

# **Una Rusia más europea para una Europa más segura**

## **Propuestas para una nueva estrategia de la Unión Europea hacia Rusia**

Coordinador: Javier Morales

Documento de trabajo N° 78/2015



## **Grupo de trabajo\***

### **Javier Morales Hernández** (*coord.*).

Coordinador del Área de Rusia y Eurasia, Observatorio de Política Exterior Española (Opex), Fundación Alternativas. Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Europea, y coeditor de Eurasianet.es. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense, con una tesis sobre las políticas de seguridad de Yeltsin y Putin. Ha sido Miembro Asociado Senior del Centro de Estudios Rusos y Eurasiáticos de St. Antony's College, Universidad de Oxford (2010-2012); y realizado estancias de investigación en el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (MGIMO), el Centro Carnegie de Moscú y el Centro de Estudios Rusos y de Europa Oriental (CREES) de la Universidad de Birmingham.

### **Jesús de Andrés Sanz.**

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración y director del Campus Este-Centro, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Doctor en Ciencia Política por la UNED, con una tesis sobre el proceso de transición de la URSS a Rusia. Ha realizado estancias de investigación en la Academia de Ciencias de Rusia y el Instituto de Estudios Rusos y de Europa Oriental de la Universidad de Glasgow. Investigador principal de los proyectos “Autoritarismo y neopatrimonialismo en el espacio postsoviético: dinámicas internas e influencia exterior” y “Las revoluciones postelectorales de Eurasia: Serbia, Georgia, Ucrania y Kirguistán, un análisis comparado”, ambos financiados por el Plan Nacional de I+D+i.

### **José Enrique de Ayala Marín.**

General de Brigada del Ejército de Tierra (R). Miembro del Consejo de Asuntos Europeos y del Consejo Asesor del Observatorio de Política Exterior Española (Opex), Fundación Alternativas. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos; y en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue Jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo y agregado militar en la Embajada de España en Alemania. Analista de política internacional especializado en la Unión Europea, colabora habitualmente con distintos medios de comunicación como *El País* o *Política Exterior*.

### **Carlos Carnero González.**

Director Gerente, Fundación Alternativas. Ha sido eurodiputado (1994-2009), embajador en misión especial para proyectos en el marco de la integración europea (2009-2012) y vicepresidente del Partido Socialista Europeo (2006-2009). Fue miembro de la Convención que elaboró la Constitución Europea. Ha escrito en colaboración

---

\* Este documento es el resultado del intercambio de ideas entre todos los componentes del grupo de trabajo, y no refleja necesariamente las opiniones individuales de cada uno de ellos ni representa a sus respectivas instituciones.

varios libros: *Construyendo la Constitución Europea: crónica política de la Convención*, *Manual de instrucciones de la Constitución Europea*, *Europa en la encrucijada*, *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior y Gobernanza común de la Unión Europea y salida de la crisis*. Es miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano.

### **Rafael Fernández Sánchez.**

Profesor Contratado Doctor de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense, con una tesis sobre la crisis de la estructura industrial de Ucrania. Es codirector del Grupo de Investigación Economía Política de la Mundialización e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), así como profesor de Economía de Rusia en el Máster Universitario en Economía Internacional y Desarrollo. Sus principales líneas de investigación son la economía política de Rusia y la economía política de la energía (gas y petróleo) entre la Unión Europea y Rusia, temas sobre los que ha publicado en revistas científicas como *Europe-Asia Studies*, *Communist and Post-Communist Studies* o *Post-Communist Economies*.

### **Natividad Fernández Sola.**

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (acreditada como Catedrática) y profesora Jean Monnet, Universidad de Zaragoza. Doctora en Derecho por la Universidad de Zaragoza y diplomada en Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE por el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa. Profesora Visitante en el Departamento de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de Economía de Moscú. Ha sido Investigadora Visitante en la Universidad de Georgetown y Coordinadora de Área en la División de Asuntos Estratégicos y de Seguridad del Ministerio de Defensa. Investigadora principal del Grupo Estudios Internacionales y Europeos (ZEIS).

### **Ruth Ferrero Turrión.**

Investigadora Senior del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Miembro del Grupo de Estudios de Migraciones Internacionales (GEMI) y de la Red Europea de Expertos en Migración Laboral (LINET-IOM), así como coeditora de Eurasianet.es. Máster y Diploma de Estudios Avanzados en Ciencia Política por la UNED, y diplomada en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). Ha sido Investigadora Visitante en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Columbia, la London School of Economics and Political Science, el Instituto Húngaro de Relaciones Internacionales y la Universidad de Cluj-Napoca (Rumanía). Su investigación se centra en las migraciones y minorías en Europa Oriental.

### **Vicente Garrido Rebolledo.**

Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE). Secretario General de la Fundación Consejo España-Rusia. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense. Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (acreditado como Profesor Titular) en la Universidad Rey Juan Carlos. Sus principales líneas de investigación son la proliferación de armas de destrucción masiva, el desarme y el control de armamentos. Miembro del Consejo Asesor sobre Asuntos de Desarme del Secretario General de las Naciones Unidas, del Patronato del Instituto de Naciones Unidas para Investigación sobre Desarme (UNIDIR) y del Consorcio de la Unión Europea sobre No Proliferación.

### **Diego López Garrido.**

Presidente del Consejo de Asuntos Europeos, Fundación Alternativas. Diputado y portavoz de Defensa del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados. Miembro de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, donde es vicepresidente del Grupo Especial Mediterráneo y Medio Oriente y *general rapporteur* del Comité de Economía y Seguridad. Ha sido portavoz del Grupo Socialista en el Congreso, Secretario de Estado para la UE y coordinador de la Presidencia Española de la UE en 2010. Perteneció a la Convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo. Su libro más reciente es *La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar*.

### **Manuel Morato Ferro.**

Coronel del Ejército de Tierra (R). Ha sido Segundo Jefe de la Fuerza Multinacional Oeste y Jefe del Contingente español en la Fuerza de la OTAN en Kosovo (KFOR) de 2008 a 2009. Agregado de Defensa para Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Kazajstán y Uzbekistán en la Embajada de España en Moscú (2004-2008). Además, estuvo destinado en la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) del Ministerio de Defensa, la Unidad de Verificación Española y la División de Asuntos Políticos de la OTAN (1994-1998). Máster en Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Miembro Asociado Senior del Centro de Estudios Rusos y de Europa Oriental de St. Antony's College, Universidad de Oxford (1989-1990).

### **Vicente Palacio de Oteyza.**

Director Adjunto del Observatorio de Política Exterior Española (Opex), Fundación Alternativas. Ha dirigido informes para el Grupo Socialista en el Congreso, el Gabinete de Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Doctor por la Universidad Complutense. Ha sido Profesor Asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad de Siracusa (EE.UU.) e Investigador Visitante en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard. Autor de numerosos artículos sobre política exterior española y de la UE, relaciones transatlánticas y relaciones UE-América Latina. Colabora frecuentemente con el diario *El País* y el canal de noticias CNN en español.

### **Pilar Requena del Río.**

Periodista, reportera de los servicios informativos de Televisión Española (TVE) desde 1987. Profesora Asociada de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Ha sido corresponsal en Berlín para Europa Central y Oriental (1999-2004); así como enviada especial a diferentes acontecimientos internacionales, como la reunificación alemana, la guerra del Golfo (desde Jerusalén), la guerra de Georgia, Turquía, Pakistán, Afganistán, Libia o Ucrania (durante el Euromaidán en Kiev y la anexión rusa de Crimea). Ha recibido el Premio Internacional de Periodismo “Rey de España” (2003), el Premio Europeo “Civis” (2006) y el Premio de Periodismo Europeo “Salvador de Madariaga” (2007). Autora del libro *Afganistán*.

### **Francisco José Ruiz González.**

Capitán de Fragata de la Armada. Profesor del Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS). Ha sido Analista Principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Doctor en Seguridad Internacional por la UNED, con la tesis “La Arquitectura de Seguridad Europea: un sistema imperfecto e inacabado”, y Diplomado en Seguridad y Estudios Estratégicos por el U.S. Naval War College. Especialista en seguridad y defensa en el espacio postsoviético, tema sobre el que es autor de numerosos artículos en publicaciones especializadas, conferencias y ponencias en seminarios o congresos.

### **Rubén Ruiz Ramas.**

Investigador y Profesor-Tutor de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Coordinador de Eurasianet.es e investigador de los proyectos “Autoritarismo y neopatrimonialismo en el espacio postsoviético: dinámicas internas e influencia exterior” y “Las revoluciones postelectorales de Eurasia: Serbia, Georgia, Ucrania y Kirguistán, un análisis comparado”, ambos financiados por el Plan Nacional de I+D+i. Ha sido Investigador Visitante en las universidades de Kyiv-Mohyla y Donetsk (Ucrania), American University of Central Asia (Kirguistán) y Warwick (Reino Unido). Su principal línea de investigación son las dinámicas políticas en el espacio postsoviético, especialmente en Rusia, Ucrania y Asia Central.

### **Antonio Sánchez Andrés.**

Profesor Titular de Economía Aplicada, Universitat de València (UV). Doctor en Economía por la UV, con una tesis sobre las reformas económicas en la URSS durante la *perestroika*. Sus principales líneas de investigación son las transiciones económicas postcomunistas, la transformación de la industria de defensa y el sector energético ruso. Es autor de publicaciones especializadas en libros; revistas como *Política Exterior*, *Economía Exterior*, *Información Comercial Española*, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* o *Europe-Asia Studies*; y *think tanks* como el Real Instituto Elcano. Ha realizado numerosas estancias de investigación en Rusia, en centros como la Universidad de la Amistad de los Pueblos o el Instituto de Economía de la Academia de Ciencias.

## **Nicolás Sartorius Álvarez de las Asturias.**

Vicepresidente Ejecutivo y director del Observatorio de Política Exterior Española (Opex), Fundación Alternativas. Abogado y periodista de profesión, pasó varios años en la cárcel durante la dictadura franquista por sus ideas políticas. Diputado durante varias legislaturas hasta 1993. Desde entonces se dedica a escribir. Colabora en periódicos como *El País*. Es autor de varios ensayos como *Un nuevo proyecto político; Carta a un escéptico sobre los partidos políticos; La memoria insumisa: sobre la dictadura de Franco; El Final de la Dictadura: La conquista de la libertad en España;* y el trabajo colectivo *Una nueva Globalización: propuestas para el debate*.

