



Documento de Estrategia Nacional 2007-2013

RESUMEN

FEDERACIÓN DE RUSIA

RESUMEN

Los principales intereses de la UE en Rusia residen en promover la estabilidad política y económica de la Federación, mantener un suministro de energía estable, una mayor cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior, el medio ambiente y la seguridad nuclear a fin de prevenir las amenazas a la seguridad «blandas» y en intensificar la cooperación con Rusia en el Cáucaso Meridional y en los NEI Occidentales para lograr la estabilidad geopolítica de la región CEI.

La cooperación de la UE con Rusia está concebida como una asociación estratégica y está diseñada para reforzar dicha asociación.

En la Cumbre de San Petersburgo de mayo de 2003, la UE y Rusia decidieron crear cuatro «espacios comunes»: un espacio económico común, un espacio común de libertad, seguridad y justicia, un espacio de cooperación en el ámbito de la seguridad exterior y un espacio común para la investigación, la educación y la cultura. En la Cumbre de San Petersburgo de mayo de 2005 se adoptó un conjunto de planes de trabajo encaminados hacia tales espacios comunes.

La consecución de estos espacios comunes es vulnerable ante las amenazas en materia de seguridad, por lo que uno de los principales objetivos de la acción exterior de la UE es mitigar y prevenir cualquier tipo de amenaza. La guerra de Chechenia ha provocado problemas humanitarios generalizados y la crisis, que continúa abierta, ha amenazado con sumir a todo el Cáucaso Septentrional en el caos y la guerra. Por tanto, la UE está interesada en apoyar la estabilización, la recuperación y, en último término, el desarrollo del Cáucaso Septentrional.

La UE tiene un especial interés en el *oblast* de Kaliningrado, ya que está rodeado de Estados miembros de la Unión. Su objetivo es garantizar la plena materialización del potencial socioeconómico de Kaliningrado y su región circundante.

La UE hace especial hincapié en el fomento de la democracia, el Estado de Derecho y la buena gobernanza en general, así como en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Documento de Estrategia Nacional sobre Rusia se basa en la premisa de que los espacios comunes, como expresión definitoria de la política de la Unión respecto a la Federación de Rusia, la Política Europea de Vecindad de la UE, más amplia, la Estrategia Europea de Seguridad y sus objetivos de desarrollo se refuerzan mutuamente y constituyen juntos un planteamiento sólido y coherente de las relaciones con Rusia.

En las circunstancias políticas y económicas actuales, la UE deberá trabajar duramente si quiere seguir presionando para que se materialicen los espacios comunes. Rusia se caracteriza por una burocracia fuerte, un sistema jurídico políticamente sesgado, unas fuerzas del orden poderosas y represivas y una sociedad civil relativamente débil. El poder está cada vez más concentrado en la administración presidencial.

El crecimiento económico de Rusia en los últimos años ha sido absolutamente espectacular, y se sigue manteniendo. El entorno macroeconómico, positivo en

general, y el superávit actual de cuenta corriente pueden atribuirse en gran medida, aunque no exclusivamente, a los elevados precios del petróleo y de los productos básicos. Pero hasta ahora Rusia no ha aprovechado la posibilidad ofrecida por los elevados precios del petróleo para diversificar visiblemente su economía en vez de mantenerla centrada en el sector energético. En los últimos tiempos el ritmo de las reformas se ha ralentizado y existe la percepción de que el Estado interfiere cada vez más en la economía, lo que afectará negativamente a la confianza empresarial.