## **Francesc Serra Massansalvador.**

Profesor de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Colaborador de CIDOB y del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Ha sido investigador en el Observatorio de Política Exterior Europea (OPEE) y el Instituto Universitario de Estudios Europeos (IUEE). Doctor en Relaciones Internacionales por la UAB, con una tesis sobre las relaciones entre Rusia y la Unión Europea. Ha sido profesor visitante en distintas universidades, como Saitama (Japón), Miami (EE.UU.), Marmara y Bogazici (Turquía) o Buenos Aires (Argentina). Es autor del libro *Rusia, la otra potencia europea* y coordinador de *Chechenia, rompamos el silencio*, entre otras publicaciones sobre política exterior, conflictos étnicos y derechos humanos en Rusia.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas  
© Javier Morales Hernández (coord.)

Maquetación: Estrella Torrico  
ISBN: 978-84-15860-47-1  
Depósito Legal: M-18581-2015

Impreso en papel ecológico 

# Índice

Resumen – Abstract .....	7
Resumen ejecutivo .....	8
<b>Introducción .....</b>	<b>10</b>
<b>I. La crisis de Ucrania: contexto internacional y lecciones aprendidas .....</b>	<b>13</b>
El contexto internacional .....	13
Lecciones de la crisis de Ucrania .....	17
<b>II. Interdependencias entre la UE y Rusia .....</b>	<b>21</b>
Política, sociedad y seguridad .....	21
Economía y comercio .....	22
Energía .....	24
<b>III. Recomendaciones para el futuro .....</b>	<b>28</b>
Resolución negociada del conflicto en Ucrania .....	28
Diálogo institucional paneuropeo y seguridad global .....	30
Refuerzo de la asociación económica y comercial .....	31
Mayor conocimiento entre sociedades .....	32

# Resumen - Abstract

## Resumen

El conflicto de Ucrania ha causado el mayor deterioro en las relaciones entre Occidente y Rusia desde el final de la Guerra Fría, lo que supone un inaceptable foco de inestabilidad para la UE. Es necesario renovar la estrategia europea hacia Rusia, partiendo de un análisis a largo plazo que la haga más eficaz y coherente con nuestros intereses y valores; así como reconocer los errores cometidos por la UE desde el inicio de la crisis de Ucrania. En lugar de una nueva Guerra Fría basada en la contención de Rusia, la UE debe aceptar a Moscú como una gran potencia con la que es necesario trabajar para construir un espacio de seguridad compartido. Una Rusia que cada vez se hiciera más europea y una Europa que conociera mejor a Rusia serían la mejor vía para garantizar a largo plazo la seguridad y la estabilidad de nuestro continente.

## Abstract

*The conflict in Ukraine, which has caused more damage to relations between the West and Russia than any other event since the end of the Cold War, is a focal point of instability that threatens the wellbeing of the EU. The time has come to renew the Union's strategy towards Russia, an effort that will entail not only the thorough analysis of long-term European objectives needed to make EU policy more efficient and bring it into line with European interests and values, but also a recognition of diplomatic blunders made at the onset of the Ukrainian crisis. Rather than entering into a new Cold War focused on Russian containment, the EU should accept Moscow as the great power that it is and a potential partner in the construction of a space of shared security. The best way to ensure long-term continental security and stability would be for Russia to increasingly feel and become more a part of Europe and for Europe to make a sincere effort to get to know its Russian neighbour better.*



# Resumen Ejecutivo

En el presente documento ofrecemos recomendaciones a los decisores políticos sobre cómo renovar la estrategia de la UE en cuanto a sus relaciones con Rusia, haciéndola más eficaz y coherente con sus intereses y valores.

Esta estrategia incluye medidas tanto a corto como a medio y largo plazo, estructuradas en cuatro ejes:

## **a) Resolución negociada del conflicto en Ucrania**

- Implementar de forma efectiva el acuerdo de Minsk II y verificar su cumplimiento por todas las partes: Ucrania, los separatistas y Rusia.
- Reconocer que no existe una solución militar al conflicto y que la prioridad debe ser la desescalada, con el fin de detener cuanto antes la crisis humanitaria y comenzar la reconstrucción de las zonas afectadas.
- Atenuar el impacto social en Ucrania de la implementación del área de libre comercio con la UE y de la reducción del gasto público exigida por las instituciones internacionales como condición para la ayuda financiera.
- Promover la buena gobernanza y el Estado de Derecho en Ucrania, especialmente la lucha contra la corrupción, la reconciliación entre las distintas orientaciones políticas e identidades culturales, y los derechos de las minorías.

## **b) Diálogo institucional paneuropeo y seguridad global**

- Respetar el papel de la OSCE como principal organización de seguridad paneuropea, que debe adoptar el papel central en la resolución del conflicto según lo previsto en el acuerdo de Minsk II.
- Flexibilizar la Política Europea de Vecindad para satisfacer las aspiraciones de los países del vecindario compartido, asegurando al mismo tiempo una coordinación de esta política con las relaciones entre la UE y Moscú.

- Alcanzar una posición común entre los Estados miembros de la UE acerca de las relaciones con Rusia, que permita superar las limitaciones del formato empleado en las negociaciones de Minsk, donde sólo participaron Alemania y Francia.
- Establecer un diálogo de seguridad UE-Rusia como foro diferenciado, en el que puedan plantearse las preocupaciones de ambas partes e identificar amenazas comunes frente a las que cooperar.
- Establecer un diálogo institucional permanente entre la UE y la Unión Económica Eurasiática, así como entre la OTAN y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, como medida de construcción de confianza.
- Construir gradualmente un consenso en el marco de la OSCE sobre el futuro de la actual arquitectura de seguridad europea, avanzando hacia un espacio de seguridad común e indivisible.

#### **c) Refuerzo de la asociación económica y comercial UE-Rusia**

- Suprimir progresivamente las sanciones contra Rusia a medida que se verifique el cumplimiento de las sucesivas fases del acuerdo de Minsk II.
- Mantener y reforzar la interdependencia económica entre la UE, Ucrania y Rusia como factor de estabilidad a largo plazo.
- Diversificar el abastecimiento energético de la UE, evitando que ninguno de sus miembros dependa excesivamente del gas ruso y avanzando hacia un modelo energético menos dependiente de gas y petróleo.
- Apoyar el proyecto de gasoducto *Southern Gas Corridor* desde Azerbaiyán hacia la UE sin pasar por Rusia; pero asegurando también el suministro por esta ruta desde otros productores como Turkmenistán.
- Gestionar adecuadamente el impacto político en las relaciones UE-Rusia de la reducción de las importaciones europeas de gas ruso y del aumento de las exportaciones rusas a China.

#### **d) Mayor conocimiento entre sociedades**

- Fomentar el diálogo directo entre las empresas, las organizaciones sociales y los ciudadanos rusos y de la UE, en especial los jóvenes.
- Flexibilizar la política de visados para facilitar el conocimiento mutuo mediante el turismo y los contactos educativos o culturales.
- Reforzar los acuerdos de cooperación entre universidades de los países de la UE y las de Rusia, aumentando los programas de intercambio y el número de becas para estudiantes y académicos.

# Introducción

1. El conflicto de Ucrania ha causado el mayor deterioro en las relaciones entre Occidente y Rusia desde el final de la Guerra Fría. Tras el derrocamiento por el Euromaidán —aceptado y apoyado por EE.UU. y la UE— del presidente democráticamente elegido Viktor Yanukovich, Rusia respondió anexionándose ilegalmente la península de Crimea y apoyando los levantamientos separatistas en las regiones de Donetsk y Lugansk —conocidas como el Donbass—, en un enfrentamiento armado que continúa hasta hoy.
2. La UE no puede aceptar este foco de inestabilidad en su vecindario oriental. Pero cualquier resolución pacífica del conflicto sólo será posible si se avanza de forma paralela en dos ámbitos. En primer lugar, el diálogo entre las partes directamente enfrentadas sobre el terreno —Ucrania, los separatistas prorrusos y Rusia— para lograr un acuerdo político que permita la desescalada militar definitiva. En segundo lugar, un replanteamiento de la estrategia global de la UE hacia Rusia que evite los errores cometidos hasta ahora, y contribuya también al éxito del diálogo ruso-ucraniano.
3. En el presente documento ofrecemos recomendaciones a los decisores políticos sobre **cómo renovar la estrategia de la UE hacia Rusia, haciéndola más eficaz y coherente con los intereses y valores europeos**. Esta revisión debe partir de un análisis a largo plazo de los intereses de la UE en relación con Rusia, y no sólo de la situación coyuntural a día de hoy.
4. Nuestra aproximación parte de los siguientes argumentos:
  - 4.1. **Rechazamos una estrategia de nueva Guerra Fría basada en una confrontación con Rusia en todos los ámbitos**. En un mundo globalizado como el actual, los desacuerdos en determinados asuntos —por muy graves que estos sean— no deben bloquear la cooperación frente a las amenazas compartidas por los países occidentales y Rusia: por ejemplo, el terrorismo internacional o la inestabilidad en Oriente Medio.

- 4.2. **La UE debe considerar a Rusia como una *gran potencia* europea.** Aunque desde 1991 ya no sea una superpotencia, mantiene la capacidad de proyectar su poder tanto a escala regional como global, desde una posición que en las Relaciones Internacionales se denomina de “gran potencia” (*great power*). Sea cual sea el líder o partido que ocupe el Kremlin, Rusia utilizará este poder para defender ante todo sus propios intereses nacionales, que pueden coincidir o no con los nuestros. Por tanto, es un actor al que no es aconsejable ignorar; al menos, la UE debe ser capaz de anticipar las reacciones rusas a sus políticas para prevenir consecuencias no deseadas. Además, el papel de Rusia en el futuro de Europa no va a estar condicionado tanto por el conflicto del último año como por nuestra capacidad de diseñar un marco de convivencia a largo plazo, aceptable para ambas partes, y en el cual nuestros intereses de seguridad sean mutuamente respetados.
- 4.3. **La situación actual surge de una competición entre la UE —junto con EE.UU.— y Rusia por la influencia en Ucrania.** Ambas partes trataron, desde mucho antes del comienzo del Euromaidán, de atraer a Kiev hacia sus respectivos intereses de política exterior; agudizando las divisiones internas que ya existían dentro de la sociedad ucraniana. No obstante, a día de hoy tampoco podemos hablar de una responsabilidad equiparable: la UE y algunos de sus Estados miembros apoyan a Ucrania con medios diplomáticos, ayuda económica y material militar no letal; mientras que el Kremlin ha utilizado también la intervención militar directa y el suministro de armamento al bando prorruso.
- 4.4. **Pese a la responsabilidad de Rusia sobre sus propios actos, la UE debe reconocer también sus errores y extraer lecciones de ellos:** por ejemplo, no haber previsto que la revolución del Euromaidán sería aprovechada por Rusia para ocupar Crimea, ni haber actuado a tiempo para impedir la escalada del conflicto armado en el Donbass.
- 4.5. **La UE debe mantener abierto el diálogo con Rusia para alcanzar una solución negociada,** aunque eso no implique dejar de considerar ilegales acciones como la anexión de Crimea. Ha sido este diálogo, impulsado por Francia y Alemania, el que ha permitido alcanzar un acuerdo como el de Minsk II, que representa la única posibilidad de resolución del conflicto. A largo plazo, es en el marco de la negociación donde la UE puede plantear más eficazmente sus exigencias a los líderes rusos, defender sus propios valores y transmitir a la sociedad rusa su compromiso con el desarrollo democrático de su país. Una Rusia aislada será menos dialogante y más agresiva, ya que optará por buscar socios alternativos en otros continentes —China o los demás BRICS— en lugar de restaurar sus relaciones con el resto de Europa.
- 4.6. **La estrategia europea hacia Rusia debe incluir medidas tanto a corto como a medio y largo plazo:**
- La primera fase tiene que centrarse en la resolución del conflicto en Ucrania, mediante la implementación efectiva del acuerdo de “Minsk II”, alcanzado el 12 de febrero de 2015 entre los líderes de Ucrania, Rusia, Alemania y Francia. En el documento se establece el alto el fuego y retirada

de combatientes y armamento, así como una reforma política consensuada entre Kiev y los actuales territorios separatistas que permita su permanencia con un estatus autónomo dentro del Estado ucraniano.

- Paralelamente, la UE debe lograr un consenso entre sus Estados miembros para establecer una posición común hacia Rusia, que refuerce la coherencia de su acción exterior y le permita exigir el cumplimiento del acuerdo de paz a las partes en conflicto. Esta posición debe establecerse en el marco del diálogo con los aliados de la UE, como EE.UU.; aunque evitando adoptar una posición pasiva frente a Washington que obstaculice la definición de una política exterior propiamente europea, acorde con sus intereses y prioridades.
- A medio plazo, es necesaria una mayor implicación de la UE en la resolución de los *conflictos congelados* —como el de Transnistria en Moldavia— que podrían suponer un nuevo foco de tensión con Moscú en el futuro.
- El horizonte final debe ser la construcción de un espacio de seguridad común en el continente europeo, dentro del cual se pueda garantizar la seguridad y estabilidad del vecindario compartido; así como la cooperación frente a amenazas comunes, como la lucha contra el terrorismo yihadista o la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento. En cualquier caso, superar los factores que han generado el conflicto actual requerirá un esfuerzo sostenido en el tiempo, con voluntad política y recursos suficientes.

4.7. Frente a una nueva política de contención de Rusia que incrementase su sensación de aislamiento —y, por tanto, sus incentivos para proseguir una escalada unilateral—, la UE debe promover una identidad europea compartida, en la que tanto la sociedad rusa como las de los países de la Unión se reconozcan mutuamente como parte de una misma civilización. **Una Rusia que cada vez se sienta más europea es la mejor garantía de una Europa más segura para todos.**

# I. La crisis de Ucrania: contexto internacional y lecciones aprendidas

## *El contexto internacional*

5. Pese a la retórica de “nueva Guerra Fría”, el actual conflicto no consiste en una reedición del enfrentamiento entre Occidente y un bloque soviético supuestamente representado ahora por Rusia. La crisis de Ucrania ha sido un proceso revolucionario que ha escalado hasta convertirse en conflicto armado; pero no se trata en modo alguno de una confrontación entre dos modelos políticos o económicos irreconciliables que represente una amenaza existencial para todas las partes.
6. Rusia, Ucrania y el resto de Europa han dejado de ser hace tiempo compartimentos estancos separados por muros tanto físicos como ideológicos, para convertirse en economías de mercado plenamente integradas en una sociedad internacional globalizada, e interconectadas mediante las diversas tecnologías de la información y las comunicaciones. Aunque hayan existido tanto etapas de acercamiento como otras de “Paz Fría”, las interdependencias existentes son demasiado estrechas como para volver a épocas pasadas.
7. Rusia ha sido y es parte de Europa; la cultura europea no puede entenderse sin ella. La UE debe reconocerla como parte de una civilización común, al igual que lo es Ucrania. Negar su europeidad —y por tanto, su legitimidad para participar en las decisiones políticas que afectan a todo el continente— sólo consigue reforzar los argumentos del nacionalismo radical ruso llamado “eurasianismo”, basados en la incompatibilidad entre su cultura y la occidental; y en la reivindicación de Eurasia, y no de Europa, como el espacio geopolítico natural al que Rusia debe orientarse.
8. En los últimos años hemos asistido a un reequilibrio del poder mundial, desde la unipolaridad surgida de la Guerra Fría con EE.UU. como única superpotencia hacia un sistema cada vez más multipolar, en el que se reducen las diferencias entre Washington y otras potencias globales. El auge de Rusia como actor internacional —junto con China o la propia UE— ha sido parte de este proceso; que para la sociedad rusa supone reparar la dolorosa decadencia sufrida durante la década de los noventa, como resultado de la grave crisis interna tras el fin de la URSS.

9. La UE no ha valorado adecuadamente los intereses políticos, económicos y de seguridad de una Rusia cada vez más asertiva y nacionalista, que ha recuperado su posición tradicional como gran potencia y está dispuesta a defenderla. El apoyo social a Putin como presidente se debe, precisamente, a este compromiso con el resurgimiento de su país en la escena internacional. Sin embargo, la UE y EE.UU. han sido reacios a reconocer esta recuperación; lo cual ha impedido trabajar para encauzarla en un marco de convivencia mutuamente aceptable, donde Rusia viera al mismo tiempo respetado su estatus.
10. La creciente rivalidad entre Rusia y algunos Estados occidentales se ve acentuada porque Rusia se percibe a sí misma como la parte más débil, y entiende como una amenaza la influencia occidental en su periferia exsoviética. Por parte de la UE se ha atendido prioritariamente a cuestiones políticas y económicas, relegando estas preocupaciones de seguridad subyacentes a un segundo plano.
11. La desconfianza entre la UE y Rusia se ha convertido ahora en estructural. La agenda de encuentros y contactos institucionales ha sido demasiado débil como para lograr invertir esta tendencia, heredada de la confrontación histórica. No obstante, en el pasado reciente han existido etapas de abierta distensión —por ejemplo, durante la presidencia de Medvedev—, cuyo fracaso se ha debido más a cuestiones de política interna que a una enemistad real. Recuperar ese clima positivo es difícil a corto plazo mientras no se resuelva el conflicto de Ucrania; pero demuestra que Moscú y la UE no son enemigos naturales, sino que comparten determinados intereses y pueden llegar a cooperar para alcanzarlos.
12. El incremento de la desconfianza hacia Occidente entre los rusos no ha comenzado con la crisis de Ucrania, aunque se haya agudizado con ella. La intervención de la OTAN en Kosovo en apoyo a la guerrilla separatista del ELK, que permitiría la posterior declaración de independencia en 2008 —reconocida por la mayoría de países occidentales—, fue interpretada por Rusia como una violación del principio de integridad territorial de los Estados. Aunque la Corte Internacional de Justicia sentenció que la declaración de independencia de Kosovo se ajustaba al Derecho Internacional, como caso *sui generis* que no creaba ningún precedente para otros territorios, Moscú continúa considerándolo un acto ilegal; que desde su punto de vista legitimaría su reconocimiento de las independencias de Osetia del Sur y Abjasia, la anexión de Crimea y su actual intervención en apoyo de los separatistas en Ucrania.
13. En los últimos años, el principal punto de inflexión negativo en las relaciones entre Rusia y Occidente ha sido la guerra con Georgia, en la que Moscú intervino con el argumento de proteger a sus propias tropas y a la población civil en las regiones separatistas de Osetia del Sur y Abjasia, contra la ofensiva de un gobierno georgiano prooccidental y aspirante a ingresar en la OTAN como el de Saakashvili.
14. La invasión ilegal de Irak por EE.UU., la puesta en marcha del sistema de defensa antimisiles en Europa, la continuada ampliación de la OTAN y más recientemente la intervención en Libia han pesado igualmente en la percepción rusa de Occidente como un rival en el que no puede confiar, y que persigue la hegemonía global a costa de aislar y debilitar a Rusia.

15. La etapa de *reset* de las relaciones entre Obama y Medvedev fue una oportunidad perdida de restaurar esta confianza, al fracasar por los recelos en las élites de ambas partes a establecer una asociación duradera. Posteriormente, el auge de las protestas de la oposición rusa a partir de 2011 —presentadas por la propaganda del Kremlin como una “quinta columna” de Occidente— también ha dado lugar a una reacción negativa.
16. Tanto la UE como Rusia han planteado su influencia regional en Europa Oriental en términos de “suma cero”, como opciones mutuamente excluyentes. La UE se ha centrado en aproximar a los países de la Asociación Oriental hacia su propia influencia, pero sin gestionar adecuadamente el mantenimiento de sus relaciones históricas, culturales, sociales o económicas con Rusia. Por ejemplo, el área de libre comercio incluida en el Acuerdo de Asociación de la UE con Ucrania no preveía adecuadamente el impacto en la industria del este del país, orientada a las exportaciones a Rusia.
17. La política de la UE hacia los países exsoviéticos, especialmente Ucrania, Georgia y Moldavia, tampoco ha partido de un diseño a largo plazo de cuál sería el destino futuro de esos países, provocando que Moscú percibiera esta cooperación como un mero intento de debilitar su influencia regional. A esto se añade que Rusia percibe estos países como de interés prioritario para su seguridad; por lo que Moscú ha estado dispuesta a arriesgar e implicarse mucho más que la UE para defender su presencia en ese espacio.
18. El peso de la memoria histórica reciente en todos los actores implicados ha sido determinante. Polonia o los Estados bálticos siguen percibiendo a Rusia como un país agresor, y se han esforzado en presentarla como ajena o incluso opuesta a la identidad europea común. Esto ha condicionado su actitud hacia Moscú, considerándola siempre una amenaza latente a la que era necesario contener mediante la OTAN; y haciéndoles aparecer a ellos mismos como un *lobby* antirruso en el seno de la UE. Sin embargo, esta estrategia de aislamiento de Rusia se ha convertido en una profecía autocumplida, ya que ha incrementado la sensación de debilidad de Moscú y por tanto su agresividad.
19. Además de por los intereses de determinados Estados miembros, la UE tampoco ha actuado unida en las relaciones con Rusia debido a la ausencia de una estrategia coherente a largo plazo que permitiera anticiparse a estos cambios y compensar la rivalidad con Moscú con un refuerzo de la interdependencia mutua, para evitar una escalada de la confrontación. En cambio, Rusia ha mantenido una estrategia mucho más definida y estable, utilizando todos los medios necesarios para defender sus intereses. Por otra parte, la política exterior del Kremlin ha desarrollado prioritariamente las relaciones bilaterales con los Estados miembros y no tanto el diálogo institucional con la Unión, lo cual ha facilitado las contradicciones entre las diversas posiciones europeas.