El programa TACIS ha sido el mayor programa de asistencia técnica a la Federación, por un importe superior a los 2 700 millones de euros desde 1991, y se ha justificado tradicionalmente como instrumento para facilitar y, sin duda, fomentar la transición a la democracia y la economía de mercado. La ventaja comparativa del programa TACIS reside en parte en la clara línea política que lo sustenta, y ha demostrado ser un marco útil y flexible para apoyar la transición en Rusia. Puesto que la cooperación futura se dirige también hacia el apoyo de unos objetivos estratégicos claros –los espacios comunes–, puede esperarse que el nuevo instrumento tenga éxito, siempre que no se reparta demasiado entre sectores. Se deberán hacer mayores esfuerzos en las intervenciones para el desarrollo con un espíritu de mayor igualdad con vistas a lograr un sentido de la apropiación acrecentado por parte rusa y será necesario intensificar la coordinación con los demás donantes para que los trabajos se complementen y exista una coherencia de enfoque.

La Comisión debe tomar rumbo hacia el cumplimiento de los objetivos fijados por la UE para su relación con Rusia, para lo que deberá desplegar todas las combinaciones de políticas e instrumentos a su disposición, incluida la cooperación financiera, principalmente al amparo del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI en sus siglas inglesas). El ENPI incluye una asignación nacional para Rusia, así como componentes regionales y transfronterizos. La cooperación financiera con Rusia podrá contar también con fondos procedentes del instrumento de seguridad nuclear, del instrumento de democracia y derechos humanos y de una serie de programas temáticos.

La financiación al amparo de la asignación nacional queda limitada a 30 millones de euros anuales en el período comprendido entre 2007 y 2010. El presente informe, así como el Programa Indicativo Nacional para Rusia con él vinculado, describen la manera de prestar apoyo de la forma más eficaz posible a la asociación estratégica con Rusia a través de la cooperación financiera. La estrategia de cooperación financiera deberá consistir en prestar un apoyo cuidadosamente seleccionado para afianzar los espacios comunes. Una parte determinada de él se asignará a la recuperación y el desarrollo del Cáucaso Septentrional y Kaliningrado y a objetivos de seguridad en ambos.

ESTRATEGIA DE RESPUESTA DE LA CE

Una década y media después de la transición, la relación de la UE con Rusia no puede ni deber ser la de donante-receptor.

Los espacios comunes se han establecido en un espíritu de cooperación e interés mutuo y sus planes de trabajo fijan el programa de cooperación entre los socios estratégicos. La UE y Rusia están constituyendo una relación contractual renovada destinada a proporcionar el marco jurídico necesario de una asociación estratégica.

La UE aspira a lograr un compromiso constructivo y mutuamente beneficioso con los elementos progresistas del Gobierno, la política y la sociedad rusas dentro del marco proporcionado por el ACC y los espacios comunes, ofreciendo al mismo tiempo apoyo y aliento para resolver los problemas generados por la situación del Cáucaso Septentrional.

Combinación de políticas

En el anexo 3 se recoge un esquema de las relaciones entre la Federación de Rusia y la Comisión Europea en el marco del Acuerdo de Colaboración y Cooperación actual y los espacios comunes.

Es el papel de la Comisión Europea fijar un curso hacia la consecución de los objetivos de la UE expresados en los espacios comunes, y hacerlo utilizando toda la combinación de políticas e instrumentos a su disposición. Así, la UE ofrece a Rusia una participación en su mercado interior, un apoyo decidido a la reforma política, económica y social, así como para luchar contra las amenazas medioambientales y de seguridad, y le ofrece también la posibilidad de participar en toda una serie de programas de la UE. Prácticamente participarán todos y cada uno de los servicios de la Comisión, así como una serie de Instituciones europeas, tales como Europol, Eurojust, Frontex, la Fundación Europea de Formación y Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías.

Instrumentos financieros

Para contribuir a la realización de los objetivos de la política exterior de la UE se pondrán a disposición de la Comisión Europea una serie de instrumentos financieros dentro de las nuevas perspectivas financieras para 2007-2013.