20. Las diferencias en el lenguaje y el estilo de las respectivas políticas exteriores han contribuido igualmente a hacer difícil el entendimiento. La Rusia de Putin actúa en política internacional de forma mucho más directa que la UE, la cual representa un interlocutor en ocasiones ambiguo y contradictorio para ella. La UE ha sido también poco realista a la hora de diseñar su política hacia Moscú, esperando transformaciones políticas internas cuando no existían las condiciones para ello. La UE debe aprender a negociar con Rusia tal y como es, no como le gustaría que fuera.
21. El discurso europeo basado en valores —no siempre refrendado por los hechos— es difícilmente asumible por el Kremlin, que basa su política exterior en un concepto tradicional de la soberanía y el interés nacional; y considera principios como la democracia y los derechos humanos como una mera justificación para la injerencia de las grandes potencias en los asuntos internos de terceros países. En los casos de Osetia del Sur, Abjasia, Crimea o el Donbass, Rusia se ha apropiado de estos argumentos para legitimar sus respectivas intervenciones, excusándose en los precedentes de “intervenciones humanitarias” occidentales para eludir las críticas.
22. Aunque la protección de las minorías rusas en Ucrania haya sido una de estas excusas para la intervención de Moscú, también es cierto que existen precedentes en los que dichas minorías han sido discriminadas. Países de la UE como Estonia y Letonia han negado —y siguen haciéndolo— la ciudadanía a los rusos étnicos; mientras que el auge de los sentimientos nacionalistas ucranianos a partir del Euromaidán profundizó innecesariamente las divisiones interétnicas, sumado al hecho de que el presidente depuesto Yanukovich tenía la mayoría de sus electores entre la población de lengua rusa.
23. La UE debe reconocer que la diferencia de valores con Rusia es real, pero que esta situación existe también con otros países vecinos y constituye, precisamente, un incentivo para intensificar las relaciones con el objetivo de influir en su futura evolución. No obstante, la UE carece de los medios y de la legitimidad para imponer una transformación del régimen político ruso, más allá de apoyar a la sociedad civil rusa para que decida libremente el modelo de convivencia para su propio país.
24. Por otra parte, la UE debe impedir y, en su caso, exigir responsabilidades penales por las acciones que puedan realizarse ilegalmente en nuestro territorio contra ciudadanos rusos o de otras nacionalidades, como ha ocurrido en el pasado con casos como el de Alexander Litvinenko.
25. El mensaje que debemos transmitir es que los valores democráticos no son un patrimonio de la UE que ésta quiera exportar a otros países; sino un derecho universal, al que todos los ciudadanos pueden aspirar independientemente de su origen o lugar de residencia. El medio más eficaz para reducir la distancia en cuanto a los valores es intensificar el conocimiento entre ambas sociedades civiles, en un proceso a largo plazo que debe involucrar ante todo a los más jóvenes.

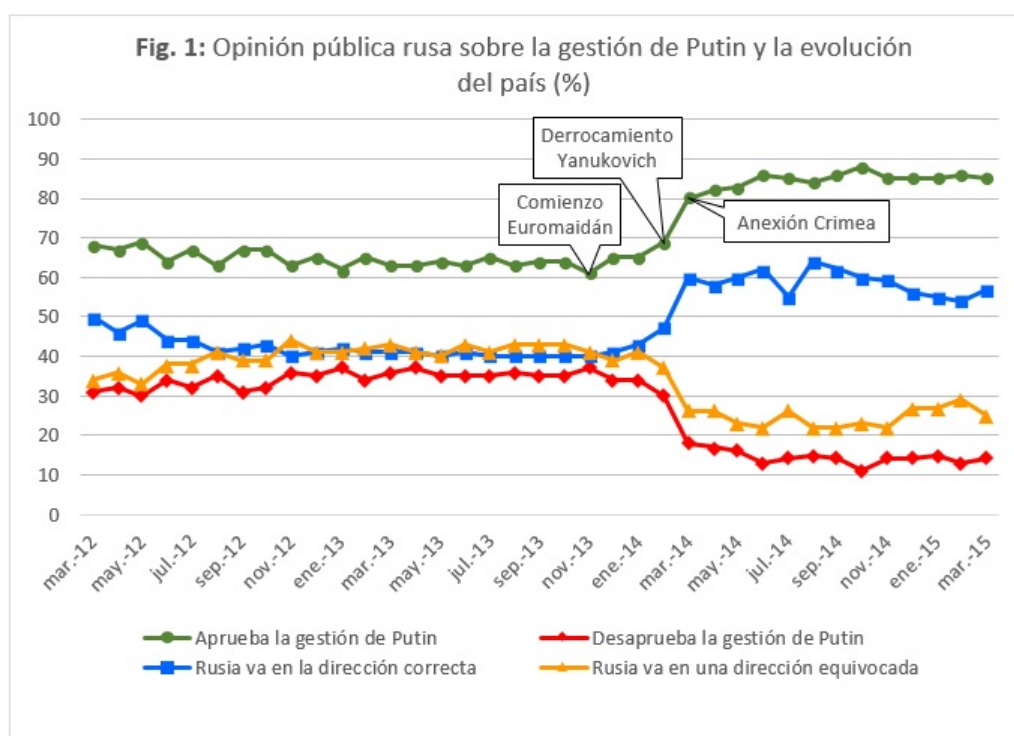
### ***Lecciones de la crisis de Ucrania***

26. Ucrania ha sido históricamente, y continúa siéndolo, un país con profundas divisiones internas en torno a la identidad nacional, fruto de la configuración del país como Estado en distintas etapas. Estas “almas” diferentes de Ucrania no fueron tenidas en cuenta a la hora de impulsar el proceso revolucionario del Euromaidán, el cual derivó desde una protesta cívica y proeuropea a un enfrentamiento violento, donde cobraron un protagonismo inadmisibles los grupos ultranacionalistas minoritarios.
27. El mínimo aceptable al que ha aspirado Moscú son unas relaciones de coexistencia pacífica con Ucrania, que le permitan continuar sus intercambios comerciales y garantizar que se respete la cultura y lengua rusas en el país. Además, el mantenimiento de Sebastopol como base naval rusa, evitando que se convirtiera en una base de la OTAN, fue considerado un interés fundamental para el Kremlin; lo que dio lugar a la decisión de anexionarse Crimea una vez la revolución del Euromaidán abrió una nueva etapa proatlantista.
28. La solución preferida por Moscú a la crisis fue inicialmente la negociada. Su posterior implicación militar sólo se produjo como último recurso, en respuesta a lo que ellos entendían como una amenaza a sus intereses vitales: el cambio político revolucionario surgido del Euromaidán, cuyos dirigentes consideraban a Rusia como el principal enemigo. La ruptura unilateral por los opositores del acuerdo firmado el 21 de febrero de 2014, con la mediación europea y la presencia de un representante ruso, convenció así a Moscú de la necesidad de responder mediante el empleo de la fuerza, de forma también unilateral.
29. La UE cometió un error al no condenar la violencia de los sectores más radicales del Maidán, primero, y después reconocer al nuevo gobierno en lugar de exigir que se respetara el procedimiento legal para un relevo ordenado en la presidencia. El derrocamiento inconstitucional de Yanukovich creó un malestar real en las regiones rusohablantes del Donbass, su principal base electoral, haciéndoles sentirse abandonados por Kiev frente a los sectores más radicales del nacionalismo ucraniano. Esta situación fue aprovechada por el Kremlin como excusa para legitimar su anexión de Crimea y su posterior intervención en el Donbass.
30. La posibilidad de ampliación de la OTAN hacia Ucrania ha sido considerada por Moscú como una amenaza; pero no ha sido siempre así en el pasado con el acercamiento de Kiev a la UE, en la medida en que no obstaculizase las relaciones históricas entre Rusia y Ucrania. El error de la UE fue tratar de imponer a Kiev un Acuerdo de Asociación con un área de libre comercio, sin valorar adecuadamente su posible impacto negativo en los tradicionales intercambios bilaterales ruso-ucranianos y las consiguientes represalias que podría adoptar Moscú. En cambio, se presentó este acuerdo a la opinión pública como un “juego de suma cero”, en el que Rusia y la UE aparecían como opciones mutuamente excluyentes para el futuro de Ucrania.