Es improbable que la totalidad de recursos disponibles para la cooperación financiera con Rusia en virtud de *todos* los instrumentos y programas juntos, tanto nacionales, regionales, transfronterizos como temáticos, sirva para mucho más que para igualar los niveles de asistencia anterior al amparo de la asignación nacional del pasado por sí sola. El reto consistirá en velar por que una asignación generalmente modesta tenga un máximo impacto en términos de objetivos de las políticas. Independientemente de la repercusión que TACIS y otros instrumentos hayan podido tener en el pasado, dado el tamaño y los resultados recientes de la economía rusa, no sería procedente ahora aspirar a obtener efectos directos en el desarrollo económico o los indicadores sociales como objetivo de principio de la cooperación (excepto, posiblemente, en los casos del Cáucaso Septentrional o Kaliningrado).

Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI)

El ENPI será el principal instrumento financiero para prestar apoyo a la aplicación de la asociación estratégica con Rusia. Incluye una asignación nacional para Rusia, así como componentes regionales y transfronterizos. También podrá disponerse para la cooperación financiera con Rusia de fondos procedentes del instrumento de seguridad nuclear, el instrumento de democracia y derechos humanos y una serie de programas temáticos.

Para que todos estos instrumentos puedan extenderse a Rusia, la Federación deberá aceptar las disposiciones generales aplicables a la cooperación financiera con la Comisión, lo que implica la firma del acuerdo marco general que cubre dicha cooperación.

Asignación nacional

La **asignación nacional** correspondiente a Rusia ascenderá a 30 millones de euros anuales (es decir, menos de la mitad de la asignación anual media a Rusia de los últimos años al amparo del programa TACIS). Se ha determinado que este importe es adecuado para promover los objetivos políticos, más que como resultado de la aplicación de criterios de población o económicos previamente establecidos. El objetivo preponderante de la asignación nacional es consolidar la asociación estratégica con Rusia. Se dedicará a asesoramiento normativo cuidadosamente seleccionado sobre políticas, apoyo institucional u otras actividades destinadas a reforzar esta asociación. Las acciones financiadas en apoyo de los espacios comunes (el eje de la asociación) responderán a los planes de trabajo correspondientes.

Un porcentaje determinado de la asignación nacional se dedicará a la recuperación y el desarrollo y a objetivos de seguridad (a través de las más clásicas transferencias de recursos y las inversiones) de dos regiones concretas.

El objetivo de la cooperación financiera de la CE en el Cáucaso Septentrional es apoyar la estabilización, la recuperación y, en último término, el desarrollo socioeconómico de la región. La asignación nacional se utilizará, en la medida de lo posible, para enlazar las actividades actuales de ayuda de emergencia y rehabilitación financiadas por ECHO con la recuperación y, posiblemente, el desarrollo a largo plazo, especialmente en Chechenia.

En Kaliningrado el objetivo será garantizar la plena materialización del potencial de desarrollo socioeconómico del *oblast* y su región circundante. Se tendrá en cuenta el considerable importe de financiación que ya se ha asignado al *oblast* en los últimos años.

Las decisiones sobre las prioridades políticas de los espacios comunes que deben contar con apoyo de la cooperación financiera surgirán del diálogo entre la Comisión y el Gobierno ruso. La creación de una estructura o estructuras de tipo secretaría vinculadas con la administración rusa (asociadas con los coordinadores de los espacios comunes) facilitaría tal acuerdo con la Comisión.

Habida cuenta de que los recursos son limitados, se debe conceder prioridad a las acciones en función de su capacidad potencial de contribuir directamente a la realización de los objetivos de las políticas. Con objeto de evitar una dispersión excesiva de la modesta financiación, se acordará concentrar la cooperación financiera en un número limitado de acciones.

Dado que una serie de estrategias y políticas del Gobierno de Rusia son pertinentes para lograr los objetivos de la UE, los recursos de la CE pueden añadir valor respaldándolos.

En pro de la eficacia, se prestará especial atención a un análisis contextual riguroso mediante la utilización de estudios económicos llevados a cabo por organizaciones internacionales especializadas o los Estados miembros de la UE, como complemento de los estudios efectuados por la propia Comisión. La coordinación con otros donantes se incrementará paulatinamente, tanto en las fases iniciales como en las finales, en aras de la complementación y la coherencia.