31. Pese a que las sanciones han tenido un impacto real en la economía rusa, no han logrado detener la intervención de Moscú en Ucrania, ya que Putin cuenta con un margen de apoyo interno suficiente para continuar sus acciones mientras duren estas medidas. Al mismo tiempo, el embargo a las exportaciones agroalimentarias europeas iniciado por Rusia como represalia está perjudicando también a la propia economía de la UE.
32. Las sanciones sólo pueden ser útiles como incentivo para la cooperación de Rusia en la implementación efectiva del acuerdo de Minsk II, vinculando la retirada gradual de las medidas sancionadoras al cumplimiento de las sucesivas fases previstas en el documento:
  - 32.1. Alto el fuego y retirada del armamento pesado, dejando una zona de separación entre los dos bandos. Verificación de lo anterior por observadores de la OSCE.
  - 32.2. Liberación de todos los rehenes y personas ilegalmente detenidas. Amnistía por parte de Ucrania para los participantes en la insurrección separatista.
  - 32.3. Acceso sin restricciones de ayuda humanitaria a la zona del conflicto, bajo supervisión internacional. Restablecimiento de los servicios públicos, pago de pensiones y subsidios, suministros, interconexiones bancarias y demás comunicaciones del territorio en conflicto con el resto de Ucrania.
  - 32.4. Retirada de todos los grupos armados, armas y combatientes extranjeros.
  - 32.5. Celebración de elecciones locales en el territorio en disputa, de acuerdo con la legislación ucraniana y bajo observación de la OSCE.
  - 32.6. Autonomía especial para los territorios separatistas dentro del Estado ucraniano, mediante una reforma constitucional.
  - 32.7. Restablecimiento del control total de la frontera estatal por parte del gobierno ucraniano a final de 2015.
33. Al inicio del conflicto, Ucrania se negó a modificar su Constitución para otorgar autonomía a las regiones de Donetsk y Lugansk, en el marco de un Estado federal o al menos descentralizado; una de las demandas planteadas por Moscú y las autoproclamadas “repúblicas populares”. Este inmovilismo en las negociaciones contribuyó a la escalada del conflicto armado, al impedir avanzar en una solución negociada mutuamente aceptable. Finalmente, en Minsk se acordó comenzar el proceso para negociar una autonomía para los territorios controlados por los separatistas; estos, por su parte, aceptaban permanecer dentro del Estado ucraniano renunciando a su declaración unilateral de independencia.
34. Los principales escollos para el cumplimiento del acuerdo de paz son cuatro: (a) el cese real de los combates, que han continuado en puntos localizados, aunque el alto el fuego se ha respetado en la mayor parte de la zona de conflicto; (b) conseguir que no se obstaculice a la OSCE el acceso necesario para verificar la retirada de armamento; (c) negociar las condiciones para la celebración de elecciones locales en los territorios controlados por los separatistas; y (d) definir el grado exacto de autonomía que tendrán estos territorios dentro de Ucrania, un punto fundamental que no fue precisado en la cumbre de Minsk. Estas cuestiones pueden llegar a provocar una nueva escalada bélica si no se logra un consenso entre las partes que permita desbloquearlas.

35. El fracaso del acuerdo de Minsk II transformaría la guerra en un “conflicto congelado” por tiempo indefinido, ya que Ucrania no puede alcanzar la superioridad militar para reconquistar el territorio mientras Rusia siga controlando la frontera y proporcionando suministros y combatientes al bando rebelde. El envío de ayuda militar occidental a Kiev tampoco llegaría a invertir esta relación de fuerzas, ni aumentaría el coste de la intervención para Putin en la medida suficiente para hacerle desistir, si tenemos en cuenta el amplio apoyo con el que cuenta entre la opinión pública rusa. Por el contrario, dicha ayuda supondría un nuevo incentivo para que Ucrania abandonase las negociaciones y reanudase los combates; lo cual daría lugar a su vez a una escalada de la intervención de Moscú. No existe, por tanto, ninguna alternativa a la solución negociada entre Ucrania, los separatistas y Rusia.
36. La imagen de Putin dentro de Rusia se había ido debilitando a partir de 2009, pero ha sido precisamente su reacción ante la crisis de Ucrania lo que le ha permitido aumentar de nuevo su apoyo popular (fig. 1). Al inicio del Euromaidán, un 61% de los rusos valoraba positivamente su gestión; una cifra que —aun siendo relativamente elevada para un presidente en su tercer mandato— era la más baja obtenida por Putin desde su llegada al poder en 2000. Sin embargo, después del derrocamiento de Yanukovich y la ocupación de Crimea, este respaldo había crecido drásticamente hasta situarse en el 80%. Tras un año de conflicto armado en Ucrania, su valoración como líder es de las más altas de su carrera: un 85% en marzo de 2015. Estos resultados demuestran el éxito de la estrategia comunicativa del Kremlin mediante el control estatal de las distintas cadenas de televisión; lo cual neutraliza en gran medida el impacto interno de las represalias internacionales, como las sanciones económicas.

**Figura 1. Opinión pública rusa sobre la gestión de Putin y la evolución del país (%)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro Levada, [www.levada.ru](http://www.levada.ru)

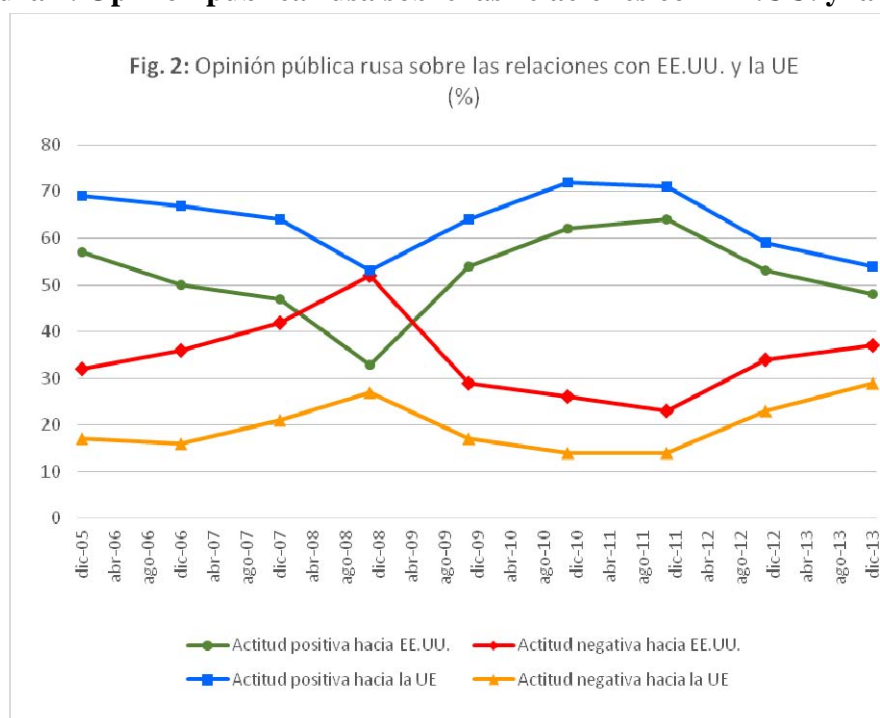
37. Como se observa también en estos datos, la valoración positiva de los ciudadanos acerca de la situación de Rusia, pese a ser también mayoritaria —un 57% en marzo de 2015—, es apreciablemente menor que su apoyo al presidente. Ambas tendencias no son necesariamente contradictorias: la desconfianza en el futuro refuerza la imagen de un “líder fuerte” como Putin, que se presenta como garantía de seguridad y estabilidad. Aunque la mayoría no responsabilice directamente al presidente de los problemas del país, esta desafección del 20-30% de los ciudadanos descontentos con el rumbo actual revela una tendencia a largo plazo: aunque se identifiquen con un discurso patriótico-nacionalista, los rusos esperan también soluciones reales que mejoren sus condiciones de vida. Así, ante la opción de si se prefiere que Rusia sea una gran potencia respetada en el mundo o un país menos poderoso pero con alto nivel de vida, las opiniones están divididas: un 47% y un 49%, respectivamente, aunque con una evolución al alza de la primera opción como consecuencia del actual conflicto.
38. Las élites dirigentes rusas deberán, por tanto, adaptarse a los cambios en la opinión pública y responder eficazmente a las demandas sociales; pero se tratará en todo caso de una evolución gradual. Medidas coyunturales como las sanciones no sólo no pueden provocar un cambio drástico, sino que consolidarían la percepción de una Rusia rodeada por enemigos externos en la que se apoya el Kremlin; centrando así la agenda en cuestiones de seguridad que retrasarían la evolución interna a largo plazo de la sociedad rusa.
39. Además de las consecuencias económicas de las sanciones, la crisis en torno a Ucrania está influyendo también en las percepciones de los rusos acerca de cuál debe ser el rumbo de su país en política exterior. Así, mientras que en abril de 2008 la opinión pública consideraba que Europa occidental debía ser el segundo socio de Rusia por orden de importancia —tras los países de la CEI—, en la actualidad la UE ha caído al tercer puesto, muy por detrás de China —apoyada como principal opción por un 47%— y de la CEI. Este distanciamiento, impulsado por la propaganda del Kremlin en el marco de la crisis de Ucrania, es una tendencia muy preocupante que la UE debe contrarrestar reforzando los vínculos comunes entre la sociedad rusa y el resto de Europa.

## II. Interdependencias entre la Unión Europea y Rusia

### *Política, sociedad y seguridad*

40. La posición de Rusia respecto a la UE ha estado condicionada por la percepción de los rusos acerca de su propia identidad nacional como gran potencia, y de las relaciones que debe mantener su país con otras potencias mundiales.
41. El desconocimiento entre la sociedad rusa acerca de la UE es un obstáculo fundamental para el avance en las relaciones mutuas. Los rusos identifican a la UE con otros actores englobados en el concepto más amplio de “Occidente”, pero sin comprender los objetivos y valores propios de la integración europea, ni atribuir a ésta una posición diferenciada con respecto a otros países occidentales. Así, como vemos en el gráfico (fig. 2), la opinión pública rusa hacia la UE ha evolucionado en los últimos años de forma totalmente paralela a la relativa a EE.UU., atribuyendo conjuntamente a ambos actores la responsabilidad de las sucesivas crisis; entre las que destaca especialmente la guerra de Georgia en agosto de 2008.

**Figura 2. Opinión pública rusa sobre las relaciones con EE.UU. y la UE (%)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro Levada, [www.levada.ru](http://www.levada.ru).

42. Sin embargo, hay que destacar que los recelos hacia la UE en la sociedad rusa se han mantenido constantemente en niveles más bajos que los mantenidos hacia EE.UU.; y son mucho más reducidos al preguntar por medidas concretas de acercamiento. Por ejemplo, a finales de 2013 un 48% consideraba importante una posible supresión de los visados para viajar a la UE. En consecuencia, no puede hablarse de un sentimiento antieuropeo o antioccidental como tal, sino de un rechazo —influido por los medios favorables a Putin— de las políticas de determinados gobiernos, que no es incompatible con el deseo de entrar en contacto con las sociedades de esos países.
43. Esta diferenciación en la percepción de los rusos entre la cultura y la sociedad europeas, por un lado, y las relaciones de los respectivos gobiernos por otra, representa una oportunidad para crear progresivamente una relación constructiva. Es necesario comenzar impulsando el acercamiento entre sociedades para superar el bloqueo de los desacuerdos en el ámbito intergubernamental; de forma que a largo plazo se pueda extender, en su caso, esta confianza a la cooperación política.
44. La inestabilidad que supone el conflicto dentro de Ucrania perjudica tanto la seguridad de la UE como la de la propia Rusia, obligándolas a detraer recursos de su propio desarrollo interno para incrementar el despliegue y los niveles de alerta de sus respectivas fuerzas armadas. Además de los suministros que proporciona a los separatistas, el flujo de refugiados ucranianos de las regiones del Donbass a territorio ruso representa una catástrofe humanitaria a la que Moscú ha tenido que atender. La UE, por su parte, se ve comprometida a proporcionar ayuda financiera a Kiev para afrontar las operaciones militares, además de la ya requerida para los gastos que el presupuesto ucraniano no es capaz de afrontar, incluyendo la importación de gas ruso.
45. En el ámbito internacional, la seguridad de la UE y de Rusia están vinculadas por amenazas globales que afectan de forma inseparable a las dos partes: por ejemplo, las redes terroristas de inspiración yihadista —como las que operan en el Cáucaso Norte ruso—, la expansión del Daesh en Siria, Irak y Libia, o la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento.

### ***Economía y comercio***

46. Rusia y la UE son económicamente interdependientes, con unas relaciones comerciales que se han intensificado cada vez más en los últimos años. En 2013 la UE exportó a Rusia el 6,9 % de sus exportaciones totales, por valor de 119,8 miles de millones de euros; casi el doble que los 65,7 de 2009. Al mismo tiempo, la UE compró en ese país por valor de 206,1 miles de millones de euros —comparados con 119,6 en 2009—, un 12,3% de sus importaciones.
47. La UE es el primer socio comercial de Rusia y su principal fuente de inversión extranjera directa; por su parte, Rusia es el tercer socio comercial de la UE, tras EE.UU. y China. Las ventas de la UE a Rusia son productos manufacturados, bien de consumo, de inversión o intermedios; mientras que las ventas rusas a la UE se centran en el gas y petróleo. De los primeros, algunos productos tecnológicos son

estratégicos para Rusia para su dinámica productiva, y sustentan a multitud de empresas europeas.

48. Esta interdependencia económica hace que las sanciones —tanto las europeas contra Moscú, como el embargo ruso de importaciones agroalimentarias de la UE— sean insostenibles en el tiempo para ambas partes. Las exportaciones totales de la UE hacia el mercado ruso se han visto seriamente afectadas, reduciéndose un 17,7% en agosto de 2014 respecto al mismo mes de 2013. Para Rusia, además de las sanciones y, como consecuencia de éstas, su mayor dificultad para financiarse en los mercados internacionales, el otro gran factor que está deteriorando su economía es el descenso de los precios de sus exportaciones de petróleo.
49. El efecto combinado de las sanciones con la caída del rublo y de los precios del petróleo ha tenido un impacto negativo en las numerosas compañías extranjeras con negocios en Rusia, que han visto reducirse sus ventas: entre las más afectadas se encuentran Ford, McDonald's, Volkswagen, Opel, Siemens, Adidas, Danone o Carlsberg. En el sector energético, las sanciones impiden a empresas estadounidenses o europeas como BP, Exxon Mobil o Total continuar los proyectos que desarrollan conjuntamente con petroleras rusas como Rosneft y Lukoil.
50. Dentro de la UE, Alemania es el país más perjudicado al tratarse del principal exportador a Rusia, con una caída del 22% en octubre de 2014 en comparación con el octubre anterior. Al mismo tiempo, aproximadamente un 40% de las empresas alemanas instaladas en Rusia han decidido reducir sus inversiones, aunque muy pocas han abandonado el país. El sector del automóvil es uno de los más afectados.
51. Para España, el deterioro de las relaciones UE-Rusia ha afectado también a nuestra presencia en el mercado ruso. Nuestras exportaciones a ese país se redujeron un 6,5% entre enero y septiembre de 2014 respecto al año anterior. España sería el sexto país de la UE que más puede perder como consecuencia de las contrasanciones rusas hacia nuestros productos agroalimentarios: unos 330-360 millones de euros anuales.
52. El impacto de las sanciones en la economía rusa, según fuentes oficiales, se estima en 40.000 millones de dólares anuales, a los que habría que sumar 100.000 millones adicionales por la caída del precio del petróleo. La fuga de capitales se ha acelerado, superando los 150.000 millones de dólares en 2014; más del doble que los 62.000 millones del año anterior. Las previsiones oficiales estiman una contracción de la economía rusa en un 3,5-4% en 2015, o incluso mayor en función de la variación de los precios del crudo. Sin embargo, según un informe de la Comisión Europea, sólo un 1,1% de dicha contracción sería propiamente resultado de las sanciones.
53. Las sanciones industriales tienen especial impacto en los sectores de defensa y energético. En cuanto a la primera, la entrega de los dos portahelicópteros clase *Mistral* contratados por Rusia a Francia ha sido suspendida. No obstante, la adquisición de estos buques también estaba siendo cuestionada en Rusia, por no estar clara su utilidad estratégica y por dudas sobre posible corrupción en la firma de los contratos. Respecto a los componentes militares, los civiles de doble uso no están afectados por las sanciones; mientras que los estrictamente militares —que son una minoría— podrían crear dificultades en la fabricación de algunos sistemas de armamento, pero también para las empresas europeas que los suministran.



54. El principal problema para Rusia se refiere a las sanciones aprobadas por la propia Ucrania, ya que existe una mayor integración —aunque decreciente— entre las industrias de ambos países. Por ejemplo, en cuanto a la producción de ciertos misiles estratégicos, componentes de motores para helicópteros y algunos programas de aviones militares de transporte. Las sanciones ralentizarán partes del programa de armamento actualmente en curso, durante los próximos cinco años; pero en contrapartida tendrá lugar una sustitución de importaciones con el consiguiente proceso de reindustrialización. Así pues, aunque la economía rusa pueda entrar en recesión en los próximos años, la recuperación podría tener lugar también en un breve plazo.
55. Las sanciones más duras han sido las financieras, que afectan a la financiación de las empresas rusas a medio y largo plazo; lo que puede ralentizar la economía de ese país y estimular la búsqueda de mecanismos de financiación alternativos. Por ejemplo, el acuerdo ruso-chino para construir el gasoducto “Fuerza de Siberia”, que se financiará con adelantos monetarios chinos.
56. A pesar del impacto real de estas medidas, una mayoría de la opinión pública rusa —72% en marzo de 2015— apoya de momento que su país continúe con sus políticas en lugar de ceder a la presión internacional. Sólo un 20% se considera seriamente afectado por un desabastecimiento de alimentos, como consecuencia del embargo ruso a las importaciones procedentes de la UE. Si bien este descontento se irá sin duda incrementando si se mantienen las sanciones, es probable que el Kremlin cuente aún con un margen de maniobra suficiente para proseguir su estrategia en Ucrania a corto plazo, al menos en los próximos meses.

## ***Energía***

57. Los flujos energéticos, son igualmente estratégicos para la UE: en el caso extremo e improbable de que se decidiera prescindir por completo del gas ruso, significaría sustituirlo por otras fuentes más caras, lo cual pondría en riesgo las bases del crecimiento europeo en un contexto de crisis como el actual. También es fundamental para Rusia mantener sus exportaciones de energía a la UE, puesto que constituyen la base del 30-40% de sus ingresos presupuestarios y son esenciales para subvencionar el consumo energético interno. Por esta razón, Moscú también desea evitar que la confrontación sobre Ucrania afecte a este ámbito concreto de sus relaciones comerciales con la UE.
58. Las sanciones sobre el sector energético ruso ya están afectando a proyectos en curso o futuros. El problema es que parte de los proyectos, en especial los gasistas, se orientan a garantizar el abastecimiento futuro de la UE, con el consiguiente perjuicio a largo plazo para nuestra seguridad energética. Este tipo de sanciones se resolverán a medio plazo a través de la sustitución de proveedores, o realizando las exportaciones a través de terceros países. En particular, la suspensión de las ventas de tecnología alemana para el sector energético perjudica a Rusia, pero también a las mismas empresas alemanas.

59. La interdependencia ruso-europea hace improbable un corte del suministro de gas hacia el resto de Europa por decisión unilateral de Moscú, salvo en el caso de impago por parte de Kiev, como ha ocurrido en el pasado; una posibilidad que estaría excluida mientras Ucrania reciba ayuda financiera del FMI que le permita hacer frente a las facturas pendientes. Un riesgo a tener en cuenta son las tensiones ruso-ucranianas por haber comenzado Gazprom a proporcionar gas a los territorios separatistas, tras cerrarles Kiev el suministro; esta disputa debería finalizar con la aplicación del acuerdo de Minsk II, por el que Ucrania se compromete a restablecer todos los servicios públicos en dichas regiones.
60. El problema de fondo en cuanto al suministro energético ruso a Ucrania es que ésta recibía tradicionalmente gas subvencionado por Rusia, por motivos tanto políticos —mientras Kiev fuera un aliado de Moscú, lo cual ya no ocurre— como comerciales, para que no apareciesen problemas de tránsito del gas a la UE a través de territorio ucraniano. Este último punto se sustenta en que tradicionalmente, la posición de la UE era que sus compras de gas solo se consideraban entregadas cuando llegaban a su territorio; con lo que no asumía los riesgos derivados del transporte a través de Ucrania.
61. Con el conflicto actual, junto con la firma del Acuerdo de Asociación Ucrania-UE, los factores anteriores quedan totalmente desdibujados. En primer lugar, Ucrania ha abandonado el área de influencia rusa y no existen motivos para que este país no pague el gas al mismo precio que la UE. Respecto a la dimensión energética, la firma del acuerdo de libre comercio con Ucrania obliga a la UE a implicarse de forma más directa en la resolución de los problemas de tránsito del gas ruso. Esto transformará además en absolutamente no competitiva a la industria ucraniana — que estaba orientada a exportar a Rusia—, con lo que el país experimentará a medio plazo un fuerte proceso de desindustrialización.
62. Ucrania está recibiendo ayuda económica y asistencia técnica tanto de la UE como de otras instituciones internacionales. El FMI ha concedido un crédito de 17.500 millones de dólares, mientras que el Banco Mundial se ha comprometido a aportar hasta 2.000 millones de dólares en 2015. Por parte de la UE, el último paquete de ayuda aprobado en abril de 2015 alcanza los 1.800 millones de euros. Sin embargo, la condicionalidad asociada a esta ayuda es muy diferente en cada caso. Mientras que el Banco Mundial presta asistencia para la mejora de las infraestructuras y los servicios públicos o el aumento de la transparencia en el sector energético, el FMI exige aumentar los precios del gas para consumo doméstico y calefacción que pagan los consumidores hasta cubrir por completo los costes de suministro —lo que sólo sucedía hasta ahora en un 20-30%—, subida de los tipos de interés y reducción del gasto público en un 4,8% del PIB en cinco años. Estos recortes van a tener un impacto muy negativo en una población ya duramente golpeada por una larga crisis económica y por el conflicto armado.
63. La UE debe tomar medidas para garantizar su seguridad energética en el hipotético caso de una interrupción de suministro, evitando ante todo que ninguno de sus Estados miembros dependa excesivamente del gas ruso: así sucede con Finlandia, los Estados bálticos, la República Checa o Bulgaria, que importan un 80%-100% de su consumo de Rusia. En comparación, otros países como Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Bélgica o España no importan gas ruso en absoluto.