Los sectores correspondientes a los espacios comunes en los que se concentró la ayuda en el periodo 2000-2006 en virtud de TACIS y otros instrumentos se tendrán en cuenta en la planificación de intervenciones, así como el grado de éxito de la asistencia prestada previamente, especialmente a la vista de las evaluaciones recientes y en curso.

El compromiso de Rusia quedará garantizado mediante la petición de cofinanciación o de la aportación de contribuciones en especie, cuando proceda, y, como mínimo, se espera que las autoridades faciliten la ejecución de las acciones financiadas. En el caso de que el compromiso con las actividades de un sector concreto sea ambiguo, no deberá reservarse financiación.

Una parte de la financiación puede utilizarse para conseguir fondos a través de préstamos que pueden conceder el BEI, el BERD u otras instituciones financieras internacionales, posiblemente a través de contribuciones al Fondo de Inversión para la Vecindad propuesto. Sin embargo, no se espera que se conceda financiación en forma de subvenciones para financiar contratos de obras de proyectos de infraestructuras al margen de la asignación nacional (aunque podría hacerse una excepción para el Cáucaso Septentrional).

La Delegación de Moscú mantiene amplios contactos con agentes no estatales. Existe una clara conciencia de que la participación de la sociedad civil en la cooperación financiera puede contribuir a sustentar el desarrollo de los espacios comunes.

En la planificación de las intervenciones se tendrán en cuenta las cuestiones transversales.

Dado que el objetivo general de la asignación nacional es afianzar una asociación estratégica, un indicador del éxito de la estrategia nacional sería que los objetivos políticos acordados en los planes de trabajo se materializaran gracias a la cooperación financiera. Sin embargo, teniendo en cuenta el gran tamaño del país, su economía y su Gobierno, desde una perspectiva realista ha de aceptarse que, frecuentemente, será difícil atribuir

directamente tales avances a la cooperación financiera con la Comisión Europea. No obstante, la convicción es que la asociación estratégica con Rusia debe verse respaldada por un cierto nivel de cooperación financiera con objeto de prestar apoyo a objetivos políticos que puede ser difícil materializar sin una incentivación financiera razonable.

Programa regional (Vecindad Oriental)

La participación rusa en el programa regional TACIS ha sido limitada, y aún puede resultar un reto garantizar la participación de este país en todos los aspectos. Sin embargo, las señales recientes han sido más alentadoras y los sectores que pueden optar a ayuda en 2007-2010 son claramente relevantes para la realización de, al menos, tres de los espacios comunes, concretamente, del espacio económico común y el espacio común de libertad, seguridad y justicia. Entre tales sectores se hallan:

- las cuestiones relacionadas con transporte, energía y comercio e inversión;
- la cooperación medioambiental (agua: la Iniciativa de la UE para el agua, los bosques, los centros regionales de medio ambiente y las consecuencias regionales de la contaminación industrial);
- cuestiones de libertad, seguridad y justicia (gestión de fronteras y migraciones, aduanas y lucha contra la delincuencia organizada y la droga);
- actividades de persona a persona a través de las organizaciones de la sociedad civil
- y
- actividades de retirada de minas (la financiación de actividades en este sector a nivel regional produce economías de escala, ya que se ponen en común conocimientos técnicos específicos y experiencia, aunque es probable que también sea necesaria la financiación a nivel nacional).

Es posible que se pueda prestar alguna ayuda a través del programa regional a la Dimensión septentrional, cuyos objetivos son compatibles con los del programa regional, y al amparo de la cual se espera que se preste una atención especial en el periodo posterior a 2006 a Rusia Noroccidental.

Programas de cooperación transfronteriza / de vecindad y asociación

Una serie de Repúblicas y *oblasts* rusos podrán optar a seis de los programas de vecindad propuestos al amparo del ENPI, a saber: Barents y el mar Báltico; Karelia y el sureste de Finlandia/Rusia; Estonia/Letonia/Rusia; y Lituania/Polonia/Rusia (esta última, de especial relevancia para el desarrollo de Kaliningrado). La parte rusa ha mostrado interés en la planificación de los programas de vecindad. Se espera que dichos programas sean pertinentes concretamente para el espacio económico común y el espacio común de libertad, seguridad y justicia. Se abordarán cuatro objetivos generales:

- fomentar el desarrollo económico y social en las zonas transfronterizas;

- tratar de resolver retos comunes en varios ámbitos, tales como el medio ambiente, la sanidad pública y la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada, incluida la droga (el tráfico y la reducción de la demanda);
- mejorar la eficacia y la seguridad de las fronteras, y
- fomentar los contactos de tipo personal.

Se espera que determinados programas contribuyan a la realización de los objetivos de la Dimensión norte.

Programa para toda la región

Existirá un programa regional global que comprende toda la zona y que abarcará también a Rusia. El programa incluirá una asignación dedicada al nuevo TEMPUS en toda la zona y en Rusia, y también a un nuevo plan de becas para estudiantes al cual podrán optar los estudiantes rusos.

La parte rusa ha enfatizado la importancia de los contactos personales para los espacios comunes. Aunque el grado de utilización de las becas actuales de Erasmus Mundus no ha sido tan alto como podría haber sido, los intercambios académicos y de estudiantes cuentan con un gran potencial de establecimiento de contactos y comprensión mutua. Por ello, se ha añadido un importe de 9 millones de euros, que, de otro modo, se habría incluido en la asignación nacional para Rusia, al programa para toda la región del ENPI, concretamente, a la cuota rusa de la asignación al amparo de ese programa para TEMPUS y el régimen de becas de vecindad. De esta forma, la asignación rusa para TEMPUS y para becas alcanzará los 27 millones de euros anuales.

El programa para toda la región incluirá también una asignación para TAIEX y el hermanamiento, que actualmente se ha ampliado también a Rusia.

Instrumento de democracia y derechos humanos

Entre los objetivos de este instrumento se encuentran mejorar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, prestar apoyo a las víctimas de la represión o la violencia y fomentar la democracia. Otro objetivo es reforzar el papel de la sociedad civil en la promoción de los derechos humanos y la reforma democrática y el apoyo a la prevención de conflictos. Se facilitará financiación en forma de subvenciones a la sociedad civil y a organizaciones internacionales, incluidos determinados organismos de las Naciones Unidas.

Los proyectos financiados a través de este instrumento serán relevantes para el espacio común de libertad, seguridad y justicia, concretamente para la aspiración de fomentar la democracia y los derechos humanos en Rusia.

Instrumento de seguridad nuclear

Se prestará ayuda en el periodo 2007-2013 a las autoridades de reglamentación y los operadores nucleares de toda la región, especialmente

con el fin de mejorar la seguridad de las instalaciones nucleares civiles y de perfeccionar la gestión, el almacenamiento y la eliminación de los residuos nucleares. Habida cuenta de la escala del sector nuclear en Rusia, es probable que sea necesario mantener la cuantía de la ayuda en el pasado a la Federación.

Se podría prestar asistencia, por ejemplo, para gestionar los restos de la flota del Ártico, (incluidos los submarinos y otros buques nucleares), la cual sigue representando una importante amenaza para la seguridad. El poder hacer frente a tales retos tiene gran importancia para el espacio común de seguridad exterior.

La Dimensión septentrional puede necesitar recursos adicionales en Rusia Noroccidental para reducir el riesgo de contaminación nuclear (incluido el derivado de bases y submarinos nucleares obsoletos).

Instrumento de ayuda humanitaria

Durante más de diez años, la Oficina de Ayuda Humanitaria de la CE (actualmente, la DG ECHO) ha venido prestando apoyo a proyectos de la región del Cáucaso Septentrional para hacer frente a necesidades de urgencia surgidas de la guerra de Chechenia, con 172 millones de euros asignados desde 1999 a las víctimas del segundo conflicto. Entre las prioridades actuales se hallan la asistencia a los desplazados en Ingushetia y Daguestán, así como a la población local que se halla en la propia Chechenia, incluida la protección, la distribución de alimentos y productos no alimentarios, la atención médica, el refugio, el agua y saneamiento, la educación primaria, las actividades generadoras de renta y varios proyectos psicosociales. Se han consagrado unos 500.000 euros a la sensibilización sobre las minas. La asistencia humanitaria continuará prestándose durante el tiempo que sea necesaria, pese a las penosas condiciones, y a menos que éstas lleguen a ser intolerablemente peligrosas.

Instrumento de estabilidad

El instrumento de estabilidad será de aplicación en situaciones de crisis política, sean obra del hombre o catástrofes naturales. Se ha concebido para proporcionar una respuesta eficaz, rápida, flexible e integrada a las necesidades imprevistas hasta que pueda restablecerse la cooperación normal a través de los instrumentos políticos habituales. También se ha elaborado para que la Comunidad pueda prestar apoyo a medidas destinadas a evitar conflictos violentos y financiar medidas comunitarias que acompañen a iniciativas adoptadas por el Consejo en el marco de la PESD.

El uso de este instrumento, si fuera de aplicación a Rusia, sería claramente pertinente para el espacio común de seguridad exterior, especialmente, en el Cáucaso Septentrional. Sin embargo, dado que es probable que sólo se disponga de una financiación muy limitada y que el instrumento está concebido para hacer frente a crisis urgentes, no es probable que acciones de especial importancia para Chechenia, tales como la limpieza de minas o la retirada y destrucción de armamento, puedan financiarse mediante este instrumento. Es más probable que se utilice para prestar apoyo cuando surja

una posibilidad inesperada de contribuir a evitar más conflictos o fomentar la estabilización.

Es posible que pueda utilizarse el instrumento de estabilidad para prestar apoyo a determinados programas transregionales de larga duración vinculados con la no proliferación, la seguridad de infraestructuras clave y los tráfico. Las actividades destinadas a velar por la seguridad o, directamente, a la eliminación de material fisible apto para la fabricación de armas, a la gestión correcta de material radiactivo y nuclear y a la seguridad biológica y química, pueden resultar pertinentes, sobre todo en el contexto de los esfuerzos para reducir la amenaza del terrorismo. Asimismo, puede ser importante para Rusia intentar reorientar los conocimientos militares específicos hacia actividades civiles.

PESC

También puede ofrecerse una financiación limitada en virtud de la PESC para cuestiones de seguridad y estabilidad de importancia para el espacio común de seguridad exterior.

Programas temáticos

El programa de *Inmigración y Asilo*, destinado a apoyar a los gobiernos de terceros países en sus esfuerzos por gestionar mejor los flujos migratorios y combatir la emigración ilegal y el tráfico de seres humanos, será de especial importancia para el espacio común de libertad, seguridad y justicia.

El programa para el *Medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales* puede prestar apoyo a proyectos en Rusia que complementen el diálogo medioambiental al amparo del espacio económico común. Las convocatorias de propuestas realizadas al amparo del programa *Invertir en las personas* contribuyen al logro de determinados objetivos del espacio común, concretamente la esperada convocatoria de propuestas a favor de la lucha contra el VIH/SIDA en Europa Oriental.

El programa en apoyo de los *Agentes no estatales* complementará el instrumento de democracia y derechos humanos, lo cual servirá para proporcionar un mayor apoyo a la promoción de la democracia y los derechos humanos al amparo del espacio común de libertad, seguridad y justicia.