64. Para ello, la UE debe aumentar su capacidad de importación de gas natural licuado (LNG) y de almacenaje, así como establecer interconexiones de doble vía entre los Estados miembros que permitan hacer frente de forma solidaria a situaciones de desabastecimiento. En este sentido, sería también necesario considerar la opción de un balance energético europeo menos dependiente de gas y petróleo, potenciando las energías renovables.
65. Al mismo tiempo, la cooperación con Rusia para garantizar el suministro europeo sigue siendo esencial por dos motivos. Por un lado, el actual enfrentamiento está cambiando la posición de Rusia respecto a Europa en términos energéticos, apostando por construir plantas de licuefacción de gas para abastecer a nuevos clientes por vía marítima, además de mediante gasoductos. Es el caso de los yacimientos de la península de Yamal, cuya producción se enviará por la ruta norte del Ártico al pujante mercado de Asia-Pacífico. No obstante, esta diversificación de las exportaciones rusas no es excluyente con mantener el abastecimiento a Europa, ni tampoco una consecuencia directa del conflicto de Ucrania; por el contrario, viene de mucho más atrás, como consecuencia del descenso de la demanda europea y el paralelo crecimiento de la demanda china.
66. El acuerdo entre Rusia y China de mayo de 2014 para el suministro de hasta 38 miles de millones de metros cúbicos (bcm) anuales de gas natural a China desde la zona del Baikal a través del gasoducto “Fuerza de Siberia” no afectaría a la UE, ya que se trataría de explotar nuevos yacimientos en esa zona de Siberia Oriental. Más preocupante, sin embargo, es el acuerdo de mayo de 2015 para la construcción de la “ruta occidental” o gasoducto “Altai” desde Yamal hasta la región china de Xinjiang; ya que este proyecto —que suministraría hasta 30 bcm adicionales— haría competir a la UE con China por acceder a los mismos yacimientos de gas ruso.
67. La UE está firmemente decidida a reducir el precio pagado y disminuir las cantidades de gas importadas de Rusia. En estas condiciones, la construcción por parte de Moscú de su propio Gasoducto del Sur de Europa se transforma en una apuesta muy arriesgada en la mayoría de los diseños propuestos hasta el momento: tanto el ahora cancelado *South Stream*, a través de Bulgaria, como el nuevo *Turkish Stream* por Turquía, que podría llegar a no ser rentable.
68. Al mismo tiempo, las actuales tensiones entre Rusia y la UE están llevando a Moscú a tratar de aumentar las ventas a China; por lo que si la UE no estima adecuadamente el ritmo de reducción de su compra de gas ruso, podría tener problemas para adquirir gas en Rusia por falta de oferta.
69. La opción más conveniente para la UE desde el punto de vista de reducir su dependencia energética de Rusia sería el *Southern Gas Corridor* desde Azerbaiyán, que no atravesaría territorio ruso. Además, al poder negociar con un mayor número de productores el suministro por esa vía, se facilitaría la reducción del precio pagado. Sin embargo, la rentabilidad de este gasoducto sería dudosa si no se consigue añadir el gas procedente de Turkmenistán.
70. El *Turkish Stream*, por su parte, podría ser más viable económicamente pero cuenta con los inconvenientes de mantener la dependencia de Rusia, el alto coste de su construcción a través del mar Negro y el posible agravamiento de las tensiones entre

los Estados Miembros del norte y del sur de la UE, si Grecia o Italia aumentaran sus importaciones de gas ruso en contra de la opinión de otros gobiernos europeos.

71. No obstante, una disminución del comercio de gas ruso con la UE como resultado de esta estrategia europea puede tener el efecto no deseado de agudizar la actual crisis política, al convencer a Moscú de que la UE no debe ser un socio tan prioritario para sus relaciones comerciales como China u otros posibles clientes. Si no se gestiona adecuadamente el impacto político de esta diversificación energética, manteniendo la interdependencia económica en otros ámbitos, Rusia vería reducidos sus incentivos para adoptar paulatinamente una posición más moderada en torno a Ucrania, con el fin de restaurar en un plazo razonable sus relaciones con la UE.

# III. Recomendaciones para el futuro

72. La estrategia de la UE hacia Rusia debe reformularse avanzando en cuatro ejes de forma simultánea, aunque el primero de ellos es el más urgente: (a) resolución negociada del conflicto en Ucrania, (b) diálogo institucional paneuropeo, (c) refuerzo de la asociación económica y comercial, y (d) mayor conocimiento entre sociedades.

## *Resolución negociada del conflicto en Ucrania*

73. Nuestras relaciones con Rusia deben partir de nuestra posición geopolítica diferenciada. La alianza con otras potencias con las que compartimos ciertos valores —como EE.UU.— no es incompatible con la capacidad de la UE para desarrollar una acción exterior independiente, eligiendo la estrategia más adecuada para lograr nuestros objetivos.

74. En el caso de Ucrania, la resolución negociada del conflicto defendida por Alemania y Francia frente a quienes abogan por ofrecer ayuda militar a Kiev para continuar la guerra es un ejemplo claro de esta necesidad de tener en cuenta los intereses europeos, para los cuales la prioridad debe ser poner fin a una escalada militar que afecta ante todo a nuestra propia seguridad.

75. Para lograr avances concretos en la negociación con Rusia, es necesario partir de nuestros respectivos intereses para acercar posiciones y lograr acuerdos de forma pragmática. Esta experiencia de cooperación en materias concretas de interés mutuo será la que gradualmente podrá crear la confianza necesaria para un acercamiento en el ámbito de los valores; que, en todo caso, se producirá a largo plazo y en la medida en que así lo deseen nuestras respectivas sociedades civiles.

76. La política exterior de la UE hacia el vecindario compartido con Rusia debe incluir tanto la promoción de los valores y estándares democráticos —entendidos como buena gobernanza y Estado de Derecho— como la construcción de un Estado del Bienestar, la reducción de las desigualdades sociales y niveles de seguridad compartidos, a lo que aspiran legítimamente muchos ciudadanos de esos países.

77. La aplicación del área de libre comercio UE-Ucrania prevista en el Acuerdo de Asociación debe evitar la destrucción del tejido productivo ucraniano por la penetración de compañías europeas en su mercado; así como el grave impacto social

de las medidas de ajuste presupuestario, como el despido de empleados públicos y la subida de los precios de suministros básicos. Convertir a Ucrania en un caso de éxito de modernización y reducción de las desigualdades serviría como ejemplo positivo para aumentar el atractivo de la UE entre la propia ciudadanía rusa.

78. Si prosigue el deterioro de las condiciones de vida de los ucranianos, como resultado de la guerra y del programa de ajuste económico, existe el riesgo de que aumente la desafección de los ciudadanos hacia las instituciones dando lugar a nuevas turbulencias políticas, al verse frustradas las esperanzas —alentadas por la propia UE durante el Euromaidán— acerca de la prosperidad futura que traería la firma del Acuerdo de Asociación.
79. La ayuda financiera y técnica ofrecida por la UE, el FMI y el Banco Mundial debe condicionarse en primer lugar a la puesta en marcha de reformas contra la corrupción —endémica en el país— y la excesiva burocratización, que están impidiendo su recuperación económica.
80. La UE tiene un papel decisivo en contribuir a la reconstrucción tras el conflicto armado en el Donbass, promoviendo además el desarrollo económico y social y la reconciliación interétnica en todo el país.
81. La UE debe afrontar como una amenaza el auge de la xenofobia en cualquiera de sus manifestaciones dentro de Ucrania, sin que el conflicto armado con Rusia pueda justificar que se legitime a grupos violentos de ultraderecha o se permita que estos formen unidades militares para combatir contra los separatistas. La ciudadanía no debe estar definida por opiniones políticas o criterios étnicos, sino por la igualdad de derechos dentro del respeto a las distintas identidades culturales y la protección de lenguas —como el ruso— que utiliza una parte sustancial de la población.
82. La anexión de Crimea como república dentro de la Federación Rusa, ilegal desde el punto de vista del Derecho Internacional, parece sin embargo un hecho de difícil vuelta atrás. Aunque la UE continúe sosteniendo la soberanía ucraniana sobre este territorio, debe desvincular este contencioso del conflicto armado en las regiones del Donbass, para evitar bloqueos que impidan avanzar en una resolución negociada de este último problema, donde todavía es posible el acuerdo.
83. Para resolver el conflicto armado es necesario que tanto Ucrania como Rusia y los rebeldes cumplan los compromisos adquiridos en el acuerdo de Minsk-II:
  - 83.1. Por parte de Kiev, debe avanzarse en una reforma constitucional que otorgue a los territorios separatistas de Donetsk y Lugansk un encaje dentro del Estado que satisfaga las aspiraciones de autogobierno de sus ciudadanos, mantenidas desde antes del actual enfrentamiento y de la intervención de Moscú. La única solución viable que podría ser aceptada por la población local —así como por los dirigentes separatistas y Rusia— pasaría por una amplia autonomía dentro de un Estado ucraniano federal o muy descentralizado, que les permitiera elegir a sus propios líderes y proteger sus vínculos económicos y culturales con Rusia, sea cual sea el partido que gobierne en Kiev.

- 83.2. Por parte de Moscú, deben retirarse los combatientes de cualquier tipo que hayan llegado a Ucrania procedentes de territorio ruso, cesar el envío de suministros a los insurgentes —a excepción de la ayuda humanitaria—, y presionar a los líderes separatistas para que respeten lo pactado en Minsk, donde se comprometieron a permanecer dentro del Estado ucraniano con la posibilidad de competir por el poder político dentro del marco legal.
- 83.3. Todas las partes tienen la obligación de facilitar el acceso de los observadores internacionales para verificar el cumplimiento del acuerdo; acelerar el restablecimiento de las comunicaciones y los servicios públicos entre las zonas separatistas y el resto de Ucrania; y permitir el envío de ayuda humanitaria, alimentos y medicinas a la población civil afectada, poniendo fin al bloqueo que sufren estos territorios.

### ***Diálogo institucional paneuropeo y seguridad global***

84. Un país como Ucrania —dividido, con un conflicto armado y una grave inestabilidad interna— no reúne las condiciones para avanzar hacia el ingreso en la OTAN, a pesar de que el gobierno de Kiev trate de impulsarlo por razones políticas y como fuente de legitimidad ante Occidente. Esta posibilidad fue una de las causas del conflicto actual, al convencer a Moscú de que el triunfo del Euromaidán podría hacerle perder su base de Sebastopol en beneficio de la Alianza. El papel de la OTAN en el enfrentamiento dialéctico con Rusia, casi en términos de nueva Guerra Fría, tampoco está contribuyendo a la desescalada militar ni al progreso de las negociaciones.
85. La OSCE, como principal organización de seguridad paneuropea donde participan como miembros de pleno derecho tanto los Estados de la UE como Ucrania y Rusia, debe adoptar el papel central en la resolución del conflicto según lo previsto en el acuerdo de Minsk II. Además, debe aportar su experiencia en la fase posterior contribuyendo junto con la UE a la reconstrucción postconflicto, la desmovilización y reintegración de excombatientes a la vida civil, la reconciliación entre los ciudadanos de distintas identidades y sentimientos nacionales o lingüísticos, y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho en el conjunto de Ucrania, que asegure el respeto a las minorías.
86. Una vez quede superada esta crisis, la OSCE debe aprovechar también su potencial para alcanzar un consenso sobre el futuro de la actual arquitectura europea de seguridad, al tratarse del único foro sobre estas cuestiones en el que participan tanto los Estados miembros de la UE como Rusia, Ucrania y EE.UU. Esto sólo será posible en el marco de una OSCE renovada, que cumpla el papel central que debió desempeñar tras la Guerra Fría en la construcción de una seguridad común para todo el continente europeo.
87. Debe establecerse un diálogo institucional permanente tanto entre la UE y la Unión Económica Eurasiática como entre la OTAN y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, como medida de construcción de confianza que incremente la transparencia mutua en el marco de las respectivas ampliaciones, prevenga la escalada de nuevos conflictos y haga posible el intercambio de propuestas para afrontar amenazas compartidas.

88. En el marco de la revisión de la Política Europea de Vecindad, la UE debe establecer un modelo de relación más flexible que le permita satisfacer las aspiraciones de los países del vecindario compartido con Rusia, pero al mismo tiempo asegurar la coordinación de esta política con las relaciones entre la UE y Moscú; evitando que ambas dimensiones sean percibidas como mutuamente excluyentes y competitivas entre sí, creando dinámicas de “juego de suma cero”.
89. El llamado “formato de Normandía” utilizado para los acuerdos de Minsk —que incluye a Alemania, Francia, Rusia y Ucrania— puede seguir manteniendo su utilidad como mecanismo informal, pero no debe reemplazar la necesidad de lograr una posición común europea que incluya a los demás Estados miembros.
90. La UE debe establecer un diálogo de seguridad con Rusia como foro diferenciado más allá de las actuales cumbres, en el que puedan plantearse las preocupaciones de ambas partes e identificar amenazas comunes frente a las que cooperar mediante acciones concretas. El formato sería similar al adoptado dentro de la Alianza Atlántica por el Consejo OTAN-Rusia (NRC), el cual ha logrado desarrollar una limitada cooperación práctica mediante reuniones y ejercicios conjuntos entre fuerzas armadas. Sin embargo, la UE debe evitar que —al igual que en el NRC— esta relación se limite a un contacto superficial, sin resolver el problema de fondo de la desconfianza y las percepciones mutuas de amenaza. En este sentido, las relaciones OTAN-Rusia han adoptado una retórica de adversarios en el marco de la crisis de Ucrania; lo que limita, naturalmente, la contribución que el NRC pueda hacer a la resolución del conflicto.
91. El objetivo a largo plazo debe ser avanzar hacia una mayor cooperación entre las distintas organizaciones europeas, euroatlánticas y eurasiáticas, que permita construir finalmente un espacio de seguridad común e indivisible.

### ***Refuerzo de la asociación económica y comercial***

92. Las sanciones a Rusia deben suprimirse progresivamente a medida que se verifique el cumplimiento de las sucesivas fases del acuerdo de Minsk II por parte de Moscú. Estas medidas no sólo no han logrado detener la intervención rusa en Ucrania, sino que además, resultan contraproducentes para las exportaciones europeas y para el futuro de las relaciones mutuas, ya que contribuyen a aislar a Rusia del resto de Europa y fomentar su acercamiento a socios alternativos.
93. Mantener y reforzar la interdependencia económica entre la UE, Ucrania y Rusia representa un factor de estabilidad a largo plazo, al crear un “colchón de intereses” que amortigüe los efectos de nuevas crisis e incentive una rápida resolución de las mismas. La implementación de la nueva área de libre comercio UE-Ucrania no debe ser incompatible con las relaciones comerciales ya existentes entre Rusia y Ucrania. Al mismo tiempo, plantear a medio plazo un acuerdo paralelo de libre comercio entre la UE y Rusia serviría para atenuar las percepciones negativas de Moscú hacia la ampliación de la Unión, convirtiendo el vecindario compartido en un puente entre ambas en lugar de un territorio por el que competir.
94. La UE debe diversificar su abastecimiento energético, evitando que ninguno de sus Estados miembros dependa excesivamente del gas ruso mediante el aumento de su capacidad de importación de gas natural licuado (LNG) y de almacenaje; el



establecimiento de conexiones de doble vía entre los Estados miembros para cubrir posibles situaciones de desabastecimiento; y la transición hacia un modelo energético menos dependiente de gas y petróleo, potenciando las energías renovables.

95. Apoyar el proyecto de gasoducto *Southern Gas Corridor* desde Azerbaiyán hacia la UE para reducir la dependencia europea del gas ruso; pero asegurando también el suministro por esta ruta de otros productores como Turkmenistán, con el fin de garantizar su rentabilidad.
96. Gestionar adecuadamente el impacto político de la reducción de las importaciones europeas de gas ruso y del aumento de las exportaciones rusas a China, con el fin de evitar tanto situaciones de desabastecimiento de la UE por falta de oferta como un giro irreversible por parte de Rusia hacia China como principal socio estratégico si disminuye su dependencia de las exportaciones a la UE.

### ***Mayor conocimiento entre sociedades***

97. Para hacer posible el anclaje progresivo de Rusia en Europa, debe superarse el plano estrictamente intergubernamental fomentando el diálogo directo entre las empresas, las organizaciones sociales y los ciudadanos rusos y de la UE, en especial los jóvenes. Este intercambio permitirá difundir con mayor eficacia valores comunes de tolerancia y respeto a los derechos humanos.
98. La política de visados no debe ser un instrumento sancionador hacia Rusia, puesto que resultaría contraproducente al aumentar el aislamiento de su sociedad, y por tanto su mayor receptividad al discurso antioccidental impulsado por el Kremlin. Por el contrario, debe facilitarse el conocimiento mutuo mediante el turismo y los contactos educativos o culturales.
99. El Espacio Europeo de Educación Superior o “proceso de Bolonia”, al que también pertenece Rusia, es un marco idóneo para el desarrollo de acuerdos de cooperación entre las universidades de los países de la UE y las de Rusia, actualmente muy limitados. El programa *Erasmus Mundus* de la Comisión Europea cuenta con una línea de acción para países terceros, que puede reforzarse para facilitar el establecimiento de programas de intercambio con un mayor número de instituciones; así como ampliar el número de becas para estudiantes y académicos.
100. Una Rusia que cada vez se hiciera más europea y una Europa que conociera mejor a Rusia, en lugar de crear nuevos muros o líneas divisorias, serían la mejor vía para garantizar a largo plazo la seguridad y la estabilidad de nuestro continente.

## Últimos documentos de trabajo publicados

61/2011. **La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.** Elena Muñoz Gálvez.

62/2011. **Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea.** Ana Agúndez García, Carlos Garcimartín Alférez, Juan López Rodríguez, Jesús Rodríguez Márquez, Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

63/2011. **La contribución de los estados miembros al sostenimiento de la política común de seguridad y defensa europea.** Paulina Correa Burrows

64/2012 **Los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea con Centroamérica y MERCOSUR: Presente y futuro.** Pilar Ruiz Huélamo, Ángeles Sánchez Díez

65/2012 **The Atlantic Alliance's New Strategic Concept: Implications for the European Union.** James Rogers

66/2012 **Avances y retos de la Ayuda Oficial al Desarrollo en Malí. La Cooperación Española desde 2005.** Fátima de Valcárcel , Hadji Malick Cissé

67/2012 **España en el océano de donantes en Senegal: ¿Sólo un socio más?** Fátima de Valcárcel , Hadji Malick Cissé

68/2012 **La política española de cooperación al desarrollo hacia África. Recomendaciones para afrontar los retos pendientes.** Miguel Ángel Lombardo, Érika María Rodríguez Pinzón

69/2012 **Cooperación civil-militar y multilateralismo en las operaciones de paz.** Amparo Tortosa Garrigós

70/2012 **Reforma fiscal y nuevo modelo de desarrollo de América Latina: los casos de Perú y Colombia.** Domingo Carbajo Vasco

71/2012 **La Unión Bancaria desde una perspectiva española.** Angel Berges Lobera, Emilio Ontiveros Baeza, Francisco José Valero López

72/2013. **El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada.** Bernardo Navazo López

73/2013. **La gestión de crisis en España. Una propuesta de renovación ante la revisión de la Estrategia Española de Seguridad.** Álvaro Frutos Rosado

74/2013. **La industria de defensa en España y sus capacidades tecnológicas.** Constantino Méndez, Manuel García Ruiz, Jaime Denís Zambrana y Francisco de Argila Lefler

75/2014. **La Unión Bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014.** Ángel Berges Lobera, Emilio Ontiveros Baeza, Francisco José Valero López.

76/2014. **El papel de España en la seguridad marítima del mediterráneo occidental.** Francisco J. Ruiz González.

77/2014. **The New European Parliament: towards economic recovery.** Michael Dauderstädt, José Enrique de Ayala, Vicente Palacio, Domenec Ruiz Devesa.

Para descargar los documentos de esta colección en PDF:

<http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo>