La Academia Europea de Ciencias y Artes se constituyó en 1990 en Viena, con el objetivo de contar con una institazución que contribuyese al éxito del proceso de creación de la Unión Europea, que planteaba –y plantea– complejos problemas que surgen en la construcción de esta nueva Europa.

La Delegación Española nació en 1997 para colaborar con la Academia de Viena investigando, estudiando y debatiendo, desde la perspectiva de nuestro país y sus Comunidades Autónomas, los aspectos de la integración europea cuyo interés aparece más cercano a nuestras preocupaciones culturales, sociales y políticas.

Desde este propósito el libro *Los Límites de Europa*, representa un *corpus* sólido resultante de la refundición actualizada de los trabajos ya publicados por nuestra Academia dentro de un Proyecto dirigido por Antonio Remiro Brotóns, en el que se incluye un análisis de la idea de Europa a lo largo de la Historia, la reconstrucción y estudio de los factores externos de identidad europea, el estudio de los factores internos de identidad europea y la relación de vecindad con terceros Estados

Esperamos que esta nueva aportación, testimonio de la inquietud permanente de nuestra Academia por descubrir y debatir, desde la atalaya española, nuevos horizontes de integración europea, pueda ser útil a los lectores especialmente interesados en estos temas.

El debate sobre los límites de la Unión Europea y los parámetros en los que deben apoyarse las decisiones futuras, ha tomado carta de naturaleza en los círculos académicos, políticos e intelectuales de Europa. En este contexto de oportunidad, se enmarca la publicación del presente libro *Los Límites de Europa*, con el que la Delegación Española de Academia Europea de Ciencias y Artes quiere contribuir en la formación de criterios con los que evaluar con rigor, y desde la perspectiva de nuestro país y sus Comunidades Autónomas, los problemas que plantea la nueva construcción de Europa.
¿Dónde termina Europa? es una pregunta que requiere una respuesta cuyos perfiles trascienden con mucho a la interpretación de la promisoria oferta contenida en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea y a la que han pretendido aferrarse casi todos los países que se asientan en la frontera natural de los Urales y algunos otros que, como Marruecos, sólo pueden invocar proximidad más allá del Estrecho.
En *Los Límites de Europa*, Antonio Remiro Brotóns y sus colaboradores, nos ofrecen un *corpus* sólido y sugerente capaz de ayudar con autoridad en este debate alrededor de la gran interrogación sobre dónde y cuándo terminará previsiblemente el proceso de integración consistente de una nueva Europa.

ISBN 978-84-612-5518-4

Academia Europea de Ciencias y Artes
España

Academia Europea de Ciencias y Artes España

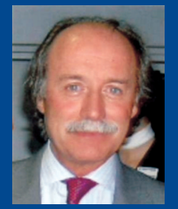
Antonio Remiro Brotóns (ed.) Los límites de Europa

LOS LÍMITES DE EUROPA

ANTONIO REMIRO BROTÓNS (ED.)

PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA
LUIS PÉREZ-PRAT DURBAN
ROSA RIQUELME CORTADO

Academia Europea de Ciencias y Artes
España



Antonio Remiro Brotóns, director del Proyecto de Investigación que da nombre al presente libro, es Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid. Director del Programa de Doctorado en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Asociado de *l'Institut de Droit International*. Ha participado en importantes publicaciones especializadas entre las que cabe citar: *Derecho Internacional Público. 1. Principios Fundamentales*, Madrid, 1982; *La Acción Exterior del Estado*, Madrid, 1984; *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los Tratados*, Madrid, 1987; *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, 1988; *Civilizados, Bárbaros y Salvajes en el Nuevo Orden Internacional*, Madrid, 1996; *Derecho Internacional* (autor principal), Madrid, 1997 (nueva edición, Valencia, 2007); *El caso Pinochet. Los límites de la impunidad*, Madrid, 1999; *La Organización Mundial de Comercio y el Regionalismo Europeo* (ed. con C. Espósito), Madrid, 2001; *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea* (ed. con I. Blázquez), Valencia, 2007.

LOS LÍMITES DE EUROPA

LOS LÍMITES DE EUROPA

Antonio Remiro Brotóns (editor)
Paz Andrés Sáenz de Santa María
Luis Pérez-Prat Durban
Rosa Riquelme Cortado

ACADEMIA EUROPEA
DE CIENCIAS Y ARTES

ESPAÑA

La decisión de la Delegación Española de la ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES *de publicar los resultados de esta investigación no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro del mismo, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.*

Título: *Los límites de Europa*
Autores: *Antonio Remiro Brotóns* (editor)
Paz Andrés Sáenz de Santa María
Luis Pérez-Prat Durban
Rosa Riquelme Cortado

LOS LÍMITES DE EUROPA

Cubierta: EUROPA POLYGLOTTA, LINGUARUM GENEALOGIAM EXHIBENS, UNA CUM LITERIS, SCRIBENDIQUE MODIS, OMNIUM GENTIU..., mapa realizado en 1730 por Gottfried Hensel.
Para ilustrar los idiomas hablados en Europa en aquellos tiempos se escriben los primeros versículos del PATER NOSTER *en cada uno de ellos.*

Imagen de cubierta: Iana Zabiaka

EDITA:
© Academia Europea de Ciencias y Artes

ISBN: 978-84-612-5518-4
DEPÓSITO LEGAL: M-36364-2008

PREIMPRESIÓN, IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:
Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9. 28027 Madrid

PRESENTACIÓN

La Academia Europea de Ciencias y Artes inició sus actividades en España en 1997. Siguiendo las pautas de su Casa Matriz, actualmente en Salzburgo, aspira a convertirse en un punto de referencia en la formación de criterios con los que evaluar con rigor, y desde la perspectiva de nuestro país y sus Comunidades Autónomas, los problemas que plantea la nueva construcción de Europa.

A lo largo de diez años largos de actividad hemos promovido 58 informes sobre problemas europeos, debatidos previamente por los actores políticos, expertos y profesionales vinculados a cada uno de ellos y publicados posteriormente como documentos de trabajo o libros de consulta.

Los ejes principales sobre los que giran nuestros trabajos son: la educación formal y cívica, la sanidad, la evolución en los procesos de integración institucional, la importancia y características de la movilidad, incluyendo los movimientos migratorios hacia y desde fuera del entorno de la Unión, las convergencias y divergencias en la cultura empresarial dentro de los estados miembros y la evaluación de los efectos culturales, sociales y políticos resultantes de la presente y la futura incorporación de nuevos países al proceso integrador

Dentro de este último segmento, el debate sobre los límites de la Unión y los parámetros en los que deben apoyarse las decisiones futuras, ha tomado carta de naturaleza en los círculos académicos, políticos e intelectuales de Europa. En

este contexto de oportunidad, se enmarca la publicación del libro «*Los Límites de Europa*», refundición actualizada de los trabajos ya publicados por nuestra Academia como resultado de una Investigación construida desde la reformulación de cinco objetivos básicos, que se corresponden con otros tantos capítulos del Proyecto, en el que se incluyeron un análisis de la idea de Europa a lo largo de la Historia y mapa de Europa, la reconstrucción y estudio de los factores externos de identidad europea, el estudio de los factores internos de identidad europea, la relación de vecindad con terceros Estados y una síntesis y prognosis final

El capítulo del Proyecto dedicado a «La adhesión de Turquía a la Unión Europea», fue editado como Documento de Trabajo, por entender que pudiera aportar criterios en la reflexión sobre la ampliación de la Unión. En él se analizaron las interrogantes que plantea su posible incorporación. En formato «*proceeding*» se difundieron también los resultados de la investigación referente a otro capítulo de este Proyecto: «La Unión Europea, Rusia y los Nuevos Estados independientes occidentales (Belarús, Moldova y Ucrania)». Con la publicación del documento «El Cáucaso Sur», la Investigación quedó finalizada.

Como se indica en la Introducción, «*Los Límites de Europa*» no es una mera yuxtaposición de los documentos de trabajo ya publicados y oportunamente debatidos y actualizados. Sus autores han reordenado y coordinado sus contenidos bajo la dirección y supervisión, de competencia reconocida y rigor académico, de Antonio Remiro Brotons, redactando de nuevo muchos de sus contenidos hasta conseguir un *corpus* sólido y sugerente capaz de ayudar con autoridad en el debate alrededor de la gran interrogación sobre dónde y cuándo terminará previsiblemente el proceso de integración consistente de una nueva Europa.

A ellos y a nuestros lectores queremos agradecer, una vez más, su colaboración y su apoyo a nuestra preocupación

permanente por descubrir y debatir nuevos horizontes de integración europea desde nuestra atalaya española.

Madrid, julio de 2008

La Delegación española de la
Academia Europea de Ciencias y Artes

PRÓLOGO

¿Cuáles son los límites del proceso expansivo de la Unión Europea? ¿Queda camino por recorrer y debe ser la geografía, y sólo ella, la que marque el encuentro de las tradiciones europeístas que se fueron bifurcando con el paso del tiempo? Pero, ¿cuál es la geografía europea? Y ¿cuánta geografía europea se ha de disfrutar para pasar la prueba? ¿Cualquier país con (algo de) suelo europeo tiene un derecho (natural, positivo...) ejercitable en tiempo y forma pausada, a devenir miembro de la Casa común?

¿Dónde termina Europa? es una pregunta que requiere una respuesta cuyos perfiles trascienden con mucho a la interpretación de la promisoria oferta contenida en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea y a la que han pretendido aferrarse casi todos los países que se asientan más acá de los Urales y algunos otros que, como Marruecos, sólo pueden invocar eso, proximidad más allá del Estrecho —Europa ***transfretata****— que ya es bastante. El debate está abierto y necesitado de contribuciones.*

Este límite exterior que tanto preocupa ahora, y con razón, por los deseos sentidos por nuestro ***hinterland*** *de ingresar en una zona de estabilidad, seguridad y, aparentemente, progreso, se sitúa como una suerte de espejo del proyecto europeo y de su devenir. Se pueden trazar círculos de diversa afinidad: países candidatos a la membresía, con negociaciones en curso o en lista de espera, países vecinos hoy o mañana por o a pesar de su voluntad... La discusión, no podía ser de otro modo, co-*

existe y está motivada por el proceso de reforma en que se encuentra inmersa la integración europea después de que las ampliaciones de 2004 y 2007 hayan casi duplicado el número de los miembros de la Unión.

La candidatura de Turquía suscitaba la cuestión de la satisfacción de la virtud política que reclama el Tratado de la Unión Europea, la consideración de cómo y en qué medida la membresía de Turquía puede afectar al proceso de construcción europea, teniendo en cuenta la dificultad de identificar, con o sin Turquía, el rumbo de tal proceso y la discrecionalidad de los miembros de la Unión para aceptar o no la candidatura turca. El hecho de que la membresía de la Unión no esté cerrada otorgaba a esta consideración un evidente interés práctico. En el pasado esta cuestión no se había planteado porque la geografía sustancialmente europea de los candidatos no ofrecía duda. Ahora, cuando se alcanza la periferia de Europa en su contacto con Asia y África cabe preguntarse si acaso puede inducirse la existencia para la Unión Europea de una Europa ontológica determinada por la geografía y/o por la cultura y la historia que marcaría los límites de un proceso aún inacabado. En todo caso ¿cómo establecer la europeidad de quienes no son Europa de la Unión y quieren serlo? En definitiva, el problema de la adhesión de Turquía no es más que una atalaya a la que asomarnos para intuir qué Unión Europea queremos, qué papel deseamos que juegue en el escenario mundial, que mensaje enviamos al resto del mundo, qué capacidad estabilizadora deseamos alcanzar e, inclusive, cuales deben ser nuestras relaciones con los Estados Unidos. Todo ello se juega aquí.

En un documento de estrategia para la ampliación, de 9 de noviembre de 2005, la Comisión recordaba que «el ritmo de la ampliación debe tener en cuenta la capacidad de absorción de la Unión Europea, ya que la ampliación consiste en compartir un proyecto basado en principios, políticas e instituciones comunes». Pronunciándose sobre este documento, el Informe

Brok, de 3 de febrero de 2006, del Parlamento Europeo observaba que «la definición de la naturaleza de la Unión, incluidos sus límites geográficos, es fundamental para comprender el concepto de la capacidad de absorción», un concepto proteico, que permite múltiples lecturas. Una de ellas, la institucional, apunta a la mera eficiencia del proceso decisorio de la Unión. Otra, material, convoca a posibilitar el cumplimiento de los objetivos de la Unión, tal y como ahora se encuentran establecidos en los Tratados, lo que incluye el respeto del acervo común. Una tercera lectura, finalista, más ambiciosa, apunta a hacer posible la profundización del proceso de integración, la unión política como estación término. Cabe también una lectura banalizadora, para servir el ingreso en la Unión de todos los Estados que se prediquen de Europa, sea cual sea este concepto. Cabe incluso, en dirección contraria, que el criterio de absorción se pese, simplemente, en la balanza de las opiniones públicas de los Estados miembros. En su comunicación de 10 de mayo de 2006 titulada «Una agenda de los ciudadanos» la Comisión postula la necesidad de un debate informado sobre las futuras ampliaciones y lo que significan para el conjunto de la Unión.

Si en otro tiempo la capacidad de absorción de la Unión se daba por supuesta, ahora ya no; pero la evaluación de esa capacidad depende siempre del objetivo que se persigue: capacidad de absorción, sí; pero ¿para qué? Así, definir la capacidad de absorción de la Unión Europea implica pronunciarse por un modelo de integración europea sobre el que no hay acuerdo, como ha evidenciado la crisis en el proceso de ratificación de la ***Constitución para Europa.***

Todo ello tiene que ver con los límites de Europa, un debate que se ha ido agudizando a medida que la Unión se extendía hacia el Este. Algunos Estados geográficamente europeos han sido excluidos —al menos, por el momento— de la Europa de la Unión para pasar a formar parte, pero ahora en el marco de la política de vecindad, de una ***Europa más amplia,*** *según*

la expresión acuñada por la Comisión Europea en marzo de 2003. En concreto, es la situación en la que se encuentran Moldavia, Bielorrusia y Ucrania una vez que se ha ido perfilando esa política de vecindad, y lo fue inicialmente el de la Federación de Rusia, cuyas especiales características determinan que no participe de una comunidad de destino con los anteriores; de ahí su consideración diferenciada.

En el Cáucaso Sur, una región en la remota lontananza de Europa, tres países, antiguas repúblicas de la Unión Soviética (Georgia, Armenia y Azerbaiyán) aún escasas de ***virtú*** *política y mal avenidas, incluso consigo mismas, pueden constituirse en uno de los puntos de interés de la expansión de la Unión Europea, bien a través de acuerdos que articulen una relación de vecindad cualificada, bien mediante la directa —y más que dudosa— incorporación a las prietas filas de la Unión. Necesidad de suministro de petróleo y gas, de crear un entorno seguro, vocación de estabilizar regiones en conflicto y, más retóricamente, de expandir y consolidar la democracia, de afirmar presencia internacional, animan la política de la Unión en la región.*

En particular, este asunto del petróleo, del gas y de las redes de suministro a una Europa cada vez más inquieta por la necesidad de asegurar su aprovisionamiento energético, explica que la mirada de la Unión a la región se haya ido haciendo más dulce y algo codiciosa. Obviamente, ni la Federación de Rusia, ni Estados Unidos, van a consentir una pérdida de protagonismo. La primera, que fue soberana allí hasta hace menos de veinte años, sigue considerando lo que denomina «el extranjero próximo», su patio trasero; los segundos, ofuscados por su lucha contra el terrorismo internacional de corte islamista, ven allí una buena atalaya desde la que otear sus preocupantes horizontes iraquíes, iraníes, o de Asia central, a la vez que plataforma para asegurar que fluyan los combustibles fósiles del Mar Caspio hacia Occidente sin necesidad de que oleoductos y gaseoductos discurran por territorio ruso. Tampo-

co cabe descuidar la aparición de China. Por su parte, los países caucásicos pueden encontrar en la aproximación a la Unión Europea un cierto contrapeso a las influencias —e ingerencias— de Rusia y de los Estados Unidos.

***Los límites de Europa** es el fruto de un proyecto de investigación bajo mi dirección auspiciado y sostenido muy eficazmente por la Delegación Española de la Academia Europea de Ciencias y Artes. En el curso de la investigación se redactaron y publicaron tres documentos de trabajo. El primero (**La adhesión de Turquía a la Unión Europea**) fue redactado por mí mismo, con la colaboración de Luis Pérez-Prat, Rosa Riquelme y Ángeles Mazuelos, circulándose a comienzos de 2005. El segundo (**La UE, Rusia y los "Nuevos Estados Independientes" occidentales**) fue redactado por Paz Andrés Sáenz de Santamaría, Javier González Vega y Bernardo Fernández Pérez, con la asistencia de Ignacio Rodríguez Álvarez, siendo supervisado por mí en julio del mismo año. El tercero (**El Cáucaso Sur**) fue redactado, bajo mi supervisión, por Luis Pérez-Prat, Rosa Riquelme y Ángeles Mazuelos, y se circuló en el verano de 2006. El libro actual no es, sin embargo, una mera yuxtaposición de los documentos de trabajo oportunamente actualizados hasta el 31 de diciembre de 2007. Respetando su fábrica básica, sus contenidos se han reordenado y, en muchos casos, redactado de nuevo. Se trata de una tarea que he asumido personalmente, a partir, en su caso, de textos elaborados por Paz Andrés, Luis Pérez-Prat y Rosa Riquelme. Así, Luis Pérez-Prat centró su colaboración en esta fase en el capítulo I; en el Capítulo II las referencias fueron de Paz Andrés y Rosa Riquelme; los Capítulos III y IV reposaron sobre escritos de Paz Andrés y los Capítulos V y VI lo hicieron sobre los de Rosa Riquelme.*

Madrid, marzo de 2008

Antonio Remiro Brotons

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 21

Capítulo I: EUROPEIDAD Y MEMBRESÍA DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE TURQUÍA 31

1. ¿Es Turquía un Estado Europeo?: El criterio geográfico . . 32
2. ¿Es Turquía un Estado Europeo?: El criterio cultural, histórico o civilizatorio 42
3. Las raíces cristianas de Europa en el proyecto Europa de la Unión 49
4 ¿Es extemporáneo el debate sobre la europeidad de Turquía? 61
5. ¿Es Turquía un Estado políticamente virtuoso?. 72
6. ¿Entra Turquía en el Proyecto Europa de la Unión? 89
6.1. *¿Cuál es el proyecto Europa de la Unión?*. 95
6.2. *¿Cómo y en qué medida influirá la membresía de Turquía en el rumbo del proyecto?* 126
6.3. *Las razones de la seguridad y la defensa*. 133
7. Una posible alternativa: La vecindad 146

Capítulo II: UNA «EUROPA MÁS AMPLIA» 151

1. Introducción 151
2. La Política Europea de Vecindad 153
2.1. *Su origen*. 153
2.2. *Objetivos de la nueva estrategia* 156
2.3. *«Una nueva visión y una nueva oferta»: los principios* . 158
2.4. *Países incluidos, países excluidos. Nuevos vecinos en Europa y fuera de ella* 161
2.5. *Retos y desafíos* 171
2.6. *Una aplicación diferenciada, gradual y cumulativa, basada en un modelo de referencia* 181

2.7. *Los Planes de Acción* 185
2.8. *Una primera auto-evaluación* 190
2.9. *¿Es necesario crear nuevos instrumentos (financieros)? El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)* 192

3. La problemática relación entre membresía y vecindad . . . 195

Capítulo III: LOS VECINOS *EUROPEOS* 207

1. Introducción 207
2. La Europa más amplia *a su pesar.* Ucrania 209
3. La Europa más amplia *a su pesar:* Moldavia 227
4. El caso de Bielorrusia. 238

Capítulo IV: RUSIA 251

1. ¿Una Europa con Rusia?: La identidad europea de Rusia. . 251
2. Rusia y la Unión Europea 275
3. Las perspectivas de futuro: una relación por definir 296

Capítulo V: LOS *OTROS* VECINOS *EUROPEOS:* EL CÁUCASO SUR 307

1. El interés en el Cáucaso Sur 307
2. Los rasgos de la región. 314
3. Sinergias regionales, tendencias centrífugas, problemas comunes 317
4. Una aproximación a las repúblicas 336
4.1. *Armenia* 336
4.2. *Azerbaiyán* 347
4.3. *Georgia* 357
5. Los conflictos etnoterritoriales 371
5.1. *Desafíos a la integridad territorial de Azerbaiyán* 371
5.2. *Desafíos a la integridad territorial de Georgia* 380
6. ¿Europeidad *more Unión Europea*? 397
7. El Cáucaso Sur y la política europea de vecindad 405
7.1. *Los primeros pasos* 405
7.2. *La concertación de planes de acción* 410

Capítulo VI: UNA DIMENSIÓN REGIONAL: DEL MAR NEGRO AL MAR CASPIO 415

1. La *Sinergia del Mar Negro* 415
2. La seguridad energética 421

Epílogo: ¿ES LA VECINDAD ALTERNATIVA, FRENO O PRIMER PASO PARA LA MEMBRESÍA? 447

ÍNDICE DE CUADROS Y MAPAS 457

INTRODUCCIÓN

Según el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea cualquier Estado europeo que observe los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho «podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión» [1]. La *Europa de la Unión* es, pues, una Europa de: 1) Estados 2) europeos 3) observantes de los derechos humanos bajo un régimen democrático [2].

Estas tres condiciones son sucesivas y la satisfacción de una es llave de paso a la siguiente. Que la Unión Europea es una Unión de Estados resulta indiscutible en términos de Derecho positivo. La Europa de los Pueblos o la Europa de las Regiones pueden ser un paradigma para construcciones políticas alternativas, pero su limitada proyección en la Unión viene determinada por la voluntad de los Estados soberanos que la han creado y desarrollado. En la práctica de las sucesivas ampliaciones la condición de Estados soberanos de los candidatos se ha dado siempre por satisfecha. Los problemas de Chipre no han tenido que ver con su cali-

---

[1] Artículos 49.1, primer inciso, y 6.1 del TUE. El *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (en adelante, *Constitución para Europa)* reiteraba (arts. I.1.2 y I.58.1) con ligeras modificaciones formales lo que dispone el artículo 49 del TUE en vigor. La exigencia de *europeidad* ha estado presente desde los orígenes (Tratado CECA 1951, artículo 98; TCEEA 1957, artículo 205; TCEE, 1957, artículo 237).

[2] Estas condiciones son similares a las que impone la membresía del Consejo de Europa (artículos 3 y 4 de su Estatuto).

dad, sino con la división *de facto* de su territorio por la existencia de la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre, sólo reconocida —y guardada militarmente— por Turquía.

En cuanto a la segunda condición, la *europeidad,* también se dio por supuesta en todos los candidatos habidos en las sucesivas ampliaciones de la Unión hasta que en la última década del siglo XX la progresión de la candidatura de Turquía hizo que sus adversarios abrieran el debate sobre la *europeidad* de este país. Turquía es, desde luego, un Estado reconocido por todos los miembros de la Unión. Desde 1963 cuenta con un acuerdo de asociación con la Comunidad (Económica) Europea. Pero, a efectos de membresía ¿puede considerarse un Estado *europeo*?

Durante más de treinta años este debate *políticamente incorrecto* había sido obviado gracias al manifiesto incumplimiento por Turquía de la tercera de las condiciones: el ser un estado democrático y de derecho. Ser *europeo* es, en términos lógicos, un *prius* respecto de la apreciación de la *virtud* política del Estado para acceder a la Unión. La *europeidad* es condición necesaria, aunque no suficiente, de membresía. Pero en términos políticos saltar sobre el *prius* concentrándose en el *posterius* ahorraba costes.

En junio de 1993 el Consejo Europeo de Copenhague, en la perspectiva de la ampliación de la Unión a los países asociados de la Europa central y del este, había mencionado junto a la *virtud* política [3], la *virtud* económica [4] y —criterio del *acervo*— la «capacidad del candidato de asumir las

[3] Conclusiones de la Presidencia: «estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías».

[4] Conclusiones de la Presidencia: «existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión».

obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria» [5], insistiéndose luego, en Consejos posteriores (como el de Madrid, 1995) en la necesidad, no sólo de incorporar la legislación, sino de aplicarla y hacerla cumplir [6].

El Consejo Europeo de Copenhague (1993) añadió que la capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros sin dejar de mantener el impulso de la integración europea era también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos. Esta observación, que podía parecer retórica, una concesión de estilo al emparejamiento estético de la *ampliación* de la Unión con la cortésmente irrenunciable *profundización* del proceso de integración, ganó *momentum* en los años siguientes. Poco relevante en las ampliaciones de la Unión hasta la entrada masiva de diez nuevos miembros en 2004, el criterio de *absorción* se ha convertido al filo de 2007 en una formidable barrera para los candidatos a la membresía. De esta manera, el debate sobre los *límites de Europa* ha revirado hacia su dimensión interior, hacia la preparación de la *casa europea* para alojar nuevos miembros, si es que esto es posible.

Las dificultades habidas en determinados países europeos, como Francia y Holanda, con la ratificación de la sedicente *Constitución para Europa* a lo largo de 2005 y su posterior naufragio han volteado la estrategia de la ampliación seguida hasta entonces, al vislumbrarse con mayor claridad la compleja relación entre límites internos (profundización) y límites externos (ampliación) del proceso de integración. Se ha constatado, entre otros factores que han perjudicado el éxito de las reformas, que el objetivo político de incorporar a los países del Este no era fervorosamente

[5] Conclusiones de la Presidencia.
[6] Conclusiones de la Presidencia.

aceptado por los ciudadanos europeos. A una escala de mayor gravedad, el debate se ha trasladado a la reflexión acerca de si la Unión Europea, ya con 27 Estados miembros tras la adhesión de Rumania y Bulgaria el 1 de enero de 2007, contaba con suficiente capacidad para absorber nuevos miembros, circunstancia que ha dado protagonismo al *criterio de absorción,* que se encontraba emboscado en los criterios de Copenhague desde 1993. Los miembros de la Unión han tratado de enviar una señal de rigor a quienes están en lista de espera cuando en diciembre de 2007, al adoptar en Lisboa el Tratado de Reforma han dispuesto expresamente en el TUE que, al apreciar las candidaturas, «se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo» [7], lo que remite al criterio de *absorción* por la Unión de nuevos miembros y no sólo a la capacidad de éstos para asumir su acervo y cumplir las otras condiciones económicas.

La *virtud* económica, la capacidad de los candidatos para digerir el acervo de la Unión y la de la Unión para digerir a los candidatos son de la mayor importancia y su insatisfacción puede dar al traste con las expectativas de quienes aspiran a la membresía, pero son condiciones que presuponen la aptitud para promoverse como tal en los términos del TUE y se sustancian en un largo, complejo y engorroso proceso de negociaciones que escapa, desde luego, al objeto de esta obra. No escapa, en cambio, la reintroducción de la *europeidad* en el debate sobre los objetivos del proyecto político.

Europa constituye una idea constantemente invocada pero, pese a la recurrencia de la invocación, la idea de *Europa* no es unívoca y refiere a una realidad de extensión imprecisa que, paradójicamente, justifica una amplia variedad

[7] Artículo 49, último inciso, del TUE.

de proyectos de articulación del espacio que se dice *europeo.* El concepto de *Europa* sugiere la idea de un cuerpo o espacio (político) sin perímetro, sin fronteras precisas o con fronteras inciertas y mudables. Más que una realidad dada, Europa se presenta históricamente como una realidad en potencia, una realidad a la que se presume dotada de unidad interna pero cuya realización efectiva se halla tan sólo incoada o *in fieri.*

En definitiva, Europa se configura como el resultado final del despliegue histórico de una idea fuerza preexistente. Ésta y no otra es la tesis sobre la que descansa la creación de la «Unión Europea» según el artículo 1 del Tratado de la Unión vigente: la UE es la organización que por antonomasia reclama para sí la encarnación del proyecto de unidad europea, una organización concebida hoy como «proceso», como sucesión de etapas de variada denominación («Comunidades», «Unión Europea»), una organización que, sin embargo, no es la única que articula el espacio europeo, aunque sea la más acabada.

En efecto, la idea de *Europa* desencadena y acelera proyectos diversos de integración cuyos criterios de identidad y de unidad interna con frecuencia se presuponen o se dan por indiscutibles. No es éste el momento de reconstruir los elementos que definen esta *Europa esencial* o *Europa espiritual,* pues lo que interesa es subrayar que el despliegue de esta, digámoslo así, «sustancia o entidad política» preexistente ha cristalizado históricamente en realidades muy diversas y descansa además sobre una pluralidad de Estados que, resulta obvio, sostienen concepciones diferentes acerca del proceso mismo e incluso mantienen entre sí relaciones basadas en la defensa de intereses no siempre coincidentes, sino contrapuestos. De ahí que estemos hoy analizando en concreto los límites de la *Europa de la Unión Europea.*

Europa se postula, pues, más bien como una idea que hay que conformar, como un todo ideal que se construye sobre

un territorio cuyas partes, los Estados, habrá que integrar para hacer realidad el proyecto. Desde esta perspectiva cabe incluso añadir que la idea de *límite* o *frontera,* aplicada a *Europa,* no es (o no ha sido) exclusivamente externa, sino también interna, en la medida en que sus realizaciones concretas cuentan con un contorno y con un dintorno muy precisos. La Unión Europea, por ejemplo, es territorialmente discontinua, puesto que no todos los Estados del continente, ni en el pasado ni en el presente, comparten sus criterios de pertenencia o de identidad. O al menos no los comparten a juicio de quienes han de valorarlos, es decir, los Estados que integran en cada momento histórico las diversas representaciones de una determinada Europa.

Por ello, preguntarse por los *límites de Europa* es hacerlo por los factores que conforman su unidad interna en un momento histórico preciso. Estos factores, lo que en el ámbito de la Unión Europea se conoce habitualmente como «bases comunitarias» (elementos económicos, culturales, religiosos, históricos, una concepción de las libertades públicas y de los principios fundamentales de la democracia y del Estado de Derecho, una idea común sobre la seguridad colectiva del conjunto, por ejemplo) despliegan un efecto positivo y exógeno, es decir, delimitan y por tanto diferencian *Europa* respecto del exterior, constituyen sus fronteras exteriores, pero despliegan también un efecto negativo o endógeno, en cuanto se erigen en obstáculos objetivos a la integración y a la profundización de los sucesivos proyectos de realización efectiva de la Europa de la Unión, de modo que estos factores de integración y de unidad, estos criterios de identidad, son asimismo límites o fronteras interiores, al variar su concepción de un Estado a otro.

El factor básico que conforma la unidad interna de Europa no es sólo ni principalmente de índole geográfica, no lo es aun suponiendo que fuera posible fijar convencionalmente de un modo pacífico y unánime la delimitación geo-

gráfica del espacio europeo. Este espacio nunca fue exclusivamente geográfico, sino geopolítico, hasta el punto que la «última frontera» es un concepto cambiante, que depende de acontecimientos históricos, de proyectos y estrategias concretos, inscritos en el tiempo. Es más, aún suponiendo que *Europa* fuera una entidad geográfica de límites precisos, ningún proyecto articulador del espacio europeo se definirá en términos exclusivamente geográficos, ya que recurre de hecho a otros criterios para delimitar los elementos que constituyen su unidad interna. En consecuencia, *Europa* es en la práctica un concepto funcional, cuyo resultado en un momento histórico depende de los valores que se utilicen. Es decir, la definición de *Europa* como espacio político claro y distinto de otros se concreta por la aplicación, sucesiva o simultánea, a un territorio de proyectos políticos diversos, de origen y escala fundamentalmente estatal (aunque hay hipótesis que operan a escala regional).

Europa se conforma así, según el proyecto de que se trate, por la suma de los Estados que participan en él o, en el límite ideal, por la superación de todos ellos. En definitiva, será la conjugación de parámetros políticos (que pueden invocar como fundamento previo otros de naturaleza distinta) y de parámetros territoriales lo que dará como resultante un espacio institucionalizado de perímetro o de geometría variables.

Europa, por tanto, más que un espacio geográfico a la espera de su constitución política, constituye un conjunto de rasgos de identidad, variables en el tiempo, que conforman diversas resultantes históricas en un mismo espacio geográfico. En otras palabras, frente a la existencia de una *Europa eterna* o de una *Europa esencial* o *ideal,* aunque ambas se invoquen con frecuencia para ejercer, es decir, para hacer operativos diversos proyectos de unidad europea, en cada período histórico hay un conjunto de rasgos clave que los Estados invocan y movilizan para argumentar las condiciones de po-

sibilidad de una Europa unida. La Unión Europea afirma así su propia idea de identidad europea, y lo hace excluyendo a los Estados que no considera «Europa verdadera».

El concepto de *Europa* que parecía construir la *Constitución para Europa,* al menos en el plano formal, es un concepto basado en una especie de *suprapatriotismo constitucional.* Se es europeo por el mero hecho de compartir una serie de valores o principios comunes: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres [8]. Pese al fracaso de la *Constitución,* estos valores son confirmados por el Tratado de Reforma adoptado en Lisboa en diciembre de 2007 [9].

En una línea similar se había pronunciado la Comisión en el *Informe especial sobre la capacidad de la UE para integrar a nuevos miembros,* que forma parte del *Documento de estrategia para la ampliación* (2006), pues en él se puede leer: «Estos últimos años se ha planteado la cuestión de las fronteras finales de la Unión Europea. Esto ha permitido a la Comisión sacar varias conclusiones. El término «europeo» combina elementos geográficos, históricos y culturales que contribuyen todos ellos a la identidad europea. La experiencia compartida de ideas, valores, e interacción histórica no puede condensarse en una sencilla fórmula intemporal, y está sujeta a su estudio por las sucesivas generaciones... La Unión Europea se define ante todo por sus valores.» [10]

---

[8] Artículo I.2 de la *Constitución para Europa.*

[9] Artículo 2 del TUE.

[10] *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007,* COM (2006) 649

Ante esta declaración cabe preguntarse si es operativo como límite geopolítico un conjunto de principios cuyo valor se presume universal. Ante una organización internacional de carácter regional hay que concluir que, en última instancia, la Unión Europea deberá tener siempre un anclaje territorial, geográfico, salvo que el proyecto acabe metamorfoseándose por la dilución progresiva de una Unión que se abre a países sin continuidad territorial con el continente, hasta el punto de cambiar de escala y de nombre. En el límite, esta hipótesis implica una *utopía:* que la sociedad internacional se *europeiza.* Si la enunciamos es porque creemos que en la idea de *europeización* radica el factor que permite delimitar la *Europa de la Unión Europea.*

En efecto, el proyecto de integración de la Unión Europea consiste, valga la paradoja, en *europeizar Europa* [11], en extender, aunque sea con diversos grados de intensidad, un

---

final, Bruselas 8 noviembre 2006, Anexo 1, p. 17. Estas ideas ya habían sido expresadas por la Comisión en su Informe de 24 de junio de 1992 sobre «Europa y el desafío de su ampliación». Sin embargo, por aquel entonces la Comisión estimaba que no era posible ni pertinente fijar las fronteras de la Unión, cuyos límites serían trazados en el curso de in periodo de varios años. Una década después, en 2003, la Comisión señalaba en una Comunicación sobre la política de vecindad que «cualquier decisión que se adopte sobre la futura expansión de la UE irá acompañada de un debate sobre los límites geográficos máximos de la UE. Los países candidatos actuales deberán poder participar plenamente en ese debate», *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y el Sur de Europa,* COM (2003) 104 final.

[11] Para una revisión sintética del concepto de «europeización», véase K. E. Howwel, «Developing Conceptualisations of Europeanitazion: Synthesising Methodological Approaches», *Queen's Papers on europeanization,* n.º 3/2004. También, M. Emerson y G. Noutcheva, «Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation», *CEPS Working Document,* n.º 214/November 2004. La función del concepto en la estabilización de la periferia europea se analiza en el número monográfico de *JEMIE,* 2004, n.º 1, dedicado a «Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery».

determinado modelo de articulación del espacio europeo, lo que exige en primer término definir la *europeidad* de los Estados llamados a realizar y perfeccionar su potencial europeo, aunque sólo algunos lo culminen mediante su adhesión a la *Europa de la Unión,* permaneciendo otros como *vecinos europeizados por proximidad.*

CAPÍTULO I

Europeidad y membresía de la Unión Europea: El caso de Turquía

En las páginas que siguen trataremos, en primer lugar, de contestar a la cuestión de la *europeidad* de Turquía a partir de una reflexión sobre Europa y sus límites desde un doble punto de vista, geográfico y cultural, histórico o civilizatorio. En este último plano ha de plantearse en particular si las raíces cristianas de Europa influyen de una u otra manera en el *proyecto Europa* de la Unión.

A continuación abordaremos si Turquía satisfizo las exigencias de virtud política que reclama el Tratado de Unión Europea. La decisión del Consejo Europeo en diciembre de 2004 de endosar la candidatura turca y abrir las negociaciones para la adhesión, rodeada de mil cautelas, lejos de hacer superfluo el debate, le ha añadido trascendencia. Analizaremos, por ello, el devenir de la virtud política turca, debidamente vigilada por la Comisión en sus anuales Informes de progreso del propio proceso negociador, que no ha gozado de una boyante salud. Todo ello en el nuevo contexto estratégico que sobre la ampliación ha elaborado la Unión Europea, incierto para las aspiraciones de Turquía.

Por último, consideraremos cómo y en qué medida la membresía de Turquía puede afectar al proceso de construcción europea, teniendo en cuenta la dificultad de identificar, con o sin Turquía, el rumbo de tal proceso y la discrecionalidad que disfrutan los miembros de la Unión para aceptar o no la membresía turca. De ahí unas observaciones finales sobre la alternativa de una relación de (buena) vecindad, estrecha y cooperativa.

1. ¿Es Turquía un Estado europeo?: El criterio geográfico

Para despejar la cuestión de si es Turquía un Estado *europeo* lo primero que ha de hacerse es definir qué es *Europa* para la Unión Europea. La primera opción que se brinda es la geográfica.

Un sujeto corriente al que se pregunte qué es *Europa* dirá que Europa es *como todo el mundo sabe* el *viejo continente* y si, además de corriente, el sujeto es bachiller precisará que Europa es la masa de tierra que se extiende como un puño desde los Urales y el Cáucaso en el este hasta al Atlántico en el extremo occidental del gran continente eurasiático. Pero ¿basta esto para identificar *Europa* como proyecto político?

Nada impide, desde luego, que la acepción (geográfica) corriente de Europa o, si se prefiere, la acepción (geográfica) de Europa para el sujeto corriente (y bachiller) inspire un concepto político de Europa al servicio de un proyecto determinado. De hecho el general De Gaulle partía de esta acepción cuando proponía una Europa *del Atlántico a los Urales* [12].

La historia revela, sin embargo, el dinamismo geográfico de Europa en el proceso político, es decir que los límites de Europa se codeterminan históricamente por contraposición entre unidades políticas. «La primera *idea* de Europa», como recuerda Ignacio Sotelo, «se configura a partir del contraste del mundo griego con el persa» [13]. Desde una perspectiva histórica lo relevante en cada momento es de-

---

[12] Véase, por ejemplo, A. Szeptycki, «La conception gaullienne de l'ordre européen», *Annuaire Français de Relations Internationales,* 2002, pp. 392-403. En España, A. Chueca, *Francia ante la Unión Política de Europa,* Bosch, Barcelona, 1979, pp. 108 ss. Para los geógrafos de la Edad Media la frontera entre Europa y Asia era el río Tanais, el Don, que desemboca en el mar de Azov (J. Le Goff, *¿Nació Europa en la Edad Media?,* Crítica, Barcelona, 2003, pp. 7-8). Véase *infra* Cap. IV.1.

[13] Énfasis en el original, I. Sotelo, «La invención de Europa: la realidad histórico-cultural de Europa», en *La Formación de Europeos.* Actas del

terminar donde se ubicaba políticamente un territorio en la tensión entre opuestos. Y así la península anatolia fue casi en su totalidad romana primero, bizantina más tarde, otomana después... Y lo mismo cabría decir de los Balcanes.

Ahora mismo, en nuestro tiempo, Europa se predica de una multiplicidad de acciones (del Consejo de Europa a la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, OSCE) con geografías dispares. Europa no es, en este sentido, un mapa; es un conjunto de ellos, un atlas, histórico y actual.

Esta constatación permite proponer que Europa como territorio determinado por la geografía al servicio de un proyecto político varía en el tiempo y conforme al proyecto, de manera que la Europa de la Unión Europea puede diferir de la Europa de otras Organizaciones, interestatales o no, sin que una tenga legitimidad mayor que otra, a menos que sea posible identificar una Europea ontológica determinada por la geografía [14].

Simposio de Barcelona, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2003, pp. 23-59, pp. 39-40. La misma raíz etimológica de la palabra *Europa,* que los griegos toman, se dice, de los asirios, avisa: *Ereb* (Europa) es la oscuridad, el ocaso del sol, el occidente, que se contrapone a *Acû* (Asia), el amanecer, la salida del sol, la tierra de oriente (L. Díez del Corral, *El rapto de Europa,* nueva edición, Alianza Editorial, Madrid, 1974, pp. 152 ss).

[14] Así, Turquía es miembro del Consejo de Europa casi desde sus orígenes, al ser efectiva su adhesión el 13 de abril de 1950. Los países caucásicos fueron admitidos recientemente (Georgia, 27 de abril de 1999; Armenia y Azerbaiján, 25 de enero de 2001). A propósito de los criterios que definen la *europeidad* puede ser de interés mencionar los trabajos desarrollados a mediados de los años 90 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Así, en la Recomendación 1247 (1994) relativa a la ampliación del Consejo de Europa se aborda el tema de las fronteras de Europa mediante una combinación de dos tipos de criterios: geográficos y culturales. En ella, tras señalar que «las fronteras de Europa no han sido hasta el presente fijadas con precisión en Derecho internacional» plantea la Asamblea seguir «los límites geográficos de Europa generalmente aceptados» y asume con naturalidad la *europeidad* de todos sus miembros en la época —inclusive Turquía—, de sus

El proceso de unificación puesto en marcha en 1951 por los seis Estados *europeos* que instituyeron la Comunidad Europea del Carbón y del Acero [15] cuenta hoy, desde el 1 de enero de 2007, con veintisiete miembros bajo el palio de la Unión Europea [16]. Este proceso se ha asociado tan estrechamente con *Europa* que ha acabado apoderándose de ella y de sus gentilicios [17], lo que es particularmente explícito en el título mismo del desafortunado «Tratado por el que se

---

—entonces— «invitados especiales» (entre otros, Rusia y Bielorrusia) y de la entonces maldita RF de Yugoslavia (Serbia-Montenegro), admitiendo que «en razón de sus vínculos culturales con Europa», Armenia, Azerbaiján y Georgia podrían integrarse en el Consejo de Europa «a condición de que indicaren claramente su voluntad de ser considerados como formando parte de Europa». En suma, late aquí una caracterización meramente voluntarista de la *europeidad,* articulada con arreglo a criterios generosos y subjetivos, potencialmente inestables al abrir la vía para la adscripción de cualquier Estado que descubra repentinamente su vocación europea (véase P. Andrés Sáenz de Santa María, «Consejo de Europa y derechos humanos: Desarrollos recientes», en *Andorra en el ámbito jurídico europeo,* (XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales) (A. Borrás, ed.), Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 217-218).

[15] Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania.

[16] De la *Europa de los Seis* se pasó a la *Europa de los Nueve* en 1973, al adherirse Dinamarca, Gran Bretaña y la República de Irlanda. En 1981, con la adhesión de Grecia, la *Europa* fue *de los Diez* y se convirtió en la *Europa de los Doce* en 1986 al incorporarse España y Portugal. Se llegó a la *Europa de los Quince* en 1995, con Austria, Finlandia y Suecia. La quinta y más numerosa ampliación de la Unión ha supuesto la adhesión en 2004 de los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), cinco de la Europa Central y del Este (Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa) y dos Estados insulares del Mediterráneo (Chipre y Malta). A ellos se han agregado en 2007 Bulgaria y Rumania. Conviene señalar que en 1991 la absorción de la República Democrática Alemana por la República Federal de Alemania permitió la extensión territorial de la Unión sin ampliar la nómina de Estados miembros.

[17] Véase N. Schumacher, «Les Metaphores du Discours Européen», *Revue du Marché Commun,* n.º 314, febrero de 1988, pp. 81-86; id., «Les Termes Polémiques du Discours Européen», *ib.,* n.º 324, febrero de 1989, pp. 110-118.

establece una *Constitución para Europa*» [18], expresivo de la voluntad inequívoca de sus Estados partes de hacer de la Unión la organización articuladora del espacio *europeo.* Desde esta perspectiva puede hablarse, simbólicamente, de un *rapto de Europa* por la Unión Europea.

Sin embargo, lo único que, desde un punto de vista geográfico, nos decía de *Europa* la sedicente *Constitución* es que «Europa es un continente» [19]. Nada más. La *Constitución,* aunque la membresía de la Unión no está cerrada, era también consciente de sus límites, pues dedicaba un título, el VIII, de la Parte I a lo que llamaba su «entorno próximo», es decir, «los Estados vecinos» con los que se proponía desarrollar relaciones *estrechas, preferentes,* de buena vecindad [20]. Pero no precisando quienes son esos Estados vecinos la categoría era fluida, al ser posible un salto de calidad del *entorno próximo* a *Europa,* salto que en unos casos (cuando el vecino es un Estado geográficamente europeo automarginado del proyecto político) depende sobre todo de su voluntad y en otros, cuando no es así, de su capacidad para ganar la voluntad de los miembros de la Unión [21].

---

[18] Y aún lo es más, si cabe, en el doble preámbulo del texto: hay, en efecto, referencias a *Europa* (a los *pueblos* y *Estados de Europa)* en casi todos los párrafos preambulares del «tratado» y en el primero y tercero del preámbulo introductorio de la parte II (sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión). Luego, en el texto articulado, las referencias a los Estados o a los pueblos de Europa siguen siendo numerosas. Europa, en cuanto tal, aparece en el artículo I-3.3, donde se afirma que «La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de *Europa...*» (énfasis añadido) y en el artículo. III-282.1, en relación con la Educación, Juventud, Deportes y Formación profesional, donde la acción de la Unión tendrá por objetivo «... favorecer el desarrollo de los intercambios de jóvenes y animadores socioeducativos y fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de *Europa*» (énfasis añadido).

[19] Párrafo segundo del preámbulo de la *Constitución para Europa.*

[20] Véase artículo I-57 de la *Constitución para Europa.*

[21] El Tratado de reforma de Lisboa (diciembre de 2007) ha suprimido el Título, pero ha conservado la disposición (artículo 8 del TUE).

La fluidez de la vecindad viene favorecida por el hecho de que Europa, aunque *viejo,* es un *falso continente* al que no llamamos *península* porque, al parecer, este concepto no resiste diez millones de kilómetros cuadrados [22]. Sus límites terrestres con Asia en los Urales y en el Cáucaso no se condicen siempre con límites políticos. Sus límites marítimos, tanto con Asia como con África apenas los separan unas millas en el estrecho de Gibraltar o en el mar de Mármara, entre el Bósforo y los Dardanelos [23]. Las islas griegas del Dodecaneso, además, *acosan* Anatolia. Si uno analiza los mapas advierte que, a menudo, Rusia, Turquía y los países del Cáucaso aparecen tanto en los de Europa como en los de Asia [24].

El hecho de que la membresía de la Unión no esté cerrada otorga a esta consideración un evidente interés práctico. En el pasado esta cuestión no se había planteado porque la geografía sustancialmente europea de los candidatos no ofrecía duda. Ahora, cuando se alcanza la periferia de Europa en su contacto con Asia y África cabe preguntarse si acaso puede inducirse la existencia para la Unión Europea de una Europa ontológica determinada por la geografía que

---

[22] Desde el punto de vista geográfico Europa, dice I. Sotelo, «no es más que una gran península de Asia; tanto es así, que más que de Europa habría que hablar de Eurasia», y «el que Europa haya adquirido rango de continente denota tan sólo que fuimos los europeos los que propusimos este tipo de división del planeta, primero en tres, luego en cuatro, por fin, en cinco continentes» (I. Sotelo, «La invención de Europa: la realidad histórico-cultural de Europa», cit., pp. 23-24).

[23] Refiriéndose al Bósforo, dice el prestigioso historiador marítimo M. Mollat de Jourdain (*Europa y el Mar,* Crítica, Barcelona, 1992, p. 26): «Aquí Europa termina en uno de los paisajes marinos más bellos del mundo. ¿Final? Las dos orillas del Bósforo se parecen como las vertientes de un valle, algo que una vez fue... El límite marítimo de Europa sería allí casi imperceptible, sin la grandeza salvaje de la naturaleza y las obras de los hombres».

[24] Véase, por ejemplo, *Atlas General Santillana,* Madrid, 1995, pp. 72-73 y 82-83.

marcaría los límites de un proceso aún inacabado. En todo caso ¿cómo establecer la *europeidad* de quienes no son *Europa de la Unión* y quieren serlo?

La observación empírica confirma el asentamiento sustancial de todos los Estados miembros de la Unión en el solar territorial del *continente Europa,* al menos hasta la última ampliación, efectiva desde el 1 de enero de 2007 [25]. Los Estados miembros de la Unión forman parte, en efecto, del núcleo incontestado de la Europa geográfica. Cuando hablamos del *continente* europeo incluimos, desde luego, sus islas adyacentes, sean Estados insulares (Gran Bretaña y la República de Irlanda) o pertenencias de Estados asentados en el continente *tout court.*

Hablamos, sin embargo, de un asentamiento sustancial, pero no integral, en el solar europeo porque si bien, desde un punto de vista geográfico, todos los Estados miembros de la Unión son básicamente europeos, algunos no son sólo europeos y los tratados de la Unión se aplican en principio a todo su territorio, europeo o no [26]. *La Europa de la Unión* incluye, pues, pertenencias de Estados miembros asentadas en —o adyacentes a— otros continentes, sin perjuicio de que en algunos casos se establezca para ellas un régimen especial. Piénsese por ejemplo en los Departamentos (Guyana, Martinica, Guadalupe, Reunión) y colectividades territoriales (San Bartolomé y San Martín) francesas de ultramar, en las regiones insulares *ultraperiféricas* portuguesas (Azores, Madeira) y españolas (Canarias) [27], o en las ciuda-

[25] Con la salvedad de Chipre.

[26] Véase artículo 52.1 del TUE (según el tratado de reforma de Lisboa, 2007).

[27] Véanse artículos 355.1 y 349 del TFUE. Además, los países y territorios de ultramar que mantienen relaciones particulares con Dinamarca, Francia, Gran Bretaña y Países Bajos mencionados en el Anexo II cuentan con un régimen especial de *asociación* a la Unión Europea (artículos 355.2 y 198-204 del TFUE). Véase también artículo 355.6 del

des autónomas de España en el norte de África (Ceuta y Melilla). Partiendo de la Europa geográfica la *Europa de la Unión* se extiende a otros continentes. La misma Argelia formó parte del proceso en su condición de Departamento francés hasta su independencia en 1962.

Cabe, por otro lado, advertir que: 1) hay territorios insulares adyacentes al continente europeo bajo la jurisdicción de Estados miembros de la Unión que quedan fuera de Europa por propia decisión [28]; y 2) hay Estados indiscutiblemente situados en el continente europeo que se mantienen al margen de *Europa* porque así lo quieren (Islandia, Noruega, Suiza [29]) o tienen un carácter muy particular [30].

Hay Estados indiscutiblemente situados en el continente europeo, como los balcánicos, llamados a la *Europa de la Unión* cuando las circunstancias lo permitan, habiéndose

---

TFUE sobre el procedimiento aplicable, por iniciativa del Estado miembro de que se trate, a una modificación del estatuto de alguno de los países o territorios daneses, franceses y neerlandeses a los que se refieren los numerales 1 y 2 del artículo 355. A tal efecto el Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión.

[28] Véase artículo 355.3, 4 y 5 del TFUE. En principio, el tratado se aplica a los *territorios europeos* cuyas relaciones exteriores asuma un Estado Miembro (numeral 3), pero no se aplicará en ningún caso a las islas Feroe (numeral 5 *a)*, se aplicará con excepciones a las islas Aaland (numeral 4) y sólo de manera muy limitada a las islas del Canal y la isla de Man (numeral 5 *c)* y a las llamadas «zonas de soberanía» (Akrotiri y Dekhelia) de Gran Bretaña en Chipre (numeral 5 *b)*. No deja de llamar la atención tanto esfuerzo, finalmente baldío, para lograr el ingreso de la República de Chipre en la Unión con la zona turco-chipriota incluida, mientras perdura —dentro de la misma isla y, ahora dentro de la Unión— uno de los monumentos del colonialismo británico en el Mediterráneo.

[29] Sin aspirar a ella, Suiza y Noruega satisfacían sin embargo los criterios para la adhesión en 1999, Comisión Europea, *Documento de síntesis. Informes sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión,* COM (1999) 500 final, p. 5.

[30] Caso especial es el de los tradicionalmente llamados por la doctrina *Estados exiguos* (Andorra, Liechtenstein, Mónaco y San Marino) y el de la Ciudad del Vaticano.

elaborado para ellos programas de preadhesión que no tienen fecha de culminación por ahora (Croacia, Macedonia Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro), máxime cuando el Consejo Europeo de Bruselas (14 y 15 de diciembre de 2006) decidió, en su estrategia de ampliación, que la Unión se abstendrá de establecer cualquier previsión al respecto hasta que las negociaciones con un candidato estén cercanas a su fin [31].

Hay, sin embargo, otros Estados geográficamente europeos (Moldavia, Ucrania y Bielorrusia) excluidos del proyecto político de la Unión y calificados, al margen de su voluntad, como *entorno próximo* de la Unión [32]. Esta actitud vendría a confirmar la exclusión de una Europa ontológica en la Unión al menos a partir de una dimensión geográfica, pues en otro caso, la impuesta marginación de algunos Estados *europeos* del proceso de unificación supondría la negación de un derecho fundamental reconocido por los propios tratados y sobre el que los Estados miembros no podrían pronunciarse arbitrariamente al ejercer la facultad de apreciar las condiciones de admisión dispuestas por esos mismos tratados.

Esta actitud está fuertemente motivada por la vecindad de los países mencionados respecto de la Federación de Rusia. Esta vecindad también sofoca las eventuales pretensiones de membresía, ya de por sí problemática, de los Estados caucásicos (Georgia, Armenia, Azerbaiján), emparedados entre Rusia y Turquía [33]. De la antigua Unión Soviética la Unión

---

[31] Véase *infra* Cap. II.2.4.

[32] Véase *infra* Cap. II.2.4 y Cap. III.

[33] Georgia y Azerbaiján son vecinos de Rusia y los tres lo son de Turquía (aunque la vecindad de Azerbaiján apenas es apreciable en mapas a gran escala). En 2003 la Comisión Europea entendía que la situación en el Cáucaso del Sur era tan complicada que decidió excluir esta región «por el momento» del ámbito geográfico de la *Política Europea de Vecindad (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Eu-*

Europea ha incorporado a su proyecto sólo a los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania). Este minimalismo pretende no aislar excesivamente a Rusia, facilitando la cobertura de la llamada *Comunidad de Estados Independientes* compuesta, bajo liderazgo ruso, por las restantes Repúblicas federadas de la Unión Soviética, europeas y asiáticas, salvo Georgia. A diferencia de los países bálticos e, incluso, de Polonia, Moldavia no es limítrofe con Rusia, ni siquiera es totalmente eslava; pero si se *sacrifica* a Ucrania [34], Moldavia ha de seguir su destino, no el de Rumanía [35].

Tanto Rusia como Turquía (incluso Kazajstán) son parcialmente europeas desde el punto de vista geográfico. Realmente, desde este punto de vista, la Rusia eslava es, de los Urales al Oeste, el Estado europeo de mayor extensión. Incluso cuenta con un enclave muy particular (Kaliningrado) en territorio de la Unión, a orillas del Báltico, entre Polonia y Lituania [36]. Pero la digestión de un Estado como Rusia que suma más de diecisiete millones de kilómetros cuadrados (cuando la Europa geográfica apenas rebasa los diez millones y medio) podría ser mortal para un proceso político empujado hasta el Extremo Oriente de Asia. No obs-

---

ropeo. Una Europa más amplia, Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y el Sur de Europa, Comisión Europea, COM (2003) 104 final). En 2004 la Comisión consideró que ese «momento» ya había pasado y recomendó la inclusión de estos tres países en la *Política Europea de Vecindad,* lo que así decidió el Consejo (Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) el 14 de junio de 2004 (*Comunicación de la Comisión, Política Europea de Vecindad. Documento de Estrategia,* Comisión Europea, COM (2004) 373 final, p. 7, y *Comunicado de Prensa,* 10189/04 (Presse 195). Véase *infra* Cap. V.

[34] La *Estrategia Común del Consejo Europeo sobre Ucrania* (DO [1999] L 331/1) reconoce «las aspiraciones europeas de Ucrania y se congratula de su opción a favor de Europa», pero no parece dispuesta por ahora a considerar su candidatura. Véase *infra* Cap. III.2.

[35] Véase *infra* Cap. III.3.

[36] Véase *infra* Cap. IV.2.

tante, el Presidente Putin ha dejado bien claro que desea relaciones de cooperación con la Unión, pero no tiene interés en hacer de Rusia uno de sus miembros [37].

A diferencia de la Federación de Rusia, Turquía reclama, incluso apasionadamente, su ingreso en la Unión Europea y se presenta a sí misma como un «país europeo situado en la prolongación de Asia» [38]. El espolón europeo de Turquía ¿hace de la República un Estado *europeo* a los efectos de la Unión?

La respuesta sería probablemente no, si todo dependiera de la geografía [39]; sin embargo, en nuestro caso, de acuerdo con los precedentes, que un Estado sea europeo sólo por alguna de sus extremidades geográficas no debería obstar a que lo sea a los efectos de formar parte de la Unión. Un Estado sólo parcial, incluso marginalmente, europeo desde un punto de vista geográfico, puede ser Europa de la Unión [40]. La negación de la Europa ontológica vinculada a la geografía facilita la respuesta. La voluntad de los miembros de la Unión puede convertir en *Europa* Estados que no

---

[37] *The Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000-2010).* La cumbre Unión Europea-Rusia de San Petersburgo (2003) sentó las bases para desarrollar la asociación estratégica de las partes mediante la creación de cuatro áreas comunes de interés (*Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper,* Comisión Europea, COM (2004) 373 final, mayo de 2004, p. 7). Véase *infra* Cap. IV.3.

[38] Véase documento de Naciones Unidas A/48/264, p. 95, par. 13.

[39] «Es hecho generalmente aceptado que la posesión por un Estado de pequeñas porciones de territorio en un continente distinto no le hace parte de él. España posee tres comunidades en África (Ceuta, Melilla y Canarias) sin que nadie piense, por tal razón, que España tiene derecho a ingresar en la Unión Africana (UA). Holanda, Francia y Gran Bretaña mantienen colonias en América, sin que ello baste para integrarse en la Organización de Estados Americanos (OEA)», A. Zamora, *Turquía no es Europa.*

[40] «El territorio —decía J. Fontana en 1994 (*Europa ante el espejo,* Crítica, Barcelona, 1994, p. 9)— no puede servir de elemento caracterizador, porque nunca ha tenido unos límites físicos claros».

son geográficamente europeos y excluir de la misma Estados que geográficamente sí lo son.

La penúltima ampliación de la Unión, que ha hecho de la República de Chipre uno de sus miembros demuestra la flexibilidad con la que se maneja la relación entre la geografía y el proyecto político. La República de Chipre se asienta territorialmente en una isla localizada en el Mediterráneo oriental, al sur de Anatolia, que conforme al principio de mayor proximidad respecto de costas continentales es geográficamente asiática (y así aparece habitualmente en los mapas) [41]. A menos que imitando al Imperio Romano la Unión Europea considere *Mare Nostrum* al Mediterráneo o se hagan prevalecer sobre los territoriales elementos demográficos (el origen griego de la población mayoritaria) o históricos (el papel representado en Chipre por potencias europeas a lo largo de los siglos) para definir la europeidad, Chipre sería el primer europeo puramente dogmático, esto es, europeo por la unánime voluntad soberana de los miembros de la Unión.

2. ¿Es Turquía un Estado europeo?: El criterio cultural, histórico o civilizatorio [42]

Cabe plantearse si más allá de la pura especulación geográfica —o del *quantum* de geografía europea que ha de tener, si ha de tener alguna, un Estado que quiere participar

[41] Véase, por ejemplo, *Atlas General Santillana,* cit., p. 73.

[42] «J'ai parlé de *culture* —advierte E. Morin (*Penser l'Europe,* Gallimard, París, 1990, p. 82)— en évoquant le substrat judéo-christiano-gréco-latin et de *civilisation* en évoquant l'humanisme, la rationalité, la science, la liberté. Ces deux termes, qui en français, se recouvrent souvent, se distinguent nettement dans la penseeé allemande, où la Culture désigne ce qui est singulier et spécifique dans une société, tandis que la Civilisation concerne ce qui peut être acquis et transmis d'une société à l'autre.» A los efectos de este trabajo no pretendemos establecer una distinción conceptual entre lo cultural y lo civilizatorio.

en la *Europa de la Unión*— la cualidad europea del candidato ha de ser apreciada por los Estados miembros atendiendo a criterios civilizatorios, religiosos, culturales o históricos susceptibles de asentar una *identidad europea.* Se pasaría así de la *identificación del Estado europeo* a la *identidad europea del Estado* o, si se prefiere, a la concreción de la *identificación* a través de la *identidad* [43]. *La candidatura turca, se ha dicho, «interpela a la identidad europea»* [44].

---

[43] La cuestión de la *identificación del Estado europeo* a través de la *identidad europea del Estado* fue muy debatida en el seno de la Convención europea, y en otros foros, durante la gestación de la *Constitución para Europa.* Podría proponerse que tal *identidad europea* no es sino el *modelo europeo,* el modelo de europeización concretado en el actual artículo 49 del TUE —respeto y promoción en común de los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, a los que se añadiría el libre mercado—, en cuyo caso la referencia en ese mismo precepto a «los Estados europeos» que cumplan con ese modelo, no sería sino un pleonasmo y el debate relativo a la *europeidad* necesaria para ser candidato —esto es, la determinación desde esa perspectiva de los límites de la *Europa de la Unión*—, un ejercicio intelectual estéril. Es cierto, no obstante, que la idea de *identidad europea* está teniendo una cierta revalorización con los trabajos recientes de la Comisión. También lo es el hecho de que las referencias a una identidad europea proliferan en los actos de otras instituciones que no hacen sino aumentar el estado de confusión respecto al valor de tal identidad, de ser posible definirla de una manera satisfactoria. Así, respecto de la Federación de Rusia que, como se ha señalado, prefiere mantenerse fuera del debate, y su relación con la Unión Europea, se ha llegado a afirmar: «*La Unión Europea se congratula por el regreso de Rusia al lugar que le corresponde dentro de la familia europea,* con un ánimo de amistad, cooperación y acercamiento de intereses, *fundamentado en los valores comunes inscritos en el patrimonio común de la civilización europea*»; véase, Estrategia Común 1999/414/PESC, de 4 de junio, sobre Rusia (*DO* L 157, de 26 de junio de 1999), parte primera (énfasis añadido). Para una reflexión sobre la *idea* y la *identidad* de Europa en el decurso histórico y doctrinal véase, entre las publicaciones más recientes, P. García Picazo, *La idea de Europa: historia, cultura, política,* Tecnos, Madrid, 2008.

[44] S. Vaner, «La Unión Europea y Turquía: ambigüedades y omisiones», *La Vanguardia Dossier,* n.º 6, abril-junio de 2003, p. 80. Una de las instituciones que se ha distinguido en hacer frente a la *interpelación* ha sido la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas que sometió la

La tarea no es fácil. Desde que son europeos los europeos, señala R. I. Moore, «han alimentado la creencia de ser los herederos [...] de las civilizaciones clásicas del mundo mediterráneo, y de que son el producto de la fusión de la civilización racional y humanística de Grecia y de Roma, y del componente espiritual y la fortaleza moral de la tradición religiosa judeocristiana» [45].

Indudablemente el Cristianismo forma parte de las raíces de Europa [46], hasta el punto de afirmarse que «[e]l fenómeno más notable de la historia de Europa entre los siglos V y X, el que va a darle con relación al resto del mundo su carácter específico, es el cristianismo» [47]. En la Edad Media, la condición de europeo, la pertenencia a Europa, exigía la adhesión a la religión católica romana [48].

En los siglos centrales de la Edad Media se produce la europeización de una cierta Europa, esto es, un proceso de homogeneización cultural, una expansión de una cultura particular mediante conquistas e influencias cuyo núcleo estaba en Francia, Alemania y el norte de Italia [49].

---

cuestión al debate de sus miembros en enero-febrero de 2003 a partir de ponencias de Olegario González de Cardedal («Europa en la Alternativa: Reflexiones sobre su destino y el ingreso de Turquía en la Unión Europea»), y de Marcelino Oreja Aguirre («Identidad Europea. Valores Europeos. Turquía»), con contribuciones de José Barea, Helio Carpintero, Pedro Cerezo, Sabino Fernández Campo, Miguel Herrero de Miñón, C. Lisón, Rafael Termes y Juan Velarde Fuertes.

[45] R. I. Moore, *La primera revolución europea c.970-1215,* Barcelona, Crítica, 2003, p. 17.

[46] Sobre la cristianización de los pueblos de Europa, J. Orlandis, *Europa y sus raíces cristianas,* Madrid, Rialp, 2004.

[47] J. Carpentier y F. Lebrun, *Breve historia de Europa,* Madrid, Alianza, 1994, p. 146.

[48] A. Besançon, «Les frontières de l'Europe», *Commentaire,* 2004 (105), pp. 5-16.

[49] R. Bartlett, *La formación de Europa. Conquista, civilización y cambio cultural, 950-1350*, Valencia, Universitat de València/Universidad de Granada, 2003, pp. 353 ss.

«Me parece», dice J. Le Goff, «que en las relaciones entre Europa e historia hay dos aspectos fundamentales. El primero es el del territorio. La historia se crea siempre dentro de un espacio, y una civilización se elabora siempre, y se difunde, sobre un territorio. El siglo XV culmina en lo esencial la creación medieval de un espacio europeo iniciado con las "grandes invasiones" de la Alta Edad Media. En el siglo XV ya no hay paganos, y no habrían más musulmanes, si no hubiese empezado la conquista turca» [50].

Si entonces podía concebirse Europa como un espacio esencialmente cristiano, ¿lo era también antimusulmán? Aunque las identidades colectivas se construyen sobre convergencias internas a partir de elementos religiosos, históricos o culturales, no son fáciles de determinar sin establecer un opuesto. La identidad se forma por oposición al otro: «Una identidad religiosa o nacional se forma también, o en todo caso se consolida, en el seno de un conflicto, de una oposición. El otro, y con mayor motivo el adversario o el enemigo, crea la identidad» [51].

J. Fontana (de)muestra cómo la *identidad* europea se ha ido realizando históricamente contra terceros, que, según las circunstancias podían ser los «bárbaros», los «infieles», los «salvajes»...; se trata de «espejos» en cierta medida deformantes, que atrapan nuestra cultura [52]. Durante siglos el Islam estuvo en la historia de Europa, identificada con la Cristiandad, como su opuesto. *Europa* se unió frente a la amenaza de los musulmanes (mongoles y tártaros, árabes y turcos) [53].

---

[50] J. Le Goff, *¿Nació Europa en la Edad Media?,* cit., p. 173.
[51] J. Le Goff, *¿Nació Europa en la Edad Media?,* cit., p. 25.
[52] J. Fontana, *Europa ante el espejo,* cit.
[53] K. Kumar, «El estado-nación, la Unión Europea y las identidades transnacionales», en N. al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa musulmana o euro-islam?,* Madrid, Alianza, 2003, pp. 81-99, p. 84.

Los musulmanes acceden al espacio europeo desde el Norte de África en el siglo VIII (ocupando una gran parte de la península Ibérica en 711 y siendo detenidos en la batalla de Poitiers en el 732). Contada la historia por los vencedores, los musulmanes eran enemigos cuyas tierras había que reconquistar en nombre de la Cristiandad. «El primer nombre de Europa», dice A. Besançon, rememorando la victoria de Poitiers sobre los sarracenos, «ha sido la Cristiandad» [54]. El término «europeenses», recordemos, había aparecido por primera vez en una Crónica mozárabe de mediados del siglo VIII para designar a las huestes de Carlos Martel que combatieron en la batalla de Poitiers y detuvieron el avance islámico hacia el corazón del Continente [55]. En la península Ibérica se procede a la Reconquista que *salvó* a Europa... En 1492 abandona España el último rey *moro* de Granada...

Por el este se conforma la «amenaza turca» a partir del s. XI [56]. «La amenaza turca será uno de los cimientos de Europa», dice Le Goff [57]. El Imperio Otomano nació hacia 1300 en el noroeste de Anatolia [58] y se extendió territorialmente por los Balcanes hasta las mismas puertas de Viena [59]. A mediados del s. XVI Cristóbal De Villalón relata al *católico y cristianísimo* señor don Felipe, rey de España, Inglaterra y Nápoles, su *Viaje de Turquía,* y advierte que en la defensa de la santa fe católica el *mayor contrario y capital*

---

[54] A. Besançon, «Les frontières de l'Europe», cit., p. 6.

[55] J. Orlandis, *Europa y sus raíces cristianas,* cit., p. 13.

[56] J. Carpentier y F. Lebrun, *Breve Historia de Europa,* cit., p. 212.

[57] J. le Goff, *¿Nació Europa en la Edad Media?,* cit., p. 173.

[58] Acerca del Imperio Otomano, C. Imber, *El Imperio otomano 1300-1650,* Ediciones B, Barcelona, 2004; L. TokatliĞlu, *Introducción a la historia del Imperio Otomano,* Ankara, 1999; R. Mantran (dir.), *Histoire de l'Empire Ottoman,* Fayard, París, 1989.

[59] Véase, por todos, J. Bérenger, *Histoire de l'Empire des Habsbourg 1273-1918,* Fayard, París, 1990 (traducción española *El Imperio de los Habsburgo 1273-1918,* Crítica, Barcelona, 1993, pp. 181-189 y 300-317).

enemigo es el *Gran Turco* [60]. Por lo que hace a su ley, desde el siglo XV, y probablemente antes, la mayor parte de los asuntos del Imperio Otomano se regulaban por la ley sagrada (*shari'a*) si bien en algunos ámbitos imperaba la ley laica otomana [61].

Históricamente la oposición *Europa v. Imperio Otomano* se presentaba como una oposición *Cristianismo v. Islam* [62], presentación que interesaba tanto a los Habsburgo como al Romano Pontífice, a pesar del mentís que suponía la alianza de algunos reyes cristianísimos, como el de Francia, con *el Gran Turco,* de las luchas que éste mantenía con otros musulmanes [63] y de las que los príncipes cristianos mantenían entre sí [64].

Con todo, de Europa se destaca su diversidad. El racionalista Carlantonio Pilati lo pone de manifiesto en un pasaje en la década de 1770 [65]. Francisco Rodríguez Adrados ha

---

[60] C. de Villalón, *Viaje de Turquía,* 1557. La obra permaneció inédita hasta que la publicó don Manuel Serrano Sanz (1905), en el tomo II de la «Nueva Biblioteca de Autores Españoles». La cita corresponde a la edición de Clásicos españoles, Editions Ferni, Ginebra, 1973, p. 20.

[61] C. Imber, *El Imperio otomano 1300-1650,* cit., pp. 229-264.

[62] Como indica T. Asad («Muslims and European Identity: Can Europe Represent Islam?», en A. Padgen (ed.), *The Idea of Europe,* Cambridge, 2002, pp. 209-227, p. 212): «Historically, it was not Europe that the Turks threatened but Christendom. Europe was not then distinct from Christendom».

[63] Véase C. Imber, *El Imperio otomano 1300-1650,* cit., pp. 133-5.

[64] Véase A. Remiro Brotóns, *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional,* McGraw-Hill, Madrid, 1996.

[65] «A aquellos que se limitan a pasar apresuradamente de un país a otro les resulta harto difícil hallar diferencias significativas entre las distintas regiones de Europa. Creen percibir una gran uniformidad en todas partes, y se figuran poder convencer de ello a sus lectores. Pero lo cierto es que se equivocan de medio a medio. Si bien existen aspectos que acercan a los distintos países de Europa, como, por ejemplo, la moral, los principios religiosos básicos y los principios legislativos, también lo es que en un mismo país existen importantes diferencias de carácter, pasiones, gustos, modo de vida y costumbres entre las distintas

observado que el uso del término *Europa* se inicia a fines del siglo XVII, cuando el de *Cristiandad* se hace insuficiente [66]. Se destaca también la capacidad de Europa de *progresar* [67], su constante puesta en cuestión de sistemas imperantes y el hecho de su excepcional, única, aportación a una universalidad no religiosa [68]. El Renacimiento, la Ilustración, se desarrollan en Europa occidental [69]. En esta línea la laicidad de la Revolución Francesa la hace aceptable a pueblos confesionales [70]. Conflictos de toda laya se han sucedi-

---

regiones. Se trata de rasgos como el clima, la comida, la bebida, el tipo de tierra, determinados principios religiosos, ciertas máximas de gobierno y, por último, una legislación más o menos completa, adecuada para una nación, pero no para otra», citado por U. IM HOF, *La Europa de la Ilustración,* Barcelona, Crítica, 1993, p. 79.

[66] F. Rodríguez Adrados, «¿Qué es Europa? ¿Qué es España?», discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia, 22 de febrero de 2004, Real Academia de la Historia, Madrid, 2004, p. 14. También pp. 55-60: «Fue el movimiento ilustrado el que introdujo, desde fines del siglo XVII, la palabra "européen" en sus sentidos más que geográficos».

[67] J. Le Goff, *¿Nació Europa en la Edad Media?,* cit., p. 174. Esta característica contrastaría con el encerramiento de China en sí misma, y con el mundo musulmán (a excepción de Turquía).

[68] «Bien entendu, l'Europe n'est pas la seule source d'universalité: comme le christianisme, le bouddhisme et l'Islam sont des religions universelles destinées à tous les hommes quels qu'ils soient. Mais l'Europe est la seule à avoir apporté une universalité non-religieuse, et il y a une religion universelle latente dans l'Humanisme que ni les Internationales ni le mondialisme n'ont pu encore catalyser», E. Morin, *Penser l'Europe,* cit., p. 145.

[69] Si bien otras culturas con las que coexistía e interactuaba, principalmente Bizancio y el Islam, «tuvieron también sus propios "renacimientos" de la Antigüedad griega y romana», P. Burke, *El renacimiento europeo,* Barcelona, Crítica, 2000, pp. 12-13.

[70] B. Lewis (*The emergence of Modern Turkey,* New York/Oxford, Oxford University Press, 3.ª ed. 2002, p. 54) indica que «The French Revolution is the first great social upheaval in Europe to find intellectual expression in purely non-religious terms. Secularism as such has no great attraction for Muslims, but in a Western movement that was non-Christian, even anti-Christian, and whose divorce from Christianity was stressed by its leading exponents, the Muslim world might

do en este espacio, pero cabría preguntarse si también ellos han contribuido a la unidad de Europa por ser algo igualmente característico [71].

3. Las raíces cristianas de Europa en el Proyecto *Europa* de la Unión

Europa, ¿es hoy cristiana?, y si lo es, ¿cuál es el papel de la religión en su configuración política? ¿Implica acaso la exclusión de los no cristianos? ¿Están las confesiones religiosas fatalmente abocadas a ser exclusivas (y excluyentes) en un espacio común?

Las constituciones actuales de los países europeos se aproximan al fenómeno religioso de manera muy diversa [72], encontrándose en algunas Leyes fundamentales referencias preambulares explícitas a Dios [73] o a Jesucristo [74], mientras que en otras se indican expresamente las iglesias nacionales (luterana en Dinamarca) [75] o predominantes (Iglesia oriental ortodoxa en Grecia) [76], se proclama la Religión del Estado (la Religión Católica Apostólica en Malta [77]), o incluso, partiendo de la libertad religiosa, se hace

---

hope to find the elusive secret of Western power without compromising its own religious beliefs and traditions.»

[71] A. Besançon, «Les frontières de l'Europe», cit., p. 8.

[72] Véase una clasificación de Estados europeos desde el punto de vista de su actitud constitucional frente a la religión en J. B. D'Onorio, «Pouvoir spirituel et pouvoir temporel dans l'Europe contemporaine», *Communio,* 1990, 3-4, pp. 145-167.

[73] Constitución alemana (preámbulo).

[74] Referencia «a nuestro Divino Señor, Jesucristo» en la Constitución Irlandesa (preámbulo).

[75] Artículo 4 de la Constitución danesa.

[76] Artículo 3.1 de la Constitución griega.

[77] Al punto de que su enseñanza «se imparte en todas las escuelas estatales como parte de la instrucción obligatoria» (Artículo 2(1) de la Constitución de Malta).

una mención privilegiada a una determinada confesión (como a la Iglesia Católica en España) [78]. Como contrapunto, el excepcional enfoque laico francés plasmado de forma lacónica pero clara en su Constitución [79].

¿Es o ha de ser la Unión un *Club cristiano*? Su bandera tiene una clara inspiración mariana, uno de los padres fundadores (Robert Schuman) está en vías de beatificación y las grandes mayorías de los Estados miembros son cristianas.

«A la hora de intentar un primer acercamiento a la idea de Europa, es forzoso partir de la evidencia —advierte Ignacio Sotelo— que Europa, en los orígenes y durante siglos, se confunde con el Cristianismo [...] la cristianización de los pueblos germánicos y eslavos hace emerger a Europa. Hacia el fin del primer milenio Europa, entendida como unidad cultural que impone el Cristianismo, coincide más o menos con el espacio que geográficamente llamamos Europa». Pero, como muy pertinentemente añade el autor, ha de tenerse en cuenta que «el Cristianismo es el punto de partida, no el de llegada, y desde luego, no el actual. El que cristiano y europeo hayan coincidido en el origen, no quiere decir que lo sigan haciendo hoy, o que haya que recuperar esta identidad para ser cabalmente europeos, como quiere un fundamentalismo cristiano, otra vez renaciente, que se niega a asimilar el proceso de secularización que, sobre una cristiandad hace siglos fenecida, ha erigido a la Europa que tratamos de captar» [80].

---

[78] Artículo 16 de la Constitución española de 1978.

[79] Artículo 1 de la Constitución de 1958: «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi des tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances».

[80] I. Sotelo, «La invención de Europa: la realidad histórico-cultural de Europa», en, *La Formación de Europeos,* cit., pp. 47-48.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que los tratados que han venido articulando el proceso de integración europea no han evocado ni invocado una o *la* identidad europea en los términos en que ahora la estamos considerando. La *identidad europea* que hace su aparición preambular en el Tratado de Unión Europea (Maastricht, 1992) tiene que ver con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), relacionada con la seguridad y la defensa [81], y su propósito es asegurar que la identidad del actor internacional [82] no compite con la identidad nacional de sus Estados miembros, que la Unión respeta [83]. Nada que ver, pues, con una identidad común de pueblos o de ciudadanos europeos. La *Constitución para Europa* no iba a cambiar las cosas [84].

La elaboración de la *Constitución para Europa* suscitó la cuestión de la posible referencia expresa, especialmente en el preámbulo, a la herencia judeo-cristiana, a los valores cristianos universales, al Cristianismo, a las raíces cristianas de Europa o a la creencia en Dios [85].

---

[81] «RESUELTOS a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común de acuerdo con las disposiciones del artículo 17, reforzando así la *identidad* y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo» (versión consolidada) (énfasis añadido).

[82] Artículo 2 segundo guión y artículo 27.A TUE.

[83] Artículo 6.3 TUE.

[84] La *Constitución para Europa* contiene una referencia a la identidad de los pueblos en el preámbulo («CONVENCIDOS de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común,»), y a la identidad nacional en el texto articulado (artículo I-5.1, y en el preámbulo de la Carta de Derechos fundamentales, Parte II de la *Constitución para Europa*).

[85] Acerca del debate en la *Constitución para Europa,* J. J. H. Weiler, *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio,* Madrid, Encuentro, 2003.

Así, una propuesta de Wuermeling, miembro de la Convención Europea, secundada por otros veinticinco miembros, sugería la inserción de una cláusula inspirada en la Carta de Derechos Fundamentales y en la Constitución polaca, según la cual: «Los valores de la Unión incluyen los valores de quienes creen en Dios como fuente verdad, justicia, bien y belleza, así como los de quienes no comparten esta creencia pero respetan estos valores universales a partir de otras fuentes» [86]. Se trataría de «no practicar la "neutralidad" en el sentido de excluir las dos opciones, sino el pluralismo tolerante que consiste en incluir ambas», sin ofender ni la sensibilidad constitucional laica ni la sensibilidad constitucional religiosa [87]. Una formulación de este tipo, descartada finalmente por la Convención y, luego, por la Conferencia Intergubernamental, sería perfectamente compatible con la confesión islámica de una porción de *europeos.*

Otros miembros de la Convención, así como los gobiernos de algunos países en la Conferencia Intergubernamental (Polonia, España...) hubiesen deseado una mención explícita de las raíces cristianas de Europa. La Santa Sede instó una referencia al «patrimonio religioso, especialmente cristiano» razonando, en palabras del cardenal Paul Poupard, que «en la medida en que (el preámbulo de la *Constitución*)

---

[86] «The Union values include the values of those who believe in God as the sources of truth, justice, good and beauty as well as those who do not share such a belief but respect these universal values arising from other sources» (CONV 480/03).

[87] A propósito de la fórmula polaca o similar, J. J. H. Weiler, *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio,* cit., pp. 66-67. Weiler, que previamente (pp. 58 ss.) ha descrito la diversidad de culturas religiosas constitucionales, estima, simpatizando claramente con tales fórmulas, que «el ordenamiento constitucional europeo en materia de libertad religiosa [...] no se viola por el solo hecho de que la Constitución dé expresión a la sensibilidad religiosa o a la sensibilidad *laica* del cuerpo político [...]» (énfasis en el original) (p. 63).

se refiere a la historia, negar la inspiración cristiana no tiene sentido alguno». Otra cosa sería, puntualiza el prelado, si el texto tratara de describir la situación religiosa actual, en cuyo caso debería referirse también a otras tradiciones espirituales y religiosas [88].

Estas propuestas, a pesar de su aparente razonabilidad dada la importancia sobresaliente del Cristianismo en la herencia histórica y cultural de Europa, tampoco han prosperado, debido seguramente al interés de sus opositores en no abrir resquicio alguno a interpretaciones maniqueas, y ello en una doble dirección [89].

Por una parte, la insistencia sobre el acervo cristiano de Europa pudo considerarse por algunos como una forma de negar que otros acervos formen parte de la *identidad europea,* aunque puedan estar presentes en su geografía. De prosperar semejante criterio Estados geográficamente europeos como Bosnia y Herzegovina o Albania podrían ver discutida dicha identidad. El problema sería infinitamente más grave respecto de Turquía, sustancial, aunque desleída-

---

[88] Cardenal P. Poupard, *La herencia cristiana de Europa,* http://www.humanitas.cl/biblioteca/.

[89] El preámbulo de un tratado es, a efectos normativos, parte integrante del mismo y, como tal, elemento a tener en cuenta a la hora de la interpretación del texto articulado. De acuerdo con el art. 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 los tratados se interpretan de buena fe «conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin». En virtud de su apartado segundo, el contexto comprende, entre otros, el texto *incluido su preámbulo* y anexos. A. Remiro Brotóns, *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los Tratados,* Tecnos, Madrid, 1987, pp. 306-324, en particular pp. 310-314. En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas encontramos referencias a preámbulos de tratados internacionales, de Derecho originario u otros, con fines interpretativos (Asunto C-281/01, *Comisión c. Consejo* (Acuerdo Energy Star), [2002] Rec. I-12049; Asunto C-29/99, *Comisión c. Consejo,* [2002] Rec. I-11221; Asunto C-89/99, *Schieving-Nijstad vof,* [2001] Rec. I-5851).

mente, asiática en lo geográfico (Anatolia, Asia *menor*), especialmente para quienes advierten que Europa se hizo *contra el Turco* (aunque reyes cristianísimos fuesen sus aliados en la pugna por dominarla compitiendo con otros reyes igualmente cristianísimos). Y eso podría afectar su candidatura a la membresía de la Unión.

Por otra parte, pudo temerse que la mención preambular al Cristianismo emboscase la ulterior pretensión de sostener la incompatibilidad con la *Constitución* de políticas (aborto, divorcio, planes de educación) que combate la Iglesia, lo que sería inadmisible desde postulados laicos [90].

Estas aprensiones, visto el texto final de la *Constitución para Europa,* no fueron disueltas por la expresa exclusión de tales interpretaciones en boca de los postulantes de la referencia histórica al Cristianismo. No sería cierto afirmar, se ha dicho, «que el cristianismo agota todo el patrimonio espiritual y moral europeo, o que imposibilita la integración futura de otros elementos religiosos en ese patrimonio (por ejemplo, en la hipótesis de una futura adhesión de Turquía a la Unión Europea)»; el Vaticano no se opone a esta adhesión pero sí desearía que Turquía realice reformas en el campo de las libertades personales y religiosas previamente [91]. Asimismo, se ha insistido en que la Iglesia católica no pide una Unión Europea confesional, «[...] pero subraya que la *laicidad,* correctamente entendida, exige reconocer las raíces religiosas de los pueblos de Europa» [92].

La Convención Europea y, luego, la Conferencia Intergubernamental optaron en conjunto por el modelo laicista francés. Sin mayor precisión el preámbulo de la *Constitu-*

---

[90] P. Matvejevic, «Europa y la laicidad», *El País,* 18 de junio de 2004.

[91] J. R. Garitagoitia, *Juan Pablo II y Europa,* Madrid, Rialp, 2004, p. 55.

[92] Énfasis en el original, J. R. Garitagoitia, *Juan Pablo II y Europa,* cit., p. 83. En esta misma línea es contundente el alegato de O. González de Cardedal, «Europa en la Alternativa...», cit.

ción mencionaba «la herencia cultural, religiosa y humanista» a partir de la cual «se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho» [93]. Estas últimas referencias eran ampliamente desarrolladas en el texto articulado [94]. No se quiso precisar que esa herencia religiosa es cristiana, pero se obvió el texto adoptado por la Convención, que hablaba de «herencias religiosas», en plural, y constataba que sus valores «aún estaban presentes en su patrimonio» [95]. El fracaso de la *Constitución* no ha arrastrado en su caida un planteamiento que, por el contrario, ha conservado el Tratado de reforma de Lisboa (diciembre de 2007) [96].

---

[93] Véase párrafo primero del preámbulo. El preámbulo de la Parte II de la misma *Constitución* lo expresaba así: «Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho».

[94] En el articulado el texto de referencia es el artículo I-2, que enumera los valores de la Unión. El artículo II-81 prohibe toda discriminación. El artículo I-3.3, último párrafo, dispone que la Unión «respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo».

[95] El texto adoptado por la Convención Europea en efecto, se refería a «las herencias culturales, religiosas y humanistas» de Europa cuyos valores «aún presentes en su patrimonio» han hecho arraigar en la vida social «el lugar primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del Derecho». Europa, se decía igualmente en el párrafo primero del preámbulo de este proyecto, es un continente «portador de civilización» (no bárbaro pues, ni salvaje), cuyos habitantes «llegaron en oleadas desde los tiempos más remotos» (resultando pues de migraciones originadas en otro u otros continentes).

[96] El párrafo primero del preámbulo del texto consolidado del TUE repite el de la *Constitución.* Los valores de la Unión son enunciados en el artículo 2 del Tratado, mientras que en el último párrafo del artículo 3.3. se declara que la Unión «respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo».

Por supuesto, quienes opinan que el Islam es incompatible con la generación de estos elementos, han visto en ello una exclusión implícita del acervo islámico de la identidad europea; pero hay quienes opinan todo lo contrario y también, por supuesto, quienes quieren hacer abstracción de estos factores para vincular directamente la identidad europea a la virtud o las virtudes laicas o republicanas del estado de derecho, los derechos humanos, la libertad, la democracia, la igualdad y no discriminación entre los individuos que forman parte de la comunidad estatal y la solidaridad, heredados de la Revolución Francesa.

Parece ésta una actitud prudente si se atiende a la composición demográfica y flujos migratorios de los miembros de la Unión y supone la neutralización de las iniciativas para dotar a la cualidad europea del Estado de un ingrediente histórico, religioso, civilizatorio o cultural que permite diferenciar dicha cualidad de otras cualidades que, aun respetadas, cerrarían las puertas de la Europa de la Unión a determinados candidatos. Aunque las cifras varían puede estimarse que alrededor de doce millones de musulmanes habitan ya en los Estados miembros.

A partir de ahí la laicidad debe entenderse como actitud permisiva de la práctica y desarrollo de todos los cultos compatibles con los valores de la Unión y no impone la irreligiosidad ni combate el fenómeno religioso. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) resultante de la reforma de Lisboa (diciembre de 2007) declara [97] —siguiendo en esto a la *Constitución para Europa* [98]— el respeto del estatuto de las iglesias, asociaciones y comuni-

[97] Artículo 17 del TFUE.

[98] Artículo I-52 de la *Constitución para Europa,* incluido dentro de un Título acerca *De la vida democrática de la Unión.* La disposición trae su origen de la *Declaración sobre el estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales* (n. 11) aneja al TUE, adoptada por la CIG'96.

dades religiosas, así como de las organizaciones filosóficas y no confesionales que cada Estado miembro les reconozca en su Derecho interno. El resto de las cuestiones que la religión plantea deberán dirimirse en sede de derechos y libertades fundamentales [99].

En cualquier caso, si el factor religioso y, en concreto, el Cristianismo está en la historia de Europa, en los fundamentos de su identidad histórica, pero no en los textos fundamentales de la Unión Europea, ha de convenirse con Weiler que rechazar a Turquía *sobre la base* de que se trata de una población no cristiana «significaría hacer vano el compromiso que profesa Europa a favor del pluralismo, de la tolerancia y de los derechos humanos». Se señala con pertinencia que «[e]l caso turco no es un desafío para la fe de Europa, es un reto para la buena fe de Europa» [100].

En esta línea el Parlamento Europeo sostuvo (en 1999) que debía «establecerse un clima de confianza mutua entre Turquía y la Unión Europea, en el que Turquía no vea a la Unión como un «club cristiano exclusivo» sino como una comunidad de valores que incluye asimismo la tolerancia hacia otras culturas y religiones y constatando que formalmente no hay condiciones culturales o religiosas conexas a

---

[99] En la medida en que la *Constitución para Europa* incorporó materialmente la Carta de los Derechos Fundamemtales de la Unión Europea esos derechos eran expresamente mencionados, siendo especialmente relevantes los relativos a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo II-70) y no discriminación (artículo II-81). La misma *Constitución* (artículo II-82) mencionaba el respeto de la *diversidad religiosa,* juntoa la diversidad cultural y lingüística. El Tratado de reforma adoptado en Lisboa (diciembre de 2007) ha renunciado a esta incorporación material de la Carta, pero ha reconocido su valor normativo, idéntico al de los Tratados (artículo 6.1 del TUE). A tal efecto la Carta fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE) el 29 de noviembre de 2007.

[100] J. J. H. Weiler, *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio,* cit., pp. 85-86.

la adhesión a la Unión Europea» [101]. Posteriormente, en una nueva resolución en que declara que no hay objeción de principio a la adhesión de Turquía a la Unión, el Parlamento Europeo, tras reconocer que «los valores políticos de la Unión Europea se basan principalmente en la cultura judeocristiana y humanista de Europa», añade que «nadie tiene el monopolio de estos valores universales de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y de las minorías y la libertad religiosa y de conciencia, que pueden perfectamente ser aceptados y defendidos por un país en el que la mayoría de la población es musulmana» [102].

Si aceptamos que toda «cultura» implica un grupo dominante coexistiendo con la diversidad [103], debemos rechazar los esencialismos. En esta línea, «si no creemos en la existencia de un Islam esencial y una Europa esencial, deberemos partir de que tampoco existen modelos invariables en la identidad europea o islámica. El islam será siempre un sistema cultural en transformación conforme a lo que designen los propios musulmanes, y Europa puede ser una sociedad abierta en la que los musulmanes encuentren la posibilidad de ser ciudadanos en igualdad de derechos» [104].

El proceso de la Unión Europea, a diferencia de los imperios, es voluntario, se asienta sobre bases democráticas y

---

[101] *Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 1999 de la Comisión sobre los progresos de Turquía en el camino de la adhesión,* A5-0297/2000, punto D.

[102] *Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de adhesión de Turquía a la Unión Europea,* A5-0160/2003, punto 3.

[103] N. al Sayyad y M. Castells, «El islam y la identidad cambiante de Europa», en N. al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa Musulmana o Euro-Islam?,* cit., p. 23.

[104] B. Tibi, «Los inmigrantes musulmanes de Europa: entre el euro-islam y el gueto», en N. al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa musulmana o euro-islam?,* cit., pp. 55-79, p. 71.

responde a intereses o necesidades reales [105]. El nudo gordiano del proceso posiblemente resida en hacer una comunidad en contra de un pasado de luchas entre los Estados. Se trata pues de un destino común a partir del futuro, de lo no acaecido [106]. ¿Cuánto podemos cambiar este futuro en el sentido de aportarle nuevos elementos culturales (léase Islam)?

En el momento actual uno de los peores riesgos de los Estados miembros de la Unión es crear un «otro» musulmán, propiciando la percepción pública de que la amenaza del integrismo religioso y de sus manifestaciones más radicales y violentas procede de las comunidades musulmanas. Si aceptáramos algo así, esto es, que los musulmanes amenazan a los cristianos, deberíamos también admitir la percepción inversa de que los cristianos amenazan a los musulmanes, dejándonos llevar fatalmente por el paradigma negativo del *choque de civilizaciones,* lo que desde luego, convenientemente manipulado, perjudicaría la candidatura de una Turquía que aportaría una población mayoritariamente musulmana, multiplicando por cinco o seis la de la Unión [107]. Pero ese mismo paradigma haría de los arrabales

---

[105] L. Tsoukalis, *¿Qué Europa queremos?,* Paidós, Barcelona, 2004, p. 243.

[106] E. Morin, *Penser l'Europe,* cit., 1990, p. 197.

[107] Esto no es óbice para considerar que el aumento de supuestos de convivencia de diferentes comunidades religiosas en el espacio laico *europeo* haga eventualmente necesaria la formulación de principios que hagan posible dicha convivencia. Asistimos al debate francés acerca de la prohibición de ostensibles signos religiosos en la esfera pública. Francia se enfrenta a la necesidad de promulgar leyes que protejan/impongan unos determinados valores. En esta línea, no basta un principio de neutralidad procedimental que lleve a excluir los valores religiosos de la esfera pública sino que es necesario un principio sustantivo que justifique intervenciones estatales para proteger lo que se considera el bien, los postulados del Estado republicano. Véase F. Aguiar, «El velo y el crucifijo», *Claves de razón práctica,* 2004 (144), pp. 36-43. ¿Ha optado, optará, la Unión por el modelo francés?

de las aglomeraciones urbanas de los miembros de la Unión escenarios primarios del conflicto.

La cuestión religiosa puede ser utilizada para escamotear otros problemas, como el de la inmigración. «La cuestión evidente es el velo; la latente, en cambio, es nuestro rechazo por los inmigrantes» dice Pierre Bourdieu en el marco del debate francés sobre estos símbolos [108]. Examinando las diferencias y semejanzas entre, por ejemplo, el Islam francés y el Islam estadounidense, se podría decir que «una de las diferencias más profundas y evidentes es que los franceses tienden a situar en primer plano la identidad religiosa en el debate sobre la inmigración y la ciudadanía, en tanto que los americanos no conceden importancia a la religión en ese contexto» [109]. Las sociedades europeas deben ir aceptando que la homogeneidad cultural y étnica es difícilmente sostenible [110].

Otro escamoteo: Turquía, con 779.452 kms cuadrados y algo más de setenta y un millones de habitantes en enero de 2004 [111], sería el Estado territorialmente más extenso y el segundo más poblado de la Unión (y dentro de unos años, dadas sus tasas de crecimiento demográfico, el primero [112]). Esto último le concedería un peso considerable en el proce-

---

[108] Citado por P. Matvejevic, «Europa y la laicidad», *El País,* 18 de junio de 2004.

[109] L. Michalak y A. Saeed, «La divisoria continental: el islam y las identidades musulmanas en Francia y Estados Unidos», en N. al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa musulmana o euro-islam?,* cit., pp. 195-215, p. 199.

[110] N. al Sayyad y M. Castells, «El islam y la identidad cambiante de Europa», en N. al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa Musulmana o Euro-Islam?,* cit., p. 23.

[111] 71.254.000 (estimación nacional) habitantes según *Eurostat, Population and Social Conditons,* 13/2004.

[112] Según la *United Nations Populations Division* los habitantes de Turquía serán 88.995.000 (medium variant) en 2025, más por lo tanto que los de Alemania (81.959.000, medium variant).

so de toma de decisiones del Consejo y una presencia notable en el Parlamento Europeo. Cabe preguntarse si estos cálculos forman la parte oculta de discursos identitarios sobre Europa, excluyentes de una Turquía a la que no se imagina —ni se desea— con semejante fuerza institucional.

4. ¿Es extemporáneo el debate sobre la *europeidad* de Turquía?

Menos de un 5% del territorio de Turquía es geográficamente europeo. Las raíces europeas de su tradición religiosa y cultural son, cuando menos, discutidas [113]. Ha estado en Europa, sin ser Europa, contra la que, durante siglos, se ha construido su identidad histórica. Nada de eso es, sin embargo, directamente relevante para impedir su membresía en la Unión. Reduciéndolo a los términos estrictos de los tratados podrá considerarse *europeo* todo Estado que, siendo o no ontológicamente europeo (si el concepto existe), es aceptado como tal por todos los ya miembros de la Unión con la aprobación previa del Parlamento Europeo [114]. Se trata, cuando se produce, de una decisión irrevocable y de

[113] En una inteligente maniobra, Turquía, lejos de adoptar una posición defensiva, se lanza al ataque observando que el actual territorio turco fue la cuna de la civilización europea: «Modern Europe was born in the Eastern Mediterranean with roots in Egypt, Syria-Palestine-Asia Minor, Greece and Italy. This civilization has evolved over three thousand years. Present-day Turkey lies at the geographical heart of the region. It was largely in Turkey that belief in a single God came into being and spread, giving rise to the Judeo-Hellenic synthesis that is central to contemporary civilization» (Ministerio de AAEE de Turquía, *Turkey and European Integration,* http://www.mfa.gov.tr/grupe/eg/eg27/default.htm). En este mismo documento se recuerda que cuando se estableció el primer sultanato en Asia Menor, alrededor de 1100 d.C., se conservó el nombre que daban a este territorio los bizantinos: *Rum* (Roma). En la navidad de 1453 Mehmet II, conquistador de Constantinopla, fue entronizado por el Patriarca Gennadios Scholarios como Emperador romano.

[114] Véase artículo 49 del TUE.

una calificación imperecedera. Los Estados miembros pueden dejar de ser democráticos o abandonar el estado de derecho, pero no pueden dejar de ser ya nunca jamás *europeos* a menos que todo el proceso político se vaya al garete. En este sentido la decisión unánime de los miembros, sobre la que no existe clase o forma alguna de control, es tan infalible como la del Sumo Pontífice en cuestiones dogmáticas; de ahí que podamos definir como europeos *dogmáticos* a los miembros de la Unión que no acrediten una europeidad ontológica (si es que existe).

Ahora bien, si la *Europa de la Unión* no es sólo geografía ni tampoco es sólo religión, cultura o historia, la *Europa de la Unión* no puede hacerse sin tener en cuenta los límites de un territorio sobre el que se asienta o se percibe una identidad o, cuando menos, una afinidad, alimentada de elementos culturales y religiosos acrisolados durante siglos [115], con independencia del valor universal adquirido por algunos de ellos, particularmente los que tienen que ver con la *virtud* política, a saber los derechos y libertades fundamentales, el estado de derecho, la organización democrática. La trascendencia de estos elementos que, por lo demás, en Europa tampoco es exclusiva de la Unión [116], ha hecho de ellos condición específica de membresía. Pero los otros elementos también son relevantes en un juicio discrecional, como el atribuido a los miembros de la Unión sobre los candidatos a serlo, cuando se persigue una integración política [117]. Ne-

---

[115] M. Emerson, *El nuevo mapa de Europa,* Alianza Editorial, Madrid, 1999, pp. 292-293.

[116] La democracia, el estado de Derecho y la protección de los derechos humanos, junto con la economía de mercado, son valores presentes igualmente en la membresía al Consejo de Europa y la OSCE.

[117] El *Informe* de la denominada *Comisión independiente para Turquía* (septiembre de 2004), formada por M. Ahtisaari (presidente), M. Rocard, A. Giddens, M. Oreja, E. Bonino, B. Geremek, H. Van den Broek, K. Biedenkopf y A. Rohan, favorable a la adhesión de Turquía,

garlo es optar implícitamente por detener el *proyecto Europa* dentro de los límites de la mera cooperación intergubernamental, del intergubernamentalismo. «A largo plazo», se ha advertido juiciosamente, «la creación de un sistema estatal europeo y de una Europa completamente integrada en lo económico sin una identidad común (que se superponga a las identidades nacionales o regionales) puede resultar una situación insostenible» [118].

En definitiva, no se trata ya de establecer la *europeidad* del candidato atendiendo a criterios geográficos y culturales *lato sensu* como paso previo a examinar su *virtud* política (y económica), lo que nunca se ha hecho, sino de considerar hasta que punto el carácter geográfico periférico, extensión, población y diferencia religiosa y cultural de Turquía respecto de los Estados miembros hacen compatible su membresía de la Unión con los objetivos últimos del proceso iniciado hace ya más de cincuenta años.

Este proceso se ha venido construyendo sobre un sustrato territorial e histórico-cultural compartido o sustancialmente afín, entre pueblos europeos decididos a superar las divergencias del pasado, sentar las bases de una *unión cada vez más estrecha* y forjar un *destino común,* según rezan los tratados constitutivos [119]. El debate sobre la *europeidad* de

---

afirma «que la geografía por sí misma no puede proporcionar una respuesta», pero reconoce que es un factor a tener en cuenta, junto con la cultura, la historia, «las opciones adoptadas por la propia Turquía y la aceptación por parte de otros países europeos» (*Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?,* septiembre de 2004, p. 10).

[118] N. al Sayyad y M. Castells, «El islam y la identidad cambiante de Europa», en N. al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa Musulmana o Euro-Islam?,* cit., pp. 22-23.

[119] La integración europea nace económica si bien con la vocación política de (re)*construir Europa.* En 1951 se era consciente de que «Europa sólo *se construirá* [...]». El mercado común crearía solidaridades (económicas) de hecho y cimentaría una comunidad entre pueblos «tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas» (Preámbulo TCECA).

De la pág. Web de la Comisión Europea; Políticas: *Ampliación. Turquía,* en http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/index€en.htm.

Cuando se establece la Comunidad Económica Europea (1957), persistía la vocación de eliminar las barreras que dividían Europa, si bien además se pretendía «reforzar la solidaridad de Europa con los países de ultramar» (según reza el preámbulo TCEE) y sentar las bases de una *unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos.* El Preámbulo del TUE (1992) *recuerda* «la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin y la necesidad de sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa», y los pueblos se mostraban resueltos a continuar el proceso de creación de *una unión cada vez más estrecha* entre ellos. El TUE resultante de la reforma adoptada en Lisboa en diciembre de 2007 asume estos mismos términos. El Preámbulo de la *Constitución para Europa,* más dramático, confirmaba que Europa se encontraba *reunida tras dolorosas experiencias* y que sus pueblos *están decididos a superar sus antiguas divisiones* y a forjar un *destino común.*

los candidatos a la membresía de la Unión ha estado ausente del proceso de adhesión en las seis ampliaciones habidas hasta ahora, tal vez porque se ha dado siempre por supuesta o adquirida. Lo que es sorprendente, dada la cierta singularidad de Turquía, es que ese mismo debate no se haya incoado sino ahora, a pesar de la vieja relación convencional de este país con la Unión, promitente de una membresía condicionada expresamente sólo a la satisfacción de condiciones políticas y económicas que, tal vez, se creyó jamás alcanzaría, siendo esta una forma de rechazo más cortés y menos comprometida. En este sentido cabría hablar de una europeidad *contingente,* que aflora sólo cuando estas últimas condiciones parecen entrar en vías de satisfacción.

Antes incluso de la primera ampliación Turquía concluyó con la Comunidad Económica Europea, el 12 de septiembre de 1963, un acuerdo de asociación (en vigor desde el 1 de diciembre de 1964) en cuyo preámbulo se declaraba que «el apoyo de la Comunidad Europea a la mejora del nivel de vida del pueblo turco facilitará más adelante la adhesión de Turquía a la Comunidad». Más aún, el artículo 28 dispuso que «cuando el funcionamiento del Acuerdo permita prever la aceptación íntegra por Turquía de las obligaciones derivadas del Tratado constitutivo de la Comunidad, las Partes Contratantes examinarán la posibilidad de adhesión de Turquía» [120].

El 14 de abril de 1987 Turquía presentó su primera solicitud de membresía a la Comunidad Europea. Conservadores y socialdemócratas que abarcaban el más amplio espectro político turco la apoyaban, entre otras razones como vía para consolidar un régimen democrático y evitar futuras

[120] *Informe periódico 2000 de la Comisión sobre los progresos de Turquía en el camino de la adhesión,* COM (2000) 713 final, p. 4. Turquía había solicitado de la CEE la celebración de un acuerdo de asociación el 31 de julio de 1959.

intervenciones militares, como la que se había producido en septiembre de 1980 [121].

En diciembre de 1989 la Comisión rechazó la apertura de negociaciones para la adhesión, proponiendo sin embargo a la Comunidad que recomendara a Turquía medidas sustantivas, «sin arrojar ninguna duda sobre su elegibilidad como miembro de la Comunidad» [122].

La relación de la Comunidad Europea con Turquía se profundizó con la celebración del acuerdo de Unión Aduanera el 6 de marzo de 1995, en vigor desde el 1 de enero de 1996. Aunque las violaciones de derechos humanos y de las minorías, especialmente el tratamiento de la cuestión kurda, hizo sensible la oposición al Acuerdo en sede del Parlamento Europeo [123], Turquía se convirtió en el único país tercero a la Comunidad unido a ésta en Unión Aduanera.

Las sucesivas acciones del Consejo Europeo son ilustrativas. El Consejo Europeo de Luxemburgo (1997), si bien no incluyó a Turquía entre los candidatos, confirmó su capacidad para adherirse a la Unión Europea y expresó su deseo de incorporarla al proceso de ampliación [124]. Dos años después, el Consejo Europeo de Helsinki (1999) declaró que «Turquía es un Estado candidato llamado a ingresar en la Unión atendiendo a los mismos criterios que se aplican a los demás Estados candidatos» [125]. Más adelante, el Consejo Europeo de Copenhague (2002) «alienta a Turquía a que

---

[121] Z. Yesilrurt Gündüz, «Turkey's approach towards the EU: views from within», *Perceptions,* September-November 2003, vol. VIII/3, pp. 105-137.

[122] «... without casting doubt on its eligibility for the membership of the Community» (*Commission Opinion on Turkey's request for accession to the Community,* SEC (1989) 2290 final).

[123] Donde obtuvo 343 votos afirmativos, 149 en contra y 36 abstenciones.

[124] *Informe periódico de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía en vía de la adhesión,* COM (1998) 711 final, p. 7.

[125] Conclusiones de la Presidencia.

prosiga con vigor su proceso de reformas» y anuncia que «si el Consejo Europeo de diciembre de 2004 decide, basándose en un informe y una recomendación de la Comisión, que Turquía cumple los criterios políticos de Copenhague, la Unión Europea iniciará negociaciones de adhesión con Turquía sin dilaciones» [126]. Finalmente, el Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2004, vista la recomendación favorable e informe de la Comisión de 6 de octubre, y considerada la resolución —también favorable, aunque más crítica— del Parlamento europeo, de 15 de diciembre, ambas del mismo 2004, invitó a la Comisión a que presentara al Consejo una propuesta de marco de negociación con Turquía para la adhesión, estableciendo la fecha del 3 de octubre del año siguiente como la apropiada para el inicio del proceso negociador.

De esta manera, ¿puede argüirse que no se ha despejado el horizonte de la europeidad de Turquía, *more* Unión Europea, al menos para las Instituciones comunitarias? Máxime cuando las negociaciones se abrieron, en efecto, el 3 de octubre de 2005, aunque su estado no sea el más boyante transcurridos ya más de dos años: acuerdo provisional sobre un único capítulo (Investigación y ciencia) en junio de 2006 y apertura de la negociación sólo de otros cinco (estadísticas, política de empresa y política industrial, control financiero, redes transeuropeas de transporte y protección del consumidor y de la salud) de los treinta y tres que constituyen la agenda de la adhesión, al finalizar 2007. Esta última decisión ha sido entendida como cicatera por los turcos, que esperaban que se abriese el capítulo relativo a la política económica y monetaria, pero la fuerte oposición francesa debida a su Presidente, Sarkozy, hizo imposible que se fuera más allá.

---

[126] Conclusiones de la Presidencia.

Asimismo, la Comisión Europea encarriló las relaciones con Turquía en el marco, similar al de otros candidatos, de una *Asociación para la Adhesión* [127], excluyéndola expresamente de la *Política Europea de Vecindad,* concebida para establecer relaciones preferentes con «los países vecinos que *actualmente* no tienen perspectivas de adherirse a la Unión Europea» [128].

Con estos antecedentes resultaría difícil, políticamente incorrecto y hasta contrario a la buena fe, desde el punto de vista de las instituciones y de los gobiernos de los Estados miembros, que *se despachase* ahora a Turquía arguyendo que no es un Estado *europeo.* Hay quienes consideran el debate extemporáneo porque, dicen, negociar requiere una decisión unánime del Consejo, apoyada por la mayoría absoluta del Parlamento Europeo y, de ser ese el caso, debe entenderse que el candidato con el que se negocia cumple las condiciones, es un tripulante idóneo, y sólo resta —aunque resta mucho—pactar su estatuto, institucional, económico. Esto es lo negociable; durante diez años o doce años, se dice; para hacer efectiva la adhesión en 2015 o, incluso, más tarde; con largos períodos transitorios; con adaptaciones institucionales, en las libertades (de circulación de las personas) y en las políticas (agrícola, de cohesión...), que permitan digerir un gran país en dimensión y población, mayoritariamente musulmán y más pobre que los actuales pobres de la Unión, que llevaría las fronteras de Europa casi hasta el Asia Central, abriendo nuevas vecindades...

---

[127] *Decisión del Consejo de 19 de mayo de 2003 relativa a los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones contenidos en la Asociación para la Adhesión de Turquía,* DO [2003] L 145/40.

[128] Énfasis añadido, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una Europa más amplia, Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y el Sur de Europa,* COM (2003) 104 final. Véase *infra* Cap. II.

El Informe de la denominada *Comisión independiente para Turquía* (septiembre de 2004) señala: «Cualquier objeción de principio contra la incorporación de Turquía al proceso de integración europea debería haber sido planteada en 1959 en el momento en que Turquía presentó su primera solicitud, en 1987 cuando Turquía depositó su segunda solicitud, o en 1999 antes de que a Turquía se le reconociera la condición de candidato. Ningún gobierno puede reivindicar que estas decisiones, incluyendo las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de 2002 acerca de las negociaciones para la adhesión, no fueron adoptadas con pleno conocimiento de todas las circunstancias». De ahí que concluya «que las negociaciones para la adhesión deberían iniciarse ya. Tan pronto como Turquía cumpla con los criterios políticos de Copenhague. Su demora una vez más perjudicaría la credibilidad de la Unión y sería vista como una violación del principio generalmente reconocido conforme al cual «pacta sunt servanda» (los pactos deben cumplirse)» [129].

En este punto el Informe de la denominada *Comisión Independiente* exagera. La eventual membresía de Turquía está presente en todo el proceso de integración. Se creó una expectativa concreta al respecto, pero no una *obligación* exigible de admisión. A lo más cabría hablar de un *pactum de negotiando* (que es donde el principio de la buena fe parece encontrar una dimensión activa y positiva) [130], si bien *sub conditione.*

El proceso de ampliación, a juzgar por los textos que emanan de la Comisión y de los Consejos Europeos, siguió aparentemente una aproximación técnico-jurídica hasta di-

---

[129] *Turquía en Europa: ¿más que una promesa?,* cit., p. 7; conclusiones 1 y 2, pp. 46-47; también conclusión 9, p. 49.

[130] A. Remiro Brotóns, *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los tratados,* cit., p. 76.

ciembre de 2004. Desde esta perspectiva la cuestión religiosa, por ejemplo, se presentaba en términos (simplemente) de respeto o no de la libertad de conciencia y religión, no discriminación, asociación o acceso a la propiedad... No se examinan (o no se quieren examinar) las percepciones de (las poblaciones de) los Estados miembros respecto de (la población de) un Estado musulmán ni, como ya hemos advertido, el impacto de la adhesión de Turquía en términos de identidad de la Unión o afinidad de sus miembros [131].

Ahora bien, si como se desprende del tratamiento mediático de la candidatura turca, esta cuestión interesa a los *ciudadanos europeos* de una forma desconocida en anteriores ampliaciones en que no se daban el cúmulo de circunstancias diferenciales que acompañan a Turquía, sería muy conveniente su abordaje público, desarrollando estrategias de comunicación para conseguir una aceptación popular en este momento más que dudosa, sea por estereotipos de no fácil extirpación, sea por el temor a consecuencias negativas de la membresía de Turquía basadas en argumentos razonables, aunque no absolutos ni irrefutables.

El punto es particularmente importante si se considera que, primero la gestación y luego el parto de la adhesión se someten a la unanimidad de los Estados miembros. De acuerdo con el artículo 49 del Tratado de Unión Europea será el Consejo (de ministros) el que dará respuesta formal a la solicitud. El Consejo «se pronunciará por unanimidad, después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo... por mayoría absoluta de los miembros que lo componen». Las condiciones de admisión y las adaptaciones que la admisión supone en

[131] Sólo en 2004 la Comisión advierte que la adhesión de Turquía presenta elementos diferentes de otros casos, *inter alia,* por sus características culturales y religiosas (*Issues arising from Turkey's membership perspective,* COM (2004) 656 final, p. 3).

los Tratados constitutivos de la Unión «serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante» que «se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales», lo que supone, por lo menos en relación con el acto final, autorización parlamentaria e, incluso, según los casos, respaldo ciudadano mediante referéndum [132].

Singular es el caso de Francia, país que ha reformado su Constitución el 2 de marzo de 2005, dotándose de un nuevo art. 88-7. En él se establece que todo proyecto de ley autorizando la ratificación de un tratado relativo a la adhesión de un Estado a la UE será sometido a referéndum por el Presidente de la República. Eso sí, en el art. 4 de la ley que aprobaba la reforma constitucional se decidió, utilizando un cierto circunloquio, que tal precepto no se aplicaría a las adhesiones ya decididas antes del 1 de julio de 2004, lo que beneficiaba a Rumania y Bulgaria. ¿No asoma claramente el caftán turco tras esta reforma francesa? [133]

Es cierto que el caso francés puede ser una excepción en el seno de la UE. Pero debe mover a la reflexión, en la línea de lo ahora defendido por Comisión y Consejo Europeo, que la ciudadanía se muestre tan contraria no sólo a la incorporación de Turquía, sino a la de más países candidatos. En efecto, la oleada del *eurobarómetro* de 2006 no puede ser

---

[132] El artículo 49 del TUE es prácticamente reproducido por el artículo I-58.2 de la *Constitución para Europa* con la adición de que la información sobre la solicitud de adhesión se hará llegar también a los Parlamentos nacionales, sin que de ello derive el artículo consecuencia jurídica alguna, lo que se deja, obviamente, al Derecho constitucional o interno de los Estados miembros. El artículo 49 del TUE resultante de la reforma adoptada en Lisboa (diciembre de 2007) asume en este punto lo dispuesto por la *Constitución.*

[133] Esta disposición ha pasado a ser el artículo 88.5 de la Constitución tras la reforma del Título XV (*De l'Union Européenne)* por la Ley constitucional n.º 2008-13 de 4 de febrero, desmintiendo las propuestas de supresión que se habían formulado.

más desoladora para los defensores de una ampliación a ultranza de la UE. El 68% de la población de la UE entendía —entre marzo y mayo de ese año— que no había sido bien informada sobre la quinta ampliación (2004). En cuanto a la posibilidad de incorporar nuevos países, sólo una muy leve mayoría está a favor (45% frente a 42% en contra). Eso sí, cuando se trata de Turquía, y en respuesta a si debe incorporarse a la UE en el caso de que cumpla los criterios de Copenhague, los partidarios suman un 39% frente a un 48% que se opone. Desglosado por países, sólo los ciudadanos de diez Estados miembros endosan la incorporación turca —entre ellos España (47% frente a 23%), pero no Francia (39% a favor frente a 54% en contra) o Alemania (27% contra 69%) [134].

5. ¿Es Turquía un Estado políticamente virtuoso?

¿Era Turquía un Estado políticamente virtuoso cuando se autorizó la apertura de negociaciones en diciembre de 2004? ¿Sigue siéndolo en 2008 cuando tales negociaciones continúan a un ritmo deliberadamente moroso?

La Comisión Europea ha venido elaborando desde 1998 informes periódicos acerca de los progresos de Turquía (como de los otros Estados candidatos) de cara a la adhesión [135], beneficiándose de la información facilitada por éstos, de las deliberaciones del Consejo y de los informes y resoluciones del Parlamento Europeo y de organizaciones internacionales, en particular el Consejo de Europa y la

[134] Consúltese en http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf

[135] En el contexto de la Agenda 2000 (*Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia,* COM (97) 2000 final), la Comisión elaboró una metodología con este fin.

OSCE, así como de instituciones financieras internacionales y de ONG.

En el Informe de 2002, la Comisión concluyó que «Turquía no cumple totalmente los criterio políticos de Copenhague», en particular por no haberse resuelto varias cuestiones importantes, a saber, la lucha contra la tortura y los malos tratos, el control civil del ejército, la situación de las personas encarceladas por motivos de opinión y la conformidad con las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos [136].

En 2003 la Comisión, estimaba que, a pesar de los avances en democratización, libertades, estado de derecho y estructura económica, el Estado candidato no cumplía todavía las condiciones exigidas para abrir negociaciones de adhesión [137] e insistía en la necesidad de que los avances legislativos se aplicasen de forma efectiva, estando hasta el momento desigualmente repartidas y siendo en su conjunto deficientes las estructuras administrativas y jurídicas requeridas para hacer realidad los avances en las materias mencionadas. Se advertía, asimismo, que la falta de acuerdo sobre Chipre «podría constituir un obstáculo importante a las aspiraciones europeas de Turquía» [138].

El Informe de la Comisión hecho público el 6 de octubre de 2004 alteró, sin embargo, las conclusiones de los años anteriores y estimando ahora satisfechas las condiciones políticas y económicas para abrir negociaciones, transmitió

---

[136] *2002 Regular Report on Turkey's progress towards accession,* COM (2002) 700 final, pp. 47ss.

[137] *2003 Regular Report on Turkey's progress towards accession,* conclusiones sobre el diálogo político reforzado y los criterios políticos, epígrafe C, pp. 146 ss.

[138] *Proseguir la ampliación. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Bulgaria, Rumania y Turquía en la vía de la adhesión,* Comisión Europea, COM (2003) 676 final, p. 22.

al Consejo Europeo su recomendación en este sentido, acompañada de restricciones y cautelas [139]. Sobre esta base, de acuerdo con las previsiones del Consejo de Copenhague (diciembre de 2002), el Consejo Europeo decidió en su reunión de 17-18 de diciembre de 2004 abrir dichas negociaciones.

A partir de ese momento, los Informes posteriores de la Comisión se han reafirmado en la *virtud política* turca, no sin atribuirle severas tachas que, a ojos desapasionados y exclusivamente centrados en la calificación de los hechos, bien podrían haber acabado en un veredicto de insuficiencia. Así, el Informe de 9 de noviembre de 2005 destacaba el relativo aletargamiento del otrora frenético ritmo de reformas normativas auspiciado por Turquía desde 2001 para el conveniente arribo a la meta de 2004. Además, las violaciones de los derechos humanos, aunque a la baja, se seguían produciendo sobre todo en ámbitos como los derechos de las mujeres, la libertad de religión, los derechos sindicales y la tortura y los malos tratos. Por otro lado, se señalaba el excesivo peso del ejército turco en la vida política [140], el desproporcionado uso de fuerza de la policía en las manifestaciones, la restrictiva aproximación a las minorías y sus derechos culturales y la falta de progreso en la solución de la *cuestión regional,* eufemismo que abarca la (falta de) relación de Turquía con Chipre [141].

---

[139] El 6 de octubre de 2004 la Comisión hizo pública una *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession,* COM (2004) 656 final, el informe correspondiente a 2004, *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession,* COM (2004) 656 final, y un documento titulado *Issues arising from Turkey's membership perspective,* COM (2004) 656 final.

[140] Sobre este punto véase G. Jenkins, «Context And Circumstance: The Turkish Military and Politics», *Adelphi Paper* n.º 337, IISS, Londres, 2001.

[141] European Commission,Turkey 2005 Progress Report, COM (2005) 561 final.

En el siguiente Informe, de 8 de noviembre de 2006 [142], la Comisión constataba una situación muy parecida a la del año anterior pues, entre otros extremos: 1) el marco jurídico existente no garantizaba la libertad de expresión; 2) las comunidades religiosas no musulmanas encontraban dificultades; 3) la concepción práctica de los derechos de las minorías era muy estricto y no implicaba la ratificación de los instrumentos jurídico-internacionales más relevantes; 4) no era satisfactorio el grado de cumplimiento de los derechos de las mujeres; 5) no se cumplían tampoco las normas de la UE y de la OIT sobre derechos sindicales, sobre todo en los casos de los derechos de huelga y negociación colectiva. El Informe de la Comisión de 6 de noviembre de 2007 no es tan demoledor, pero sigue siendo preocupante, especialmente desde el punto de vista de la libertad de expresión, la independencia e imparcialidad del poder judicial, la ingerencia de las fuerzas armadas en la vida política y la (in)sumisión del poder militar al poder civil [143].

No pueden negarse los esfuerzos denodados de Turquía por ser considerada políticamente virtuosa. Debe constatarse que a partir del momento en que el Consejo Europeo de Copenhague (diciembre de 2002) puso fecha (diciembre de 2004) a la decisión sobre la apertura de negociaciones, Turquía se embarcó en una acelerada y trascendental reforma constitucional y legislativa. Se han llevado a cabo dos reformas constitucionales de envergadura en 2001 y 2004 y otras enmiendas en los años posteriores, como la realizada en 2005 sobre cuestiones de control financiero [144]; la Gran

---

[142] European Commission, *Turkey 2006 Progress Report,* COM (2006) 649 final.

[143] European Comisión, *Turkey 2007 Progress Report,* COM (2007). Cubre el período 1 de octubre de 2006-1 de octubre de 2007.

[144] La Constitución turca en vigor, adoptada en 1982 mediante referéndum, tenía la impronta del golpe militar de 1980 y no estaba en línea con los criterios políticos de Copenhague. El Parlamento Europeo su-

Asamblea Nacional ha adoptado diversos paquetes legislativos, sobre todo de forma concentrada entre febrero de 2002 y julio de 2004, destacándose la aprobación de nuevos Códigos civil y penal. El proceso se ha acompañado de numerosas leyes, reglamentos, decretos y circulares acerca de la aplicación de las reformas [145]. El Informe de la Comisión de 2005 constataba que de octubre de 2004 a junio de 2005 el Parlamento aprobó ciento sesenta y seis nuevas leyes, entre ellas algunas relativas a los criterios políticos de adhesión, como la Ley de Asociaciones y la Ley sobre ejecución de sentencias y medidas de seguridad [146]. En el Informe de 2006 la Comisión da cuenta de un nuevo paquete de reformas, entre ellas el establecimiento de un *Ombudsman* [147].

Se trata de cambios que podrían haberse emprendido con anterioridad, sabiendo además que tan importante como el cambio legislativo es la capacidad judicial y administrativa para aplicarlo [148], lo que requiere tiempo, voluntad política y funcionarial y recursos. Y este es, precisamente, el punto más flaco de todo el proceso, del que es consciente la Comisión: las reformas legislativas crean un marco jurídico aceptable, parangonable al europeo, pero el cumplimiento de las leyes es, en determinadas áreas, escaso, como sucede en lo referente a los derechos de las mujeres.

---

giere la redacción de una nueva Constitución, símbolo de los cambios que se están produciendo (*Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2003 de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión,* A5-0204/2004, punto 5).

[145] European Commission, *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession,* COM (2004) 656 final, p. 15.

[146] European Commission, Turkey. 2005 Progress Report, COM (2005) 561 final, p. 10.

[147] European Commission, *Turkey 2006 Progress Report,* COM (2006) 649 final, p. 6.

[148] El Consejo Europeo de Madrid (1995) insistía sobre la necesidad de adaptar las estructuras administrativas y judiciales para hacer cumplir el acervo de la Unión.

De acuerdo con la Constitución Turquía es un Estado laico [149]; el Islam dejó de ser la religión oficial en 1928. Ahora bien, los imanes turcos son funcionarios públicos, pagados y formados por *Diyanet,* la Dirección de asuntos religiosos, y desde este punto de vista, el Islam —la rama suní [150]— es la religión del Estado [151].

En lo que se refiere a la *libertad de religión* las comunidades religiosas no musulmanas —reconocidas por el Tratado de Lausana de 1923 (griegos, armenios y judíos) o no— han encontrado obstáculos para su total desenvolvimiento. En los últimos años se ha avanzado ciertamente en relación con el derecho de propiedad y la construcción de lugares de culto [152]. La precariedad en que se movían estas comunidades, expuestas a la confiscación de sus bienes, empezó a solucionarse con una reforma de la Ley de Fundaciones, lleva-

---

[149] Artículo 2 de la Constitución.

[150] Los musulmanes no suníes han tropezado con dificultades. Los alevitas han venido denunciando que su identidad no se reflejaba en los libros de texto y que no recibían ayuda financiera para la construcción de lugares de culto y fundaciones, *2001 Regular Report on Turkey's progress towards accession,* SEC (2001) 1756, p. 27. Además, se negaba la posibilidad de asociación a la corriente alevita-bectachitita, a pesar de sus veinte millones de seguidores (Pregunta Escrita E-795/02, DO [2002] C 277E/88). No obstante en el Informe de 2003 (p. 36) la Comisión constató que en abril de 2003 se le reconoció este derecho a la Unión de Asociaciones alevita-bectachitita, si bien persistían los problemas en relación con una instrucción religiosa obligatoria insensible a la identidad alevita. El Informe de la Comisión de 2004 recordaba que su situación debe ser mejorada, COM (2004) 656 final, pp. 44-45.

[151] *Honouring of obligations and commitments by Turkey,* Doc. 10111, 17 de marzo de 2004, 209. El Parlamento Europeo también ha constatado que «Turquía continúa interpretando el Estado secular de forma diferente a la habitual en la Unión Europea y que más bien ejerce un control estatal sobre la principal confesión religiosa y una discriminación de otras confesiones» (*Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2003 de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión,* A5-0204/2004, punto 34).

[152] European Commission, *2003 Regular Report on Turkey's progress towards accession,* pp. 34 ss.

da a cabo en 2002 y completada en 2003, que posibilita la adquisición y libre disposición de propiedades a *fundaciones* no musulmanas [153]. No obstante, la Comisión Europea advertía que la nueva legislación seguía dejando fuera del disfrute de este derecho a las comunidades religiosas a las que no se permitía establecer fundaciones, caso de las comunidades católicas y protestantes [154]. Los problemas subsistían en 2006 [155]. En cuanto a la construcción de lugares de culto, después de una reforma legislativa en 2003, se ha abierto a iglesias y sinagogas el derecho antes reservado a las «mezquitas» [156].

Desde la perspectiva de Turquía podría considerarse que, a pesar de los postulados liberales laicistas de que hace gala la Unión, muchos de los miembros conceden un lugar privilegiado al Cristianismo, en particular al catolicismo, o cuentan con Iglesias nacionales, al tiempo que —socialmente al menos— se muestran intolerantes con el Islam [157].

Otro motivo de reflexión lo da la situación de las minorías en Turquía. Junto al baldón histórico del genocidio ar-

---

[153] European Commission, *2002 Regular Report on Turkey's progress towards accession,* COM (2002) 700 final, p. 38. European Commission, *Regular Report on Turkey's progress towards accession,* 2003, p. 34. Dando respuesta a una pregunta escrita (E-1635/03) el Consejo de la UE reconocía que las comunidades no musulmanas en Turquía tenían una situación «precaria» en particular en relación con su patrimonio (DO [2004] C-51 E/119). El Informe de la Comisión de 2004 insiste sobre este particular, COM (2004) 656 final, p. 43.

[154] *Regular Report on Turkey's progress towards accession,* 2003, p. 34. El Informe de la Comisión de 2004 insiste sobre este particular, COM (2004) 656 final, pp. 43-44.

[155] European Commission, *Turkey 2006 Progress Report,* COM (2006) 649 final, pp. 16, 20.

[156] European Commission*, 2003 Regular Report on Turkey's progress towards accession,* p. 35.

[157] H. Mustafa, «El islam y occidente en tiempos de globalización: ¿coexistencia o choque de civilizaciones?», en N. al Sayyad y M. Castells (eds.), *¿Europa Musulmana o Euro-Islam?,* Madrid, Alianza, 2003, 127-151, p. 138.

menio [158], están presentes las políticas de asimilación forzosa [159], el desconocimiento legal o la represión de minorías étnicas o nacionales, en particular la kurda, cuya lengua, cultura y organización política y social han sido duramente criminalizadas durante decenios. En todo esto, como en las torturas, los tribunales de excepción o la falta de garantías judiciales para los encausados, Turquía ha ido rectificando sobre el papel, que es más sufrido que la práctica, inalterable según reconoce el Informe de la Comisión de 2006 [160]. Entre otros aspectos, deben considerarse las reservas de Turquía al Pacto de Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos y al Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales [161]. En el seno del Consejo de Europa, Turquía no

---

[158] Reconocido por el Parlamento Europeo en junio de 1987, DO [1987] C 190/119. También la Asamblea Nacional Francesa aprobó en enero de 2001 una ley por la que reconoce el genocidio armenio de 1915. Se trata de un acontecimiento que se pretende negar desde Turquía, Pregunta Escrita E-2037/03, DO [2004] C 51 E/183. Véase también A. Cucó, *El despertar de las naciones. La ruptura de la Unión Soviética y la cuestión nacional,* València, Universitat de València, 1999, p. 224 (nota 29). Se trata en cualquier caso de una cuestión que no se encuentra en la parte política de la Asociación para la Adhesión, Respuesta del Consejo a la Pregunta Escrita E-2037/03, DO [2004] C 51 E/183. En igual sentido la respuesta de la Comisión a la Pregunta Escrita P-3186/00, DO [2001] C 151 E/87.

[159] Así, S. Xarchakos (PPE-DE) da cuenta del secuestro de un libro de un escritor turco y la persecución penal del autor. Este libro registra la lengua y costumbres de los 300 pueblos de habla griega de una región situada a orillas del Mar Negro. Se explica que estos pueblos son los restos de la cultura griega allí existente, que fue «extirpada casi en su totalidad a partir de 1922, mientras los habitantes de habla griega que permanecieron allí (como el escritor) pertenecen a los denominados «criptocristianos», que se vieron obligados a parecer «islamizados» para librarse de las persecuciones de las autoridades turcas», Pregunta Escrita E-538/02, DO [2003] C 52 E/8.

[160] European Commission, *Turkey 2006 Progress Report,* COM (2006) 649 final, p. 19.

[161] En concreto, Turquía se reserva el derecho de interpretar y aplicar el artículo 27 de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (relativo a los derechos de los

ha firmado la Convención marco para la protección de las minorías.

Se ha producido, eso sí, una gran reforma en lo que respecta a la pena de muerte. Una vez que la Comisión advirtió que la excepción constitucional relativa a los crímenes terroristas [162] estaba en contradicción con el Protocolo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos [163], Turquía (noviembre de 2003) no sólo ha ratificado dicho Protocolo (con efectos 1 de diciembre), sino también el Protocolo 13, relativo a la abolición de la pena de muerte en cualquier circunstancia (febrero de 2006, con efectos 1 de junio) [164].

En 2001 se modificó el artículo 41 de la Constitución para consagrar el principio de igualdad formal entre los sexos [165]. Con referencia a cambios, posiblemente simbólicos pero no por ello menos relevantes, se ha planteado incluso la supresión de la prohibición de que las mujeres empleadas en el sector público lleven pantalones [166].

¿Es esto suficiente? ¿Cabe esperar que las previsiones constitucionales y legislativas sean objeto de un correcto

---

miembros de una minoría) conforme a las disposiciones y artículos conexos de su Constitución, así como del Tratado de Lausana, de 24 de julio de 1923, y de sus Anexos, que sólo reconoce como tales a armenios, griegos y judios. Esta reserva ha sido objetada, en razón de su incompatibilidad con el objeto y fin del tratado, por la República Federal de Alemania, Finlandia, Portugal y Suecia.

[162] Artículo 38 de la Constitución.

[163] Comisión Europea, *Conseguir que la ampliación sea un éxito. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión,* p. 79.

[164] De este Protocolo no son partes entre «los 27» (a 12 de marzo de 2008) Italia, Letonia, Polonia y... España.

[165] *Regular Report on Turkey's progress towards accession,* 2001, COM (2001) 700 final, p. 28; respuesta de la Comisión a la Pregunta Escrita E-3585/01, DO [2002] C 229 E/36.

[166] European Comisión, *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession,* COM (2004) 656 final, p. 46; Pregunta Escrita E-3585/01, DO [2002] C 229 E/36.

desarrollo reglamentario, aplicadas por los órganos del estado y aceptadas socialmente?

Debe apreciarse el hecho que, en paralelo a la Comisión Europea, también la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa decidió en 2004 poner fin al proceso de vigilancia sobre Turquía que desde 1996 venía ejecutando a través del «Comité para el respeto de las obligaciones y compromisos de los Estados miembros» [167]. Tras evaluar el informe del Comité [168], la Asamblea consideró que Turquía había demostrado su compromiso y capacidad para cumplir sus obligaciones como miembro del Consejo de Europa. «Turquía ha realizado en poco más de dos años más reformas que durante la década anterior», señala la Asamblea, precisando por temas las importantes reformas efectuadas desde el año 2001 [169].

Una de las asignaturas pendientes de Turquía, y así se constata reiteradamente en los informes de las Instituciones europeas (comunitarias y del Consejo de Europa), es el elevado número de asuntos en que es demandada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de sentencias condenatorias que no son ejecutadas a satisfacción (total o parcialmente). El mismo día en que ponía fin al proceso de vigilancia, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Euro-

---

[167] Fue en 1996 cuando la Corte Europea de Derechos Humanos dictó su primera sentencia contra Turquía. Hasta entonces, «Turkey did not feel really concerned about human rights protection» (*Honouring obligations and commitments by Turkey, Parliamentary Assembly. Council of Europe,* Doc. 10111, 17 de marzo de 2004, 136). El seguimiento del cumplimiento por Turquía de sus obligaciones como miembro fue consecuencia de la recomendación 1298 (1996) de la Asamblea Parlamentaria (*Respect des obligations et engagements de la Turquie),* renovada cinco años después por la Recomendación 1256 (2001), de 28 de junio.

[168] *Honouring of Obligations and commitments by Turkey, Report. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe,* Doc 10111, 17 de marzo de 2004.

[169] Resolution 1380 (2004), *Honouring of obligations and commitments by Turkey,* de 22 de junio, 3 y 4.

pa llamaba la atención sobre estos problemas: modalidades de pago de la satisfacción equitativa, anulación inmediata de las consecuencias de las condenas penales por violación de la Convención Europea (comprendido el restablecimiento de los derechos civiles y políticos), injerencia excesiva en la libertad de expresión (especialmente en la aplicación del código penal y la legislación anti-terrorista), control de la actuación de los miembros de las fuerzas de seguridad, disolución de partidos políticos y los asuntos *Chipre c. Turquía* y *Loizidou c. Turquía* [170].

El paso del tiempo tampoco ha mejorado esta cuestión. Entre el 1 de octubre de 2006 y el 1 de octubre de 2007 el Tribunal de Estrasburgo dictó trescientas treinta sentencias condenatorias de Turquía. Es cierto que en muchos casos los hechos juzgados eran anteriores a 1999 y que los relativos a tortura y malos tratos tienden a disminuir. Pero la litigiosidad contra Turquía ante el Tribunal sigue siendo una constante: del 1 de septiembre de 2005 al 31 de agosto de 2006 se presentaron dos mil cien nuevas demandas. Los derechos denunciados fundamentalmente fueron el derecho a la vida (art. 1), la prohibición de la tortura (art. 3) y el derecho a un juicio justo (art. 6). Sin embargo, el panorama se ha aclarado algo, gracias a las beneficiosas consecuencias de las reformas realizadas por Turquía en 2004 y 2005 y, al finalizar 2006, los casos turcos pendientes ante el Comité de Ministros para el control de su ejecución representan el 14,4% [171].

---

[170] Resolución 1381 (2004), *Mise en oeuvre des décisions de la Cour européenne des Droit de l'Homme par la Turquie,* 3. Respecto al asunto *Loizidou,* en diciembre de 2003 Turquía pagó la satisfacción equitativa establecida por el TEDH en 1998, si bien otros aspectos de la sentencia relativos a derechos y propiedades siguen pendientes, Comisión Europea, *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession* COM(2004) 656 final, p. 30.

[171] European Commission, *Turkey 2006 Progress Report,* COM (2006) 649 final, p. 11.

En el ámbito de la sociedad civil, incluso los más firmes partidarios de la adhesión de Turquía a la Unión Europea reconocen que el cumplimiento de los criterios políticos incluye la puesta en práctica de toda la legislación aprobada por el Parlamento [172]. Es evidente, en efecto, que las reformas legales efectuadas en los últimos años eliminan barreras formales de cara a satisfacer la *virtud* política que se demanda a los candidatos (que no han de ser sometidos a condiciones discriminatorias), pero éstas únicamente son la premisa para las transformaciones estructurales del sistema judicial y administrativo del Estado a fin de que las hagan efectivas. En este sentido son inquietantes la aplicación desigual de la nueva legislación por jueces y tribunales, las reservas formuladas a emblemáticos tratados de derechos humanos apenas consentidos en 2003, declarando la supremacía del derecho interno sobre las disposiciones convencionales [173] o excluyendo su aplicación en las relaciones con Estados partes con los que Turquía no mantiene relaciones diplomáticas [174], las resistencias de los órganos administrativos y judiciales a asumir las reformas y, por supuesto, la corrupción, que continúa [175]. El último Informe

[172] Así, el Informe de la denominada *Comisión independiente para Turquía* (septiembre de 2004) —para la que la apertura de negociaciones era «un imperativo político»— estimaba preciso «realizar esfuerzos determinados para garantizar la efectiva puesta en práctica de una nueva legislación en todas las estructuras del Estado y en todo el territorio del país», considerando en consecuencia que Turquía «debe aceptar que el cumplimiento de los criterios políticos comprende la puesta en práctica de toda la legislación aprobada por el Parlamento» (*Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?,* cit., p. 22).

[173] Esta reserva ha sido objetada, atendiendo a su incompatibilidad con el objeto y fin del tratado, por la República Federal de Alemania, Finlandia, Portugal y Suecia.

[174] Esta declaración, considerada una reserva, ha sido objetada por Chipre, Grecia (que la estima incompatible con un tratado de protección de derechos humanos) y Suecia.

[175] En el índice de percepción de la corrupción que publica anual-

de la Comisión, en 2007, insiste en la necesidad de nuevos esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

Otras medidas muestran la inseguridad con que se dan algunos pasos en el proceso de reforma: así, mientras se meditaba si debía permitirse a la mujer funcionaria acudir al trabajo con pantalones, hay quienes barruntaban aprovechar la reforma del Código penal, calendada para el 1 de octubre de 2004, para reintroducir el delito de adulterio, debiendo la Comisión (Europea) adoptar una enérgica postura ante el gobierno turco cuya eficacia ha estado en relación directa con la inmediata publicación de la recomendación de Bruselas sobre la apertura de negociaciones para la adhesión de Turquía. Asimismo, llama la atención, dentro del proceso de asunción del hecho diferencial kurdo, que una circular de septiembre de 2003 limite la reforma del código civil en lo tocante a la posibilidad de elección de nombres, suprimiendo la posibilidad de utilizar las letras *q, w* y *x,* de uso frecuente en nombres kurdos.

También resulta evidente que el calado social de las reformas legislativas requerirá un proceso de acomodación lento (¿de generaciones?), pues para ello no basta con la promulgación de una impresionante batería legislativa, que

---

mente *Transparency International* (http://www.transparency.org) el correspondiente a 2003 situaba a Turquía el 77 de 133 Estados, con una puntuación de 3.1 sobre diez. Un año después, en 2004, Turquía mantenía la misma posición, ahora sobre 146 Estados, con una décima más (3.2) que en 2003. Sin embargo, ha ido mejorando en los años posteriores. En el Índice de 2007 Turquía figura en el puesto 64 de 179 Estados, con una puntuación de 4.1 sobre diez, la misma puntuación que Bulgaria y por encima de Rumania (número 69, con 3.7 puntos), los dos últimos países que se han incorporado a la UE. Turquía ha ratificado recientemente las Convenciones civil y penal contra la corrupción (1999), auspiciadas por el Consejo de Europa. Ambas están en vigor para Turquía desde el 1 de enero y el 1 de julio de 2004, respectivamente. Cabe señalar que España, que firmó estas Convenciones sólo el 10 de mayo de 2005, no es aún parte (a 12 de marzo de 2008) de las mismas.

es sólo un elemento, el primero, de los cambios sociales que se esperan en un Estado que se postula para la Europa de la Unión. Es el caso del respeto a los derechos de las mujeres, cuyo marco jurídico se consideraba satisfactorio por la Comisión en su Informe de progreso de 2006, aunque se advertía (y se reitera en el Informe de 2007) que cuestión muy distinta era la del grado de su cumplimiento. En este sentido, cabe destacar que la Ley de Protección de la Familia sólo se aplica parcialmente y que a pesar del nuevo Código penal, los crímenes de honor y los suicidios de mujeres debido a la influencia de sus familias todavía continúan ocurriendo, sobre todo en el este y en el suroeste del país.

Todavía son muchos los retos que Turquía tiene que asumir, a juzgar por la situación descrita en los periódicos Informes de la Comisión desde que se iniciaron las negociaciones: así acontece en el ámbito de los derechos sindicales, demorándose la aceptación de convenios de la OIT, como el convenio n.º 87 sobre libertad de asociación, o asumiéndose la Carta Social Europea (septiembre de 2006), con reservas a disposiciones como los artículos 5, relativo al derecho a la organización, y 6, sobre el derecho a la negociación colectiva [176].

Dos cuestiones aparte contribuyen poco a la causa turca: la cuestión kurda y, recurriendo al eufemismo bajo el que se embosca la situación de Chipre, la *cuestión regional.* Sobre la primera, cabe pensar en el efecto que ha producido la configuración de un régimen de autonomía en el Irak kurdo sobre la política turca hacia el Kurdistán, un espectro que amenaza el carácter unitario del régimen turco y, consiguientemente, las posibilidades de reconocimiento político interno de las fuerzas kurdas. El único movimiento político tuvo lugar en agosto de 2005 cuando el primer ministro

[176] European Commission, *Turkey 2006 Progress Report,* COM (2006) 649 final, p. 19.

Erdogan se reunió con intelectuales kurdos a los que manifestó su voluntad de resolver a través de medios democráticos la «cuestión kurda» [177].

El horizonte es incierto si pasamos revista a la situación de los derechos culturales de la minoría kurda (catorce millones) en Turquía, no permitiéndose la utilización de otra lengua en la educación que no sea la turca. Las cuatro emisoras de radio y TV que emiten en kurdo han de subtitular en turco sus emisiones (salvo las canciones) y tienen un horario restringido. La obsesión por hacer que se respete la *identidad turca* condujo en su día a la criminalización (artículo 301 del Código Penal) del ejercicio de la libertad de expresión cuando los guardianes de esa identidad consideran que las opiniones expresadas por los ciudadanos insultan la *turquidad,* la República o las instituciones. No sólo este delito ha sobrevivido sino que el número de procesados a causa del mismo se dobló de 2005 a 2006 y ha aumentado en 2007 [178].

A ello debe sumarse el resurgir de la violencia por parte del PKK, organización que se encuentra en la lista de organizaciones terroristas de la UE, que ha implicado la continuidad de la aplicación de diversas medidas de seguridad, como controles diversos y, según constata la Comisión, un uso de la fuerza inapropiado en ocasiones sobre la población de varias provincias del este por parte de la fuerzas policiales y militares. Yendo más lejos, como reacción a una serie de atentados ejecutados por el PKK, el primer minis-

---

[177] European Commission, *Turkey 2005 Progress Report,* COM (2005) 561 final, p. 38.

[178] La Comisión Europea ofreció abrir dos de los capítulos de las negociaciones para la adhesión (protección del consumidor y de la salud y redes transeuropeas) a cambio de la inmediata modificación del artículo 301 del Código Penal turco. La IV Conferencia de Adhesión de Turquia a la UE (diciembre de 2007) se centró, precisamente, en estos capítulos.

tro Erdogan anunció en mayo de 2007 que la Gran Asamblea Nacional daría luz verde a una intervención militar contra los *santuarios* de esta Organización en el norte de Irak. Esa intervención, autorizada por la Cámara turca el 17 de octubre, se ha venido produciendo a partir de la última semana de noviembre del 2007.

Por otro lado, la *cuestión regional,* esto es, el asunto chipriota, toca todavía más, si cabe, la agenda de Turquía con la UE y su proceso de adhesión. La posición formal de Turquía ha estado a favor de la solución del contencioso en el marco del plan establecido por el Secretario General de Naciones Unidas que, sometido a referéndum en la isla el 24 de abril de 2004, cosechó el apoyo de la comunidad turco-chipriota y el rechazo del 75% de la greco-chipriota. Turquía ha sentido con una cierta perplejidad la *injusticia* de que la parte greco-chipriota fuese premiada con la adhesión, mientras que los que habían apoyado la solución propuesta por la comunidad internacional quedaban al margen.

Por ello, continuando con su política de no reconocimiento de Chipre, miembro de la UE desde el 1 de mayo de ese mismo año (2004), Turquía ha puesto obstáculos aún a costa de ralentizar la apertura formal de sus negociaciones de adhesión. Así, cuando el 29 de julio de 2005 firmó el Protocolo adicional que adaptaba el vigente acuerdo de asociación a una UE con diez nuevos miembros, Chipre incluido, Turquía acompañó la firma con una declaración por la que advertía que tal acto no debía interpretarse como el reconocimiento de Chipre. Una contradeclaración de la UE (21 de septiembre de 2005) recordó que constituía componente inexcusable del proceso de adhesión el reconocimiento de todos sus países miembros por cualquier país candidato [179]. La UE llamó también la atención, en su declaración, del peligro de que

[179] European Commission, *Turkey 2005 Progress Report,* COM (2005) 561 final, p. 40.

Turquía aplicara el Protocolo adicional de forma discriminatoria, como así ha ocurrido, al impedirse desde tal fecha el acceso a puerto de los buques que enarbolaran bandera chipriota o que proviniesen de puerto chipriota. Turquía ha sostenido que el Protocolo Adicional no se implementaría por su parte mientras persistiese el aislamiento de la comunidad turco-chipriota. En consonancia con tal posición, Turquía ha seguido con su veto a que Chipre se incorpore a determinadas organizaciones internacionales, como la OCDE [180]. Como respuesta el Consejo de asuntos generales de la UE decidió el 11 de diciembre de 2006 la congelación de los capítulos de las negociaciones con Turquía relacionados con las áreas afectadas por la negativa turca a eliminar las restricciones a la libre circulación de bienes y medios de transporte respecto de Chipre [181]. No obstante, tras la segunda conferencia sobre la ampliación entre la UE y Turquía, celebrada el 29 de marzo de 2007, se decidió abrir el capítulo relativo a la política de empresa y la política industrial, estableciéndose como indicador de progreso para su cierre, entre otros, que el país anatolio cumpliese sin discriminación la obligación de aplicar el mencionado Protocolo Adicional.

Parece confiarse, quizás en exceso, en el largo recorrido de las negociaciones, una vez dado el sí de principio, y en la luz ámbar siempre parpadeante, dispuesta a convertirse en roja si se advierten signos de involución. La condicionalidad en que se ha movido el tratamiento de la preadhesión turca ha favorecido, sin duda, la germinación de la virtud política en Turquía [182] y otro tanto cabe esperar de la condi-

---

[180] European Commission, *Turkey 2006 Progress Report,* COM (2006) 649 final, p. 23.

[181] En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/gena/92393.pdf

[182] Véase S. Aydin y E. F. Keyman, «European Integration and the Transformation of Turkish Democracy», *EU-Turkey Working Papers,* n.º 2, agosto de 2004, pp. 46-47, en http://www.ceps.be

cionalidad que la Comisión recomienda para las negociaciones [183]. Sin embargo, el oscurecimiento genérico del futuro de Europa contribuye a hacer más opaco el propio destino de Turquía en el seno de la Unión.

6. ¿Entra Turquía en el Proyecto *Europa* de la Unión?

Hace ya años, Luis Díez del Corral advertía cómo la aparición de las Comunidades Europeas supuso un cambio de signo de la literatura europeísta, que abandonando los problemas de mayor envergadura política, cultural e histórica, pretendió ceñirse a los problemas más concretos derivados de los tratados comunitarios en el campo de la vida económica [184]. El *mito de Europa,* la bien dotada hija del rey de Fenicia raptada por Zeus metamorfoseado en toro (que era el animal favorito de la joven), frecuentemente evocado por pensadores y filósofos reflexionando sobre dicha identidad, fue marginado en beneficio de las consideraciones terrenales de políticos y burócratas pragmáticos.

Al poco de terminar la *guerra fría* un diplomático sueco, P. Landelius, recopilaba una serie de ensayos sobre el futuro de Europa jugando con el mito y viendo en Estados Unidos el toro raptor [185]. En tiempos más recientes se ha advertido el

[183] Partiendo del Informe de 2007 sobre el avance de los preparativos de Turquía para una mayor integración en la UE, una decisión del Consejo de 18 de febrero de 2008 (2008/157/CE) ha actualizado los principios, prioridades a corto y medio plazo y condiciones contemplados en la Asociación para la adhesión. De su satisfacción depende el progreso de las negociaciones. Turquía debe elaborar un plan que incluya un calendario y medidas específicas para abordar las prioridades, perfectamente sistematizadas, que se enumeran en el documento de Asociación anexo a la Decisión 2008/157/CE y abarcan más de diez páginas (*DOUE,* 26 de febrero de 2008, L 51, 4-18).

[184] L. Díez del Corral, *El rapto de Europa,* cit., p. 22.

[185] P. Landelius, *Europa y el toro,* (trad. S. Medina), Tecnos, Madrid, 1991.

retorno del mito y de los mitólogos al centro del debate [186]. Sólo ellos cuentan con alguna posibilidad de atraer al sujeto corriente (y bachiller), mediante la asunción secular de los significados del mito, a un proyecto político que se dice hecho para él, pero que generalmente no le interesa. Que el dios supremo del Olimpo se pusiese a cuatro patas con tal de poseer a Europa es muy halagador para una princesa que desde los orígenes se ha identificado con el continente.

Según Carlos Thiebaut la bipolaridad (robo y seducción) del mito fundacional de Europa puede poner imágenes a la identidad europea contemporánea escindida entre una agonía, un conflicto, y la búsqueda de una seducción. Europa es, dice, fruto de una relación, no de un ensimismamiento. Si Europa llega a ser algo dependerá de la forma de relación que mantenga con Zeus, de cómo, con quién, de qué manera sean las relaciones en las que se encuadre: «Las identidades nunca son definiciones de quienes somos enunciadas desde nosotros mismos, en aislamiento; las identidades son siempre relacionales...No es, pues, que seamos y, luego, nos relacionemos: más bien, la relación es el espacio de nuestra identidad». De acuerdo con este planteamiento la identidad europea no puede definirse en el «espejo de la historia» ni proponerse como «un destino manifiesto en el mundo» y todos los intentos de definir dicha identidad por un rasgo definitivo y definitorio han conducido al infierno [187].

---

[186] Así en España ha aparecido una revista periódica bajo el título *El Rapto de Europa* con el propósito de «contribuir al devenir de una cultura cívica europea que tiene en Europa más una tarea que un campo que administrar». Su número 3 tiene justamente como objeto «La República Europea». http://www.elraptodeeuropa.com. En él Carlos Thiebaut vuelve sobre el mito en una reflexión sobre la identidad europea (C. Thiebaut, «¿Quién rapta a Europa?»). También Francisco Rodríguez Adrados dedica unas páginas al mito en su discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia («¿Qué es Europa? ¿Qué es España?», cit., pp. 17 ss.).

[187] C. Thiebaut, «¿Quién rapta a Europa?», cit.

Es lícito, pues, volver sobre la identidad europea identificando la tripulación idónea para realizar con éxito el proyecto de la Unión. Debió hacerse antes, al enrolar a otros tripulantes en singladuras cada vez más complicadas, y debe hacerse ahora, cuando Turquía solicita, incluso exige, participar fiando en antiguas e incluso recientes promesas.

Negar la solicitud turca puede ser engorroso políticamente, pero las condiciones del Tratado no han prescrito ni los miembros de la Unión están definitivamente atrapados por actos propios de inequívoca trascendencia jurídica. El juicio final es dogmático, absolutamente soberano, en manos de sujetos cooptantes que cuentan con bolas negras y ningún control, pero la consideración debida, la *comity,* requiere que ese juicio sea fundado. Las instituciones y los gobiernos de los Estados miembros no pueden soslayar el debate parlamentario, el debate público. Al cabo, expresan las decisiones soberanas de sociedades democráticamente organizadas a las que representan (o deberían representar). El alcance estratégico de la decisión y sus repercusiones reclaman un respaldo popular por la vía incluso de la participación directa.

Este panorama lógico, institucional, política y legítimamente derivado de los postulados del Tratado de la Unión Europea, se ha oscurecido en la misma medida que el futuro de la Unión. La adhesión de Turquía no pasa ya necesariamente por el sí —ya obtenido en diciembre de 2004— a la apertura de las negociaciones, o por la efectiva apertura de éstas —ya producida en octubre de 2005—, o por su eventual éxito —muy incierto en el plazo sugerido del 2015 o inclusive en cualquier otro. De hecho, sobre este último particular, el Consejo europeo de 14 y 15 de diciembre de 2006 [188] ha advertido, al formular la nueva estrategia de

[188] En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/92217.pdf

ampliación «que la Unión se abstendrá de establecer cualquier fecha como plazo para la adhesión hasta que las negociaciones estén cercanas a su fin». Las que se han entablado con Turquía, ya sabemos que se deslizan con premiosidad y fuertes resistencias de determinados Estados miembros [189].

Los principios que inspiran la nueva estrategia de ampliación de la UE amenazan todavía más ese turbio horizonte de la adhesión turca. El primero, relativo al respeto de los compromisos adquiridos, suena más retórico que sustancial, porque resulta dificultoso concretar cuáles son los compromisos adquiridos con Turquía. No desde luego que se produzca la adhesión, pues no hay compromiso alguno para llevar a buen puerto las negociaciones, que pueden no ya ralentizarse, sino directamente situarse en vía muerta o fracasar. El segundo principio se centra en el estricto cumplimiento de los criterios para la adhesión. Tal y como es formulado tampoco avanza una lectura favorable para Turquía, pues es la manifestación del endurecimiento de la posición europea en las negociaciones y en el enjuiciamiento de la virtud política, económica y de cumplimiento del acervo por parte de Turquía, no ya por la naturaleza de su candidatura, sino como consecuencia de las experiencias de las últimas ampliaciones y de su influencia fatal sobre el proceso de integración europea y, en concreto, en el descarrilamiento de la *Constitución para Europa*. Esto último tiene que ver con el tercer principio sobre el que se basa la estrategia europea: la comunicación. Tal y como se presenta en los documentos europeos, se trata de hacer comprensible y asumible por los ciudadanos europeos el proceso en su conjunto y, en particular, toda nueva candidatura, lo que coloca de nuevo a Turquía en el ojo del huracán, vistas las encuestas en la Unión Europea al respecto y la preceptiva

[189] Véase *supra* Cap. I.5.

consulta popular impuesta por Constituciones como la francesa para nuevas adhesiones [190].

Tal vez, sin embargo, puede ponérsele música a dicha situación, y enlazarla con el debate actual sobre el futuro de la UE. Un filósofo esloveno, Slavoj Zizek, se ha servido del completo cambio de tono que se produce en el compás 331 del último movimiento (el *Himno a la Alegría*) de la *Novena Sinfonía* de Beethoven, que transforma la sencilla y solemne dignidad del movimiento en una *marcia turca,* para sugerir que el debate sobre la adhesión de Turquía es sólo sintomático del verdadero problema: la confusión sobre lo que es Europa, la búsqueda de identidad para el proyecto de Unión [191].

La pérdida de brújula política sobre el proceso de ampliación que se ha evidenciado en la última década, acompañada con la falta de reformas vigorosas, decididas y eficaces para adecuar la casa de la UE a tanto huésped, han tenido por virtud la emergencia de un criterio relativo a la adhesión que dormía un sueño profundo, apenas despertado por el recordatorio constante del Parlamento europeo, en el mismo documento mediante el que el Consejo europeo sentó los afamados criterios de Copenhague desde 1993. Nos referimos al criterio de *absorción* o, como de forma pudibunda prefiere el Parlamento que se le llame, el criterio de *integración.* Desde que el suelo se hunde bajo los cimientos de la *Constitución para Europa* y, sobre todo, la catástrofe se vincula, más allá del discurso institucional, a una ampliación masiva, irreflexivamente realizada sin que reforma alguna de los Tratados fuera aprobada, endosada a la ciudadanía europea sin la más mínima explicación, parece urgente exigir que no basta con que un país candidato

---

[190] Véase *supra* Cap. I.4.

[191] S. Zizek, «Los sonidos de la marcha turca», *El País,* 9 de diciembre de 2007, p. 33.

cumpla con los criterios para la adhesión, sino que la propia Unión Europea se encuentre preparada para recibirlo en su seno, para absorberlo como nuevo miembro sin que ello implique que se desnaturalice el proceso de integración europea.

Sin embargo, para el correcto funcionamiento del criterio de absorción se requieren dos cosas: a) saber en qué consiste; y, b) saber cuál es el proyecto de la Unión Europea. Respecto a lo primero, respondiendo a la solicitud del Consejo Europeo de junio de 2006, la Comisión incluyó en su *Estrategia de ampliación* (Anexo 1) un Informe especial sobre la capacidad de la Unión para integrar a nuevos miembros [192], que —sin temor de echar mucho al olvido— se concretaba en que «la Unión tiene que garantizar que puede mantener su capacidad para actuar y decidir manteniendo un equilibrio en las instituciones, respetando los límites presupuestarios y aplicando políticas comunes ambiciosas que funcionen bien y alcancen sus objetivos». Este Informe fue aceptado por el Consejo Europeo de 15 y 15 de diciembre de 2006. Mucho más concreto en su contenido y ambicioso en su diseño político fue, como siempre, el Parlamento europeo, que adoptó al menos dos resoluciones sobre el mencionado criterio de integración, una debatida en su comisión de asuntos exteriores [193] (sobre la base del Informe presentado por Elmar Brok), y la otra propiciada por la comisión de asuntos constitucionales [194] (de la que fue ponente Alexander Stubb). Por aquel entonces la única receta del Parlamento para que la Unión fuese capaz de integrar

[192] Ibid, pp. 16-24.

[193] Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión titulada «Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007», de 13 de diciembre de 2006, P6_TA(2006)0568.

[194] Resolución del Parlamento Europeo sobre los aspectos institucionales de la capacidad de la Unión Europea para integrar a nuevos Estados miembros, de 13 de diciembre de 2006, P6_TA(2006)0569.

nuevos miembros no era otra que la ratificación y entrada en vigor de la *Constitución para Europa.* Con otras palabras, la cuestión estribaba en determinar cuál es el proyecto de la Unión Europea.

6.1. *¿Cuál es el proyecto Europa de la Unión Europea?*

Desde hace cincuenta años un número creciente de Estados *europeos* viene tratando, se dice, de *hacer Europa,* incluso de *hacer más Europa* sin que esté nada claro el objetivo último de este proceso. En los años fundacionales de las Comunidades Europeas los *federalistas* estaban ansiosos por plasmar los *Estados Unidos de Europa,* pero de acuerdo con un cálculo realista aceptaron el enfoque de los *funcionalistas,* que proponían una aproximación gradual a dicho objetivo, partiendo de una integración progresiva de sectores económicos, para saltar de ahí a la integración de otros sectores y acabar en la unificación política [195]. Se trataba de una larga marcha, hecha de pequeños pasos, en que la unión política de Europa bajo forma federal se presentaba a los creyentes en la inacabable capacidad de evolución y progreso de este proceso como el fruto del árbol o la coronación del edificio europeo, según conocidas aportaciones metafóricas de la biología y de la ingeniería civil a este orden de cosas.

Los hilos de la trama que se teje y alarga cada día, según la no menos metafórica, muy temprana y, ciertamente, poética expresión de P. Wigny [196], fabricaron, con base en un ra-

[195] De hecho, mientras que la CECA, la CEE y la CEEA entraban en vigor, la prematura Comunidad Europea de Defensa (CED) fracasaba estrepitosamente al ser sometida a la ratificación de la Asamblea Nacional francesa y arrastraba consigo la comunidad política europea.

[196] P. Wigny, «Un témoignage sur la Communauté des Six», CECA, 1957, p. 26.

cimo de tratados servidos por instituciones propias a las que se transfirió el ejercicio de competencias soberanas, un complejísimo orden jurídico que aspiraba a la aplicación directa de sus actos normativos en los Estados miembros y, según la doctrina del Tribunal de Justicia, a la supremacía sobre las normas estatales, incluidas las constitucionales, bajo un control judicial comunitario, garante de su respeto, unidad y coherencia. Se avanzó muchísimo desde que en 1951 se firmó el tratado constitutivo de la primera de las Comunidades, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CECA (hoy extinta). Con el tiempo se contó con ese «espacio sin fronteras interiores en que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada», prometido —sin empeñar la palabra— en el *Acta Única Europea* (1986) para el 1 de enero de 1993. Incluso se contó luego con un Banco Central y una Moneda Común, el *euro.* La coordinación de la política económica y la comunitarización total de la política monetaria tenían un calendario desde la firma del Tratado de Unión Europea en Maastricht, el 7 de febrero de 1992. Al mismo tiempo fue aumentando progresivamente el número de participantes en el proyecto.

Cabe preguntarse, sin embargo, si el paso del tiempo no sólo ha roto la alianza entre el objetivo perseguido y el método para lograrlo, sino que ha desdibujado el objetivo mismo, golpeado por añadidura por las ampliaciones sucesivas de las Comunidades, de la Unión. La política exterior y de seguridad (PESC) y la cooperación en asuntos de justicia e interior (CAJI) se introdujeron empíricamente en los años setenta en el proyecto *Europa* por la vía de la cooperación intergubernamental y al margen del sistema —normas e instituciones— comunitario. La PESC fue positivada por el *Acta Única Europea* (Título III: artículo 30), mientras la CAJI era objeto de una declaración aneja al Acta y de una posterior incorporación a los Tratados en la jornada de

Maastricht (1992) [197]. Es entonces cuando por vez primera la *Unión Europea* —cuya personalidad jurídica fue excluida, dejándola flotar en un espacio ideológico indeterminado— se convierte en cabecera del proyecto a fin de absorber el pluralismo metodológico asumido por un proceso que ya no se limita a las Comunidades [198]. La Unión tiene, sí, su *fundamento* en éstas, pero completadas con las *políticas* y *formas de cooperación* establecidas por el Tratado [199].

Sin embargo, el Tratado fue incapaz, como todos los que le siguieron, de reconocer la vocación *federal* profesada por los *funcional-federalistas,* que hubieron de aceptar, para salvarlo, la ya vieja —y por lo visto eterna— formulación de Roma manifestando la aspiración a una *unión más estrecha* entre los pueblos de Europa [200]. La expresión *Unión* para identificar el proceso podía ser considerada con recelo y desamor, teniendo en cuenta que se llamaba *unionistas* a quienes contemplaban el proceso, en clave intergubernamental, desde la cerrada defensa de la soberanía estatal. Algunos de éstos, como los amigos de la muy conservadora señora Thatcher (entonces primera ministra británica y, luego, baronesa) vapuleaban a los que llamaban despectivamente *eurointegristas* e, incluso, *eurofederastas.* Hasta un libe-

---

[197] Mientras que la PESC es regulada en el Título V del TUE, la CAJI (actual CPJP) es objeto del Título VI del Tratado.

[198] A la *Unión Europea* se había referido antes el Acta Única Europea en su preámbulo y en su artículo 1. La expresión, eso sí, había formado parte frecuentemente del *atrezzo* retórico de las declaraciones, solemnes pero sin relevancia jurídica, de sucesivos Consejos Europeos (París, 1972; París 1974, donde se encargó al belga Leo Tindemans un informe sobre la Unión que hizo historia... doctrinal; La Haya, 1976; y, sobre todo, Stuttgart, 1983). El Parlamento Europeo pretendió acuñarla en el proyecto de tratado (Tratado de Unión Europea) inspirado por Altiero Spinelli y su grupo y adoptado por el Parlamento el 14 de febrero de 1984.

[199] Artículo A, párrafo tercero, del TUE (actual artículo 1).

[200] Preámbulo TCEE. Realmente, los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas en los años cincuenta tomaron la expresión del Estatuto del Consejo de Europa (1949, artículo 3).

ral-socialdemócrata, como David Owen, siendo Secretario del *Foreign Office* y Presidente en ejercicio del Consejo, se refería a los *euroteólogos,* practicantes del ejercicio intelectual gratuito al que se entregan los maníacos de las instituciones, sobre todo si se presentan como *federalistas* [201].

Bien es cierto que nada en el Tratado excluía una futura deriva federal y quienes la auspiciaban encontraban en él señales que podían alimentar su particular visión del proyecto Europa. Para empezar, el Tratado se presentaba, una vez más, «como una nueva etapa en el proceso creador de la Unión» [202]; anunciaba el examen en la programada Conferencia Intergubernamental de 1996 de «la medida en que las *políticas y formas de cooperación...* deben ser revisadas, para *asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios*» [203]; afirmaba por vez primera un marco institucional *único* para Comunidades y *formas de cooperación,* aunque las variaciones de competencias, de capacidades normativas y de control y de formación de la voluntad de las instituciones de las unas a las otras alimentaran la impresión de una unicidad superficial; preveía *puentes* o *pasarelas* unidireccionales que podían conducir de éstas a aquéllas sin necesidad de enmendar el Tratado [204] y, aunque no se cruzaran estos puentes, se producían interacciones y *complicidades* inevitables entre los pilares intergubernamentales y las Comunidades cuando la ejecución o la financiación de decisiones PESC o CAJI debían cumplimentarse en el marco comunitario [205]. A largo plazo, más im-

---

[201] Citado por N. Schumacher, «Les Termes Polémiques...», cit., pp. 116-117.

[202] Artículo A, párrafo segundo, del TUE (actual artículo 1).

[203] Énfasis añadido. Artículo B del TUE (hoy artículo 2).

[204] Artículos 100 C del TCE (sustituido por las disposiciones del punto 2 del artículo 62 y del punto 3 del artículo 63) y K.9 del TUE (el artículo 42 retoma el contenido de este artículo).

[205] Artículos 228 A del TCE (actual 301) y J.11.2 (actual artículo 28 TUE) y K.8.2 del TUE (actual artículo 41).

portante que la regulación de ámbitos como la política exterior y la de seguridad —en particular, la de defensa— era incorporarlos al proceso, que se hablase de ellos en los Tratados; su melodía, se decía, es federalizante.

Seguramente, los *funcional-federalistas* hubieran preferido llamar a la Unión *Comunidad,* un término conceptualmente más rico, vinculado a la experiencia histórica del proceso. El mismo Jacques Delors confesaba esta preferencia. No lo lograron, pero pudieron consolarse con la conversión de la Comunidad Económica Europea, la CEE, en *Comunidad Europea.* Excluida una explicación en la mera economía de lenguaje, se sugería un guiño a la construcción progresiva de la Unión, haciendo de la Comunidad su núcleo duro y el motor de su dinamización, más aún teniendo en cuenta la inclusión en su tratado constitutivo de elementos federalizantes como la *ciudadanía de la Unión* (por excesiva que fuera la expresión para la regulación convenida) [206] o el reconocimiento de los *partidos políticos a escala europea* como un importante factor de integración [207]. Todo ello con independencia de que la *Comunidad Europea* extendía su acción a nuevos ámbitos, aumentaban los poderes del Parlamento Europeo, la Comisión superaba las celadas de los intergubernamentalistas para convertirla en el chivo expiatorio del *centralismo burocrático* de Bruselas, el principio de mayoría cualificada en la toma de decisiones daba otro pequeño paso en el Consejo y hasta el mismo principio de *subsidiariedad* lejos de sofocar la acción comunitaria podía acabar justificándola [208]...

---

[206] Segunda Parte (artículos 8-8E) del TCE (actuales artículos 17 a 22).

[207] Artículo 138 A del TCE (actual artículo 191).

[208] El principio de subsidiariedad forma parte, además, del acervo y la tradición federalista. Implícito en las Comunidades desde su nacimiento, fue mencionado por el Acta Única Europea en 1986 al asumir competencias sobre el medio ambiente. El TUE lo explicita con carácter

En aquel momento había quienes se ilusionaban con las formidables fuerzas centrípetas que en los Estados miembros podía desatar la culminación de la unión monetaria y económica. Otros, sin embargo, federalistas desencantados por el escaso, en su opinión, vuelo político de Maastricht, denunciaban la vieja alianza con los funcionalistas [209]. Así, Ralph Dahrendorf advertía sobre el error de creer que la integración económica conduciría a la integración política: «Hay una profunda deshonestidad en muchos políticos», afirmaba Dahrendorf, «cuando dicen que las fuerzas económicas nos harán llegar a la unión política. No es verdad, y lo saben» [210].

---

general e intención disuasoria de la acción de la Unión, aunque el mensaje que nos ofrece (en el artículo 3 B del TCE, actual artículo 5)) es, finalmente, confuso: el principio parte, como no podía ser de otro modo, del respeto incondicional de la acción comunitaria en el ámbito de sus competencias exclusivas y limita su horizonte al de las competencias compartidas de la CE con los Estados miembros, sin descender, por otro lado, los escalones domésticos (regionales, locales) de la subsidiariedad. Sobre estas bases, la Comunidad intervendrá «sólo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados *de manera suficiente* por los Estados Miembros y, *por consiguiente,* puedan *lograrse mejor,* debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario» (énfasis añadido). ¿En qué quedamos? La acción estatal, aun *suficiente,* ha de ceder ante la comunitaria cuando ésta, por su dimensión y efectos, sea más eficaz? Si *lo mejor* es más que *suficiente,* lo *suficiente* no es siempre lo *mejor.* Tanto el frustrado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante *Constitución para Europa,* artículo I.9.3 y Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) como el Tratado de Lisboa (2007: TUE, art. 5.3 y Protocolo sobre...) replican esta disposición.

[209] «Europa como impostura» era el título provocador que, antes de Maastricht, publicó J. Vidal Beneyto en *El País* (1 de mayo de 1989, pp. 11-12) presentando el AUE como «resultado de una evidente regresión en el proceso de la Europa política».

[210] Entrevista en *El País Semanal,* número sobre Europa, 1993, p. 24. Véase también la reflexión de Dahrendorf, «Entre la vieja y la nueva Europa», *Politica Exterior,* n.º 34, 1993, pp. 19-25.

Desde este punto de vista, insistir en la *profundización* del proceso de Unión a través de la integración arriesgaba ser sólo una franquicia de alcurnia, sin garantías de uso correcto. Algunos datos apuntaban incluso a la intergubernamentalización progresiva y la mixtificación de lo comunitario. Una vez los unionistas fuera del armario, los *europeístas críticos* encontraron la más fuerte competencia de los *críticos del europeísmo* en el proyecto y en la ocupación de las palabras.

Merece ser destacado el hecho de que la mayoría de los gobiernos de los Estados miembros huyeron aterrados, como de la peste, de las propuestas para someter a los ciudadanos la ratificación del Tratado de Unión Europea y que allí donde las consultas se realizaron las encuestas demostraron la erosión progresiva del número de sus partidarios a medida que la campaña avanzaba, prueba palpable de la contundencia del discurso nacionalista, pues no era precisamente la insatisfacción federalista la que hacía mella en una opinión pública ajena a *hacer (más) Europa.* Expuesto al escrutinio público el Tratado de la Unión se convertía en el tratado de la *división europea.*

Los arreglos que debieron hacerse para que Dinamarca dijera finalmente sí al Tratado pusieron en evidencia los formidables obstáculos de la *profundización* a menos que se redujera el cuerpo expedicionario. Pues, ¿qué quería Dinamarca? Según las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo (12 de diciembre de 1992): 1) no participar en el *euro* y Banco Central Europeo; 2) permanecer fuera de la política común de defensa; 3) no ir más allá en la ciudadanía de la Unión; y, 4) no avanzar por los puentes o pasarelas de la cooperación intergubernamental a la Comunidad Europea abiertas por el Tratado para determinados asuntos de justicia e interior [211]. La exigencia danesa

[211] Véase la Parte B («Dinamarca y el Tratado de la Unión Europea») de las Conclusiones de la Presidencia. En los anexos 1 a 3 se recogen los

de que los demás se comprometieran con estas condiciones anunciaba el aprovechamiento radical de los derechos y prerrogativas del Tratado para un desenganche sistemático, con el consentimiento de sus socios, de políticas de profundización. Los efectos destructivos de este hecho sólo podían multiplicarse en la perspectiva de la *ampliación* de la Unión, pues haciendo abstracción de los agudos problemas que esta operación ha venido planteando por sí sola, las posibilidades de integración disminuyen a medida que aumenta el número de participantes.

Fue esta constatación la que, con independencia de la problemática institucional, presupuestaria y de asignación de recursos de la ampliación horizontal de la Unión, condujo a la *Europa movediza* [212], esa Europa servida por otras muchas imágenes, como la *geometría variable,* los *círculos concéntricos,* las *velocidades múltiples* o, incluso, la *Europa a la carta* que se introdujo en el Tratado al aceptarse una política social a once (cuando eran doce) o el *opting out* británico a la última fase de la UEM, antes de pasar por las horcas danesas y acabar, finalmente, en la regulación convencional, ya en Ámsterdam (1997), de las llamadas *cooperaciones reforzadas,* un esfuerzo reservado a grupos de miembros dentro del respeto del acervo común y del carácter abierto a la participación de quienes, cumpliendo condiciones objetivas establecidas, así lo decidan [213]. Las reali-

---

instrumentos que componen el *Acuerdo sobre Dinamarca* (*Bol.CE,* 1992-12, p. 25). Dinamarca requirió la publicación de los textos mencionados en el *Diario Oficial* (*DOCE,* C 348, de 31 de diciembre de 1992, p. 1). Véase sobre este *corpus* C. Martínez Capdevila, *Las declaraciones en el Derecho comunitario. Estudio de las declaraciones a los tratados y al Derecho derivado,* Madrid, 2005. pp. 112-113, 126-130.

[212] A. Remiro Brotóns, «La Europa movediza», *Política Exterior,* vol. VII, n.º 36, 1993-1994, pp. 73-94.

[213] Sobre la cooperación reforzada y los diferentes mecanismos de flexibilidad, véase M. Urrea, *La Cooperación reforzada,* Madrid, 2002;

dades son recalcitrantes y los conjuros tienen sus límites. Imposible avanzar en formación cerrada.

Al final del juego se acaba chocando fatalmente con las preguntas que debían haberse resuelto en el punto de partida. ¿Cuáles son los objetivos? Es necesario un debate que determine cuál es la idiosincrasia de la Unión Europea y cuáles son sus fines. Sólo a partir de estas consideraciones podemos embarcarnos en otras discusiones como, por ejemplo, cuánta diversidad (y cuántos nuevos miembros más) puede acoger la Unión antes de convertirse en algo totalmente irreconocible e incapaz de ofrecer los resultados esperados [214]. Sin una definición previa difícilmente se puede determinar si la adhesión de uno u otro país implica un *cambio de rumbo* en la integración. Ni horizontal ni verticalmente es lo mismo tratar de construir una Europa federal como gran potencia sobre la Tierra, anhelada por quienes denuncian el enanismo político de la Unión, que asegurar un espacio de estabilidad y bienestar *intra muros.* Turquía y otros países pueden ser idóneos para esto último, pero ¿pueden serlo para lo primero? Por lo mismo, no es contradictorio que Turquía forme parte de otras Organizaciones *europeas* y pueda quedar fuera de la Unión, ni cabe considerar que aquellas membresías conceden al candidato título alguno para acceder a ella. Seguramente estas cuestiones debieron ser planteadas antes de la quinta ampliación de la Unión a diez nuevos miembros el 1 de mayo de 2004 y el hecho de que no se hiciera puede explicar algunos de los problemas que han conducido a la profunda crisis de los últimos años.

Después de Maastricht el llamado método de las *muñecas rusas* —por el que cada nuevo tratado de reforma incor-

---

M. A. Alcoceba, *Fragmentación y diversidad en la construcción europea,* Valencia, 2005.

[214] L. Tsoukalis, *¿Qué Europa queremos?,* cit., p. 216.

poraba la previsión de una nueva cita de revisión— había dado pie, cuando eran quince los miembros de la Unión, y no sin sobresaltos, a los tratados de Ámsterdam (1997) y de Niza (2001). Y aún Niza creyó posible estrujar más ese método cuando en una de sus declaraciones —la 23— formuló la agenda de la que sería la próxima Conferencia intergubernamental prevista para 2004, cuyo mensaje mediático se cifraba en la aproximación de la Unión y de sus instituciones a los ciudadanos de los Estados miembros y cuyo orden del día se limitaba a cuatro puntos que Niza no había podido resolver: 1) una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros regida por el principio de subsidiariedad, 2) la determinación del estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales, firmada por los Presidentes del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión como colofón del Consejo Europeo de Niza; 3) la simplificación de los Tratados para su clarificación y mejor comprensión, y 4) el papel de los Parlamentos nacionales.

Sin embargo, seis meses después, en el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) los cuatro puntos se convertían en sesenta preguntas, se constataba que la Unión se encontraba en «una encrucijada, un punto de inflexión en su existencia» y, para afrontarla, se trataba de alimentar la ilusión colectiva abriendo el «camino hacia una Constitución», que había de ser preparada —como ya lo había sido la Carta de Derechos Fundamentales— mediante una Convención. Había sonado, pues, la hora de la *refundación* de la Unión [215].

Europa, proponía el preámbulo de la nonata *Constitución para Europa,* «brinda (a sus pueblos) las mejores posibilidades de proseguir... la *gran aventura* que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana» [216].

---

[215] Artículo IV.438.1 de la *Constitución para Europa.*

[216] Párrafo cuarto del preámbulo de la *Constitución para Europa.*

Una aventura, digo, una *gran* aventura con objetivos ambiciosos proclamados por partida doble, en el preámbulo y en el texto articulado [217]. Su satisfacción es la razón de ser de la Unión Europea, que ejerce «de modo comunitario» las competencias transferidas por los Estados miembros y, cuando no es ese el caso, coordina las políticas de éstos encaminadas a lograr tales objetivos [218]. La Unión, a la que se ha negado durante años personalidad jurídica, debía contar con ella a partir de ahora, y no sólo por adición, sino subsumiendo la de la Comunidad Europea [219]. Sin embargo, no se precisaba si la estación término de este *sujeto no tipificado* que es la Unión debía ser la creación de los *Estados Unidos de Europa.* Una Unión «cada vez más estrecha» o la voluntad de «forjar un destino común» es todo con lo que contamos.

Tal vez para compensar esta ambigüedad se puso el mayor entusiasmo en hacer del texto del tratado una *Constitución* [220]. Quienes vinculan el concepto de *Constitución* con

---

[217] «Unida en la diversidad» (divisa de la Unión, art. 1.8), la Europa «ahora reunida» pretende: a) avanzar por «la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad»; b) «compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes» dentro del respeto de «la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local»; c) seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al avance social; d) ahondar en el carácter democrático y transparente de la vida pública; y, e) obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo» (Párrafo cuarto del preámbulo y art. I.3 de la *Constitución para Europa)*.

[218] Artículo I-1.1 de la *Constitución para Europa.*

[219] Artículos I-7 y IV-438 de la *Constitución para Europa.*

[220] Compárese esta terminología con la utilizada en 1986 (*Acta Única Europea)* para bautizar al instrumento que incorporaba la más importante revisión hasta el momento de los tratados constitutivos de las Comunidades. «Acta Única Europea», dijo Jacques Delors, «es el nombre bárbaro dado a la más importante reforma constitucional de la Comunidad desde que existe» (cit. por F. Riccardi, «Objectif 1992», *Echos de l'Europe,* num.6-7, 1987, p. 4). El Tratado de la Unión Europea o Tra-

la Norma Fundamental del Estado soberano deberían verlo como una audacia terminológica para progresar hacia el Estado europeo, a menos que censuren su invocación en vano para servir a otros señores. Cabe, sin embargo, señalar que no hay razón para objetar que, dentro de una acepción más amplia o por analogía se llame *Constitución* la Norma Fundamental de otros sujetos, típicos o no [221]. En este sentido cabe recordar que los tratados constitutivos de algunas de los organismos especializados que forman parte de la *familia* de las Naciones Unidas, como la OIT, la UNESCO, la FAO o la OMS, se autoproclaman *Constituciones;* también hay quienes se han referido a la Carta de las Naciones Unidas como Constitución [222] y en el mismo ámbito de la Unión Europea el Tribunal de Justicia ha venido interpretando desde hace años los tratados *constitutivos* como una *Constitución material,* en el sentido de incorporar las normas que son el fundamento de sus competencias y la medida de todos los actos que se derivan de ellas [223]. Ahora el texto adoptado, de haber concluido con éxito el proceso de su ratificación, habría formalizado dicha Constitución, incorporando elementos clásicos de las Constituciones estatales, como son las partes dogmáticas de proclamación de

---

tado de Maastricht (1992) se movía en un magma inacabado de tratados, protocolos y declaraciones que en parte respetaba, en parte modificaba, en parte derogaba, en parte sustituía, en un océano de números y letras casi en el límite del abecedario que exigía un pilotaje profesional a quien quisiera manejarse por estas cláusulas.

[221] Véase R. Monaco, «Le caractère constitutionnel des actes institutifs des organisations internationales», *Mélanges Rousseau,* París, 1974, pp. 153-172.

[222] Así A. Ross, *Constitución de las Naciones Unidas* (versión española por F. Arias Parga, Prólogo de A. de Luna), Madrid, 1954; E. Jiménez de Aréchaga, *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas (Comentario teórico-práctico de la Carta),* Madrid, 1958.

[223] Para una valoración de esta jurisprudencia véase por todos G. C. Rodríguez Iglesias, «La Constitución de la Comunidad Europea», *Noticias CEE,* n.º 100, 19993, pp. 93-99.

derechos y libertades de las personas y, en particular, de los ciudadanos; bien es cierto que con algunas cautelas [224]. También puede llamarse la atención, a efectos de la naturaleza constitucional del texto, sobre la decisión de derogar, con la entrada en vigor de la *Constitución,* los tratados anteriores (TUE, TCE) [225].

Había en el texto otros elementos que unían a la impronta constitucional el guiño federalizante o, por lo menos, remaban en esa dirección, como el establecimiento de las competencias de la Unión a partir de los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad [226], el principio de cooperación leal de la Unión y los Estados miembros [227], una tipología de actos normativos más afín a la propia de los Estados [228], la afirmación solemne de la primacía del Derecho de la Unión [229], asumiendo por vez primera en un texto normativo la jurisprudencia perseverante del Tribunal de Justicia, y lo que se dispone sobre la ejecución de las obligaciones de la Unión [230]. Asimismo, contaban el papel acrecido del Parlamento Europeo (en lo institucional y co-

---

[224] Así, la advertencia de que la «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión» no suponía modificación alguna en las competencias de la Unión (artículo II-111.2) o la referencia miserable que se hacía en el Preámbulo de la Parte II a la interpretación de la Carta «atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del *Praesidium* de la Convención que (la) redactó», explicaciones que, como es sabido, tenían un carácter netamente restrictivo. La advertencia se remachaba en el artículo II.112.7.

[225] Artículo IV-437 de la *Constitución para Europa.* No obstante el Tratado *Euratom* sigue en vigor, aunque con enmiendas (Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom).

[226] Artículo I-11 de la *Constitución para Europa.* Más la *cláusula de flexibilidad* (artículo I-18)).

[227] Artículo I-5.2 de la *Constitución para Europa.*

[228] Artículo I-33 de la *Constitución para Europa.* No obstante, artículo I-40.6.

[229] Artículo I-6 de la *Constitución para Europa.*

[230] Artículos I-37 y 39 de la *Constitución para Europa.*

munitario) [231] y la asunción de la mayoría cualificada (en lo comunitario) como principio en la adopción de actos por el Consejo de Ministros [232].

Hablar de una Constitución revelaba también un ánimo dirigido a acercar la *Europa de la Unión* a los *ciudadanos,* cuya voluntad de construir un futuro común es mencionada, junto con la de los Estados, como fuente originaria de la Norma Fundamental [233]. Que la Convención formulara propuestas al respecto fue una de las encomiendas del Consejo Europeo de Laeken (14-15 de diciembre de 2001) y los miembros de la Convención se esforzaron en progresar hacia esa *Europa de los ciudadanos* que, a menudo, se ha contemplado críticamente como un reclamo publicitario.

Los valores y objetivos de la Unión, las libertades fundamentales y la no discriminación por razón de nacionalidad anunciaban ya en el umbral articulado de la Constitución este propósito [234], que encontraba su expresión más coherente —junto con la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales (Parte II de la Constitución) [235], que consagra uno de sus títulos a la «Ciudadanía» [236]— en el Título VI de la Parte I, que bajo la cabecera «De la vida democrática de la Unión» acogía, entre otros, los principios de igualdad democrática, democracia representativa y participativa, así como el diálogo social, la transparencia de los trabajos de las instituciones, la protección de datos personales, y la figura del *Defensor del Pueblo Europeo* [237].

---

[231] Artículo I-20 de la *Constitución para Europa.*

[232] Artículo I-23.3 de la *Constitución para Europa.*

[233] Artículo I-1.1 de la *Constitución para Europa.*

[234] Artículos I-2, 3 y 4 de la *Constitución para Europa.* Sobre la no discriminación por razón de nacionalidad véase también artículo II-81.2.

[235] Véase también artículo I-9 de la *Constitución para Europa.*

[236] Título V de la Parte II (artículos II-99 a II-106) de la *Constitución para Europa.* Véase también artículo I-10.

[237] Artículos I-49 a I-51 de la *Constitución para Europa.* Sobre el Consejo Económico y Social, organismo consultivo de la Unión, artículo I-32.

Sin embargo, estos esfuerzos no bastaban para disimular que la legitimidad democrática de la *Europa de la Unión* reposaba sólo indirectamente en los ciudadanos a través de los Estados miembros, necesariamente bajo un régimen democrático sin el cual no cabe acceder a la membresía [238], y que es su voluntad, la voluntad de éstos, la determinante de la marcha del proceso político. Podría haber habido una *Constitución para Europa,* pero la Unión es la creación de los Estados miembros y en este sentido son ellos, no los pueblos, ni los individuos, los auténticos ciudadanos, los ciudadanos-Estados, intocables e inmortales según los principios de la Unión. La Europa de los Pueblos, de las Regiones o de los Ciudadanos pueden ser un paradigma para construcciones políticas alternativas, pero su proyección en términos de derecho positivo viene determinada por la voluntad de los Estados soberanos que han creado la Unión. La Unión Europea es, pues, una Unión de Estados, una Unión, añadamos, de Estados *europeos,* condición que se dio por supuesta en las sucesivas *ampliaciones.* En parte alguna se prevé que su condición pueda ser alterada y menos aún perdida. Lo que sale de los Estados sale de la Unión, lo que entra en la Unión entra por los Estados, que pueden retirarse [239], pero no ser expulsados, aunque sí amonestados y suspendidos en sus derechos cuando, justamente, están en

[238] Artículo 49 del TUE en vigor.

[239] Véase artículo I-60 de la *Constitución para Europa.* Se trata de un derecho de todo Estado miembro condicionado sólo por sus normas constitucionales y por un deber de notificación al Consejo Europeo que abre un período de dos años para formalizar mediante acuerdo la forma de la retirada y las relaciones futuras del Estado que se retira con la Unión. Siguiendo orientaciones del Consejo Europeo dicho acuerdo lo celebra en nombre de la Unión el Consejo de Ministros por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. Si dentro del término previsto el acuerdo no ha entrado en vigor, la retirada se hace efectiva en todo caso al cumplirse dicho término (a menos que el Estado que se retira y el Consejo Europeo convengan una prórroga).

trance de pecado o lo han consumado, todo ello (la penitencia, no el pecado) con las debidas garantías [240].

A este respecto era definitivo el hecho de que la *Constitución* de la Unión estuviera materialmente incorporada a un tratado internacional que debía ser adoptado, autenticado y ratificado por los Estados miembros. La práctica ofrece ejemplos de Constituciones estatales introducidas mediante tratados suscritos por terceros que se han hecho garantes de ellas, generalmente en situaciones críticas de nacimiento de nuevos Estados (Chipre, 1960; Bosnia y Herzegovina, 1995). No obstante, en estos casos, ya de por sí excepcionales, el poder constituyente se atribuye al pueblo soberano a los efectos de las reformas futuras de la Constitución ya promulgada (sin perjuicio de que los tratados pretendan la inmutabilidad de algunos de sus preceptos) [241]. En el caso de la Unión el poder constituyente está siempre y sólo en manos de los Estados miembros y son ellos, conforme a sus propias normas constitucionales, los que determinan el papel a representar por sus propios ciudadanos en la formación de la voluntad estatal.

A los efectos de asegurar la entrada en vigor del tratado por el que se establecía una *Constitución para Europa,* la

---

[240] Véase artículo I-59 de la *Constitución para Europa.* En este sentido, C. Gutiérrez Espada y M. J. Cervell Hortal (*Límites jurídico-políticos de pertenencia a la Unión,* inédito, 2007) se han referido, junto a una pertenencia a la UE *deseada,* a una pertenencia *amonestada* y a una pertenencia *retirada.*

[241] En este sentido la Constitución de Bosnia y Herzegovina, que compone el anejo 4 del Acuerdo-Marco general de paz (Dayton-París, 21 de noviembre-14 de diciembre de 1995) no sólo afirma que los derechos y libertades del Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus Protocolos se aplicarán directamente y prevalecerán sobre cualquier otra ley (artículo II.2), sino que considera inalterable la Constitución (artículo X.2) en relación con la protección de los derechos humanos establecida al *más alto nivel* (artículo II.1), incluidos por referencia una quincena de convenios internacionales (artículo II.7 y Anejo 1 de la Constitución).

Convención que lo preparó no podía salir de la tela de araña tejida desde los orígenes del proceso por los Estados miembros para controlar absolutamente la reforma de los Tratados, entre otras consideraciones porque ella misma la Convención, a pesar de su respetabilísimo nombre, no pasaba de ser un instrumento preparatorio de un proyecto a someter a una Conferencia intergubernamental (donde inicialmente naufragó, como un mal presagio) [242]. Pero es que los miembros de la Convención no se atrevieron siquiera a corregir el poder constituyente de cara al futuro, esto es, de cara a las ulteriores reformas de la Constitución, que hubieran debido formalizarse nuevamente mediante tratados consentidos por los Estados miembros [243], que son y segui-

[242] La revisión del TUE estaba reglada en su artículo 48 (antiguo artículo N): en definitiva, una Conferencia de representantes de los estados miembros debía ser convocada para, de común acuerdo, aprobar las modificaciones del Tratado, que entrarían en vigor una vez ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. El artículo IV-447 de la *Constitución para Europa* responde a esta previsión: «El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». Adviértase que el artículo IV-447 se refiere a la «ratificación y entrada en vigor» y no a la «promulgación de la Constitución», haciendo del Gobierno de Italia, donde se procedería a su firma, depositario del mismo (artículo IV-448) y de los instrumentos de ratificación, en los términos más rancios del Derecho de los Tratados, el mismo lenguaje del TUE cuando reguló su propia ratificación y entrada en vigor (artículos 52 y 53, antiguos artículos R y S).

[243] Artículos IV-443 *Constitución para Europa,* sobre el procedimiento de revisión ordinario del Tratado. A lo más que llegaron los miembros de la Convención fue a constitucionalizar la Convención para examinar los proyectos de revisión presentados al Consejo por el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión, si así lo decidía por mayoría simple el Consejo Europeo previa consulta a las instituciones de la Unión mencionadas (y al Banco Central Europeo si se trataba de modificaciones institucionales en el ámbito monetario), debiendo suponerse que la consulta de Parlamento o Comisión no procedía respecto de los proyectos que en uno u otra tienen su origen. La Convención adoptaba por consenso una

rían siendo las *Altas Partes Contratantes,* terminología muy precisa de Derecho de los Tratados que chirría en términos constitucionales cuando se supone que es el pueblo soberano el titular del poder constituyente. Claro que en nuestro caso el *pueblo europeo* no existe, salvo en la etiqueta de su *Defensor* [244]. Y aún más: la Constitución mantenía el valor determinante de la voluntad de cada uno de los Estados miembros, pues al exigir la ratificación de todos, concedía un derecho de veto *uti singuli* sobre la reforma constitucional, esto es, la reforma de los tratados que incorporan la Constitución [245]. Lo que resulta *muy antiguo* incluso para el

---

recomendación a la Conferencia intergubernamental. El Consejo Europeo, con mayoría simple y la aprobación del Parlamento Europeo, podía obviar la Convención y convocar directamente la Conferencia, si estimaba que la importancia de las modificaciones no justificaba su convocatoria. Esta, la Conferencia, aprobaba de común acuerdo las enmiendas, que entrarían en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. La Conferencia Intergubernamental añadió al proyecto elaborado por la Convención dos procedimientos simplificados de revisión (artículos IV-444 y IV-445), que también, en último término, acababan dependiendo de la voluntad unánime de los Estados miembros y, en el supuesto del art. IV-445, de la evacuación de procedimientos constitucionales internos. Sobre los procedimientos de revisión de la *Constitución para Europa,* véase M. Cervera, «Los procedimientos de revisión del Tratado Constitucional europeo», en M. Cervera y V. Bou (coord.), *Estudios sobre la Constitución Europea,* Valencia, 2006, pp. 273-302.

[244] Artículos I-49 y II-103 de la *Constitución para Europa* sobre el Defensor del Pueblo Europeo. Salvo error por mi parte no hay otro lugar en el texto en el que se hable del *pueblo europeo.*

[245] Artículo IV-443.3 de la *Constitución para Europa.* El artículo IV-443.4 se limita a reproducir casi literalmente la *Declaración al Acta Final de firma del Tratado por el que se establece la Constitución,* según la cual: «Si transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se modifique el presente Tratado las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará de la cuestión». Se recogía así la práctica iniciada con el TUE (Declaraciones sobre Dinamarca) y con el

Derecho de los Tratados cuando la nómina de partes adquiere una cierta dimensión y no todas ellas son esenciales para la continuidad y desarrollo del proceso político.

El dominio de los Estados miembros sobre la Unión se manifestaba, a partir de ahí, en las instituciones de la Unión [246], en sus competencias [247] y, desde luego, en la adhesión de nuevos miembros [248]. Los Estados miembros parecían haberse aplicado a su propia conservación en la Unión, visible en el compromiso constitucional de respetar su *identidad nacional,* sus estructuras políticas plasmadas en sus propias leyes fundamentales y funciones esenciales, en particular las que tienen por objeto «garantizar su inte-

---

Tratado de Niza (Declaración sobre Irlanda). Sobre estas últimas declaraciones, véase C. Martínez Capdevila, *ob. cit.,* pp. 112-113, 126-131.

[246] Artículos I-21 (Consejo Europeo), I-22 (Consejo de Ministros), I-26 y I-27 (Comisión), I-29 (Tribunal de Justicia). Las dos primeras instituciones se componen de representantes estatales. Los jueces del Tribunal de Justicia son designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros. En cuanto a la Comisión, su composición parte del principio de igualdad entre los Estados miembros para acceder a la misma por un sistema de rotación, siendo los comisarios seleccionados por el Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, sometiéndose después colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Llama la atención la pasión de los Estados en defender la presencia de sus nacionales en esta institución, en la que prima el «interés general europeo» y en cuyos miembros, que han de actuar con absoluta independencia, se resalta el «compromiso europeo».

[247] Son los Estados los que atribuyen competencias a la Unión (Artículo I-11). Las diferentes categorías de competencias se establecen en relación con los Estados miembros (Artículo I-12). La aplicación de la *cláusula de flexibilidad* depende, en último término, de la decisión unánime de los Estados miembros en sede de Consejo de Ministros (Artículo I-18.1).

[248] Artículo I-58.2 de la *Constitución para Europa:* «...Las condiciones y el procedimiento de admisión se establecerán *por acuerdo entre los Estados miembros y el Estado candidato.* Este acuerdo deberá ser sometido a ratificación por los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» (énfasis añadido).

gridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior» [249]. Más aún teniendo en cuenta —y este es uno de los vacíos del proceso en clave federal— que la *Constitución* ofrecía sólo el embrión de una garantía de defensa colectiva frente a la agresión [250], aunque hacía propuestas más firmes en relación con la lucha antiterrorista [251].

La residencia del poder constituyente de la Unión en los Estados miembros y su ejercicio a través de tratados inter-

---

[249] Artículo I-5.1 de la *Constitución para Europa.*

[250] Véase artículo I-41.2 y 7 de la *Constitución para Europa.* Según esta última disposición «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros». A propósito de la cláusula de defensa mutua, véase L. N. González Alonso, «Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros», *Revista General de Derecho Europeo,* n.º 7, 2005, esp. pp. 18-23; R. Bermejo, «La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?», en C. Ramón (coord.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional,* Valencia, 2005, pp. 71-94.

[251] Véase la *cláusula de solidaridad* «en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano» (Artículo I-43 de la *Constitución para Europa),* que prevé la movilización de todos los instrumentos de que disponga la Unión, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros para prevenir la amenaza terrorista, proteger las instituciones y la población civil y prestar asistencia a un Estado miembro, en su territorio y a petición de sus autoridades, en caso de ataque terrorista. Véase también artículo III-329. Sobre la *cláusula de solidaridad,* L. N. González Alonso, «¿Obligación jurídica o mero compromiso político? La cláusula de solidaridad en el Tratado Constitucional», *Revista General de Derecho Europeo,* n.º 12, 2007; C. Ramón, «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la UE», en Ramón (coord.), *ob. cit,* pp. 113-133; A. Pastor Palomar, «¿Sigue vigente la solidaridad europea frentea ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?», *Revista de Derecho de la Unión Europea,* n.º 9, 2005, pp. 225-242.

nacionales cuya conclusión, lógicamente, ha de someterse a las normas constitucionales de cada Estado ponía en entredicho uno de los rasgos constitucionales y federalizantes más conspicuos de la *Constitución para Europa,* a saber, la primacía del Derecho de la Unión sobre las normas estatales. Este precepto es claramente incompatible con las Constituciones estatales y, por ello, a menos que recogiesen éstas —como es el caso de la holandesa— un procedimiento de conclusión particular de tales tratados, la reforma constitucional (que podría concretarse en la constitucionalización del mismo Tratado que establecía la Constitución europea) era necesaria para evitar un embrollo normativo [252].

Cabe por otra parte preguntarse hasta que punto el formidable poder de veto puesto en tantas manos es un *chantage* permanente a la profundización de la Unión, unido a las dificultades objetivas de muchos de los Estados miembros, con más voluntad que virtud, para embarcarse en ella. En este sentido, una vez se ha renunciado a tirar por la borda a quienes estorban o no son útiles (a menos que llegue a darse una situación extrema), sólo queda enrolar a los más capaces y decididos en esos ámbitos de cooperación reforzada [253] o es-

---

[252] Así lo entendió el Consejo Constitucional francés (Decisión n.º 2004-505DC de 19 de noviembre de 2004). Entre los numerosos comentarios de esta decisión, L. Burgorgue-Larsen, «El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ante el Consejo Constitucional francés: entre lo novedoso y lo ortodoxo, Francia resiste», *Revista Española de Derecho Europeo,* 2005 (14), pp. 257-281. En España, en cambio, el Tribunal Constitucional realizó una interpretación del Tratado que permitía concluir su compatibilidad con nuestra Ley Fundamental (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre de 2004). Siempre me han seducido las ingenierías legales. Entre los comentarios doctrinales, véase por ejemplo R. Alonso García, «Constitución española y Constitución Europea: guión para una colisión virtual y otros matices sobre el principio de primacía», *REDC,* 2005, pp. 339-364.

[253] Artículo I-44 y III-416-423 de la *Constitución para Europa.*

tructurada [254] a los que se refería la *Constitución para Europa* siguiendo a los tratados en vigor [255].

A partir de ahí, la historia es bien sabida: el proceso constituyente, por muy *sui generis* y matizado que fuese, no ha resistido el embate —susceptible de muy diversas y hasta contradictorias interpretaciones— de los Estados que, *referenda* mediante (Francia, 29 de mayo, Países Bajos, 1 de junio de 2005), hubieron de negar su ratificación y de aquellos otros que, a la chita callando (como Gran Bretaña y dos recién llegados, Polonia y la República Checa), nunca mostraron entusiasmo alguno por lo volcado en la *Constitución* y querían aprovechar la ocasión para reabrir expedientes cerrados —y firmados— por ellos [256]. La *Constitución* fue *abandonada* finalmente por el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007 en beneficio de uno más de los habituales tratados de reforma llamado a introducir en los tratados existentes las innovaciones resultantes de la Conferencia intergubernamental abierta el 23 de julio de 2007 bajo un férreo y preciso mandato aprobado por el citado Consejo europeo.

---

[254] Artículo I-41.6 y III-312 de la *Constitución para Europa.*

[255] Artículos 43-45 del TUE (antiguos K.15-17).

[256] Se hablaba de una *Europa de los resultados* para enfrentarla a la *Europa de la Constitución,* arguyendo de cara a la galería que en lugar de los brillantes discursos elitistas alrededor de conceptos grandilocuentes lo que procedía era ocuparse de los problemas que acuciaban realmente a los ciudadanos (energía, inmigración, cambio climático...). Esta argumentación era demagógica y falaz porque, como bien se ha advertido, «precisamente para afrontar los retos reales de Europa se precisaba una reforma de los tratados constitutivos que los adaptara en lo institucional a la existencia de veintisiete miembros en lugar de los quince de Niza y que introdujera a la vez competencias (suficientes y flexibles), así como procedimientos eficaces (no basados en la unanimidad) y democráticos (plena participación del Parlamento Europeo a través del procedimiento de codecisión) para una adecuada toma de decisiones en esas materias» (J. Martín y Pérez de Nanclares, «Estudio Preliminar», *Tratado de Lisboa* (ed. preparada por J. Martín y Pérez de Nanclares y M. Urrea, *Real Instituto Elcano/Marcial Pons,* Madrid, 2008, p. 24).

En realidad el tratado de reforma estaba ya *en bruto* en el mandato del Consejo y la Conferencia se ha limitado a darle un formato *técnico.* De ahí su rápido desenlace y la posibilidad de la rúbrica en Lisboa del texto del tratado el 13 de diciembre de 2007, una vez resueltos por el Consejo Europeo los últimos flecos *políticos* que escapaban a la Conferencia.

El *tratado de Lisboa* es la salida al callejón que parecía no tenerla después de dos años de sedicente *reflexión* en un viaje a ninguna parte, aunque probablemente no del todo inútil, como no es el vuelo de la aeronave con problemas que da vueltas en círculo para deshacerse de todo su combustible antes de intentar un aterrizaje de emergencia. Fue Nicolás Sarkozy, dispuesto a evitar un nuevo referéndum en Francia, quien propuso la elaboración de un *mini-tratado* que resolviese el problema institucional de una Unión a 27 y se olvidase, de momento, de todo lo demás. A partir de ahí los llamados «amigos de la Constitución», que sumaban 22 de los 25 miembros de la Unión en la fecha [257] y, sobre todo, la iniciativa, el impulso y el método de la Presidencia de turno alemana en el primer semestre de 2007, condujeron a una negociación dirigida a introducir en la reforma todo lo que se pudiera de la *Constitución.* De ahí que se haya calificado por algunos al *tratado de Lisboa* como un tratado constitucional *minus* [258].

La suerte está echada, pero el éxito no está garantizado. Que el primer ministro británico, Gordon Brown, retrasara su llegada a la capital portuguesa para firmar el último y en solitario el texto fue deliberadamente desdeñoso, pero sin duda políticamente rentable en su corral. El tratado de Lis-

---

[257] Hay que recordar que dieciocho habían ratificado ya la *Constitución para Europa.*

[258] Véase Martín y Pérez de Nanclares, «Estudio Preliminar», cit., p. 25.

boa prevé (artículo 6.2) su entrada en vigor el 1 de enero de 2009, antes de las próximas elecciones al Parlamento Europeo, o en una fecha posterior si para entonces no todos los Estados miembros han depositado sus instrumentos de ratificación. Al margen de que en Irlanda el referéndum es preceptivo, no hay que descartar otras consultas populares por consideraciones de índole política; hay, por otro lado, países, como Bélgica en que la obligada autorización parlamentaria por un sinfín de cámaras representativas a distintos niveles, hace la tramitación inevitablemente larga y engorrosa; la división partisana y la inestabilidad gubernamental pueden abrir aquí o allá procesos electorales o *impasses* políticos que pueden destrozar las previsiones del calendario, si no el tratado mismo, al que no le bastan 26 ratificaciones cuando las partes son ya 27... Pero no abramos ahora un concurso para oficiar de saltatumbas.

A primera vista la criatura concebida en Lisboa aparenta ser un monstruo. Adiós a la simplificación, a la aproximación de los textos a los ciudadanos. Imposible amar al adefesio. Ni siquiera posible para los técnicos y expertos cuyas perversiones son conocidas. A la fealdad formal se une un lenguaje ininteligible y una sintaxis saltimbanquesca en veintitrés lenguas igualmente auténticas. Dado que el tratado de Lisboa ya no es un tratado único —como lo era la *Constitución para Europa*— llamado a sustituir a los demás, sino que es un tratado que reforma tratados que siguen vivos, sus siete artículos son engañosos, porque los dos primeros, con las modificaciones de tales tratados, ocupan decenas y decenas de páginas [259].

[259] Los otros artículos del tratado de Lisboa corresponden a sus cláusulas finales sobre duración, ilimitada (art.3), protocolos anejos (art. 4), renumeración de textos consolidados (art. 5), entrada en vigor (art. 6) y lenguas auténticas (art. 7). En Anexo al tratado, la tabla de concordancias.

A partir de ahí, pues la primera impresión es horrenda, las posteriores tienden a mejorar; al fin y al cabo *habemus tractatus,* el *mejor acuerdo posible*... a condición, desde luego, de que los 27 lo ratifiquen. Ese acuerdo supone mantener un Tratado de la Unión Europea, como una especie de tratado *básico* en 55 artículos, y un Tratado que ahora se llamará de *funcionamiento* de la Unión en 357 artículos, como una suerte de tratado de *desarrollo*¸ ambos de idéntica jerarquía [260]. Añádanse los Protocolos, que son 38 [261], y las declaraciones, de variado pelaje, que son 65.

La reforma de Lisboa hace suyas las disposiciones de la práctica totalidad de las Partes I (que van al TUE) y III (que van sobre todo al TFUE) de la *Constitución para Europa.* Como novedades en positivo apenas hay que mencionar la inclusión del Banco Central Europeo y del Tribunal de Cuentas entre las instituciones de la Unión [262] y las referencias que ahora se hacen —y no se hacían en la *Constitución*— al interés de la Unión en la lucha contra el *cambio climático* [263] y en el fomento de la *interconexión de redes energéticas* dentro del *espíritu de solidaridad* que ha de animar la política energética de la Unión [264]. En todo lo demás, institucional y competencialmente, el juicio que merece la reforma de Lisboa se corresponde con el juicio que merecía la *Constitución* con algunas salvedades, como la extensión de las reglas del tratado de Niza sobre la formación de la voluntad del Consejo en las decisiones por mayoría hasta,

---

[260] Artículo 1, párrafo tercero, del TUE; artículo 1.2 del TFUE.

[261] Uno de ellos, el 38, incorpora el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA). Una declaración (n.º 54) de Alemania, Irlanda, Hungría, Austria y Suecia llama la atención sobre la necesidad de actualizar las disposiciones de este Tratado y secundan por eso la idea de convocar cuanto antes a tal objeto una Conferencia intergubernamental.

[262] Artículo 13 del TUE.

[263] Artículo 191.1 *in fine* del TFUE.

[264] Artículo 194.1, *d* del TFUE.

eventualmente, el 31 de marzo de... 2017 [265], debido a la obstinación de Polonia; el refuerzo y mayor visibilidad del papel de los Parlamentos Nacionales en el quehacer (y qué no hacer) de la Unión, debido sobre todo a los requerimientos de los Países Bajos [266]; el reforzamiento del control estatal en la aplicación del principio de subsidiariedad [267]; la interpretación estricta de la *cláusula de flexibilidad* [268]; o la insistencia en la especificidad de las reglas y procedimientos de la PESC [269].

¿Entonces? El designio de la reforma ha sido destruir sin misericordia la semántica y la simbología que podían emparentar los tratados con un proceso político sugerente de una meta en la que aguardaba una Europa federal. De ahí la renuncia a un tratado único, derogatorio de los anteriores, destinado a refundar la Unión dotándola de una Constitución [270]. De ahí la supresión de todas las novedades de su preámbulo, salvo el párrafo en que las partes dicen inspirarse en «la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa...» [271]. De ahí la sustitución de la doble legitimidad (Estados y ciudadanos) de la Unión por una referencia a los mismos tratados (TUE y TFUE) como fundamento de la

---

[265] Artículo 238.2 del TFUE y Protocolo n.º 7 sobre la Decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 16 del TUE y del apartado 2 del artículo 238 del TFUE entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra.

[266] Artículo 12 del TUE y Protocolo n.º 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

[267] Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: véanse en particular los artículos 6, párrafo primero, y 7.3.

[268] Artículo 352.1, último inciso, y 352.4 del TFUE.

[269] Artículo 24.1, párrafo segundo, del TUE, Y 352.4 del TFUE.

[270] Por eso se suprimen los artículos IV.437 y 438 de la *Constitución para Europa.*

[271] Ahora en el TUE, párrafo segundo del preámbulo.

Unión [272]. De ahí el extrañamiento de todos los símbolos, de la bandera de las doce estrellas doradas sobre fondo azul al himno (de la alegría, para mayor INRI), de la divisa (Unidad en la diversidad) al *día de Europa* (el 9 de mayo)... [273]. De ahí la menor visibilidad del *Defensor del Pueblo Europeo* [274]. De ahí el rechazo a bautizar los actos normativos de la Unión (reglamentos, directivas) con los términos (leyes, leyes-marco) propios de los Derechos estatales o de llamar Ministro de Asuntos Exteriores al que seguirá siendo el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sin que nada de esto incida o afecte a los efectos de los actos normativos de la Unión ni a las competencias y funciones del Alto (¿cómo de alto?) Representante. De ahí la reiteración, casi enfermiza, de que las competencias no atribuidas a la Unión corresponden a los Estados miembros [275] (lo que es obvio en un orden basado en el principio de atribución) y el recordatorio de que, en el ámbito de las competencias compartidas, los Estados miembros ejercen la suya en la medida en que no lo haga la Unión, lo que ha de interpretarse en sentido estricto, y la recuperan cuando la Unión deja de ejercerlas [276]. Dado que en este punto el tratado no hace sino asu-

---

[272] Artículo 1, párrafo tercero, del TUE; artículo 1.2 del TFUE.

[273] Dieciséis —de los veintisiete— Estados miembros en una declaración común afirman que para ellos estos son y seguirán siendo los símbolos de la pertenencia común a la Unión y de su relación con ella.

[274] Al desaparecer el artículo I.49 de la *Constitución para Europa*. Se conserva el III.335 (ahora 228 del TFUE) dentro de las disposiciones concernientes al Parlamento Europeo. Con ligeras modificaciones el III.335 se limitaba a reproducir el vigente artículo 195 del TCE.

[275] Véanse artículos 4.1, 4.2, 5 y 6.1 del TUE.

[276] Artículo 2.2 del TFUE y Protocolo (n.º 5) sobre el ejercicio de las competencias compartidas, precisando que «cuando la Unión haya tomado medidas en un ámbito determinado, el alcance de este ejercicio de competencia sólo abarcará los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el ámbito en cuestión».

mir una jurisprudencia bien establecida, es aún más llamativa la negativa a proclamar expresamente la primacía del Derecho de la Unión sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, asentada desde hace más de cuarenta años por el Tribunal de Justicia en numerosas y reiteradas sentencias desde la celebérrima *Costa/ENEL,* de 15 de julio de 1964. Todo es por las apariencias, que los enemigos de la Europa federal tratan de que no engañen a los ciudadanos sobre la deriva política de la Unión. Por eso, porque no tienen la fuerza suficiente para iniciar una suerte de desamortización comunitaria, han de aceptar una *declaración relativa a la primacía* que recuerda esa jurisprudencia [277] y constata la incorporación al Acta Final de la Conferencia de un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo en el que se afirma la primacía como un principio fundamental del Derecho comunitario, *inherente,* según el Tribunal, a la *naturaleza específica* de la Unión Europea [278].

Ese designio de eliminar la expresión formal de una realidad normativa que trata de represarse y contenerse se advierte especialmente en el tratamiento que se depara a la que pretendía ser algo así como una sustancial parte dogmática de la *Constitución,* a saber su Parte II, que incorporaba la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La Parte II es suprimida, sí, pero en el párrafo primero del numeral 1 del artículo 6 del TUE «la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta... tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, *la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados*» (énfasis añadido). Dos semanas antes, el 29 de

[277] Declaración n.º 17.

[278] Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007 (doc. 11197/07, JUR 260). «El hecho de que el principio de primacía», concluye el dictamen, «no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia».

noviembre, la Carta había sido publicada en el *DOUE,* según lo solicitado por el Parlamento Europeo. Claro que, a continuación, los dos párrafos restantes del artículo 6.1 del TUE se cuidan de recordar —lo que ya hacía, por lo demás, la misma *Constitución* [279]— que: «Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados», y que: «Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta, por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones» [280].

Los más susceptibles pueden llamar la atención sobre el hecho de que *literalmente* son los *unionistas* y los *funcionalistas,* no los *comunitaristas,* integracionistas o federalistas, los que han ganado la batalla. A fin de cuentas la Unión, dotada de personalidad jurídica al fin [281], ha devorado a la *Comunidad Europea* a la que viene a sustituir y suceder [282]. Por otro lado, se califica expresamente de *funcionamiento* de la Unión el tratado que acompaña al tratado de la Unión Europea.

La regresión semántica y la furia iconoclasta que se ceba en los símbolos proyectan, en todo caso un mensaje. La Unión, como tal, ya no irá más allá si no es por la senda de la cooperación intergubernamental, del intergubernamentalismo, un mensaje que, seguramente, estaba presente en la *Constitución,* pero escamoteado gracias al uso de una ter-

---

[279] Artículos II.111.2 y II.112.7 de la *Constitución para Europa.*

[280] En el preámbulo de la Parte II de la *Constitución* se había sido hasta cierto punto más explícito al mencionarse que tales *explicaciones* —promotoras de una interpretación restrictiva— habían sido elaboradas «por el *Presidium* de la Convención» que redactó la Carta.

[281] Artículo 47 del TUE.

[282] Artículo 1, párrafo tercero del TUE.

minología hasta cierto punto audaz. Y aun cabe consolarse con el hecho de que la exigencia de unanimidad en el proceso de revisión ordinario de los tratados haga prácticamente imposible *reducir* las competencias atribuidas a la Unión, según la impertinente previsión que se ha incorporado al TUE [283]. De ser así, del *paso a paso* aplicado durante más de cincuenta años podría pasarse en el siglo XXI, como se ha advertido con agudeza, al *paso atrás* [284].

Excluido el *paso atrás,* es altamente probable que con la entrada en vigor del tratado de Lisboa se produzca un *alto el paso* y que para ir más adelante se pidan voluntarios que den un *paso al frente.* Con esto quiero significar que el futuro de la Unión está, de una parte, en ir reduciendo los ámbitos de esa *Europa a la carta* que permiten las numerosas reglas de autoexclusión (o de *opting out*) que han debido tolerarse para poder avanzar en el pasado, sea en la unión monetaria, sea en la política social, sea ahora, también, en los derechos fundamentales [285] o en el cacareado espacio de libertad, seguridad y justicia [286], todos ellos *a menos 27;* y, de otra, en la promoción de las *geometrías variables de Eu-*

---

[283] Artículo 48.2 del TUE.

[284] J. Martín y Pérez de Nanclares, «Estudio preliminar», cit., p. 42.

[285] Véase a este respecto el Protocolo n.º 4 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Gran Bretaña y Polonia. Polonia formuló una declaración (n.º 62) sobre este Protocolo que, hasta cierto punto, lo desmiente. No fue la única declaración de Polonia en este ámbito. En otra declaración (n.º 61) Polonia sostiene que «la Carta no afecta en modo alguno al derecho de los Estados miembros a legislar en el ámbito de la moral pública, del derecho de familia, así como de la protección de la dignidad humana y del respeto de la integridad humana física y moral».

[286] Véase el Protocolo n.º 22 sobre la posición de Gran Bretaña y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia. Véase el protocolo n.º 23 sobre la posición de Dinamarca. Véanse también los Protocolos n.º 20 (sobre el acervo Schengen integrado en el marco de la UE) y n.º 21 (sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del TFUE a Gran Bretaña e Irlanda).

ropa, esto es, los proyectos de cooperación reforzada [287] —y estructurada [288]— que a partir de *9+* permiten los tratados cumpliendo una serie de condiciones.

Si es así, futuras ampliaciones de la Unión Europea no serían tan decisivas para la meta final de un proyecto que ha agotado su camino. Cierto es que los miembros de la Unión han tratado de enviar una señal de rigor a quienes están en lista de espera cuando en Lisboa han introducido expresamente en el TUE que «se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo» al apreciar las candidaturas [289], lo que remite sobre todo al criterio de *absorción* por la Unión de nuevos miembros y no sólo a la capacidad de éstos para asumir el acervo de la Unión y cumplir las otras condiciones económicas. Pero eso no ha de afectar ya al objetivo, abandonada la *profundización* en formación cerrada No sólo los Estados de los Balcanes cuya membresía está incoada [290]; también los candidatos discutidos como Turquía que está negociando los términos de su adhesión, y vecinos del entorno próximo sobre los que las instituciones mantienen aún reservas (Ucrania [291], Moldavia [292], incluso las Repúblicas del Cáucaso sur [293]) podrían adquirir la membresía ordinaria de la Unión, extendiendo los límites de Europa, de una Europa complicada y resbaladiza, fluida más allá del mercado y, hasta cierto punto, gaseosa.

---

[287] Artículo 20 del TUE y 326-334 del TFUE.
[288] Artículos 42.6 y 46 del TUE.
[289] Artículo 49 del TUE.
[290] Véase *infra* Cap. II.2.4.
[291] Véase *infra* Caps. II.2.4, y III.1.
[292] Véase *infra* Caps. II.2.4, y III.2.
[293] Véase *infra* Caps. II.2.4, y V.

6.2. *¿Cómo y en qué medida influirá la membresía de Turquía en el rumbo del proyecto?*

En 1992 el Parlamento Europeo consideraba que «[...] la solicitud de adhesión de Turquía deberá situarse en el marco más amplio de una reflexión de conjunto sobre la Comunidad» [294]. De ser así éste es el momento oportuno. Pudo hacerse antes, pero no se podrá hacer después. Las consideraciones sobre la *europeidad* física y espiritual y la *virtud* política (y económica) de Turquía aparecen en esta sede entreveradas de *pros* y *contras* de la adhesión de esa misma Turquía europea y virtuosa. *Pros* y *contras* ajenos a la *europeidad* y a la *virtud* pueden inducir a una reconsideración en positivo o en negativo de la una y/o de la otra. *Pros* y *contras* están, por otro lado, fuertemente condicionados por el *proyecto* de Europa de la Unión que se sustente. A su vez, como ya hemos advertido, la conclusión a la que se llegue puede perder casi todo su sentido si se acepta que la *Europa a 25,* y aún más, la *Europa a 27,* han arruinado la perspectiva de una *profundización* de la Unión.

Turquía se queja de ser discriminada en el proceso de adhesión. En la queja late la percepción de la hostilidad, el recelo por lo menos, de amplios segmentos de las opiniones públicas y de un número no despreciable de gobiernos y poderes europeos a la membresía turca, atenazados por un negativo estereotipo histórico y casticista. Si en el siglo XIX, cuando se trataba de determinar la idoneidad de Turquía para entrar en el sistema político de Europa, Richard Cobden argumentaba el *no* «porque los turcos no son europeos» atendiendo a criterios religiosos, de género y costumbristas [295], hoy cuando se trata de que Turquía entre o no en

---

[294] Parlamento Europeo, *Resolución sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y Turquía,* DO [1992] C 337/218.

[295] «Turkey», dice Cobden, cannot enter into the political system of

la Unión Europea, no han de faltarle seguidores al liberal británico.

Los juicios *a lo Cobden,* en los que subyace una desdeñosa superioridad y un cierto racismo, deben ser atajados, aunque no siempre es fácil, pues a menudo se presentan emboscados en discursos políticamente más correctos. La Turquía del siglo XXI no es la de doscientos años atrás. El Imperio Otomano, aceptado en el *Concierto Europeo* en 1856, acabó siendo el *enfermo de Europa,* justamente *de Europa,* menguando y siendo intervenido durante más de medio siglo hasta extinguirse definitivamente al término de la *Gran Guerra.* Turquía, heredera del Imperio, siguió un importantísimo proceso de modernización y occidentalización promovido por Mustafá Kemal, Atatürk (padre de los turcos) desde que accediera al poder en 1923 [296]. Bajo su caudillaje se proclamó la República, se suprimió el Califato (1924), esto es, la autoridad religiosa que encarnaba el Sul-

---

Europe; for the Turks are not Europeans. During the nearly four centuries that the people have been encamped upon the finest soil of the Continent, so far from becoming one of the families of Christendom, they have not adopted one European custom. Their habits are still Oriental, as when they first crossed the Bosphorus. They scrupulously exclude their females from the society of the other sex; they wear the Asiatic dress; sit cross-legged, or loll upon couches, using neither chair nor bed; they shave their heads, retaining their beards; and they use their finger still, in the place of those civilised substitutes, knives and forks» (R. Cobden, *The Political Writings,* Vol. I, London, T. Fischer Unwin, 1903, p. 207; puede consultarse en http://oll.libertyfund.org/Texts/Econlib/Cobden0302/PoliticalWritings/0424-01_Bk.pdf.)

[296] Un primer intento de occidentalización se había producido a principios del siglo XVIII (B. Lewis, *The emergence of Modern Turkey,* cit., pp. 45ss.; y no faltaron las influencias antes de esta fecha, *id.*, pp. 41ss.) En el s. XIX tiene lugar un período de reforma y modernización, los *Tanzîmât,* cuando se aprueba la primera Constitución otomana (1876). Acerca de este período, P. Dumont, «La période des Tanzîmât (1839-1878)», en R. Mantran (dir.), *Histoire de l'Empire Ottoman,* cit., pp. 459-522.

tán, así como la fórmula constitucional en virtud de la cual el Islam era la religión del Estado, se abolieron los símbolos religiosos, se adoptó el alfabeto latino, se copiaron los códigos legales más avanzados, se cambió el calendario lunar por el solar y el viernes por el domingo como día festivo, se prohibió el uso del fez,... Después de la Segunda Guerra Mundial Turquía ingresó en el Consejo de Europa (1950) y en la OTAN (1952) (aunque también en el *Pacto de Bagdad,* 1955-1958), forma parte en Naciones Unidas del grupo regional en el que figuran todos los países de la Europa occidental (gracias, ciertamente, a su condición otánica y a la guerra fría), es miembro de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (1975) (aunque también lo son todas las Repúblicas nacidas del desventramiento de la Unión Soviética), su comité olímpico se inscribe en la asociación de comités olímpicos europeos, juega todos los campeonatos y ligas deportivas europeas (como también Israel y las Repúblicas caucásicas) y es socia de UER-Eurovisión (aunque también lo son Chipre, Israel y todos los ribereños árabes del Mediterráneo, salvo Libia). Incluso, hace ya más de cincuenta años, en 1951, Miss Turquía, Günseli Başar, fue elegida Miss Europa... [297]. Se invita incluso a una reconsideración de la historia en términos menos antagónicos. Turquía hizo una aportación decisiva a la paz en el este de Europa (la *pax otomana*) y el Imperio Otomano garantizó un margen de libertad para los individuos y las minorías, desconocido en la Europa de la época [298]. El hecho de que

[297] B. Lewis, *The emergence of Modern Turkey,* New York/Oxford, Oxford University Press, 3.ª ed. 2002. En la dirección http://adayinlife.typepad.com/turk/2003/12/gunseli_basar_m.html se da la fecha de 1952.

[298] Transportado por el entusiasmo, el proponente considera por esto al Imperio Otomano el primer modelo para la Unión Europea (A. Akgündüz, *The First Model for the European Union: Ottoman State,* en http://www.osmanli.org.tr/osav/eng/yazdir1.asp?bolum=30&id=134).

los otomanos estuvieran en contacto con Europa, «más tiempo y más cerca que cualquier otro Estado islámico, sin excluir el norte de África» [299], ha dejado también bellas muestras en las artes, la arquitectura, las costumbres, hasta la floricultura [300].

Ya en su solicitud de 1987 Turquía expresaba el consenso nacional sobre sus vínculos con la gran familia europea y ahora, políticamente renovada, un gobierno y un parlamento bajo el control de un partido islamista moderado, protagonista de reformas constitucionales y legislativas al galope y de una reducción del papel de las fuerzas armadas en la vida política, insisten en ello, con una autoidentificación europea y una voluntad de pertenencia a la Unión que deben ser subrayadas. Esta actitud perserverante durante más de cuarenta años y bajo toda clase de regímenes (aunque los militares, obviamente, condujeron en sus periódicas y recidivas apariciones a etapas correlativas de enfriamiento, congelación incluso, de relaciones) y, finalmente, un esfuerzo voluntarista de alineamiento en los principios e instituciones democráticas, son posiblemente uno de los activos más importantes de la candidatura turca a la membresía de la Unión, que ha visto pasar por delante a los demás y más tardíos aspirantes [301].

---

[299] B. Lewis, *The emergence of Modern Turkey,* cit., p. 6.

[300] Así, se conoce a los Países Bajos como el «país de los tulipanes», ignorándose a menudo que el origen de la planta y su mismo nombre están en Turquía.

[301] Entre los numerosas publicaciones destinadas a desmentir los *contras* y afirmar los *pros* de la membresía de Turquía elaboradas por académicos turcos, véase S. Laçiner, M. Özcan y I. Bal, *European Union with Turkey. The posible impacto f Turkey'es Membership on the European Union,* Ankara, 2005; N. Neuwahl y H. Kabaalioglu (eds.), *European Union and Turkey: Reflections on the Prospects for Membership,* Estambul, 2006. También el número especial sobre «Turkey-European Union Relations» de *Perceptions,* vol. IX, n.º 3, otoño 2004.

En este sentido los gobernantes turcos han podido sentirse mal tratados o discriminados. Pero esta impresión subjetiva no está justificada cuando la Unión trata desigualmente a los objetivamente desiguales y no cabe negar que Turquía es diferente a cualquier otro aspirante por su extensión, demografía, localización, identidad religiosa y cultural de la mayoría de su población... ¿Acaso puede digerir la Unión a un Estado como Turquía, más aún después de la reciente incorporación de diez países de la Europa del este y de dos Estados insulares del Mediterráneo, sin renunciar a la imagen que de ella se hacen muchos ciudadanos de Estados miembros y a sus objetivos más ambiciosos?

Sobre lo primero el Parlamento Europeo llamaba la atención cuando insistía en que la Comisión, antes de pronunciarse sobre la apertura de negociaciones con Turquía, tuviese plenamente en cuenta que «la capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea» era una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos», y así había sido reflejado en los *criterios de Copenhague* (junio de 1993).

En cuanto a lo segundo, el informe de la denominada *Comisión independiente para Turquía,* aun partidaria de la membresía turca, advertía del «riesgo de escisión entre la postura de los gobiernos [si el Consejo decidía la apertura de negociaciones] y la opinión pública en algunos puntos de Europa, lo que no constituiría un buen augurio para la ratificación de un futuro tratado de adhesión», atribuyendo en este contexto especial importancia a la actitud del Parlamento Europeo [302]. No debe olvidarse en ningún caso que,

[302] *Turquía en Europa ¿más que una promesa?,* cit., pp. 7-8. La comisión independiente apunta como factores de rechazo (sobre todo en los países con una minoría turca más numerosa: Alemania, Francia, Austria, Países Bajos y Bélgica) las diferencias culturales, incluido el factor

como la Comisión Europea recordaba en 2001, «[e]s, por supuesto, un imperativo que el proceso histórico de reunificar el Continente Europeo esté firmemente enraizado en el apoyo de su población» [303]. Turquía no es mencionada *eo nomine,* como es obvio, cuando la Constitución francesa prevé que la decisión de Francia sobre las futuras adhesiones a la Unión Europea deberán contar con el voto afirmativo de los ciudadanos en referéndum, pero es público y notorio que era la candidatura de Turquía la que motivó la propuesta de reforma constitucional del Presidente Chirac. Nadie pensó, por ejemplo que la membresía de Polonia, a pesar de su ramalazo fundamentalista cristiano, reclamara un referéndum (aunque acontecimientos posteriores a la adhesión polaca alimenten la consideración malévola de que, tal vez, no hubiera sido una mala idea). Turquía era —es— diferente.

La *diferencia turca,* aplicando las reglas en vigor, harían de Turquía el miembro con mayor número de votos en el Consejo y de escaños en el Parlamento para la fecha de su adhesión y, al mismo tiempo, el principal receptor de fondos estructurales y de cohesión y el primer beneficiario de la política agrícola; probablemente, también la principal fuente de emigrantes de un país a otro de la Unión. Esto es, desde luego negociable, pero en el estadio actual refuerza el estereotipo de país asiático, musulmán y generador de problemas sociales a distancia que alimenta la turcofobia de muchos ciudadanos de Estados miembros y, a partir de ahí, la alienación de un proyecto fuertemente condicionado por

---

religioso, tamaño de la población y con él el temor a una oleada de inmigrantes. La receta que proponen es que los gobiernos afectados, la Comisión Europea y la propia Turquía apliquen la mercadotecnia para invertir el rumbo de la opinión pública.

[303] Comisión, *Conseguir que la ampliación sea un éxito. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión 2001,* p. 35.

la membresía de Turquía, un país que si bien es miembro de organizaciones europeas, también lo es de la Conferencia Islámica desde 1969 [304] (y al mismo tiempo aliado estratégico durante años de Israel [305]). Las dificultades que ha de afrontar la Unión para arraigar en el imaginario de los ciudadanos de los Estados miembros y su complicada defensa cuando es atacada desde posiciones nacionalistas se verán acrecidas con Turquía. De hecho, el discurso contra su membresía llega más fácilmente a la población que el discurso a su favor [306]. Hay quienes barruntan con fundamento que proponer un referéndum es una forma segura de arruinar la candidatura turca. La Unión avanza tanto, pueden decir sus detractores, que no satisfecha con ser *europea* se transforma en *euroislámica*...

---

[304] También Albania es miembro desde 1992 de esta Organización. Bosnia y Herzegovina tiene estatuto de observador. Véase http://www.oic-oci.org. Es interesante apreciar al hilo de esta observación lo que dispone el artículo 19.1, segundo párrafo, del TUE (art. 34.1, segundo párrafo, del TUE reformado en Lisboa, en diciembre de 2007), según el cual: «En las Organizaciones internacionales y en las Conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros, aquéllos que participen defenderán las posiciones de la Unión».

[305] Sobre este punto véase E. Inbar, «The Israeli-Turkish Strategic Partnership», *Mideast Security and Policy Studies,* n.º 53, The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University, February 2003.

[306] No ha dejado de señalarse, analizando en profundidad las encuestas que se han venido realizando en los Estados miembros de la UE, que el rechazo de la adhesión de Turquía se basa fundamentalmente en argumentos de identidad (A. M. Ruiz-Jiménez y J. I. Torreblanca, «Opinión pública europea y adhesión turca: tratando de entender los argumentos a favor y en contra», *Documento de Trabajo* n.º 20/2007 (www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano).

6.3. *Las razones de la seguridad y la defensa*

No se trata en este apartado de ponderar la capacidad de Turquía para hilvanar su política exterior y de seguridad, incluida la defensa, con el llamado *segundo pilar* de la Unión, la PESC, del que surge, como un vástago la PESD. La primera es sobre todo una política declarativa sometida hasta ahora a la regla del consenso, las dos están en mantillas y ante las grandes cuestiones los miembros de la Unión han venido exhibiendo una palpable —y lamentable— división. De ahí que las declaraciones genéricas de la Comisión Europea en los sucesivos informes que viene emanando desde 1998 en seguimiento de Turquía, constatando el alineamiento de su política exterior y de seguridad con la Unión, no parecen demasiado relevantes a los efectos que ahora interesan, a saber, valorar la dirección y el peso que podría tener Turquía en la construcción de Europa desde la perspectiva de la seguridad y la defensa.

El papel de Turquía en las organizaciones ya existentes, el que algunos Estados miembros desean para la Unión, la hostilidad de Estados Unidos a una concepción autónoma de la política europea de seguridad y defensa, la eventual configuración de la UE como un sujeto político del más alto nivel en la escena internacional y, finalmente, la desconfianza, incluso el malestar, que en algunos países europeos produce el padrinazgo estadounidense de la candidatura turca, expresado a veces en términos injerencistas, poco diplomáticos, están entre los puntos más calientes del debate en torno a la adhesión.

Turquía pertenece a la Alianza Atlántica desde el 18 de febrero de 1952. Tal membresía fue compelida —según propia y relativamente reciente confesión de Süleyman Demirel, Presidente de la República— no sólo por «el estado de ansiedad a que le arrastraban las reclamaciones soviéticas sobre su integridad territorial y soberanía, sino también

por su firme creencia en los valores comunes de la Alianza», para así «anclar su destino en Occidente» [307]. Turquía y la defensa de Occidente (como proyecto protagonizado por Estados Unidos), por tanto.

Habida cuenta de la participación de Turquía en los instrumentos defensivos occidentales y la interrelación que entre ellos se da, supeditándose los desarrollos europeos a la primacía de las obligaciones derivadas del Tratado Atlántico, hay quienes estiman que la construcción de una Política Europea de Seguridad y Defensa está ya, en cierto modo, a merced de la buena voluntad de Turquía. Al mismo tiempo hay quienes ven en la incorporación de Turquía a la Unión Europea un movimiento favorable a la política de Estados Unidos de neutralización —presente y futura— de las veleidades europeas en este campo.

Para Henri J. Barkey, cuyas razones podemos discutir, pero interesan en este momento, son cuatro los puntos que marcan la relevancia de Turquía para Estados Unidos: en primer lugar, ser una plataforma potencial para la proyección del poder estadounidense, como lo fue durante la *guerra del Golfo* de 1991 y pudo haberlo sido de nuevo en marzo de 2003 si el Parlamento turco hubiese autorizado el despliegue estadounidense para atacar a Iraq; en segundo lugar, Turquía constituye un contrapoder en la región, capaz de neutralizar los intentos de cambio en países, como Irán, incluidos en la lista de Estados hampones (*Rogue States*); en tercer lugar, Turquía es un aliado de la OTAN que, además, a ojos estadounidenses, toma muy en serio sus compromisos militares en términos de despliegue de tropas, creación de una fuerza rápida de intervención o modernización de su armamento; finalmente, Washington percibe en el régimen turco un modelo político alternativo

[307] S. Demirel, «Turkey and NATO at the Threshold of a New Century», *Journal of International Affairs,* march-may 1999, vol. IV, n.º 1.

a muchos de los países del Oriente Próximo y Asia central [308].

Añádase a ello —otro dato que acredita al régimen de Ankara ante Estados Unidos— las buenas relaciones de Turquía con Israel, inusuales en el área y en progreso durante la década de los noventa, bien es cierto que corregidas a la baja y deteriorándose en los últimos años, para desagrado de las fuerzas armadas, desde la asunción del poder en noviembre de 2002 por los islamistas moderados del Partido *Justicia y Desarrollo:* cese temporal de los vuelos de *El-Al,* cancelación de un contrato militar con participación israelí, declaraciones críticas del primer ministro Erdogan; llamada a consultas del embajador turco..., síntomas de un cierto reacomodamiento internacional, con un menor peso del estamento militar en las decisiones políticas y un reforzamiento de la regla democrática [309].

Sobre estas bases todo apunta que en la Unión Europea Turquía, con gobiernos laicos o, incluso, islamistas como el actual, iría a fortalecer las filas de los países menos integracionistas, esos que Donald Rumsfeld alineaba en la *Nueva Europa.* En ese sentido se pronunció la denominada *Comisión Independiente para Turquía* en septiembre de 2004, al advertir que «se espera que Turquía apoye el enfoque intergubernamental, en favor de un mantenimiento del *statu quo* con respecto al equilibrio entre las instituciones europeas» [310].

La importancia estratégica de Turquía, clave en el período de la *guerra fría* para la defensa occidental y explicativa de sus vínculos con Estados Unidos y de su temprana incor-

---

[308] H. J. Barkey, «Turkey's Strategic Future. A US Perspective», en VV.AA., *Turkey's Strategic Future,* ESF Working Paper n.º 13, may 2003, Centre for European Policy Studies.

[309] B. Rubin, «Israel-Turkey Relations: Present and Future», http://gloria.idc.ac.il/columns/2004/07_06.

[310] *Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?,* cit., p. 26.

poración a la OTAN (1952), no se ha devaluado ante los nuevos escenarios de inestabilidad y conflicto surgidos tras las dos fechas claves que marcan, por un lado, la caída del muro de Berlín en 1989 y el deshielo con el Este y, por otro, el inicio de la guerra declarada por Estados Unidos contra el terrorismo internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Su situación a las puertas mismas de un área geográfica que reúne una buena parte de los enfrentamientos más graves de los últimos tiempos ha subido al alza su avalúo como potencia que contribuye a garantizar la estabilidad y la paz en la región. Su condición de país musulmán, aunque laico y con gobierno islamista, refuerza su capacidad de interlocución con los otros actores de dicha área geográfica, con independencia de los recelos que en los países árabes despierta su condición de heredera de su antiguo señor, el Imperio Otomano, y la relación especial con Israel [311].

Si la Unión Europea tiene la voluntad de ejercer una función estabilizadora en el Mediterráneo, en el Oriente Próximo, en el Cáucaso y en el Asia central, la membresía turca constituiría un aporte valioso, medido en términos estratégicos. No obstante los fuertes vínculos militares y de asociación entre Turquía y Estados Unidos, el acceso al poder de un gobierno islamista moderado que, a pesar de la influencia del ejército, ha sido capaz de resistir la presión estadounidense y no conceder facilidades militares y de paso de contingentes norteamericanos para abrir un frente Norte en la campaña de Iraq (marzo de 2003), sugiere una menor dependencia turca de los designios de Washington.

---

[311] Sobre este último punto véase O. Bengio y G. Özcan, «Arab Perceptions of Turkey and its Alignment with Israel», *Mideast Security and Policy Studies,* n.º 48, The Begin-Sata Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University, June 2001.

Dentro de la OTAN, Turquía es uno de los miembros europeos cuya política de defensa adquiere una mayor relevancia, en términos cuantitativos y cualitativos. Como informan Michael Emerson y Natalie Tocci, los gastos militares turcos se sitúan por encima de la media europea (un 2,4% de su PIB frente a una media del 2% en el resto de los países de la organización atlántica), su ejército es el más numeroso, con medio millón de efectivos frente a, por ejemplo, los algo más de doscientos mil del Reino Unido o los doscientos sesenta mil de Francia, contando además con un cuerpo de ciento cincuenta mil gendarmes entre los que se encuentran tropas de elite. Turquía ha suscrito acuerdos de cooperación militar con más de cuarenta y cinco países y participa en un considerable número de misiones en el extranjero [312].

El primer elemento de la reflexión nos viene dado por la mera pertenencia de Turquía a la OTAN, consecuencia de su opción occidentalizadora y el efecto que sobre ésta pudiera tener una eventual negativa o plazo dilatorio de la Unión Europea irritante a ojos del gobierno de Ankara. Como la negativa de la Unión Europea a aceptar a Turquía no tendría por qué implicar su salida de la Alianza Atlántica, es decir, puesto que Turquía no vincula ambas membresías, aunque constituyan parte integrante de un mismo proyecto, la ecuación «Occidente igual a Unión Europea» no agota todas las opciones. Es más, la ecuación no se ha cumplido hasta la fecha y el proceso de occidentalización turco no ha naufragado. La *centralidad* de la OTAN [313], realzada por los magros desarrollos de la defensa dentro del proyecto de la Unión, y la alianza estratégica con los Esta-

[312] M. Emerson y N. Tocci, «Turkey as a Bridgehead and Spearhead. Integrating EU and Turkish Foreign Policy», cit.

[313] E. Çayhan, «Towards a European Security and Defense Policy: With or Without Turkey?», en *Turkish Studies,* Spring 2003, vol. 4, n.º 1.

dos Unidos permiten concluir que en estrictos términos de defensa occidental Turquía seguiría casi en la misma posición, en la misma situación relacional, dentro o fuera de la Unión Europea.

Visto desde la perspectiva europea, si nos centramos en la interpretación clásica del concepto de defensa como reacción frente a un ataque armado, las obligaciones derivadas del Tratado de Washington siguen primando. La opción por la OTAN como instrumento defensivo occidental (y europeo) sigue vigente para los miembros de la Unión que forman parte de la Alianza [314]. Y ese es el lugar de encuentro de estos miembros de la Unión con Turquía caso de sufrir un ataque armado. Todavía queda lejos una defensa común de la Unión Europea, sigue vigente la balbuceante expresión del artículo 17 del Tratado de Unión Europea («definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común»). Apenas, en la frustrada *Constitución para Europa* (artículo I-41-7), se establecía la posibilidad, mientras la defensa común se concreta, de que los miembros se presten, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistencia y ayuda en caso de ataque armado [315], cláusula moderada que no goza del automatismo propio de otras, como la del Tratado de la UEO (artículo V). Por eso, en lo que hace a la adhesión de Turquía, en estrictos términos de defensa, la Unión Europea no obtendría más beneficios de los que ahora pudiera obtener con la situación actual derivada del artículo 5 del Tratado de Washington.

---

[314] La misma formulación se reproducía en el artículo I-41.2 de la *Constitución para Europa* y se mantiene en el artículo 42.2 del TUE resultante de la reforma adoptada en Lisboa en diciembre de 2007.

[315] Esta cláusula ha sido conservada por el artículo 42.7 del TUE resultante de la reforma adoptada en Lisboa en diciembre de 2007.

Y lo mismo puede decirse respecto del futuro progreso de la defensa común de la Unión Europea, autónoma de la OTAN. Si Turquía entra en la Unión su voluntad será, como la de los demás miembros, decisiva, en el seno del Consejo Europeo y en las instituciones intergubernamentales, que deben pronunciarse por unanimidad; y, si permanece fuera, desde la propia OTAN podría paralizar el proceso, como ya ha podido comprobarse, en la medida en que el éxito militar organizativo europeo depende de las capacidades militares que la alianza atlántica le preste, sometido también al mismo principio de unanimidad.

Fueron, en efecto, necesarios dos años de negociación para superar el bloqueo turco del acuerdo entre la Unión Europea y la OTAN, el *acuerdo Berlín plus.* Turquía estaba especialmente interesada en dos puntos: uno, el incremento de su participación en la toma de decisiones de la Unión Europea en el ámbito de la PESD, en concreto en la nueva estructura orgánica militar, lo que fue aceptado por el Consejo Europeo de Bruselas, de 24 y 25 de octubre de 2002 [316]; y dos, la no participación de Chipre en las operaciones militares de la Unión que utilizasen elementos de la OTAN, lo que se decidió en el Consejo Europeo de Copenhague de 12 y 13 de diciembre de 2002 [317].

Turquía había contactado con la PESC como asociada de la UEO cuando esta Organización —desde la creación de la Unión Europea en 1993 a las reformas impulsadas en Niza en 2000— constituía la opción de seguridad y defensa europea. Por ese cauce contaba con cierta participación, acercamiento asociativo más bien, a los procesos decisorios de la Unión; pero la desaparición de la escena de la UEO y su

---

[316] En http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/73460.

[317] En http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/73843.

acantonamiento en las competencias residuales, con el subsiguiente traspaso a la UE de las misiones de paz (*misiones Petersberg* en el argot UE-UEO), condujo al aislamiento y a un fuerte sentimiento de exclusión en las estructuras militares y civiles turcas [318]. De ahí su enroque *otánico* y su posición obstativa frente a la construcción de la PESD tras Niza mientras no se le facilitara de nuevo el acercamiento a las nuevas estructuras militares de la UE y se garantizara la posibilidad de participar en las misiones allí decididas.

La caída del muro de Berlín, los atentados del 11 de septiembre, los efectos de la globalización y de las aplicaciones perniciosas de la tecnología, han ido cambiando la concepción restrictiva sobre la seguridad, extendiéndola también a las violaciones de los derechos humanos, la degradación ambiental, el crimen transnacional, y un amplio abanico de cuestiones. Ello ha acarreado una internalización y una externalización de la seguridad que tiende entre ambas dimensiones una suerte de vasos comunicantes. Algunos, como Estados Unidos, han internalizado la seguridad internacional al procurar extender las exigencias de su *Homeland Security* al resto del mundo y del mismo modo, han anulado la seguridad colectiva, descolectivizándola. Otros entienden que la búsqueda de la seguridad interior debe provenir de una reflexión sobre las causas que provocan los nuevos riesgos y amenazas de la seguridad internacional. En ese sentido se posiciona Turquía que considera que «seguridad nacional y seguridad colectiva son pilares interrelacionados del concepto general de seguridad. El nuevo entorno de la seguridad de la era de la postguerra fría ha reforzado aún más esta relación y ha demostrado que la seguridad es indivisible», porque «la seguridad no es sólo un producto de índole militar, sino una combinación más

[318] Cfr. E. Çayhan, «Towards a European Security and Defense Policy...», cit., p. 46.

amplia de políticas militares, económicas, sociales y políticas, pues las amenazas a la seguridad no son necesariamente de naturaleza militar. En un entorno así la paz y la estabilidad figuran entre los componentes indispensables de la seguridad de un país y de la comunidad internacional» [319].

Y ya que hablamos de riesgos, éste es precisamente uno de ellos: la capacidad atractiva de la *seguridad* para que se interprete todo a la luz de sus concepciones militares. La fagocitación de la defensa por la seguridad corre el riesgo de teñir a ésta de una pátina militar, hacerla toda *hard security,* olvidar su carácter proteico, su dimensión humana, económica, ambiental, inclusive democrática, es decir, los aspectos sustanciales de la bautizada *soft security*, para reconducir sus respuestas al arma militar (no estrictamente defensiva).

La preocupación por la seguridad de la Unión Europea está explicitada en su *Estrategia de seguridad* («Una Europa segura en un mundo mejor»), adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, y en la que, como en la declaración de Turquía, se refleja el carácter multifacético de las amenazas a la seguridad en el período posterior a la guerra fría: «En contraste con la visible amenaza masiva de la Guerra Fría, ninguna de las nuevas amenazas es puramente militar; tampoco puede ser abordada cualquiera de ellas con medios puramente militares. Cada una requiere una combinación de instrumentos», reza el mencionado documento [320].

---

[319] Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, Turkey's Security Perspectives and its Relations with NATO, en http://www.mfa.gov.tr.

[320] Véase en www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf; también en página de la Comisión sobre PEV, documentos de referencia, www.ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm. Respecto de la «estrategia de seguridad europea», J. Lindley-French, «Hacia una concepción estratégica europea», en Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa, I Seminario Internacional, 22-24 de octubre de 2001,* Secretaría General de Política de Defensa, Madrid, 2001, pp. 197-209; M. Ortega, J. Batt y D. Lynch, «Discussing Solana's Strategy Document: The EU's Strategic Objectives:

En consonancia con la distribución de competencias en la Unión Europea, entre sus países miembros y la Comunidad, la estrategia para neutralizar amenazas a la seguridad afecta a diversos instrumentos y políticas, respecto de los que la contribución turca tras su posterior incorporación no es similar.

Tocando ahora la dimensión de seguridad de la PESD, uno de los puntos fuertes de la plausible contribución de Turquía es su probada capacidad en el desempeño de las misiones de paz, las misiones *Petersberg.* En ese sentido, el valor de su aportación a la llamada *soft security* jugaría a favor de su integración en la Unión Europea porque para ésta no sería indiferente contar con un país con probada experiencia en ese terreno y que, además, no generaría con la presencia de sus tropas en determinados conflictos las suspicacias en las poblaciones enfrentadas que podrían suscitar contingentes de países no musulmanes. En este ámbito, la condición musulmana de Turquía jugaría a favor y fortalecería la capacidad de la Unión Europea para intervenir como un actor en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales al incrementar su versatilidad. Y no sólo tal condición, sino también la experiencia acumulada [321].

En efecto, Turquía ha desarrollado un considerable número de proyectos multilaterales de seguridad con los países de su entorno geográfico, entre los que se pueden con-

---

Effective Multilateralism and Extended Security», Discussion Paper, EU-ISS Seminar, París, 6-7 de octubre de 2003; A. J. K. Bayles, «EU and US Strategic Concepts: A mirror for partnership and difference?», *The International Spectator,* vol. XXXIX, 2004, pp. 19-33; P. García Picazo, «Defensa de una identidad europea más segura», *Tiempo de Paz,* núm. 74, otoño 2004, pp. 22-34; K. Naumann, «European Security after Irak: Challenges and Options», en *The Path to European Defence,* (K. Von Wogau, ed.), Maklu, Amberes, 2004, pp. 63-7.

[321] R. Gözen, *Turkey's Delicate Position between NATO and the ESDP,* Sam Papers, n.º 1/2003, Center for Strategic Research, Ankara, pp. 36 ss.

tar, entre otras inciativas, la *Black Sea Naval Cooperation Task Force* en abril de 2001 [322], con Bulgaria, Georgia, Rumanía, Rusia y Ucrania; la *Multinational Peace Force South-Eastern Europe y la South-Eastern Europe Brigade* en 1999, con Grecia, Bulgaria, Rumanía, Albania y Macedonia. Además, ha participado con profusión en las misiones de Naciones Unidas, entre las que se pueden destacar las desplegadas en Iraq, Somalia, Georgia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Albania, Kosovo, Afganistán o Líbano.

Tampoco Turquía se ha mostrado ajena a las operaciones desplegadas por la Unión Europea, especialmente en territorios que fueron parte del Imperio Otomano, en las que ha participado en virtud del acuerdo *Berlín plus.* Así lo hace en la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina MPUE), que inició el 1 de enero de 2003 sus actividades [323]; en la Misión de Policía de la Unión Europea en la ex República yugoslava de Macedonia (EUPOL PROXIMA), en este caso desde el 15 de diciembre de 2003 [324]; en la Operación militar de la UE en la ex República yugoslava de Macedonia (FYROM-CONCORDIA), que se inició el 31 de marzo de 2003 en sustitución de una previa operación de la OTAN [325]; en la EUFOR-ALTHEA, sucesora de la SFOR en Bosnia-Herzegovina al término de 2004.

Ciertas cuestiones pendientes tomarían mal cariz si la Unión Europea desestima la membresía de Turquía. Es obvio que ello afectaría al desarrollo futuro de la PESD en sus relaciones con este país, al desarrollo específico de sus capacidades militares, a su posición ante la *Agencia Europea de*

---

[322] Véase en http://www.blackseafor.org/

[323] En http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=585&lang=es&mode=g

[324] En http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=584&lang=es&mode=g

[325] En http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=594&lang=es&mode=g

Armamento. Desde fuera Turquía comprometería aún más la construcción de una identidad de seguridad y defensa europea autónoma respecto de Estados Unidos, lo que es probable que también acabe haciendo, si se la admite en la Unión, desde dentro (pero en cómoda compañía).

En un seminario del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), celebrado el 22 de septiembre de 2004 sobre las relaciones entre Turquía y la PESD [326], Fatih Caylan, ministro de Asuntos Exteriores turco, entendía que la PESD en su evolución futura debía trabajar con la OTAN; además, tendría que asegurar la complementariedad en el desarrollo de sus capacidades tanto entre los Estados miembros como con las estructuras de seguridad euro-atlánticas; y, finalmente, debía asegurar la inclusión en sus tareas de los Estados no miembros que pertenecen a la Alianza. Como puede observarse, toda una manifestación de preferencias por el vínculo transatlántico, por la OTAN como prioridad defensiva y, desde el desarrollo de nuevo concepto estratégico de la alianza atlántica, como estructura de seguridad.

En la misma línea se pronuncia Ramazan Gözen, para quien «la OTAN es el eje más fuerte para la vocación de Turquía en Occidente. En tanto que la más importante, poderosa e influyente organización internacional en el mundo, la OTAN ofrece a Turquía en la política internacional una identidad política y securitaria. La OTAN es una plataforma internacional que permite a Turquía expresar sus puntos de vista e intereses en relación con los acontecimientos que se producen en una región relativamente crítica. Ahí Turquía desarrolla sólidas relaciones con los países europeos y transatlánticos, manifiesta sus intereses en asuntos de seguridad en Europa y es capaz ahora de influir

---

[326] Véase http://web.sipri.org/contents/director/TURKEYSESDPSUMMARY.html.

en el curso de los acontecimientos en el espacio que se extiende del Atlántico al Asia central» [327].

En sentido contrario, la no incorporación de Turquía privaría a la Unión Europea de una atalaya frente a un número importante de los conflictos que amenazan la seguridad internacional, y más que de una atalaya, de una potencia regional con influencia en escenarios tales como los Balcanes, el Próximo y Medio Oriente y el Cáucaso. La percepción estratégica de la Unión Europea se privaría de un considerable incremento en su potencial influencia. No sólo eso. Según sugiere Jorge Fuentes, Embajador para la Ampliación de la Unión Europea, «una Turquía excluida de la UE podría tender a rehuir su aislamiento a través del reforzamiento de sus relaciones con otros Estados de la región, lo que crearía serios riesgos en un flanco particularmente sensible para Europa y para el mundo. Prueba de la voluntad de Turquía para tender puentes y orientar su política hacia otras zonas de sus *limes* que no necesariamente acaban por ser directo problema europeo» [328].

En el citado seminario del SIPRI el ministro de Asuntos Exteriores turco argumentaba varias razones para defender que la contribución de Turquía haría más profunda la PESD, por la posición geoestratégica de su país, situado en la unión de tres continentes y bordeando las regiones del mundo más volátiles y ricas en recursos; por ser facilitadora del diálogo entre Este y Oeste y particularmente por su impacto en el conflicto de Oriente Próximo; porque permitiría irradiar el poder de la Unión y su influencia al Gran Medio Oriente y al Norte de África. Por constituir una vía de

---

[327] R. Gözen, *Turkey's Delicate Position between NATO and the ESDP,* cit. pp. 36 ss.

[328] J. Fuentes, «Turquía, entre Oriente y Occidente», ARI n.º 136/2004, *Real Instituto Elcano;* en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/566.asp.

comunicación, transporte y comercio con el Cáucaso, Asia y Oriente Medio.

Tal vez la profundización de las relaciones de vecindad podría bastar para restañar los seguros efectos de una negativa de la Unión, aunque el reflujo tampoco es nada desdeñable y cabría imaginar un horizonte político posterior con una aliado defensivo euroescéptico, atrincherado en la OTAN para impedir los progresos de la PESD y con veleidades para entablar alianzas políticas y de seguridad en su entorno geográfico más próximo que la adhesión no disiparía necesariamente.

7. Una posible alternativa: La vecindad

Sostener la candidatura turca para evitar las consecuencias políticas del resentimiento de un país frustrado en sus aspiraciones, desestabilizado en el juego institucional, tronchado en su proceso democrático, radicalizado en las creencias religiosas de la mayoría de su población, movido a la reactivación del conflicto greco-turco en Chipre y en los espacios marinos del Egeo, con quintas columnas presentes ya en el espacio europeo y arrastrada al *conflicto de civilizaciones* [329] augura, por su vertebración sobre los costes de la *no adhesión,* un futuro poco promitente en todo caso para la Unión.

---

[329] Véase *Turquía en Europa ¿más que una promesa?,* cit., pp. 17 ss.: «La admisión de Turquía en la Unión Europea sería una prueba irrefutable de que Europa no es un 'club cristiano' cerrado... En el gran debate cultural del siglo XXI... una Europa multiétnica, multicultural y con multitud de profesiones religiosas podría mandar un poderoso mensaje al resto del mundo: el "choque de civilizaciones" no es el destino ineluctable de la humanidad...». «Es nuestra responsabilidad», decía por otro lado el eurodiputado socialista José Borrell, Presidente del Parlamento Europeo en 2005-2006, «demostrar al mundo musulmán que no trazamos nuestras fronteras según el choque de civilizaciones que algunos están empeñados en provocar» (*El País,* 15 de septiembre de 2004).

La unión del continente en busca de paz ha sido un *desideratum* constante que ha guiado la política de la adhesión, pero cabe preguntarse si acaso la *pax europea* pasa necesariamente por la adhesión de Turquia a la Unión [330]. No se debe someter el *proyecto Europa* al *chantage* de escenarios catastróficos de cuya ocurrencia se responsabiliza a la Unión si finalmente decide no abrirse a la membresía de Turquía. No sólo es legítimo, es obligado plantearse el efecto disolutivo o, por lo menos, dilutorio de dicha membresía sobre la Unión Europea, el abandono definitivo de una Unión realmente más estrecha, más profunda. No parece sensato hacer de la membresía de la Unión el comodín del mundo para la solución de problemas globales ni la herramienta para manejar intereses geopolíticos y estratégicos que la rebasan.

Ante la perspectiva de llevar las fronteras de la Unión a Iraq e Irán, de estimular candidaturas caucásicas que situarían a Europa en las orillas del Caspio, interiorizando los problemas y las políticas turcas en la región [331] (a cambio de mercados acrecidos y el control de la red de ductos que transportan un petróleo y un gas más próximos) [332], Turquía parece el candidato idóneo para una relación privilegiada de vecindad, al punto que, de no haber sido ésta prevista, tendría que haberse inventado para articular las relaciones de la Unión Europea con Turquía. En este sentido, aun reconociendo los progresos de Turquía y su condición de Estado laico y democrático, la actual Canciller de Alemania, Angela Merkel, siendo líder de la oposición demócrata-cristiana alemana, se dirigió en 2004 a los demás líderes

---

[330] Véase L. Tsoukalis, *¿Qué Europa queremos?,* cit., p. 216.

[331] Sobre el carácter *vivo* de las fronteras de Turquía y los frentes de conflicto que comporta como *debe* de la adhesión, A. Sánchez-Gijón, «Geopolítica y la cuestión turca», *Política Exterior,* septiembre-octubre de 2004, pp. 83-96, pp. 95-96.

[332] Véase *infra* Cap. VI.2.

de centro-derecha de los Estados miembros de la Unión Europea, rechazando la posibilidad de su adhesión a la UE y proponiendo entablar con ella una asociación privilegiada [333]. Muy recientemente, ya en la segunda mitad del 2007, el Presidente de la República Francesa, Nicolás Sarkozy, se ha referido también a una relación *privilegiada* de Turquía con la UE en el marco de la *Unión Mediterránea* que auspicia [334].

Sin duda, para quien se ha postulado para la membresía las relaciones preferentes de vecindad cuyo objetivo es «establecer un espacio de prosperidad... basado en los valores de la Unión» saben a poco y recibir ahora esta propuesta puede ser tomado, dadas las circunstancias, como una ruptura de esponsales. Objetivamente, sin embargo, la fórmula «todo salvo las instituciones» a la que pueden llegar los «acuerdos específicos» de vecindad, cuya singularidad parecía que se quería subrayar al ubicar su regulación en la parte I de la *Constitución* y no en la III donde aparecían los acuerdos fruto de la acción exterior de la Unión [335], es cier-

---

[333] De esta carta se hizo eco *Die Welt,* 17 de septiembre de 2004. Este era también el sentido de la ponencia sostenida en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas por Olegario González de Cardedal cuando señalaba que quienes ven los problemas sobre el fondo de la historia, cultura, religión, enclave estratégico y actuales posibilidades políticas proponen el "no" y sugieren una asociación especial que ayude a Turquía a modernizarse y signifique una forma de nueva relación de Europa con los países islámicos. Resolver el problema, dice «desde los condicionamientos bélico-políticos del último medio siglo sería resolverlo en falso y un error que equivaldría al fin real de la Unión Europea. Lo que hoy está en juego es la capacidad, voluntad y asunción de los costes necesarios para decidir por sí misma su destino o, por el contrario, quedar reducida o incluida en otro proyecto, v. gr. en un mercado atlántico» («Europa en la Alternativa...», cit.).

[334] Véase B. Khader, «Unión Mediterránea: ¿bonitas palabras o buena idea?», *Política Exterior,* n.º 122, marzo-abril de 2008, pp. 65-80.

[335] Apartado 2 del artículo I-57 de la *Constitución para Europa* (artículo 8.2 del TUE según la reforma adoptada en Lisboa en diciembre de 2007). En su Comunicación sobre la *Política Europea de Vecindad*

tamente privilegiada. La observación vale también para los Tratados resultantes de la reforma adoptada en Lisboa en diciembre de 2007, pues los acuerdos internacionales se regulan, no en el TUE, sino en el TFUE [336]. Su sentido político estriba justamente, en palabras de la Comisión Europea, en evitar la percepción de exclusión, las nuevas líneas divisorias, que podría desprenderse de la última ampliación y ofrecer una oportunidad a los vecinos de participar en los beneficios a través de una mayor cooperación política, securitaria, económica y cultural. Aplicada actualmente a los países no europeos ribereños del Mediterráneo que participan del proceso de Barcelona, así como a los llamados «Nuevos Estados Independientes» occidentales (Bielorrusia, Moldavia y Ucrania) y a los del Cáucaso Sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), es natural que quienes ven con aprensión o recelo la adhesión de Turquía a la Unión propongan una vía que en su opinión salvaguarda mejor el proceso de construcción de la Europa de la Unión [337].

El Informe de la denominada *Comisión independiente para Turquía* destacaba el activo que representaría la adhesión de Turquía para el sistema defensivo europeo, en particular frente a las nuevas amenazas el terrorismo, el crimen organizado, el comercio con humanos y la inmigración ile-

---

(2004) la Comisión bautiza como *Acuerdos Europeos de Vecindad* (*European Neighbourhood Agreements)* estos «nuevos vínculos convencionales» (*Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper,* Comisión Europea, COM (2004) 373 final, p. 9). Los acuerdos internacionales se regulaban en el Capítulo VI del Título V «Acción exterior de la Unión», de la Parte III «De las políticas y el funcionamiento de la Unión» de la *Constitución para Europa,* artículos III-323 a III-326. Véase E. Zapater, «La Unión Europea y la gestión de su entorno próximo: comentario a la nueva política de vecindad y sus instrumentos», *Revista General de Derecho Europeo* (n.º 2).

[336] Quinta Parte (Acción exterior de la Unión), Título V (Acuerdos internacionales), artículos 216-219.

[337] Véase *infra* Cap. II.

gal [338]. Pero la membresía de Turquía en la OTAN y una relación adecuada de buena vecindad podrían satisfacer también esos objetivos.

En definitiva, el problema de la adhesión de Turquía no es más que un espejo al que asomarnos para intuir qué Unión Europea queremos, qué papel deseamos que juegue en el escenario mundial, que mensaje enviamos al resto del mundo, qué capacidad estabilizadora deseamos alcanzar e, inclusive, cuales deben ser nuestras relaciones con los Estados Unidos. Todo ello se juega aquí.

[338] Véase *Turquía en Europa ¿más que una promesa?,* cit., pp. 19-20.

CAPÍTULO II
UNA EUROPA MÁS AMPLIA

1. Introducción

La *Europa de la Unión* es una Unión de Estados en los que la *europeidad* es condición necesaria, aunque no suficiente, de membresía. Esta condición acapara especialmente la atención cuando se reflexiona sobre los límites de esa Europa, la *Europa de la Unión.*

Reduciéndolo a los términos estrictos de los tratados —y a la práctica seguida hasta el momento en el marco de la política de adhesión— puede considerarse *europeo* todo Estado que es aceptado como tal por todos los ya miembros de la Unión con la aprobación previa del Parlamento Europeo [339]. Desde esta perspectiva, estudiar geografía y tomar en consideración la historia pueden ser herramientas útiles, pero en todo caso se trata de una decisión política que podría, en el último extremo, ignorar, incluso contradecir, a la geografía y a la historia.

De cualquier manera, sean cuales sean los límites derivados de la noción de *europeidad* que se proponga, la Unión, al menos, es consciente de los mismos, aunque parezca insegura a la hora de fijarlos de una manera definitiva. De ahí que la *Constitución para Europa* dedicase un título de la Parte I a lo que llamaba su «entorno próximo» [340], es decir, los «países vecinos» con los que se proponía desarrollar relaciones preferentes «con el objetivo de establecer un espa-

[339] Artículo 49 del TUE.
[340] Título VIII de la Parte I de la *Constitución para Europa.*

cio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación» [341]. El fracaso de la *Constitución* no ha alterado estos propósitos, pues las disposiciones mencionadas han sido incorporadas al TUE tras la reforma adoptada en Lisboa en diciembre de 2007 [342].

Aunque no se precisa quienes son esos Estados vecinos, los países de ese entorno, lo que hace la categoría fluida y variable [343], dentro de ella han sido confinados algunos Estados que, geográficamente europeos, no entran en el proyecto de la Unión salvo en el marco de una *Europa más amplia* resultante de la política de vecindad, según la expresión utilizada por la Comisión Europea cuando en marzo de 2003 dio a conocer la iniciativa relativa a la estructuración de ese entorno próximo y de las relaciones de los países que lo integran con la Unión Europea y con sus Estados miembros [344].

---

[341] Artículo I.57.1 de la *Constitución para Europa.*

[342] Artículo 8.1 del TUE.

[343] Ese carácter fluido y variable del *entorno próximo* se encontraba abonado, además, por la sistemática seguida en la *Constitución para Europa,* haciendo consecutivos los Títulos —el Título VIII y el Título IX— que su Parte I dedicaba, respectivamente, a «De la Unión y su entorno próximo» y «De la pertenencia a la Unión». No deja de ser notorio que durante los trabajos de la Convención algunas de las treinta y una enmiendas presentadas al que finalmente fue el artículo I.57 discutieran la necesidad de dicho precepto o propusieran su ubicación entre los artículos relativos a las relaciones exteriores de la Unión (para una revisión de las enmiendas presentadas, véase CONV 671/03, de 14 de abril de 2003). En todo caso, y con independencia de las razones que motivaron la presentación de dichas enmiendas, la sistemática finalmente utilizada no hizo sino añadir un elemento más a la problemática de las relaciones entre la «estrategia de vecindad» y la «estrategia de adhesión», que conforma uno de los ejes de este capítulo.

[344] *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa,* COM (2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003 (en adelante, *Una Europa más amplia*). El Consejo Europeo de Copenhague (12 y 13 de

Para examinar los términos en los que esta nueva Europa más amplia incide en el debate relativo a los límites de Europa como proyecto político es oportuna la previa consideración de los objetivos, principios, caracteres y medios conforme a los cuales se pretende articular las relaciones entre la Europa de la Unión y su entorno próximo.

2. La política europea de vecindad

2.1. *Su origen*

Consumada la ampliación de la Unión a 25 Estados miembros, la Comisión se refirió a la Política Europea de Vecindad como «la máxima prioridad de la política exterior» [345]. El desplazamiento y extensión de las fronteras exteriores de la Unión en Europa y el consiguiente acercamiento a nuevos países vecinos alertó, en efecto, sobre la necesidad de reforzar el marco de relaciones de vecindad de la UE. *Una Europa más amplia* fue el simbólico título que dio nombre a la iniciativa [346]. Era preciso acercarse a los tre-

---

diciembre de 2002), ya había destacado que la Unión Europea debe aprovechar la oportunidad ofrecida por la ampliación para estrechar las relaciones con los países vecinos a partir de unos valores compartidos (Conclusiones de la Presidencia, 15917/02, p. 6).

[345] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Estrategia política anual para 2005,* COM (2004) 133 final, de 25.2.2004, pp. 6 y 11. Con el telón de fondo del debate sobre el futuro de Europa y el 50 aniversario del Tratado de Roma, la Comunicación de la Comisión sobre la *Estrategia política 2007* («Generar confianza a través de la acción») insiste en ello: «... la política de vecindad se constituye ahora como instrumento de la política exterior en paralelo al proceso de ampliación» (COM (2006) 122 final, Bruselas, 14.3.2006, pp. 3-4).

[346] La expresión una *Europa más amplia* (*Wider Europe*) había sido el título dado a la carta conjunta dirigida al Consejo en agosto de 2002 por el Alto Representante, J. Solana, y el comisario Ch. Patten, en que se planteaban ya las cuestiones básicas a las que debía dar respuesta la nueva estrategia. Véase en el listado de documentos de la Comisión re-

cientos ochenta y cinco millones de habitantes de los países que se hallarán en la frontera exterior terrestre y marítima [347].

En junio de 2003 el Consejo (Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, CAGRE) acogió favorablemente la iniciativa de la Comisión [348] y pocos días después, el Consejo Europeo de Salónica manifestó que suscribía las conclusiones del Consejo [349]. En julio la Comisión presentó su Comunicación titulada: «Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad» y creó un Grupo Operativo denominado «Europa más amplia» [350]. En octubre el CAGRE acogió con satisfacción esta Comunicación e «invitó a la Comisión a presentar a principios de 2004, con la colaboración del Alto Representante si fuera apropiado y a la luz de las conclusiones de junio, propuestas detalladas sobre los planes de acción pertinentes» [351]. En octubre el Consejo Europeo instó al Consejo y a la Comisión «a llevar adelante el trabajo de aplicación de esta iniciativa, a fin de lograr un enfoque completo, equilibrado y proporcionado, incluido un instrumento financiero, que responda a la necesidad de fomentar la cooperación transfronteriza, regional y transnacional en las fronteras exteriores de la Unión ampliada» [352].

---

lativos a la PEV, http://ec.europa.eu/comm/world/enp/documents_en.htm.

[347] Comunicación de la Comisión, *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad,* COM (2003) 393 final, de 1.7.2003, p. 3 (en adelante *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad*).

[348] CAGRE, 2518th meeting (External Relations), 16 de junio de 2003, 10369/03 (Presse 166), Doc. 10447/03.

[349] Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, Conclusiones de la Presidencia, 11638/03, el epígrafe sobre «Una Europa más amplia/Nuevos Vecinos», p. 13.

[350] COM (2003), 393 final, de 1.7.2003.

[351] 2533rd Council meeting, 13 de octubre de 2003, 13099/1/03 Rev. 1 (en) (Presse 292).

[352] Tomo la cita del *Documento de Estrategia* de la Comisión sobre la PEV, COM (2004) 373 final, de 12.5.2004, p. 1.

El Informe del Parlamento Europeo (de 5 de noviembre de 2003) conocido como *Informe Napoletano,* se congratuló de que el Consejo hiciera coincidir la firma del Tratado de adhesión de los nuevos Estados miembros con el debate —durante la Conferencia Europea ampliada de Atenas, el 17 de abril (2003), que reunió a 39 países— de una estrategia más amplia de relaciones con los vecinos de la Unión, con vistas a la creación de un *círculo de amigos* de Rusia a Marruecos [353]. Este Informe fue origen de la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de noviembre de 2003 sobre *Una Europa más amplia* [354].

El Documento sobre la *Estrategia Europea de Seguridad* (titulado «Una Europa segura en un mundo mejor»), propuesto por el Alto Representante J. Solana, aprobado por el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003, bajo la rúbrica «Crear seguridad en los países vecinos» afirma: «Incluso en una era de globalización, *la geografía sigue siendo importante.* A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados [...]. La integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará a Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación [...]. No nos interesa que la ampliación cree nuevas líneas divisorias en Europa. Tenemos que extender los beneficios

---

[353] *Informe Napoletano* relativo a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Una Europa más amplia, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, A5-0378/2003 final, Exposición de motivos, párrafo 1; en adelante *Informe Napoletano.*

[354] *Resolución del Parlamento Europeo sobre «Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa» (COM(2003) 104 2003/2018(INI)*, DO [2004] C 87 E/506.

de la cooperación económica y política a nuestros vecinos del este y al mismo tiempo contribuir a la solución de sus problemas políticos...» [355].

Sobre esta base, la Comisión presentó en mayo de 2004 el *Documento de Estrategia* sobre la PEV, en el que definió las orientaciones de esa política para los próximos años [356]. «Con la histórica ampliación que ha tenido lugar al principio de este mes», afirmó la Comisión, «la Unión Europea ha dado un gran paso para impulsar la seguridad y la prosperidad. La ampliación de la UE también significa que se han modificado las fronteras exteriores de la Unión. Ahora tenemos *vecinos nuevos y estamos más cerca de los antiguos.* Surgen así nuevas oportunidades y nuevos retos. La política europea de vecindad quiere ser una respuesta a esta nueva situación. También quiere respaldar los esfuerzos para cumplir los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad» [357].

Pero la novedad, la auténtica *nueva situación* provocada por la histórica ampliación —y su coda en 2007— se debió, en particular, a la extensión y desplazamiento de la frontera oriental de la Unión con *nuevos países vecinos* en la Europa del este.

2.2. *Objetivos de la nueva estrategia*

El *Documento de Estrategia* de la Comisión proclama: «El objetivo de la política europea de vecindad es compartir los

---

[355] Véase en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf; también en página de la Comisión sobre PEV, documentos de referencia, http://ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm.

[356] *Política europea de vecindad, Documento de estrategia,* COM (2004) 373 final, de 12.5.2004, p. 1 (en adelante, *Documento de Estrategia*).

[357] *Documento de Estrategia,* p. 1.

beneficios de la ampliación de la UE en 2004 con los países vecinos, mediante el esfuerzo de la estabilidad, de la seguridad y del bienestar para todas las partes afectadas. Está pensada para prevenir la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y sus vecinos y ofrecer a éstos la oportunidad de participar en diversas actividades de la UE gracias a una mayor cooperación en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y la cultura» [358]. El Consejo, —reunido en formación de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores— así lo confirmó [359], y lo mismo hizo el Consejo Europeo de junio de 2004 [360].

Prosperidad, estabilidad y *seguridad* se ha alzado como el eslogan que identifica los fines últimos que la Unión persigue en sus relaciones con los países vecinos a fin de contar con un virtuoso «círculo de amigos» [361] que de cobertura a la prosperidad, estabilidad y seguridad de los miembros de la Unión. Como subrayó el Consejo Europeo de Salónica (2003), la prosperidad y estabilidad de nuestros vecinos «están estrechamente vinculadas a las nuestras» [362]. *Ayuda a tu vecino y te ayudarás a ti mismo,* según la expresión de E.

---

[358] *Documento de Estrategia,* p. 3. Asimismo, el *Informe Napoletano* afirmó que «el objetivo principal [de la nueva estrategia] consiste en crear un **espacio compartido** de libertad, democracia y derechos...» y «adentrarnos en un círculo virtuoso de cooperación e interacción» (*Informe Napoletano* p. 19, párrafos 4 y 3, respectivamente (negrita en el original).

[359] CAGRE, 14 de junio de 2004, CAGRE, 10189/04 (Presse 195), p. 11.

[360] Consejo Europeo de Bruselas (16-17 de junio de 2004), Conclusiones de la Presidencia, 10679/04, p. 14, párrafo 63.

[361] Cuando en marzo de 2003 la Comisión lanzó la estrategia *Una Europa más amplia* ya consideró que «La Comunicación propone que la UE debe tratar de crear una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso —un círculo de amigos— con los que mantenga relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación», p. 4.

[362] Consejo Europeo de Salónica, 12 y 13 de diciembre de 2003, Conclusiones de la Presidencia, 11638/03, p. 13, párrafo 44.

Landáburu, Director General de Relaciones Exteriores de la Comisión [363].

2.3. *«Una nueva visión y una nueva oferta»: los principios*

Para realizar en el *entorno próximo* los objetivos mencionados la *Europa más amplia* se presenta como «una nueva visión y una nueva oferta» de relaciones preferentes con los países vecinos, «los socios esenciales de la UE». A cambio de que «se consigan avances concretos en la demostración de valores compartidos y de que se apliquen con eficacia las reformas políticas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación al acervo, los países vecinos de la UE», decía la Comisión en marzo de 2003, «deberían beneficiarse de la perspectiva de una mayor integración económica con la UE. Más concretamente, debería ofrecerse a todos los países vecinos la perspectiva de participación en el mercado interior de la UE y de continuar con la integración y la liberalización para impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades). Cuando un país haya llegado a ese punto, estará lo más cerca de la UE que puede estarse sin ser miembro». Se introduce así —sigue la Comisión— «la oferta de la UE de beneficios concretos y relaciones preferentes dentro de un marco diferenciado que responda a los avances logrados por los países socios en la labor de reforma política y económica» [364].

---

[363] E. Landaburu, *From Neighbourhood to Integration Policy: are there concrete alternatives to enlargement?,* CEPS Conference «Revitalisng Europe», Bruselas, 23 de enero de 2006 (negrita en el original); puede consultarse en http://ec.europa.eu/comm/world/enp/speeches_en.htm.

[364] *Una Europa más amplia,* pp. 3, 4, 9, 10. El *Documento de Estrategia* sobre la PEV reiteraba esta oferta: «La idea central de la política eu-

En junio de 2004 el Consejo [365], primero, y el Consejo Europeo [366], después, refrendaron la oferta de la Unión. En la misma línea, el Consejo Europeo de Bruselas, de 17 de junio de 2006, manifestó la decisión de la Unión de «fortalecer y seguir desarrollando su política de vecindad, ofreciendo así una relación cada vez más estrecha y un apoyo cada vez más sustancial a medida que los países vecinos cumplan sus compromisos de reforma» [367].

En octubre del mismo año el Reglamento (CE) por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) considera que es éste un nuevo Instrumento financiero «destinado a proporcionar ayuda comunitaria para el desarrollo de una zona de prosperidad y buena vecindad...», la cual «promoverá una cooperación reforzada y una *integración económica progresiva* entre la Unión Europea y los países socios [...] Tendrá por objeto, asimismo, fomentar los esfuerzos de los países socios a favor de la buena gobernanza y un desarrollo social y económico equitativo»; subrayando asimismo que: «Las relaciones privilegiadas entre la Unión Europea y sus vecinos deben basarse en compromisos con valores comunes como la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos, así como con los principios de la economía de mercado, un comercio abierto, equitativo y basa-

---

ropea de vecindad es contar con una *anillo de países* que compartan los valores y objetivos fundamentales de la UE, unidos en una relación cada vez más estrecha y que vaya más allá de la cooperación al incluir un grado significativo de integración económica y política» (*Documento de Estrategia,* pp. 5, 9, 10).

[365] Sesión n.º 2590 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, 10189/04 (Presse 195).

[366] Consejo Europeo de Bruselas (16-17 de junio de 2004), Conclusiones de la Presidencia, párrafo 63.

[367] 10633/1/06 REV1, p. 22, pár. 57.

do en normas, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza» [368].

Dos meses después (diciembre de 2006) la Comunicación de la Comisión relativa a la Consolidación de la PEV insiste en los mismos conceptos y apunta que: «Con el objeto de que todas las partes puedan obtener mayores ventajas económicas y políticas, es importante ofrecer a los socios de la PEV, tanto orientales como meridionales, una perspectiva clara de integración comercial y económica profunda con la Unión y contemplar en las ofertas de liberalización un mayor acceso a todos los ámbitos que presentan potencial e interés económicos para ellos, incluyendo productos que revistan gran importancia para esos países»; si bien advierte que, «una parte importante de la PEV no dará frutos hasta pasado un tiempo (por ejemplo, por lo que se refiere al acceso al mercado, la integración y otras ventajas económicas), lo cual dificulta enormemente la labor de los países socios a la hora de lograr el apoyo nacional necesario para las reformas» [369].

En definitiva, la nueva estrategia requiere de los Estados vecinos un elevado grado de *europeización* en su comportamiento político, mediante la asunción del compromiso con los *valores de la Unión,* así como la adaptación de su legislación al *acervo* comunitario y la aplicación real de reformas políticas, económicas e institucionales que las hagan efectivas. De manera que se exige a los Estados vecinos requisitos similares a los exigidos a los Estados europeos llamados a ser miembros de la Unión sin que la perspectiva de la adhesión esté incluida en la nueva estrategia de vecindad.

---

[368] Reglamento (CE) N.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, considerando 4 y arts. 1 y 2 (DO L 310 de de 24 de octubre de 2006, pp. 1 y 3). Antes, *Documento de Estrategia,* p. 3.

[369] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la Consolidación de la PEV (COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006).

2.4. *Países incluidos, países excluidos. Nuevos vecinos en Europa y fuera de ella*

No planteó discusión que la PEV abarcaría a los «países mediterráneos *no europeos*» [370], esto es, «a todos los participantes no comunitarios de la Asociación Euromediterránea (Proceso de Barcelona), salvo a Turquía», beneficiaria de la estrategia de preadhesión [371]. En el Mediterráneo, dice el IEVA, «la Asociación Euromediterránea («Proceso de Barcelona» reafirmada en la Cumbre euromediterránea de 28 de noviembre de 2005) proporciona un marco regional para la cooperación completado por toda una red de Acuerdos de Asociación» [372].

En Europa el planteamiento de la PEV también permitió desde sus orígenes excluir a los países a los que se ofreció la posibilidad de pertenecer como miembros a la Unión Europea, en el momento actual Turquía y los países de los Balcanes Occidentales, a los que se aplica una estrategia de preadhesión [373].

---

[370] *Una Europa más amplia,* p. 5, énfasis añadido. Véase G. Escribano, «¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo (DT)», *Documento del Real Instituto Elcano,* 16 de mayo de 2005.

[371] *Documento de Estrategia,* p. 7. Se trata de nueve Estados: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Siria y Túnez, y la Autoridad Nacional Palestina; Ibíd. nota 6. Esta frontera, señala la Comisión «es casi exclusivamente marítima y separará a ocho Estados miembros de diez países vecinos. Dicha frontera se extiende a lo largo del Mar Mediterráneo (unos 5.500 km.), con varias travesías marítimas de distancia muy variable, y se caracteriza por importantes diferencias de desarrollo entre el norte y el sur del Mediterráneo, con estrechos vínculos históricos, culturales y humanos», *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad,* p. 5.

[372] Reglamento (CE) N.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, considerando 6 (DO L 310 de 24 de octubre de 2006, p. 1).

[373] Excepcionalmente, en el documento dirigido a *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad,* la Comisión recomendó que «Para garantizar la aplicación de un enfoque global, el nuevo instrumento de-

La Unión, decía la Comisión en 1999, está dispuesta a ofrecer una perspectiva de adhesión a los países de la antigua Yugoslavia y Albania. En relación con estos países: «La UE debe seguir desarrollando, a partir de los criterios de Copenhague, los criterios de adhesión, que supeditarán la adhesión a la Unión al cumplimiento no sólo de los principios establecidos en el artículo 6 del TUE sino también: al mutuo reconocimiento de las fronteras; la resolución de todas las cuestiones pendientes sobre el tratamiento de las minorías nacionales; la creación de una organización regional de libre comercio y cooperación económica como base para lograr una mayor integración en la Unión. Los acuerdos bilaterales de estabilización y asociación deben supeditar la obtención del estatuto de país asociado a la adhesión a dicha organización, que, además, fomentará una cooperación política más estrecha en estos países. Los vínculos interinstitucionales entre la UE y la organización regional servirán de base para una aproximación gradual a la legislación comunitaria y para las estrategias de preadhesión de los distintos países» [374].

La perspectiva de adhesión de estos países se precisó en las Cumbres de Zagreb, de 24 de noviembre de 2000, y de Salónica, de 21 de junio de 2003, así como en virtud del Pacto de Estabilidad y de la estrategia de asociación acordada, cuyo estudio no se aborda en el presente trabajo [375]. En

---

bería abarcar a los países vecinos que se benefician de la cooperación en el marco de los programas CARDS [...]», es decir, los Balcanes occidentales, «pese a que [...] no entran en el ámbito político de aplicación de la Comunicación relativa a una Europa más amplia.», COM (2003) 393 final, de 1.7.2003, p. 3.

[374] *Documento de síntesis. Informes sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión,* Comisión Europea, COM (1999) 500 final, pp. 6, 38-39.

[375] El Pacto de Estabilidad y Asociación para el sureste de Europa es un marco de política regional establecido por la comunidad internacional en junio de 1999, con el fin de apoyar los esfuerzos de los países en

todo caso, la Comisión Europea ha señalado con rotundidad que «todos los países de los Balcanes occidentales tienen perspectivas de convertirse en países candidatos» a la adhesión [376].

Turquía y Croacia, «entraron en una nueva fase histórica con la apertura de las negociaciones de adhesión el 3 de octubre de 2005» [377]. Según indica la Comisión, las negociaciones se realizan en unos marcos claros y rigurosos adoptados por el Consejo. El ritmo de las negociaciones depende del ritmo de las reformas *in situ* [378]. La Antigua República

---

el fomento de la paz, la democracia, el respeto de los derechos humanos y la prosperidad económica, y alcanzar la estabilidad en toda la región. En la actualidad, se está transformando en un proceso de cooperación más regional. Se ha discutido la eficacia del PEA desde la perspectiva del ingreso de los países de los Balcanes occidentales en la UE (véase S. Sebastian, «El Proceso de Estabilidad y Asociación: ¿Están fallando los incentivos de la UE en los Balcanes occidentales?» *Boletín FRIDE,* n.º 27, 2008).

[376] Véase Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Documento de estrategia de la Comisión Europea sobre los progresos realizados en el proceso de ampliación,* COM (2004) 657 final, de 6 de octubre de 2004, p. 6; más recientemente, ha recordado que: «La actual agenda de ampliación cubre los países de los Balcanes occidentales y Turquía» (*Comunicación de la Comisión al PE y al Consejo. Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007* COM (2006) 649 final, Bruselas, 8 de noviembre de 2006).

[377] Comunicación de la Comisión. *Documento de Estrategia para la ampliación,* 2005, COM (2005) 561 final, de 9.11.2005, pp. 5-8. Por lo que se refiere a Croacia, declarado país candidato por el Consejo Europeo de junio de 2004, el inicio de las negociaciones estaba previsto para el 17 de marzo de 2005, pero el Consejo decidió aplazarlo hasta octubre a fin de forzar una actitud más cooperativa de las autoridades croatas con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia. Ahora Croacia avanza más rápidamente que Turquía. Ya ha sido cerrados provisionalmente dos de los capítulos (Ciencia e Investigación, Educación y Cultura) y hay abiertos doce más de los treinta y tres en que de dividen las negociaciones.

[378] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007 (COM (2006) 649 final, Bruselas. 8.11.2006, p. 6).

Yugoslava de Macedonia presentó su solicitud de adhesión a la UE el 22 de marzo de 2004, y el Consejo Europeo de diciembre de 2005 —teniendo presente el informe de la Comisión [379]— decidió otorgarle la condición de país candidato [380], pendiente el inicio de las negociaciones de que «el país haya alcanzado un grado suficiente de conformidad con los criterios establecidos a tal fin» [381].

La PEV tampoco se dirige a los demás países de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro, que se independizó de Serbia en junio de 2006), *candidatos potenciales,* cuya *perspectiva europea* ha sido reiterada por el Consejo en numerosas ocasiones. «El futuro de los Balcanes occidentales está en la Unión Europea», manifestó la *Agenda de Salónica* (junio de 2003) y confirmó el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003.

---

[379] Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, COM (2005) 562 final, 9.11.2005.

[380] Condición que otorga el Consejo «habida cuenta, en particular, de los sustanciales progresos realizados para completar el marco legislativo derivado del Acuerdo Marco de Ohrid, así como de los resultados obtenidos de la aplicación del Acuerdo de Estabilización y Asociación (incluidas sus disposiciones relacionadas con el comercio) desde 2001», Consejo Europeo de Bruselas, 15/16 de diciembre de 2005, Conclusiones de la Presidencia, p. 7, párrafos 23-25; v. también *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007,* COM(2006) 649 final, Bruselas. 8.11.2006, p. 11.

[381] Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, COM (2005) 562 final, 9.11.2005, p. 8. La Comisión presentará un informe sobre los progresos realizados por la Antigua Yugoslava de Macedonia para cumplir los criterios políticos fijados en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 (*criterios de Copenhague*) y en el Consejo Europeo de Madrid en 1995 (insistiendo en la necesidad de su aplicación efectiva), Comunicación de la Comisión, *Documento de estrategia para la ampliación,* 2005, COM (2005) 561 final, 9.11.2005, pp. 2 y 13.

Basándose en la agenda de Salónica, la Comisión recomendó en 2005 que la UE iniciara negociaciones para la conclusión en el plazo de un año de Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA) con estos países. Las negociaciones aún no han finalizado y ahora la meta se sitúa en 2008 [382]. Serbia es el país más preparado de ellos, por su capacidad institucional y técnica, pero la actitud favorable de la UE a la separación de la provincia de Kosovo bajo administración de las Naciones Unidas (UNIMIK) y el reconocimiento de su independencia declarada unilateralmente por las autoridades locales el 17 de febrero de 2008 por la mayoría de los miembros de la Unión han añadido bastones en las ruedas de una negociación a la que no le han faltado en ningún momento espinosas dificultades políticas [383].

---

[382] Comunicación de la Comisión. Estrategia y desafíos principales de la ampliación (2007-2008), COM (2007) 663 final, de 6.11.2007, conclusiones y recomendaciones, p. 20.

[383] En su Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo (Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007, COM (2006) 649 final, pp. 12-13, 51-55), la Comisión declaraba que la UE había continuado su compromiso con Kosovo, supervisando normas, proporcionando ayuda y trabajando con la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNIMIK), así como apoyando el proceso del estatuto, que se desarrollaba bajo los auspicios del enviado especial del Secretario General de la ONU, Sr. Martti Ahtisaari. La UE, se advertía, tendrá un importante papel que desempeñar en la resolución de la cuestión del estatuto —que ha dominado la política de Kosovo— y su aplicación, una vez que lo haya acordado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La resolución del Estatuto —dice la Comisión— «debe ser política y jurídicamente clara y establecer un panorama para el desarrollo futuro de Kosovo. La cuestión del Estatuto es *sui generis* y, por tanto, no establece ningún precedente». Un año después (Comunicación de la Comisión... Estrategia y desafíos principales de la ampliación (2007-2008), COM (2007) 663 final, cit., pp. 2,6, 13) se insistía en «la necesidad de alcanzar un arreglo sobre el estatuto de Kosovo», pues «el actual no es sostenible y debe definirse de una vez por todas para permitir su desarrollo político y económico y garantizar la estabilidad regional», anunciando que se «concederá prioridad absoluta a la estabilidad y la perspectiva europea de Kosovo», donde tras la declaración de independencia han de desem-

La UE reiteró en marzo de 2006 en Salzburgo su compromiso con los Balcanes e invitó a los países a asumir con mayor intensidad el proceso de cooperación regional, esencial para la estabilidad a largo plazo, su desarrollo económico y reconciliación. Con tal finalidad, los países de la región aceptaron implicarse en el llamado Proceso de Cooperación del Sudeste de Europa, creándose al efecto un Consejo de Cooperación e iniciándose negociaciones para un acuerdo de libre comercio regional que, una vez concluido, ha entrado en vigor en julio de 2007 [384]. La Comisión y el Pacto de Estabilidad y Asociación (PEA) apoyan plenamente este proceso.

Cada país avanza en función de su propio éxito. En particular, un historial satisfactorio en el cumplimiento de sus obligaciones conforme a los Acuerdos de Estabilización y Asociación (incluidas las disposiciones comerciales) es, advierte con particular insistencia la Comisión, un elemento esencial para que la UE considere una solicitud de ingreso.

También fueron excluidos de la PEV los Estados europeos que se encuentran fuera de la *Europa de la Unión* por su dimensión y relaciones especiales con Estados miembros (Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino), su atipicidad (Ciudad del Vaticano) o su voluntad (Islandia, Noruega y Suiza), éstos integrantes del *Espacio Económico Europeo,*

---

barcar dos mil funcionarios de países miembros de la UE dispuestos a suceder a la UNIMIK en el marco de la misión «EULEX. Realmente las instituciones de la UE han desarrollado sus programas en la región separando sistemáticamente a Kosovo de Serbia. Sobre los aspectos jurídico-internacionales de la posición de la Unión y de sus Estados miembros en relación con esta cuestión véase A. Remiro Brotóns, «Kosovo: realismo y legitimidad», *Política Exterior,* n.º 122, marzo-abril de 2008.

[384] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007, COM (2006) 649 final, p. 8); Comunicación de la Comisión... Estrategia y desafíos principales de la ampliación (2007-2008), COM (2007) 663 final, cit., pp. 13-14.

cuyas estrechas relaciones económicas y políticas con la Unión se concibieron como la meta y modelo a imitar a largo plazo en las relaciones de ésta con los países de su *entorno próximo* [385].

Dicho lo anterior, si bien desde sus orígenes la PEV incluyó a los Estados vecinos que se encuentran en la frontera sur de la Unión —y así se desprende del mismo subtítulo de la Comunicación sobre *Una Europa más amplia:* «relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa»—, lo que en primer término motivó este nuevo enfoque fue, según se indicó, el desplazamiento y extensión de la frontera oriental de la Unión ampliada a veinticinco miembros con nuevos países vecinos dentro de Europa.

Desde un principio la nueva estrategia tuvo como principal punto de mira a Rusia y a los Nuevos Estados Independientes (NEI) Occidentales, Bielorrusia, Moldavia y Ucrania, Estados geográficamente europeos y calificados al margen de su voluntad como *entorno próximo* de la Europa de la Unión. Al este, dijo la Comisión, «la futura frontera oriental de la UE con los NEI separará a ocho Estados miembros de cuatro países vecinos. Esta frontera exterior se extenderá del Mar de Barents al norte al Mar Negro al sur, a lo largo de cinco mil kms., y cubrirá regiones de características geográficas, económicas y sociales muy distin-

---

[385] «El objetivo a largo plazo de las iniciativas expuesta —dijo la Comisión en *Una Europa más amplia*— es ir en la dirección de una situación en la que las relaciones de la UE con los países vecinos acaben pareciéndose a los estrechos vínculos políticos y económicos existentes actualmente con los países del *Espacio Económico Europeo,* lo que implica que los socios deben contraer obligaciones mucho mayores y más amplias, sobre todo en lo que respecta a la adaptación a la legislación comunitaria» (*Una Europa más amplia,* p. 16). La misma idea se refleja en la Resolución del Parlamento Europeo sobre la PEV, de 19 de enero de 2006 (P6_ TA-PROV (2006) 0028 A6-0399/2005, párrafo 36). Véase *infra* Cap. II.3.

tas, con un importante desequilibrio entre los niveles de pobreza [386].

Ya antes, en la primavera de 2002, el Consejo había advertido el creciente interés que despertaba la futura ampliación de la UE respecto de las relaciones *con sus vecinos del Este* [387]. En el mismo sentido se habían pronunciado el Alto Representante, J. Solana, y el Comisario C. Patten considerando que el fomento de las relaciones de vecindad —sin despreciar otros ámbitos geográficos— *ha de centrar su atención en los futuros vecinos del Este dado que son los directamente implicados por la ampliación* [388]. El Consejo de noviembre de 2002 puso en marcha los trabajos, destacando la situación de Ucrania, Moldavia y Bielorrusia [389]. El Consejo Europeo de Copenhague, de diciembre de 2002, reiteró esta determinación [390].

Rusia, inicialmente incluida en la PEV [391], fue excluida más tarde al arbitrarse las relaciones en términos de una aso-

---

[386] COM (2003) 393 final, de 1.7.2003, p. 4.

[387] 2421st Council meeting —General Affairs— 15 de abril de 2002, Comunicado de prensa 7705/02 (Presse 91), p. 10.

[388] Joint letter on *Wider Europe* by Commissioner Chris Patten and High Representative Solana, 8 de agosto de 2002.

[389] External Relations. New Neighbours Initiative — Council conclusions: 1. «With the forthcoming biggest ever enlargement in its history, the EU will have borders with a number of *new neighbours.* Enlargement presents an important opportunity to take forward relations with the new neighbours of the EU which should be based on shared political and economic values». 2. In particular, the EU wishes to put in place further conditions which would allow it to enhance its *relations with its Eastern European neighbours:* Ukraine, Moldova and Belarus. There is a need for the EU to formulate an ambitious, long-term and integrated approach towards each of these countries, with the objective of promoting democratic and economic reforms, sustainable development and trade, thus helping to ensure greater stability and prosperity at and beyond the *new borders of the Union*», 14183/02 (Presse 350).

[390] Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, 15917/02, pp. 6-7.

[391] *Una Europa más amplia,* pp. 4-5.

ciación estratégica. No obstante, el Reglamento (CE) por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación del IEVA, aun partiendo de la base de que «la Unión Europea y Rusia han decidido desarrollar su asociación estratégica específica mediante la creación de cuatro espacios comunes», puntualiza que se utilizará ayuda comunitaria para impulsar esta asociación y promover la cooperación transfronteriza en la frontera entre Rusia y sus vecinos de la Unión Europea», por lo que incluye a la Federación de Rusia entre los denominados «países socios» (vecinos y asociados) en el ámbito de aplicación del Reglamento [392].

El Cáucaso Sur fue excluido «por el momento» cuando en marzo de 2003 la Comisión lanzó la iniciativa *Una Europa más amplia.* Sorprende que la primera —y prácticamente única— razón dada por la Comisión —en nota a pie de página— para abonar esta decisión fuera la «situación geográfica» de los países surcaucásicos [393]. Quizás en ese momento no se tuvo en cuenta que la región del Cáucaso sur debía convertirse en el año 2007 en vecina de la Unión Europea por la costa oriental del mar Negro; ni siquiera que tras esa fecha ese mar pasaría a ser una «zona litoral de la Unión» [394]. Su exclusión suponía una contradicción con uno de los intereses que presiden la política europea de vecindad: la seguridad de las fronteras exteriores [395]. Esta contradicción se revela de una forma clara y evidente si se tienen en cuenta los términos con los que, paralelamente a la estrategia de vecindad, ha sido defendida la *estrategia europea de seguridad,* que identifica las vicisitudes del sur del

---

[392] Reglamento (CE) N.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 310, de 24 de octubre de 2006, p. 14. Véase *infra* Cap. IV.

[393] *Una Europa más amplia,* p. 4 (nota al pie 4).

[394] Lo que había recordado la Comisión en su Comunicación *Cooperación medioambiental en la región del Danubio-Mar Negro,* COM (2001) 615 final, de 30 de octubre de 2001, p. 3.

[395] Véase *infra* Cap. II.2.5.

Cáucaso como un «problema para Europa» [396]. También contradecía las previsiones de la misma Comisión sobre la política energética; la exclusión podía, llegado el caso, obstaculizar uno de los objetivos, no ya de la PEV, sino de la Unión: la «prosperidad» [397].

Desde diversas instancias se sugirió una modificación del marco geográfico inicialmente previsto, proponiéndose incluso criterios diferentes a los adoptados por la Comisión. Así, junto a la «proximidad geográfica» y los demás factores aludidos, se propuso reconducir al concepto de «vecindad» el mantenimiento de las relaciones formales —económicas, políticas o culturales— que la Unión Europea había entablado con países más o menos próximos con anterioridad a la quinta ampliación [398], criterio que, siendo generoso en la definición del concepto de lo que podía llegar a ser la *Europa más amplia,* conllevaba el riesgo de diluir la PEV. No obstante, este proceso de definición de la «vecindad», abierto y en cierta medida imprevisible [399], propició la inclusión

---

[396] El documento *Una Europa segura en un mundo mejor,* propuesto por el Alto Representante de la PESC, Javier Solana en el Consejo Europeo de Bruselas, de 12 de diciembre de 2003, y aprobado por este, es claro en este punto. Bajo la rúbrica «Crear seguridad en los países vecinos» afirma: «Incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante... *Debemos tomarnos desde ahora un interés mayor y más activo en los problemas del sur del Cáucaso, que en su momento será también una región limítrofe*» (pp. 15 y 16 respectivamente, énfasis añadido).

[397] Véase *infra* Cap. VI.2.

[398] Así se desprende de la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2003, sobre el «Nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur» (*DO* C 87 E, de 7 de abril de 2004) en la que adopta una perspectiva más amplia del concepto de una *Europa más amplia* —valga la redundancia—, especialmente de sus apartados 5, 8, 14, 27 y 47. De seguir el criterio apuntado por el Parlamento Europeo, la vecindad alcanzaría a toda el Asia central y septentrional.

[399] La Unión Europea ha mostrado ya su interés en que ciertos países, que algún día serán fronterizos, sean «seguros, estables, democráticos y prósperos» y los ha invitado a participar en el futuro en «asociaciones estratégicas» de la Unión con Estados que actualmente son con-

de Armenia, Azerbaiyán y Georgia como socios en ese «círculo de amigos» [400] que han de formar los vecinos de la Unión [401].

2.5. *Retos y desafíos*

Evitar la aparición de nuevas líneas divisorias en Europa y preservar la seguridad de la Unión, sea mediante la gestión segura y eficaz de las fronteras comunes, sea a través de la intensificación de la cooperación en la prevención y lucha común contra las amenazas, así como una mayor intervención política en la prevención de conflictos y gestión de crisis, esos son los principales retos a los que hacer frente [402].

---

siderados *vecinos* —i.e. el llamado «Mediterráneo sur»—. No es extraño, aunque se trate de países como Iraq. De hecho, podemos leer en el *Informe Napoletano* que: «si se considera la perspectiva de la adhesión de Turquía, el criterio de vecindad llevará las fronteras de la Unión hasta Irán e Iraq» (p. 18). Véase, asimismo, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *La Unión Europea e Irak, un marco para la acción,* COM (2004) 417 final, de 9 de junio de 2004, especialmente pp. 3-5 y 7.

[400] *Documento de Estrategia,* pp. 3 y 12.

[401] Véase Resolución citada de 20 de noviembre de 2003 (par. 8); Recomendación destinada al Consejo sobre la política de la UE respecto del Cáucaso Meridional, de 26 de febrero de 2004 (par. 1. inciso primero, *DO* C 98 E, de 23 de abril de 2004). El Consejo Europeo de Bruselas, de 17 y 18 de junio de 2004, se felicitó de la inclusión de Armenia, Azerbaiyán y Georgia en la política europea de vecindad. A la necesidad de unos «requisitos iniciales» hacía referencia la mencionada Recomendación del Parlamento Europeo, de 26 de febrero de 2004 (*DO* C 98 E, de 23 de abril de 2004, par. 1, inciso primero). El punto de vista de la Comisión al respecto, en la *Comunicación de la Comisión, Política Europea de Vecindad, Documento de Estrategia,* COM (2004), 373 final, p. 7). Véase *infra* Cap. V.6.

[402] Véase en este sentido las prioridades aludidas por la Comisión en *Una Europa más amplia,* pp. 10-15.

1) Evitar la aparición de nuevas líneas divisorias en Europa (entre la Unión Europea ampliada y sus vecinos del Este)

Es la primera de las preocupaciones que propiciaron el nacimiento de la PEV y que, lógicamente, ha estado presente en su desarrollo [403].

El Consejo Europeo de Copenhague (diciembre de 2002), ya observó que la ampliación «ofrece una gran oportunidad para estrechar las relaciones con los países vecinos, a partir de unos mismos valores políticos y económicos. La Unión está decidida a evitar *nuevas líneas divisorias* en Europa y a promover la estabilidad y la prosperidad dentro de sus nuevas fronteras y más allá de ellas» [404].

Entre los objetivos relevantes de cara a sentar las bases de la nueva estrategia la Comisión consideró en su Comunicación de marzo de 2003 que: «La UE y los países socios tienen un interés común en garantizar que la nueva frontera exterior no sea un obstáculo al comercio, a los intercambios sociales y culturales o a la cooperación regional» [405]. Poco

---

[403] Fue precisamente en relación con la visión de la UE de Rusia (Estrategia Común 1999/414/PESC del Consejo Europeo, de 4 de junio de 1999, DO L 157, de 24 de junio de 1999) y, más claramente, con Ucrania (Estrategia Común, 1999/877/PESC, de 11 de diciembre de 1999, DO L 331, de 23 de diciembre de 1999, párrafo 1, énfasis añadido), cuando el término «línea divisoria» apareció en la jerga comunitaria en sentido similar al que asumiría en el marco de la PEV. También se puede tomar nota de lo afirmado en la Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de adhesión de Polonia a la Unión Europea y el estado de las negociaciones, de 5 de septiembre de 2001 (DO C 72 E/177, de 21 de marzo de 2002): «[El Parlamento Europeo] desea evitar el peligro de un «telón de papel» en las fronteras exteriores de Polonia después de su adhesión a la UE, y por ello respalda el propósito de las autoridades polacas de introducir un régimen fronterizo flexible» (párrafo 13, énfasis añadido).

[404] Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, Conclusiones de la Presidencia, p. 6, párrafo 22. Énfasis añadido.

[405] *Una Europa más amplia,* p. 11.

después la Comisión afirmó que: «Teniendo en cuenta los vínculos sociales y culturales existentes desde hace tiempo en las fronteras exteriores de la Unión, es importante que la nueva frontera exterior de la Unión Europea no sea percibida como un obstáculo a los contactos y la cooperación existente a escala local. Este tipo de cooperación cuenta con una larga tradición, *especialmente a lo largo de las fronteras terrestres de la Unión ampliada...*». Conviene, asimismo, anotar que fue en relación con la entonces futura frontera oriental donde la Comisión subrayó la existencia de «lazos culturales muy fuertes..., ya que las poblaciones tienen una larga tradición de convivencia a través de estas fronteras que, por otro lado, han sido desplazadas en numerosas ocasiones» [406].

Evitar o prevenir la aparición de *nuevas líneas divisorias* aparece una y otra vez en los documentos de la Comisión [407].

Consecuentemente el Reglamento (CE) por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación del IEVA considera, que «es particularmente importante eliminar obstáculos a la cooperación transfronteriza eficaz a lo largo de las fronteras exteriores de la Unión Europea. La cooperación transfronteriza debe contribuir al desarro-

---

[406] *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad,* p. 6.

[407] Así, por ejemplo, *Documento de Estrategia,* p. 3. Se trata de evitar «cualquier sentimiento de exclusión al que de otro modo hubiera podido dar lugar la ampliación» (*ib.,* p. 9). En el *Informe Napoletano* se observa que «para la UE ampliada es esencial *no tener unas fronteras exteriores cerradas* y definir una estrategia para las relaciones con los vecinos», que «*debe evitar, por tanto, que surja una nueva línea de separación con nuestros vecinos orientales dentro de Europa*» (considerandos A y E, p. 6). Asimismo el Alto Representante para la PESC afirma en *Una Europa segura en un mundo mejor* (2003): «No nos interesa que la ampliación cree nuevas líneas divisorias en Europa. Tenemos que extender los beneficios de la cooperación económica y política a nuestros vecinos del este y al mismo tiempo contribuir a la solución de sus problemas políticos».

llo regional integrado y sostenible entre las regiones fronterizas vecinas y a la integración territorial armoniosa dentro de la Comunidad y sus países vecinos». Con tal finalidad sustenta como uno de los destinos de la ayuda comunitaria «apoyar la cooperación transfronteriza mediante iniciativas locales conjuntas para promover un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible en las regiones fronterizas y un desarrollo territorial integrado a lo largo de las fronteras exteriores de la Comunidad» [408].

Ahora bien, los esfuerzos desplegados hasta ahora en este campo han ido dirigidos no tanto a potenciar la libre circulación de personas y trabajadores, como anhelan los vecinos (tanto del Sur como del Este) e, incluso, los nuevos Estados miembros, sino que más bien se ha utilizado para reforzar el control transfronterizo y convencer a los socios para que readmitan a los inmigrantes irregulares, lo que en definitiva revierte en el otro gran reto —y, en nuestra opinión, objetivo principal de la PEV—, a saber, hacer frente a la amenaza a la seguridad que para la Europa de la Unión puede constituir el cruce irregular de sus fronteras exteriores.

2) Seguridad de las fronteras comunes

Hay un interés indiscutible de la Unión en la seguridad de las fronteras comunes. En este sentido no es producto del azar que el lanzamiento de la PEV por la Comisión Europea haya coincidido en el tiempo con la adopción de una *estrategia europea de seguridad* (Consejo Europeo de Bruselas, de 12 de diciembre de 2003) [409]. Como tampoco debe

---

[408] Reglamento (CE) N.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, considerando 15, DO L 310, de 24 de octubre de 2006, pp. 2 y 4.

[409] «The ENP aslo suports efforts to achieve the objectives of the European Security Strategy», afirmó la Comisaria Benita Ferrero-Waldner en noviembre de 2005, Comunication to the Commission, Implemen-

serlo que la mencionada estrategia considere, desde esta perspectiva, que a la *Europa de la Unión* le convenga «que los países limítrofes estén bien gobernados» [410].

En general, la PEV pretende hacer frente a las amenazas transfronterizas, trátese de riesgos para el medio ambiente o nucleares, inmigración ilegal, enfermedades transmisibles, tráfico de drogas, delincuencia organizada o redes terroristas, pues «aunque muchos de estos problemas sólo pueden resolverse en el marco de una cooperación internacional a gran escala, la cooperación regional y transfronteriza desempeña también una función importante que debería tener en cuenta específicamente el nuevo instrumento (de vecindad)» [411].

Ya en el primer documento de la Comisión destinado a lanzar la nueva política *(Una Europa más amplia)* se consideró que: «La *mayor proximidad geográfica* supondrá que la UE ampliada y los nuevos países vecinos tendrán el mismo interés en proseguir la labor de fomento de los flujos transnacionales de comercio y de inversiones así como *un interés compartido aún mayor en colaborar para hacer frente a las amenazas transfronterizas, desde el terrorismo hasta la contaminación atmosférica*». No cabe duda, además, del interés de la Unión en cooperar con los países vecinos para «garantizar que sus políticas de inmigración, procedimientos aduaneros y controles fronterizos no impidan ni retrasen la circulación legal de personas y mercancías» [412].

«Las nuevas oportunidades que ofrece la ampliación se acompañarán al mismo tiempo de desafíos», constató la Comisión en la Comunicación dirigida a *sentar las bases de*

---

ting and promoting the European Neigbourhood Policy, SEC (2005) 1521, de 22.11.2005.

[410] *Una Europa segura en un mundo mejor,* p. 15.

[411] *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad,* p. 5.

[412] *Una Europa más amplia,* pp. 3, 6 y 12.

un nuevo instrumento de vecindad, entre los que «la gestión segura y eficaz de las fronteras tendrá una importancia fundamental»; de ahí que al proponer los «objetivos relevantes» de la nueva política la Comisión insistiera en que: «Será fundamental facilitar el comercio y el tránsito protegiendo al mismo tiempo las fronteras de la Unión Europea contra el contrabando, el tráfico, la delincuencia organizada (incluida la amenaza terrorista) y la *inmigración ilegal* (incluida la de tránsito). La cooperación regional y transfronteriza puede ayudar a hacer frente a estos desafíos...» [413].

En el *Documento de Estrategia* destinado a servir de orientación al desarrollo de la PEV la Comisión afirmó la importancia de «fomentar una cooperación más estrecha a través de las fronteras exteriores de la UE y entre los propios vecinos de la UE, *especialmente entre los geográficamente más próximos entre sí*» [414], estimando que «la gestión de fronteras probablemente constituirá una prioridad en la mayoría de los planes de acción, puesto que es la única manera para la UE y sus vecinos de facilitar los movimientos transfronterizos legítimos. [...]. El objetivo, se concluye, es *facilitar la circulación de personas y al mismo tiempo mantener o incrementar un alto nivel de seguridad*» [415].

---

[413] *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad,* p. 4, párrafo 6, y p. 6 párrafo 8.3.

[414] *Documento de Estrategia,* «Cooperación regional», p. 24, énfasis añadido.

[415] *Documento de estrategia*), «Planes de acción», en relación con el ámbito relativo a «Justicia y asuntos de interior», p. 19, énfasis añadido. Asimismo, el Parlamento Europeo expresaba la opinión de que «la administración conjunta de la frontera entre la UE y el país de que se trate debería ser parte esencial del acuerdo de vecindad, con vistas a garantizar, por un lado, la seguridad de las fronteras, y por otro, la permeabilidad de la misma al comercio en la región fronteriza» (A6/2005/399, en el apartado «Hacia Acuerdos Europeos de Vecindad», párrafo 10; véase Comisión de Asuntos Exteriores, Documento de sesión, A6-0399/2005, Ponente Tannock, Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la Política europea de vecindad, de 7.12.2005). Véase también el

En relación, en particular, con la migración, la Comisión advirtió que «[l]os efectos del envejecimiento de la población y del declive demográfico, de la mundialización y de la especialización hacen que pueda ser beneficioso para la UE y sus países vecinos establecer mecanismos que permitan que los trabajadores puedan desplazarse al lugar en que se necesitan más sus competencias, [...] *la libre circulación de personas y trabajadores sigue siendo el objetivo a largo plazo.* Los intercambios culturales y técnicos podrían facilitarse en gran medida mediante la adopción por parte de los Estados miembros de la UE de una política de visados de larga estancia [...]. La UE debería ayudar a los países vecinos a reforzar las actividades de lucha contra la migración ilegal y de establecimiento de mecanismos eficaces de retorno, especialmente en el caso de los migrantes clandestinos en tránsito. La celebración de acuerdos de readmisión con todos los países vecinos, empezando por Marruecos, Rusia, Argelia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, será fundamental para la labor común de contención de la migración ilegal.» [416]

En la Comunicación relativa a la Consolidación de la PEV la Comisión señaló que la cuestión de agilizar la concesión de visados ha de contemplarse y regularse «en un marco más amplio, que contemple aspectos conexos, como la cooperación en materia de inmigración clandestina, en particular por vía marítima, la lucha contra la trata y el tráfico ilícito de seres humanos, la gestión eficaz de las fronteras, los acuerdos de readmisión y el regreso real de los inmigrantes clandestinos, y la tramitación adecuada de las solicitudes de protección de asilo internacional. Si los países

---

Documento de Estrategia sobre Cooperación Transfronteriza 2007-2013 del IEVA y Programa Indicativo 2007-2010 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf.).

[416] *Una Europa más amplia,* énfasis añadido, pp. 11-12.

socios se comprometen con determinación a trabajar en esa dirección, podría mejorarse considerablemente la situación relativa a los visados —simplificando y agilizando la concesión de visados para determinados tipos de viaje, en concreto los que respondan a fines comerciales, oficiales o educativos—, al tiempo que se intensificaría la labor conjunta de lucha contra la inmigración clandestina» [417].

Sin embargo, la Comisión constataba en esta misma Comunicación que: «Pese a que la cooperación con los países socios de la PEV en el ámbito de la movilidad y la inmigración se está intensificando, la PEV no ha incidido todavía de forma significativa en los desplazamientos de los ciudadanos de dichos países a la UE. La lentitud y el coste de los trámites de expedición de visados de corta duración (por ejemplo, para empresarios, investigadores, estudiantes, turistas o incluso para visitas oficiales) tienen un efecto disuasivo muy notorio ante los países socios y obstaculizan la consecución de muchos de los objetivos fundamentales de la PEV». La Unión, sigue la Comisión, «no puede cumplir plenamente los compromisos adquiridos en diversos ámbitos de la Política Europea de Vecindad si la posibilidad de realizar viajes de corta duración por motivos legítimos sigue estando limitada como lo está en la actualidad... Las largas colas delante de los consulados de la Unión Europea son la prueba bien visible de la existencia de obstáculos a la entrada en la Unión. La posibilidad de obtener en un plazo razonable visados de corta duración... será un indicador de la fuerza de la PEV» [418].

---

[417] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a la Consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, p. 6.

[418] *Ib.,* pp. 4 y 6.

3) Intervención política de la UE en la prevención de conflictos y gestión de crisis

El documento *Una Europa segura en un mundo mejor,* aprobado por el Consejo Europeo (diciembre de 2003) a propuesta del Alto Representante de la PESC, J. Solana [419], afirmaba: «La integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al *este de la Unión Europea* y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación [...]» [420].

En *Una Europa más amplia* la Comisión consideró que «una mayor participación de la UE en la gestión de crisis en respuesta a amenazas regionales específicas supondría una demostración tangible de la voluntad de la UE de asumir una mayor parte de la carga de la resolución de conflictos en los países vecinos. Una vez que se hubiera resuelto el conflicto, la capacidad civil y de gestión de crisis de la UE podría emplearse para el mantenimiento de la seguridad interna [...]» [421].

Asimismo, entre las prioridades de actuación establecidas por la Comisión en el *Documento de Estrategia* sobre la PEV se alude, en primer lugar, al compromiso «con acciones específicas que confirmen o refuercen la adhesión a los valores compartidos y a determinados objetivos de política exterior y de seguridad» [422].

---

[419] Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003, Conclusiones de la Presidencia, pp. 21-22, párrafos 83-86.

[420] Este interés ya había sido destacado con anterioridad en la carta conjunta al Consejo del Alto Representante para la PESC (J. Solana) y el Comisario C. Patten, ya citada (Joint letter on *Wider Europe,* 8 de agosto de 2002, Comunicado de prensa 12134/02 (Presse 279), p. 8, y 14183/02 (Presse 350).

[421] *Una Europa más amplia,* p. 13.

[422] *Documento de Estrategia,* p. 11.

En la Comunicación relativa a la Consolidación de la PEV la Comisión incluye el refuerzo de la cooperación política en la resolución de conflictos regionales entre los ámbitos en los cuales debería consolidarse dicha política, considerando que «la UE ha de ser más activa y estar más presente en los mecanismos regionales y multilaterales de resolución de conflictos y en las iniciativas de observación o mantenimiento de la paz»; caso contrario, «si la PEV no puede contribuir a la resolución de los conflictos en la región, no habrá logrado cumplir uno de sus objetivos fundamentales». «Esos conflictos», advierte la Comisión, «pueden poner en peligro la seguridad de la Unión, bien por el riesgo de que se produzca una escalada o un éxodo de refugiados, bien por la interrupción del suministro energético, el comercio y las conexiones de transporte, bien por la propagación del terrorismo y la delincuencia organizada, en particular, la trata de seres humanos y el tráfico de armas y estupefacientes» [423].

A los retos anteriores —y muy particularmente el relativo a la prevención de conflictos violentos [424]— se une en el Cáucaso meridional el desafío energético [425].

---

[423] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a la Consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM (2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, pp. 4 y 10.

[424] *Comunicación de la Comisión relativa a la Prevención de conflictos,* COM (2001) 211, final, de 11.4.2001; y el Programa de la Unión Europea para la prevención de conflictos violentos, adoptado por el Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001), cuyo principal objetivo es incorporar la dimensión «preventiva» en todas las acciones exteriores de la UE como elemento clave de la Estrategia Europea de Seguridad.

[425] Véase *infra* Cap. VI.2.

2.6. *Una aplicación diferenciada, gradual y cumulativa, basada en un modelo de referencia*

Como ya se ha indicado, la PEV pretende reflejar una «*visión clara* del desarrollo de relaciones más estrechas y más coherentes con los países vecinos a medio y largo plazo» [426], una política global que ofrezca a todos los vecinos las mismas oportunidades «en la constatación de unos valores compartidos y unos intereses comunes» [427]. Su objetivo: la creación de una zona de prosperidad, estabilidad y seguridad en la vecindad inmediata de la Europa de la Unión, a la que ésta ha de contribuir fomentando un anillo de países bien gobernados en el este de la UE y en las orillas del Mediterráneo [428].

Para realizar esta *visión* se tuvo presente que ni la Unión parte del mismo punto en las relaciones con los países vecinos llamados a participar en la oferta, ni estos tienen la misma capacidad —y/o interés— de afrontar las reformas que implica el desarrollo de la PEV al mismo ritmo. De manera que si bien la estrategia pretende aglutinar las relaciones de la Unión con sus vecinos, su aplicación no puede ser unitaria, sino *gradual* y *diferenciada* por países, lo que, sin perjuicio de que la Unión promueva en lo posible los procesos de cooperación regional y multilateral [429], ha llevado a una bilateralización sustancial de la PEV, particularmente en el Este de Europa.

El *Informe Napoletano* hace en este sentido referencia a «las diferencias geopolíticas entre los vecinos orientales y meridionales y considera que, si bien debería haber un

---

[426] *Una Europa más amplia,* p. 9. véase también p. 17.

[427] *Documento de Estrategia,* p. 9.

[428] Véase J. M. de Faramiñán, «Las relaciones de la Unión Europea con su entorno próximo», en F. M. Mariño (dir.) y C. J. Moreiro (coord.), *Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo,* Madrid-Barcelona, 2006, pp. 187-203.

[429] *Una Europa más amplia,* p. 3. Véase *infra* Cap.VI.

margen importante para desarrollar la cooperación subregional y regional en el Sur, en el Este resulta prometedor un enfoque bilateral ya que parece casi imposible lograr una cooperación regional a causa de las diferencias» [430].

La Comisión también fue consciente en *Una Europa más amplia* de que en las relaciones de la Unión con los vecinos del Sur y del Este, «la diferencia más importante es que, en el caso de los países del Mediterráneo, se incluye una vertiente regional explícita que fomenta el desarrollo de iniciativas intraregionales y de cooperación en una amplia gama de sectores» [431].

Con la perspectiva de «países diferentes e intereses comunes», la PEV se concibió así con «un enfoque diferenciado, gradual y basado en un modelo de referencia», que necesariamente había de partir del marco existente para las relaciones de la UE con los países vecinos, pues de lo que se trata no es de «pasar por encima» de dicho marco (a saber, los Acuerdos de Asociación concertados con los países de la *Asociación Euromediterránea,* y los Acuerdos de colaboración y cooperación (ACC) concertados entre 1997 y 1999 con los *Nuevos Estados Independientes)* [432], sino de «com-

---

[430] *Informe Napoletano,* p. 10, párrafo 17. «L'Europe de l'Est et la Méditerranée représentent à l'évidence des contextes et des enjeux politiques, des réalités socioculturelles et des potentiels de conflits locaux ou régionaux de nature très diferente. Le dénominateur commun finit par être assez modeste et la PEV se replie alors sur les relations bilaterales de l'UE avec les pays voisins», ha observado J. Rupnik («Introduction», *Les banlieues de l'Europe. Les politiques de voisinage de l'Union Européenne,* Paris, 2007, pp. 16-17).

[431] *Una Europa más amplia,* p. 8.

[432] Son la República de Armenia, la República de Azerbaiyán, Georgia, la República de Kazajstán, la República de Kirguizistán, la República de Moldavia, la Federación de Rusia, Ucrania y la República de Uzbekistán, en total, nueve acuerdos de características similares, que crean un Consejo de cooperación para velar por la aplicación de sus estipulaciones, cuyo objeto principal consiste en consolidar la democracia en esos países y desarrollar su economía gracias a la cooperación en una extensa gama de materias y al mantenimiento de un diálogo político.

pletar las políticas y los mecanismos existentes, basándose en ellos» [433].

Enfoque *diferenciado* porque, como señaló la Comisión «las diferencias se reflejan en la variedad y la intensidad de las relaciones que mantiene actualmente la UE con sus nuevos países vecinos y de las relaciones entabladas entre dichos países vecinos. Dadas las diferentes situaciones de partida y objetivos también diferentes», continúa la Comisión, «es obvio que el nuevo enfoque comunitario no puede ser una política única... los países vecinos no parten del un mismo punto en sus relaciones con la UE. Algunos socios ya tienen acuerdos de libre comercio [los países del Sur del Mediterráneo], con distinto grado de alcance y detalle, mientras que otros han iniciado un proceso de desarrollo de una colaboración estratégica con la UE [Rusia, luego excluida de la PEV], siendo uno de los aspectos de ello la integración económica con la UE. Al tiempo que la UE debe tener como objetivo conseguir un enfoque más coherente, ofreciendo las mismas oportunidades en todos los países vecinos, *la diferenciación entre países deberá seguir siendo la base de la nueva política de vecindad*» [434].

---

[433] *Una Europa más amplia,* pp. 4, 16.

[434] *Una Europa más amplia,* énfasis añadido, pp. 5, 6,17. En el mismo sentido, el *Documento de Estrategia* de la Comisión sobre la PEV considera que «Las relaciones entre la UE y la mayoría de los países que participan en la política europea de vecindad ya se encuentran muy desarrolladas. En Europa oriental, los Acuerdos de Colaboración y Cooperación forman la base de las relaciones contractuales. En el Mediterráneo, la *Asociación Euromediterránea* («Proceso de Barcelona») proporciona un marco de cooperación regional que se contempla con una red de Acuerdos de Asociación. Estos acuerdos permiten desarrollar la cooperación y la integración económica en numerosos terrenos y todavía ofrecen otras potencialidades que aún no se han abordado. La política europea de vecindad orienta el camino a seguir para aumentar la cooperación en una serie de ámbitos muy concretos para que, en un primer momento, la UE y sus socios puedan aprovechar plenamente las estructuras ya implantadas», *Documento de Estrategia,* p. 8.

Enfoque *gradual* porque —sigue la Comisión en el mismo Documento— «los países socios tienen una capacidad variable, en algunos casos limitada, de llevar a cabo reformas rápidas y una transición global. Deberán dar muestras de un firme compromiso para desarrollar su capacidad administrativa, institucional y jurídica. Por tanto *no hay alternativa a la adopción de un enfoque gradual.* La ampliación de los beneficios...,incluida una mayor asistencia financiera, deberá realizarse de modo que premie las reformas, reformas que, hasta el momento, las políticas y los incentivos actuales de la UE no han conseguido que se lleven a cabo en todos los casos. En consecuencia, *el compromiso de la UE deberá ser* **gradual y supeditarse al logro de los objetivos de reforma que se acuerden.** Sólo se concederán nuevos beneficios en función de los avances que hagan los países socios en las reformas política y económica. En caso de que no haya avances, no se ofrecerán estas posibilidades» [435].

El hecho de que la aplicación bilateralizada, diferenciada y gradual, implique diferentes niveles de profundización en las relaciones con los vecinos ¿acaso no podría generar como efecto no pretendido, «líneas divisorias» de otra índole, a saber, entre los países llamados a ser socios? Esta interrogante responde, sin embargo, a un planteamiento incorrecto de la cuestión, pues las *diversas velocidades* en la progresión de la relación de vecindad no ha de confundirse con *líneas divisorias,* menos aún cuando, aun diferenciada y gradual en su aplicaciones, se cuenta con un marco común de referencia. Otra cosa es que la *europeidad* de algunos de los países llamados a ser socios —dentro de los cuales tam-

[435] *Una Europa más amplia,* énfasis añadido, negrita en el original, p. 17. «Cuanto más progrese un país socio en la aplicación de reformas, más estrecha podrá ser su relación con la UE y más respaldo debería recibir», reiteró la Comisión en la *Comunicación de relativa a la Consolidación de la PEV* (COM (2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, p. 4).

bién se puede hablar de las *diversas velocidades* generadas por el criterio de *diferenciación*— permita trazar una *línea divisoria* entre unos y otros *vecinos* [436].

2.7. *Los planes de acción*

Desde los orígenes de la nueva estrategia la Comisión propuso que los principios de *diferenciación* y *progresividad* se establecieran por medio de *planes de acción* nacionales y/o regionales [437]. El método propuesto consistía en definir un conjunto de prioridades en una serie de ámbitos clave [438] «que habían de plasmarse en *planes de acción,* «acordados en común» [439] (pues «la UE no quiere imponer a sus socios ni prioridades ni condiciones» y para el éxito de la PEV «la implicación conjunta en el proceso... resulta indispensable») [440]. Estos Planes de Acción bilaterales son de importancia vertebral para el éxito de la PEV. Establecen una agenda de reformas políticas y económicas, con prioridades a corto y medio plazo (3-5 años) y para facilitar la consecución de sus objetivos la UE ofrece asistencia técnica y financiera [441].

---

[436] Véase *infra* Cap. II.3.

[437] *Una Europa más amplia,* p. 17.

[438] A saber: «diálogo y reforma política, intercambios comerciales y medidas que preparen a los socios para aumentar gradualmente su participación en el mercado interior de la UE; justicia y asuntos de interior, energía, transporte, sociedad de la información, medio ambiente, investigación e innovación, así como política social y contactos entre comunidades («persona a persona»)»*Documento de Estrategia,* p. 3. Véase también *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad* (2003), pp. 5-6.

[439] *Documento de Estrategia,* p. 3.

[440] *Documento de Estrategia,* p. 9.

[441] De hecho, una vez lanzada la PEV y diseñada su estrategia la secuencia de su aplicación ha sido: 1) elaboración de *informes-país* en los que se describe la situación política, económica, social e institucional de los llamados a ser vecinos de la Unión; 2) adopción del instrumento operativo principal, i.e., los denominados *planes de acción* acordados

Bajo el epígrafe «Diferenciación» el *Documento de Estrategia* de la Comisión dice: «El punto de partida de los planes de acción es un *conjunto común de elementos* que se corresponden con los objetivos de la política europea de vecindad... En cambio, el plan de acción y las prioridades convenidas con cada socio dependerán de las circunstancias particulares de cada caso y variarán en función de la situación geográfica, política y económica del país, de sus relaciones con la Unión Europea y con los países vecinos, de sus programas de reforma cuando éstos existan, de sus necesidades y de sus capacidades, así como de los intereses percibidos en el contexto de la política europea de vecindad. De esta forma, los planes de acción con cada socio estarán diferenciados. La diferenciación deberá basarse en un claro compromiso con los valores compartidos y al mismo tiempo encajar en un planteamiento regional coherente, especialmente allí donde una mayor cooperación regional pueda generar beneficios manifiestos» [442].

En este mismo documento la Comisión desarrolla los ámbitos clave a los que han de responder los planes de acción [443]:

En primer lugar, el c*ompromiso con los valores comunes:* respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. Se insiste en que la aplicación efectiva de estos compromisos es un elemento esencial en las relaciones de la UE con sus socios.

---

mutuamente (*joint ownership*), en los que se hacen constar los compromisos de las partes en las áreas materiales que cubre la PEV, y, 3) adopción de un instrumento de vecindad que permita racionalizar los programas a través de los cuales se desarrollan las diversas áreas de colaboración entre vecinos.

[442] *Documento de Estrategia,* p. 9.

[443] *Documento de Estrategia,* pp. 14-23.

En segundo lugar, *un diálogo político más eficaz* sobre cuestiones de política exterior y de seguridad, así como asuntos regionales e internacionales, la prevención de conflictos y gestión de crisis y de las amenazas comunes a la seguridad (por ej. terrorismo y sus causas, proliferación de armas de destrucción masiva y exportación ilícita de armas).

En tercer lugar, la *política de desarrollo económico y social:* «El enfoque propuesto por la política europea de vecindad tiene importantes implicaciones económicas, puesto que contempla unas relaciones comerciales más preferentes y una mayor asistencia financiera y técnica. También abre a los países vecinos la perspectiva de participación en el mercado interior de la UE gracias a una aproximación en la legislación y la reglamentación, la participación en una serie de programas comunitarios y un aumento de la interconexión y de los vínculos físicos con la UE». Asimismo se destaca la importancia del desarrollo socioeconómico, el empleo, la política social y las reformas estructurales; en cualquier caso, los asuntos relacionados con la circulación de trabajadores seguirán tratándose en el contexto de los Acuerdos de Colaboración y Cooperación.

En cuarto lugar, el *comercio y mercado interior.* Se pretende una aproximación legislativa; al tiempo se recuerda que la PEV prevé una mayor apertura de los mercados conforme a los principios de la OMC.

En quinto lugar, se menciona la *justicia y asuntos de interior;* en efecto, «[l]os socios se enfrentan a retos crecientes en el terreno de la justicia y de los asuntos de interior» como son la presión migratoria procedente de terceros países, el tráfico ilícito de seres humanos y, de nuevo, encontramos citado el terrorismo. En estas cuestiones, además, se insta a que «se ratifiquen y apliquen los convenios internacionales pertinentes.»

En sexto lugar, la *conexión con los vecinos.* Al respecto, entre los elementos principales de la PEV se citan la energía

(profundización de nuestra asociación estratégica con los países vecinos en lo que respecta a la energía), el transporte (sistema de transporte eficientes, multimodales y sostenibles), el medio ambiente (la contaminación del medio ambiente no respeta fronteras, por lo que la mejor manera de abordar este problema será una combinación de actuaciones de carácter internacional, regional y nacional), la sociedad de la información y la investigación e innovación.

Por último se hace una referencia a los *contactos entre comunidades, programas y agencias.*

El seguimiento corre a cargo de los organismos creados en virtud de los Acuerdos de Colaboración y Cooperación (ACC) o de los Acuerdos de Asociación (AA), que presentan la ventaja de reunir a representantes de los países socios, los Estados miembros, la Comisión Europea y la Secretaría del Consejo [444]. Se propuso que la Comisión—en sentido similar a como viene haciendo en relación con los países candidatos a la membresía— elaborara informes periódicos por país, teniendo en cuenta las evaluaciones realizadas por las autoridades del país socio, decidiendo el Consejo si cabe o no pasar a la siguiente etapa de relaciones. Los planes de acción se revisarán y podrán ser adaptados en función de los progresos realizados. Se trata de un proceso dinámico. A cambio de avanzar en las reformas, se ofrecen incentivos en forma de mayor integración en los programas y redes europeas, mayor asistencia y mejor acceso a los mercados.

Se propone que la Comisión redacte un informe intermedio, con la contribución del Alto Representante, sobre temas relacionados con la cooperación política y la PESC, en un plazo de dos años a partir de la aprobación de un plan de acción, y luego otro informe en un plazo de tres años.

---

[444] *Documento de Estrategia,* p. 11.

Teniendo en cuenta que la PEV parte del marco de relaciones de vecindad preexistente, el cuadro que actualmente ofrece los vínculos convencionales de la UE con los países socios es el siguiente [445]:

	AA/ACC	Programas	Plan Acción (fecha adopción)
Argelia	AA-2005	Preparac.	—
Egipto	AA-2004	Marzo 05	2006
Israel	AA-2000	Mayo 04	11.04.2005
Jordania	AA-2002	Mayo 04	11.01.2005
Líbano	AA-	Marzo 05	2006
Libia	—	—	—
Marruecos	AA-2000	Mayo 04	27.07.2005
ANP	AA-1997	Mayo 04	04.05.2005
Siria	Pdt. Ratific.	—	—
Túnez	AA-1998	Mayo 04	04.07.2005
Bielorrusia	—	—	—
Moldavia	ACC-1998	Mayo 04	22.02.2005
Ucrania	ACC-1998	Mayo 04	21.02.2005
Armenia	ACC-1999	Marzo 05	14.11.2006
Azerbaiyán	ACC-1999	Marzo 05	14.11.2006
Georgia	ACC 1999	Marzo 05	14.11.2006

El siguiente paso en el desarrollo de las relaciones bilaterales de vecindad incluye la posibilidad del establecimiento de nuevos vínculos contractuales con los países socios que, según propuso la Comisión, podrían adoptar la forma de *Acuerdos Europeos de Vecindad,* «cuyo alcance se definiría a la luz de los avances en el cumplimiento de las prioridades fijadas en los planes de acción» [446].

[445] Puede consultarse en la página de la Comisión Europea sobre la política europea de vecindad, http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1467.

[446] *Documento de Estrategia,* p. 4.

2.8. *Una primera auto-evaluación*

En la Comunicación relativa a la Consolidación de la PEV la Comisión presentó, tras dieciocho meses de aplicación, sus aspectos positivos y deficiencias. Entre los primeros: la *integración,* en la medida en la PEV proporcionaba un marco único y claro que abarcaba la vecindad en su conjunto, pudiendo analizarse y tratarse todas las cuestiones relativas a las relaciones entre la UE y cada uno de sus socios, la *asunción común,* en tanto el instrumento operativo de esta política —el Plan de Acción— se negocia enteramente y se adopta de mutuo acuerdo a nivel político; el *carácter concreto,* pues a pesar de su amplia cobertura, los Planes de Acción son detallados, lo que facilita en gran medida el análisis, la adopción y la consecución de objetivos precisos, mensurables y circunscritos en el tiempo; por último, el *mejor empleo de los fondos,* gracias al nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) [447].

En cuanto a las deficiencias, la Comisión cita en particular la integración comercial y económica, la movilidad e inmigración y los conflictos regionales [448]. En relación con lo primero la Comisión advierte que es preciso ofrecer a todos los socios de la PEV una perspectiva clara de integración comercial y económica con la Unión y contemplar en las ofertas de liberalización mayor acceso a todos los ámbitos que presentan potencial e interés económicos para ellos, incluyendo productos que revistan gran importancia para esos países. Las otras deficiencias ya han sido consideradas en páginas anteriores.

En la misma Comunicación la Comisión propone un nuevo e interesante *enfoque transversal* para desarrollar la PEV, pues si bien sustenta que ésta ha de seguir siendo esen-

---

[447] COM (2006) 726 final, p. 3.
[448] *Ib.,* pp. 3-4.

cialmente bilateral entre la UE y cada uno de los socios, considera que hay campos que podrían abordarse en un marco multilateral. La Comisión cita, a título de ejemplo, los sectores de la energía, los transportes, el medio ambiente, el desarrollo rural, la sociedad de la información, la cooperación en materia de investigación, la sanidad, los servicios financieros, la gestión de fronteras, las migraciones y los asuntos marítimos, problemas, subraya, que no suelen ser puramente bilaterales, de manera que el debate y la actuación en común y la cooperación entre la UE y la mayoría o la totalidad de los socios de la PEV podrían resultar beneficiosos. La Comisión no se recata en priorizar, por su importancia y urgencia, los sectores de la energía (ampliando el Tratado de la Comunidad de la Energía) y los transportes (mediante acuerdos aéreos horizontales y globales). Para algunos de los temas podrían seguirse, dice la Comisión, «métodos relativamente informales, como reuniones *ad hoc* o reuniones más regulares a nivel ministerial o de expertos. Otros podrían tratarse en un marco más institucionalizado o integrado» [449].

En el marco del IEVA se han adoptado recientemente Documentos de Estrategia Regional *(Strategy Paper* 2007-2013 y Programa Indicativo, 2007-2010), para la Asociación Euromediterránea [450] y para la Región Oriental [451], que asumen este nuevo enfoque transversal, el mismo que trasluce la iniciativa —lanzada el 11 de abril de 2007— de cooperación de la Unión Europea para la región del Mar Negro («Sinergia del Mar Negro») [452].

---

[449] COM (2006) 726 final, p. 9.

[450] V. en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_summary_es.pdf.

[451] V. en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf.

[452] *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Sinergia del Mar Negro. Una nueva iniciativa de cooperación regional,* COM(2007), 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007. Véase *infra* Cap. VI.1.

2.9. *¿Es necesario crear nuevos instrumentos (financieros)? El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)*

En 2003 la Comisión aludió *(Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad)* a las dificultades que limitan el impacto de la cooperación a lo largo de las fronteras exteriores de la Unión debido a los sistemas diferentes aplicados a la gestión financiera de los fondos comunitarios (INTERREG [453], TACIS [454] y MEDA [455]), lo que supone distintas funciones y responsabilidades de la Comisión, por un lado, y de las autoridades nacionales, regionales o locales, por otro, diferencias que radican, especialmente, en los niveles inadecuados de financiación, el proceso de programación, la selección y ejecución de los proyectos y su seguimiento.

---

[453] La iniciativa comunitaria INTERREG (Reglamento CE n.º 1260/1999 del Consejo, de 26 de junio de 1999, y orientaciones relativas a INTERREG III, DO C143 de 23 de mayo de 2000) es uno de los instrumentos financieros aplicables en el marco de los Fondos Estructurales de la Unión Europea y presta apoyo a la cooperación transfronteriza y transnacional entre los Estados miembros y los países vecinos, pero sólo pueden utilizarse dentro de la Unión, por lo que los Programas INTERREG destinados a las fronteras exteriores de la UE requieren por tanto una fuente de financiación para las actividades desarrolladas en el país vecino, *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad,* p. 6.

[454] El programa TACIS de cooperación transfronteriza (Reglamento (CE, Euratom) n.º 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999) presta apoyo a la cooperación transfronteriza con las regiones fronterizas occidentales de Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia; en este contexto, el «mecanismo a favor de los proyectos a pequeña escala» presta ayuda cada vez mayor a las iniciativas transfronterizas y a los demás proyectos de cooperación ejecutados conjuntamente con INTERREG; *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad,* p. 7.

[455] En el Mediterráneo, el programa MEDA (Reglamento (CE) n.º 2698/2000 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000) presta apoyo, en términos generales, a la cooperación regional entre los países de la orilla meridional y oriental del Mediterráneo, si bien no ha financiado aún actividades de cooperación con los Estados miembros, *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad,* p. 7.

Se consideró que el concepto del nuevo instrumento financiero de vecindad ofrecería la posibilidad de elaborar un enfoque único en materia de cooperación más allá de las fronteras exteriores de la Unión, que podría resolver los problemas actuales, aun planteando cuestiones jurídicas y financieras, referidas en particular a la actual separación entre fuentes de financiación externas e internas.

Dado que se habían establecido perspectivas financieras hasta finales de 2006 y se habían suscrito compromisos financieros para algunos instrumentos hasta esa fecha, la Comisión propuso proceder en dos fases: una inicial, que abarcaría el periodo 2004-2006, dentro el marco jurídico ya existente, y una segunda, a partir de 2007, en la que se crearía un nuevo instrumento financiero de vecindad, que debería aplicarse en igualdad de condiciones a ambos lados de la frontera exterior de la Unión Europea y se basaría en un planteamiento más global a través de medidas de cooperación transfronteriza y regional en las zonas colindantes [456]. En la UE no había ningún precedente jurídico para un instrumento de naturaleza dual dedicado a la política exterior y a la cohesión económica y social y con la ambición de funcionar en pie de igualdad a ambos lados de la frontera exterior de la Unión. El IEVA financiará proyectos conjuntos propuestos por y para los participantes de los Estados miembros de la UE y de los países socios. De este modo complementará los instrumentos de financiación externa e interna que sólo pueden operar a un solo lado de las fronteras de la Unión [457].

---

[456] *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad,* pp. 6-12; *Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013),* COM (2004) 101 final, de 11.2.2004.

[457] *Documento de Estrategia,* p. 31. El Reglamento (CE) N.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 (DO L 310, 9.11.2006, pp. 1-2) establece las disposiciones generales relativas a la creación del IEVA. El Reglamento se concibe como uno

Gracias al IEVA, enfatiza la Comisión al hacer balance de la PEV en diciembre de 2006, la asistencia comunitaria a los *países socios* (entre los que a tales efectos se incluye como se dijo la Federación de Rusia) «estará explícitamente determinada por las políticas, aprovechará nuevas formas de cooperación (cooperación transfronteriza, TAIEX, hermanamiento, etc.) y dispondrá de mayores recursos. Para los socios de la PEV hasta ahora beneficiarios del programa TACIS, el IEVA supondrá un verdadero progreso, pues se pasará de una asistencia técnica a una verdadera cooperación». Considera la Comisión que se trata de una mejora considerable respecto de lo que se venía haciendo porque, por ejemplo, el IEVA será mucho más flexible que los instrumentos anteriores (en particular, TACIS) y supondrá un aumento de los recursos disponibles (del 32% en precios constantes, entre 2000-2006 y 2007-2013). También se pondrán a disposición de los socios de la PEV otros instrumentos nuevos de cooperación (derechos humanos, seguridad nuclear y programas temáticos) [458].

De momento, en el marco del IEVA se han adoptado Documentos de Estrategia Regional (2007-2013) y Programas Indicativos Regionales (2007-2010) tanto para la Asociación Euromediterránea como para la Región Oriental [459]. El

---

de los instrumentos generales de apoyo directo a la política exterior de la Unión Europea.

[458] Ahora bien, considerando que es importante maximizar las repercusiones y efecto multiplicador de la financiación comunitaria y buscar sinergias entre el IEVA y otros fondos comunitarios, así como con los Estados miembros y sus instituciones financieras, las IFI y los demás donantes, la Comisión anuncia que tiene previsto introducir dos mecanismos de financiación innovadores y reservar una parte importante de la financiación en el marco del IEVA para los mecanismos de apoyo a la gobernanza y la inversión (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la Consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, pp. 3 y 13-14).

[459] Véanse en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi

Programa, en este caso, se propone complementar los documentos estratégicos nacionales (DEN) elaborados para cada país de la región (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, la Federación de Rusia y Ucrania) [460].

3. La problemática relación entre membresía y vecindad

Si la estrategia de adhesión se ha mostrado como un instrumento de política exterior eficaz —quizás el más eficaz— en la creación del «círculo de prosperidad y estabilidad» concretado en la membresía, la vecindad pretende la creación de un segundo círculo que llegue a ser calificado también como próspero y estable, pero sin ser confundido con el primero. Si hasta el momento la estrategia de adhesión había constituido la prioridad en términos de la política exterior de la Unión Europea —lo que llevaba aparejado, inevitablemente, el problema relativo a la definición de sus *límites*—, deslizar la prioridad a la nueva política de vecindad busca, asimismo, cerrar, siquiera temporalmente, el debate sobre la extensión máxima de la Europa de la Unión [461]. Cabe preguntarse si podrá conseguirlo.

---

[460] En relación con esta región, la ayuda de la CE durante el período de referencia tiene como objetivo principal incrementar la cooperación en ámbitos fundamentales dentro y entre los países de la región y la UE, sobre todo en cinco ámbitos estratégicos: i) redes; ii) medio ambiente y sevicultura; iii) gestión aduanera y migratoria, lucha contra la delincuencia internacional y aduanas; iv) actividades de cooperación interpersonal, información; y v) minas terrestres antipersonal.

[461] Günter Verheugen, entonces miembro de la Comisión Europea, expuso la cuestión en la Conferencia ministerial relativa a las democracias de Vilnius y Visegrad, celebrada en Bratislava el 19 de marzo de 2004, en los siguientes términos: «our Neighbourhood policy is distinct from enlargement. It neither prepares for enlargement, nor rules it out at some future point. For the time being the accession of these countries is not in our agenda» (Speech/04/141, p. 4).

En tanto instrumentos de política exterior europea, las estrategias de vecindad y de adhesión se caracterizan por su esencial autonomía. «La respuesta a problemas prácticos planteados por la proximidad y la vecindad debe considerarse que es independiente de la cuestión de la adhesión a la UE», afirma la Comisión [462]. Pero la distinción, más allá de la retórica de las instituciones comunitarias, se revela difícil. Una cosa son las palabras y otra bien distinta las realidades que se van configurando en la práctica. Al adoptar como patrón en el diseño de la estrategia de vecindad la estrategia de adhesión, ésta la ha *contaminado.* La PEV ha de llevar a sus beneficiarios al punto más cercano posible a la *Europa de la Unión,* pero sin ser miembro de ella [463]. En eso radica su entraña. Si la perspectiva de la adhesión ha resultado ser un fuerte incentivo para efectuar reformas y, como tal, un instrumento de política exterior de la Unión eficaz, la PEV pretende ahora un grado de compromiso similar al exigido para ser candidato a la adhesión sin ofrecer a cambio el mismo premio. De esta manera, junto a los criterios de Copenhague para la adhesión se yuxtaponen unos «criterios de Copenhague *bis* para la vecindad», cuyo cumplimiento por el *buen vecino* puede llegar al paroxismo si, además, se encuentra situado geográficamente en esa Europa que es un *continente* y, aún así, no le ofrece perspectivas de adhesión.

En este sentido puede afirmarse que la iniciativa *Una Europa más amplia* ha operado —al menos respecto de los países del *entorno próximo* situados en el continente europeo— una suerte de sustitución, tal vez inadecuada, del debate, al

---

[462] *Una Europa más amplia,* pp. 3-5. Asimismo, en el *Documento de Estrategia* sobre la PEV se subraya que los medios que la Unión ofrece para reforzar las relaciones con los países socios se distingue de las posibilidades ofrecidas a los países europeos en virtud del artículo 49 del TUE (solicitudes de adhesión) (p. 3).

[463] En las palabras utilizadas por Romano Prodi, entonces Presidente de la Comisión, en la Sexta Conferencia Mundial ECSA, cit.

pretender trasladarlo al espacio exterior de la *Europa de la Unión* sin una previa y clara definición de sus límites. En otras palabras, se habría tratado de hurtarse a esta cuestión, posponiéndola, mediante la generación de nuevas categorías aplicables, al margen de su voluntad, a los *vecinos.* De ahí la necesidad de aclarar los términos en los que la relación vecindad-adhesión o membresía se estructura. De no ser así puede caerse en una identificación errónea de los beneficios que se ofrecen a los Estados llamados a ser vecinos [464], en malentendidos de las mismas instituciones de la Unión al identificar los destinatarios de una y otra estrategia, proponiendo, por ejemplo, la inclusión en la PEV de algún país situado en el camino de la adhesión [465] y, en todo caso, en frus-

[464] La Comisión, tanto en *Una Europa más amplia* como en el *Documento de Estrategia 2004* propone como opción y objetivo respecto de los vecinos el establecimiento de un espacio económico común europeo similar al actual EEE. Sin embargo, puede plantearse si este es el modelo adecuado para la PEV. Esta duda fue adelantada por el Comité Económico y Social Europeo en su dictamen de 11 de diciembre de 2003. En un pasaje ilustrativo el Comité apuntaba: «El EEE se caracteriza por la plena asunción de las normas del mercado interior y la capacidad de supervisarlas y, al mismo tiempo, por la escasa influencia que se ejerce en la toma de decisiones de la UE. Los países que actualmente componen el EEE cuentan con sistemas económicos competitivos y sistemas políticos y sociales estables, y deciden voluntariamente no participar en dichas decisiones. Para los países del Este [i.e., Ucrania, Moldavia y Bielorrusia] la opción del EEE es una ilusión: *si cumplieran las condiciones previas podrían convertirse en Estados miembros.* Pero si no cumplen dichas condiciones, el acceso al mercado interior es parcial y perjudicial para sus economías, y el riesgo de *dumping* social y de distorsión de la competencia enorme» (*DO* C 80, de 30 de marzo de 2004, par. 5.2.1, énfasis añadido).

[465] Desde esta perspectiva la situación de Turquía puede ilustrar la dificultad de establecer una distinción clara entre la estrategia de vecindad y la estrategia de adhesión. Inicialmente excluida de la PEV y al menos en tanto se decidía su admisión en la estrategia de preadhesión —como finalmente lo fue—, no faltaron voces que reclamaron su inclusión. Así, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 20 de noviembre de 2003, afirmaba que «independientemente de la cuestión de una posible adhesión,

tración de legítimas expectativas una vez que se metaboliza la idea de que la adhesión a la Unión constituye el único instrumento real de una «cooperación más estrecha».

¿Cabe esperar de la PEV que las fronteras de la UE no sean *líneas divisorias* para los *vecinos* del *continente* europeo? Las *fronteras* entre los ahora nuevos miembros y los que se mantienen extramuros de la Unión no han cambiado de naturaleza por el hecho de la ampliación, ni se ha modificado su trazado. Siguen siendo fronteras y, por tanto, dividen. Pero la integración de los primeros en un proyecto político diverso ha hecho que donde antes existía una relación fronteriza más o menos fluida, resultante de los lazos entre los Estados concernidos, incluso de su común pertenencia en un próximo pasado a un bloque regional o a una federación, la relación fronteriza haya devenido y aún pueda devenir más rígida y ser apreciada por los que se quedan fuera como la conversión de la vieja y conocida frontera en una *línea divisoria* [466]. Si la idea de frontera no es nueva, este tipo de «líneas» respecto de las cuales la Comisión expresa sus cautelas, lo son menos [467].

Es, precisamente, el entorno próximo de los vecinos europeos el que incide de forma más notoria en el debate actual

---

se debería incluir a ese país en la nueva política de *una Europa más amplia*» (*DO* C 87, de 7 de abril de 2004, par. 11 y 12, respectivamente).

[466] Piénsese, por ejemplo, en la adhesión de los nuevos miembros de la Unión ampliada al denominado *acervo Schengen.* Véase a estos efectos, J. Apap y A. Tchorbadjiyska, «What about the Neighbours? The Impact of Schengen along the EU's External Borders», *CEPS Working Document,* N.º 210/October 2004.

[467] En este sentido se puede tomar nota de las palabras contenidas en la Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de adhesión de Polonia a la Unión Europea y el estado de las negociaciones, de 5 de septiembre de 2001 (*DO* C 72 E/177, de 21 de marzo de 2002): «[El Parlamento Europeo] *desea evitar el peligro de un «telón de papel» en las fronteras exteriores* de Polonia después de su adhesión a la UE, y por ello respalda el propósito de las autoridades polacas de introducir un régimen fronterizo flexible» (par. 13, énfasis añadido).

sobre los *límites de Europa* a través, sobre todo, de las relaciones que para esa *Europa más amplia de vecinos europeos* puedan existir entre la «vecindad» y la «membresía». Desde este punto de vista sería posible afirmar que las «líneas divisorias» que la PEV pretende evitar no sólo se manifiestan en las dificultades inherentes a la gestión de las nuevas fronteras exteriores de la Unión, sino respecto de la situación de aquellos países que, con independencia de haber formulado una «opción a favor de Europa», sólo podrán aspirar, por el momento a estar cerca políticamente de ella. Son estos países confinados —con su aquiescencia o sin ella— a la vecindad los que han planteado con insistencia la necesidad de evitar, al menos durante el tiempo que dure esa situación de vecindad, la creación de «nuevas líneas divisorias» [468], cuyos efec-

[468] Salvo error, la primera vez que la expresión «línea divisoria» aparece en la jerga comunitaria es en 1999, en el documento que plasma la visión de Rusia sustentada por la Unión Europea (cfr. Estrategia Común 1999/414/PESC del Consejo Europeo, de 4 de junio de 1999, sobre Rusia (*DO* L 157, de 24 de junio de 1999). Pero la primera vez que se puede constatar el uso de esa expresión finalista en relación con la ampliación de la Unión y sus consecuencias es al hilo de su visión de la colaboración con Ucrania concretada en la Estrategia Común 1999/877/PESC, de 11 de diciembre de 1999 (*DO* L 331, de 23 de diciembre de 1999). De una manera general se decía: «La colaboración estratégica entre la Unión Europea y Ucrania, basada en valores e intereses comunes, es un factor determinante para acrecentar la paz, la estabilidad y la prosperidad en Europa. La libertad, la independencia y la estabilidad de Ucrania figuran entre los *mayores logros de la nueva Europa exenta de líneas divisorias*» (par. 1 énfasis añadido). Si se quiere observar, desde el punto de vista de un país como Ucrania, la posibilidad de que la ampliación cree «lineas divisorias», puede consultarse el informe de evaluación del estado de aplicación del Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre la Unión y Ucrania elaborado por el Comité de Cooperación establecido en dicho acuerdo. En dicho informe —bajo el título *Joint Report on the Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and Ukraine*—, presentado en marzo de 2003, se pueden leer las siguientes palabras: «Ukraine has expressed its concern that few actions have so far been taken to address the possible problems, which the EU enlargement would

tos más perjudiciales —al menos desde un punto de vista práctico— pueden ser ilustrados de una manera clara cuando la ampliación ha tenido por consecuencia la generación de situaciones territoriales singulares (Kaliningrado) [469], pero que en absoluto se limitan a las cuestiones relativas a la gestión de una frontera y a los flujos transfronterizos. Si puede gestionarse eficazmente una frontera sin que ello signifique compartir unos «valores comunes», esta última exigencia sólo cobra sentido cuando se aspira y se espera ser parte de un mismo proyecto político [470].

En este sentido la PEV, nacida para cerrar el debate sobre los límites de Europa, puede coadyuvar a realimentarlo. De hecho, es ilusorio imaginar que podrá evitarse la cuestión de la adhesión a la Unión Europea de un país que cumpliendo los «criterios de Copenhague *bis*», esto es, del *buen vecino,* está situado además en ese continente que es Europa. En este sentido se ha llegado a afirmar que «todo intento de encontrar una definición del concepto de «vecindad» que no haga una sola mención a una eventual adhesión se ha revelado como provocación, más que contribución a

---

bring to Ukraine, and to prepare EU-Ukraine relations to challenges to be met alter the enlargement. The Ukrainian side is particularly concern with introduction of visa regime by Ukrainian neighbours. *Free movement of persons between Ukraine and its western neighbours was a big achievement of post Cold War Central and Eastern Europe* and Ukraine has indicated it should be respected and renewed by common efforts as soon as possible» (p. 8, par. 39, énfasis añadido).

[469] Véase *infra* Cap. IV.2.

[470] Quizá sea la complejidad de la cuestión lo que llevó a O. Rehn, Comisario para la ampliación, a hacer uso de una distinción conceptual manejada por geógrafos y antropólogos entre *borders* y *frontiers,* señalando que el primer concepto es restrictivo y estático mientras que el segundo es innovador y dinámico y afirmando que «*frontiers* denota desafíos y *borders* meramente geografía», por lo que él prefiere hablar de las próximas *frontiers* de Europa «*Europe's frontiers a dynamic concept*», Speech/07/160, EPC/LES/King Baudouin Foundation, Bruselas, 19 de marzo de 2007.

una clarificación» [471]. Como veremos a continuación, no ha sido necesario esperar demasiado para observar cómo ha sido recibida esta política de vecindad por Estados —Ucrania el más notorio— situados en el *continente europeo,* al ser fijados en el límite exterior de la Unión [472].

La desorientación sobre los límites geográficos máximos de la Unión Europea es una tentación para tratar de dar el salto de la estrategia de vecindad a la de adhesión. Desde este punto de vista la PEV nace condicionada por la inseguridad de la Unión frente a potenciales ampliaciones no previstas en la actualidad [473]. Teniendo en cuenta que la *euro-*

---

[471] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una Europa más amplia», de 11 de diciembre de 2003, par. 5.3 (*DO* C 80, de 30 de marzo de 2004).

[472] El caso de Ucrania es, una vez más, paradigmático: el Consejo Económico y Social Europeo recogía en su dictamen de 11 de diciembre de 2003 la reacción de diversas autoridades ucranianas frente a la iniciativa de la Comisión con los siguientes términos: «La mayoría de los representantes ucranianos pidió un mayor reconocimiento en tanto que país europeo y principal socio estratégico en una Unión Europea ampliada. Las perspectivas ofrecidas les resultaron *decepcionantes y poco claras, ya que se evitaba toda alusión a una eventual adhesión a la UE*», par. 4.3.1, énfasis añadido (*DO* C 80, de 30 de marzo de 2004).

[473] «Quien admita a Turquía tendrá que aceptar a Ucrania y Bielorrusia». Estas palabras del entonces comisario Bolkestein en el discurso inaugural del año académico en la Universidad de Leiden dieron lugar a una pregunta escrita a la Comisión por parte del parlamentario Koeenrad Pillen. Al margen de otras cuestiones, el parlamentario formulaba una pregunta que, como veremos, se ha revelado indiscreta: «¿Cuál es la posición de la Comisión con respecto a la perspectiva de iniciar negociaciones de adhesión con Ucrania y Bielorrusia?». La respuesta de Romano Prodi, Presidente entonces de la Comisión, correspondía a la discreción diplomática que requiere el asunto: «S'agissant de la perspective d'une adhésion à l'UE de l'Ukraine et du Belarus, *cette question ne figure pas actuellement à l'ordre du jour. La Commission a mis en place, grâce à la politique européenne de voisinage (PEV), un cadre ambitieux* pour instaurer de nouvelles relations avec ses voisins de l'est et du sud, *afin de les rapprocher de l'UE en les encourageant dans leurs réformes et en leur offrant un niveau d'intégration économique élevé*» (Respuesta a la pregunta escrita E-2113/04 dada por el Sr. Prodi en nombre de la Comisión, de 19 de noviembre de 2004).

peidad es un concepto dogmático patrimonializado por todos y cada uno de los miembros de la Unión que deciden en términos políticos, siendo la geografía y la historia meros recursos para vestir una decisión, más que para fundamentarla, la tentación de un *vecino europeo* a forzar el salto de calidad de la vecindad a la Unión es permanente [474]. Aunque, como ya hemos indicado, la Unión presenta adhesión y vecindad como estrategias independientes, lo cierto es que la exclusión de la perspectiva de adhesión de los vecinos europeos parece limitarse a un *medio plazo* [475] «sin prejuzgar la evolución futura de sus relaciones con la UE, de conformidad con las disposiciones del Tratado» [476].

Esto es algo que el Parlamento Europeo siempre ha tenido claro. En su Resolución de 20 de noviembre de 2003, sobre la iniciativa *Una Europa más amplia,* el Parlamento afirma que ésta «no sólo no es contraria a las aspiraciones de algunos países europeos vecinos de adherirse a la UE o de establecer con ella relaciones contractuales de diversas cla-

---

[474] El uso que del término *europeo* hace la Comisión a lo largo de todos sus trabajos sobre la PEV puede alimentar la tentación. Así, en el *Documento de Estrategia* si, de un lado, se habla de «una política de vecindad con una serie de países de la *Europa oriental* y de la región mediterránea», de otro se recuerda que «la UE ha subrayado que», dicha política, «ofrece los medios para reforzar las relaciones entre la UE y los *países socios,* que se distingue de las posibilidades ofrecidas a los *países europeos* en virtud del artículo 49 del Tratado de la Unión Europea»; *Documento de Estrategia,* pp. 2 y 3 respectivamente (énfasis añadido).

[475] *Una Europa más amplia,* pp. 3, 5. También (p. 9): «La UE debe procurar reforzar y unificar su actual política de vecindad respecto a estas regiones...en la próxima década o un período más largo».

[476] «Cabe perfectamente mantener una cooperación más estrecha con los países vecinos, sin perspectivas concretas de adhesión y, *en el caso de los países vecinos europeos,* sin prejuzgar la evolución futura de sus relaciones con la UE, de conformidad con las disposiciones del Tratado» (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a la Consolidación de la PEV, COM (2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, p. 14). Énfasis añadido.

ses, sino que, aunque no coincide con la política de ampliación, puede constituir un elemento importante para la aproximación de estos países a la capacidad de poder presentar, sobre la base de los progresos alcanzados en la aproximación a los niveles de la Unión, una solicitud de ingreso de conformidad con el artículo 49 del Tratado de la Unión». Por ello, no es de extrañar que, más adelante, haga hincapié en el hecho de que «mientras tanto [...] cualquier Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión y subraya que el reconocimiento inequívoco del derecho de los países que expresen sin ambigüedades sus aspiraciones europeas, como Ucrania y Moldavia, a alcanzar la categoría de Estados miembros de la UE cuando satisfagan todos los criterios políticos y económicos necesarios para ello debería significar un poderoso incentivo para la cooperación de todos ellos en el marco de la iniciativa de *una Europa más amplia*» [477].

La misma Comisión en su Comunicación *fundacional* de marzo de 2003 expresaba que la PEV se dirigía a Estados que «*actualmente* no tienen la perspectiva de adherirse a la UE» [478]. En estos términos ni siquiera puede darse por definitivamente excluida la futura membresía, no ya de los países del Cáucaso sur [479], sino de los países del *Magreb* y del *Mashrek,* beneficiarios de la PEV (calificados como «países mediterráneos no europeos»), a pesar de las afirmaciones de la

[477] *DO* C 87, de 7 de abril de 2004, par. 14 y 15, respectivamente. Asimismo, el Comité de las Regiones en su dictamen, de 9 de octubre de 2003, par. 2.2, énfasis añadido (*DO* C 23, de 27 de enero de 2004). También el Comité Económico y Social (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una Europa más amplia», de 11 de diciembre de 2003, par. 5.3 (*DO* C 80, de 30 de marzo de 2004).

[478] *Una Europa más amplia,* p. 4. Énfasis añadido.

[479] Véase *infra* Cap. V.

Comisión en este sentido [480]. La Comisión, en la misma cabecera de esa Comunicación, refiere su *Europa más amplia* no sólo a Rusia y los denominados nuevos Estados independientes occidentales (Moldavia, Bielorrusia y Ucrania), sino también a los países del Mediterráneo Sur. En un momento llega, incluso, a aludir con el término «paneuropeo» al espacio del que se predican los objetivos de la política europea de vecindad sin distinguir entre unos y otros vecinos [481].

Si bien no ha de sobredimensionarse la interpretación de los términos empleados por la Comisión elucubrando explicaciones para lo que es una simple muestra de falta de rigor, tampoco pueden ser confinadas al olvido las dificultades que pueden, atendiendo a los objetivos de la propia política de vecindad, derivarse de la terminología utilizada. El uso cuando menos ambiguo de ciertas palabras abre la puerta a exégesis muy atrevidas. Hubiera sido aconsejable reservar la expresión una *Europa más amplia* para los *vecinos europeos,* dentro de un concepto más amplio de *vecindad* que incluiría, además, a los vecinos de la región «Sur del Mediterráneo».

---

[480] «En algunos casos», ha advertido la Comisión, «la cuestión de la adhesión potencial ya se ha resuelto. Por ejemplo, se ha descartado la perspectiva de la adhesión en el caso de los *países mediterráneos no europeos.* Pero otros casos permanecen abiertos, como el de los *países europeos* que han expresado claramente su deseo de entrar en la UE» (*Una Europa más amplia,* p. 5).

[481] *Una Europa más amplia,* p. 10. El Parlamento Europeo sí que hace la distinción. En su Resolución, de 20 de noviembre de 2003, sobre el «Nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur» (*DO* C 87 E, de 7 de abril de 2004), consideraba, en efecto, que «para tener el mayor efecto, la nueva política de una Europa más amplia [...] debería incluir una gran región paneuropea y mediterránea [...]» (par. 17). Antes incluso, en una de las primeras referencias a lo que luego sería la PEV, el Parlamento pedía al Consejo y a la Comisión, refiriéndose a los países de la Europa oriental, que «desarrollen una política paneuropea de carácter global para la Unión» (véase, Resolución, de 15 de marzo de 2001, sobre la Estrategia Común de la Unión Europea relativa a Ucrania, *DO* C 343, de 5 de diciembre de 2001).

Otras instituciones europeas al referirse a la política de vecindad han hecho uso de expresiones más afortunadas. Efectivamente, el Parlamento Europeo, frente a la referencia constante de la Comisión a los «vecinos del Este y del sur de Europa», opta por la expresión, más adecuada, de «vecinos del este y del sur de la *Unión Europea ampliada*» [482].

No obstante, para descartar ahora el escenario que haría de *todos los vecinos* candidatos a largo plazo a la membresía, cabe agarrarse a la idea *continental* de Europa, que ha presidido la estrategia de adhesión [483] —que ha conducido a las ampliaciones de 2004 [484] y 2007 y se halla presente también en los procesos abiertos de preadhesión [485], aunque en al-

---

[482] Véase Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2003, relativa al «Nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur» (*DO* C 87 E/507, de 7 de abril de 2004, énfasis añadido).

[483] En efecto, la Comisión se pronunciaba, antes de que la ampliación a veinticinco miembros tuviera lugar, en los siguientes términos: «Desde el punto de vista histórico, la próxima ampliación no se reduce a una nueva extensión de la Unión Europea sino que representa la aplicación a escala continental de un modelo europeo de integración pacífica y voluntaria de pueblos libres. Es, en realidad, la cristalización de un sueño de los fundadores de la integración europea, es decir, la reunificación del continente europeo, dividido a raíz de la segunda Guerra Mundial»; véase *Proseguir la ampliación. Documento de estrategia de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Bulgaria, Rumania y Turquía en la vía de la adhesión,* COM (2003) 676 final, de 5 de noviembre de 2003, p. 6.

[484] Una vez más, en palabras de la Comisión: «La ampliación de la UE a diez miembros el 1 de mayo de 2004 ha consolidado aún más la unidad del continente europeo» (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Documento de estrategia de la Comisión Europea sobre los progresos realizados en el proceso de ampliación,* COM (2004) 657 final, de 6 de octubre de 2004, p. 5).

[485] Así, podemos observar esa idea *continental* de Europa en las palabras de Romano Prodi, entonces Presidente de la Comisión: «The integration of the Balkans into the European Union *will complete the unification of the continent,* and we have held out this prospect to them. Although there is still a long way to go, the Balkans belong to Europe» («A Wider Europe: A Proximity Police as the Key to Stability» (Speech/02/619, p. 3, énfasis añadido).

gunos casos, como el de Turquía no hayan dejado de plantearse *peros* [486]— así como la más inmediata *raison d'être* de la PEV [487], en particular la obsesión por evitar nuevas *líneas divisorias* en Europa, y a los elementos *identitarios* que emergen de ella cuando se aplica a *vecinos europeos* [488]. En este sentido sí que podría hablarse de una línea divisoria entre las dos regiones que hoy abarca la PEV [489].

---

[486] Véase *supra* Cap. I.

[487] Baste recordar, en particular, la obsesión por evitar *nuevas líneas divisorias en Europa.* Véase *supra* Cap. II.2.5.

[488] Al menos en los términos generales en los que la PEV es diseñada. Si del marco general se pasa al de las relaciones bilaterales de la UE con los vecinos *europeos* se puede observar cómo su *europeidad* aparece en referencias a la pertenencia a la «familia europea» o a la comunidad de valores inscritos en el «patrimonio común de la civilización europea» (véase, por ejemplo, Estrategia Común de la Unión Europea 1999/414/PESC del Consejo Europeo, de 4 de junio de 1999, sobre Rusia (*DO* L 157, de 24 de junio de 1999), o directamente a la «identidad europea» (véase, por ejemplo, Estrategia Común 1999/877/PESC del Consejo Europeo, de 11 de diciembre de 1999, sobre Ucrania (*DO* L 331, de 23 de diciembre de 1999). La proximidad geográfica que, obviamente, juega un papel esencial en la política de vecindad, no escatima referencias a la existencia de «vínculos históricos» cuando se trata de los «vecinos del Este» (véase, por ejemplo, *Una Europa más amplia,* p. 6). Ha de llamarse la atención, en todo caso, que en el marco de la *estrategia de vecindad* la existencia de vínculos o lazos históricos tiene una significación distinta a la que se le atribuye en el marco del *debate sobre los límites de Europa.* La *proximidad histórica* en la estrategia de vecindad no se predica de un país respecto de la *Europa de la Unión* en su conjunto, sino de los vínculos entre Estados actualmente miembros y sus vecinos que ahora también lo son de la Unión Europea. De esta manera, no ha de sorprender que se pueda hablar de la existencia de *vínculos históricos* en todos los puntos de la nueva frontera exterior de la Unión, como ha señalado oportunamente la Comisión al describirla (véase, Comunicación de la Comisión, *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad,* COM (2003) 393 final, de 1 de julio de 2003).

[489] Véase, en este sentido: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una Europa más amplia», de 11 de diciembre de 2003, par. 7.1.2 (*DO* C 80, de 30 de marzo de 2004).

CAPÍTULO III
Los vecinos *europeos*

1. Introducción

La estrategia de vecindad de la Comisión Europea supone dar una nueva orientación a relaciones preexistentes con Estados, como los denominados *nuevos Estados independientes occidentales* (Moldavia, Bielorrusia y Ucrania) la Federación de Rusia y, también, los países surcaucásicos, acreedores, desde la perspectiva comunitaria y sucesivamente, primero, de la consideración de «Estados beneficiarios» de asistencia, luego, de «Estados socios» en el marco de la cooperación y colaboración, y ahora, de «socios esenciales» [490] como «Estados vecinos» [491]. Ahora bien, estas ca-

---

[490] *Una Europa más amplia,* p. 3.

[491] Podemos, a través del hilo conductor que nos proporcionan las categorías enunciadas en el texto, realizar un breve —y necesariamente parcial— repaso de los marcos generales en los que se han desenvuelto las relaciones bilaterales de los países mencionados con la *Europa de la Unión.* Así, el Reglamento (Euratom, CE) 1279/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 (*DO* L 165, de 4 de julio de 1996), relativo a la concesión de asistencia técnica a los Nuevos Estados Independientes y a Mongolia, adoptaba un programa cuyo objetivo era contribuir a «la reforma económica en curso en los Estados beneficiarios, concretamente en lo que se refiere a las medidas encaminadas a lograr una transición hacia la economía de mercado y a reforzar la democracia» (art. 3). Al término de este programa de asistencia —el 31 de diciembre de 1999— se produjo un cierto cambio en las relaciones con esos países: de ser meros *beneficiarios* de asistencia pasaron a ser considerados *socios:* así se les llama, en efecto, en el Reglamento (Euratom, CE) 99/2000 del Consejo, de 22 de diciembre de 1999 (*DO* L 12, de 18 de enero de 2000). La nueva política europea de vecindad se despliega de una manera complementaria sobre las relaciones de la Unión Europea con los «nuevos estados

tegorías no constituyen compartimentos estancos ni, de otro lado, abren un camino que conduce paulatina y progresivamente a la condición de «Estados candidatos» en la estrategia de preadhesión. De hecho, la inserción de estos países en la nueva política europea de vecindad, en la «Europa más amplia», no supone ni más ni menos que lo que la literalidad de la expresión sugiere: llegar al punto más cercano posible a la *Europa de la Unión,* pero sin ser miembro de ella. En otras palabras, hacer coincidir la vecindad geográfica con una vecindad política cuyo diseño, en lo sustancial, ha sido realizado casi exclusivamente por una de las partes, la Unión Europea.

De ahí que enfrentados al análisis de la situación en la que se encuentran los nuevos Estados independientes occidentales y Rusia en relación con la Unión Europea, a través del prisma que propone la nueva política europea de vecindad, sea preciso proceder conforme a los pilares en los que se asienta; en primer término, los criterios de complementariedad y de diferenciación. Si el primero exige conocer la situación real de las relaciones de la Unión Europea con cada uno de los países considerados —que, pese a la unidad en su tratamiento por parte de la Comisión, revelan situaciones dispares— el segundo es el mejor exponente de la participación de los Estados vecinos interesados en la concreción de la PEV, pues ha de contarse con la reacción de éstos a la «nueva oferta» de la Unión, idea reflejada en la noción de *joint ownership.*

No debe generar, en este sentido, perplejidad que uno de los países convocados a la vecindad conteste desde fuera los

---

independientes occidentales» y la Federación de Rusia, como lo demuestra la Decisión 2005/48/CE, de 22 de diciembre de 2004, por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones una garantía de la Comunidad para cubrir las pérdidas derivadas de la realización de determinados proyectos en Rusia, Ucrania, Moldavia y Bielorrusia (*DO* L 21, de 25 de enero de 2005).

límites de una *Europa de la Unión* que le confina a una relación que, al menos por el momento, no supone un paso adelante hacia la membresía (Ucrania); que otro vea en el acercamiento a la Unión, siquiera como vecino, una cuestión de supervivencia (Moldavia); que un tercero mantenga una cierta ambigüedad, no sólo en cuanto a los términos en los que realizar ese acercamiento, como vecino o como candidato, sino también sobre la oportunidad de acercarse en estos momentos a la Unión (Bielorrusia); finalmente, que Rusia, a diferencia de los demás, abocados a participar en la PEV como único medio de «acercamiento» a la Unión Europea, no se vea a sí misma como candidato a la membresía ni como vecino, encontrándose más cómoda en un entorno estratégico singular compartido con la Unión Europea.

2. La *Europa más amplia* a su pesar: Ucrania

Durante largo tiempo Ucrania fue vista con desconfianza por la UE. El problema, se ha dicho, era su imagen de país *demasiado grande* (mayor que Francia y 5.º de Europa en población); *demasiado pobre* (su PNB *per capita* es poco más de un tercio del promedio de los diez Estados que ingresaron en la UE en 2004); y *demasiado soviético* para considerar seriamente sus posibilidades de llegar a ser miembro de la Unión. Por todo ello se ha comentado que ocupó un lugar periférico en el mapa mental de la burocracia de la UE, que sucumbió a la «fatiga de Ucrania»; se ha dicho también que las principales corrientes políticas europeas se sentían más cómodas con la institucionalización de un estatuto periférico para Ucrania, como país en los márgenes de Europa [492]. La *revolución naranja* de diciembre de 2004

[492] Un examen de conjunto de las relaciones entre la UE y Ucrania, en A. Lewis (ed.), *The EU & Ukraine. Neighbours, Friends, Partners?,* The Federal Trust, Londres, 2002; también, G. Fóti y Z. Ludvig, *The Fu-*

modificó estos planteamientos: Ucrania ya no es «soviética» y su posición en la zona es importante desde el punto de vista político, económico y de seguridad, al ser un cruce de caminos entre los intereses secantes, complementarios y a menudo conflictivos de la UE, Estados Unidos y la Federación de Rusia [493].

Así pues, no debe extrañar que la preocupación por la creación de «nuevas líneas divisorias en Europa» empezara en Ucrania [494] y, posiblemente, sea este país el que determi-

---

ture of Europe Relations between the Enlarging European Union and Russia and Ukraine, Institute for World Economics Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 2003; T. Kuzio, «EU and Ukraine: a turning point in 2004?», ISS *Occasional Papers,* n.º 47, noviembre de 2003; K. Wolczuk, *Integration without Europeanisation: Ukraine and its policy towards the European Union,* EUI Working Paper RSCAS, N.ª 2004/15; V. Samokhvalov, «Relations in the Russia-Ukraine-EU Triangle: "zero-sum game" or not?», *Occasional Papers,* n.º 68, septiembre de 2007. Un breve análisis de la evolución reciente, M. Vahl, «Is Ukraine turning Hawai from Europe», *CEPS Policy Brief,* n.º 57, octubre de 2004. También, A. de Tinguy, «La détermination européenne de l'Ukraine», en J. Rupnik (ed.), *Les banlieues de l'Europe. Les politiques de vosinage de l'Union Européenne,* París, 2007, pp. 41-73.

[493] «Ukraine lies at the intersection of overlapping, complementary and frequently conflicting interests of the EU (soft security/Russia, energy security, «ring of friends» stable neighbourhood), the US (global interest, partnership in fight against terrorism, strategic corridor to the Greater Black Sea area and further to the Greater Middle East) and Russia (crucial part of its «near abroad» domain and Putin's nation-building project and therefore his own legitimacy inside Russia, and last but not least a comfortable destination for the expansion of the Russian shadow capital). That is why, the major challenge for the West, Ukraine and Russia is to succesfully manage the *overlapping integration spaces,* which involve 1) the EU and NATO, 2) Russia, the CIS and the Single Economic Space and 3) the re-defined Black Sea region» (Hryhoriy Nemyria, «The Orange Revolution: Explaining the Unexpected», *Democratisation in the European Neighbourhood,* (M. Emerson ed.), CEPS, 2005, Bruselas, pp. 57-58 (disponible en http://www.ceps.be).

[494] El Parlamento Europeo, en su Resolución de 13 de marzo de 2001, relativa a Ucrania (*DO* C 343, de 9 de diciembre de 2001), tras analizar prolijamente las relaciones existentes entre Ucrania y la Unión

ne la eficacia de la PEV en evitarlas. Constituye, además, el mejor ejemplo para observar cómo el diseño de una *Europa más amplia* se ha insertado como elemento perturbador en el debate abierto sobre los límites de la *Europa de la Unión*. La *opción* de Ucrania *a favor de Europa* [495] no ha sido suficiente, por el momento, para ganarse la voluntad de quienes pueden abrir las puertas de la estrategia de adhesión, aun cuando le ha permitido obtener un estatuto de relación privilegiada que, sin embargo, no deja de ser un *pis-aller* respecto de la candidatura a la membresía [496].

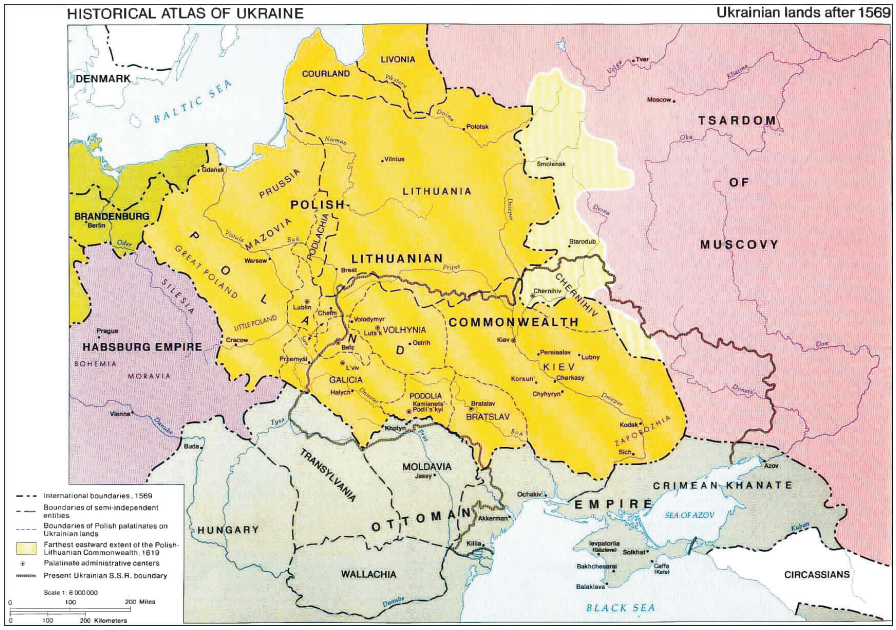
---

y los objetivos para profundizar en dichas relaciones, añadía al final dos párrafos que, aunque no exclusivamente referidos a este país, constituyen el germen de la que posteriormente se ha calificado como política europea de vecindad. Así, en primer lugar, consideraba que «la UE debería prestar mayor atención a los países de la Europa oriental que no son candidatos a la adhesión; [...] que se debería crear para ellos una nueva zona europea basada en la economía de mercado y en el libre comercio, la protección del medio ambiente, la democracia, los derechos humanos y la seguridad»; y, en segundo lugar, pedía «al Consejo y a la Comisión que desarrollen un política paneuropea de carácter global para la Unión que combine el proceso de ampliación con las relaciones exteriores bilaterales y multilaterales de la Unión» (par. 56 y 57).

[495] El 11 de junio de 1998 el entonces Presidente de Ucrania Leonid Kuchma aprobó mediante decreto la denominada *Strategy for European Integration*. En este documento se identificaban las prioridades y actividades que el Gobierno ucraniano iniciaría de cara a cumplir con los requisitos para solicitar ser incluido en la estrategia de preadhesión en el año 2007. Esta «opción a favor de Europa» fue reafirmada en el año 2002 por el propio Kuchma ante el Parlamento ucraniano (*Verkhovna Rada*) en los terminos siguientes: «We are speaking about such a complex of system transformations that would allow our state to apply for EU associated membership by the end of 2007 and create real (internal) preconditions for Ukraine's accession to the EU by 2011» (*European Choice. Conceptual Grounds of the strategy of Economic and Social Development of Ukraine for 2002-2011*).

[496] Esto es, el estatuto de «vecindad», a cuya concreción se refiere el plan de acción presentado por la Comisión en la *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que adoptarán las Comunidades y sus Estados miembros en el Consejo de Cooperación instituido por el Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración*

Ucrania en el seno de la Confederación polaco-lituana (Ss. XVI-XVII)



Historical Atlas of Ukraine.

Una situación, en todo caso, incómoda para un país que, según las mismas instituciones de la UE, «desempeña un papel de primer orden en relación con la paz, la estabilidad y la prosperidad en la Europa surgida tras la Guerra Fría» por «sus dimensiones», «su situación geográfica», «sus vínculos históricos, culturales y económicos tanto con la Europa Central y Oriental como con Rusia» y, en fin, «su profundo deseo de desarrollar sus relaciones con la Unión

---

entre las Comunidades Europeas y sus estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, con relación a la adopción de una Recomendación sobre la ejecución del Plan de acción UE/Ucrania, COM (2004) 791 final, de 9 de diciembre de 2004 (un largo título para una propuesta a la que en adelante nos referiremos como *Propuesta de Plan de acción UE/Ucrania*).

Europea» [497]. En realidad, todas estas circunstancias determinan que Ucrania no sea un simple vecino, ni un mero postulante a la candidatura a la adhesión. Ucrania, además de ser un socio «clave» [498] es, ante todo, por su carácter estratégico —para la Unión, pero también para la Federación de Rusia— un problema diplomático [499]. Sin duda todas estas variables despliegan un influjo importante en la formación de la voluntad política que ha de permitir que las puertas de la Unión se abran para Ucrania, pero en el entretanto su consideración como *vecino* puede generar consecuencias no deseadas.

La incomodidad de la «vecindad» para Ucrania tiene que ver con la *perspectiva,* una *bella cosa* según los artistas italianos del Medioevo que, con ella, trascendieron las limitaciones de las superficies planas. Beneficiarse de «una integración económica más estrecha con la Unión» a cambio de «avances concretos que demuestren valores compartidos» y de la «aplicación real de reformas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación con el acervo» [500] no es una oferta tan novedosa. El marco jurídico en el que actualmente se desarrollan las relaciones bilaterales

---

[497] *Una Europa más amplia,* pp. 3 y 4; Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2001, sobre la estrategia Común de la Unión europea relativa a Ucrania (*DO* C 343, de 5 de diciembre de 2001).

[498] Consejo Europeo de Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004.

[499] Baste un ejemplo para ilustrar los términos en los que este conflicto diplomático, que sólo nos interesa de forma incidental en el presente trabajo, puede llegar a plantearse: Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán, a través de una Declaración conjunta de finales de 2003 manifestaron su intención de crear un espacio económico común para finales de ese año. Ahora bien, en las instituciones comunitarias se apreció esta pretensión como un acto «que podía poner en peligro una mayor cooperación entre Ucrania y la UE». véase, Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2003, sobre «Una Europa más amplia» (*DO* C 87 E, de 7 de abril de 2004, par. 18).

[500] *Documento de Estrategia,* p. 3.

entre la Unión Europea y Ucrania —el Acuerdo de colaboración y cooperación— ya implica una relación así [501]. De hecho, la adaptación de la legislación al acervo o el establecimiento eventual de una zona de libre cambio no le son ajenas [502]. No lo es tampoco el compromiso con unos «valores compartidos» [503]. Ni supone novedad alguna afirmar, en el caso de Ucrania, que el proceso que implica la PEV tiene como objetivo ayudar, de una forma complementaria, a cumplir con los objetivos del marco jurídico ya existente, conducente a una mayor integración de Ucrania en las estructuras de la Unión [504]. De hecho, el Consejo Europeo aprobó, con anterioridad a la iniciativa de la Comisión sobre la PEV, una *estrategia* en la que se declaraba expresamente que de la plena aplicación de ese marco jurídico «dependerá que Ucrania pueda integrarse adecuadamente en

[501] Ucrania fue el primero de los Nuevos Estados independientes en firmar un Acuerdo de Colaboración y Cooperación con la Unión Europea (14 de junio de 1994) en vigor desde el 1 de marzo de 1998 (*DO* L 49, de 19 de febrero de 1998). Desde un punto de vista material este Acuerdo dispone la cooperación entre las partes en un amplio elenco de materias, al servicio de unos objetivos de la misma naturaleza (art. 1) que incluyen el diálogo político (arts. 6-9), comercio e inversiones (arts. 10-48), cooperación económica y legislativa (arts. 49-79 y 81-84) y cooperación cultural y científica (art. 80). Desde el punto de vista institucional el Acuerdo dispone la creación de un Consejo de Cooperación para «la supervisión de su aplicación», formado por los miembros del Consejo de la Unión Europea y los miembros de la Comisión Europea, por una parte, y los miembros del Gobierno de Ucrania, por otra (arts. 85-86), con facultades de recomendación. Este Consejo está asistido para la realización de sus funciones por un Comité de Cooperación (art. 87). En fin, se establece una Comisión Parlamentaria de Cooperación como foro en el que se reúnan los miembros del Parlamento Europeo y del Parlamento de Ucrania «para intercambiar opiniones» (arts. 90-92).

[502] Véanse arts. 4 y 5.1 del Acuerdo de Colaboración y Cooperación.

[503] Véase el art. 2 del Acuerdo de Colaboración y Cooperación.

[504] Objetivo declarado de la aprobación de los Planes de acción respecto de cada uno de los países vecinos; véase, especialmente, *Propuesta de Plan de acción UE/Ucrania,* p. 8.

la economía europea y ayudará a Ucrania a afirmarse en su identidad europea» [505]. Ni siquiera, por último, la estrategia de vecindad ha operado por vía de sustitución, diseñando medios más adecuados para la consecución de tales objetivos [506], lo que no significa que sean innecesarias las previsiones que ahora se hacen [507].

---

[505] Estrategia Común 1999/877/PESC del Consejo Europeo, de 11 de diciembre de 1999, sobre Ucrania (*DO* L 331, de 23 de diciembre de 1999, en adelante *Estrategia Común sobre Ucrania*). Esta *estrategia* se establecía con el «propósito de fortalecer la cooperación estratégica entre la Unión Europea y Ucrania» a partir del reconocimiento de «que la Unión Europea tiene el máximo interés en la prosperidad, la estabilidad y la seguridad» de ese país (par. 7). Aún más, «la cooperación estratégica entre la Unión Europea y Ucrania, basada en valores e intereses comunes, es un factor determinante para acrecentar la paz, la estabilidad y la prosperidad de Europa» (par. 1). Un propósito manifestado en objetivos concretos (par. 9-37) y para cuya consecución se establecen los medios considerados más adecuados (par. 38-64).

[506] Así lo demuestra el hecho de que se haya ampliado el plazo de aplicación de la *Estrategia Común sobre Ucrania* sin mayor modificación. Véase Estrategia Común 2003/897/PESC del Consejo Europeo, de 13 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Estrategia Común 1999/877/PESC del Consejo Europeo, de 11 de diciembre de 1999, sobre Ucrania con objeto de ampliar su período de aplicación (*DO* L 333, de 20 de diciembre de 2003).

[507] Aunque Ucrania aventaje al resto de los Nuevos Estados Independientes occidentales en este punto. Sobre el estado de aplicación del Acuerdo de Colaboración y Cooperación véase el Informe conjunto elaborado por el Comité de Cooperación —de resultas de la Cumbre Unión Europea/Ucrania, celebrada en Copenhague el 4 de julio de 2002— y remitido al Consejo de Cooperación en marzo de 2003 (*Joint Report on the Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and Ukraine*). Asimismo, es útil la consulta del Documento de trabajo de la Comisión Europea Commission Staff Working Paper, *European Neighbourhood Policy. Country Report: Ukraine,* COM (2004) 373 final, SEC (2004) 566, de 15 de mayo de 2004. En concreto, este informe quería ser una guía para la preparación de Planes de acción conjuntos dentro del proceso diseñado en el marco de la política europea de vecindad, que ha cristalizado en la presentación por la Comisión de la ya mencionada *Propuesta de Plan de acción UE/Ucrania.*

Mapa político de la actual Ucrania

Ukrainian Map Server

Si la «opción a favor de Europa» de Ucrania, ignorada en el Acuerdo de Colaboración y Cooperación (1994) [508], o el reconocimiento de «sus aspiraciones europeas», que se hace en la *estrategia común* (1999) [509], fueron irrelevantes para acercar a Ucrania a la membresía, la consideración de «vecino» ahora, incluso de «buen vecino», no altera la situación: la adhesión de Ucrania «no figura actualmente en el orden del día» [510]. Esa es la perspectiva que incomoda.

---

[508] El Acuerdo de Colaboración y Cooperación tiene en cuenta, a lo sumo, «el deseo de establecer relaciones estrechas basadas sobre los lazos históricos existentes» entre las partes (preámbulo, párrafo primero).

[509] *Estrategia común sobre Ucrania,* par. 6 y 48.

[510] Por utilizar las palabras de Romano Prodi en respuesta a la pregunta escrita formulada por el miembro del Parlamento Europeo Koenraad Pillen (Respuesta a la pregunta escrita E-2113/04, de 19 de noviembre de 2004).

Los vecinos, Ucrania en este caso, pueden negociar los términos concretos de su relación de vecindad con la Unión a través, fundamentalmente, de los *Planes de Acción,* pero *no podrán abrir en su beneficio el debate sobre sus límites.* La vecindad se percibe así como un estatuto específico, con un rumbo definido de manera negativa: no conduce a la adhesión. Poco importa que se trate de un país que, como Ucrania, comparte con la Unión Europea «el interés común de mantener la estabilidad y seguridad en una Europa libre y democrática» y participe activamente en ello [511], coopera con la Unión en asuntos de justicia e interior propios de la gestión eficaz de una frontera común [512] antes, incluso, de

[511] Este interés común aparece recogido ya en la *Estrategia Común para Ucrania* (par. 22, 23, 28, 54 y 55) y en la más reciente *Propuesta de Plan de acción UE/Ucrania* (pp. 10 y 13-15). Por lo que se refiere a la participación activa, Ucrania participa en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina (véase, Decisión del Consejo 2003/663/PESC, de 10 de diciembre de 2002, en: *DO* L 239, de 25 de septiembre de 2003) y en la Misión de Policía de la Unión Europea (EUPOL «Próxima») en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (véase Decisión 2004/810/PESC, de 5 de julio de 2004, en: *DO* L 354, de 30 de noviembre de 2004). Sin olvidar, por último, el papel que desempeña respecto de los conflictos existentes en la vecindad de la Unión Europea, y también la suya, esto es, el asunto de la región de Trans-Dniester en Moldavia (véase *infra* Cap. III.2).

[512] En la Estrategia Común para Ucrania se decía: «La Unión Europea y Ucrania comparten el interés común de desarrollar la cooperación para luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de personas. Ambas comparten asimismo un interés común por desarrollar la cooperación en el ámbito de la seguridad fronteriza y de la lucha contra el azote de la delincuencia organizada, en cuestiones como el blanqueo de dinero, el tráfico de armas y drogas» (par. 34-35 y 63-64). De hecho, este «interés común» se ha concretado en la aprobación por el Consejo Europeo el 10 de diciembre de 2001 del «Plan de acción de la Unión Europea en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior en Ucrania» (*DO* C 77, de 29 de marzo de 2003) y, más recientemente, atendiendo a requisitos de carácter operativo y a la necesidad de combatir con eficacia las formas organizadas de delincuencia a través de Europol, en la incorporación de Ucrania y Moldavia a la lista de terceros Estados con los que el director de Europol esta autorizado a entablar negociaciones

su conversión en vecino geográfico como consecuencia de la ampliación de 2004, o pueda afirmarse que en la actualidad constituye «un país limítrofe bien gobernado» [513]. Su ubicación en el continente europeo le permite ser considerado por la Europa de la Unión como «vecino europeo» respecto del cual «ni se afirma ni se descarta nada» [514], fren-

---

(Decisión 2004/773/CE del Consejo, de 25 de octubre de 2004; en: *DO* L 342, de 18 de noviembre de 2004). Este Plan de acción de la Unión en asuntos de justicia e interior es la base de las previsiones que sobre estos particulares contiene el Plan de Acción UE/Ucrania propuesto en el marco de la política europea de vecindad (cfr. *Propuesta de plan de acción UE/Ucrania,* p. 28).

[513] Como se recordará esta expresión era utilizada en el documento *Una Europa segura en un mundo mejor* (cfr. p. 15). «La importancia primordial que reviste la celebración de elecciones libres y limpias» (Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de diciembre de 2004) ha sido un tema recurrente en la relación de la Unión Europea con Ucrania. De hecho, la *Propuesta de plan de acción UE/Ucrania* no sólo establece entre su prioridades «el fortalecimiento de la estabilidad y efectividad de las instituciones que garantizan la democracia y el Estado de Derecho», sino que hace una referencia expresa a que «las elecciones presidenciales de 2004 y las parlamentarias de 2006 se conduzcan» conforme a estándares democráticos (pp. 9-11). Los hechos acaecidos durante los últimos meses de 2004 que terminaron con la repetición de las elecciones presidenciales, en segunda vuelta, el día 26 de diciembre de 2004, dio un giro, a esas preocupaciones. El Consejo Europeo de 7 de febrero de 2005, declaraba que los hechos acaecidos demostraban claramente que «the Ukrainian people have chosen the democratic path for their country, based on respect for basic freedoms and on peace», añadiendo con una cierta ambiguedad que era esto «(a) credible proof that Ukraine's European aspirations are based on common values shared by both European States and citizens». Tal vez esta apreciación debía conjugarse con la del parlamento Europeo que en Resolución, de 13 de enero de 2005 sobre «los resultados de las elecciones en Ucrania» [P6_TA-PROV (2005) 0009, edición provisional no publicada en el *DO*] vinculaba claramente aquellos hechos con el recordatorio en este contexto «de lo dispuesto en el artículo 49 del TUE», esperando que «se desarrolle en Ucrania un proceso de transición sostenido que permita al país cumplir este objetivo [la pertenencia a la UE]» (par. 16).

[514] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una Europa más amplia», de 11 de diciembre de 2003 (*DO* C 80, de 30 de marzo), par. 3.3.

te a aquellos otros vecinos cuya adhesión potencial ha sido ya descartada (los «vecinos del Mediterráneo sur» [515]; nada más.

A la vista de lo anterior es difícil no calificar como retórica —casi eufemística— la afirmación de que «la principal responsable del futuro de Ucrania es la propia Ucrania» [516], al menos si sigue manteniendo, como cabe esperar, su «opción a favor de Europa». Si el destino de este país en el ejercicio de esta «opción» depende de una decisión política ajena a él, no es menos ajeno el camino que se le indica en pro de un mayor acercamiento. Un camino que incluso puede implicar la imposibilidad de ejercitar una opción de esa naturaleza.

Y ahí radica el problema. Como ya se ha mencionado, si la perspectiva de la adhesión ha resultado ser un fuerte incentivo para efectuar reformas y, como tal, un instrumento eficaz de política exterior de la Unión Europea, la política europea de vecindad pretende ser también este tipo de incentivo, pero con independencia de la perspectiva de adhesión o de la participación en las instituciones de la Unión. Ucrania pasa a ser un «vecino europeo» sin perjuicio del reconocimiento de «sus aspiraciones europeas» y del establecimiento de unos objetivos y medios para «afirmarse en su identidad europea» [517]. Sin una perspectiva de adhesión es difícil aceptar frutos similares de una política de vecindad [518]. Es evidente la disparidad de las perspectivas de la

---

[515] *Una Europa más amplia,* p. 5.

[516] *Estrategia Común para Ucrania,* par. 7.

[517] *Estrategia Común para Ucrania,* par. 6 y 7, respectivamente.

[518] La consideración de la política europea de adhesión como un instrumento de política exterior eficaz en el sentido expuesto por la Comisión Europea y recogido en el texto es compartido por el Gobierno de Ucrania, como se puede observar en las siguientes palabras: «In this regard, *Ukraine's clear and priority-driven orientation at the integration into the European Union, obtaining status of associated and later on*

Unión Europea y de Ucrania respecto de sus relaciones mutuas [519] y, en este sentido, la amenaza que suponen esas divergencias en orden a la consecución de los objetivos que se pretenden con la «nueva visión» que proponen las instituciones comunitarias.

Pero no todas ellas. El Parlamento Europeo reiteradamente ha planteado cómo la profundización de las relaciones con Ucrania presupone tanto un fuerte compromiso de las partes como «la adopción de una perspectiva realista» y, añádase, compartida. De lo contrario, «será difícil que no haya frustraciones, retrocesos y un descenso del grado de

---

full-ledged membership should be viewed as the basis of the strategy of economic and social development of our state for the next decade and further perspective. As shows the experience of almost all EU applicant countries, this aim may become additional powerful incentive and catalyst of relevant social/economic and political transformations» (*European Choice,* par. II.6, énfasis en el original). Pero, a la luz de los objetivos de ambos, pudiera resultar difícil, cuando no imposible que exista también acuerdo en torno a la eficacia de la política de vecindad.

[519] En el documento *European Choice,* presentado por el Gobierno Kuchma en 2002, se puede observar como se concretaban las aspiraciones ucranianas en el siguiente cronograma: 1) En el bienio 2002-2003 lograr la adhesión de Ucrania a la OMC —objetivo aun no alcanzado—; 2) en 2003-2004 llevar a cabo un proceso negociador que condujera a la firma de un Acuerdo de Asociación con la UE —tampoco logrado—; 3) en 2002-2007 adaptar la legislación de Ucrania a las exigencias de la UE en sectores específicos; 4) en 2004-2007 adoptar las medidas para la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación; 5) en 2005-2007 iniciar las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio con la UE; 6) en 2007-2011, lograr la aplicación completa del Acuerdo de Asociación para afrontar con éxito el cumplimiento de los criterios de Copenhague; y, finalmente, 7) en el año 2011 cumplir los requisitos previos a la adhesión. Frente a esto, las relaciones de la Unión Europea con Ucrania han de discurrir para la Comisión Europea, y en un marco temporal similar, por otro camino: el de la «vecindad» [véanse por todas las referencias: Comunicación del Presidente de la Comisión de conformidad con la Vicepresidente Wallström, *Strategic Objectives 2005-2009. Europe 2010: A Partnership for European Renewal: Prosperity, Solidarity and Security,* COM (2005) 12 final, de 26 de enero de 2005].

apoyo a favor de la profundización de esa relación» [520], sobre todo, de parte de Ucrania [521]. No es extraño, pues, que el Parlamento haya vinculado en mayor o menor medida, y en un *crescendo* evidente, estas relaciones con el artículo 49 del TUE, que determina la pertenencia a la Unión [522], como incentivo necesario de cara a un acercamiento. Tampoco ha de sorprender que con ocasión de los acontecimientos ocurridos en Ucrania en 2004 [523] ese *crescendo* tenga visos de

---

[520] Resolución, de 15 de marzo de 2001, «sobre la Estrategia Común de la Unión Europea relativa a Ucrania» (*DO* C 343, de 5 de diciembre de 2001), considerando AH.

[521] El Comité Económico y Social Europeo recogía, en su Dictamen de 11 de diciembre de 2003 sobre el tema «Una Europa más amplia» (*DO* C 80, de 30 de marzo de 2004), la valoración global de Ucrania respecto de la política de vecindad de la Unión Europea en los siguientes términos: «Las críticas más duras vertidas contra la política de vecindad de la Comisión Europea proceden de Ucrania. La vocación europeísta de Ucrania se ha traducido en un impulso para las reformas, que afecta a todos los estratos sociales, aún cuando no siempre se tenga la misma concepción de la situación. La mayoría de los representantes ucranianos pidió un mayor reconocimiento en tanto que país europeo y principal socio estratégico de una UE ampliada. *Las perspectivas ofrecidas les resultaron decepcionantes y poco claras, ya que se evitaba toda alusión a una eventual adhesión a la UE*» (par. 4.3.1, énfasis añadido).

[522] La citada Resolución de 15 de marzo de 2001 señalaba entre sus *considerandos* lo siguiente: «que en el artículo 49 del tratado de la Unión Europea se señala que cualquier Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión» y que, en este sentido, se «debería ver a Ucrania como un candidato potencial a la adhesión a la UE en el futuro» (considerando AL). En el dispositivo de la Resolución se destaca que «cualquier nación europea puede ser candidata a la adhesión a la UE siempre que cumpla los criterios políticos y económicos aplicables» (par. 56). Por ello no es de extrañar que el Parlamento lo reitere en su Resolución, de 20 de noviembre de 2003, «Nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur», en *DO* C 87, de 7 de abril de 2004, par. 15).

[523] Como ya se ha señalado la preocupación por la «salud democrática» de Ucrania ha sido una constante en las relaciones entre este país y la Unión Europea. Aunque esta preocupación no se tradujo, en su mo-

una ruptura —cuando menos aparente— en el seno de las instituciones comunitarias, acerca de la perspectiva en la que se debe insertar la articulación de tales relaciones. De esta manera, el que Ucrania «demuestre de una manera verosímil que sus aspiraciones europeas se basan en los valores comunes compartidos por los Estados y los ciudadanos europeos» [524] puede ser considerado como el mejor punto de partida para una estrecha relación de «vecindad» [525] o, en otra dirección, como una oportunidad para reabrir el debate —si acaso cerrado— sobre los límites de la Europa de la Unión, en este caso respecto de Ucrania [526].

---

mento, en la congelación de relaciones con el Gobierno de Leonid Kuchma, los hechos acaecidos con ocasión del relevo en la Presidencia del Gobierno las puso en jaque temporalmente. Tras una segunda vuelta que, según los observadores internacionales, estuvo marcada por graves irregularidades y que dio lugar a la inicial proclamación como ganador de Víktor Yanukóvic y la posterior anulación de estos resultados en un clima de tensión —incluso se llegó a hablar de fractura territorial—, se procedió a la repetición de esa segunda vuelta con el resultado de la victoria de Víktor Yushenko, en unas elecciones que recibieron, esta vez sí, el beneplácito internacional.

[524] Por utilizar una vez más los términos en los que se pronunció el Consejo en su reunión de Bruselas el día 31 de enero de 2005 respecto del difícil proceso electoral que tuvo lugar en Ucrania.

[525] El mismo Consejo del día 31 de enero de 2005, después de celebrar «la elección del nuevo Presidente Víktor Yúshenko» y de congratularse por «las vastas y ambiciosas reformas políticas que tiene intención de llevar a cabo en Ucrania durante su mandato, así como su compromiso de respetar los valores europeos comunes y de su voluntad de profundizar y ampliar la cooperación de Ucrania con la Unión Europea», señalaba que «un nuevo gobierno democrático que transite por la vía de las reformas brinda posibilidades de fortalecer las relaciones entre la UE y Ucrania». Pero, obviamente, no en abstracto, dado que se concreta en «explotar [...] al máximo las nuevas oportunidades ofrecidas por el Plan de Acción», entre las que no se encuentra, como ya sabemos, perspectiva alguna de adhesión.

[526] Así el Parlamento Europeo, en la Resolución de 13 de enero de 2005 sobre los «Resultados de las elecciones en Ucrania» [P6_TA-PROV (2005) 0009, edición provisional no publicada en el *DO*], no sólo pide al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros que «examinen,

La «cooperación estratégica» entre la Unión Europea y Ucrania, pese a los intentos realizados, gracias sobre todo a la actividad desplegada por el Parlamento Europeo, no verá alterado por el momento su marco jurídico, pero los acontecimientos políticos que han tenido lugar en Ucrania a partir de diciembre de 2004 han reavivado los rescoldos de la «opción a favor de Europa» brevemente adormecida en los brazos de la PEV [527]; y si aún resulta vano el intento de saltar a la estrategia de preadhesión —o, incluso, que se precise este salto como objetivo concreto en las relaciones entre la Unión y Ucrania—, parece ya más asequible lograr sensibles modificaciones en el estatuto de vecino que expresen claramente esa vocación europea [528]. La bondad de un

además de las medidas del Plan de Acción en el marco de la política europea de vecindad, otras formas de asociación con Ucrania, estableciendo una clara perspectiva europea para este país y respondiendo a las probadas aspiraciones de la mayoría del pueblo ucraniano», sino que también tengan en cuenta «la posibilidad de que Ucrania acabe adhiriéndose a la UE» (par. 14). El Parlamento Europeo recuerda «lo dispuesto en el artículo 49 del TUE, en el que se afirma que la pertenencia a la UE está abierta a todos los países europeos que cumplan las condiciones y obligaciones pertinentes; espera que se desarrolle en Ucrania un proceso de transición sostenido que permita al país cumplir con este objetivo, y se compromete a asistir y apoyar a Ucrania en dicho proceso» (par. 16).

[527] Pese a las discrepancias planteadas por Ucrania al ver cómo en el marco de la PEV se evitaba toda alusión a una eventual adhesión a la Unión Europea, «la iniciativa de la UE se asumió rápidamente de modo positivo y se han aprovechado intensamente las posibilidades que ofrece» (Dictamen del Comité económico y Social Europeo, de 11 de diciembre de 2003 sobre el tema «Una Europa más amplia», en *DO* C 80, de 30 de marzo de 2004, par. 4.3.1). Buena muestra de ese aprovechamiento es la negociación de la *Propuesta de Plan de acción UE/Ucrania,* a la que ya nos hemos referido. Al fin y al cabo la «vecindad» no deja lugar, por el momento, a la «opción por Europa», pero no la descarta; por el contrario, negarse a ser «vecino» en este momento, alejaría a Ucrania aún más de la posibilidad de ejercitar esa «opción» en el futuro.

[528] En este sentido se pronuncia la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2005, sobre los «Resultados de las elecciones en

cambio de esa naturaleza depende de una decisión política que no deja de ser producto de un juicio de oportunidad, cuyos elementos determinantes entroncan en buena medida con ese carácter estratégico bifronte que tiene Ucrania y que más arriba calificábamos como un posible «problema diplomático» [529]. En definitiva, la consideración de Ucrania como candidato a la membresía es una cuestión de la que se prefiere no hablar, aunque se piense constantemente en ella.

Desde un punto de vista material, ya el Acuerdo de colaboración y cooperación de 1994 entre la UE y Ucrania (en vigor desde 1998) dispuso la colaboración de las partes en un amplio elenco de materias: diálogo político, comercio en inversiones, cooperación económica y legislativa y cooperación cultural y científica, e incluso apuntó la perspectiva de

---

Ucrania» al pedir, sobre la base del punto de inflexión que a sus ojos constituye el reciente proceso electoral, «al Consejo y a la Comisión que examinen [...] una revisión del Plan de Acción de la Política Europea de Vecindad, que deberá tener en cuenta la nueva situación, dando así la oportunidad al Gobierno ucraniano la posibilidad de renegociar este Plan a la luz de sus sólidas aspiraciones a la integración europea»; y «pide al Consejo y a la Comisión que contemplen la posibilidad de simplificar la concesión de visados a Ucrania, el rápido reconocimiento del estatuto de economía de mercado y el apoyo de la adhesión de este país a la OMC, con vistas a mejorar todavía más las relaciones y dar respuesta a las expectativas y esperanzas suscitadas por la estrecha participación de la Unión Europea en la pacífica revolución naranja» (par. 12).

[529] No deja de ser ilustrativo comprobar cómo en el documento *European Choice* el anterior Gobierno ucraniano, al reiterar sus «aspiraciones estratégicas respecto de la Unión Europea» no olvida su situación respecto de otros vecinos. De esta manera: «At the same time, priority of Ukraine's integration into the EU should not contradict other strategic goals of foreign policy and economy of the state. All they should be subdued to the strategic goal - the European integration. Development and deepening of mutually beneficial ties with Russia preserve their importance. Great importance will be attached to cooperation with the USA as well. Relations with countries of CIS, Central and South-Eastern Europe and other regions of the world will be actively developing» (par. II.6).

una integración económica más estrecha que llevaría al establecimiento de una zona de libre comercio. Tras la puesta en marcha de la PEV, el Plan de Acción UE-Ucrania adoptado en 2005 señaló diez puntos para una cooperación más estrecha que podría llegar a abarcar la política exterior y de seguridad común, avances en la creación de la zona de libre comercio, apoyo para el ingreso de Ucrania en la OMC, ayuda para la convergencia con el acervo comunitario, el reforzamiento del Estado de Derecho y de la sociedad civil... En su Informe de continuidad sobre Ucrania de diciembre de 2006 la Comisión valora positivamente las realizaciones y destaca los progresos de este Estado en materias como derechos humanos y gobernanza, comercio, política exterior, energía y seguridad nuclear entre otros, si bien también señala la necesidad de que alcance más estabilidad política para que se consoliden los avances [530]. Como resultados concretos, en junio de 2007 la UE ha firmado con ese país acuerdos de readmisión de migrantes irregulares y de flexibilización de los trámites de expedición de visados.

Las perspectivas de futuro se centran en la negociación de un nuevo Acuerdo que sustituya al de 1994. En septiembre de 2006 la Comisión propuso unas directrices para las negociaciones y las declaraciones efectuadas con ese motivo por los Comisarios más implicados en el tema ponen de relieve que se trata de profundizar en las líneas de cooperación existentes. Así, B. Ferrero-Waldner declaró que se trataba de intensificar la cooperación en ámbitos como la energía, la justicia y la seguridad, el transporte y el medio ambiente, mientras que el Comisario P. Mandelson añadió que el nuevo

[530] *Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage. Rapport de suivi PEV. Ukraine,* SEC (2006) 1505/2, Bruselas, 4 de diciembre de 2006.

acuerdo se relacionaba con la futura adhesión de Ucrania a la OMC y contemplará la ya mencionada zona de libre cambio [531]. En el documento sobre *Consolidación de la PEV* se dice que la previsión es negociar un «acuerdo exhaustivo de libre comercio» que sería el primero de los acuerdos de este tipo a celebrar con todos los socios de la PEV [532] y el primer fruto de la ampliación de la cooperación regional entre países de la PEV prevista en el citado documento y puesta en marcha a través del documento de la Comisión sobre la *Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional,* que contempla como es lógico a Ucrania, sugiriendo «la extensión, cuando proceda, del Tratado de la Comunidad de la Energía» a este país [533]. Con carácter general, el *Documento de Estrategia 2007-2013 para Ucrania,* vinculado al IEVA, afirma que en este estadio el principal objetivo de la cooperación entre la UE y Ucrania es el desarrollo de una relación cada vez más estrecha, sobrepasando los niveles anteriores de cooperación para llegar a una integración económica progresiva y una cooperación política más profunda [534].

La negociación del nuevo Acuerdo dio comienzo el 5 de marzo de 2007 conforme a las directrices adoptadas por el Consejo [535] en línea con las propuestas por la Comisión [536]. El Parlamento Europeo ha formulado sus recomendaciones [537]. En esta dirección, el acuerdo alcanzado el 16 de enero

---

[531] Doc. IP/06/1184. Ucrania se ha adherido efectivamente a la OMC el 16 de mayo de 2008.

[532] COM (2006) 726 final, *cit.,* p. 5.

[533] COM (2007) 160 final, Bruselas, 11.4.2007, p. 5. Véase *infra* Cap. VI.1.

[534] P. 2 del documento citado.

[535] En la sesión celebrada el 22 de enero de 2007 (véase CEPS, *European Neighbourhood Watch,* Issue 23, January 2007, pp. 6-7).

[536] Véase CEPS, *European Neighbourhood Watch,* Issue 25, March 2007, p. 4.

[537] Resolución de 12 de julio de 2007 sobre el mandato de negociación relativo a un nuevo acuerdo reforzado CE-Ucrania.

de 2008 entre la UE y Ucrania sobre la adhesión de ésta a la OMC despeja el camino para la celebración del Acuerdo. Con carácter general, el buen estado de las relaciones UE-Ucrania se refleja en la Declaración Conjunta de la Cumbre anual celebrada en Kiev en septiembre de 2007, que termina diciendo que «Los líderes europeos dan la bienvenida a la opción europea hecha por Ucrania y ponen énfasis en que ulteriores reformas internas y la introducción de estándares europeos colocarían a Ucrania más cerca de la UE».

3. La *Europa más amplia* a su pesar: Moldavia

«El país más pobre de Europa» [538] y, de entre los Nuevos Estados Independientes occidentales, quizás el más inestable. También podría ser el más olvidado si no fuera porque tras la adhesión de Rumania a la Unión Europea Moldavia se ha convertido en un vecino inmediato de la Europa de la Unión y un «motivo de preocupación» [539].

El *olvido* al que parece confinada Moldavia es una cuestión que de forma recurrente ha sido puesta de manifiesto en el Parlamento Europeo sobre la base de diferentes argu-

---

[538] *Country Strategy Paper 2002-2006. National Indicative Programme 2002-2003: Moldova,* p. 8, adoptado por la Comisión Europea el 27 de diciembre de 2001 (en adelante *Country Strategy Paper 2002-2006: Moldova*). Sobre la naturaleza y contenido de este documento, cfr. el Reglamento (CE, Euratom) 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999 (*DO* L 12, de 18 de enero de 2000), citado más arriba. Un examen de conjunto de las relaciones entre la UE y Moldavia, en A. Lewis (ed.), *The EU & Moldova. On a Fault-line of Europe,* The Federal Trust, Londres, 2004; N. Popescu, «The EU in Moldova. Setting Conflicts in the Neighbourhood», *Occasional Papers* n.º 60, octubre de 2005; V. Ostafii, *La República de Moldova en el contexto europeo: realidades y perspectivas,* Instituto Universitario J. Ortega y Gasset, Madrid, 2007 (tesina). También una breve presentación en F. Parmentier, «La Moldavie, l'Europe par procuration?», en J. Rupnik (ed.), *op. cit.,* pp. 101-126.

[539] *Country Strategy Paper 2002-2006: Moldova,* p. 3.

mentos que pueden ser reducidos a los siguientes: *a)* la supuesta existencia de un acuerdo entre la Unión Europea y la Federación Rusa y/o Ucrania que determinaría que la Unión no se inmiscuya en el desarrollo económico y en los derechos humanos en Moldavia; *b)* una desincentivación por parte de la Comisión desde mediados de los años 90 de la solicitud de adhesión de Moldavia a la Unión o la búsqueda de otras formas de acercamiento; *c)* un tratamiento diferente al territorio de Moldavia, separado de Rumania el 28 de junio de 1940, respecto de otros pequeños Estados como Estonia, Letonia y Lituania, que también anexionó la Unión Soviética a principios de la Segunda Guerra Mundial gracias a un acuerdo entre Hitler y Stalin y que, desde su independencia, fueron tratados como países candidatos a la adhesión, efectiva en 2004; y, por último, relacionado con lo anterior, *d)* un supuesto castigo a Moldavia por su fracaso en el intento de fusión de nuevo con Rumania, país candidato, una posibilidad debatida desde principio de los años 90. Estas especulaciones no han sido recogidas por la Comisión, que se refiere siempre a las relaciones con Moldavia en unos términos presididos por la asepsia diplomática [540].

En un momento en el que las relaciones de la Unión Europea ampliada con sus vecinos orientales y meridionales están siendo debatidas con detalle, no han sido pocas las veces que desde la Unión Europea se ha destacado la importancia de Moldavia como «socio y vecino» [541]. Por eso, son

[540] Buen ejemplo de ello es la respuesta que Christopher Patten, en nombre de la Comisión, daba el 24 de abril de 2002 a dos preguntas escritas formuladas por Eric Meijer, miembro del Parlamento Europeo, y que recogían buena parte de los argumentos referidos (Respuesta común a las preguntas escritas E-0684/02 y E-0685/02 dada por el Sr. Patten en nombre de la Comisión, de 24 de abril de 2002; puede consultarse en *DO* C 78 E, de 27 de marzo de 2004).

[541] Sirva, por todas las referencias, la recogida en las conclusiones del Consejo, celebrado en Luxemburgo, el 14 de junio de 2004.

objeto de una creciente atención las condiciones existentes en un país que se encuentra en una *encrucijada* —no sólo geográfica— entre un Estado miembro (Rumania), un vecino con aspiraciones a serlo (Ucrania), sus propias pretensiones y la sombra alargada que despliega la Federación de Rusia [542]. Un difícil equilibrio en el que ha venido a insertarse la propuesta lanzada por la Comisión a través de la política europea de vecindad.

De esta manera, y en primer lugar, se podría plantear si la «vecindad» implica para Moldavia una situación tan incómoda política y socialmente como la que se percibe en Ucrania. Sin duda existen puntos en común entre uno y otro país que abonarían, en principio, una respuesta afirmativa. Al igual que Ucrania, el marco jurídico en el que actualmente se desarrollan las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Moldavia ya integra la relación que se propone mediante la «nueva visión, nueva oferta» [543]. Asimismo, Moldavia no ha llegado a la «plena aplicación» del Acuerdo de Cooperación que supondría el agotamiento de ese marco [544]. Pero esto no ha sido óbice para que Moldavia

---

[542] Son indicativos, en este sentido, los reiterados llamamientos a Rumania, Rusia y Ucrania para que «no se inmiscuyan en la situación política interna de la República de Moldavia». Véanse, por ejemplo, las Resoluciones del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2002, sobre la «Situación de los derechos humanos en la República de Moldavia» (*DO* C 47 E, de 27 de febrero de 2003) y de 11 de abril del mismo año sobre la «Situación política en la República de Moldavia» (*DO* C 127 E, de 29 de mayo de 2003).

[543] Esto es, el Acuerdo de colaboración y cooperación, similar al suscrito con Ucrania, firmado en noviembre de 1994 y que entró en vigor en julio de 1998 (*DO* L 181, de 24 de junio de 1998). Véase, asimismo, el Protocolo del Acuerdo de Colaboración y Cooperación, de 15 de mayo de 1997 (*DO* L 283, de 9 de noviembre de 2000).

[544] Sobre el estado actual de aplicación del Acuerdo de colaboración y cooperación es útil la consulta de los siguientes documentos de trabajo de la Comisión: Commission Staff Working Paper, *European Neighbourhood Policy. Country Report: Moldova,* COM (2004) 373 final, SEC

Moldavia

Lonely Planet, Londres, 2004.

(2004) 567, de 12 de mayo de 2004 (en adelante *Country Report 2004: Moldova*); Commission Staff Working Paper, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy, ENP Progress Report, Moldova,* SEC (2006) 1506/2, Bruselas, 4 de diciembre de 2006.

—como Ucrania— haya formulado una «opción a favor de Europa» que la sitúe en la perspectiva de una futura adhesión [545], con independencia de que —*sicut* Ucrania— eso no le haya permitido por el momento más que obtener un estatuto de relación privilegiada en el entorno próximo [546].

Moldavia no es el «socio estratégico» o «clave» que para la Unión Europea constituye Ucrania. Sin embargo, su situación mediterránea entre este «socio estratégico» y la futura Unión Europea ampliada trae por consecuencia la percepción por parte de las instituciones comunitarias de una cierta comunidad de destino entre ambos Estados. En concreto, si las puertas se cierran para Ucrania, así lo estarán para Moldavia. Si, llegado el caso, se abren, posiblemente también lo harán para Moldavia. Todas estas circunstancias han permitido que Moldavia «figure actualmente en el orden del día» de la Europa de la Unión, aunque lejos del ítem de la perspectiva de adhesión. En otras palabras, paulatinamente está siendo rescatada del olvido, como lo son también sus problemas.

---

[545] Expuesta en el documento *Concept for the Integration of the Republic of Moldova into the European Union.* La Unión tomó nota de este «concepto» únicamente a los efectos de preparar las relaciones con Moldavia en el marco de la PEV y desoyó el deseo expresado por Moldavia de ser incluida en el proceso de estabilización y asociación que cubre a los Estados de los Balcanes occidentales que, como hemos visto, siguen una ruta diferente a la de la *Europa más amplia* (véase *supra* Cap.II.2.4).

[546] Moldavia, al igual que Ucrania, pero a diferencia de Bielorrusia, disfruta de un Plan de acción en el marco de la política europea de vecindad; véase *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que adoptarán las Comunidades y sus Estados miembros en el Consejo de Cooperación instituido por el Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus estados miembros, por una parte, y la República de Moldavia, por otra, con relación a la adopción de una Recomendación sobre la ejecución del Plan de acción UE/Moldavia,* COM (2004) 787 final, de 9 de diciembre de 2004 (en adelante *Propuesta de Plan de acción UE/Moldavia*).

En efecto, el olvido al que parecía confinada Moldavia puede ser ilustrado por referencia al que en la actualidad es considerado «el único y mayor impedimento al desarrollo político y económico de Moldavia y una de las raíces de su pobreza» [547]: más de diez años después de la guerra civil que dividió el país el conflicto de Trans-Dniéster sigue sin resolverse.

Se trata de una *historia* compleja. La mayor parte de la actual Moldavia se encuentra en la región situada entre los ríos Prut y Dniester y la costa del mar Negro. Como parte del antiguo —más bien medieval— principado de Moldavia, que incluía áreas de la actual Rumania, formó parte del Imperio Otomano y fue cedida a la Rusia zarista en 1812 bajo el nombre de provincia de Besarabia. Un siglo después, tras la *Revolución de Octubre,* la República moldava fue proclamada en Besarabia el 7 de febrero de 1918. Al año siguiente, el Parlamento de la nueva República decidió unificarse con Rumania. Sin embargo, la URSS nunca reconoció el derecho de Rumania a esta *provincia:* en 1924, una fina franja del territorio ucraniano y la ribera izquierda del río Dniester fue declarada «República Socialista Soviética Autónoma de Moldavia» por las autoridades soviéticas, como un primer paso para la *recuperación* de Besarabia. De hecho, el 28 de junio de 1940, como consecuencia del pacto Molotov-Ribbentrop, el territorio de Besarabia fue anexionado por las tropas soviéticas, proclamándose el 2 de agosto la «República Socialista Soviética de Moldavia» —incluyendo a la República Autónoma que previamente había sido creada en territorio ucraniano en la *ribera izquierda*

[547] Respuesta del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, a la pregunta escrita E-1325/03 (*DO* C 51 E, de 26 de febrero de 2004). Sobre las consecuencias de diversa índole del conflicto identificadas por la Unión de cara al establecimiento de las áreas prioritarias de actuación en el marco de la política europea de vecindad, véase *Country Report 2004: Moldova,* pp. 10-12.

mencionada—. Al mismo tiempo, la República Socialista Soviética de Ucrania recibió partes del norte y del sur de Besarabia (Bucovina septentrional y la costa del Mar Negro). Rumania *reconquistó* Besarabia en 1941 en el curso de la guerra entre dos antiguos *conocidos:* el Tercer Reich y la URSS de Stalin; pero volvió a perder la provincia en 1944. En 1947, de resultas de los Tratados de paz de París, Rumania fue obligada a reconocer la incorporación formal de Besarabia en la Unión Soviética. En fin, el 23 de junio de 1990 el Soviet Supremo moldavo aprobó una Declaración de soberanía y el 27 de agosto de 1991 Moldavia proclamó su independencia. Pero no fue el final, y menos aún se desenredó la maraña tejida por decenios. Dos años antes de la independencia una enmienda a la Constitución de la todavía entonces República Socialista Soviética de Moldavia introdujo el idioma rumano como la «lengua oficial del Estado» —frente a la omnipresencia del ruso—. Esta consecuencia de la *perestroika* tuvo como resultado la reacción de la población eslava, que se concentraba fundamentalmente en la ribera izquierda del Dniester, y que conduciría a la proclamación el 2 de septiembre de 1990, en Tiraspol, de la República Moldava de Transdniester. No fue una proclamación pacífica y la escalada de violencia que la acompañó desencadenó un conflicto armado que, aunque breve, supuso la muerte de centenares de personas mientras que se contaron por miles los desplazados. El conflicto, aunque ya no cruento, continúa [548].

De hecho, la resolución de este conflicto constituye una de las prioridades de la Europa de la Unión respecto de este

[548] Sobre el particular véase M. Vahl y M. Emerson, «Moldavia and the Transnistrian Conflict», JEMIE, 2004, n.º 1, 29 pp., accesible en http://ecmi.de/jemie/download/1-2004Chapter4.pdf; J. Boonstra, «Moldavia, Transnistria y las políticas europeas de democracia», *FRIDE Comentario, febrero de 2007.*

futuro vecino [549]. Pero no cualquier solución, dado que en todo caso la Unión Europea «reconoce la integridad territorial de Moldavia» como Estado que llegue a ser «viable, basado en principios y valores democráticos». Por ello, cualquier propuesta que tenga por fin «legitimar la situación actual constituye un obstáculo al futuro desarrollo de la democracia en Moldavia y no contribuye a estabilizar la región» [550].

Quizás se pueda ver en la mayor implicación de la Unión Europea en la resolución del conflicto de Trans-Dniéster una muestra por parte de las instituciones comunitarias de ese rescate al que se ha hecho referencia no sólo a través del apoyo a las instancias intergubernamentales que se vienen ocupando de la situación desde hace más de una década, particularmente la OSCE [551], sino también con la adopción de medidas directas o indirectas que permitan la resolución de un conflicto

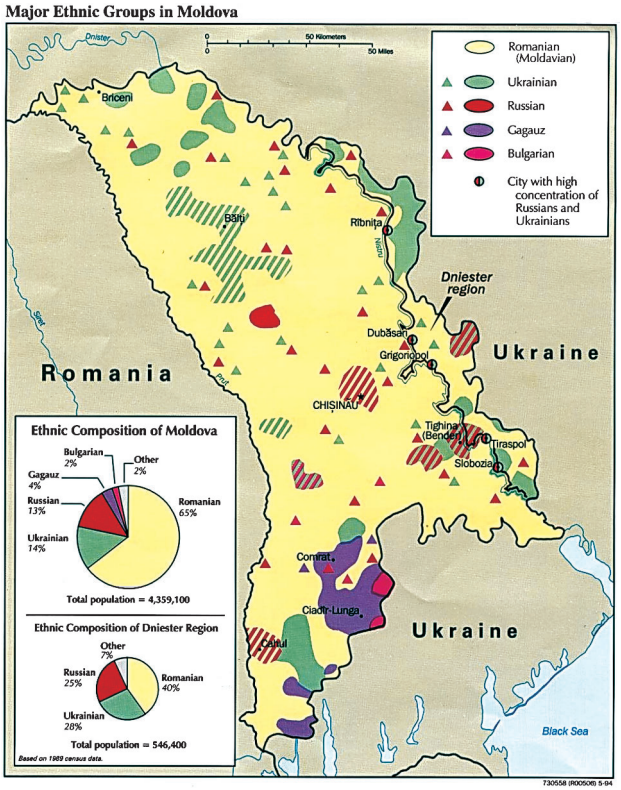
---

[549] Esto es, el interés en la estabilidad dentro del «círculo de amigos», pese a que el documento *Una Europa más segura en un mundo mejor* no hace referencia alguna, de manera expresa, a Moldavia.

[550] Hacía esa legitimación se dirigía el plan de paz presentado por Rusia en el año 2003 (Plan Kosak), previendo un acuerdo entre dos sujetos federales y una presencia de tropas rusas en el Transdniester hasta 2020. Las autoridades moldavas no están dispuesta a ir más allá de una autonomía. Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2003, sobre Moldavia; también, la más reciente Resolución del PE de 12 de julio de 2007 sobre la violación de los derechos humanos en Trandsniéster (Moldavia).

[551] Cabe señalar, no obstante, que el papel principal, junto con las propias partes en el conflicto, lo representan Rusia y Ucrania, como mediadores. La primera, que mantiene un contingente militar en el Trans-Dniéster, acabó con el derramamiento de sangre; la segunda es el referente natural y económico de la región; ambas simpatizan en mayor o menor medida con los objetivos políticos de los separatistas, aunque no endosen esta solución. Las autoridades de Chisinau, capital de Moldavia agradecerían la retirada del contingente ruso y un control estricto de su frontera (de cuatrocientos kilómetros) por parte de Ucrania, para impedir el contrabando, así como una presencia en las negociaciones, siquiera como observadores, de la Unión Europea, Estados Unidos y Rumania.

Grupos étnicos presentes en Moldavia



Biblioteca de la Universidad de Texas. Colección de mapas Perry Castañeda.

que se considera determinante «para seguir avanzando en la construcción de una Moldavia fuerte y estable» [552] dentro sus actuales fronteras internacionalmente reconocidas [553]. Fortaleza y estabilidad que interesan a la Unión Europea en la medi-

[552] En los términos utilizados por el Consejo en su sesión celebrada en Luxemburgo el 14 de junio de 2004.

[553] Mediante la Posición Común 2003/139/PESC, de 27 de febrero de 2003 (*DO* L 53, de 28 de febrero de 2003) el Consejo de la UE acordó que los Estados miembros adoptaran las medidas necesarias para impe-

da que concibe estas cualidades respecto de un vecino; nada más. En definitiva, la Unión Europea ha reconocido, como máximo, las aspiraciones *europeístas* de Moldavia [554], pero no sin recordar que, en el futuro inmediato, el marco existente

---

dir la entrada o el tránsito a través de su territorio de una serie de dirigentes del Transdniester considerados responsables de la ausencia de cooperación en la promoción de un arreglo político del conflicto. El contexto en el que se verificó la adopción de este tipo de medidas restrictivas era expresado por el Consejo en los términos siguientes: «La Unión Europea reitera su profunda preocupación por la situación del conflicto del Trans-Dniéster en Moldavia y subraya el compromiso de contribuir a alcanzar en el marco de la OSCE una solución pacífica para el conflicto desde el pleno respeto de la integridad territorial de Moldavia»; asimismo, apuntaba que «the European Union will review its position in the light of further developments, in particular steps taken by the Transnistrian leadership to make substantial progress in negotiation on the settlement of Transnistria's political status within Moldova». Las medidas establecidas en la mencionada posición común, que expiraban el 26 de febrero de 2004, fueron prorrogadas por medio de la Posición Común 2004/179/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004 (*DO* L 55, de 24 de febrero de 2004), hasta el 27 de febrero de 2005 «pese al comienzo de las negociaciones destinadas a acordar cambios constitucionales», dado que en opinión del Consejo «no se han registrado progresos sustanciales en la situación del conflicto del Trans-Dniéster en Moldavia». Con posterioridad, el Consejo ha procedido a la revisión de las mencionadas medidas, para extenderlas a las personas responsables de «la campaña generalizada de intimidación contra profesores, padres y alumnos de escuelas moldavas de grafía latina en la región del Trans-Dniéster» en tanto no se proceda a la reapertura de dichas escuelas o cese la citada campaña de intimidación; véase, Posición Común 2004/622/PESC del Consejo, de 26 de agosto de 2004 (*DO* L 279, de 28 de agosto de 2004). En algún momento se consideró el envío de una misión civil o militar de la UE, posibilidad de la que se hizo eco el Parlamento Europeo (Resolución de 20 de noviembre de 2003 sobre «Una Europa más amplia» (*DO* C 87, de 7 de abril de 2004), par. 18).

[554] En respuesta a la pregunta escrita formulada por el miembro del Parlamento Europeo Erik Meijer, el Consejo «reconoce la elección europeísta de Moldavia y está dispuesta a trabajar con Moldavia para apoyarla e intensificar las relaciones UE/Moldavia», esto es, y recurriendo a ese lenguaje tristemente generalizado cuando se discuten cuestiones relativas al futuro de la Unión, «para aproximar más Moldavia a la UE»

constituye el damero donde desarrollar la cooperación entre ambos [555], siquiera ahora bajo la «nueva visión, nueva oferta» que supone formar parte de la *Europa más amplia.* Mejor esto que nada respecto de un país del que se ha llegado a decir que para él el acercamiento a la Unión Europea es una «estrategia de supervivencia» [556].

Los ámbitos materiales de cooperación entre la UE y Moldavia fijados en al Acuerdo de colaboración y cooperación de 1994 se desarrollan en el Plan de Acción de 2005, que refuerza los objetivos estratégicos de aproximación a las estructuras económicas y sociales europeas, señalando como prioridades el reforzamiento de la capacidad judicial y administrativa, la cooperación económica, el control de fronteras, la gestión de la migración y la lucha contra el crimen organizado y el blanqueo de dinero. El correspondiente Informe de continuidad resalta que su aplicación va por buen camino y señala progresos en diversos ámbitos [557]. Por ello, el *Documento de Estrategia 2007-2013* dice que el principal objetivo de la cooperación UE-Moldavia en este estadio es profundizar en la cooperación política incluyendo el área de la política exterior y de seguridad y en la solución del conflicto de Trans-Dniéster, así como promover el crecimiento económico y la reducción de la pobreza [558]. Por su parte, en los nuevos documentos sobre la PEV reforzada se señala la previsión de negociar con Moldavia acuerdos de readmisión de migrantes irregulares y de flexibilización de los trámites de expedición de visados y un convenio de pre-

(Respuesta del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, a la pregunta escrita E-1325/03, en *DO* C 51 E, de 26 de febrero de 2004).

[555] *Propuesta de Plan de Acción UE/Moldova,* p. 1.

[556] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una Europa más amplia», de 11 de diciembre de 2003, par. 4.3.2 (*DO* C 80, de 30 de marzo de 2004).

[557] Véase SEC (2006) 1506/2, *cit.*en nota 173.

[558] P. 2 del documento citado.

ferencias comerciales generalizadas [559]; también, el documento de la Comisión sobre la *Sinergia del Mar Negro* apunta la posible extensión a este Estado del Tratado de la Comunidad de la Energía [560]. En su Resolución sobre el reforzamiento de la PEV, de 15 de noviembre de 2007, el PE expresa la opinión de que debería negociarse con Moldavia un nuevo acuerdo, similar al que se negocia con Ucrania.

4. El caso de Bielorrusia

Bielorrusia es quizás el exponente más claro de la falta de uniformidad dentro del marco geográfico en el que se sitúan los destinatarios de la política europea de vecindad. No se trata sólo de que su punto de partida sea diferente respecto de los otros países que integran el entorno próximo de la Unión y, especialmente, de Moldavia y Ucrania. Es que ni siquiera cabe hablar de un punto de partida cuando de Bielorrusia se trata.

En efecto, pese a que este país fue incluido en la estrategia de vecindad, para la Unión debe ser tratado en el marco de «un proceso medible y gradual», sin «poner en peligro el compromiso de la UE respecto a los valores comunes y democráticos», que permita integrarlo en la política dirigida a los países vecinos [561]. En otras palabras, y pese a la ausencia

---

[559] Véase COM (2006) 726 final, *cit.,* p. 6 y *Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication dela Commission au Conseil et au Parlément Européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage. Évaluation d'ensemble,* SEC (2006) 1504/2, p. 3.

[560] COM (2007) 160 final, *cit.,* p. 5. La Comisión incluye a Moldavia y otros países (Armenia, Azerbaiyán y Grecia) en esta iniciativa de cooperación regional porque aunque «carecen de litoral en ese Mar, la historia, la proximidad y los estrechos vínculos hacen de estos países agentes regionales naturales» (*ibid.,* p. 2 nota 1). Véase *infra* Cap. VI.1.

[561] *Una Europa más amplia,* pp. 16-17; *Documento de estrategia 2004,* p. 13. Un examen de conjunto de las relaciones entre la UE y Bie-

Bielorrusia

CIA, *The World Factbook,* 2004.

de una referencia expresa, existen ciertas condiciones mínimas necesarias para la inclusión de un país próximo en la estrategia de vecindad: democracia —a través de unas elecciones libres y justas— y estabilidad, condiciones que, por el momento no concurren en Bielorrusia [562].

---

lorrusia, en R. Davidonis, «The Challenge of Belarus, and European Responses», ISS *Ocasional Papers* n.º 29, ISS, París, julio de 2001; A. Lewis (ed.), *The EU & Belarus. Between Moscow and Brussels,* The Federal Trust, Londres, 2004; D. Lynch (ed.), *Changing Belarus,* Chaillot Paper n.º 85, ISS, París, noviembre 2005.

[562] En el CAGRE celebrado en Bruselas los días 13 y 14 de diciembre de 2004, se reiteró que «en la PEV también podría tener cabida Bielorru-

Las relaciones entre la Unión Europea y Bielorrusia han estado marcadas por dos circunstancias. Por un lado, «el grave retroceso del desarrollo de la democracia y de los derechos humanos en ese país», que implicó que los contactos bilaterales entraran en un *impasse* persistente, imposibilitando la articulación de un marco jurídico general para el desarrollo de la colaboración y cooperación entre las partes.

Tras la independencia de Bielorrusia en 1991 las relaciones bilaterales progresaron adecuadamente hacia la negociación de un Acuerdo de Colaboración y Cooperación que finalmente fue adoptado, junto con un acuerdo comercial provisional, en marzo de 1995. Sin embargo, la deriva hacia un régimen autoritario del Presidente Lukashenko —cuya manifestación más elocuente fue la sustitución del Parlamento, democráticamente elegido, por una Asamblea Nacional de designación presidencial—, determinó que el Consejo de Ministros de la Unión, celebrado en septiembre de 1997 acordará la no ratificación por la Comunidad Europea ni por sus Estados miembros de dichos acuerdos, restringiendo asimismo los contactos a nivel ministerial y el alcance de la ayuda de la Unión Europea a Bielorrusia. Esta situación no ha variado [563]. Incluso se han producido ocasionales conflictos diplomáticos [564]

---

sia [...], una vez que haya cumplido las condiciones necesarias para su inclusión». A este respecto, en el CAGRE celebrado en Luxemburgo el 14 de junio de 2004 se recordaba que «en el momento en el que Bielorrusia haya establecido una forma de Gobierno democrática, tras unas elecciones libres y justas, la UE podrá establecer vínculos contractuales con ese país (y)... extender a Bielorrusia todos los beneficios de la PEV», lo que confirmó el Consejo Europeo de Bruselas (17 y 18 de junio).

[563] Acerca de las circunstancias que dieron lugar a la congelación de las relaciones es oportuna la consulta de la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 1996, «Sobre la situación en Bielorrusia» (*DO* C 347, de 18 de noviembre de 1996). Por otro lado, un resumen de las vicisitudes de esas relaciones puede consultarse en: *Country Strategy*

Nota 564 en pág. sig.

Por otro lado, Bielorrusia aún no ha decidido si orientarse hacia la Unión Europea o hacia la Federación de Rusia, un proceso que, en los momentos en los que parecía cristalizar, era observado con recelo desde la Unión Europea.

Ha de recordarse que el 2 de abril de 1997 la Federación de Rusia y Bielorrusia adoptaron un acuerdo por el que se abría la posibilidad de profundizar en los debates sobre un Tratado de Unión completo. Aunque la Comisión y el Consejo no se pronunciaron al respecto, sí lo hizo en términos elocuentes el Parlamento Europeo, para el que un tratado de esas características podría tener «repercusiones considerables en la cooperación económica y política entre ambos países y, en consecuencia, también en sus relaciones con la Unión Europea». El Parlamento parecía amonestar a las partes cuando recordaba que, dado el carácter autocrático

---

Paper. Nacional Indicative Programme: Belarus 2005-2006, adoptado por la Comisión el 24 de mayo de 2004, al amparo de las disposiciones del Reglamento (CE, Euratom) 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999 (*DO* L 12, de 18 de enero de 2000) (en adelante, *Country Strategy Paper 2005-2006: Belarus*).

564 En 1998, por ejemplo, determinadas actuaciones que la administración de Bielorrusia llevó a cabo en el «complejo diplomático» de Drozdy en Minsk —que tuvieron por consecuencias, entre otras, la interrupción del suministro de electricidad y agua y el bloqueo del acceso de vehículos a los edificios de las misiones diplomáticas de alguno de los Estados miembros de la UE— fueron respondidas mediante la adopción de la Posición Común 98/448/PESC del Consejo, de 9 de julio de 1998, sobre la base del artículo J.2 del TUE, sobre Bielorrusia (*DO* L 195, de 11 de julio de 1998), en la que, tras considerar tales actuaciones «como infracción del Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas», se procedía a notificar la identidad de una lista de personas —entre las que se encontraba el Presidente Lukashenko— para que «no sean admitidas en los Estados miembros de la Unión». El conflicto se zanjó, en este caso, a través de la adopción de un acuerdo para poner fin a tales actividades y la derogación de la citada Posición Común por medio de la Decisión 1999/156/PESC del Consejo, de 22 de febrero de 1999 (*DO* L 52, de 27 de febrero de 1999). Las irregularidades en las elecciones presidenciales de marzo de 2006 llevaron de nuevo al Consejo a adoptar en abril de ese año medidas similares.

del Gobierno de Bielorrusia, «el borrador de Tratado [...] no puede estar basado en la legitimación, democráticamente expresada, del pueblo de Bielorrusia por lo que instaba a ambos Gobiernos a que "*aplacen* la ratificación final del Tratado de Unión... hasta su aprobación por las institucionales democráticas de ambos países"» [565].

Posteriormente este proceso de reunificación de Rusia y Bielorrusia, frustrante de expectativas que pudiera sustentar la UE de cara a futuras relaciones con Bielorrusia parece haberse, por lo menos, desacelerado [566], sustituido por otras formas de acercamiento entre la Federación de Rusia, Bielorrusia y otras antiguas repúblicas socialistas soviéticas [567].

De cualquier manera, la conjunción de las circunstancias mencionadas ha tenido por resultado la situación de «aislamiento» en la que actualmente se encuentra Bielorrusia. Buena muestra de ese aislamiento —más allá de las estrechas relaciones que le unen con Rusia— es el hecho de que la solicitud de adhesión remitida al Consejo de Europa el 12

---

[565] Énfasis añadido. Resolución, de 10 de abril de 1997 «sobre el Tratado de Unión entre Bielorrusia y la Federación de Rusia» (*DO* C 132, de 28 de abril de 1997), par. 1.

[566] Así se señala, aunque de una manera general y ambigua, en el dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una Europa más amplia», de 11 de diciembre de 2003, par. 4.4.3 (*DO* C 80, de 30 de marzo de 2004). El Parlamento Europeo, recoge en el «Informe sobre las relaciones entre la Unión Europea y Bielorrusia: hacia una futura colaboración» (A5-0024/3003, de 29 de enero de 2003; en adelante *Informe Marset Campos*), que las razones de este reciente distanciamiento se deben tanto «a razones políticas (incomodidad) como a razones económicas (inestabilidad y desconfianza)» (p. 16).

[567] Así, en una declaración conjunta, Rusia, Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania, manifestaron a finales de 2003 su intención de crear un espacio económico común. En las instituciones comunitarias esta pretensión fue vista más como un peligro para las relaciones entre la UE y Ucrania, que desde la perspectiva del destino de Bielorrusia; véase, Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2003, sobre «Una Europa más amplia» (*DO* C 87 E, de 7 de abril de 2004).

de marzo de 1993 ha quedado en suspenso, como también lo ha sido el estatuto de invitado especial en la Asamblea Parlamentaria de esa organización, concedido el 16 de septiembre de 1992, al Parlamento bielorruso, motivada por los hechos ocurridos en 1997. El Parlamento bielorruso solicitó que esta suspensión se levantara, pero la Asamblea Parlamentaria decidió, el 30 de enero de 2004, que las razones que dieron lugar a la suspensión siguen vigentes. Asimismo, aunque miembro de la OSCE, sus relaciones con esta organización han estado plagadas de desencuentros, siendo uno de los episodios la no renovación del visado de estancia para la misión de la OSCE en Minsk [568].

Se trata, sin embargo, de un *aislamiento privilegiado,* pues si la situación actual ha supuesto una restricción importante de las relaciones de Bielorrusia con la Unión Europea —siquiera por referencia a las existentes con otros países de su entorno—, ello no ha implicado cerrar las puertas a este «punto negro en el mapa europeo de los sistemas democráticos» [569]. No podía ser de otro modo dada la consideración de Bielorrusia como «un importante vínculo entre la Unión Europea y Rusia» que actúa «como puerta de acceso para el creciente comercio en ambas direcciones» [570] y

---

[568] Sobre esta última cuestión, véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2002, sobre «La misión del Grupo de asesoramiento y Supervisión (AMG) de la OSCE en Bielorrusia» (*DO* C 261 E, de 30 de octubre de 2003).

[569] La expresión era utilizada por Jonas Sjöstedt, miembro del Parlamento Europeo, en una pregunta escrita al Consejo sobre la evolución de la democracia en Bielorrusia. En la respuesta, de 13 de mayo de 2002, el Consejo manifestaba estar «reflexionando actualmente sobre la política de la UE en relación con Bielorrusia, incluida la forma de aumentar la eficacia de su ayuda a la transición democrática» (Respuesta a la pregunta escrita E-3701/01, dada por el Consejo el 13 de mayo de 2002; véase en *DO* C 205 E, de 29 de agosto de 2002).

[570] Resolución del Parlamento, de 11 de febrero de 2003, «Las relaciones entre la Unión Europea y Bielorrusia: Hacia una nueva colabora-

los perjuicios que, por tanto, podría irrogar la «congelación total de las relaciones» [571]. A este respecto cabe mencionar, en particular, la importancia de Bielorrusia como país de tránsito del gas que Rusia suministra a países miembros de la UE [572]. Un «puente», por tanto, que es preciso mantener. Pero, además, Bielorrusia es un Estado vecino que comparte con la Unión una frontera que esta pretende gestionar de una manera segura y eficaz e, incluso, una vaga idea de pertenencia a esa Europa continental en la que se trata de evitar nuevas «líneas divisorias».

Por ello, no han escaseado las iniciativas que, desde la Unión Europea, tratan de dar una nueva orientación a las relaciones con Bielorrusia —casi recrearlas—, siendo la estrategia de vecindad su último exponente significativo. Conseguir que «Bielorrusia se convierta en un socio democrático, estable, fiable y cada vez más próspero con el cual la Unión Europea pueda compartir no sólo unas fronteras comunes sino también un programa común basado en valores compartidos» [573] no es una cuestión sencilla en la actual coyuntura política del país, pero tampoco es imposible, una vez identificados los objetivos que podrían hacer salir a ese país del «estancamiento» en el que se encuentra [574]: desde

---

ción» (*DO* C 43 E, de 19 de febrero de 2004; en adelante *UE/Bielorrusia: Hacia una nueva colaboración*), considerando E.

[571] *UE/Bielorrusia: Hacia una nueva colaboración,* considerando F.

[572] *Informe Marset Campos,* p. 14; véase, en este sentido, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Sobre el desarrollo de una política energética para una Unión Europea ampliada y sus vecinos y países asociados,* COM (2003) 262 final, de 13 de marzo de 2003 (p. 25, así como, pp. 17, 18, 20, 36 y 55). Véase *infra* Cap. VI.2. De hecho, en esto estriba su relevancia dado que las relaciones económicas y comerciales con los Estados miembros de la UE se encuentran bajo mínimos (véase Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una Europa más amplia», de 11 de diciembre de 2003, par. 4.4.3 (*DO* C 80, de 30 de marzo de 2004).

[573] *Documento de estrategia 2004,* p. 13.

[574] Una consideración compartida tanto por la Unión, sus Estados

reformas que pretenden contrarrestar la deriva autoritaria y antidemocrática de la reciente historia política de Bielorrusia —por ejemplo, la urgencia de abordar el tema de la concesión de verdaderos poderes al Parlamento nacional o la garantía de elecciones libres y justas—, al avance en el respeto de los principios que rigen el Estado de derecho —como es el caso del funcionamiento de un sistema judicial independiente y del respeto de los derechos humanos—, pasando por las reformas económicas necesarias para permitir la transición de un sistema obsoleto de economía centralizada a una economía de mercado y la creación de una marco jurídico más favorable para las inversiones extranjeras [575].

En definitiva, desde la perspectiva de la UE «el que Bielorrusia ocupe el lugar que le corresponde entre los países democráticos europeos» [576] y que en su calidad de vecino inmediato de la Unión Europea aproveche la oportunidad de convertirse en uno de sus «socios activos» en el marco de la PEV, depende de un cambio de la política actual y del inicio de reformas económicas y democráticas fundamentales. Cambio que, por el momento no se vislumbra en el horizonte dado que las reiteradas llamadas de atención por parte de las instituciones comunitarias sobre el «constante deterioro de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos en Bielorrusia» no han supuesto una corrección de rumbo por parte del Gobierno bielorruso,

---

miembros y, de una manera incipiente, Rusia; véase *Informe Marset Campos,* pp. 14-18.

[575] *UE/Bielorrusia: Hacia una nueva colaboración,* especialmente par. 1-3, 5-7, 10, 15 y 32. La actual asistencia, aunque reducida, que presta la UE se pretende vincular a esos objetivos (véase *Country Strategy Paper 2005-2006: Belarus,* pp. 20-21, par. 110-117).

[576] Expresión esta —algunas veces se hace referencia a «Europa» simplemente— utilizada con reiteración por las instituciones comunitarias.

sino todo lo contrario [577]. En el entretanto, esta situación ha tenido por resultado que el claro interés de la Unión Europea «en el progreso político, económico y social de Bielorrusia», se resuelva en la forma de nuevos distanciamientos cada vez que se producen retrocesos en el respeto de los derechos humanos [578], habiendo llegado a afirmarse que «en un continente de sociedades abiertas y democráticas, Bielorrusia es una triste excepción» [579].

---

[577] *Documento de estrategia 2004,* p. 13. El empeoramiento de la situación de los derechos humanos en Bielorrusia ha sido constatado por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en dicha República, nombrado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (resolución 2004/14); cf. Informe E/CN.4/2005/35, de 11 de marzo de 2005. El Relator menciona como factores principales de la situación el carácter autoritario del régimen, la falta de una sociedad civil auténtica y sólida y la cuestión de la identidad nacional.

[578] La investigación por parte del Consejo de Europa de la desaparición de tres políticos de la oposición y de un periodista en los años 1999 y 2000 dio lugar a la aprobación en la Asamblea Parlamentaria, el 28 de abril de 2004, del denominado *Informe Pourgourides.* Este informe concluía, de un lado, que hasta la fecha no se había llevado a cabo, ni iniciado siquiera, una investigación independiente completa y fiable de aquellos hechos. De otro lado, identificaba claramente a altos cargos de la Administración bielorrusa como participantes claves en la desaparición de tales personas y en la obstrucción a la justicia que la siguió. La reacción de la Unión Europea fue clara: el Consejo resolvió aplicar sanciones específicas, en forma de restricciones a la admisión de los presuntos responsables (Posición Común 2004/661/PESC del Consejo, de 24 de septiembre de 2004; en *DO* L 301, de 28 de septiembre de 2004). La Declaración de la Presidencia de la Unión Europea respecto del asunto Marinich, de 12 de enero de 2005, no podía ser más clara respecto de un caso calificado como un juicio por razones políticas: «The European Union [...] relieves the proceedings against Mr. Marinich once again call into question Belarus' off-stated desire to respect de fundamental principles of civil rights. It remains concerned that such convictions can serve only to further limit the development of Belarus-European Union relations».

[579] Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2006, Conclusiones de la Presidencia, *Declaración sobre Bielorrusia,* efectuada con motivo de la detención de «manifestantes pacíficos que ejercían su legítimo derecho de reunión en protesta por el modo en que se condujo la elección presidencial».

En el otoño de 2004, una vez que la misión de observación de la OSCE concluyó que las elecciones y el referéndum de 17 de octubre habían incurrido en graves irregularidades, el Consejo de la UE (22 de noviembre), tras afirmar que no podía «creer que los resultados, como se ha anunciado, refrenden de verdad la voluntad del pueblo de Bielorrusia», resolvió considerar que «las autoridades bielorrusas son directamente responsables de las irregularidades comprobadas por los observadores» y también de «los violentos ataques perpetrados por la policía bielorrusa y otras fuerzas de seguridad contra varios líderes de la oposición y representantes de los medios de comunicación con motivo de manifestaciones políticas pacíficas en Minsk tras las elecciones y el referéndum». Poco después, el 13 de diciembre, ante el caso omiso del Presidente Lukashenko y de su Gobierno «a cambiar radicalmente su actual política», el Consejo decidió ampliar el ámbito de aplicación de las medidas restrictivas impuestas con anterioridad a las personas con una responsabilidad directa en los citados hechos [580].

No obstante, la UE mantiene sus iniciativas para favorecer el cambio democrático en Bielorrusia. Las más recientes se centran en el *Non Paper* presentado por la Comisión el 21 de noviembre de 2006 donde se detalla qué ofrece la UE y qué esfuerzos de democratización, respeto de los derechos humanos y desarrollo del Estado de Derecho debe hacer el gobierno de este país, partiendo de que: «El pueblo...es la primera víctima del aislamiento impuesto por sus autoridades y será el primero en recoger los beneficios que se ofrecen a una Bielorrusia democrática» [581]. Por otro lado, el *Do-*

---

[580] Posición Común 2004/848/PESC del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se modifica la Posición Común 2004/661/PESC del Consejo, de 24 de septiembre de 2004 (*DO* L 367, de 14 de diciembre de 2004).

[581] *What the European Union could bring to Belarus,* disponible en http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/intro/non_pa-

cumento de Estrategia 2007-2013 para este Estado comienza recordando que la ayuda, limitada, «irá dirigida a respaldar la democracia, los derechos humanos y la sociedad civil» y que «este planteamiento seguirá vigente mientras Bielorrusia no dé los pasos oportunos para avanzar hacia la democracia» [582].

En lugar de avanzar en la dirección deseada por la UE, Bielorrusia ha estrechado relaciones con países como Irán, con el que en mayo de 2007 cerró acuerdos políticos, económicos y comerciales que el Presidente Lukashenko calificó como de «asociación estratégica». No obstante, algunos factores aparecidos en los tiempos más recientes podrían suponer un motivo de avance en las relaciones entre la UE y Bielorrusia: de un lado, la crisis de la energía entre este Estado y Rusia (diciembre 2006-enero 2007) aparentemente superada, pero que podría reproducirse; de otro, la sensibilidad de la UE a la condición, ya mencionada, de Bielorrusia como país de tránsito de los combustibles rusos con destino en la UE. Aunque los cambios no han sido visibles, las autoridades de Bielorrusia han comenzado a manifestar interés en cooperarar en determinados sectores específicos [583]. Por su parte, en su Resolución sobre el reforzamiento de la PEV, de 15 de noviembre de 2007, el PE si bien lamenta la actitud del gobierno bielorruso, afirma que «Bie-

---

per 1106.pdf). Con motivo del 50 aniversario de las Comunidades Europeas, el Presidente de la Comisión ha enviado un nuevo mensaje al pueblo de Bielorrusia reiterando la disponibilidad de la UE para desarrollar unas relaciones plenas de cooperación sobre la base de los valores de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho (véase CEPS, *European Neighbourhood Watch,* Issue 25, March 2007, p. 4) (véase CEPS, *European Neighbourhood Watch,* Issue 27, May 2007, p. 10).

[582] *Documento de Estrategia 2007-2013,* p. 4.

[583] Véase G. Dura, «The EU's Limited Response to Belarus' Pseudo "New Foreign Policy"», *CEPS Policy Brief,* n.º 151, febrero de 2008, pp. 1-10.

lorrusia tiene la misma vocación europea y perspectivas que Ucrania y Moldavia, una vez que abarce la democracia, respete los derechos humanos y las libertades fundamentales y profundice en el Estado de Derecho».

CAPÍTULO IV
Rusia

1. ¿Una Europa con Rusia? La identidad europea de Rusia

Si la preocupación por la creación de *nuevas líneas divisorias* a raíz de las últimas ampliaciones de la Unión Europea se encuentra en el origen del diseño de la PEV, cuando la atención se centra en las relaciones con Rusia se comprueba que tal preocupación es una constante [584], a pesar de que este país ha decidido mantener tales relaciones en un *entorno estratégico* y no en el de una *vecindad* hasta ahora limitada [585].

---

[584] El Consejo Europeo describía en 1999 la visión de la UE «sobre su asociación con Rusia» con los siguientes términos: «Para mantener duraderamente la paz en nuestro continente, necesitamos una Rusia estable, democrática y próspera, firmemente enraizada en una Europa unida y exenta de nuevas líneas divisorias. Los problemas a los que se enfrenta todo el continente no pueden resolverse si no es con una cooperación aun más estrecha entre Rusia y la Unión Europea. La Unión Europea se congratula por el regreso de Rusia al lugar que le corresponde en la familia europea, con un ánimo de amistad, cooperación y acercamiento de intereses, fundamentado en los valores comunes inscritos en el patrimonio común de la civilización europea»; véase, Estrategia Común 1999/414/PESC, de 4 de junio de 1999, de la Unión Europea sobre Rusia (*DO* L 157, de 24 de junio de 1999), parte primera (en adelante *Estrategia Común para Rusia*). La Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 2000, sobre la «Estrategia común hacia Rusia», recordaba cómo «superada la división de Europa, la amplia cooperación entre la Unión Europea y Rusia constituye una aportación decisiva a la seguridad y a la estabilidad en el continente europeo y que, por ello, la estrategia diseñada por la UE destinada a profundizar en la cooperación Rusia [...] tiene una importancia especial».

[585] En el documento *The Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000-2010)* se dice con claridad: «During

En un primer momento, cuando la Comisión lanzó su iniciativa por *Una Europa más amplia,* partió de la consideración de que la nueva política de vecindad sería «uno de los pilares de la asociación estratégica global entre la UE y Rusia» [586]. A fin de cuentas, la ampliación de la Unión en 2004 la había afectado —y perjudicado— directamente por la situación singular en que colocaba a una parte, por pequeña que fuese, de su territorio (Kaliningrado) [587]. Muy pronto, sin embargo, Rusia desapareció del listado de países destinatarios de este nuevo instrumento de política exterior [588], entre otras razones por la negativa de la propia Rusia a situar sus relaciones con la Unión en ese marco de referencia, por complementario que fuese dentro de una asociación estratégica en ciernes cuya importancia trataban de realzar las instituciones comunitarias: «el futuro de Rusia es un elemento esencial del futuro del continente y representa un interés estratégico para la Unión Europea», se dice en la *Estrategia común para Rusia* [589].

La relación entre Rusia y Europa ha sido siempre ambigua, mezcla de fascinación y desconfianza; de hecho, tras siglos de aislamiento consolidados por el cisma ortodoxo y las invasiones de los mongoles, a principios del siglo XVIII

---

the period under review, partnership between Russia and the European Union will be based on the treaty relations, i.e. without an officially stated objective of Russia's accession to or "association" with the EU» (par. 1.1).

[586] *Una Europa más amplia,* p. 5.

[587] Kaliningrado está separado geográficamente del resto de la Federación y tras la ampliación de 2004 ha quedado enclavado en territorio de países miembros de la Unión Europea. Esta situación supone inevitablemente problemas serios, por de pronto, para el tránsito de personas y mercancías hacía y desde el *enclave,* que han exigido un tratamiento diferenciado de la cuestión. Sobre el particular véase *infra* Cap. IV.2.

[588] De esta manera, no aparece ya referencia alguna a la Federación de Rusia en el *Documento de Estrategia 2004.*

[589] *Estrategia Común para Rusia,* parte primera.

Rusia entra en el escenario europeo y se convierte en una gran potencia con Pedro el Grande, posición que consolida el reinado de Catalina la Grande [590]. Esta última, atraída por la Ilustración, imprimió a Rusia una modernización desde arriba que dividió a las elites del país; de hecho, esa división —entre paneslavistas y pro-occidentales— se acrecentó en el siglo XIX frustrando el empeño reformista de algunos de los zares de la época. Con posterioridad, la *Revolución de Octubre* intentó recuperar la senda modernizadora, pero el aislamiento al que fue sometido el régimen bolchevique y la doctrina de la «revolución en un solo país» ahondaron la brecha entre Europa y la, entonces, Unión Soviética. La relación antagónica a lo largo del periodo de la *guerra fría* sólo se desvanece con la *perestroika* y el concepto de «Casa común europea» (M. Gorbachov). Con la disolución de la Unión Soviética la, ahora, Federación de Rusia aspira a (re)integrarse en la familia europea, aunque sin renunciar a su especificidad: la instauración de la economía de mercado, la transición hacia la democracia y la articulación de un embrión de Estado de Derecho son signos de esa evolución; no obstante, no ha de olvidarse que existen otras corrientes (eurasiáticas) que en el seno de Rusia atenúan este tropismo europeo.

Pese a ello, esta relación permanente se ha intensificado de forma evidente a partir de las últimas ampliaciones de la Unión Europea. De hecho, la relación entre Rusia y la UE se sitúa ahora en el plano de la necesidad: dos mil doscientos kms. de frontera común unen y separan a una potencia en declive y a una potencia emergente. Por otra parte, existen cuestiones concretas pero insoslayables que apremian esa relación: Kaliningrado, energía, seguridad, delincuencia organizada, Chechenia o, más recientemente, Ucrania, son te-

[590] Y. Roubinski, «La Russie et l'Europe: Mille ans d'histoire», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 434, noviembre de 1998, p. 3.

mas que revelan cotidianamente lo perentorio de una relación que el Alto Representante para la Política Exterior, J. Solana, definía ya en 1999 como «la tarea más importante, más urgente y más desafiante» a la que habría de enfrentarse la UE en el siglo XXI [591].

No obstante, no por necesaria la relación deja de ser compleja. Más bien al contrario. Lo es por la evidente desigualdad que caracteriza a ambos polos de la relación: desde la perspectiva rusa, por cuanto su europeidad constituye también una cuestión controvertida (repitiéndose aquí problemas semejantes a los antevistos en relación con Turquía); de otro, porque aún admitida o relativizada esa cuestión, Rusia encarna una serie de valores, si no antagónicos, al menos alejados de los propios de la Unión Europea, concretados en una vocación imperial y autoritaria, sustentada a lo largo de mil años de historia. Desde la perspectiva de la UE, empero, también existen elementos que dificultan la relación, su cultura institucional es uno de ellos, la dimensión coral de su política exterior acentuada con la reciente ampliación (con las heterogéneas perspectivas sustentadas por los Estados miembros a propósito de Rusia), otro no menos importante.

Plantearse la identidad europea de Rusia no es cuestión baladí: ni los criterios geográficos, ni los históricos y culturales —tampoco los políticos— ofrecen una respuesta inequívoca. Por de pronto, la pertenencia geográfica de Rusia a Europa constituye de por sí una cuestión problemática; de hecho, la caracterización *gaulliana* de Europa «(d)el Atlántico a los Urales» («*De l'Atlantique à l'Oural*»), no deja de constituir una expresión carente de rigor desde una perspectiva

[591] Declaraciones de J. Solana, *cit.* en J. Pinder, «Introduction», en *id.,* Y. Shishkov, *The EU and Russia,* The Federal Trust for Education and Research, Londres, 2002, p. 11.

geográfica [592]. En efecto, aún asumiendo el discutible criterio de las «fronteras naturales», éstas se revelan inciertas en el *limes* oriental del continente; ciertamente, esta frontera es más difusa que las restantes pues frente a un límite tradicional que sigue los Urales hasta el Mar Caspio y bordeando el Cáucaso llega al Mediterráneo incluyendo Turquía y Chipre —en donde se integra pues el territorio de la Rusia europea— coexiste otro también clásico que recurre a las fronteras de la antigua URSS, incluso tras su desmembramiento, y sitúa el límite en la actual Rusia tras haber reintegrado a su nicho histórico a los países bálticos [593]. No obstante, como resalta J. Le Goff, la relevancia atribuida al concepto de «fronteras naturales» se revela absolutamente inoperante en el caso ruso, toda vez que, como pusiera de manifiesto el *Drang nach Osten,* ese espacio se presenta como «una frontera indefinida, abierta», una «llaga en el flanco de Europa» [594]. Por otra parte, la ubicación geográfica de la actual Rusia no ha constituido en modo alguno una constante histórica. Así, a comienzos de la Edad Moderna, la cartografía europea —aquejada por la defectuosa información que los escasos viajeros a las bárbaras tierras rusas aportaban— se limita a reproducir y mejorar en algún caso los viejos mapas helénicos que si-

---

[592] Esta inexactitud geográfica no es óbice para reparar en los motivos que condujeron a De Gaulle a acuñar la expresión con la que simbolizaría a Francia y a la URSS, concebidas como «potencias continentales» y consecuentemente los dos pilares naturales de la «gran Europa»; ello sería el resultado de la creencia del General en la inminente desaparición del comunismo lo que permitiría a «la eterna Rusia» volver a ser el país profundamente europeo de antaño (A. Szeptycki, «La conception gaullienne de l'ordre européen», cit., pp. 395 y 397-398).

[593] B. Fernández Pérez, «Problemas político-constitucionales de la ampliación de la Unión Europea», en *La ampliación de la Unión Europea: Efectos sobre el Desarrollo económico y social,* Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, Oviedo, 2004, p. 34.

[594] J. Le Goff, *La vieja Europa y el mundo moderno,* (trad. M. Armiño), Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 41.

túan el límite de Europa en el Τναοσ (Don) de los Griegos [595]. Esta representación, que excluye del mapa europeo la práctica totalidad del territorio de la actual Rusia, sin embargo, resulta indiferente para los propios rusos: de hecho, la propia representación del espacio que se hacen los rusos en la época se limita a asumir el contenido de los mapas occidentales sin que se atribuya a la división entre Europa y Asia ninguna significación [596]; aún en el siglo XVI, como recuerda A. Nacu, la propia concepción agónica de la identidad rusa —una potencia cristiana en lucha contra el Islam de tártaros y otomanos— no se vincula con los caracteres del Occidente cristiano ni participa de un pensamiento unificado del espacio europeo [597].

También en el siglo XVI el carácter lejano e ignoto del espacio ruso —uno de aquellos «espacios en blanco» en los mapas que diría J. Conrad [598]— explica que para los europeos occidentales Rusia aparezca como el escenario de empresas comerciales arriesgadas, semejantes a las que propicia el continente americano o las Indias [599]; de ahí la aparición

---

[595] Al respecto N. Ascherson, *El mar Negro, cuna de la civilización y la barbarie,* Tusquets, Barcelona, 2001 (reimpr., Círculo de Lectores, Barcelona, 2003).

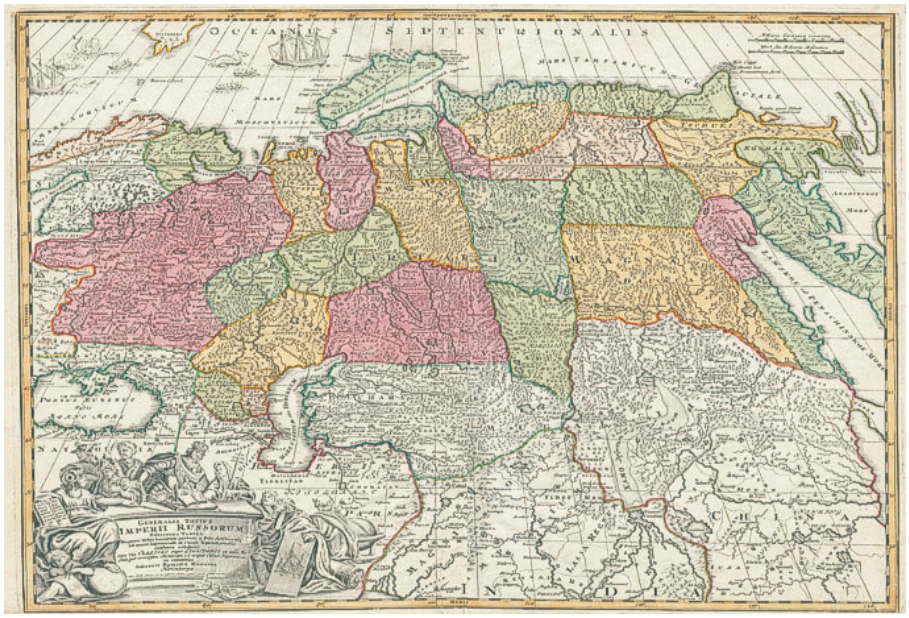
[596] M. Bassin, «Russia between Europe and Asia: The Ideological Construction of Geographical Space», *Slavic Review,* vol. 1, 1991.

[597] A. Nacu, «Où s'arrête l'Europe?», en *Regard sur l'Est,* n.º 26, mayo-junio de 2001, accesible en <http://www.regard-est.com/Revue/Numero26/Europe.htm>.

[598] La cita de CONRAD proviene de su célebre obra *El corazón de las tinieblas* (trad. A. García Ríos e I. Sánchez Aragón), Alianza Editorial Madrid, 1999, p. 26.

[599] Así, la arribada accidental del explorador inglés R. Chancellor a la desembocadura del Duina septentrional en 1554 —en su búsqueda del paso del Noroeste— supuso el «descubrimiento de Rusia» por los ingleses; con todo, aún en tiempos de Shakespeare, éstos creían que el canibalismo era común allí y que poblaban su territorio seres fantásticos como el «cordero vegetal» (R. Wallace, *Orígenes de Rusia (Nueve siglos de historia),* vol. I, Folio, Barcelona, 1996, p. 83).

Mapa de Rusia de inicios del Siglo XVII



Adviértase la «inexistencia» de los Urales.

de diversas compañías mercantiles cuyo objeto es comerciar con Moscovia y los puertos del Mar Blanco [600]. En cambio, a finales del siglo XVII se asiste a una sensible transformación: el descubrimiento de Occidente por parte de Rusia y, en particular, el papel de Pedro el Grande van a ser decisivos. De hecho, la nueva actitud de Rusia hacia el Occidente europeo (política exterior, reorganización administrativa, influencia cultural...) va a tener implicaciones geográficas: Rusia quiere

[600] Es el caso de la británica Compañía de Moscovia (fundada en 1555 y activa hasta 1917) y de la Compañía francesa de Rusia (S. XVII). Al respecto T. S. Willan, *The Early History of the Russia Company, 1553-1603,* Manchester UP, 1956 (reimpr. 1968); A. Kraatz, *La Compagnie Française de Russie. Histoire du commerce franco-russe au XVIIe et au XVIIe siècles,* Françoise Bourin, París, 1993.

afirmarse como gran potencia y quiere justificar su expansión hacia el este asiático para lo cual le es ineludible presentarse como un Estado europeo más, portador de la llama de la civilización; en esa tesitura, ha de definirse también geográficamente como parte integrante de Europa, desechando las viejas cartografías que situaban el límite del continente en las inmediaciones de Moscú.

Asistimos así a un proceso de «invención de las fronteras» en el cual los montes Urales se configuran ahora como el límite de Europa, con miras a articular la integración de Rusia en el espacio europeo, preservando al mismo tiempo los nuevos territorios que el expansionismo ruso cobraba a musulmanes y pueblos bárbaros de oriente [601].

Es el historiador y geógrafo Vassili Tatichtchev, a quien el zar había encargado una geografía del Imperio, el que propuso, según nos cuenta A. Nacu, la idea de los Urales como límite: «La elección no era nada evidente. Los Urales habían sido, como mucho, una etapa de la conquista y colonización del Este, un punto de paso hacia los puestos de avanzada siberianos. No eran sentidos por los viajeros como una línea continua, frontal, sino como un racimo de rutas, un cruce de caminos. La elección de los Urales para separar la Rusia europea de la Rusia asiática fue sobre todo una elección de claridad geográfica, que ponía el acento sobre el equilibrio de las dos partes, simétricas y complementarias, de Rusia. Era también una elección que respondía a la nueva imagen que

[601] La identificación inicial es con los Montes Urales; en cambio, el río Ural tarda en ser identificado como el límite sur entre Rusia y Europa como revelan las vacilaciones de la cartografía consultada: ora es el Don, ora el Volga, ya el Ural la divisoria entre Rusia europea y asiática; sin duda, no es ajeno a ello el dato de la constante presencia de comunidades de indudable raigambre asiática (kazaros, pechenegos, circasianos, tártaros...) en ese espacio movedizo, como revela el hecho de que parte de él se sitúe actualmente en la inequívocamente asiática República de Kazajstán.

Pedro el Grande quería dar de Rusia: un "imperio" conforme al modelo de los grandes imperios coloniales, con una parte europea, vista como la metrópoli civilizadora, y una parte asiática, vista como una periferia» [602].

A partir de ese momento, las representaciones cartográficas van a privilegiar esa barrera inventada tal como revela de forma prístina este mapa del siglo XIX.

El Imperio Ruso en un mapa de 1820

Repárese en las imponentes —e inexistentes— barreras montañosas que separan de forma casi perfecta la Rusia europea de la asiática y ésta a su vez del resto de Asia.

[602] A. Nacu, «Où s'arrête l'Europe...», *cit.*. La autora, evoca a este respecto la obra del geógrafo M. Foucher, *L'invention des frontières,* Fondation pour la défense nationale, Paris, 1987. Entre nosotros F. Rodríguez Adrados se ha referido también a Vassili Tatichtchev para atribuirle la fijación de la frontera de Europa en los Urales a fin de dejar dentro a Rusia (*¿Qué es Europa? ¿Qué es España?,* cit., p. 16). En todo caso se trata de un exponente más de los procesos de mixtificación que con tanto detenimiento ha abordado E. J. Hobsbawm en el conjunto de su obra.

En todo caso esa representación posee unas connotaciones evidentes pues como resalta A. Nacu: «... la geografía rusa y la visión del espacio son indisociables del papel político que se quiere atribuir a éste. El Imperio ruso quería aprovechar su dimensión transcontinental para afirmarse como una potencia mundial, trascendiendo las características simplemente locales. Se encuentran reproducciones de esta idea en el internacionalismo soviético que, queríendo aparecer como un pensamiento nuevo, sirve de cobertura ideológica a la dominación de nuevos espacios. Y, como siempre, las cuestiones de límites y fronteras adquieren un carácter muy agudo. Hoy, la cuestión de los límites de Europa es más política que nunca. Lo es desde un punto de vista occidental que, en la vieja tradición de los geógrafos medievales, se reserva el cuidado de definir el límite de Europa a su conveniencia. Pero también lo es desde el punto de vista ruso: esta frontera, tanto en el pasado como ahora, plantea la cuestión de las raíces, de la historia de la población, de la unidad misma del pueblo ruso» [603].

Ha de advertirse que, pese a su carácter de *constructo,* la historiografía rusa se resiste a despojarse de esta seudo-barrera física sobre la que asienta geográficamente su europeidad. En este sentido es buen reflejo la cartografía histórica elaborada por V.V. Nicolaev [604], en la que no por casualidad la conformación del Imperio ruso en la época de Iván El Terrible se corresponde con la definición de una extensión territorial que concluye en la cordillera de los Urales que, como espacio en blanco expresivo de su condición de «tierra de nadie», reproduce en su mapa de la época.

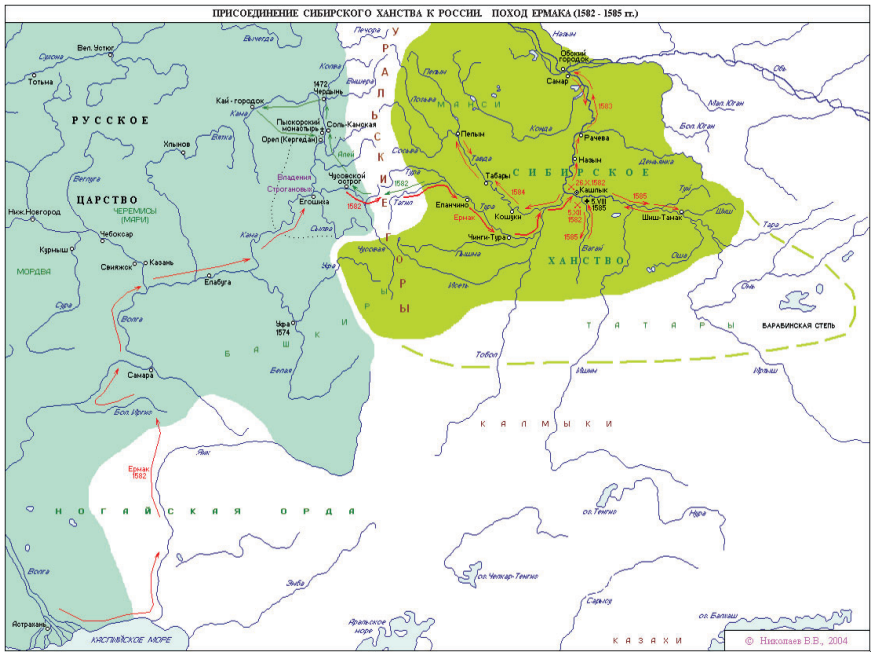
En otro orden de cosas, en el caso de Rusia la consideración estrictamente geográfica —los datos de la geografía fí-

---

[603] *Ibid.*

[604] La colección está accesible en <http://www.ostu.ru/personal/nikolaev/charts02.html>.

El límite entre el Imperio ruso y el Kanato de Siberia en tiempos de Iván El Terrible, según V. V. Nicolaev



sica— se ve también condicionada por los aspectos demográficos y económicos —la geografía humana— toda vez que es en el «espacio europeo» de la Federación rusa donde se concentran población y actividades industriales, ofreciendo el «espacio asiático» un pálido reflejo de aquél, pese a localizarse en él los recursos económicos más importantes para el futuro del país. Estos datos, que acentúan el indudable peso que la vertiente europea de Rusia tiene sobre el conjunto, no impiden advertir la intensa evolución que en los últimos años vienen experimentando ciertas regiones de la Rusia asiática cuyo desarrollo económico se augura espectacular al integrarse paulatinamente en las intensas relaciones económicas de los Estados vecinos (China, República de Corea y Japón) y de las que es revelador ejemplo la re-

gión del extremo oriente ruso [605]. El tiempo dirá qué implicaciones puede reportar este proceso en la articulación y definición del espacio ruso y en la cuestión de su debatida europeidad.

En todo caso, la dimensión geográfica constituye un aspecto propicio para la reflexión acerca de la identidad europea de Rusia. En este sentido, ya S. de Madariaga advertía que las peculiaridades inherentes a su territorio «que es como un mar que se extiende en todas las direcciones», «mar sin orillas», «inmensa llanura casi desprovista de fronteras nacionales... cuya blanca monotonía nevada aumenta todavía la extensión sin fin al parecer», obligaban a plantearse esta cuestión: «Que si es europea, que si no lo es. La duda sólo se aplica a Rusia; y, si bien se mira, se hallará que no procede esta duda meramente de un concepto por así decirlo geográfico, y hasta cartográfico, de lo que Europa sea; sino que también entra como instinto que rechaza como no europeo todo lo inmoderado en cantidad, y todo aquello que evoca masa más que calidad y organización. Europa es calidad, matiz, diferencias significativas. Esta ingente masa indiferenciada, mar humano que la limita a oriente, podrá tener ciertos aspectos de europeísmo, pero se sustrae a Europa precisamente por su cantidad y por su unidad» [606].

Y es que la conjunción entre el aspecto geográfico y el histórico-cultural y civilizatorio es primordial para abordar la europeidad de Rusia.

---

[605] Tal como aventuraba L. Anossova, «L'Extrème-Orient russe», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 379, 1993, pp. 38-56.

[606] S. de Madariaga, «Bosquejo de Europa», en id., *Carácter y Destino en Europa,* Espasa Calpe, Madrid, 1980, pp. 268-269. Al concluir con esta afirmación categórica acerca de la unidad rusa el autor no olvida empero la existencia de «dos docenas —¿o son más?— de "nacionalidades"», aunque advierte que «no son significativas».

Situados en este contexto, no falta quien rechaza abierta y categóricamente la europeidad de Rusia al sostener que no puede conceptuarse a ésta, ni a ninguna de sus regiones, como parte integrante de Europa, toda vez que se trataría de un territorio— frontera (una «marca» decía A. J. Toynbee) transformada paulatinamente en un imperio inexpugnable, cuya «desimperialización» parcial ha permitido momentáneamente hacer de ella una «periferia promovible pero no integrable» en el espacio europeo [607]. De hecho, esta interpretación, aunque fundada aparentemente en criterios geográficos, se sustenta realmente en argumentos extraídos de la evolución histórica y cultural de Rusia, a la que se describe como exponente de una perpetua vacilación: desde el Principado de Rus en Kiev hasta Moscovia, de la apertura de Rusia a la Hansa hasta el nacionalismo cultural decimonónico, de Pedro el Grande a Nicolás II, la historia rusa no sería sino una sucesión de momentos contradictorios en que se sucederían movimientos de occidentalización siempre finalmente contrarrestados por la perennidad del espíritu ruso, en donde a la democracia se opone la comunidad campesina *(mir)* como modelo orgánico y la libertad individual —juzgada inmoral— es superada por las grandes interrogaciones metafísicas del «alma eslava» [608].

---

[607] J. Lévy, *Europe. Une géographie,* Hachette, París, 1997 (reed. 1998), p. 189.

[608] *Ibid.,* pp. 190-191. De hecho, la exaltación de la fe cristiana ortodoxa y de la organización comunal constituyen los valores que Rusia encarna en su confrontación con Europa, de acuerdo con uno de los primeros teóricos»eslavófilos», A. S. Jomiakov (D. Chizhevski, *Historia del espíritu ruso. 2. Rusia entre Oriente y Ocidente,* (trad. P. Vázquez de Castro), Alianza Editorial, Madrid, 1967, p. 118. Al respecto N. Berdiaeff, *L'esprit de Dostoievski,* Saint Michel, París, 1929, así como R. de Maeztu, «El populismo de Rusia», en «La Hispanidad y el espíritu: IV», *Acción española,* t. XVI, n.º 83, enero de 1936, pp. 144-168 (accesible en <http://www.filosofia.org/hem/193/acc/e83144.htm>), Más recientemente también en esta especificidad rusa incide una literatura exaltadora de las raíces cristianas de Europa, divulgada a raíz de los debates

En todo caso, dando por sentada la incidencia de concepciones rusófilas y rusófobas en el análisis de esta dimensión, desde una perspectiva histórica y cultural la europeidad rusa es indisociable del papel de Pedro el Grande [609]; de hecho, hasta su llegada al trono resultaba irrebatible el juicio del Duque de Sully, quien en su célebre *Grand Dessein* veía en Moscovia una «tierra bárbara» a «relegar en Asia» como Turquía [610]. En cambio, merced a la vasta empresa de renovación y modernización emprendida por el zar Pedro y a su implicación creciente en los asuntos europeos aquella apreciación se tornó cuestionable. En este orden, como señala P. Kennedy, la definitiva derrota sueca a manos de Rusia en Poltava en 1709, en el curso de la «Gran Guerra del Norte», produjo un fuerte impacto en Europa, al poner de manifiesto que «el hasta entonces lejano y en cierto modo bárbaro Estado moscovita estaba resuelto a representar un papel en los asuntos europeos» [611]. No por casualidad es en

---

sobre la cuestión con motivo de la elaboración de la *Constitución para Europa.* Véase B. Groys, «Los rasgos invariables de una tradición», *Atlántida,* n.º 3, 1990 (accesible en <http://www.arvo.net/includes/documento.php?IdDoc=8214&IdSec=929>). Véase *supra* Cap. I.3.

[609] Si se exceptúa el mito fundacional que ve en el Príncipe varego Rúrik —creador del Principado de Kiev— al descendiente de Prus, un legendario y apócrifo hermano de César Augusto, aunque esta impostura iba más bien dirigida a fundamentar la legitimidad imperial de Moscú como tercera Roma e inmediata sucesora de Bizancio (D. Chizhevski, *Historia del espíritu ruso. 1. La Santa Rusia* (trad. P. Vázquez de Castro), Alianza Editorial, Madrid, 1967, pp. 152-154).

[610] *Cit.* en Y. Roubinski, «La Russie et l'Europe...», *cit.,* p. 10.

[611] Véase P. Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias (Por qué acabaron los imperios del pasado),* (trad. J. Ferrer Aleu), vol. I, Globus, Barcelona, 1994, p. 135. De hecho, aunque con ocasión de las celebraciones de la victoria Pedro «aceptó» el título de emperador, en Europa se tardó algún tiempo en asumir la existencia de un emperador ruso, pues hasta hacía poco no se había visto en el zar más que a un hombre tosco y rudo o a un «déspota oriental»; no obstante, en 1745 incluso Francia había reconocido la condición imperial del monarca ruso (R. Wallace, *Orígenes de Rusia..., cit.,* vol. II, p. 162).

el territorio conquistado a la declinante Suecia en el que Pedro decide establecer su nueva capital, San Petersburgo; abandonando la lejana y esteparia Moscú, el zar revela bien a las claras su afán por implicarse crecientemente en Europa. De hecho, esa implicación europea de Rusia llega su clímax con el Congreso de Viena y con la instauración de la Santa Alianza, momento en el cual el Imperio Ruso se erige en garante de aquella caracterización del orden público europeo cifrado en la «Unión del Trono y el Altar» [612]; desde ese momento, no obstante, el poder relativo de Rusia y su proyección en el escenario europeo no cesó de decaer hasta la Guerra de Crimea en donde se reflejó trágicamente la erosión del poder ruso y las distancias insalvables que la separaban del conjunto de los Estados europeos [613]. A partir de entonces la relación entre Rusia y Europa se atenúa considerablemente, toda vez que si bien en el aspecto económico aquélla intenta emular el modelo europeo, no ocurría lo mismo en el plano social y político tal como confirmaron los trágicos acontecimientos de 1905 cuando los intentos de transición al pseudo-constitucionalismo, superando el modelo autocrático zarista, fueron reprimidos de forma extremadamente cruel consolidando el triunfo de la reacción [614].

Con posterioridad, la relación entre Rusia y Europa se ve necesariamente afectada por el triunfo de la revolución bolchevique; en concreto, el desarrollo del marxismo-leninis-

---

[612] No por casualidad es tras el Congreso de Viena cuando Rusia se convierte en abrigo del pensamiento reaccionario europeo como revela paradigmáticamente la obra de J. de Maistre, *Les Soirées de Saint-Pétersbourg ou Entretiens sur le gouvernement temporel de la Providence,* Louis Lesne Editeur, Lyon, 1842 (ed. original, 1821), accesible en <http://cage.rug.ac.be/~dc/Literature/JMSP/index.html> (*Las veladas de San Petersburgo,* 4.ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1998).

[613] P. Kennedy, *op. cit.,* p. 231.

[614] W. J. Mommsen, *La época del imperialismo. Europa 1885-1918* (trad. G. y A. Dieterich), 14.ª ed., Siglo XXI, Madrid, 1987, p. 130-136 y 210-211.

mo y la articulación de la sociedad comunista han sido considerados como elementos relevantes para confirmar las profundas diferencias que existirían entre Rusia y Europa —esta es la opinión de L. Díez del Corral [615]—; en tanto que otros autores —así, A.J. Toynbee— han encontrado en el triunfo del comunismo un dato que vendría a confirmar su estrecha conexión cultural e ideológica [616].

En todo caso la discusión acerca de la europeidad rusa ha encontrado desde antiguo proyección en los medios intelectuales autóctonos, revelando bastantes semejanzas con el ulterior debate suscitado en España con ocasión del «desastre del 98» [617]. En efecto, el debate en torno a Rusia y Europa co-

---

[615] En efecto, para L. Díez del Corral es evidente la extraeuropeidad de Rusia, pese a que los desvaríos de la geopolítica permitieran en algún momento insertarla en ese espacio, aunque «dando al traste con la concepción unitaria» de la geografía europea; precisamente por esa ajenidad al ámbito espiritual europeo, «la ideología marxista, debidamente simplificada en su dimensión escatológica y revolucionaria» se revelaría para «eslavos y asiáticos» como «gran fórmula de salvación» y «resorte mágico de un súbito dinamismo» (L. Díez del Corral, *El rapto de Europa,* cit., pp. 179 y 234). Más recientemente, la tesis de la extraeuropeidad del marxismo-leninismo se ha enfatizado en la literatura rabiosamente anticomunista (Véase R. Pipes, *Historia del comunismo,* (trad. F. Ramos), Mondadori, Barcelona, 2002, pp. 39 y ss.).

[616] Para A. J. Toynbee, aunque la decisión de Lenin de transferir la capital de San Petersburgo a Moscú parece sugerir la reacción del alma rusa a la civilización occidental, la acogida de la ideología marxista confirma paradójicamente la ascendencia de la civilización occidental sobre la rusa, toda vez que su determinismo histórico no sería sino expresión de un credo fatalista esencialmente europeo del que serían otros tantos exponentes el calvinismo o el liberalismo decimonónico (A. J. Toynbee, *Estudio de la Historia. Compendio* (D.C. Somervell, comp.; trads. L. Grasset y L. A. Bixio), Alianza Editorial, Madrid, 1.ª ed., 1970, reimpr. 1995, vol. I, pp. 306-308, vol. II, pp. 136-137 y 350-351).

[617] Estas semejanzas entre Rusia y España acerca de su relación con Europa no son las únicas: como es sabido, ambas comparten el dato anecdótico, pero profundamente significativo, de ser los únicos Estados del continente que deciden dotarse en el siglo XIX de un estándar ferroviario propio para conjurar el riesgo de una posible invasión.

bró forma en el primer tercio del siglo XIX a raíz de la «Carta filosófica» de Chaadàev, que provocó una conmoción sin precedentes no sólo entre la intelectualidad sino en el ámbito político —el propio autor fue internado por las autoridades zaristas en un manicomio (anticipando la práctica soviética para con los disidentes)—, quedando aquélla dividida en dos bandos: *occidentalistas* y *eslavófilos* (u orientalistas), para quienes la principal cuestión a dilucidar era si el devenir histórico de Rusia coincidía con el de Europa Occidental —identificado con el progreso universal, la emergencia de una civilización planetaria, etc.— o si, por el contrario, Rusia encarnaba otra trayectoria y otro modelo civilizatorio [618].

En este orden, las soluciones apuntadas discurrían desde la apuesta por la occidentalización a ultranza, que lleva a renegar de la historia propia y de los propios antepasados, hasta el anti-progresismo, con una gama de posturas intermedias. En todo caso, común a todos los autores es el sentido escatológico que atribuyen a Rusia como pueblo elegido —algo ciertamente alejado de la lógica europea aunque no de la occidental (piénsese en el «*manifest destiny*» y en el mesianismo estadounidenses)—, bien sea para avanzar en las enseñanzas de la ilustración hacia la fraternidad universal, bien sea para denunciar las contradicciones de ésta o superarlas; de hecho, el sentido sagrado de misión del pueblo ruso ante la Humanidad aparece trufado de innumerables referencias religiosas, tal como refleja la afirmación de N. Berdiàev para quien «la idea de una nación no es lo que ésta piensa de sí en el tiempo, sino lo que piensa Dios de ella en su eternidad» [619].

---

[618] Véase D. Chizhevski, *Historia del espíritu ruso. 2. Rusia entre Oriente y Ocidente* (trad. P. Vázquez de Castro), Alianza Editorial, Madrid, 1967, pp. 94-134; O. Novikova, *Rusia y Occidente,* Tecnos, Madrid, 1997, *passim.*

[619] *Ibid.* En todo caso, no parece inconveniente advertir que el influjo de esta dualidad de posturas respecto al problema de Rusia y los intentos de trascender a la misma llegan hasta la actualidad siendo ejem-

Más allá de las irresoluciones que revela este debate filosófico, la controversia acerca de la europeidad rusa encuentra reflejo en términos demoscópicos. Desde esta perspectiva, los resultados contradictorios de recientes encuestas entre la población rusa confirman el carácter estructural de esta ambigüedad identitaria: de un lado, Europa se concibe como una realidad lejana y difusa, a la que no obstante no se confunde con la Unión Europea; de hecho, la opinión pública rusa construye su percepción no respecto de Europa sino de Occidente, distinguiendo entre el Occidente lejano —en el que incluye naturalmente a EEUU— y el Occidente próximo que identifica con nuestra Europa central y Oriental. Con todo, la mitad de la población responde afirmativamente a la cuestión acerca de su identificación europea, descarta la existencia de una divisoria entre Rusia y Europa, no dudaría en integrarse en la UE y asocia la idea de Europa con el orden, la civilización y la democracia, asignándole un peso decisivo en la conformación de la cultura, las costumbres y los modos de vida [620].

Del examen precedente, no obstante, se desprende que la relación entre Rusia y Europa no puede ser resuelta en términos de identidad —unidad, si se quiere una expresión menos ambigua— o exclusión. De hecho, en este supuesto reaparecen con más intensidad los problemas que ya advertíamos al indagar la europeidad de Turquía [621], razón por la

---

plos de ello la confrontación entre los partidarios del estatismo y los del liberalismo, la disyuntiva entre privatización y dirigismo, la polémica entre libertad confesional y control estatal —auspiciado este último por la Iglesia Ortodoxa— o, ya en política exterior, las vacilaciones entre la aproximación a Occidente y su rechazo (Sobre este conjunto de cuestiones, véase *infra* Cap. IV.3).

[620] A. Daubenton, «Regards russes et ukrainiens sur l'Europe», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 1.039, octubre 2003, pp. 63-67.

[621] Véase *supra* Cap. I. Las afinidades que plantea la problemática relación con Europa de ambos Estados son analizadas en J. Lévy, *Europe., cit.,* pp. 195-196.

cual parece pertinente plantear (y resolver) la cuestión con arreglo a nuevas categorías. En este sentido, en su análisis a propósito de las identidades nacionales (que sin mayor dificultad puede trasladarse al objeto de nuestra discusión), E. Balibar ha planteado la posibilidad de recurrir a una nueva figura para representar «la no-separación o no-exclusión de dos entidades históricas»; se trata de la «frontera no-entera» —denominada *frontera fractal* por los geómetras contemporáneos— conforme a la cual se cuestiona «la idea de que las dimensiones de la pertenencia nacional sean necesariamente representables por números enteros como uno o dos» [622].

La satisfacción de los criterios jurídico-políticos —el «acervo jurídico y axiológico» en palabras de J. Roldán [623]— asociados con la pertenencia a Europa (principio democrático, Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales...) en el caso ruso nos enfrenta a una situación singular. De ello es buena prueba el proceso observado con ocasión de la adhesión de la Federación de Rusia al Consejo de Europa. En aquel momento,

---

[622] E. Balibar, *Cultura de Ciudad. Derecho y política en Democracia,* (trad. M. A. Serrano), Nueva Visión, Buenos Aires, 2004, p. 75. Esta superación de las identidades nacionales en términos aritméticos cobra aún más sentido referida al problema que nos ocupa toda vez que como recuerda este autor «la aritmética es...un aspecto esencial de la forma-nación en sí misma, o de la constitución del Estado-nación. Las naciones *se cuentan* o *se enumeran,* a partir de su unidad política y de ciertos rasgos de identificación o «rasgos unarios» (Lacan), ya se trate de hitos culturales o históricos, de acontecimientos fundadores, etc. A la vez ellas cuentan a los individuos que les "pertenecen". Tal es precisamente el origen de la *estadística,* es decir "ciencia del Estado", que al principio se llamó "aritmética política"» (*Ibid.,* p. 76. Cursivas en el original). La raigambre estatocéntrica de estos conceptos hace pues aconsejable descartarlos cuando planteamos el tema desde una perspectiva necesariamente no estatal como es el caso.

[623] J. Roldán Barbero, «El Derecho internacional y el Tratado constitucional europeo», *REEI,* n.º 8, 2004, p. 3.

los expertos juristas independientes designados por la Asamblea Parlamentaria para evaluar el respeto de tales exigencias llegaron a una conclusión negativa [624].

Por su parte, los parlamentarios responsables de elaborar el informe previo a las deliberaciones de la Asamblea sobre la candidatura rusa llegaban a una conclusión semejante, si bien acuciados por consideraciones de realismo político ofrecían una respuesta inesperada: «Rusia no responde aún a todas las normas del Consejo de Europa. No obstante, la integración es preferible al aislamiento, la cooperación a la confrontación» [625].

A su vez, y sobre esa base, la Asamblea parlamentaria formulaba un dictamen favorable en el que la prestación de un cúmulo de garantías *ad futurum* y el establecimiento de diferentes programas y estructuras de supervisión *(monitoring)* eran las alternativas ofrecidas para superar un panorama que en la época revelaba serias quiebras respecto del principio democrático y el respeto de los derechos fundamentales [626].

---

[624] «Bref, les experts en sont arrivés, après un examen attentif des pièces qui leur ont été soumises, ainsi que des constatations faites au cours de leur mission, à la conclusion que l'ordre juridique de la Fédération de Russie ne satisfait pas, pour l'instant, aux normes du Conseil de l'Europe telles qu'inscrites dans le Statut de l'organisation et développées par les organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme» (Conclusion du rapport sur la conformité de l'ordre juridique de la Fédération de Russie avec les normes du Conseil de l'Europe, par. 13,reprod. en Anexo 2, Informe de la Comisión de cuestiones políticas (Relator. Sr. Muehlemann), *Doc.* (Asamblea Parlamentaria), 7443, 2 de enero de 1996, assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc96/FDOC7443).

[625] Informe de la Comisión de cuestiones políticas, *cit.,* par. 12.

[626] Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Dictamen n.º 193 (1996) relativo a la solicitud de adhesión de Rusia al Consejo de Europa. Texto adoptado por la Asamblea el 25 de enero de 1996; en <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta96/FOPI193.

Empero, los imperativos políticos orientados a garantizar la plena acogida de Rusia en el seno de la organización prevalecieron, por lo que no ha de sorprender que este proceso de travestismo de la situación existente permitiera finalmente al Comité de Ministros constatar «con satisfacción que la federación de Rusia cumple las condiciones previstas en el artículo 4 del Estatuto» [627].

Pese a la valoración favorable expresada entonces (1996) por el Consejo de Europa, el análisis del sistema ruso en materia de derechos y garantías revela aún hoy un nivel de protección poco satisfactorio tanto si se repara en los derechos civiles y políticos [628] como si se atiende a los derechos de contenido económico y social; en particular, en este ámbito conviene destacar que las conquistas del régimen soviético han tendido a revisarse a la baja en el marco del proceso de liberalización económica desarrollado por los sucesivos gobiernos rusos [629].

---

[627] Resolución 96 (2), adoptada por el Comité de Ministros el 8 de febrero de 1996 (557.ª reunion de los Delegados de los Ministros); <http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts_fr.asp>.

[628] Para un análisis de los desarrollos más significativos y la exposición de sus deficiencias, *vid.* las contribuciones de J. Henderson, «The Russian Ombudsman», *European Public Law,* vol. 4, 1998, pp. 184-187; *id.,* «Freedom of Conscience in Russia», *European Public Law,* vol. 4, 1988, pp. 175-183; J. McGregor, «The Law on the Plenipotentiary for Human Rights 1997», *European Public Law,* vol. 4, 1998, pp. 188-190; *id.,* «The Draft Law on Citizens' petitions», *European Public Law,* vol. 5, 1999, pp. 381-385.

[629] K. Clément, «Enjeux et luttes sociales en Russe. La réforme du Code du Travail», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 1.019, octubre 2001, pp. 35-49. En cambio las responsabilidades de las organizaciones internacionales competentes —léase FMI, BIRF u OCDE— en este desarme social son más tenues dado que todas ellas eran conscientes de los riesgos asociados al súbito desmantelamiento de las estructuras de protección social (véase C. Lefèvre, «Organismes internationaux et protection sociale en Russie. Analyse de trois types de discours des années 1990», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 1.040, noviembre-diciembre de 2003, p. 23). Por otra parte, aquellas conquistas no habían impedido perpe-

De hecho, la deriva autoritaria en Rusia resulta patente: las medidas adoptadas a iniciativa del «Hiperpresidente» V. Putin en relación con el procedimiento electoral o la judicatura son elocuentes [630]. Por otra parte, la consolidación del poder en manos de V. Putin se ha acompañado en los últimos tiempos de una sensible mejora de los datos económicos [631]; de hecho, esta evolución ha sido tanto más evidente toda vez que son indudables las fugas de capital hacia los paraísos fiscales *off-shore;* sin embargo, esa evolución económica es inescindible del peso creciente de los (25) grupos oligárquicos que controlan un tercio de la industria rusa y la práctica totalidad del sector petrolero (25% del PIB ruso) [632]. Ello, sin embargo, se ha producido en detrimento de los gastos en prestaciones sociales que decrecen pese a constituir el aspecto más valorado por la población

---

tuar netas desigualdades, por ejemplo, en materia salarial entre hombres y mujeres (véase M. Kahn, «La condition féminine en ex-URSS», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 381, agosto de 1993, pp. 3-19).

[630] M. Mendras, «Russie: les institutions politiques en danger», *Le Kiosque,* noviembre-diciembre, 2004, <http://www.ceri-sciences-po.com/archive/nov04/artmm.pdf>; S. Kovalev, «La Rusia de Vladmir Putin», *Política Exterior,* n.º 74, marzo-abril 2000, pp. 41-56. De hecho, esta evolución viene a confirmar la prognosis que en su día formulara Z. Brzezinski, para quien la evolución del régimen político ruso discurriría hasta un autoritarismo poscomunista (Véase Z. Brzezinski, *El gran fracaso. Nacimiento y muerte del comunismo en el siglo XX,* (trad. C. Heller y C. Reyes), Maeva Laser, Madrid, 1989, p. 229).

[631] L. Rucker y G. Gilles Walter, «Russie: Sous contrôle, mais pour quoi faire?», *Le Courrier des Pays de l'Est,* n.º 1.041, enero-febrero de 2004 (monográfico, *La Russie et les autres pays de la CEI* en 2003). En sentido coincidente, véase el análisis relativo a la situación económica rusa en 2003 contenido en el «Informe sobre la contribución del BERD al desarrollo económico de Europa central y oriental» (en francés), *Doc. (C. de E.),* 10198, 4 de junio de 2004, p. 190.

[632] Véase N. Nougayrede, «Les oligarques et le pouvoir: La redistribution des Chartes», en *Le Kiosque,* noviembre-diciembre 2004, <http://www.ceri-sciencespo.com/archive/nov04/artnr.pdf>.; L. S. Wolosky, «Putin y la plutocracia rusa», *Política Exterior,* n.º 75, mayo-junio, 2000, pp. 45-58.

rusa [633]; de igual forma, la evolución regresiva del régimen de derechos y libertades en el sistema político ruso ha encontrado un exponente característico en los embates experimentados por la libertad de expresión y la situación de los medios de comunicación [634]. Por otra parte, la crónica ineficiencia de la administración de justicia se ha visto acompañada de serias sospechas acerca de su independencia, tal como revelaban los diferentes episodios vinculados con la situación del magnate Jodorkovski y el grupo Yukos [635].

En cambio, la situación respecto de los derechos de las minorías revela un panorama heterogéneo: la situación chechena —y, en general, la política desplegada por Rusia en la región norcaucásica [636]— no ha de hacer olvidar que existen grupos étnicos que disfrutan de un régimen de autonomía muy significativo que parece satisfacer con creces las reivindicaciones de los grupos minoritarios [637].

---

[633] K. Rousselet, «Les grandes transformations de la société russe», en *Le Kiosque,* noviembre-diciembre de 2004, <http://www.ceri-sciencespo.com/archive/nov04/artkr.pdf>.

[634] Al respecto G. Skorov, «Presse et multipartisme en Russie», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 402, septiembre de 1995, pp. 26-37; «Menaces sur la liberté de l'information en Russie», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 1.012, febrero de 2001, pp. 54-59; B. Berner, «L'information en Russie face au pouvoir», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 1.021, enero de 2002, pp. 4-13.

[635] C. Cordonnier, «L'affaire Khodorkovski. Ou l'économie politique de la nouvelle Russie», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 1.042, marzo-abril de 2004, pp. 60-71. Sobre el particular, además, A. Gazier, «La réforme de la justice en Russie. La reprise d'un vaste chantier», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 1.028, septiembre 2002, pp. 4-18; J. Henderson, «Justices of the Peace in Russia», *European Public Law,* vol. 5, 1999, pp. 373-380.

[636] Véase J. Radvanyi, «Le Féderalisme russe à l'épreuve caucasienne. Le champ de toutes les dérives», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 1.009, octubre de 2000, pp. 3-15. En particular respecto del conflicto checheno F. Vacas Fernández y J. L. Calvo Albero, *El conflicto de Chechenia,* Universidad Carlos III-Escuela de Guerra del Ejército (Ministerio de Defensa), Madrid, 2003.

[637] Así, en el caso de Tatarstán, que ha obtenido más autonomía que las otras repúblicas de la Federación. Al respecto M. Kahn, «Le Tatars-

Pese a los avatares descritos, una conclusión se desprende de todo lo anterior: Rusia siempre ha formado parte de Europa aunque no se confunda con ella. Y es que aún contando con su proyección asiática —concretada en la geografía y en la historia— son mayores las diferencias políticas, económicas y espirituales entre Rusia y las grandes civilizaciones orientales que las existentes con la Europa occidental. Por otra parte, con la disolución de la Unión Soviética —y en particular con el acceso a la independencia de las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central— Rusia, pese a mantener su naturaleza de estado multiétnico y pluriconfesional, se ha transformado en un Estado menos heterogéneo. En este sentido, si bien las estadísticas han revelado ciertas fluctuaciones [638], no es exagerado afirmar que actualmente cerca del 80% de la población de la Federación es de etnia rusa y tradición cristiana —preferentemente ortodoxa [639]—; basta confrontar estos datos con los presentes

---

tan, une république à part dans la Fédération de Russie», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 432, agosto-septiembre de 1998, pp. 39-47; C. Morange, «Le Tatarstan se construit-il avec ou contre les russes?», *Regard sur l'Est,* n.º 15, mayo-junio de 1999, accesible en <http://www.regard-est.com/Revue/Numero15/Tatarstan.htm>.

[638] Respecto de la evolución demográfica en la Federación de Rusia véanse los análisis contradictorios presentes en A. Vichnevski, «La situation démographique de la Russie au seuil de l'an deux mille», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 401, julio-agosto de 1995, pp. 32-45. Respecto de esta evolución, naturalmente, no es indiferente la situación que afecta a las minorías rusas presentes en los Estados surgidos de la disolución de la URSS que ha propiciado desde entonces un proceso sostenido de emigración/retorno hacia Rusia precipitado con ocasión de los conflictos étnicos (Al respecto, G. Galstyan, «Les minorités russes dans le sud-Caucase», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 1.043, mayo-junio 2004, pp. 24-36; M. Kahn, «Les Russes dans les ex-républiques soviétiques», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 374, enero-febrero de 1993, julio-agosto de 1995, pp. 3-20).

[639] Respecto de la presencia de las diferentes confesiones religiosas en la Rusia actual, E. Dermy, «En quête de spiritualité...», *Regard sur l'Est,* n.º 15, mayo-junio de 1999, <http://www.regard-est.com/Re-

durante la existencia de la URSS en donde la población rusa apenas llegaba al 50% del total de la Unión. Por otra parte, esta rusificación de Rusia se ha acompañado de una europeización en el sentido geográfico toda vez que tras la disolución de la URSS el 75% de la población rusa se concentra en el territorio europeo de la Federación; de ahí, que no resulte exagerado afirmar que, desde una perspectiva demográfica al menos, la extinción de la URSS ha acentuado la vocación europea de Rusia [640].

2. Rusia y la Unión Europea

Las relaciones iniciales (y modestas) entre la entonces URSS y la Comunidad Europea (CE) vinieron marcadas por la *guerra fría;* con arreglo a los presupuestos ideológicos de la época la CE no era para la URSS sino el pilar económico de la OTAN y un enésimo esfuerzo orientado a debilitar el papel de la Unión Soviética en el mundo y en particular en su entorno próximo, la Europa central y oriental. Como consecuencia, Moscú decidió acentuar su control sobre estos Estados para prevenir los riesgos asociados, a su juicio, con una estrategia disgregadora e impuso la necesidad de articular toda posible relación con la CE por intermedio de la Secretaría del CAEM (el COMECON) de forma que toda negociación comercial habría de ser conduci-

---

vue/Numero15/Spiritualite.htm>; A. Ossipovich, «Unorthodox Church», *Russia Profile,* octubre 2004, <http://www.russiaprofile.org/culture/article.wbp?article-id=2F9401F3-544A-4AF0-9F22-0CBCF917A05A>; K. Rousselet, «Passé et présent religieux en Russie», *Revue d'Etudes Comparatives Ess-Ouest,* 1993, n.os 3-4, pp. 7-183, A. Zolotov Jr., «A Matter of Faiths?», *Russia Profile,* diciembre 2004, accesible en <http://www.russiaprofile.org/politics/article.wbp?article-id=3AA65C3F-ECA6-442D-8BAF-E49265BCE582>.

[640] Y. Roubinski, «La Russie et l'Europe: mille ans d'histoire», *Le Courier des pays de l'Est,* n.º 434, noviembre de 1998, p. 15.

da bajo la égida de Moscú; por su parte, la CE rechazaba tal planteamiento por razones jurídicas y políticas, al estimar que el CAEM carecía de competencias para concluir acuerdos comerciales y negarse a conferir legitimidad a una estructura de simple cooperación controlada *de facto* por la Unión Soviética [641]. En esta tesitura, no ha de extrañar que las sucesivas propuestas negociadoras planteadas a partir de 1974 a diferentes Estados del CAEM fueran desatendidas —con excepción de Rumania que llegó a firmar en junio de 1980 un acuerdo comercial—; por otra parte, Moscú forjó en su apoyo una política de no reconocimiento en relación con la Comunidad Europea, bien que la misma se viera relativizada en la práctica [642].

Tales obstáculos, aunque no impidieron el desarrollo de relaciones comerciales — especialmente intensas entre 1979 y 1984, en particular con la URSS, y condicionadas siempre por los avatares políticos de la *segunda guerra fría*— se revelaron insuperables de cara a definir un marco estable de cooperación comercial [643]; de hecho, hubo que esperar al nuevo

---

[641] A. Toledano Laredo, «L'Union Européenne, l'ex-Union Soviétique et les Pays de l'Europe Centrale et orientale: un aperçu de leurs accords», *Cahiers de Droit Européen,* 1994, pp. 543-550; A. Perdiguero Varela, «Las relaciones entre la CE y los países del Este de Europa», *Noticias de la UE,* n.º 113, junio de 1994, p. 58.

[642] A. Toledano Laredo, «L'Union Européenne, l'ex-Union Soviétique...», *cit.,* p. 550. Al respecto J. L. Dewost y D. Vignes, «Organisations européennes et vie internationale», en SFDI, *L 'Europe dans les relations internationales (Colloque de Nancy),* París, Pedone, 1982, pp. 226 y ss.; J. Groux, Ph. Manin, *Les Communauté Européennes dans l'ordre international,* Bruselas-Luxemburgo, OPOCE, 1984; A. Remiro Brotóns, «Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español,* (E. García de Enterría, J. D. González Campos, S. Muñoz Machado), vol. III, Madrid, Civitas, 1986, pp. 637 y ss.; E. Stein, «External Relations of the European Community: Structure and Process, *AEL,* vol. I-1, 1990, pp. 115 y ss.

[643] Para un detenido análisis económico de estos intercambios B. Bastida Vilà, «Las relaciones económicas entre el CAME y la CE: los lí-

clima político que inauguró la presidencia de M. Gorbachov para que la relación saliese de ese *impasse*.

En efecto, una vez iniciada la *perestroika* se asiste a un acontecimiento significativo: la adopción de la Declaración común sobre reconocimiento mutuo de 9/25 de junio de 1988 entre la Secretaría General del CAEM y la Comisión de las Comunidades Europeas, con arreglo a la cual ambas «comunidades económicas», además de reconocerse mutuamente, convienen en mantener formas de cooperación en las áreas en las que ya disponen de acuerdos comerciales previos y afirman su voluntad de examinar nuevas áreas y métodos de cooperación. Con miras a articular el marco jurídico y económico correspondiente, a esta Declaración siguió el Acuerdo sobre Comercio y Cooperación Económica entre la URSS y la CE de 18 de diciembre de 1989, conforme al cual ambas partes se reconocían el tratamiento de la «nación más favorecida», al tiempo que la CE acordaba abolir las restricciones cuantitativas a la exportación de las mercancías soviéticas aunque con significativas excepciones (bobinas de acero, productos textiles, etc.), complementadas con los consabidos instrumentos de defensa comercial [644]; en todo caso, si bien referido al conjunto de la entonces Unión Soviética, en la práctica el Acuerdo interesaba particularmente a la Federación de Rusia, ya que en

---

mites del pasado y los problemas del futuro», *Anuario Internacional CIDOB,* 1989, pp. 97-108.

[644] Coetáneamente se concluían acuerdos de cooperación semejantes con los Estados centroeuropeos miembros del CAEM, si bien como es sabido su marco era al poco superado a través de la negociación de los distintos Acuerdos europeos de Asociación; fórmula desechada para el, luego, entorno CEI, dado el deficiente desarrollo de las reformas políticas y económicas emprendidas (véase R. Mesa, «Europa, la Comunidad y los cambios en el Este: una perspectiva desde las relaciones internacionales», *RIE,* vol. 17, 1990, pp. 745-783; J. Janning, «La integración europea ante la transformación de Europa del Este y la URSS», *Anuario Internacional CIDOB, 1993,* pp. 149-155).

1990 era el origen del grueso de las exportaciones con destino a la CE (77%), así como la receptora de una sustancial porción de las mercancías provenientes de esta última (68,5%) [645]. Por otra parte, con la puesta en marcha en julio de 1991 del Programa de asistencia técnica a la URSS —luego denominado TACIS— se dotaba al acuerdo del instrumento financiero indispensable [646].

No obstante, apenas en vigor el Acuerdo, los acontecimientos que condujeron a la disolución de la URSS en diciembre de 1991 obligaron a revisar el marco vigente. En este sentido, al poco de su acceso a la independencia los dirigentes de la Federación rusa propusieron la negociación de un nuevo marco político y jurídico, más acorde a lo que consideraban su *status* e importancia [647]. La negociación del «gran acuerdo» reclamado por las autoridades rusas se reveló muy compleja: a las dificultades económicas y políticas presentidas por los responsables de la Comisión (economía en transición, evolución de las reglas en materia comercial, etc.), acrecentadas por ciertos problemas particu-

---

[645] Y. Shishkov, «Russia's policy towards the EU», en J. Pinder e Y. Shishkov, *The EU and Russia. The Promise of Partnership,* Londres, The Federal Trust for Education and Research, 2002, p. 72.

[646] K. Sodupe Corcuera y E. Benito Hernández, «El Programa de asistencia TACIS de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto,* n.º 14, 1997, pp. 164-165. Junto con la importante partida acordada a este programa (396 millones de ecus para 1991), se había concedido un significativo volumen de ayuda alimentaria (750 millones de ecus para 1990-1991). Véase F. Serra Massansalvador, *Identidad y poder: la cohesión del Estado ruso y su relación con la conformación de la Unión Europea como actor internacional,* (tesis doctoral inédita), Universitat Autònoma de Barcelona, 2003, pp. 153-154.

[647] Con todo, los acontecimientos de agosto (condena del intento de golpe de Estado involucionista) y diciembre de 1991 (disolución de la URSS y establecimiento de la CEI, Directrices sobre reconocimiento de nuevos Estados, etc.) se orientan a favorecer sobremanera el papel de Rusia, tal como acredita el reconocimiento de la Federación Rusa como sucesora de la URSS en el Consejo de Seguridad y como única potencia nuclear heredera de la Unión Soviética.

lares en relación con la situación de la banca extranjera en Rusia y las importaciones de material nuclear con destino a la UE, se sumaron las veleidades rusas a lo largo de todo el proceso negociador, insistiendo en ser tratado como un interlocutor normal pero recordando constantemente su condición de actor especial: de hecho, esta actitud contradictoria ha constituido una constante en la política europea de Rusia, dificultando sobremanera el desarrollo de una relación fluida entre las partes y contribuyendo a favorecer desde entonces una cierta «fatiga europea» respecto del «problema ruso» [648].

Por otra parte, en el desarrollo de esta relación ha incidido la propia indefinición de la política exterior rusa. En efecto, no conviene olvidar que en la última década la definición del papel internacional de la Federación de Rusia ha posibilitado la reactualización del debate entre «occidentalistas» y «orientalistas/eslavófilos», los primeros propugnando un claro alineamiento con las potencias occidentales y los segundos replicando con la defensa de una política exterior independiente en la que Rusia se erija en interlocutor privilegiado entre el Primer y el Tercer Mundo; de hecho, esta tensión se ha saldado en diferentes momentos con el evidente reflujo de las posiciones occidentalistas y fue especialmente evidente entre 1993 y la crisis económica de 1998-1999, periodo en el cual los intentos por articular una política exterior independiente a través de la potenciación de la CEI como una gran zona de influencia, se acompañaron de un abandono de la precedente dinámica de acuerdos

[648] P. Benavides Salas, «Rusia y la UE: 10 años del acuerdo de asociación», *Política exterior,* n.º 102, noviembre-diciembre de 2004, pp. 43-44; C. Claudín, «Rusia y la Unión Europea: Diez años de un lento aprendizaje», *Anuario Internacional CIDOB,* 2001, p. 171. Asimismo, F. Serra, «La dimensión este de la UE: políticas, para los países de Europa central, del Este y Rusia», en *Política exterior europea,* (E. Barbé, coord..), Ariel, Barcelona, 2000, pp. 159-189.

con los Estados occidentales [649]. Por otra parte, la definición de la relación con la UE se ha visto dificultada por la obsesión securitaria que ha dominado la política exterior rusa en la pasada década y conforme a la cual era la relación con la OTAN la cuestión clave, descartando a la UE como vector estratégico y propiciando en cambio el afianzamiento de relaciones y acuerdos con concretos Estados miembros (en particular, Reino Unido, Francia y Alemania), a las que asignaba, no sin razón, una mayor eficacia en orden a garantizar sus intereses nacionales; de acuerdo con este enfoque, la relación con la UE —de resultar necesaria— se verificaba por intermedio de estos Estados [650].

Esta falta de consenso también es perceptible en el flanco europeo: en efecto, la UE ha experimentado indudables dificultades a la hora de decidir que aproximación común dar a «la inmensidad de la cuestión rusa» (inmensidad física, inmensidad del lastre postsoviético, inmensidad de las consecuencias posibles) [651]. Por otro lado, aun franqueada esa vacilación inicial —a cuya superación, desde luego, no ha contribuido la gestión rusa del conflicto de Chechenia— ha de advertirse que en su seno existen posiciones que representan dos enfoques netamente distintos para encarar la re-

---

[649] C. Taibo, *Crisis y cambio en la Europa del Este,* Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 107. Sobre estas cuestiones H. Carrère D'Encausse, *Victorieuse Russie,* Fayard, París, 1992; A. Solzhenitsyn, *El «problema ruso» al final del sigo XX,* Tusquets, Barcelona, 1995.

[650] C. Claudín, «Rusia y la Unión Europea, diez años de un lento aprendizaje (Del comercio a la política)», *Anuario Internacional CIDOB,* 2001, pp. 168-169. Respecto de estas relaciones bilaterales véase N. Attia, «France-Russie. Commerce et Investissements depuis 1994», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 1.028, septiembre de 2002, pp. 56-68; C. Bayou, «Les relations franco-russes 1992: vers un partenariat économique privilégié?», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 408, abril de 1996, pp. 66-82; H. H. Höhmann, «La RFA à la recherche de nouvelles relations avec la Russie», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 401, julio-agosto de 1995, pp. 3-31.

[651] C. Claudin, *art. cit.,* pp. 168-169.

lación con Rusia: uno, encarnado fundamentalmente por Gran Bretaña y Francia, que, nostálgico de las contra-alianzas, desearía hacer jugar a Rusia un papel en Europa, aunque incardinado en sus respectivas estrategias —y al que respondieron en su día las iniciativas del Presidente francés F. Mitterrand sobre la «Confederación Europea» [652] (formuladas al encuentro de las propuestas de M. Gorbachov sobre la «casa común europea») [653] o, ya bajo la presidencia de J. Chirac, las constantes llamadas a la integración de Rusia en la arquitectura de seguridad europea [654]. Frente a este planteamiento emerge otro, defendido por EEUU y Alemania, inserto en una concepción flexible de la dinámica de la «contención», con arreglo al cual se persigue hacer salir a Rusia del escenario europeo y en particular favorecer la

[652] Pese a su fracaso no ha de olvidarse que este proyecto —al integrar al conjunto de los Estados europeos en un marco dotado de estructuras políticas ligeras, de carácter intergubernamental, al que se confiaban objetivos concretos que requerían de un enfoque multilateral— se concebía como una alternativa a la ampliación de la CE al Este —juzgada inconveniente— al tiempo que como cauce para excluir la participación norteamericana (EEUU y Canadá), asociando en cambio a la URSS, reflejando con ello notables semejanzas con los designios del General De Gaulle (F. de la Serre, «La France et l'élargissement à l'Est de l'Union Européenne», *Annuaire Français de Relations Internationales,* 2004, p. 507; Szeptycki, «La conception gaullienne...», cit., pp. 399-400).

[653] Respecto de ésta propuesta véase A. Lamassoure, «Three Houses, One Home», *European Affairs,* 1991, pp. 19-21; VV.AA., «Quelle Démocratie pour l'Europe?», *Politique Internationale,* 1992, pp. 7-111. La propuesta de M. Gorbachov, reiterada durante su visita a España en 1991, aparece reproducida en *Boletín de Información sobre las Comunidades Europeas,* n.º 31, 1991, pp. 2-4.

[654] Sobre esta estrecha imbricación entre Francia y Rusia en los últimos tiempos véase J. C. Romer, «Les relations franco-russes (1991-1997), entre symboles et réalités», *Annuaire Français de Relations Internationales,* 2000, pp. 439-447; D. Colard, «L'axe Paris-Berlin-Moscou: le "camp du refus" dan la crise Irakuienne (2002-2003)», *Annuaire Français de Relations Internationales,* 2004, pp. 212-222. Para una aproximacion en clave histórica, I. Roubinski, «Perceptions russes», *Annuaire Français de Relations Internationales,* 2000, pp. 295-298.

eclosión de Europa central y oriental, mas eludiendo toda confrontación abierta con Rusia. Las patentes divergencias de uno y otro enfoque, no obstante, se reconciliaron en la práctica, toda vez que en el segundo son perceptibles huellas del primero: así, en el reconocimiento de un matizado «derecho a la europeización» (u occidentalización no necesariamente europea) de Rusia que encuentra plasmación en su inserción en instituciones como el Consejo de Europa, la OSCE, la Asociación para la Paz, el Consejo de Cooperación OTAN-Rusia o su participación restringida en los trabajos del G-7/G-8 [655]. Por otra parte, no conviene olvidar que la relación entre la UE y Rusia también se ha proyectado sobre otras situaciones al margen de los mecanismos articulados, como prueba la atención que la UE ha dispensado a la situación de la población rusa en los Estados bálticos [656]. También ha señalarse la influencia nociva que han tenido las vicisitudes de la economía rusa, en especial, la profunda crisis experimentada a partir de 1998 [657].

La presente relación entre la UE y Rusia —de acuerdo con la terminología acuñada— se concibe en términos de cooperación estratégica: no obstante, ni desde el lado ruso ni desde el europeo se ofrecen respuestas de cara a la con-

---

[655] J. Lévy, *Europe..., cit.,* pp. 196-197. De hecho, la *entente* cordial que mantienen Francia y Rusia en el seno de la OSCE —en línea con la dinámica evocada— es recordada por S. de la Torre, «Presidencia española de la OSCE. Un reto diplomático», *Política Exterior,* n.º 103, enero-febrero de 2005, p. 41.

[656] Al respecto, C. González Enríquez, «Una perspectiva optimista sobre los conflictos entre mayorías y minorías nacionales en Europa del Este. El papel pacificador de la Unión Europea», en *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este,* (C. González Enríquez, dir.), UNED, Madrid, 2004, p. 26; J. de Andrés Sanz, «Los conflictos nacionales y la disolución de la Unión Soviética», *id. loc. cit.,* p. 103; J. Bernier, «Presiones internacionales y derechos de las minorías. El caso de los Países Bálticos», *id. loc. cit.,* pp. 190-195.

[657] Sobre el particular, O. Latsis, «Rusia: de crisis en crisis», *Anuario Internacional CIDOB,* 1998, pp. 277-289.

creción de esta fórmula; de hecho, la relación se ha venido plasmando hasta ahora en la solución de precisas cuestiones y problemas bilaterales (Kaliningrado, la política de visados, Ucrania, etc.). A la luz de todo ello cabe preguntarse si es posible hablar de cooperación y si merece el calificativo de estratégica.

En este orden, para las instituciones rusas la relación UE-Rusia se considera degradada y debilitada en relación con el momento de su clímax —con ocasión de la firma del Acuerdo de asociación y cooperación— momento en el cual la relación entre la UE de 12 miembros y la Federación Rusa se presentaba como equilibrada. Desde entonces, en cambio, se habría asistido por parte europea a una constante minoración de la posición rusa y al consiguiente malestar de sus dirigentes, lo que favorecería un creciente distanciamiento fundamentado en una argüida defensa de la soberanía y los intereses nacionales rusos [658]. Por su parte, los representantes de las instituciones comunitarias confirman que la relación UE-Rusia ha devenido «áspera y difícil»; de hecho, al tiempo que se destaca su excepcional valor («las más importantes de entre las relaciones exteriores de la Unión») se conviene en que plantean una inusual «complejidad», en la que no faltan malentendidos y recelos [659]. Este

[658] Naturalmente esta percepción se ha visto alimentada por la debilidad rusa en el periodo inmediatamente anterior —presidencia de B. Eltsin— y los «desplantes» de los que habría sido víctima la Federación por parte de Occidente —UE incluida (al respecto, J. C. Romer, «La politique étrangère russe sous Boris Eltsine», *Annuaire Français de Relations Internationales,* 2001, pp. 49-62). Expresivas de ello son las declaraciones del Presidente de la Duma, G. Selezniov, a finales de 2000, en las que afirmaba que «la ventana» entre Rusia y Europa abierta por Pedro el Grande no ha pasado de ser eso, sin que Europa haya intentado nunca «tirar un muro o construir una puerta» (*cit.* en «La Unión Europea y Rusia», Association Franco-Slave des Étudiants, *Anuario Países,* p. 6, accesible en <http://www.afse92.com/paysslaves/russie-3-52.html>).

[659] Assemblée Nationale, Commission d'Affaires étrangères, *Rapport*

clima de relativa hostilidad, no obstante, rodea unas relaciones que se articulan en torno a un conjunto de instrumentos en apariencia suficiente para posibilitar una relación fluida entre las partes.

Como ya hemos anticipado, el Acuerdo de Asociación y Cooperación firmado en Corfú el 24 de junio de 1994, que entró en vigor el 1 de diciembre de 1997, constituye el marco actual para el desarrollo de las relaciones UE-Rusia [660]. Junto con él, la *Estrategia común* (1999) y el nuevo *Instrumento Europeo de Vecindad* (IEVA) conforman un haz de elementos que vertebran las relaciones políticas y económicas entre Rusia y la UE.

El Acuerdo de Asociación y Cooperación, supone un nuevo modelo de relación, un nuevo instrumento en la tipología convencional desarrollada por la UE, situado más allá de los acuerdos comerciales, pero sin suponer no ya la integración, sino ni siquiera una asociación en sentido propio tal como la que modelan los Acuerdos Europeos —precursores de la integración—, los Acuerdos Euromediterráneos, el complejo convencional Lomé-Cotonú o los vetustos Acuerdos de Asociación de los años 60. De hecho, la disposición jerárquica de este instrumento convencional dentro del elenco de instrumentos desarrollados por la UE revela bien a las claras el planteamiento sofístico que preside las relaciones UE-Rusia: unas relaciones a las que se conceptúa de preeminentes, de importancia estratégica, tienen como acto constitutivo un acuerdo híbrido y de mínimos, pese a sus 112 artículos, 10 anexos, 2 Protocolos y una Declaración común.

De hecho, los aspectos económicos constituyen el núcleo del Acuerdo, cifrándose su objetivo central en favorecer la

---

d'Information sur les relations entre l'Union Européenne et la Russie, (R. André y J. L. Bianco, rapps.), n.º 1.989, 14 de diciembre de 2004, p. 42.

[660] *Cfr.* texto en *DO L,* diciembre de 1997.

progresiva instauración de una zona de libre comercio entre Rusia y la UE; conforme a tales previsiones Rusia se beneficia de la cláusula de «nación más favorecida», así como de la supresión de la mayoría de las restricciones cuantitativas [661]; por otra parte, junto con los aspectos comerciales, el acuerdo establece una cooperación en diferentes materias tales como transporte, energía, telecomunicaciones, medio ambiente, lucha contra la delincuencia organizada, educación y formación, ciencia y tecnología (incluida la cooperación espacial), etc.

En cambio, pese a la indudable trascendencia política que posee la relación UE- Rusia, la dimensión política del Acuerdo de 1994 es reducida: es cierto que su preámbulo evoca la instauración del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y su artículo primero dispone el establecimiento de un diálogo político entre las Partes contratantes con miras a fortalecer aquellas exigencias; pero estas referencias no pueden ocultar el dato de que la relación se camufla detrás de temas técnicos y métodos burocráticos.

De hecho, el escaso calado político del acuerdo se vislumbra a través de la dinámica de la estructura institucional inserta en él. De un lado, las cumbres semestrales de Jefes de Estado y de Gobierno, encargadas de definir las líneas estratégicas de la Asociación, se saldan habitualmente con etéreos documentos que rememoran los compromisos asumidos en el Acuerdo cuya concreción eluden; por su parte,

[661] Se exceptúan particularmente los productos siderúrgicos —en torno a un 5% del total de las exportaciones rusas— que se someten a un régimen de contingentes cuyo marco normativo establece el declinante Acuerdo entre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos (*DO L* 195, 24 de julio de 2002); conforme al mismo el Consejo fija los contingentes y los límites cuantitativos anuales para tales importaciones. Asimismo, también son objeto de restricción las materias nucleares.

el Consejo de Cooperación, transubstanciado en Consejo de Asociación permanente tras la «cumbre» de San Petersburgo de mayo de 2003, posibilita las reuniones de los Ministros competentes en los diferentes dominios de la cooperación UE-Rusia [662], en tanto que las relaciones interparlamentarias se articulan en el seno del Comité de Cooperación Parlamentaria donde participan representantes del Parlamento Europeo y de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia (Duma). Finalmente, al margen de esta estructura, periódicamente tienen lugar reuniones entre los Directores de los países de la *troika,* del Ministerio de AAEE ruso y del Alto Representante para la PESC.

Las insuficiencias del instrumento convencional en el plano político explican la elaboración en 1999 de la *Estrategia común sobre Rusia,* adoptada con ocasión del Consejo Europeo de Colonia de junio de ese año, a través de la cual se buscaba desarrollar la dimensión estratégica de la relación, ausente en el acuerdo de 1994. En este orden, la Estrategia define cuatro grandes objetivos: la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y las instituciones públicas en Rusia, la integración de Rusia en un espacio económico y social común europeo, la cooperación con miras a reforzar la estabilidad y la seguridad en Europa y fuera de Europa y la cooperación frente a desafíos comunes planteados en el continente europeo por la seguridad nuclear, la delincuencia organizada, la inmigración ilegal, los riesgos medioambientales... [663].

---

[662] Junto a los nueve Comités sectoriales de Cooperación inicialmente previstos, coexiste un grupo de trabajo conjunto de alto nivel establecido por la «cumbre» de Bruselas de octubre de 2001 cuya misión es facilitar la aproximación de legislaciones y una mayor integración económica. Por otro lado, esta estructura se ha enriquecido con las decisiones acordadas en la «cumbre» de mayo de 2004 (véase *infra*).

[663] Consejo Europeo de Colonia, 3-4 de junio de 1999, *Estrategia común de la Unión Europea sobre Rusia,* Luxemburgo, OPOCE, pp. 8-11.

Sin embargo, el logro de tales objetivos y el pretendido anclaje de una sólida relación estratégica se han visto frustrados por una serie de razones tanto estructurales como coyunturales: de entre las primeras destaca la propia inserción de la estrategia común en el contexto del acuerdo de cooperación de 1994, sumiendo a aquélla en los límites y ambigüedades de dicho marco convencional y cercenando desde su origen la posibilidad de atribuir medios y recursos adicionales (particularmente económicos) a la relación que se aspiraba a impulsar [664]; otro elemento que limita severamente el despliegue de nuevos incentivos para la relación se cifra en la acogida del marco intervencionista y condicional propio de las estrategias de preadhesión en una relación que en modo alguno se orienta a la adhesión. *Last but not least,* la estrategia adolece de una contradicción esencial entre la dimensión estratégica y el impresionante cúmulo de exigencias —particularmente las vinculadas con los valores democráticos— que impone a Rusia; de esta contradicción insuperable, por otra parte, es testimonio elocuente el coetáneo documento ruso denominado (también) «Estrategia a medio plazo de la Federación de Rusia para el desarrollo de las relaciones con la UE (2000-2010)», en el cual la caracterización estratégica desdeña los ajustes requeridos por la UE en aras de la salvaguardia de la soberanía y los intereses nacionales rusos. De hecho, como irónicamente resume D. Lynch, la asociación estratégica definida simultáneamente por Rusia y la UE en 1999 revela bien a las claras «el abismo estratégico que separa a Moscú de Bruselas» [665].

---

[664] La inexistencia de previsiones financieras nuevas con que subvenir a la *estrategia común* ha sido juzgada como prueba definitiva de lo endeble del instrumento europeo (J. Pinder, «The Union's Common Strategy on Russia», en J. Pinder e Y. Shishkov, *The EU & Russia. The Promise of Partnership,* The Federal Trust, Londres, 2002, p. 115).

[665] D. Lynch, *La Russie face à l'Europe,* (*Cahiers de Chaillot,* n.º 60, mayo de 2003), pp. 60 y 62.

En cuanto a las cuestiones de seguridad —dejando de lado los aspectos de orden general que suscita esta vertiente [666]— ha de señalarse que al hilo de las transformaciones experimentadas por el entorno estratégico del espacio trasatlántico (creación del Consejo del Atlántico Norte-Rusia (CAN-R), negociaciones del Tratado START III, acciones contra el terrorismo...), se ha asistido a una evolución en la vertiente *securitaria* de la relación Rusia-UE, aunque al margen de los instrumentos antevistos [667]. Así, se adoptó un plan de colaboración estratégica contra el terrorismo, previendo el intercambio de información entre EUROPOL y la Federación rusa; asimismo, en el campo militar la UE y Rusia han establecido fórmulas de cooperación en materia de gestión de crisis (Sevilla 2002) que prevén la presencia de un oficial ruso ante el Estado Mayor de la UE durante el periodo de «no crisis», en tanto que frente a éstas se posibilita su contribución en el planeamiento de las operaciones incluso cuando se requiera la utilización de medios y capacidades de la OTAN; por otra parte, a través del Comité de

---

[666] Con carácter general sobre estas cuestiones, véase M. Álvarez Verdugo, *La política de seguridad y defensa de la Unión Europea,* Dykinson, Madrid, 2003; P. Boniface, «La paradoja estratégica europea», *La Vanguardia Dossier,* n.º 11, abril-junio de 2004, pp. 50-52; R. García Pérez, *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea,* UNED, Madrid, 2003. En cuanto a la OTAN, véase M. A. Caracuel Raya, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría,* 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 2004. Véanse asimismo las consideraciones presentes en las contribuciones de A. Remiro Brotóns, «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el Nuevo Orden Internacional», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI),* vol. LI, 1999, pp. 11-57 y «Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada», *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional (CEBDI*), vol. V, 2001, pp. 47-381.

[667] De hecho, aunque la estrategia común contempla la cooperación en materia de seguridad, han sido los vagos compromisos políticos anudados en los Consejos Europeos de Niza (2000) y Sevilla (2002) los que han posibilitado la consulta y participación de Rusia en este ámbito.

Contribuyentes se garantiza que la participación rusa se verifique con los mismos derechos y obligaciones que los restantes Estados participantes [668].

No obstante, al margen de la eficacia real de estos gestos [669], no han de desconocerse otros desarrollos que ensombrecen esta visión en apariencia optimista de la cooperación estratégica entre Rusia, la OTAN y la UE. Así, en momentos más recientes, en línea con su reacomodación en el escenario internacional, la Federación de Rusia ha emprendido la redefinición de sus doctrinas estratégicas [670]. Dentro de este proceso ha de mencionarse la adopción en octubre de 2003 de un documento denominado «El desarrollo de las Fuerzas Armadas rusas: Objetivos y perspectivas» al que muchos observadores convienen en atribuir el carácter de auténtica concepción estratégica del Estado ruso [671]. En él se plantean consideraciones que revelan un auténtico recelo, si no una hostilidad, en relación con la Alianza atlántica (filiación anti-rusa de los responsables del planeamiento, doctrina militar ofensiva...), mientras paradójicamente se

---

[668] M. A. Caracuel Raya, «Europa centro-oriental y Eurasia», en *Panorama Estratégico 2002/2003,* Ministerio de Defensa, IEEE, Madrid, 2003, p. 78.

[669] Para una relativización del alcance de los desarrollos precedentes, faltos, a su juicio, de engarce con la alardeada cooperación estratégica entre Rusia y la UE véase D. Danilov, «Russia and European Security», en D. LYNCH (ed.), *What Russia Sees,* (Chaillot Paper, n.º 74, enero de 2005), p. 88.

[670] Para una aproximación general a las formulaciones estratégicas rusas, véase I. Bacon, «La nouvelle doctrine militaire russe et l'avenir des relations entre la Russie et l'Occident», *Annuaire Français de Relations Internationales,* 2001, pp. 733-754; V. Baranovsky, «Changing Perceptions of the Military Roles in Post-Soviet Russia», en VV.AA., *US-Russian Partnership: Meeting the New Millenium,* Institute for National Strategic Studies, 1999, accessible en <http://www.ndu.edu/inss/books/usrp19.htlm>.

[671] F. Sanz Roldán, «Rusia», en IEEE-RIE, *Panorama estratégico 2003/2004,* Ministerio de Defensa, Madrid, 2004, p. 70.

porfía en conceptuar a los EEUU como un «aliado estratégico» [672] con quien se desea continuar cooperando para mantener la estabilidad estratégica y eliminar cualquier resto de la guerra fría; al mismo tiempo se enfatiza la importancia del recurso a las armas nucleares en la definición de la estrategia defensiva de la Federación rusa, considerándolas «un medio valioso para el logro de objetivos políticos» [673]. No obstante, el aspecto más sobresaliente (y polémico) del documento se cifra en definir un espacio estratégico propio —en buena medida coincidente con el área de la CEI— reservado a la influencia rusa y en el cual la defensa de los derechos de las minorías rusas o la defensa de intereses políticos o económicos vitales podrían justificar una intervención de sus fuerzas armadas [674].

Por otro lado, en íntima conexión con los problemas de seguridad ha habido momentos en los que ha tratado de abordarse específicamente una cooperación más estrecha en el área del Mar Báltico [675]. En este sentido, conviene

---

[672] *Ibid.,* pp. 71-72.

[673] *Ibid.,* p. 71. En otro lugar, los responsables rusos matizarían esta afirmación al advertir que «el arma nuclear es un elemento de disuasión política, pero nunca la utilizaremos de forma preventiva. Tampoco usaremos nuestras armas nucleares los primeros; sólo cuando se produzca una agresión contra nosotros o nuestros aliados» (Declaración del Ministro de Defensa, Sr. Ivanov, Reunión de Ministros de Defensa de la OTAN, Colorado Springs, 8-9 de octubre de 2003, *Ibid.,* p. 265).

[674] *Ibid.* Se recuerda aquí que el Representante permanente español en la OTAN, Embajador Prat, se refería sarcásticamente a esta formulación como la «Doctrina Monroewsky»; bromas aparte, la retórica se acompañaba de gestos que confirman un repunte de las concepciones estratégicas rusas al acompañarse de un estrechamiento de las relaciones militares con los Estados del Asia Central, así como de la negociación de un Tratado de seguridad colectiva, firmado en abril de 2003 con los Estados prorrusos del entorno CEI (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Armenia y Bielorrusia). Al respecto, I. Bacon, «Les enjeux de sécurité en Asie Centrale: La politique de la Russie», *Annuaire Français de Relations Internationales,* 2004, pp. 653-666.

[675] O. F. Knudsen, «La sécurité coopérative dans la région de la mer

mencionar la propuesta finlandesa de desarrollo de una dimensión septentrional de la UE, conforme a la cual «al adherirse a la UE, Finlandia ha aportado a la Unión su frontera común con Rusia, cuya seguridad se compromete a garantizar, al tiempo que sirve de puerta abierta a una cooperación con el vecino, de nuevo democrático» [676].

Asimismo, en relación con los problemas medioambientales cuyo enfoque conjunto prevé el Acuerdo de 1994, la Comisión ha tratado de plantear un diálogo con Rusia a través de un programa estratégico común y procedimientos reforzados. A tal fin, la Comisión, partiendo de las estructuras existentes (Acuerdo de Asociación y Cooperación, programa TACIS, Estrategia común) ha fortalecido la cooperación en el sector del medio ambiente incorporándola en el diálogo sobre energía entre la Unión y Rusia, iniciado en octubre de 2000, en la asociación medioambiental creada en el marco de la mencionada dimensión septentrional, así como en los foros y acuerdos internacionales en materia de medio ambiente en los que participan Rusia y la Unión. Además, con miras a optimizar tales instrumentos, la Comisión ha propuesto que las estructuras existentes se integren en el Acuerdo de Asociación y Cooperación y que sean permanentes y flexibles, estén perfectamente coordinadas y cuenten con recursos humanos y financieros suficientes [677].

Baltique», *Chaillot Paper,* n.º 33, noviembre 1998, accesible en <http://www.iss-eu.org/>.

[676] Declaración del Subsecretario de Estado del Ministerio de AAEE de Finlandia, Sr. Jaako Blomberg, Conférence sur la dimension septentrionale de la PESC, Helsinki, 7-8 novembre 1997 (présentée le 7 novembre), *id. loc. cit.*).

[677] Se propone centrar ese diálogo ampliado en los siguientes sectores: Utilización sostenible de los recursos energéticos y lucha contra el cambio climático, con especial referencia a la aplicación del Protocolo de Kyoto, mejora de la sanidad, concediéndose prioridad a la resolución de los problemas existentes en la red de suministro de agua, utilización eficaz de los recursos, mayor vigilancia del medio ambiente, concien-

Por otro lado, una de las cuestiones que ha planteado mayores dificultades durante el proceso de la quinta ampliación de la UE en 2004 ha sido la cuestión del «*enclave*» de Kaliningrado. Al margen de reminiscencias históricas [678], la separación física del territorio respecto del conjunto de la Federación de Rusia suscitó el problema del tránsito de personas a través del territorio lituano una vez planteada la futura incorporación de esta República al espacio Schengen [679]. Las arduas negociaciones desarrolladas

---

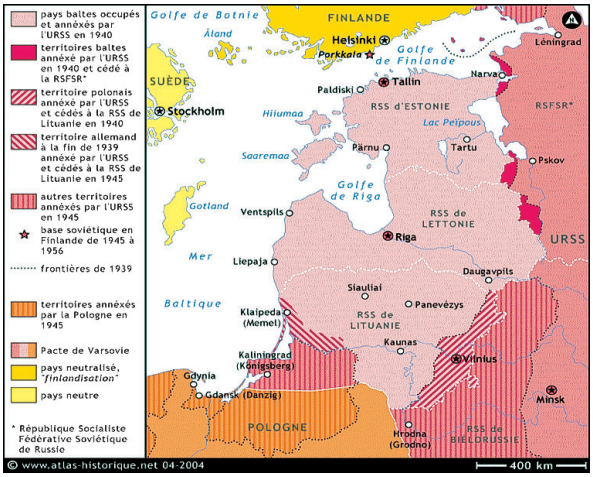
ciación e información de los ciudadanos en materia de medio ambiente, cooperación internacional y aplicación de los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente, cooperación en el marco de la dimensión septentrional y entre los países ribereños del Danubio, el mar Negro y el mar Caspio y utilización sostenible de los recursos naturales de interés común (http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l28004.htm Véase, asimismo, Comunicación de la Comisión, de 17 de diciembre de 2001, cooperación medioambiental UE-Rusia [COM(2001) 772 final-no publicada en el DO).

[678] No obstante presentes en la cuestión. No en balde, tras la disolución de la URSS más de noventa mil alemanes se reintegraron al territorio de la antigua Prusia Oriental, aunque la severa rusificación precedente y las adversas condiciones de vida actuales no amenazan por el momento la primacía de la población eslava del territorio (J. Baxendale y S. Dewar, «Introduction», en *The EU and Kaliningrad. Kaliningrad and Impact of EU Largement,* (J. Baxendel, S. Deward y D. Gowan, eds.), The Federal Trust, Londres, 2000, p. 10). Además, desde Rusia siempre se ha expresado el temor de que la progresiva europeización del territorio derive en un movimiento secesionista (C. Bayou, «Kaliningrad: L'angoisse de l'enclavé avant la fermeture des frontières», *Regard sur l'Est,* n.º 31, octubre-diciembre de 2002, accesible en <http://www.regard-est.com/Revue/Numero31/Kaliningrad.htm>).

[679] Sobre el problema específico del tránsito de personas en el curso de las negociaciones de 2002 véase C. Bayou, «Kaliningrad: l'angoisse de l'enclavé avant la fermeture des frontières», *Regard sur l'Est,* n.º 31, octubre-diciembre de 2002, 4, accesible en <http://www.regard-est.com/Revue/Numero31/Kaliningrad.htm>, así como V. Lamande y E. Lefebvre, «Kaliningrado: ¿Mundo con o sin visados? Rusos y europeos enfrentados a la cuestión del visado», *Papeles del Este (Transiciones poscomunistas),* n.º 4, junio de 2002, accesible en <http://www.ucm.es/BUCM/cee/papeles/04>.

en el otoño de 2002 consiguieron desactivar el problema y al mismo tiempo permitieron remover diferentes obstáculos previamente existentes en las relaciones bilaterales ruso-lituanas (Acuerdo sobre readmisión de personas, Tratado de delimitación fronteriza...) [680].

Evolución del estatuto territorial de los Estados bálticos y Kaliningrado



680 Sobre el particular, véase con carácter general: Comunicación de la Comisión al Consejo, *La UE y Kaliningrado,* COM (2001) 26 final, de 17 de noviembre de 2001; y Comunicación de la Comisión al Consejo, *Kaliningrado: tránsito,* COM (2002) 510 final, de 18 de septiembre de 2002. Como resultado de la estrategia diferencial iniciada han sido adoptados diversos actos que suponen su concreción, entre ellos, y por lo que se refiere a la facilitación del tránsito, *vid.* Reglamento (CE) 693/2003 del Consejo y Reglamento (CE) 694/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003 (*DO* L 99, de 17 de abril de 2003) relativos ambos al establecimiento de documentos de tránsito facilitado. Sobre la cuestión, S. Huisman, «A new European Union policy for Kaliningrad», *ISS/IÉS Occasional Papers,* n.º 33, marzo de 2002.

No obstante, los problemas globales de seguridad que suscita el porvenir del territorio hacen aconsejable el recurso a fórmulas suplementarias (desarrollo de mecanismos de cooperación transfonteriza, diseño de una estrategia común específicamente centrada en el enclave...), algunas de las cuales se encuentran actualmente en examen [681].

En suma, queda claro que Rusia no es cualquier vecino [682]. Mejor dicho, no se considera como tal; y únicamente *europeo* en cierta medida [683]. Frente a decididas «opciones a favor de Europa» sin contraprestación (Ucrania) o a estrategias europeas de supervivencia (Moldavia), la clave de las relaciones entre la Unión Europea y Rusia se encuentra en la «interdependencia» [684] sobre la base de una esencial reci-

---

[681] Es el caso de la cooperación transfronteriza respecto de la cual la cumbre UE-Rusia de noviembre de 2004, a instancias del Presidente de la Comisión, Sr. Durao Barroso, acordó el establecimiento de un subcomité específico en el marco del Acuerdo de asociación y cooperación (*Boletín UE,* n.º 11, 2004, p. 98). En cuanto a los riesgos asociados con el enclave, véase Ch. Donelly, «Kaliningrad from a security perspective», en *The EU and Kaliningrad...., cit,.,* pp. 215-219; I. Fuente Cobo, «Implicaciones estratégicas de la ampliación de la Unión Europea», en *La seguridad y la defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades,* (*Cuadernos de Estrategia,* n.º 129), Instituto Español de Estudios Estratégicos-Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU, Madrid, 2004, p. 213.

[682] En su Recomendación al Consejo sobre las relaciones con Rusia, de 26 de febrero de 2004, el Parlamento Europeo afirma que «por sus dimensiones, recursos y políticas, el papel de Rusia es crucial para la seguridad y la estabilidad de Europa y que *la UE aplica una política de compromiso constructivo en relación con Rusia*» (*DO* C 98, de 23 de abril de 2004, énfasis añadido).

[683] «As a world power situated on two continents, Russia should retain its freedom to determine and implement its domestic and foreign policies, its status and advantages of an Euro-Asian state [...] independence of its position and activities at international organizations» (*The Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union,* par. 1.1).

[684] «Rusia es un socio importante, con el que hay un gran interés por iniciar y construir una asociación estratégica auténtica basada en la in-

procidad [685]. Esto no significa, de otro lado, que las relaciones bilaterales entre la Europa de la Unión y la Federación rusa se estructuren en la actualidad sobre bases sustancialmente diferentes a las del resto de los países estudiados (salvo Bielorrusia), ni tampoco que los objetivos en la búsqueda de una cooperación más estrecha —si bien no dentro del marco de referencia de la nueva PEV— sean en principio diversos. Su verdadero significado es que la determinación de las ofertas y beneficios entre ambos será establecida por referencia a marcos diversos de los diseñados en la estrategia de vecindad, con objetivos particulares atendiendo al carácter específico de la relación [686].

---

terdependencia positiva» (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *relativa a las relaciones con Rusia,* COM (2004) 106 final, de 10 de febrero de 2004, p. 3). Véase *infra* Cap. VI.2.

[685] *Estrategia Común para Rusia,* parte segunda, par. 4.

[686] En este sentido el Parlamento Europeo recomendaba al Consejo y al Consejo Europeo estructurar la política revisada para con Rusia en torno a los objetivos siguientes: 1) garantizar relaciones de buena vecindad, incluida una gestión eficaz de fronteras, una cooperación transfronteriza reforzada y mejor aplicada y medidas eficaces para hacer frente a los problemas relacionados con la seguridad de baja intensidad, como los peligros nucleares, la contaminación, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal; 2) fomentar los derechos humanos, el Estado de derecho, prestando especial atención a una mejora urgente de la situación en Chechenia; 3) cooperar para hacer frente a los conflictos enquistados del Cáucaso meridional, contribuyendo seriamente a la solución del conflicto de Transdniéster y controlando el comercio internacional de armas e impulsando el desarme y la no proliferación; 4) explotar el potencial de un mayor comercio, intensificar el diálogo sobre energía y profundizar las relaciones económicas; *et al.* (Recomendación destinada al Consejo sobre las relaciones entre la Unión Europea y Rusia, de 26 de febrero de 2004, en *DO* C 98, de 23 de abril de 2004, par. 3). De esta transcripción se desprende que la afirmación de la Comisión Europea en el sentido de que los Estados vecinos *europeos* —incluida Rusia— se enfrentan a situaciones similares es verosímil, si bien la *dimensión,* en términos generales, del país concernido determina el camino a seguir, camino que en el caso de Rusia es completamente distinto al de los Nuevos Estados Independientes occidentales (véase *Una Europa más amplia,* pp. 6-7).

3. Las perspectivas de futuro: una relación por definir

Decían P. Renouvin y J. B. Duroselle que la contigüidad entre unidades políticas «no es un factor cuyas consecuencias sean constantes» pudiendo concretarse «algunas veces en una solidaridad» en la medida en que aquéllas experimenten «las mismas inquietudes ante el mundo exterior», aunque concluían advirtiendo que más frecuentemente la contigüidad «despierta celos entre dichos vecinos» pues la simple «cohabitación no es un cemento político muy eficaz ni muy sólido» [687]. Probablemente, esta última constatación puede servir para caracterizar —más allá de las sutilezas del lenguaje institucional— los términos en lo que se plantea hoy por hoy la relación entre la UE y Rusia, una vez culminadas en 2004 y 2007 la quinta y sexta ampliaciones de la Unión.

En efecto, de acuerdo con la comunicación de la Comisión sobre *Una Europa más amplia* «, se plantea como objetivo que la UE la creación de «un espacio de prosperidad y de buena vecindad, un círculo de amigos», noción reiterada en la «Estrategia de seguridad de la UE», donde se habla de la necesidad de «promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea» con los que mantener «unas relaciones estrechas y de cooperación». Ese empeño, no ha de ocultar —como revela el propio documento— que lo que se trata de garantizar en último término no es sino la propia seguridad de la Unión Europea; en suma una concepción instrumental que sin ambages reconoce el documento: «Incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante. A Europa le conviene que

---

[687] P. Renouvin y J. B. Duroselle, *Introducción a la historia de las Relaciones internacionales* (trad. A. Macías Arvizu), FCE, México, 2000, p. 30.

los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa» [688]

De hecho, esta caracterización medial está bien presente en el papel que a las relaciones con Rusia se asigna en la «Estrategia de Seguridad», toda vez que se trata, de un lado, de conseguir de ella garantías en relación con la estabilización de otras zonas del continente (los Balcanes) o del entorno próximo (Oriente Medio); de otro, de fortalecer su propia estabilidad económica y política, dada su condición actual y futura de región limítrofe de la UE, extendiendo hacia ella los beneficios de la cooperación económica y política [689].

La ampliación de la UE con nueve Estados que en su día fueron miembros del CAEM —y tres de ellos miembros de la misma URSS— ha alterado profundamente las relacio-

---

[688] Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad», Bruselas, 12 de diciembre de 2003, pp. 7-8 (www.ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf). Una caracterización aún más *instrumental* en términos geopolíticos a través de la creación de un «cinturón sanitario» postulaba el «Documento Solana» presentado al Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003: allí se hablaba de la «extensión de la zona de seguridad alrededor de Europa» en vez de la más tibia expresión adoptada en el documento final («crear seguridad en los países vecinos») y se hablaba de «promover un cinturón de países bien gobernados» en vez de «un conjunto de países bien gobernados», formulación definitiva (J. Solana, «Una Europa segura en un mundo mejor» (Doc. presentado al Consejo Europeo (Tesalónica, 20 de junio de 2003), p. 7; (www.ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/76261.pdf).

[689] «Una Europa segura... Estrategia europea...», *cit.,* p. 8. De nuevo el contraste con el «Documento Solana» resulta revelador: en este último no se hacía referencia a Rusia desde ninguna de las perspectivas apuntadas, salvo la implícita en la mención a las gestiones del «Cuarteto» respecto de la situación en Oriente Medio (Véase J. Solana, «Una Europa segura...», *cit.,* pp. 7-8).

nes de Rusia con ellos. Basta pensar en la profunda reorientación que han experimentado los flujos comerciales desde la lejana fecha de 1989, incentivada por las preferencias mutuas articuladas por los acuerdos comerciales iniciales, espoleada luego por los Acuerdos Europeos de Asociación y las negociaciones previas a la adhesión. El resultado ha sido la sustitución de Rusia por la UE como principal suministrador de bienes, capitales, servicios en esos países, lo que sólo podía provocar su mortificación, sus celos, sus recelos.

Los obstáculos más sobresalientes (ampliación *ratione personae* del Acuerdo Rusia-UE de 1994, candidatura rusa a la OMC, liberalización de los intercambios de productos manufacturados, pesqueros y agrícolas, adhesión rusa al Protocolo de Kyoto, Política energética...) fueron en principio superados en la cumbre UE-Rusia de mayo de 2003 [690]. Y no sólo eso, pues en ella se acordó trascender las estrictas relaciones comerciales para abordar nuevas dimensiones de cooperación mediante la instauración de «cuatro espacios comunes»: un espacio económico común, un espacio común de libertad, seguridad y justicia, un espacio común para la seguridad exterior y un espacio común de investigación, educación y cultura [691]. Con posterioridad, en la Cumbre de Moscú de mayo de 2005 se diseñaron unas «hojas de ruta» para el desarrollo de estos espacios.

---

[690] Salvo algunos flecos relativos al precio del gas natural ruso y a la apertura del sector a las inversiones extranjeras, como destaca Benavides Salas, «Rusia y la UE...», cit., p. 51.

[691] Véanse las conclusiones y declaraciones de la Cumbre UE/Rusia, celebrada en San Petersburgo en mayo de 2003. El 26 de octubre de 2004 celebraba su primera reunión la *troika* ministerial del Consejo Permanente de asociación UE-Rusia para establecer el Plan de trabajo para la constitución del espacio de libertad, seguridad y justicia, acordando asimismo la aplicación de un Plan de acción sobre la delincuencia organizada, la readmisión y la facilitación de visado, la migración, el asilo, la gestión de fronteras, el terrorismo y la cooperación judicial (*Boletín...*, n.º 10, 2004, p. 98, pto. 1.6.119).

No obstante, es dudoso que la instauración de estos nuevos espacios de cooperación —pese al ambicioso rotulado de sus denominaciones— rompa el círculo vicioso en que han discurrido hasta ahora las insatisfactorias relaciones entre Rusia y a UE y aspire a algo más que a caracterizar ámbitos de mutuo interés abiertos a una cooperación selectiva y pragmática [692], de la que son ejemplos relevantes la firma de dos acuerdos en la Cumbre de Sochi en mayo de 2006, uno sobre readmisión de migrantes irregulares y otro sobre facilidades en la obtención de visados. Sirva para confirmar estas dudas el hecho de que los compromisos asociados con el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías y las libertades fundamentales, pese a figurar ya en los instrumentos convencionales y políticos precedentes, han revelado una ejecutoria modesta hasta el punto de que se ha hecho necesaria su reiteración en el marco de los compromisos alcanzados en posteriores cumbres UE-Rusia [693].

En todo caso, el *Documento de Estrategia 2007-2013 para la Federación de Rusia,* vinculado al IEVA, señala que «los

---

[692] D. Danilov, «Russia and European Security», en D. Lynch (ed.), *What Russia Sees,* (Chaillot Paper, n.º 74, enero de 2005), pp. 90-91.

[693] El comunicado final de la cumbre de noviembre de 2004 alude —cual si de un nuevo hito se tratara— al acuerdo «para establecer consultas regulares» sobre el particular (*Boletín UE,* n.º 11, 2004, p. 98). En todo caso la capacidad real de incidencia de la UE sobre estas cuestiones confirma la paradoja en torno a la cual discurre la esquiva relación con Rusia, pues el advertido proceso de europeización no puede desplegar sus efectos para atajar los problemas de minorías sobre un país empeñado en mantener incólume su rusificación (Sobre europeización, conflictos minoritarios y los límites de esa estrategia véase G. Noutcheva, N. Tocci, B. Coppieters, T. Kovziridze, M. Emerson y M. Huysseune, «Europeanization and Seccesionist Conflicts: Concepts and Theories», *JEMIE,* 2004, n.º 1, pp. 6 y ss. (www.ecmi.de/jemie/download/1-2004Chapter1.pdf); J. Hughes y G. Sasse, «Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs», *JEMIE,* 2003, n.º 1 (www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf).

principales intereses de la UE en Rusia residen en la promoción de la estabilidad política y económica de la Federación, el mantenimiento de un aprovisionamiento energético estable, el desarrollo de la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior, del medio ambiente y de la seguridad nuclear con el fin de combatir las amenazas "no militares" para la seguridad, y el aumento progresivo de la cooperación con Rusia en el Cáucaso Sur y los NEI occidentales con el fin de asegurar la estabilidad geopolítica de la región de la CEI» [694]. En el Documento, los ámbitos de cooperación siguen girando en torno a los espacios comunes, respecto de los que se fijan un elenco de objetivos a alcanzar cuyo elevado número y minucioso contenido pone de relieve tanto la voluntad de cooperación como las carencias existentes hasta el presente [695].

De este conjunto de materias, la relativa a la energía viene cobrando cada vez más importancia, en particular desde que la UE ha comenzado por fin a construir su política en este campo y habida cuenta de la ventajosa posición rusa respecto al control de los recursos naturales y por tanto del aprovisionamiento de energía. En esta vía, el Plan de Acción del Consejo Europeo (2007-2009), adoptado por éste en marzo de 2007 relativo a una Política Energética para Europa apunta como un elemento esencial «negociar y finalizar un acuerdo con Rusia sucesor del Acuerdo de colaboración y cooperación, en particular por lo que respecta a las cuestiones energéticas» [696].

De otro lado, no conviene desconocer que las cuestiones vinculadas con la seguridad y la defensa también habrán de

---

[694] Página 4 del *Documento*. Véase *infra* Caps. V.

[695] Véase el Anexo 2 del *Documento*.

[696] Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de 8 y 9 de marzo de 2007, Anexo I, Apartado III (Política internacional en materia de energía). Véase *infra* Cap. VI.2.

estar presentes en esa futura relación —cualquiera que sea la forma que adopte— toda vez que *iure condito* la relación entre la UE y la OTAN, así como la relación entre esta última y Rusia, obligan inexorablemente a conferir una cierta entidad a la relación con Rusia en este ámbito [697]. La ampliación tanto de la OTAN como de la UE confortan esta percepción: así, la peculiar situación de los Estados bálticos y el enclave de Kaliningrado plantean cuestiones decisivas para la seguridad de Rusia y de aquellos Estados [698]. Al margen de este aspecto, abundando en la cuestión de la relación *securitaria* Rusia-UE, ha de destacarse que, para muchos observadores, el fortalecimiento de los objetivos de seguridad perseguidos por la Alianza Atlántica requiere una mayor implicación de Rusia en estas tareas, lo que conllevaría una mayor integración en los acuerdos políticos, económicos y de seguridad relativos a Europa, así como el reconocimiento de su papel en el desarrollo de la política y la práctica occidentales en áreas próximas al continente europeo

---

[697] Respecto del papel que la llamada *Acta Fundacional* OTAN-Rusia de 1997 confiere a ésta última así como los desarrollos conexos, véase D. Averre, «NATO Expansion and russian National Interests», *European Security,* vol. 7, 1998, pp. 10 y ss.; A. Dumoulin, «Quel avenir pour l'OTAN?», *Problèmes Politiques et Sociaux,* n.º 782, 1997; P. Hassner, «Ampliación de la OTAN: La perspectiva del Este», *Anuario Internacional CIDOB,* 1997, pp. 187-195; R. Sánchez González *et al., Rusia: Conflictos y perspectivas,* (monografías del CESEDEN, n.º 43), Madrid, Ministerio de Defensa, 2001; D. Trenin, «Les relations Russie-OTAN: Le moment de recoller les morceaux», *Revue de l'OTAN,* printemps-été, 2000, pp. 19 y ss. Por lo que respecta al marco de la colaboración UE-OTAN, M. Álvarez Verdugo, «La relación de consulta y cooperación entre la Unión Europea y la OTAN», *RDCE,* n.º 12, 2002, pp. 471-487.

[698] Sobre el particular, F. Buglioni, «Defence Security I the Baltic States and the NATO Enlargement», *La Communità Internazionale,* vol. 52, 1997, pp. 456 y ss.; M. Chillaud, «Incertitudes stratégiques en Europe septentrionale: Les Etats baltes, l'OTAN et le Traité FCE», *Annuaire Français de Relations Internationales,* 2002, pp. 577-589; S. Sannino, «The Baltic States and the NATO Enlargement», *La Communità Internazionale,* vol. 52, 1997, pp. 475 y ss.

como Oriente Medio, Asia Central y el Cáucaso [699]. En esta tesitura no se descarta la necesidad de un acuerdo con la UE que permita la participación de observadores civiles y militares rusos en las tareas desarrolladas conjuntamente por la OTAN y la UE y referidas al ámbito de la PESC y de la PESD, así como la transmisión periódica de información desde la UE hacia Rusia en relación con los progresos alcanzados en el desarrollo de la PESC y la PESD. En particular, esta asociación rusa a las tareas de la PESD podría llegar incluso a hacer necesario articular fórmulas en el plano de la cooperación en materia de armamentos —así, en relación con la Agencia Europea de Armamentos y organismos conexos— y en el desarrollo de las capacidades europeas contempladas en el Plan de Acción respectivo [700].

La decisión de los Estados Unidos de instalar un escudo antimisiles en Polonia y la República Checa, que ha suscitado la enérgica oposición de Rusia, puede dar al traste con todas las perspectivas de cooperación en este ámbito. De momento, la primera respuesta rusa ha sido la suspensión de su participación en el Tratado sobre fuerzas convencionales en Europa con efectos desde diciembre de 2007.

Con carácter general, el reto del futuro próximo está en la celebración de un nuevo Acuerdo Unión Europea-Rusia que suceda al de 1994, cuya obsolescencia en algunos aspectos aconseja la elaboración de un nuevo marco de relaciones. «Las relaciones políticas entre las dos partes», se ha dicho

---

[699] R. E. Hunter y S. M. Rogov (coords.), *Engaging Russia as Partner and Participant. The next stage of NATO-Russia Relations,* (Conference Proceedings), RAND, National Security Research Division, 2005, pp. 5, 21-24. Sobre estos argumentos, M. G. Prieto Gutiérrez, «Presente y futuro de la OTAN: La polémica sobre la ampliación», en *Iglesia, Estado y Sociedad Internacional. Libro homenaje a D. José Jiménez y Martínez de Carvajal,* Madrid, Universidad San Pablo-CEU, 2003, pp. 477-481, así como la bibliografía que cita.

[700] R. E. Hunter y S. M. Rogov (coords.), *Engaging Russia as Partner..., cit.,* pp. 8-12.

acertadamente, «han superado desde hace tiempo el marco del APC. En cambio, en el ámbito de la cooperación económica, a pesar de ciertos avances notables, los dos socios no han logrado dar cuerpo a todas las potencialidades del Acuerdo: algunas disposiciones se han hecho obsoletas; otras no son respetadas ni por Rusia ni por la UE. Además, a pesar de la importancia del Acuerdo, que sentaba la base jurídica de las relaciones, el formato escogido comportaba ciertas limitaciones fundamentales. Los acuerdos del tipo APC reflejaban, en efecto, un enfoque europeo más tecnocrático que político: no fijaban como objetivo la transformación sistémica de los países con los que se habían concluido, revestían un carácter estático, no tomaban en cuenta la evolución de las relaciones (hoy se advierten las consecuencias) y abarcaban principalmente los dominios económico y comercial» [701].

Sin embargo, las relaciones políticas entre la UE y Rusia atraviesan por un largo período de desconfianza que impide avanzar en ese nuevo Acuerdo. La crisis de entendimiento se ha visto agudizada por la posición de recelo de algunos nuevos Estados miembros de la Unión respecto de Rusia, que obstaculiza cualquier intento de avance. En abril de 2007, el Comisario P. Mandelson afirmaba que la falta de unidad en el seno de la Unión para tratar con Rusia era «francamente alarmante..., ningún otro país revela nuestras diferencias como Rusia» y reconocía que las relaciones con ella contienen un «nivel de malentendidos o incluso desconfianza que no hemos visto desde el fin de la Guerra Fría» [702]. La Cumbre de mayo de 2007, celebrada en Samara, puso claramente de relieve la incapacidad de alcanzar acuerdos y el estancamiento de la situación, de forma que

---

[701] N. Arbatova, *Russie-UE après 2007: le débat russe*», Ifri, Russie. Nei. Visions n.º 20, París, 2007, pp. 8-9 (www.ifri.org).

[702] Véase en www.ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm147_en.htm

—como se ha indicado— «Los asuntos UE-Rusia se distinguen ahora más claramente entre la relación de negocios (en expansión) y la relación política (en suspenso)» [703].

En la actualidad, las relaciones ruso-europeas se caracterizan por una ausencia de objetivos estratégicos y por una desconfianza mutua [704] y su futuro pasa por construir una auténtica política rusa por parte de la Unión Europea, alejada de la retórica y la improvisación que la han caracterizado hasta la fecha y superando los persistentes recelos que han lastrado hasta el momento las relaciones. En este empeño, sin duda será necesario acuñar un lenguaje común que permita afrontar la discusión y resolución definitiva de los conflictos (Kaliningrado, minorías rusas, derechos humanos, situación en Chechenia...) que han perturbado hasta ahora el desenvolvimiento de tan indispensable relación y será indiscutiblemente necesario idear y conjugar métodos y mecanismos específicos que permitan su articulación. Sin duda la adhesión —al margen de las veleidades de los dirigentes rusos [705]— se antoja imposible toda vez que, como recuerda P. Benavides Salas, esa «supuesta Europa no se detendría como pretendía el general Charles de Gaulle en los Urales» sino que habría de abarcar «un potencial económico, social y militar imposible de integrar en esa Europa visionaria» [706]; no obstante, la construcción de una auténti-

---

[703] M. Emerson, «EU-Russia post-Samara», CEPS, *European Neighbourhood Watch,* Issue 27, mayo de 2007, p. 1.

[704] N. Arbatova, *op. cit.,* p. 8. De la misma opinión es S. Karaganov, *The Future of Russia and the EU,* en CEPS, *European Neighbourhood Watch,* Issue 25, marzo de 2007, p. 11.

[705] Que desde 1997 periódicamente evocan tal posibilidad (C. Bayou, «Les relations économiques Union européenne-Russie. De la nécessaire défintion d'un projet», *Le Courier des Pays de l'Est,* n.º 434, noviembre de 1998, p. 26; id., «Les relations Russie-Union Européenne. Vers Quelle intégration?», *id. loc. cit.,* n.º 1.025, mayo de 2002, p 7).

[706] P. Benavides Salas, «Rusia y la UE: 10 años del acuerdo de asociación», *Política Exterior,* n.º 102, noviembre-diciembre de 2004, p. 52.

ca asociación estratégica actualizando las previsiones presentes en los instrumentos existentes puede ser la senda que conduzca hacia un nuevo marco para esa relación.

Ahora bien, en el actual estado de cosas, la tarea no es fácil. La UE tendría que intentar reconciliar las diferencias internas entre sus Estados miembros y construir su política sobre bases realistas. A este respecto se ha señalado que: «El retraso en las negociaciones posteriores al APC puede no ser una mala cosa. Esas negociaciones sólo forzarían a la UE y a Rusia a embarcarse en otra ronda de abstractos, desapacibles y fútiles debates acerca de los "valores comunes". Antes de que la UE alcance un nuevo y ambicioso trato con Rusia, la Unión debería realizar un debate honesto y de largo alcance acerca de cómo ajustar su política rusa a las nuevas circunstancias. La UE debe comenzar por una evaluación realista de su capacidad de influir realmente en su vecino más grande. Y debe definir más claramente lo que sus diferentes Estados miembros desean y necesitan de su relación con Rusia. Sólo entonces puede esperar encontrar una nueva política rusa que funcione y con la que los 27 países de la UE se sientan cómodos» [707].

[707] K. Barysch, «Russia, realism and EU unity», CER, *Policy Brief,* julio de 2007, p. 2 (www.cer.org.uk).

CAPÍTULO V

Los *otros* vecinos europeos: El Cáucaso Sur

1. El interés en el Cáucaso Sur

Al Cáucaso quedó encadenado Prometeo, uno de los titanes de la mitología griega, el robador del fuego de los dioses, munificente de la humanidad. Al Cáucaso Sur, región en la remota lontananza de Europa, puede ahora quedar encadenada la Unión Europea por una suerte de necesidad, política y económica, la necesidad de combustible, de recursos energéticos, y por ello la necesidad de crear un entorno seguro, de estabilizar regiones en conflicto, de expandir y consolidar, para ello, la democracia.

Cuando ya creía haberse llegado al *codo a codo* terrestre entre los Estados y la partición del mundo había desembocado en la lucha por la parcelación de los espacios marinos y submarinos —la del espacio ultraterrestre, puede aventurarse, quedará para más adelante cuando quede mancillada su huera consideración de patrimonio común de la humanidad—, la eclosión de Estados multiétnicos ha abigarrado el panorama en concretos escenarios. Uno de ellos, Eurasia, ha reabierto un campo tradicional al juego de influencias entre las grandes potencias mundiales [708]. En concreto, en el Cáucaso meridional, tres países, Georgia, Armenia y Azerbaiyán, antiguas repúblicas de la Unión Soviética, países de reciente independencia y ancestral traza, pueden

[708] L. Gillet, «Le groupe GUUAM, une alliance vulnérable et opaque?» (www.globalresearch.ca/articles/GIL407A.html), julio 2004.

constituirse en uno de los puntos de interés de la *expansión* de la Unión Europea, bien a través de acuerdos que articulen una relación de vecindad cualificada, bien mediante la más improbable membresía de la Unión. Otros actores tradicionales en la región no van a dar facilidades. Ni la Federación de Rusia ni Estados Unidos van a consentir una pérdida de protagonismo que, en el caso de la primera, se ejerció hasta 1991 con cobertura soberana y ahora se trata de ejercer en el marco de lo que se denomina «el extranjero próximo», el patio trasero de Rusia; Estados Unidos, por su parte, ofuscado en su lucha contra el terrorismo internacional de corte islamista, ve allí una buena atalaya desde la que otear sus preocupantes horizontes iraquíes, iraníes, o de Asia central, a la vez que plataforma para asegurar que fluya el petróleo del Mar Caspio hacia Occidente sin necesidad de que los oleoductos discurran por territorio ruso [709].

Por su parte, los países caucásicos pueden encontrar en la aproximación a la Unión Europea un cierto contrapeso al tradicional abrazo del cercano oso ruso. Es más, el vínculo con la Unión Europea puede cumplir la función de reforzar su identidad regional que, compuesta de múltiples idiosincrasias geopolíticas, parece atravesar una fase de europeización, concretada en su integración en diversas organizaciones europeas y atlánticas y en su sueño, hipotético e improbable, de disolver sus fronteras en el proyecto de la Unión Europea (UE). En efecto, como se sostiene con una cierta popularidad en los ambientes del Cáucaso Sur, su identidad es menos geográfica que geopolítica y puede formularse en términos marinos, de conexión con los tres mares próximos: el Caspio, el Negro y el Mediterráneo [710].

---

[709] Véase *infra* Cap. VI.2.

[710] En lengua turca «Ak Deniz», «Mar Blanco» por oposición al Mar Negro, «Kara Deniz»; ahora bien, los colores «negro» y «blanco» tenían, en la antigua tradición turca, el sentido de «septentrional» y «meridio-

Tampoco parece seguro que ésta sea la derrota a seguir por tres países cuyas relaciones mutuas no destilan el grado de amistad necesario para embarcarse en proyectos comunes de agrupación regional. Muy al contrario, dos de ellos —Armenia y Azerbaiyán— ni tienen relaciones diplomáticas ni mantienen abiertas las fronteras que, en este caso, los separan. Ítem más, los conflictos internos que allí se sitúan —Nagorno-Karabaj (Azerbaiyán); Osetia del Sur y Abjasia (Georgia)—, obligan a los países caucásicos a posicionarse a favor o en contra de Rusia, que apoya en mayor o menor medida las pretensiones secesionistas de los mencionados territorios, y a solicitar influencias externas que apoyen su integridad territorial —Estados Unidos, Turquia, la propia UE—. Frente a tal conflictividad, el bagaje que la Unión Europea ha ofrecido, hasta el presente, parece más bien magro, como si estuviera dispuesta a involucrarse con preferencia en escenarios *posconflicto,* antes que en coadyuvar a la solución de los mismos.

El interés de la Unión Europea en la región puede revelarse, frente al de los competidores, rusos, estadounidenses, e incluso los más próximos turcos e iraníes, como de carácter secundario, ante un territorio desvaídamente —si— europeo, con el que no se tienen límites terrestres —lejana vecindad— y con sujetos cuya hipotética membresía es inconcebible sin que antes cuenten con ella los países eslavos *vecinos* de la Unión.

Presente ya en este escenario, cuenta la Unión Europea con acuerdos de asociación y cooperación que la vinculan con los tres países mencionados, firmados en abril de 1996 y en vigor desde el 1 de julio de 1999. Desde 1991 hasta 2000 la Unión envió al Cáucaso sur más de mil millones de euros; en 2003 nombró un Representante especial para la

---

nal», así que los nombres «Kara Deniz» y «Ak Deniz» significan simplemente «Mar del Norte» y «Mar del Sur».

región; ese mismo año, en diciembre, el Consejo Europeo adoptó la *Estrategia de Seguridad de la UE,* que contiene una expresa mención del Cáucaso. Y, si bien la Comisión propuso también en 2003 que no se incluyera en la *Nueva Política de Vecindad* a Georgia, Armenia y Azerbaiyán, un año después tuvo que rectificar a impulsos del Consejo. Su inclusión quedó sancionada por el Consejo Europeo el 14 de junio de 2004 [711].

Nicole Gnesotto ha encadenado una serie de interrogantes para justificar la presencia europea en esos confines: ¿una obligación moral de la Unión de sostener a todas las revoluciones democráticas (del continente europeo)?; ¿el interés en el Cáucaso porque constituye una pieza básica del sistema de aprovisionamiento de petróleo proveniente del Mar Caspio?; ¿el establecimiento de relaciones de vecindad con la finalidad de reducir los diversos tráficos ilícitos, estupefacientes entre otros, y de luchar contra las causas desestabilizadoras de la región?; ¿el acompañamiento solidario con la lucha antiterrorista y la política estadounidense —tan preocupante, por otra parte— en la zona? [712] Añadamos, ¿un campo de pruebas para participar en la pacificación de conflictos y en la consolidación de la paz?

Globalmente entendido, el interés en Transcaucasia se puede establecer, al menos en parte, por su potencial energético: se trata tanto de países productores como de países de tránsito de hidrocarburos. Entre los primeros, destaca Azerbaiyán, segundo país con mayores reservas de petróleo de los situados en la zona del Mar Caspio que, según diversas fuentes —entre ellas BP—, alcanzarían de treinta y nueve mil a cuarenta y cinco mil millones de barriles, siendo lo más relevante no tanto esta cifra como la tendencia de pro-

---

[711] Véase *supra* Cap. II.2.4.

[712] N. Gnesotto, «Préface», en D. Lynch, *Why Georgia matters, Chaillot Paper,* n.º 86, February 2006, Institute for Security Studies, p. 5.

ducción al alza en la zona, frente al descenso en otras latitudes petroleras [713]. Determinada la existencia y extracción del recurso natural, su transporte deviene cuestión estratégica esencial [714]. Prueba de ello es la inversión de tres mil setecientos millones de dólares en la construcción del oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan (BTC), inaugurado en junio de 2005, para transportar petróleo desde el Mar Caspio al Mar Negro, atravesando Azerbaiyán (445 Km.), Georgia (245 Km.) y Turquía (1.070 Km.) [715].

Desde el punto de vista internacional, más allá de las cuestiones energéticas, el interés en el Cáucaso se ha renovado tras el 11-S: mientras que Rusia lo sigue considerando una zona de interés vital, Estados Unidos, que ya en 1999 había aprobado la *Silk Road Strategy Act* [716], vio acrecido su interés: también está interesado en la zona en su lucha contra el terrorismo. «Desde el 11 de septiembre de 2001 Estados Uni-

---

[713] S. del Estal, «En las orillas del Caspio, ¿conflicto por la energía?», en www.uned.es/curso-desarrollo-economico/trabajos_de_alumnos.htm.

[714] Ya en diciembre de 2001, la Comisión Europea advertía que: «Azerbaijan and the other countries in the southern Caucasus have a pivotal role to play in the opening up of alternative transportation routes for trade and oil and gas resources from the Caspian and Central Asia to Europe. The EU has both direct trade as well as indirect political interests in fostering regional cooperation» (*Azerbaijan Country Strategy Paper 2002-2006,* Comisión Europea, 27 de diciembre de 2001, p. 2).

[715] Se trata —se dice en una carta de los Representantes Permanentes de Azerbaiyán, Georgia y Turquía ante las Naciones Unidas dirigida al Secretario General— de un acontecimiento histórico, uno de los principales proyectos del siglo, cuya realización es sinónimo de una cooperación más estrecha para la prosperidad futura y el bienestar económico y social de los países y pueblos de la región. El oleoducto constituye un hito fundamental en la construcción del «corredor energético Este-Oeste», que conectará la región del Cáucaso meridional y Asia Central con los mercados occidentales a través de Turquía. (doc. A/61/126, 6 de julio de 2006). Véase *infra* Cap. VI.2.

[716] Véase en www.eurasianet.org/resource/regional/silkroad.html.

dos ha manifestado un interés acrecido en Armenia y en el Cáucaso en general. Estados Unidos no solo ha buscado apoyo para la Guerra contra el terrorismo, sino que ha trabajado también para hacer frente a la expansión de la influencia islámica en la región», ha observado Petros Tiffany [717].

Esta misma apreciación se hace en el documento estratégico de la Comisión sobre Georgia, al constatarse que «después del 11 de Septiembre y, en particular, para reforzar la capacidad anti-terrorista de Georgia, Estados Unidos ha aumentado considerablemente la asistencia política, económica y securitaria brindada a este país. En la primavera de 2002, en un programa de "entrenar y equipar", Estados Unidos desplegó instructores militares en Georgia para ayudar al país a afianzar su capacidad anti-terrorista y guarda-fronteras» [718].

No cabe duda de que consideraciones similares tiñen las visiones estratégicas comunitarias sobre los otros países del Cáucaso Sur. En lo que hace a Azerbaiyán, la Comisión Europea afirma que «como consecuencia de los sucesos de Septiembre de 2001 hay nuevas amenazas que penden sobre el mundo y la situación geopolítica refuerza la importancia estratégica de Azerbaiyán» [719]. Respecto de Armenia la Comisión es más lacónica. El documento estratégico sólo contiene una mención a la necesidad de reforzar una aproximación regional para combatir el terrorismo [720].

---

[717] P. Tiffany G., «Evolution of Armenia's Foreign Policy», *Armenian International Policy Research Group,* Working Paper 03/13, p. 6). Tb., L. Gillet, «Le groupe GUUAM, une alliance vulnérable et opaque?», www.globalresearch.ca/articles/GIL407A.html, cit.

[718] *Georgia Country Strategy Paper 2003-2006*, Comisión Europea, 23 de septiembre de 2003, p. 9.

[719] *Azerbaijan Country Strategy Paper 2002-2006,* Comisión Europea, 27 de diciembre de 2001, p. 1.

[720] *Armenia Country Strategy Paper 2002-2006,* Comisión Europea, 27 de diciembre de 2001, p. 13.

También la OTAN está interesada en la zona [721]. Los tres países del Cáucaso Sur se han involucrado con la Alianza a través del *Individual Partnership Action Plan,* lanzado por la cumbre de Praga en noviembre de 2002 y extendido expresamente hacia el Cáucaso Sur en la cumbre de Estambul en 2004. Esos planes fueron suscritos por Georgia el 29 de octubre de 2004, por Azerbaiyán el 27 de mayo de 2005 y por Armenia el 16 de diciembre del mismo año.

Otro de los focos de interés de los países del Cáucaso Sur a ojos occidentales es que se trata de países de tránsito de tráfico de estupefacientes, con el consiguiente aumento de adicción de la población e incremento de SIDA: «Las implicaciones más directas del tráfico de drogas en el Cáucaso sur son una criminalización de las estructuras del Estado y un problema creciente de adicción en la sociedad... Como consecuencia, también el sida está creciendo...» [722]. En relación con esta cuestión, la Unión Europea se ha involucrado en el *South Caucasus Anti-Drug Programme* (SCAD), que comenzó en 2001 como un programa conjunto de la Comisión Europea y el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) desplegado en Armenia, Azerbaiyán y Georgia [723].

---

[721] R. Sokolsky, «Une région toujours périphérique pour l'Occident» en Thorniké Gordadzé y Mouradian Claire, «Etats et nations en Transcaucasie», *Problèmes politiques et sociaux,* n.º 827, Série Russie n.º 135, 1999, pp. 64-69, p. 64.

[722] S. E. Cornell, «The growing threat of transnational crime» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, pp. 23-39, en p. 34.

[723] C. Buckley *et al., HIV and AIDS in the Caucasus Region: A socio-cultural Approach,* en www.unesdoc.unesco.org/images/0014/001411/141152E.pdf.

2. Los rasgos de la región

¿Es el Cáucaso (sur) una región *europea*? De serlo es ya su *limes.* No hay Europa más allá. A juzgar por la literalidad de su nombre el Cáucaso o Caucasia está más cerca de Asia que de Europa, pero si nos atenemos al criterio del erudito francés del s. XVII, Samuel Bochart, Cáucaso traería su origen etimológico de un compuesto de *Gog* y *Chasán,* que significa «el lugar fuerte de Gog», siendo Gog un pueblo primitivo, mencionado en diversas fuentes bíblicas (Ezequiel, 38:2) y clásicas (Flavio Josefo) del que derivaron los escitas, extendidos por la estepa rusa [724]. En la actualidad, la textura demográfica de los pueblos que se localizan en el Cáucaso es más que variopinta: entre cuarenta y sesenta lenguas diversas para una composición étnica que sobrepasa la treintena de pueblos.

La región, situada entre el mar Negro y el mar Caspio, está dividida en dos por la cordillera del Cáucaso, que delimita dos zonas diferenciadas: una, la zona del norte, conocida como Ciscaucasia, cuenta con siete repúblicas autónomas que pertenecen a la Federación de Rusia (Adiguea, Osetia del Norte, Ingushetia, Kabardino-Balkaria, Karachevo-Cherkesia, Chechenia y Daguestán), otra, la zona del sur, Transcaucasia, más extensa y físicamente accidentada, con cadenas montañosas (el Pequeño Cáucaso) que avanzan paralelas a la cordillera central del Cáucaso, comprende Georgia, Armenia y Azerbaiyán. Es ésta, además, una zona geográficamente bien delimitada entre la cordillera del Cáucaso, el mar Caspio, el mar Negro, Turquía e Irán [725],

---

[724] S. Bochart, *Geographia Sacra, sur les premiers âges du monde,* 1652.

[725] K. Michèle, «L'Union européenne et le Sud-Caucase. Un tournant politique», *Le Courrier des pays de l'Est,* n.º 1043, mai-juin 2004, pp. 4-11, p. 4.

en torno a los 186.000 kms^2, que habitan alrededor de dieciséis millones de personas.

Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%A1ucaso.

Globalmente, desde el punto de vista histórico-político, el Cáucaso ha oscilado entre el Islam y Rusia [726]. Sin integrar esta tensión histórica en nuestro análisis mal puede comprenderse la situación actual.

Armenia, Azerbaiyán y Georgia no son precisamente Estados de longa data en su presente conformación, aunque todos ellos se sientan excitados por la búsqueda de ancestros. Armenia, fue ya potencia regional en la época romana, reino cristiano a partir del s. IV, bizantinos, turcos, persas,

[726] N. Sainz Guell, «Conflictos en el Cáucaso: una aproximación a su gestión, el caso de Georgia», en *Papeles del Este,* n.º 3.

otomanos y rusos la ocuparon sucesivamente. En cuanto a Georgia, su experiencia como reino, durante la edad media y moderna, y en la mayoría de las épocas como feudatario de los poderes imperantes en la zona (persas, otomanos y rusos), acabó con su incorporación a Rusia a principios del siglo XIX. Por su parte, Azerbaiyán nunca se conformó como una entidad política independiente. Ya en el siglo XX, durante la guerra civil rusa, los tres países formaron la *República Federal de Transcaucasia* (1918). Flor de un día, la Federación se deshizo en tres repúblicas independientes, inmediatamente truncadas —en 1921— cuando fueron invadidas por el *Ejército Rojo* y se integraron en la Unión Soviética, primero como *República Socialista Soviética Federativa de Transcaucasia* (1922) y, más adelante (1936), como repúblicas separadas dentro de la URSS [727], ya hasta los procesos secesionistas de 1991.

Los tres Estados no tuvieron, ni tienen, una conformación homogénea en su interior. En ellos se organizaron los *oblasts* (regiones administrativas) autónomos de Alto Karabaj (Azerbaiyán) y Osetia del Sur (Georgia), así como las repúblicas autónomas de Najichevan (de Azebaiyán, pero enclavada entre Armenia, Irán y Turquía) y Abjasia y Azaria (ambas en Georgia). Esta organización territorial refleja hasta cierto punto la heterogeneidad étnica de los tres países y es fuente de conflictos severos, heredados y/o creados durante la época soviética, que han re-emergido con virulencia al desintegrarse la URSS. Georgia se enfrenta al secesionismo de Abjasia y Osetia del Sur, a la vez que a la desobediencia de Azaria. Está igualmente por resolver el conflicto acerca del Alto-Karabaj, azerí pero habitado mayoritariamente por ar-

[727] En efecto, la Constitución de la URSS de 1936 las convirtió en repúblicas federadas «soberanas», C. Mouradian, «Repères chronologiques» en «Le Caucase des indépendances», *Problèmes politiques et sociaux,* n.º 718, Série Russie n.º 117, 1993, pp. 5-10, p. 7.

menios. En todos ellos está presente, de una u otra forma, la Federación de Rusia. Se calcula en un millón las personas desplazadas en la región como consecuencia de los conflictos armados de la última década del siglo XX, hoy aquietados, pero no solucionados [728].

Georgia y Azerbaiyán son vecinos de Rusia y, junto con Armenia, lo son de Turquía, aunque en este caso la vecindad de Azerbaiyán (por Najichevan) apenas es apreciable en mapas a gran escala.

3. Sinergias regionales, tendencias centrífugas, problemas comunes

¿Es posible aplicar el concepto geopolítico de *región* al Cáucaso Sur? Hay quienes consideran que sería más adecuado concebir todo el Cáucaso como una entidad geopolítica y opinan que el concepto del Cáucaso sur es artificioso en la medida en que carece como región de una dinámica propia [729]. Así, mirando por sus intereses de seguridad, la Federación de Rusia concibe el Cáucaso en su globalidad [730]. Cabe incluso, atendiendo a los intereses de cada cual, dibujar el mapa de la región extendiéndola a todos los ribereños del Caspio y a los de Asia central [731].

En términos de seguridad, en efecto, no tiene sentido considerar los tres Estados del Cáucaso sur como una re-

---

[728] Consejo de Europa, *Recommendation 1570 (2002) Situation of refugees and displaced persons in Armenia, Azerbaijan and Georgia,* Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire.

[729] D. Petrosyan, «Le temps de la coopération régionale» en T. Gordadzé y M. Claire, «Etats et nations en Transcaucasie», Problèmes politiques et sociaux, n.º 827, Série Russie n.º 135, 1999, pp. 49-51, p. 51.

[730] D. Lynch, *Why Georgia matters,* Chaillot Paper n.º 86, february 2006, Institute for Security Studies; en http://www.iss-eu.org/chaillot/chai86.pdf.

[731] B. Coppieters, «A Regional Security System for the Caucasus», *CEPS,* enero de 2005.

gión en sí misma, sino que «los tres Estados deberían ser más bien vistos como parte de una región caucásica más extensa que abarca el Cáucaso norte y el Cáucaso sur y se conforma por sus relaciones con los vecinos Irán y Turquía». En definitiva, «[...] los modelos de conflcito y cooperación entre los Estados del Cáucaso sur están muy estrechamente vinculados con Rusia, Turquía e Irán para que consideremos que constituyen una region separada en terminos de seguridad», ha observado B. Coppieters [732].

Sin embargo, el mismo Coppieters advierte que hay una buena razón para que la UE considere a los tres Estados como una región separada: el hecho de que entre el Cáucaso norte y el Cáucaso sur existen fronteras internacionales; de otro modo se interferiría en los asuntos internos de Rusia; sin embargo Coppieters indica «la UE ha de desarrollar una política de integración regional del Cáucaso sur en el contexto de un Cáucaso más amplio, e incluso en el contexto de una política para el Cáucaso más amplio» [733].

Probablemente esta misma consideración ha hecho dudar a la OTAN sobre su estrategia en el Cáucaso sur: «[...] Los Estados miembros de la OTAN han sido incapaces hasta ahora de desarrollar una estrategia clara, con objetivos bien definidos, para la región del Cáucaso sur. Sigue sin estar claro, especialmente para los Estados sur-caucásicos, si las puertas de la OTAN se abrirán o no para ellos en un próximo futuro, y si la OTAN estará lista para protegerlos

---

[732] B. Coppieters, «An EU Special Representative to a new periphery» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, pp. 159-170, p. 160.

[733] B. Coppieters, «EU Policy on the Southern Caucasus», policy paper para la Comisión de AAEE, *Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa del PE* (sesión de 20 de enero de 2004) en www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20040120/wider%20europe%20caucasus.pdf, p. 7).

de un ataque extranjero o de una grave amenaza... Georgia y Azerbaiyán han expresado sin ambages su deseo de unirse a la Alianza Atlántica, y en la cumbre de Praga de 2002 Georgia se postuló oficialmente como candidato a la membresía. La OTAN no ha dado respuesta todavía a esas solicitudes. Como consecuencia, tanto Azerbaiyán como Georgia permanecen en un sistema de seguridad tipo limbo, ni miembros de la OTAN, ni aliados de Rusia, ni capaces de cooperar estrechamente uno y otro» [734].

Por otro lado, no existe ninguna estructura institucional propia que permita a los países del Cáucaso Sur tratar entre sí, y en marcos estables y permanentes, cuestiones que afectan a toda la zona. Es el Cáucaso Sur una región pobre en diálogo interregional [735]; tanto Georgia, como Azerbaiyán y Armenia están volcados en resolver sus conflictos internos, de suerte que requieren de la ayuda exterior tanto para mantener al Estado como a sus economías [736] y dar respuesta a los procesos secesionistas, y las relaciones con sus vecinos son difícilmente gestionables por ellos mismos [737].

De hecho, de entre las escasas iniciativas regionales existentes en el ámbito geográfico en que se inserta el Cáucaso Sur, destaca el Grupo GUUAM, alianza integrada por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia, cuyo origen data de la Conferencia de Viena en 1996 sobre Fuerzas Convencionales en Europa [738]. Esta iniciativa no abarca a

---

[734] D. Sagramoso, «The UN, the OSCE and NATO» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, p. 85.

[735] D. Lynch, «A regional insecurity dynamic» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, pp. 9-10.

[736] B. Coppieters, «EU Policy on the Southern Caucasus», cit., p. 1.

[737] D. Lynch, «A regional insecurity dynamic», cit., p. 10.

[738] En el contexto de la negociación del Tratado FCE (Viena, 1996) Georgia, Ucrania Azerbaiyán y Moldavia (GUAM) adoptaron comunicados y propusieron iniciativas comunes, que formalizaron en octubre

los tres países del Cáucaso Sur, al quedar fuera Armenia (que, en cambio, participa en el Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI y cuenta en su territorio con bases rusas que no está previsto desmantelar hasta 2020).

GUUAM

www.guuam.org

1997 (Estrasburgo) cuando tuvo lugar una reunión de Presidentes en que se abordó la cooperación bilateral y regional, la seguridad europea y regional, los contactos políticos y económicos. En un Comunicado Conjunto de los presidentes de los cuatro Estados se insistía en la importancia del Corredor Euroasiático de Transporte, se subrayaba la necesidad de reforzar la cooperación cuatripartita en beneficio de una Europa estable y segura, se acordaba que la integración en estructuras transatlánticas y europeas podría reducir las amenazas y riesgos. En 1999 se unió Uzbekistán (Declaración de Washington) y devino GUUAM (www.guuam.org). La Carta de Yalta del GUUAM (2001) estableció los objetivos, principios y la directrices de cooperación de los Estados miembros. Se trata de una organización abierta a otros Estados, que toma decisiones por consenso y cuyos idiomas de trabajo son el ruso y el inglés.

Para unos la iniciativa para la constitución de este grupo, que no hacía feliz a Rusia, correspondió directamente a los Estados Unidos; para otros la iniciativa tuvo su origen en los propios Estados comprometidos, limitándose Estados Unidos a intrumentalizarla para sus propios fines [739]. De hecho, existe un foro de diálogo con Estados Unidos: *GUUAM-US Framework Program,* a través del cual se pretende desarrollar programas multilaterales para el desarrollo económico y de seguridad regional [740]. Quizá pueda decirse, con Gillet, que EEUU se ha convertido en el «padrino» del GUUAM. Gillet pone de manifiesto que sus miembros son países de la CEI, que no suscribieron su tratado de seguridad colectiva (tratado de Tashkent, 1998) o que (Georgia, Uzbekistán, Azerbaiyán) retiraron su adhesión [741]. En definitiva, vendría a ser, ¿de nuevo? la pugna entre los dos polos en un ámbito más amplio que el Cáucaso pero que expresa muy bien no sólo las tensiones en él existentes, sino también la imposibilidad de que se configure como una región [742].

---

[739] Véase B. Shaffer, «US policy» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, pp. 53-61, p. 56; G. Lorraine, «Le groupe GUUAM, une alliance vulnérable et opaque?», en www.globalresearch.ca/articles/GIL407A.html, julio 2004; A. Priego Moreno, «El GUUAM: iniciativa regional norteamericana en Asia Central», UNISCI discussion Papers, octubre 2003, pp. 1-18, p. 12.

[740] Véase *Joint Statement GUUAM-United States,* Tiflis, mayo 2003.

[741] G. Gillet, «Le groupe GUUAM, une alliance vulnérable et opaque?», cit. Tb., T. Gordadzé y C. Mouradian, «Etats et nations en Transcaucasie», *Problèmes politiques et sociaux,* n.º 827, Série Russie n.º 135, 1999, p. 6.

[742] Uzbekistán abandonó el grupo en 2002, al parecer por presiones rusas, pero corrigió su postura —alegando una suspensión temporal— ahora como consecuencia de las presiones de EEUU. (A. Priego Moreno, «El GUUAM: iniciativa regional norteamericana en Asia Central», cit., p. 9). Este autor pone de manifiesto cómo la ayuda militar de EEUU a Uzbekistán fue de dos millones cuatrocientos cuarenta y cinco mil dólares en 2001, para bajar considerablemente a doscientos siete

La única organización regional en la que participan como miembros los tres países caucásicos es la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro. Esta Organización se constituyó el 1 de mayo de 1999 con la entrada en vigor de la llamada Carta de Cooperación Económica del Mar Negro. El objetivo fundamental ha sido —es— la búsqueda de la paz, la seguridad y la estabilidad en la región, en particular mediante el fortalecimiento de las relaciones económicas. Cuenta con once Estados fundadores (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, la Federación de Rusia, Georgia, Grecia, la República Moldavia, Rumania, Turquía y Ucrania). La Secretaría de la Organización tiene su sede en Estambul (Turquía). La Organización, se dice, está dispuesta a establecer relaciones con otros países, iniciativas regionales, y organizaciones y entidades financieras internacionales [743].

Si las sinergias regionales son más bien escasas y no cristalizan en una dinámica autónoma se debe, entre otros factores, a las diferentes tendencias centrífugas que manifiestan los países del Cáucaso sur y a vectores afines a los Estados que sobre ellos pretenden ejercer su influencia. Adelantando una fórmula simple, que luego debe ser matizada, algún autor sostiene que Georgia busca un tutor en Estados Unidos, Armenia ve en la Federación de Rusia el mayor garante de su seguridad, a la par que Azerbaiyán in-

---

mil en 2002 y luego subir espectacularmente a ocho millones setecientos cincuenta mil en 2003, lo que vendría a explicar la vuelta al grupo GUUAM de este país, esto es, la efectividad de la presión norteamericana).

[743] En este sentido, la Organización ha venido creando una amplia red de relaciones internacionales. Además, la Organización y la Conferencia sobre la Carta de la Energía se han otorgado mutuamente la condición de observador. Se ha iniciado asimismo una cooperación fructífera con la Unión Europea, el Mercado Común del Sur y la Comisión Económica para Europa, en el marco del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental.

tenta acercarse a Turquía [744]. No hay que olvidar a Irán, incluso a China. En la región no hay, pues, un *hegemon* consolidado [745].

Ha sido tradicional el intento de comprender las orientaciones de política exterior de los tres países del Cáucaso meridional como la contraposición de dos ejes de cooperación: uno, el eje Norte-Sur, que aglutina a Armenia, Rusia e Irán; otro, el eje Este-Oeste, que integra a Azerbaiyán, Georgia, los Estados Unidos y Turquía [746]. Adviértase tanto la ausencia de la Unión Europea y/o de cualquiera de sus Estados miembros en la enumeración tradicional de los actores implicados en el Cáucaso sur, como la imposibilidad, dada la distribución de los países caucásicos en dos ejes enfrentados, de aglutinarlos en una alianza regional, por laxa que sea. No obstante, tales ejes deben ser percibidos con una cierta flexibilidad, pues pueden notarse signos de aproximación de Armenia al eje Este-Oeste, como interacciones con Rusia de Azerbaiyán y Georgia.

La opción de Georgia debe interpretarse a la luz de los intereses de los actores implicados. En primer término, el antiguo y tradicional *hegemon,* Rusia, con una panoplia de intereses, bien descritos por Dov Lynch [747]. Cuenta Rusia con bases militares en territorio georgiano que se compro-

---

[744] S. Serrano, «La Géorgie et ses voisins caucasiens», *Le Courrier des pays de l'Est,* n.º 1.043, mai-juin 2004, p. 42.

[745] R. Sokolsky, «Une région toujours périphérique pour l'Occident» en Thorniké Gordadzé y Mouradian Claire, «Etats et nations en Transcaucasie», Problèmes politiques et sociaux, n.º 827, Série Russie n.º 135, 1999, pp. 64-69, p. 64.

[746] A. Jafalian, «Influences in the South Caucasus: Opposition & Convergence in Axes of Cooperation», en Conflict Studies Resarch Centre, February 2004, que puede verse en www.da.mod.uk/CSRC/documents/Caucasus/P42-AJ.pdf.

[747] D. Lynch, *Why Georgia matters,* Chaillot Paper n.º 86, february 2006, Institute for Security Studies; en www.iss-eu.org/chaillot/chai86.pdf.

metió a retirar antes del 31 de diciembre de 2007 [748]. Rusia está particularmente interesada en que desde Georgia no se dé refugio ni apoyo a los separatistas de Chechenia, hasta el punto que ha formulado también su propia doctrina del ataque preventivo contra grupos que califica como terroristas aunque se encuentren fuera de las fronteras rusas, y ha desplegado ya acciones de ese tipo, como el bombardeo aéreo, el 23 de agosto de 2002, de varios pueblos del Pankisi Gorge [749], presunto *santuario* de refugiados del conflicto checheno [750].

En segundo lugar, la protección de sus nacionales hace a Rusia más activa en el escenario georgiano, circunstancia que ha transmitido al gobierno de este país en términos apremiantes y que tiene una lectura extensa debido a su política de visados y pasaportes concedidos con liberalidad a ciudadanos de los enclaves separatistas en Georgia (Osetia del Sur y Abjasia). Rusia no ha sido neutral en estos conflictos, lo que ha contribuido al giro pro-occidental del régimen georgiano.

---

[748] Tiflis y Moscú acordaron en mayo de 2005 el cierre de las cuatro bases militares rusas en Georgia, marcando una nueva etapa de las relaciones bilaterales. El presidente georgiano, Mijail Saakashvili, señaló que el acuerdo presentaba una oportunidad histórica para un viraje de los lazos georgiano-rusos, permitiendo a ambos países ahorrar esfuerzos para dedicarse a la solución de otros asuntos. Dos bases fueron removidas posteriormente, pero los dos países han estado en tensas negociaciones sobre el calendario de la retirada de las restantes (En www.mfa.gov.ge/index.php?sec_id=74&lang_id=ENG).

[749] En www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav082702.shtml.

[750] C. Echevarria nos recuerda que Georgia alberga en el septentrional desfiladero de Pankisi fronterizo con Chechenia, a miles de chechenos que se desplazan, aunque cada vez con más dificultades, a través de las fronteras de la zona. Desde finales de 2001, Moscú presiona al gobierno georgiano para que controle mejor el desfiladero, ha cortado el suministro de energía y amenazado con intervenir directamente (C. Echevarria, «Chechenia, terrorismo y contexto regional», *Política Exterior,* n.º 102, noviembre/diciembre de 2004, pp. 55-66, en p. 61).

Evitar esto último es, justamente, otro de los intereses relevantes de Rusia, que trata de contrarrestar los desarrollos políticos en el territorio de la antigua Unión Soviética que puedan suponer un contramodelo y refrenar su influencia.

Finalmente, la comprensión rusa de su sistema de seguridad se fundamenta, en estas latitudes, como ya hemos apuntado, en la consideración del Cáucaso como un todo, sin proyectar la división entre el Norte y el Sur que encarnan las fronteras establecidas.

El interés y acrecida influencia de Estados Unidos en Georgia se debe, fundamentalmente, a la necesidad de Estados Unidos de afiliar a los georgianos en la campaña desplegada tras los ataques terroristas del 11 de septiembre y a la consideración de Georgia como país de tránsito de la energía producida por los ribereños del Caspio. Desde febrero de 2002 hay militares estadounidenses en Pankisi en misión de apoyo a las fuerzas georgianas para ayudarles a recuperar el control de esta zona, evitando con ello tanto que Rusia se vea tentada a intervenir como que la inestabilidad se extienda al resto del país.

La aproximación de Georgia a Estados Unidos explica, entre otros extremos, que el 29 de abril de 2002 se lanzara un programa de cooperación militar denominado *Georgia Train and Equip Program (GTEP)* [751], que implicó *inter alia* la llegada de instructores norteamericanos y convirtió a Georgia en uno de los mayores receptores *per capita* de la ayuda estadounidense [752]. Por otro lado, Estados Unidos, como la UE, dio su apoyo a la *revolución de las rosas,* la reac-

[751] S. Serrano, «La Géorgie et ses voisins caucasiens», cit., p. 47.

[752] Este programa, desarrollado en 20 meses, contó con una financiación de 64 millones de dólares (C. Echeverría, «Chechenia, terrorismo y contexto regional», cit., p. 61). Véase sobre la política de Estados Unidos en relación con Georgia hasta la *revolución de las rosas,* R. L. Larson, «Reorganizing Security: New Glasnost an Perestroika in Georgia», *Perceptions,* vol. VIII, n.º 3, pp. 71-104.

ción popular contra el fraude masivo en las elecciones parlamentarias que en noviembre de 2003 acabó con el presidente Shevardnadze y permitió el acceso al poder de la oposición encabezada por M. Saakashvili, para Rusia un auténtico golpe de estado [753].

Por su parte, Azerbaiyán tiende hacia Turquía [754], que la respalda con firmeza en el conflicto de Nagorno-Karabaj, el enclave secesionista de mayoría armenia, un veinte por ciento de su territorio; conflicto que ha dado lugar a numerosos refugiados y desplazados forzosos. Turquía es su mejor aliado tanto por razones históricas como culturales —ambos son países de mayoría musulmana— y por el fortalecimiento de los vínculos económicos derivado de, entre otros factores, la apertura de ductos como el Bakú-Tiflis-Ceyhan y el Bakú-Tiflis-Erzurum. Turquía presta ayuda militar a Azerbaiyán, y también a Georgia.

Los lazos de Azerbaiyán con Estados Unidos se han reforzado desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Antes de esa fecha, Estados Unidos se alineaba con Armenia en el conflicto de Nagorno-Karabaj. De hecho, se prohibía la ayuda al gobierno de Azerbaiyán (excepto la humanitaria y para la no proliferación y desarme) sobre la base de la *Freedom for Russia and Emerging Eurasia Democracies and Open Markets Support Act* de 1992 (conocida como *Freedom Support Act*) [755]. Aunque en este conflicto

---

[753] Véase *infra* Cap. V.4.3.

[754] La OTAN apoya tácitamente esta entente, A. Tatevosian, «... faces à l'axe Athènes-Erevan-Téhéran» en T. Gordadzé y C. Mouradian, «Etats et nations en Transcaucasie», *Problèmes politiques et sociaux,* n.º 827, Série Russie n.º 135, 1999, p. 57.

[755] Cuando el hecho era que otras antiguas repúblicas soviéticas recibían ayuda aún cuando tuvieran regímenes autoritarios, de donde se deduce que EEUU estaba condenando a Azerbaiyán por su guerra no declarada a Armenia, M. Mindreau, «U.S. Foreign Policy toward the conflict between Armenia and Azerbaijan», diciembre de 1994, p. 10.

también participó Armenia, sólo se impusieron sanciones a Azerbaiyán [756]. En 2002, el Presidente Bush levantó las restricciones de la ayuda norteamericana y se permitió aumentar la ayuda militar. El interés de EEUU está ligado a la energía, pasillo comercial indispensable entre el Este y el Oeste. Azerbaiyán ha sido, desde entonces, un aliado de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo y ha desplegado fuerzas de mantenimiento de la paz en Afganistán e Irak. Además, la buena relación con Azerbaiyán interesa en la medida en que la presencia de cerca de veinte millones de azeríes en la zona noroccidental de Irán puede ser utilizada por los norteamericanos como un factor de desestabilización del régimen de Teherán. Pero, en sentido contrario, puede sostenerse también que Irán tiene una capacidad de influencia sobre Azerbaiyán, dado que goza de predicamento sobre las fuerzas islamistas de este país de confesión mayoritaria chií.

El diagnóstico desde las filas europeas sobre las opciones ejercidas por la política exterior de Azerbaiyán es que se ha seguido una aproximación multi-vectorial y equilibrada en las relaciones con la Unión Europea, Irán y otros vecinos del Mar Caspio, la Federación Rusa y Estados Unidos [757]. Pero tal vez desde la perspectiva rusa la situación se perciba de otra manera. Dos son los puntos que han incomodado particularmente a Rusia: uno, los ductos, construidos precisamente para eludir su monopolio de país de tránsito del

---

[756] B. Shaffer, «US policy» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, pp. 53-61, p. 54 (nota 1). Parece que la importante comunidad armenia en EEUU influyó eficazmente en esta posición (M. Mindreau, «U.S. Foreign Policy toward the conflict between Armenia and Azerbaijan», diciembre 1994, p. 9).

[757] Commission Staff Working Paper, Annex to «European Neighbourhood Policy» Country Report Azerbaijan, {COM(2005) 72 final}, SEC (2005) 286/3, p. 10.

petróleo azerí; otro, premisa del anterior, la deriva occidental mostrada por la dirigencia del país. Ha de tenerse en cuenta que dos millones de ciudadanos azeríes (en torno al 25% de su población) trabajan en Rusia, lo que constituye una potencial arma de presión de Moscú sobre Bakú, pues en ocasiones ha amenazado con la repatriación de dicho contingente [758].

Armenia mantiene relaciones activas y fuertes con Rusia, con Estados Unidos y con la UE, y también con Irán y no piensa que ninguna sea exclusiva o contradictoria; no lo pueden ser porque Armenia es un país sin salida al mar y no tiene fáciles las relaciones con algunos vecinos (Turquía y Azerbaiyán) [759].

Armenia se configura, en efecto, como un país con una alianza estratégica con Rusia, que no descarta la profundización en las relaciones con Estados Unidos, dice priorizar la integración en las instituciones europeas en su política exterior [760] y mantiene buenas relaciones con Irán. Su miedo al aislamiento —«el continente aislado», en expresión de Alberto Priego [761]—, su recordatorio del genocidio del que fue víctima entre 1915 y 1923 a manos del Imperio Otomano, su enorme diáspora con una considerable comunidad en los Estados Unidos, condicionan las opciones de la política exterior armenia. Rusia cuenta con dos bases militares en Armenia, en Yerevan y en Gyumri, que permanecerán en

---

[758] A. Yusunof, «Azerbaijani security problems and policies»,en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, pp. 145-146.

[759] S. Ghazaryan, «Armenia's foreign policy analysis and regional geopolitical trends», Marco Polo Magazine, Special Armenia, 6/2004, pp. 14-16, p. 14.

[760] Véase, por ejemplo, R. Kocharian, Message of the President, *Marco Polo Magazine* 6/2004, p. 3.

[761] A. Priego, «Armenia o el continente aislado», en UNISCI Discusión Papers, enero 2005; en www.ucm.es/info/unisci/Alberto7.pdf.

ese país, en principio hasta el 2020. Precisamente hacia esa base han ido refluyendo contingentes de las bases rusas a desalojar en Georgia. Su alianza estratégica está cimentada en la membresia de Armenia —junto a Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán, Rusia y Tayikistán— en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, creada el 15 de mayo de 1992. Es el único país caucásico perteneciente a esta organización.

Por otro lado, los vínculos de Armenia con los Estados Unidos son importantes. El *lobby* armenio en EEUU (un millón de armenios americanos) es uno de los más poderosos en el Congreso. Armenia interesa a EEUU por la acción de su influyente *diáspora,* pero también por razones de seguridad y económicas vinculadas a los recursos energéticos del Caspio. Realmente, desde un punto de vista geográfico, Armenia ofrecía un tránsito para los ductos del Caspio hasta Turquía más conveniente que Georgia. Pero los conflictos con Azerbaiyán... Los Estados Unidos han sido el donante más importante de Armenia. [762]. Es sugerente que Estados Unidos (también Francia) haya votado de la mano de Rusia contra la reciente resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas exigiendo la retirada inmediata y completa de las fuerzas armenias del territorio ocupado en Azerbaiyán [763].

Otro capítulo relevante es el de las relaciones entre Armenia y Turquía. Turquía, que reconoció la independen-

[762] Armenia fue incluida, junto con Georgia, en la Cuenta del Desafío del Milenio (*US Millenium Challenge Account=MCA*) para 2004 y 2005, una iniciativa para ayudar a los países elegidos en su crecimiento económico y reducción de la pobreza, sobre la base de propuestas específicas que han de presentar al Directorio del MCA y se concretan en la negociación de un Convenio entre el país y el Directorio.

[763] Res. 62(243, de 14 de marzo de 2008. Llamativo en la resolución, aprobada por treinta y nueve votos contra siete, y puramente testimonial, es el hecho de una masiva abstención de cien Estados.

cia de Armenia en 1991, no mantiene, sin embargo, relaciones diplomáticas con el país caucásico; más aún, desde 1993 practica un cierre de fronteras que se explica como respuesta al apoyo de Armenia a los movimientos separatistas del enclave de Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán y por la ocupación militar de territorio azerí, fuera del Karabaj. Turquía ha optado por configurarse como un aliado de Azerbaiyán, con lo que el avance firme en el arreglo pacífico del conflicto armenio-azerí condiciona la normalización de relaciones [764]. Así, la alianza entre Turquía y Azerbaiyán hace pinza en Armenia, país no islámico, y la esperanza de Armenia estriba en que cristalice la membresía de Turquía en la UE y que ésta tenga efectos positivos para la apertura de sus fronteras [765], pues ya el Parlamento Europeo, en 2001, instaba a Turquía a adoptar «todas las medidas necesarias para crear un clima favorable a la estabilidad de toda la región del Cáucaso» y a asumir «un papel activo en el restablecimiento del diálogo entre Azerbaiyán y Armenia», considerando que «el levantamiento del bloqueo económico sobre Armenia significaría un primer paso hacia la pacificación de la región» [766].

---

[764] «[...] Turkey made a strategic decision in 1992 to make its relations with Armenia derivative of its relations with Azerbaijan» (A. Grigorian, «The EU and the Karabakh conflict» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, pp. 129-142, p. 130); en algunos momentos se ha especulado con una apertura de las relaciones entre Armenia, Azerbaiyán y Turquía, K. Mevlut, «Turkish-Armenian talks could change Caucasus», *Eurasia Insight,* 6/25/02.

[765] S. Ghazaryan, «Armenia's foreign policy analysis and regional geopolitical trends», *Marco Polo Magazine,* Special Armenia, 6/2004, pp. 14-16, p. 15; European Neighbourhood Policy Overview-October 2004. Speech by Head of Delegation Holtze, 30 octubre 2004.

[766] *Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2000 de la Comisión relativo a los progresos realizados por Turquía en el camino de la adhesión,* 25 octubre 2001, punto 34.

Pero no es sólo dicha cuestión la que preside las relaciones —o su falta— entre Turquía y Armenia. Éstas, inicialmente, se encuentran salpicadas por la memoria histórica del genocidio (que Turquía niega) cometido por el Imperio Otomano entre 1915 y 1923, en respuesta a las revueltas independentistas, apoyadas por Rusia. En realidad, esta cuestión entronca con la identidad armenia y con el hecho de que el territorio de una supuesta *Gran Armenia* se extendería a comarcas que hoy se reparten entre Turquía e Irán. La tentación de hacer realidad el sueño aprovechando la descomposición del Imperio otomano implicó una reacción que condujo a matanzas de armenios por el ejército turco, masivos desplazamientos de población hacia las actuales Siria e Irak y la muerte de muchos en el camino. La guerra de cifras sobre las víctimas es evidente. Los turcos apenas reconocen unos miles y, por supuesto, niegan que se tratase de una política sistemática y deliberada que merezca la denominación de genocidio, afirmando por el contrario la legitimidad de una acción con la que se pretendía poner fin a los intentos secesionistas armenios [767]. Para Armenia, sin embargo, se trata de un auténtico genocidio, que persiguió la eliminación del pueblo armenio y consiguió que el número de víctimas alcanzara el millón y medio de personas [768].

Armenia exige de Turquía el reconocimiento taxativo de las responsabilidades del Imperio Otomano en la perpetración del genocidio, en línea con una larga lista de resoluciones, leyes y actos en este sentido de diferentes países y organizaciones internacionales. Entre los primeros, además de Estados Unidos, Argentina, Canadá, Rusia y Líbano, diversos Estados miembros de la UE como Francia, Chipre, Bél-

[767] K. Mevlut, «Turkey cautious on possible rapprochement opening to Armenia», cit.

[768] La versión armenia en www.armenian-genocide.org/current_category.7/affirmation_list.html.

gica, Suecia, Polonia, Alemania, Grecia, Italia, Holanda, Eslovaquia y Lituania. Entre las organizaciones, el Consejo de Europa, cuya Asamblea parlamentaria adoptó resoluciones al respecto en 1998 y 2001.

Mención especial merece la actitud del Parlamento Europeo, que también se ha pronunciado sobre el genocidio armenio (resolución de 28 de febrero de 2002) y ha endosado a Turquía la responsabilidad de reconocerlo. El Parlamento estima que hay suficiente fundamento para que la UE haga propuestas a Turquía para la (di)gestión de esta cuestión, por ejemplo, mediante la constitución de un comité internacional de historiadores, y yendo más lejos considera que el reconocimiento del genocidio por Turquía debería transmutarse en un criterio de estricto cumplimiento para que, junto con los *criterios de Copenhague,* pueda tener lugar su accesión a la Unión Europea. Ni que decir tiene que el país anatolio no ha aceptado tal pretensión, al menos por ahora. Pero las resistencias turcas han ido suavizándose, en cierta medida. En abril de 2005, en carta remitida por el primer ministro turco, el islamista Recep Tayyip Erdogan, al presidente armenio, Robert Kotcharian, el gobierno de Ankara ha llegado a ofrecer al gobierno armenio la creación de una comisión conjunta.

Podemos concluir con Dov Lynch esta apretada visión de la región caucásica concordando con él en que «[...] la region permanence envuelta en un alto grado de incertidumbre estratégica. La comunidad internacional y los terceros Estados están lo bastante presentes como para crear percepciones erróneas y malentendidos, pero no lo suficiente para disiparlos. El resultado es una region dividida en sí misma y por mor de los forasteros, cuyas acciones e intenciones permanecen cubiertas de incertidumbre» [769].

---

[769] D. Lynch, «A regional insecurity dynamic» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, p. 19.

Son problemas comunes a los tres países del Cáucaso sur, de una parte, su débil institucionalidad, que invita a la corrupción, a los tráficos ilícitos (por ej. estupefacientes) y a un insuficiente respeto de derechos humanos, y de otra, los conflictos étnico-territoriales enquistados en o entre ellos. Estos problemas han de ser tenidos muy en cuenta por la Unión, tanto si se trata de mantener una relación *tradicional* con las Repúblicas caucásicas por la vía de los vigentes acuerdos de colaboración y cooperación, como si se pretende ir más allá mediante la ejecución y desarrollo de los instrumentos de la *nueva política europea de vecindad,* o incluso —lo que hoy se descarta tajantemente— un ingreso a largo plazo en la Unión.

En cuanto a la corrupción, los datos que manejan las instituciones internacionales dan lugar a afirmaciones de una inusitada contundencia. De Armenia dicen los ponentes de un Informe del Consejo de Europa: «En un país en que la corrupción es vitualmente una institución, la implementación de la nueva lucha del Consejo contra este fenómeno será esencial» [770]. Sobre Azerbaiyán otro Informe de la misma institución desliza que: «Será muy interesante ver el progreso que se hace en un país en el que la corrupción es más o menos endémica» [771]. Y, en cuanto a Georgia, desde

[770] *Implementation of Resolutions 1361 (2004) and 1374 (2004) on the honouring of obligations and commitments by Armenia,* Doc. 10286, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 20 septiembre 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs, párrafo 24.

[771] *Implementation of Resolution 1358 (2004) on the functioning of democratic institutions in Azerbaijan,* Doc. 10285, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/ Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 20 de septiembre de 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs, párrafo 16.

la UE se indica que «Los desafíos a los que ha de hacer frente el Presidente Saakashvili en los próximos años son abrumadores: encararse con la corrupción endémica y con altos niveles de crimen organizado e inseguridad, reconstruir instituciones estatales inoperantes, reducir el alto nivel de pobreza, tratar con las regiones separatistas de Georgia, establecer una nueva relación con Rusia» [772]; de otro lado, «la lucha contra la corrupción es la primera prioridad de la nueva coalición gobernante» [773].

El diagnóstico y la solución de estos problemas han configurado una de las líneas de acción de la cooperación de la Unión Europea con los países caucásicos. Así, en el caso de Georgia, la Comisión estableció en su *estrategia para 2003-06* que:

«Mejorar el buen gobierno mediante la promoción del imperio de la ley también significa arrostrar el problema permanente de la corrupción, esto es, el abuso de la función pública para obtener un beneficio particular. Eso daña el clima de inversion, hace ineficiente el sistema administrativo, retrasa el desarrollo económico y refuerza la desigualdad. La corrupción es un gran obstáculo para progresar en

---

[772] Véase en www.ec.europa.eu/comm/external_relations/georgia/intro/index.

[773] *Functioning of democratic institutions in Georgia,* Doc. 10049, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 26 enero 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs, párrafo 73. Sobre esta cuestión insiste la *Resolution 1363 (2004) Functioning of democratic institutions in Georgia,* Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 28 enero 2004, punto 10; *Honouring of obligations and commitments by Georgia,* Doc. 10383, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, 21 diciembre 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs, párrafo 46 ss.

la transición en Georgia; encararla require sobre todo voluntad política» [774]. La Comisión advierte que Georgia ha firmado los convenios y preparado —con asistencia del Consejo de Europa— legislación sobre lavado de dinero, «sin embargo, se ha avanzado poco en la implementación de las recomendaciones del Consejo de Europa (Grupo de Estados contra la Corrupción, GRECO). La corrupción sigue siendo un problema endémico en la mayoría de las instituciones con muy pocos procesamientos por delitos relacionados con la corrupción. Hay también una necesidad urgente de afrontar con determinación el problema del crimen organizado» [775].

Por otro lado, la convergencia entre separatismo, extremismo y territorios no sometidos a control estatal facilita la existencia y desarrollo del crimen organizado. La prioridad en la lucha contra esta lacra queda marcada en las estrategias formuladas por la Comisión para los tres países caucásicos.

En las páginas que siguen trataremos de presentar estos problemas de una forma más precisa, país por país.

---

[774] Comisión Europea, Country Strategy Paper 2003-2006, de 23 de septiembre de 2003; en www.ec.europa.eu/comm/external_relations/georgia/csp/georgia_csp_6.pdf.

[775] *Ib.* No obstante, el seguimiento que GRECO ha hecho de la situación en Georgia en los últimos años ha permitido reconocer el esfuerzo de sus autoridades para hacer frente al problema y diseñar políticas anti-corrupción más vigorosas (GRECO, *First Evaluation Round, Addendum to the Final Overall Assessment Reporto n Georgia,* Greco Eval I (2005) 4E Addendum, 19 de octubre de 2007).

4. Una aproximación a las repúblicas

4.1. *Armenia*

Paises.com.mx, http://www.paises.com.mx/armenia/mapa.html.

La tierra del bíblico Monte Ararat, donde la tradición sitúa el Arca de Noé tras el diluvio, se encuentra actualmente en territorio turco. Visible desde muchos puntos del suroeste armenio, no deja de ser un símbolo nacional de un país que tiene actualmente una extensión de 29.800 Km^2 (la más pequeña de las repúblicas nacidas de la desintegración de la URSS) y fronteras con Turquía (268 Km.), Georgia (164 Km.), Azerbaiyán (1.007 Km.) e Irán (35 Km.), sin salida al mar. El enclave azerbaiyano de Najichevan también forma parte de su frontera meridional.

Es Armenia un país predominantemente montañoso, con pocas tierras cultivables. Cuenta con una población estimada en torno a los 3 millones de habitantes [776], de los que la inmensa mayoría son étnicamente armenios, con pequeñas minorías azeríes, de rusos y kurdos que suponen entre un tres y un seis por ciento de la población total. La religión mayoritaria es la Armenia Ortodoxa (94%). La leyenda atribuye a San Tadeo y San Bartolomé su evangelización. Armenia fue el primer país del mundo que aceptó oficialmente la religión cristiana como religión de Estado cuando en 301 el rey Tiridates III fue bautizado por el primer patriarca de la Iglesia Armenia, luego santo, Gregorio el Iluminador [777]. De esa decisión parece haberse derivado la conciencia nacional y diferenciada de Armenia en la zona caucásica [778].

Al desintegrarse la Unión Soviética, Armenia proclamó su independencia el 23 de septiembre de 1991 tras un referéndum que la apoyó masivamente. Dos días después se aprobó la Ley sobre los principios fundamentales del Estado. El 27 de marzo de 1995 el Presidente de la República sancionó la Constitución de la República, aprobada —tras referéndum— el 5 de julio de 1995. Fue reformada en 2005.

La Constitución proclama los principios de igualdad de todos los ciudadanos sin discriminación [779]. El art. 37 de la Constitución garantiza el derecho de los ciudadanos perte-

---

[776] Según las estimaciones de NNUU para 2005, 3.043.000 en 2005 (medium variant), www.esa.un.org/unpp/; 3.002 millones (censo 2002) según «Country Report», *Marco Polo Magazine,* Special Armenia, 6/2004, pp. 6-13, p. 6. Este informe contiene datos actuales acerca del estado armenio; 2.935.400 en 2004 según *Armenia 2005 Country Review,* Key Data.

[777] V. Karapetian, «Changing landscapes: Armenia returns to its roots», *Marco Polo Magazine,* Special Armenia, 6/2004, pp. 17-22, p. 17.

[778] A. Priego, «Armenia, o el continente aislado», en UNISCI Discusision Papers, enero 2005, en www.ucm.es/info/unisci/Alberto7.pdf.

[779] Véanse arts. 15, 16, 38-41, 44 y 48.

necientes a minorías nacionales a la preservación de sus tradiciones y al desarrollo de su idioma y cultura. Cualquier persona que: a) sea ciudadano de la República de Armenia, y b) no sea de origen armenio está legitimada para gozar de los derechos de las minorías nacionales. El último de los criterios mencionados es puramente formal, ya que toda persona es libre de determinar su propia nacionalidad sin injerencias externas [780].

El Comité sobre la Discriminación racial expresó, no obstante, su preocupación porque en el informe preceptivo presentado por Armenia se dijese que Armenia es un Estado monoétnico. La preocupación del Comité se extendía a la falta de representación de las minorías en la Asamblea Nacional, así como al insuficiente acceso de los niños pertenecientes a las minorías a la educación en su lengua materna [781].

La igualdad de los derechos de hombres y mujeres queda proclamada en los arts. 3, 4, 15 y 16 de la Constitución. En 1993 Armenia pasó a ser parte en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), así como en el Convenio núm. 100 de la OIT relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor

---

[780] En 1993, además de los Pactos sobre derechos civiles y políticos, de un lado, y sobre derechos económicos, sociales y culturales (1966), Armenia ratificó la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (1948) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación racial (1965). En 1995 Armenia ratificó la Convención sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, auspiciada por el Consejo de Europa.

[781] Observaciones finales del Comité contra la Discriminación Racial respecto de los informes periódicos tercero y cuarto de Armenia, presentados en 1998 y 2000, respectivamente, y examinados por el Comité en 2002 (CERD/C/SR.1529 y 1530, celebradas los días 7 y 8 de agosto de 2002; y en su 1537.ª sesión (CERD/C/SR.1537, celebrada el 14 de agosto de 2002); A/57/18, párrafos 275 y 280.

(1951). La Constitución garantiza los derechos políticos, sociales y culturales de la mujer. Las mujeres gozan del derecho de voto y pueden ser elegidas para cualquier cargo público (arts. 27 y 64 de la Constitución). Las mujeres tienen el mismo derecho que los hombres a recibir una educación (el 98% de ellas han cursado estudios). Todos los centros de enseñanza son mixtos.

Ahora bien —admite el informe ya mencionado—, «las mujeres no participan en el grado suficiente en la vida pública, aunque en su mayoría hayan cursado estudios superiores». Al evaluarlo en 1998 el Comité de Derechos Humanos observó por eso que persiste una discriminación *de facto,* tanto en el empleo como en la representación pública [782].

El derecho a la libertad de opinión se consagra en el art. 24 de la Constitución. El ejercicio del derecho a la libertad de expresión se regula con mayor detalle en la Ley de prensa y demás medios de comunicación social que, junto con la libertad de conciencia, fue una de las primeras promulgadas por el gobierno armenio (el 8 de octubre de 1991). Dicha ley establece que la prensa y los demás medios de comunicación serán libres y no estarán sujetos a censura. La ley también consagra la inadmisibilidad del abuso de la libertad de expresión [783]. Existen, sin embargo, serios indi-

[782] CCPR/C/79/Add.100, 19 de noviembre de 1998, párrafos 14 y 15.

[783] El art. 6 dispone que «La prensa y otros medios de comunicación social no podrán divulgar ninguna información que contenga secretos de Estado, los cuales serán enumerados por el Consejo de Ministros. Estará prohibida la propaganda a favor de la violencia y la guerra, la apología del odio nacional, racial o religioso, la propaganda a favor de la prostitución, la toxicomanía y otros delitos penales sancionables, así como la divulgación de información falsa o sin confirmar. No se violará la confidencialidad en torno a la adopción ni se divulgarán hechos relativos a aspectos de la vida privada íntima de los ciudadanos sin su consentimiento».

cios de falta de independencia en los medios de comunicación [784].

Con población mayoritariamente cristiana, el art. 23 de la Constitución proclama «el derecho de todas las personas a la libertad de pensamiento, conciencia y religión» [785]. Sin embargo, preocupan al Comité contra la Discriminación Racial las informaciones de que se ponen trabas a las organizaciones religiosas distintas de la Iglesia Apostólica Armenia [786], tales como las que hacen obras de beneficencia, y también a la construcción de lugares de culto. El Comité insta al Gobierno a que tome todas las medidas necesarias para garantizar a todos la libertad de culto sin discriminaciones [787].

---

[784] Commission Staff Working Paper, Annex to: «European Neighbourhood Policy». Country Report Armenia SEC (2005) 285/3, {COM(2005) 72 final}, 2.3.2005, epígrafe 2.2.

[785] Una de las primeras leyes promulgadas tras la independencia fue la Ley sobre la libertad de conciencia y de las organizaciones religiosas (17 de enero de 1991), cuyo art. 1 estipula que «Todo ciudadano decidirá libremente su actitud frente a la religión y tendrá derecho a profesar cualquier religión o ninguna y a celebrar ritos religiosos, solo o juntamente con otros ciudadanos».

[786] La Iglesia Apostólica Armenia dominante trata, dice, a las demás religiones con «serenidad y comprensión». Además de ella, están registradas en Armenia las organizaciones religiosas siguientes: la Iglesia Ortodoxa Rusa; la Iglesia Católica Armenia; la comunidad religiosa de los yezidi; la comunidad judía; la comunidad animista; la sociedad «Conciencia de Krishna»; la sociedad bahaí; los mormones; los baptistas; los evangelistas; los pentecostales; los Adventistas del Séptimo Día; los carismáticos, organizaciones que han nacido e iniciado su labor en Armenia en los últimos años, como consecuencia de la liberalización de la ley y la presencia activa de misioneros extranjeros; véase informe inicial presentado por Armenia de conformidad con el art. 40 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, véase CCPR/C/92/Add. 2, 30 de abril de 1998, párrafos 197 y ss.

[787] Observaciones finales del Comité contra la Discriminación Racial respecto de los informes periódicos tercero y cuarto de Armenia, presentados en 1998 y 2000, respectivamente, y examinados por el Comité en 2002 (CERD/C/SR.1529 y 1530, celebradas los días 7 y 8 de

Los procesos electorales de 2003 fueron cuestionados por las instituciones internacionales. Hubo elecciones presidenciales, a doble vuelta, en febrero y marzo de 2003, que supusieron la reelección de Robert Kocharian [788]; a renglón seguido, en mayo, tuvieron lugar elecciones parlamentarias, que dieron por resultado el triunfo de la coalición de partidos que apoyaban al Presidente. Ambas elecciones, sobre todo las presidenciales, fueron duramente criticadas, aduciéndose irregularidades en los recuentos, detención de opositores, financiación irregular de partidos políticos progubernamentales. La misión internacional desplegada por la OSCE y el Consejo de Europa acabó con sendos Informes denunciando prácticas inaceptables, pero reconociendo que no habían sido decisivas en el resultado [789]. También la Presidencia de la Unión Europea manifestó su preocupación por «haberse incurrido de nuevo en la falsificación del recuento de votos, la representación desequilibrada en las comisiones electorales, la intimidación de personas con delegación de voto y la falta de transparencia en la publicación del escrutinio» [790].

---

agosto de 2002; y en su 1537.ª sesión (CERD/C/SR.1537, celebrada el 14 de agosto de 2002); A/57/18, párrafos 281-282.

[788] Robert Kocharian había sido elegido en 1998. Antes había ejercido como primer ministro y Presidente de Nagorno-Karabaj. Véase *infra* Cap. V.5.1.

[789] *Armenia 2005 Country Review,* Political Overview, p. 29. De ahí que la Asamblea del Consejo de Europa ratificó las credenciales de la delegación armenia tras las elecciones de mayo; sin embargo, se advertía, ello no debía ser entendido por Yerevan como que se fueran a tolerar este tipo de conductas en el futuro (*Honouring of obligations and commitments by Armenia,* Doc. 10163, Report, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 27 abril 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs. *Resolution 1374 (2004, Honouring of obligations and commitments by Armenia,* Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 28 abril 2004, punto 7).

[790] Boletín UE 6-2003, par. 1.6.23.

El 12 de mayo de 2007 tuvieron lugar en Armenia elecciones parlamentarias para renovar los ciento treinta y un escaños de la Asamblea Nacional. El presidente Kocharian felicitó al pueblo armenio por haber dado un fuerte paso hacía la democratización de la sociedad con la realización de elecciones libres, justas y transparentes. Con el mismo tono, la Embajada de los Estados Unidos en Yerevan felicitó al pueblo por la realización «de un exitoso proceso electoral, comparado con el anterior». Muy distinta fue, sin embargo, la valoración de la Oficina de Derechos Humanos e Instituciones Democráticas de la OSCE en el comunicado de 25 de mayo (2007), que expresó sus dudas sobre el proceso electoral y los resultados oficiales, señalando que «en la última etapa del proceso electoral, la misión de la Oficina fue testigo de varias irregularidades, que no contribuyen en nada a reforzar la confianza de la sociedad en el proceso democrático». Una de las irregularidades denunciadas por los observadores europeos es «que los números dados a conocer desde la Comisión Electoral Central no se condicen con los resultados anotados por las comisiones electorales regionales».

La adopción de una estrategia de lucha contra la corrupción y la creación de un Consejo competente en esta materia, creado por decreto presidencial en junio de 2004, son pasos en la buena dirección. Armenia accedió al Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa en 2003 y se hizo parte en las Convenciones europeas de 1999 contra la corrupción, civil (en 2005) y penal (en 2006) y en la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción de 31 de octubre de 2003 (en 2007). El trabajo será arduo. Según los índices de percepción de la corrupción de *Transparency Internacional* en 2007 Armenia ocupaba el puesto 99 de 179 Estados evaluados, con tres puntos sobre diez.

La apertura de Armenia a la comunidad internacional se constata por el número creciente de Estados con represen-

tación diplomática en Yerevan y por su participación en Organizaciones internacionales: miembro de Naciones Unidas desde 1992, de la OSCE desde el mismo año, del Consejo de Europa desde 2001, de la OMC desde 2003. No lo es ni de la OCDE, ni de la OTAN, con la que sí mantiene una vinculación a través del *Individual Partnership Action Plan* (IPAP) desde el 16 de diciembre de 2005 [791]. Participa en la *Comunidad de Estados Independientes* (CEI) desde la creación de ésta.

Armenia es también miembro de pleno derecho de la *Organización de Cooperación Económica del Mar Negro* [792], la única organización regional que incluye entre sus miembros a los tres países del Cáucaso sur, y que ofrece a Armenia un cauce de relación con Turquía, con la que tiene la frontera cerrada por los contenciosos que las enfrentan [793]. Asimismo, Armenia tiene estatus de observador (2003) en la Comunidad Económica Euroasiática (*Eurasian Economic Community*) [794].

En el contexto de su *camino hacia Europa* es de interés especial hacer mención de la reflexión suscitada en el Consejo de Europa acerca de si Armenia cumplía la condición de Estado europeo a los efectos de abrirle las puertas de la organización. La Recomendación 1247 (1994) de la Asamblea

---

[791] Armenia ha sido el último de los tres países caucásicos en vincularse con la Alianza Atlántica a través de esta iniciativa de interacción que se dirige a establecer un diálogo político y una cooperación diferenciada con cada país asociado en campos como los de las cuestiones políticas y de seguridad, la defensa, el ámbito militar, los planes de emergencia civil y otros aspectos conexos.

[792] Véase *supra* Cap. V.3.

[793] P. Tiffany G., «Evolution of Armenia's Foreign Policy», *Armenian International Policy Research Group,* Working Paper 03/13, p. 8; S. Ghazaryan, «Armenia's foreign policy analysis and regional geopolitical trends», *Marco Polo Magazine,* Special Armenia, 6/2004, pp. 14-16, p. 15.

[794] Integrada por Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán.

parlamentaria indicaba que la organización estaba abierta, en principio, sólo a los Estados cuyo territorio estuviera en todo o en parte en Europa y cuya cultura estuviera fuertemente vinculada a la europea. Armenia, Azerbaiyán y Georgia, por sus vínculos culturales con Europa, podían solicitar la adhesión, se decía, siempre que indicasen claramente su deseo de ser considerados parte de Europa [795].

Armenia solicitó la adhesión al Consejo de Europa el 7 de marzo de 1996. Los Informes de los Comités de Asuntos Políticos y de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos formularon recomendaciones favorables, asumiendo que se cumplirían los compromisos de este país relativos a la firma y ratificación de algunos acuerdos internacionales, al conflicto de Nagorno-Karabaj, al Derecho interno y a los derechos humanos [796]; en la misma línea se manifestaba el Comité de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos [797]. La Asamblea Parlamentaria se pronunció a favor de la membresía sobre la base del cumplimiento de estos compromisos [798]. El Consejo de Europa admitió a Armenia y a Azerbaiyán simultáneamente, en junio 2000 (con efectos enero de 2001) [799], para así evitar la impresión de que se apoyaba a uno u otro de ellos en el mencionado conflicto [800]. El mi-

---

[795] *Recommendation 1247 (1994) on the enlargement of the Council of Europe,* Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 4 de octubre de 1994.

[796] *Armenia's application for membership of the Council of Europe,* Doc. 8747, Report Political Affairs Committee, Consejo de Europa, 23 de mayo de 2000.

[797] *Armenia's application for membership of the Council of Europe,* Doc. 8756, Opinion, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Consejo de Europa, 6 junio 2000.

[798] *Armenia's application for membership of the Council of Europe,* Opinion n.º 221 (2000), Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 28 de junio de 2000.

[799] Georgía había sido admitido antes. Véase *infra* Cap. V.4.3.

[800] P. Tiffany G., «Evolution of Armenia's Foreign Policy», *Armenian International Policy Research Group,* Working Paper 03/13, p. 13.

nistro de Asuntos Exteriores armenio, Vardan Oskanyan, celebró la ocasión como «un acontecimiento histórico, el primer fruto de nuestra política europea, que abre nuevas posibilidades para una rápida integración en las estructuras europeas» [801]. Esta declaración explica el objetivo a largo plazo armenio en relación con la Unión Europea.

En relación con el respeto de los derechos humanos, Armenia es parte en la mayoría de los tratados más relevantes (los dos pactos internacionales de 1966 —derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales—, las convenciones sobre eliminación de la discriminación racial (1965) y de todas las formas de discriminación contra la mujer(1979), la convención contra la tortura (1985), la Convención sobre los derechos del niño (1989) y sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias (1990). Lo es también del Convenio europeo de derechos humanos de 1950, habiendo, en septiembre de 2003, abolido la pena de muerte con la ratificación del Protocolo 6 del Convenio. En enero de 2004 ratificó la Carta Social Europea. Armenia, sin embargo, no ha accedido hasta la fecha al Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional, debido a la opinión negativa del Tribunal Constitucional armenio sobre su compatibilidad con la legislación nacional, quedando pendiente de la revisión de la Constitución. Armenia no ha tenido tantos problemas para firmar el 16 de octubre de 2004 con Estados Unidos, al igual que Azerbaiyán y Georgia, un acuerdo de inmunidad que excluye la cooperación con la Corte [802].

Sobre el cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos, si bien en enero de 2004, la Asam-

---

[801] *Armenia 2005 Country Review,* Political Overview, p. 32.

[802] Véase la lista de países que han firmado tales acuerdos de inmunidad en www.ll.georgetown.edu/intl/guides/article_98.cfm#listcountries.

blea parlamentaria del Consejo de Europa constataba importantes progresos [803], las conclusiones del Comité de vigilancia de abril 2004 manifestaban inquietud porque se estaban llevando a cabo actuaciones que no estaban en línea con los estándares establecidos, así en las condiciones de detención, la actuación de los miembros de la policía y de la seguridad, las condiciones de la libertad de asociación y la libertad de medios de comunicación. Se indicaba que, si no se tomaban medidas, se podrían adoptar sanciones en la sesión de la Asamblea en junio [804]. Sin embargo, posteriormente, la Asamblea parlamentaria se sintió satisfecha constatando que las autoridades armenias se habían mostrado abiertas al diálogo [805]. En este contexto debe destacarse que Armenia figura dentro de la *Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos* que se dirige fundamentalmente a apoyar la actividad de las ONG del país concernido hacia el logro de tales objetivos.

---

[803] *Resolution 1361 (2004) Honouring of obligations and commitments by Armenia,* Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 27 enero 2004.

[804] *Honouring of obligations and commitments by Armenia,* Doc. 10163, Report, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 27 de abril de 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs; en la Resolución 1374 (2004) se aludía a doptar medidas en relación con las credenciales de la delegación armenia, *Resolution 1374 (2004) Honouring of obligations and commitments by Armenia,* Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 28 de abril de 2004, punto 11.

[805] *Resolution 1405 (2004), Implementation of Resolutions 1361 (2004) and 1374 (2004) on the honouring of obligations and commitments by Armenia,* Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 7 de octubre de 2004, punto 5. En este texto se insiste en que se ha pedido que se investigue el fraude electoral de 2003 sin que por el momento se hayan recibido respuestas convincentes.

4.2. *Azerbaiyán*

Paises.com.mx, http://www.paises.com.mx/azerbaiyan/mapa.html.

Esta república caucásica tiene una extensión de 86.600 Km² y cuenta con fronteras con Irán (756 Km.), Georgia (480 Km.), Rusia (390 Km.), Armenia (1.007 Km.) y Turquía (13 Km.), lindando por el Mar Caspio con Kazajstán y Turkmenistán, amén de Rusia e Irán. La exigua frontera con Turquía se debe al enclave de Najichevan, de 55.000 Km², territorio que formó parte de Armenia en el pasado, a pesar de tener una población de origen turcomano. Precisamente la ocupación por Turquía en 1918 de este territorio acabó por significar su trasvase a Azerbaiyán [806].

[806] Véase A. Constant, *L'Azerbaïdjan,* Ed. Karthala, Paris, 2002.

La población de este país supera en la actualidad los ocho millones de habitantes [807], siendo azerbaiyana algo más del noventa por ciento y destacando entre las minorías la daguestana, la rusa y la armenia (del Alto Karabaj). Aun así, Azerbaiyán absorbe menos de un tercio de las personas que pertenecen a la etnia azerí, pues veinte millones de ellas viven en Irán [808], país con el que las relaciones han sido habitualmente pacíficas, aunque en ocasiones el movimiento independentista azerí puede crear problemas [809]. La Comisión europea reconoce esta cuestión en su documento estratégico sobre el país caucásico al concretar que: «La relación de Azerbaiyán con Irán es también problemática. Azerbaiyán alimenta preocupaciones sobre la interferencia religiosa, las diferencias políticas y económicas acerca del uso y división del Mar Caspio y sobre los mvimientos religiosos fundamentalistas. Hay un factor adicional originado por el hecho de que de la totalidad de población étnicamente azerí que habita la región alrededor del 60% vive en el norte de Irán; la cuestión de la nacionalidad es una de las que suscitan frecuentemente los nacionalistas» [810].

Azerbaiyán declaró su independencia en agosto de 1991, siendo Turquía el primer país en reconocer al nuevo Estado, seguido por Estados Unidos e Irán. Su primer presidente, en septiembre de ese mismo año, fue Mutalibov, pero en

---

[807] Véase en este sentido las estimaciones de NNUU para 2005 (medium variant), www.esa.un.org/unpp; 8.321.800 en marzo de 2004 según *Azerbaijan 2005 Country Review,* Key Data.

[808] A. Yunusov, «Azerbaijani security problems and policies», en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, p. 146. Disputada por Rusia y Persia, el reparto entre los dos poderes se determinó por los Tratados de Gulistán (1813) y Turkmanchay (1828).

[809] *Azerbaijan 2005 Country Review,* Political overview, p. 22.

[810] *Azerbaijan Country Strategy Paper 2002-2006,* Comisión Europea, 27 de diciembre de 2001, p. 4.

1992 hubo elecciones que dieron la victoria a Abulfaz Elchibéi, líder del Frente Popular, quien sólo pudo mantenerse en el poder un año. Gueïdar Aliev, que había gobernado Azerbaiyán en los años setenta y había sido presidente de Najichevan, fue elegido presidente en 1993. Diez años después su hijo, Ilham Aliev [811], ganó unas elecciones cuyo desarrollo fue objeto de las críticas de la OSCE [812].

La nueva Constitución de la República Azerbaiyana fue aprobada en referéndum el 12 de noviembre de 1995 y entró en vigor el 5 de diciembre de 1995 (siendo sustancialmente enmendada en 2002). La Ley fundamental del país fue redactada teniendo en cuenta los principios y normas fundamentales del derecho internacional. Con arreglo al art. 1 de la Constitución, «el poder estatal en la República Azerbaiyana reside exclusivamente en el pueblo azerbaiyano». Según el art. 7, «el Estado azerbaiyano es una república democrática, de derecho, laica y unitaria».

El Título III de la Constitución está consagrado a los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos y los ciudadanos. Azerbaiyán es parte en los principales tratados multilaterales en materia de derechos humanos auspiciados por Naciones Unidas. Con arreglo a la sección II del art. 12 de la Constitución los derechos y libertades enumerados en la Constitución «se aplicarán de conformidad con los tratados internacionales en que sea Parte la República».

En poco tiempo se han llevado a cabo en el país reformas jurídicas y judiciales en cuyo marco se adoptaron el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Civil, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Ejecución de las Penas. Además, se promulgaron la Ley sobre el Tribunal

---

[811] V. Cheterian, «Relève de génération dans le sud du Caucase», *Le Monde diplomatique,* enero de 2004.

[812] *Azerbaijan Presidential Election 15 October 2003OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report,* 12 de noviembre de 2003.

Constitucional, la Ley de tribunales y jueces, la Ley sobre la fiscalía, la Ley sobre los abogados y la abogacía, la Ley de policía y otras leyes importantes. Se ha establecido un sistema judicial de tres niveles totalmente nuevo. El sistema penal ha sido armonizado con las normas internacionales.

La Constitución prohíbe la discriminación racial. La Convención internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965) entró en vigor el 15 de septiembre de 1996. Azerbaiyán es un país multiétnico y el Gobierno está tomando las medidas necesarias para crear condiciones que permitan la realización irrestricta de los derechos y libertades individuales, la igualdad de todos los ciudadanos y la participación activa y en igualdad de condiciones de las minorías en todas las esferas de la vida pública.

Azerbaiyán se adhirió a la Convención sobre los derechos políticos de la mujer el 4 de agosto de 1992, y a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer el 10 de julio de 1995 [813]. Las disposiciones de la Convención que consagran la igualdad entre hombre y mujer y el derecho de la mujer a votar en todas las elecciones y a ser elegida en igualdad de condiciones con el hombre para las funciones públicas están en la Constitución (arts. 25, 55 y 56).

Sin embargo, al Comité de Derechos Humanos (en las observaciones relativas al examen del segundo informe de Azerbaiyán de conformidad con el art. 40 del PIDCP), le inquietaba profundamente el hecho de no haber recibido información sobre la amplitud del problema de la *trata de blancas,* siendo así que, según los informes, Azerbaiyán es

[813] Azerbaiyán, miembro de la OIT desde 1992, ha ratificado más de 50 Convenios de esa Organización, entre ellos varios referentes a los derechos de la mujer en las esferas del empleo y el trabajo, así el Convenio n.º 100 sobre igualdad de remuneración, el Convenio n.º 103 sobre protección de la maternidad, y el Convenio n.º 111 sobre la discriminación (Empleo y ocupación).

un país tanto de origen como de tránsito. Aunque reconoció la necesidad de promulgar legislación (que no especificó) para combatir esta lacra, la delegación azerí señaló que la trata no está definida como un delito penal si la víctima no es menor de edad [814].

Al Comité le preocupaba asimismo la incidencia de la violencia contra la mujer, incluidas las violaciones y la violencia intrafamiliar. El Comité tomó nota de que, al parecer, la violencia intrafamiliar no se reconoce como un problema. El Comité observó igualmente que no se mantenía una información sistemática sobre estos asuntos, que las mujeres tenían escaso conocimiento de sus derechos y de los recursos de que disponían y que las denuncias no recibían una respuesta adecuada. En relación con las mujeres persistían las actitudes tradicionales. La proporción de mujeres que participaba en la vida pública y en la fuerza de trabajo seguía siendo inaceptablemente baja.

Azerbaiyán se declara Estado laico y el sistema de enseñanza también lo es. La religión está separada del Estado (art. 18 de la Constitución) y todas las confesiones son iguales ante la ley. Todas las personas tienen derecho a la libertad de conciencia y a determinar libremente su actitud respecto de la religión y a expresar y difundir sus opiniones religiosas [815]. La libertad de culto sólo puede restringirse por razones de seguridad del Estado o seguridad pública y cuando sea necesario para proteger los derechos y libertades que derivan de obligaciones internacionales de Azerbai-

---

[814] CCPR/CO/73/AZE, 12 de noviembre de 2001, párrafos 15-19.

[815] En la actualidad hay en Azerbaiyán más de cuatrocientas comunidades religiosas registradas oficialmente, de las cuales unas trescientas cincuenta son musulmanas. Asimismo, hay en el país iglesias ortodoxas, sinagogas y centros espirituales de otras confesiones. Además, en los últimos años se han constituido comunidades religiosas no tradicionales como los «Testigos de Jehová», la «Sociedad de la Conciencia Krishna»...

yán. Dicho esto, ha de anotarse que su población es mayoritariamente musulmana (chií), a diferencia de la de los otros dos Estados (cristianos) del Cáucaso sur y, en este sentido, se encuentra «vinculado» a Irán y a Turquía. En un Informe del Comité de vigilancia del Consejo de Europa se advertía a las autoridades azerbaiyanas que debían abstenerse de intervenir en los asuntos religiosos [816].

En febrero de 1998 el Parlamento dispuso la abolición de la pena capital. El 22 de enero de 1999 Azerbaiyán se adhirió al Segundo Protocolo Facultativo al PIDCP sobre la abolición de la pena de muerte (1989). La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes entró en vigor respecto de Azerbaiyán el 15 de septiembre de 1996. El art. 46 de la Constitución proclama el derecho de los ciudadanos de Azerbaiyán a la protección de su honor y dignidad y prohíbe la tortura, la violencia sistemática o brutal, y los tratos o penas degradantes.

No obstante, el Comité de Derechos Humanos, aunque acoge con satisfacción las medidas de armonización legislativa con las normas internacionales, muestra su profunda preocupación por los continuos informes acerca del uso de torturas y de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El Comité observa que la delegación azerí no pudo facilitar aclaraciones sobre el número de investigaciones y enjuiciamientos en relación con la tortura, particularmente a tenor del nuevo Código Penal, ni sobre los recursos de que disponen las víctimas y sus familias. Azerbaiyán debería garantizar la investigación rápida, imparcial y completa de todas las denuncias de torturas, el enjuiciamiento de los

---

[816] *Implementation of Resolution 1358 (2004) on the functioning of democratic institutions in Azerbaijan,* Doc. 10285, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 20 de septiembre de 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs, párrafo 38.

responsables y la indemnización de las víctimas o, según sea el caso, sus familias [817].

Elecciones parlamentarias tuvieron lugar el 6 de noviembre de 2005, las primeras tras la reforma constitucional (2002), que reemplazó el sistema proporcional por el de único mandato por circunscripción. El presidente Aliev promulgó dos decretos (en mayo y octubre de 2005) que expresaban la firme intención de llevar a cabo elecciones verdaderamente justas y democráticas. Sin embargo, la violencia durante la campaña y la negativa gubernamental para que la oposición llevara a cabo manifestaciones en Bakú, capital del país y distrito electoral clave, socavaron las buenas intenciones publicitadas. En una declaración preliminar (7 de noviembre de 2005) la misión de observación electoral de la OSCE sugirió que las elecciones no satisficieron los estándares mínimos (interferencia policial en el proceso, restricciones en el acceso de funcionarios electorales opositores en el proceso de recuento de votos, irregularidades en las listas de votación...). Vale la pena destacar que, sin embargo, Estados Unidos, Rusia y Turquía convalidaron los comicios [818].

En los índices de percepción de la corrupción de *Transparency Internacional* Azerbaiyán es, de los tres países del Cáucaso sur, el que en 2007 ocupaba el último lugar (150 sobre 179 países evaluados, con 2,1 puntos sobre 10). Azerbaiyán ratificó en 2004 los convenios europeos de 1999 contra la corrupción, penal y civil, y en 2005 hizo otro tanto con la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción de 31 de octubre de 2003. Pero amores no son obras.

---

[817] CCPR/CO/73/AZE, 12 de noviembre de 2001, párrafo 10.

[818] Freizer Sabine, «Azerbaijan's Unfinished Election», *openDemocracy.net, International Crisis Group,* November 8, 2005, disponible en www.crisis.group.org/home/index.cfm?id=3784&l=1).

Azerbaiyán, como Armenia, cuenta con un número discreto de representaciones diplomáticas acreditadas en Bakú. Pertenece a la *Comunidad de Estados Independientes* (CEI) desde 1992. Es miembro de organizaciones internacionales como Naciones Unidas (2 de marzo de 1992), la OSCE (30 de enero de 1992) o el Consejo de Europa (25 de enero de 2001). La membresía del Consejo de Europa, no fue lograda fácilmente. Azerbaiyán la solicitó el 13 de julio 1996. El Comité de Asuntos Políticos se mostró a favor, si bien entendía que se debían acometer una serie de reformas [819]; en la misma línea se manifestó el Comité de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos [820]. El 28 junio 2000 la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa votó la aceptación de Azerbaiyán [821], al mismo tiempo que la de Armenia, si bien la decisión fue acompañada de condiciones [822]. En cuanto a la OTAN, Azerbaiyán no es miembro de la organización, pero tiene con ella el mismo estatuto asociativo del que disfrutan los otros dos países caucásicos: cuenta, por tanto, dentro de la iniciativa *Asociación para la Paz,* a la que pertenece desde 1994, con un Plan de acción individual (IPAP).

Desde la perspectiva de las relaciones económicas internacionales, Azerbaiyán no es miembro de la OCDE, sí lo es del FMI y, a diferencia de los otros dos países caucásicos, no se ha incorporado todavía a la OMC. Solicitó su accesión en

---

[819] *Azerbaijan's application for membership of the Council of Europe,* Doc. 8748, Report Political Affairs Committee, Consejo de Europa, 23 de mayo de 2000.

[820] *Azerbaijan's application for membership of the Council of Europe,* Doc. 8757 revised, Opinion Committee on Legal Affairs and Human Rights, Consejo de Europa, 27 de junio de 2000.

[821] *Opinion No. 222 (2000) Azerbaijan's application for membership of the Council of Europe,* Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 28 de junio de 2000.

[822] *Azerbaijan 2005 Country Review,* Political Overview, p. 22.

1997, pero se encuentra todavía en estado de negociación. Pertenece, como Armenia y Georgia, a la *Organización de Cooperación Económica del Mar Negro* [823] y es miembro, asimismo, de la *Organización de Cooperación Económica* [824]. Azerbaiyán es también miembro de la *Conferencia Islámica,* rasgo diferenciador con respecto a los otros dos países caucásicos, desde 1992.

En relación con el respeto de los derechos humanos Azerbaiyán, como Armenia, es parte en la mayoría de los tratados más relevantes (los dos pactos internacionales de 1966 —derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales—, las convenciones sobre eliminación de la discriminación racial y de todas las formas de discriminación contra la mujer, la convención contra la tortura, la Convención sobre los derechos del niño y sus Protocolos Facultativos (2001), así como en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y en el Protocolo de 1967 de la misma Convención.) [825]. El 25 de diciembre de 2001 el Parlamento de la República Azerbaiyana ratificó el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en 2002 su Protocolo n.º 6, relativo a la abolición de la pena capital [826].

---

[823] Véase *supra* Cap. V.3.

[824] Organización regional intergubernamental, creada en 1985 por Irán, Pakistán y Turquía para desarrollo socio-económico sostenido de los Estados miembros. En 1992 se incorporaron Afganistán, Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

[825] Azerbaiyán es también parte —no lo es Armenia— en la convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.

[826] En 2001 el Ministerio de Justicia publicó una *Recopilación de documentos sobre derechos humanos* que contiene los instrumentos internacionales, los decretos del Presidente de Azerbaiyán y las ordenanzas del Ministro de Justicia en materia de derechos humanos, prohibición de la tortura y protección de los derechos de los presos con arreglo a las normas internacionales en los centros penitenciarios.

Al igual que Armenia, hasta la fecha no ha accedido al Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional. Asimismo, el 26 de febrero de 2003 firmó con Estados Unidos, un acuerdo de inmunidad, que excluye la cooperación con la Corte [827].

Los informes del Comité de vigilancia del Consejo de Europa muestran la evolución democratizadora del país [828]. El Informe de agosto 2004 del Comité para la eliminación de la discriminación racial puso de manifiesto el carácter democrático de su régimen, aunque tenga que hacer frente a algunos retos, por ejemplo, en materia de prisioneros políticos [829]. El Informe de *Amnistía Internacional* (2006), referido a los acontecimientos del año anterior, constataba detenciones de opositores en relación con la seguridad del Estado, juicios a activistas de la oposición por protestas por fraudes en procesos electorales, uso excesivo de la fuerza por los cuerpos policiales o restricciones a los derechos de libertad de expresión y reunión [830].

---

[827] Véase la lista de países que han firmado tales acuerdos de inmunidad en www.ll.georgetown.edu/intl/guides/article_98.cfm#listcountries.

[828] Véase recientemente *Implementation of Resolution 1358 (2004) on the functioning of democratic institutions in Azerbaijan,* Doc. 10285, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 20 de septiembre de 2004.

[829] Consejo de Europa, *Resolution 1359 (2004) Political prisoners in Azerbaijan,* Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire.

[830] En www.web.amnesty.org/report2006/aze-summary-esl.

4.3. *Georgia*

Georgia cuenta con una población en torno a los cinco millones de habitantes [831] en un territorio que se extiende a lo largo de 69.700 Km^2 y con salida al mar Negro, que baña su litoral a lo largo de unos 300 km. Tiene fronteras con Rusia (723 Km., la cordillera le sirve de frontera natural), Azerbaiyán (322 Km.), Turquía (252 Km.) y Armenia (164 Km.). El 87% del territorio del país es montañoso La población es mayoritariamente georgiana (70,1%), conviviendo con minorías armenias (8,1%), rusas (6,3%), azeríes (5,7%), osetas (3%) y abjasias (1,8%). La religión mayoritaria es la georgiana ortodoxa (65%), contando con un 11% de musulmanes y un 10% de rusos ortodoxos.

[831] 4,934,413 (julio 2003 est.) según www.ec.europa.eu/comm/external_relations/georgia/intro/index.htm. De acuerdo con NNUU algo más de cinco millones en 2005 (médium variant) www.esa.un.org/unpp/); 4,535,000 en 2004 según *Georgia 2005 Country Review.*

La independencia de Georgia fue declarada por su Soviet Supremo en 1990 y confirmada tras referéndum, celebrado en todo el país, incluidas Abjasia y Osetia del sur, el 9 de abril de 1991 [832]. El territorio de Georgia se definió el 21 de diciembre de 1991.

La Constitución de Georgia, adoptada el 24 de agosto de 1995 (enmendada en febrero de 2004), proclama que Georgia es un Estado independiente, unido e indivisible. En octubre de 1997 se aprobó la Ley de autonomía y administración local que, hasta la promulgación de la ley constitucional sobre la estructura territorial oficial de Georgia, constituyó el fundamento para el establecimiento y funcionamiento de los órganos ejecutivos y representativos en el plano local.

Según la Constitución (artículo 4), una vez creadas las condiciones necesarias en todo el territorio nacional y establecidos los órganos autonómicos locales (lo que ocurrió a finales de 1998), debía constituirse un parlamento bicameral integrado por el Consejo de la República (compuesto por diputados elegidos con arreglo a un sistema proporcional) y el Senado (compuesto por representantes de Abjasia y de las otras entidades territoriales del país, así como por cinco senadores nombrados por el Presidente de la República). La falta, sin embargo, de solución de los conflictos internos ha impedido hasta ahora la constitución de la segunda Cámara.

El problema más difícil y más doloroso que afronta Georgia sigue siendo el restablececimiento de la integridad territorial del país. Este problema ha repercutido a su vez, muy negativamente, sobre la vida política, económica y social. A raíz de extensos debates celebrados en marzo de

---

[832] A. Blanc Altemir, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética,* cit., p. 249 (nota 223).

2000 el Consejo de la República definió constitucionalmente la condición de Abjasia —una de las unidades territoriales de Georgia— como República Autónoma dentro del Estado de Georgia, y se introdujeron las enmiendas correspondientes en la Constitución (arts. 4, 55, 67 y 89). Pero al parecer no basta [833].

Con arreglo a la Constitución, los ciudadanos de Georgia gozan de iguales derechos en la vida política, económica, social y cultural del país, con independencia de su idioma o su pertenencia nacional, étnica o religiosa (artículo 14). De conformidad con los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos, son libres para desarrollar su propia cultura y utilizar su propia lengua materna tanto en privado como en público, sin discriminación o injerencia alguna (art. 38, párr. 1) [834].

El Parlamento electo en octubre de 1999 estableció un Comité de Protección de los Derechos Humanos, Peticiones de los Ciudadanos y Edificación de la Sociedad Civil, así como un Comité de Integración Civil, que se ocupa específicamente de las cuestiones relativas a las minorías y de la labor encaminada a lograr una participación más plena de esas minorías en la vida política y social del país [835].

---

[833] Véase *infra* Cap. V.5.2.

[834] Según el párrafo 2 del art. 85 de la Constitución, en los casos en que la población no habla el idioma oficial del país, el Estado imparte la enseñanza de dicho idioma y facilita explicaciones en las cuestiones relativas a los procedimientos judiciales. La inclusión de esta disposición en la Constitución puede considerarse como un legado del período soviético, cuando las minorías que vivían en Georgia no tenían motivo alguno para hablar correctamente el georgiano, ya que el ruso era la lengua franca.

[835] Antes, en abril de 1997 se creó el cargo de Ayudante Especial del Presidente para Asuntos Étnicos. El Ayudante y su personal son responsables, entre otras cosas, de colaborar con las asociaciones nacionales que representan a las minorías. Una de las tareas fundamentales del Ayudante es promover el espíritu cívico entre las minorías y movilizar más plenamente su potencial como ciudadanos georgianos de pleno

No obstante, el Comité de Derechos Humanos expresaba en 2002 su preocupación por los obstáculos con que tropezaban las minorías para disfrutar de su identidad cultural, religiosa o política, así como por el acoso a miembros de ONG, en particular las dedicadas a la defensa de los derechos humanos [836].

Asimismo, en 2005 el Comité para la eliminación de la discriminación racial tomó nota de la adopción de un detallado «Plan de Acción para el reforzamiento de la defensa de los derechos y libertades de distintos grupos de población de Georgia en 2003-2005», pero lamentó que aún no se hubiese adoptado la legislación necesaria para proteger a las minorías. El Comité deploró la falta de información detallada sobre la situación de algunos grupos minoritarios vulnerables, en particular los romaníes. El Comité tomó nota igualmente de la carencia de legislación sobre el estatuto de los idiomas, la falta de un conocimiento suficiente del idioma georgiano por lo grupos minoritarios y de medidas eficaces para remediar esta situación así como para incrementar el uso de los idiomas de las minorías étnicas en la administración pública o la representación, desproporcionadamente baja, de las diferentes comunidades étnicas en las instituciones estatales y en la administración publica, lo que redundaba en su reducida participación en la vida pública [837].

---

derecho. Habida cuenta de ello, se ha establecido, dentro del Departamento de Relaciones Interétnicas, un consejo de representantes de las comunidades nacionales y grupos sociales (denominado «satatbiro»). El consejo agrupa unas 60 organizaciones no gubernamentales que representan a las minorías.

[836] Véase las Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos en relación con el Segundo informe periódico remitido por Georgia de conformidad con el art. 40 del PIDCP, CCPR/CO/74/GEO, de 19 de abril de 2002.

[837] Véase las Observaciones del Comité sobre la eliminación de la discriminación racial en relación con los informes segundo y tercero de

Los problemas fundamentales asociados con el ejercicio de los derechos de la mujer en Georgia son similares a los ya advertidos al exponer la situación en Armenia y Azerbaiyán. Es por eso que el Comité de Derechos Humanos, aunque reconoce que se han realizado algunos progresos, sigue preocupado por el bajo nivel de representación de las mujeres en el Parlamento y en cargos superiores de los sectores público y privado [838].

Conforme al art. 24 de la Constitución todos tienen derecho a recibir y a distribuir libremente información y a expresar y difundir sus opiniones. Ni el Estado ni ningún particular tienen derecho a monopolizar los medios de comunicación. La censura está prohibida. Las disposiciones sobre la libertad de opinión e información pueden restringirse por ley, cuando es necesario conforme a las normas de una sociedad democrática, para mantener la seguridad nacional y pública o la integridad territorial, combatir la delincuencia, proteger los derechos y la dignidad de otras personas, prevenir la revelación de información confidencial o mantener la independencia e imparcialidad de la administración de justicia.

La Constitución (art. 37, párr. 5) reconoce el derecho de los particulares a recibir información completa, objetiva y oportuna sobre el estado del medio ambiente en el que viven y sobre sus condiciones de trabajo.

La Constitución de Georgia reconoce el papel especial de la Iglesia Ortodoxa de Georgia en la historia del país y al mismo tiempo proclama la completa libertad de religión y

---

Georgia en cumplimiento del art. 19 de la Convención sobre la eliminación de la discriminación racial, CERD/C/GEO/CO/3, 1 de noviembre de 2005.

[838] Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos en relación con el Segundo informe periódico remitido por Georgia de conformidad con el art. 40 del PIDCP, CCPR/CO/74/GEO, de 19 de abril de 2002.

creencia y la separación de la Iglesia y el Estado (art. 9). El art. 19 de la Constitución garantiza a todas las personas la libertad de conciencia y credo, y afirma que nadie puede ser perseguido por ejercer estas libertades. El precepto prohíbe además toda restricción de esas libertades, siempre y cuando su ejercicio no vaya en detrimento de los derechos y libertades ajenos. Dada la diversidad de religiones que se practican en Georgia es claramente necesario crear un marco jurídico para la actuación de las organizaciones religiosas, lo que podría hacerse mediante la promulgación de una ley sobre la libertad de conciencia o las asociaciones religiosas. La idea es objeto de intenso debate público, pero las opiniones siguen muy divididas.

La Ley de abolición de la pena capital fue promulgada y entró en vigor el 11 de octubre de 1997. El 22 de marzo de 1999 Georgia se adhirió al Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, encaminado a abolir la pena de muerte.

La Constitución prohíbe la tortura y los tratos o penas inhumanas, crueles y degradantes (art. 17). Georgia se adhirió a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en septiembre de 1994. En julio de 2000 entró en vigor el nuevo Código Penal, que contiene diversos artículos directamente relacionados con la aplicación de la Convención. Entre las circunstancias agravantes de este delito están el abuso de autoridad y la intolerancia racial, religiosa, nacional o étnica. No obstante, la definición de «tortura» que figura en el Código Penal no coincide exactamente con la de la Convención, al no incluir motivos tales como la obtención de información, la intimidación y la coacción.

De hecho, el Comité de Derechos Humanos seguía preocupado en 2002 por la persistencia del uso generalizado de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes que infligen a los presos los agentes del orden público y los funcionarios de las instituciones penitenciarias También preo-

cupaba al Comité el largo tiempo (hasta 72 horas) que la policía puede mantener detenida a una persona antes de informarla de las acusaciones que pesan contra ella; así como el hecho de que los acusados no puedan formular ante un juez, antes de que empiece el juicio, ninguna denuncia por abusos o malos tratos durante el período de detención [839].

Por su parte, el Comité sobre la eliminación de la discriminación racial estaba preocupado por las denuncias de detenciones y encarcelamientos arbitrarios, el uso excesivo de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el maltrato por parte de la policía de los miembros de los grupos minoritarios y de los no ciudadanos, y por la insuficiente investigación de esos casos [840].

Zviad Gamsajurdia fue el presidente democráticamente elegido en mayo de 1991 (87% de los votos) y depuesto siete meses más tarde (enero de 1992) en un golpe de Estado. El Consejo militar que se hizo con el poder apeló a Edward Shevardnadze en marzo de 1992, elegido Presidente del Parlamento por sufragio universal (90% de los votos) en octubre. Con la nueva Constitución en vigor Shevardnadze fue elegido Presidente de Georgia en noviembre 1995 (77%), y reelegido en abril de 2000 con cerca del 80% de los votos.

En noviembre de 2003 se celebraron elecciones legislativas. El Parlamento Europeo envió una misión de observación. Las irregularidades en el proceso electoral llevaron a la oposición a rechazar los resultados oficiales. Antes de que

---

[839] Véase Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos en relación con el Segundo informe periódico remitido por Georgia de conformidad con el art. 40 del PIDCP, CCPR/CO/74/GEO, de 19 de abril de 2002.

[840] Véase las Observaciones del Comité sobre la eliminación de la discriminación racial en relación con los informes segundo y tercero de Georgia en cumplimiento del art. 19 de la Convención sobre la eliminación de la discriminación racial, CERD/C/GEO/CO/3, 1 de noviembre de 2005.

Shevardnadze terminase su discurso en la sesión inaugural del Parlamento el 23 de noviembre, manifestantes opositores entraron sin encontrar resistencia, forzando su dimisión.

El cambio vino liderado por el sector occidentalizado de la sociedad georgiana, con M. Saakashvili a la cabeza [841]. Por segunda vez desde la independencia un presidente electo era derrocado por una revuelta popular; los cambios fueron bienvenidos por los gobiernos occidentales con la esperanza de evitar el derrumbamiento del orden político y mejorar sus posiciones en Tiflis [842]. Por su carácter pacífico y en referencia a los ramos de rosas que portaban los líderes de la oposición cuando boicotearon el discurso del Presidente en la sesión inaugural de la nueva legislatura se la conoce como la *Revolución rosa* o *de las rosas* [843].

En enero de 2004 se celebró una elección presidencial extraordinaria, con una participación del 80%, y M. Saakashvili fue elegido presidente con amplísimo apoyo (96.2% del voto) [844]. Desde la UE el Consejo manifestaba (enero de

---

[841] El levantamiento habría contado con el apoyo de EEUU, seguido por la UE, V. Cheterian, «Relève de génération dans le sud du Caucase», *Le Monde diplomatique,* enero de 2004.

[842] B. Coppieters, «EU Policy on the Southern Caucasus», policy paper para la Comisión de AAEE., Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa del PE (sesión de 20 de enero de 2004) en www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20040120/wider%20europe%20caucasus.pdf, p. 7).

[843] D. Darchiashvili, «Georgian security problems and policies» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, p. 108; A. Priego Moreno, «Georgia: ¿Otra Revolución de Terciopelo?, *UNISCI, Discussion Papers,* enero de 2004. Fue bien recibida tanto por la Unión Europea (COM (2005) 72 final).

[844] OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Part 2. Georgia Partial Repeat Parliamentary Elections, Warsaw, 23 de junio de 2004, p. 5. Las elecciones parlamentarias fueron parcialmente repetidas el 28 de marzo 2004 como consecuencia de una decisión del Tribunal Supremo.

2004) su intención de trabajar con la nueva administración y su apoyo a la integridad territorial y unidad nacional de Georgia [845].

La importancia estratégica de Georgia se encuentra en su posición geográfica: se trata del trayecto más corto para transportar las materias primas que provengan del Este, tanto del Caspio como del Asia central [846]. Georgia es, pues, de la mayor importancia como *corredor energético* [847]. El oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan, que permite llevar petróleo del mar Caspio a los mercados mundiales sin pasar por Rusia, es una suerte de *maná* para Georgia [848]. Lógicamente un desarrollo así perjudica a Rusia; de ahí que se oponga con determinación [849]. Por ello, es comprensible que, desde el Consejo de Europa, se considerase que «podemos decir sin exageración que la estabilidad de la región depende en gran medida de la estabilidad de Georgia» [850].

---

[845] 2559th Council meeting, External Relations, Bruselas, 26 de enero de 2004, 5519/04 (Presse 26).

[846] Gachechiladze Revaz, «The making of the new Georgia: development factors— pluses and minuses», *Caucasian Regional Studies,* vol. 3, issue 1, 1998.

[847] Lo constataba el mismo Consejo de Europa: «Russia and the United States have for more than ten years been struggling for influence over the southern Caucasus region, which is of strategic importance, both politically and economically, in terms of control over the new «black gold» route used for transporting oil from the Caspian Sea. There is no need for further proof of Georgia's strategic importance as an «energy corridor» (*Functioning of democratic institutions in Georgia,* Doc. 10049, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 26 de enero de 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs, párrafo 84). Véase *infra* Cap. VI.2.

[848] T. de Waal, «After the Fall», *Institute for War and Peace Reporting,* http://www.iwpr.net (23/11/004).

[849] V. Cheterian, «Révolution géorgienne entre deux grandes puissances», *Le Monde diplomatique,* noviembre de 2003.

[850] *Situation in Georgia and the consequences for the stability of the*

Estrechar lazos con Occidente para liberarse de la *tutela* rusa ha sido siempre objetivo de las autoridades georgianas desde la independencia [851]. Pero si bajo la presidencia de Shevardnadze ese objetivo trataba de materializarse en un equilibrio entre Moscú y Washington, bajo la de Saakashvili se ha puesto énfasis en el tercer vértice, hasta entonces menos visible, de un triángulo: la Unión Europea. Poco después de tomar posesión como ministra de Asuntos Exteriores Salome Zurabishvili, lo expresaba claramente, manifestando además: «Georgia pertenece naturalmente a Europa. No es cuestión de elegir entre esta o aquella orientación. Es un hecho, un hecho que ha de traducirse en la política exterior de Georgia» [852].

«Yo soy georgiano, luego soy europeo», proclamaba ante la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, en enero de 1999, Zourab Jvania, entonces presidente del Parlamento georgiano [853]. El anclaje europeo y la construcción de una geopolítica, «geopolítica soñada», tienen la ventaja, por lo menos hasta ahora, señala Silvia Serrano, de estrechar efectivamente los lazos con Europa, pero confina al Cáucaso en una posición subalterna, en la medida en que Georgia es «extranjera en su región» [854].

En materia de apertura a la comunidad internacional Georgia cuenta con más representaciones diplomáticas que sus vecinos caucásicos [855]. Su membresía en organizaciones

---

Caucasus region, Doc. 9564, Report Political Affairs Committee, Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 24 de septiembre de 2002, Explanatory memorandum by the Rapporteur, párrafo 6.

[851] S. Serrano, «La Géorgie et ses voisins caucasiens», *Le Courrier des pays de l'Est,* n.º 1.043, mai-juin 2004, pp. 37-50, p. 37, Id., «La Georgie, un voisin distant», en J. Rupnik, *op. cit.,* pp. 75-100.

[852] Cit. en T. de Waal, «After the Fall», cit.

[853] Cit. en S. Serrano, «La Géorgie et ses voisins caucasiens», cit., p. 39.

[854] *Ib.,* p. 39.

[855] Véase www.mfa.gov.ge/index.php?sec_id=74&lang_id=ENG.

internacionales es paralela a la de Armenia y Azerbaiyán: Georgia es miembro de Naciones Unidas (1992), de la OSCE (1992), del Consejo de Europa (1999), de la Comunidad de Estados Independientes (1993), de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro y del GUUAM (Georgia, Ucrania, Uzbekistan, Azerbaiyan and Moldavia), así como del FMI, Banco Mundial y la OMC. La pertenencia a la OTAN es uno de sus objetivos. Como los otros países caucásicos, es miembro del Consejo de Asociación Euro-Atlántica y participa activamente desde 1994 en el Programa *Asociación para la Paz.* Georgia fue el primer país caucásico en adoptar un Plan de Acción individual de Colaboración (*Individual Partnership Action Plan,* IPAP), a implementar en dos años, que podía conducir a un proceso de membresía de la OTAN. La Alianza ha abierto en Tiflis una Oficina de representación para todo el Cáucaso meridional [856].

Georgia solicitó el ingreso en el Consejo de Europa el 14 julio 1996. El Comité de Asuntos políticos se manifestó a favor, indicando algunas reformas que debían ser acometidas [857]; en la misma línea lo hizo el Comité de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos [858]. La Asamblea parlamentaria confió en que Georgia seguiría sus sugerencias y recomendó al Comité de Ministros que girase la correspondiente invitación [859]. Tras notables cambios legislativos y del sistema

---

[856] K. Salukvadze, «A year past Georgia's Rose Revolution: a turning point in Russia's caucasian strategy?, *Central Asia-Caucasus Institute,* Analyst, 1 diciembre de 2004.

[857] *Georgia's application for membership of the Council of Europe,* Doc. 8275, Report Political Affairs Committee, Consejo de Europa, 2 de diciembre de 1998.

[858] *Georgia's application for membership of the Council of Europe,* Doc. 8296, Opinion Committee on Legal Affairs and Human Rights, Consejo de Europa, 12 de enero de 1999.

[859] *Opinion 209 (1999) Georgia's application for membership of the Council of Europe,* Assemblée parlementaire/Parliamentary Assembly, Consejo de Europa, 27 de enero de 1999.

judicial [860], la adhesión de Georgia se formalizó en 1999. Seis meses después se puso en marcha el proceso de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones (noviembre de 1999). En enero de 2004 la Asamblea parlamentaria reconoció la necesidad de negociar con las nuevas autoridades de Georgia nuevos plazos para cumplir y revisar los compromisos asumidos [861].

La República de Georgia es parte, como sus vecinos, en numerosos convenios sobre derechos humanos: la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (en vigor en Georgia desde el 11 el octubre de 1993); los Pactos de Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (3 de agosto de 1994); la Convención sobre los Derechos del Niño (2 de julio de 1994); las Convenciones sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (26 de noviembre de 1994); los cuatro Convenios de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario y sus dos Protocolos adicionales (14 de marzo de 1994)... Yendo más lejos, Georgia ha ratificado el Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, el 5 de septiembre de 2003, pero también ha firmado con Estados Unidos (en mayo del mismo año) un acuerdo de inmunidad que le obliga a no cooperar con la Corte en el caso de que ésta pretenda instruir un procedimiento penal contra ciudadanos de los Estados Unidos que se encuentren bajo la jurisdicción de Georgia.

---

[860] D. Darchiashvili, «Georgian security problems and policies» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, p. 119.

[861] *Resolution 1363 (2004) Functioning of democratic institutions in Georgia,* Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 28 de enero de 2004, punto 13.

El respeto de los derechos humanos no es, en todo caso, modélico. Así, el Informe de *Amnistía Internacional* (2006) denunciaba la existencia de torturas y malos tratos sobre los detenidos por la policía, casos de minorías religiosas cuyos miembros fueron golpeados y hostigados por partidarios de la iglesia ortodoxa georgiana, chechenos buscados por Rusia que sufrieron riesgos de expulsión a ese país y persistencia sin solución de la situación en las regiones escindidas de Abjasia y Osetia del Sur [862].

En cuanto a la salud del régimen político, los informes del Consejo de Europa destacaban en 2001 la fractura entre la legislación promulgada y su efectiva aplicación [863]. En 2004 parecía que los años pasaban en balde, confiándose en que la llegada al poder de Saakashvili reviviera el interés de Georgia en el Consejo de Europa. Las reformas esenciales reclamadas por el Consejo jamás habían sido ejecutadas [864].

---

[862] En www.web.amnesty.org/report2006/geo-summary-esl.

[863] «Having studied the reforms in Georgia, our major impression is that there is a huge gap between legislation and implementation of the laws... (the) Parliament of Georgia adopted numerous laws in many fields albeit with certain delays, in order to meet Council of Europe standards, but serious problems remain with the implementation of the new pieces of legislation» (*Honouring of obligations and commitments by Georgia,* Doc. 9191, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Consejo de Europa, 13 de septiembre de 2001, Explanatory memorandum by the Rapporteurs, párrafo 8).

[864] «The arrival of a new team in power [nuevo President Saakashvili] should revive Georgia's interest in the Council of Europe. The months ahead will undeniably constitute a crucial test of Georgia's ability fully to recover its place in our organisation and to speed up reforms, in accordance with its commitments. As for the honouring of its commitments to the Council of Europe, nothing has been done for months, or even years. The essential reforms for which the Council of Europe called have never been carried out. Thus a new timetable needs to be drawn up for those commitments not honoured, so as to give the new government more time to fulfil them» (*Functioning of democratic institutions in Georgia,* Doc. 10049, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Coun-

En definitiva, la implementación de las legislación era un grave y recurrente problema. Había muchas leyes modélicas que, por desgracia, no se aplicaban; las anticorrupción eran un buen ejemplo de ello [865].

Georgia es parte desde 2003 en la Convención europea contra la corrupción en el orden civil (1999), pero no lo es ni en de la Convención europea contra la corrupción, en el orden penal (1999), ni en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2003). Sin embargo, los índices de percepción de la corrupción que publica *Transparency Internacional* concernientes a 2007, aunque *suspenden* a Georgia (3.4 sobre 10) la sitúan por encima (79 sobre 179 países evaluados) de Armenia (99) y de Azerbaiyán (150). En 2004 la OCDE recomendó a Georgia reforzar la capacidad anticorrupción de las instituciones. El reto principal, como observaba la Comisión en marzo de 2005 en palabras que también pueden aplicarse a las otras Repúblicas surcaucásicas estriba en reforzar el Estado de Derecho con la reforma del servicio público y del sistema judicial. El respeto del Estado de Derecho exige también fortalecer el sistema democrático de control y equilibrio de poderes para que el país pueda cumplir sus obligaciones como miembro del Consejo de Europa y de la OSCE. Los avances que se consigan en esos ámbitos contribuirán a consolidar la lucha contra la corrupción [866].

---

cil of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/ Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 26 de enero de 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs, párrafo 61).

[865] *Ib.,* párrafo 69.

[866] Comunicación de la Comisión al Consejo, Política europea de vecindad. *Recomendaciones para Armenia, Azerbaiyán y Georgia y para Egipto y Líbano,* COM (2005) 72 final, de 1.3.2005, pp. 5-7.

5. Los conflictos etnoterritoriales

5.1. *Desafíos a la integridad territorial de Azerbaiyán*

La organización territorial de Azerbaiyán presenta dos peculiaridades dignas de reseña, dos repúblicas autónomas, una de las cuales (Nagorno-Karabaj) ha alimentado un conflicto con Armenia, que la ocupa militarmente, así como el territorio circundante [867]. La otra es Najichevan.

Najichevan

Najichevan —que se encuentra situada al extremo occidental de Armenia y, por lo tanto, separada del resto del territorio azerí— devino en 1924 una República autónoma bajo la administración de Azerbaiyán por decisión soviética, cuando contaba con un 15% de población armenia, que descendió al 1,4% en 1979 [868]. Es fronteriza con Armenia en 221 kilómetros, con Turquía en sólo 13 y con Irán en 179. En 1992 proclamó su independencia, pero volvió sobre sus pasos y actualmente mantiene su condición de república autónoma dentro de Azerbaiyán. Como las vías de comunicación entre este país y Armenia se encuentran interrumpidas debido al conflicto de Nagorno-Karabaj, la conexión de Azerbaiyán con su enclave de Najichevan tiene que realizarse a través de Irán [869].

---

[867] Acerca del conflicto, T. de Waal, *Black Garden. Armenia and Azerbaijan through peace and war,* 2003, New York University Press, Nueva York/Londres; también, A. Priego, «Nagorno-Karabaj: ¿Disputa territorial o energética?, en *UNISCI Discusión Papers,* mayo de 2003, que puede consultarse en http://www.ucm.es/info/unisci/Alberto2.pdf.

[868] *Armenia 2005 Country Review,* Political Overview, p. 12.

[869] SEC (2005) 286/3.

El Alto (Nagorno)-Karabaj

La palabra «Karabaj» resulta de una fusión turco-persa y suele traducirse como «jardín negro»; al parecer se trata de una zona muy fértil. «Nagorno» es el término ruso para «alto» o «montañoso». El Alto Karabaj es, en términos de población, un enclave armenio en Azerbaiyán, un área de 4.400Km^2 en el que habitaban en el año 2000 entre cien mil y ciento sesenta mil personas, casi exclusivamente armenias.

Por el Tratado de Gulistán (1813) Persia cedió a Rusia Nagorno-Karabaj y así devino parte de la «Guberniya» (una unidad administrativa o provincia del Imperio ruso) de Yelizavetopol. En 1919 los británicos colocaron el enclave bajo la autoridad de un gobernador azerí, ante las protestas de los armenios que constituían su mayoría [870]. En 1920, las fuerzas soviéticas ocuparon el Cáucaso meridional y, a pesar de la declaración armenia de que Nagorno-Karabaj era una parte inalienable de su territorio, la provincia quedó incorporada como región autónoma a la República Socialista Soviética de Azerbaiyán, al parecer con la intervención de Stalin [871]. Durante décadas Nagorno-Karabaj solicitó in-

---

[870] A. Blanc Altemir, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 178.

[871] S. Celac, «The Nagorno-Karabakh Question: An Update», mayo 2000; se trataba de un *oblast* autónomo poblado por armenios, S. Ghazaryan, «Armenia's foreign policy analysis and regional geopolitical trends», *Marco Polo Magazine,* Special Armenia, 6/2004, pp. 14-16, p. 16. Desde los postulados armenios sería una decisión adoptada por un organismo que no tenía ningún derecho a participar en las actividades de estructuración nacional de otro Estado y, por consiguiente, constituyó un acto de intervención flagrante en los asuntos internos de otra república soviética soberana. En consecuencia, se vulneró el derecho de un pueblo a la libre determinación y no se tomó en consideración la voluntad del 95% de la población del Alto Karabaj y de la población de la Armenia soviética.

Diplomaticnet.com,http://www.lib.utexas.edu/maps/commonwealth/nagorno-karabakh.gif

fructuosamente a Moscú su integración con el *Soviet* de Armenia. Se trata, pues, de un conflicto, el actual, alimentado por las divisiones administrativas de la época soviética, aunque sea anterior a la construcción del Estado soviético [872].

La controversia *moderna* sobre Nagorno-Karabaj data de febrero de 1988 cuando el *Soviet* de la región autónoma manifestó su deseo de ser transferida de la república de Azerbaiyán a la de Armenia [873], pretensión que apoyó el Soviet de Armenia y que rechazó el de Azerbaiyán. El Soviet Supremo de Moscú desestimó la solicitud. Pero ya no eran buenos tiempos para el mantenimiento de las estructuras de poder de los *soviet.* En 1989 los armenios de Karabaj eligieron su propio Consejo Nacional (agosto) y el Soviet de Armenia insistía en la reunificación [874]. En agosto de 1991 tanto Armenia como Azerbaiyán declaraban su independencia y apenas setenta y dos horas después el *Soviet* de Karabaj se declaraba, a su vez, independiente como «República de Nagorno-Karabaj», lo que confirmaba en diciembre

---

[872] A. Blanc Altemir, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 25, 178.

[873] Al parecer en la sesión (febrero 1988) del Consejo Regional de la Región autónoma de Nagorno-Karabaj en la que se adoptó la decisión de separarla de Azerbaiyán y anexarla a Armenia, no participaron los diputados azerbaiyanos, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Cuarto informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 2004,* Adición, Azerbaiyán, Comité para la eliminación de la discriminación racial, CERD/C/440/Add.1, 19 de agosto de 2004, p. 3.

[874] El 1 diciembre de 1989 el Soviet Supremo (Parlamento) de la RSS de Armenia aprobó una resolución, no derogada a día de hoy, sobre la incorporación a Armenia de la región azerbaiyana de Nagorno-Karabaj, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Cuarto informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 2004,* Adición, Azerbaiyán, Comité para la eliminación de la discriminación racial, CERD/C/440/Add.1, 19 de agosto de 2004, p. 3.

un referéndum. En 1992 se organizaron «elecciones parlamentarias» y se solicitó reconocimiento internacional. Entre tanto, en noviembre de 1991, el nuevo Consejo Nacional de Azerbaiyán revocó el estatus autónomo de Nagorno-Karabaj y lo declaró una provincia ordinaria de Azerbaiyán sin derechos especiales.

En 1988 había empezado la expulsión en masa de azerbaiyanos tanto de Nagorno-Karabaj como de Armenia, lo que condujo a una depuración étnica total [875]. El enfrentamiento armado, que se desarrolla entre 1992 y 1994, estaba servido. Cuando por fin se acordó el alto el fuego, en mayo de 1994 bajo los auspicios de la Federación de Rusia, más de medio millón de azerbaiyanos habían sido desplazados en contra de su voluntad de extensas zonas de Azerbaiyán por fuerzas armenias de Karabaj [876]. Aunque el alto el fuego se ha mantenido, el acuerdo político no se ha logrado y la mayoría de las personas desplazadas han continuado como rehenes de un conflicto congelado. La precariedad de su subsistencia tiene un efecto de progresiva radicalización política. A pesar del punto muerto político, el ACNUR —que ya en diciembre de 1992 había desplegado equipos de emergencia— ha trabajado en estrecha colaboración con el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las ONG asistiendo al gobierno de

---

[875] *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Cuarto informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 2004,* Adición, Azerbaiyán, Comité para la eliminación de la discriminación racial, CERD/C/440/Add.1, 19 de agosto de 2004, p. 4.

[876] *Azerbaijan 2005 Country Review,* Political overview, p. 21. Otras fuentes elevan a un millón el número de desplazados internos (A. Yunusov, «Azerbaijani security problems and policies», en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, pp. 143-157, p. 144).

Azerbaiyán en la rehabilitación y reconstrucción de zonas seguras para el regreso de poblaciones desplazadas [877].

Pero los azeríes no son los únicos desplazados como consecuencia del conflicto. Saryan, que encabeza la Organización Pública de Refugiados de Nargorno Karabaj que representa a los armenios que como él llegaron originalmente de Bakú y otras partes de Azerbaiyán, asevera que su grupo participa en actividades por la paz con los azeríes, pero también exige compensaciones del gobierno de ese país por las pérdidas sufridas. Afirma que es injusto el hecho de que cuando se discute el tema de Karabaj se hace énfasis en los azeríes que fueron desplazados y perdieron sus hogares y no se habla de los cientos de miles de armenios de Azerbaiyán que también se vieron obligados a huir. Debido a que Nagorno-Karabaj es una república no reconocida, los desplazados que viven allí no disfrutan de los mismos derechos de los que viven en Azerbaiyán, dice, y agrega que «el principal problema de los refugiados [armenios] provenientes de Azerbaiyán, puede describirse como su falta de estatus internacional» [878].

El conflicto ha supuesto a Azerbaiyán una pérdida del veinte por ciento de su territorio (unos 17000 km^2). En él se encuentran siete monumentos arqueológicos de importancia mundial (los puentes de Khudaferin, los monasterios de

---

[877] Véase *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria,* ACNUR 2000, ICARIA Editorial.

[878] Como muchos antiguos residentes de Bakú, Saryan recuerda con orgullo la ciudad «internacional» de su juventud, donde muchos grupos étnicos diferentes vivían unos junto a otros. Ese idilio comenzó a cambiar desde la época soviética, dice, cuando el nacionalismo azerí comenzó a fortalecerse. «Muchos jóvenes armenios de Bakú no regresaron a la ciudad después de servir en el ejército soviético, sino que intentaron instalarse en otros lugares», dijo. Ahora los armenios de Bakú están dispersos por todo el mundo, y hay muchos en Shushi. Saryan comenta que Shushi es también el hogar de muchos armenios que perdieron sus hogares en Mardakert y Hadrut, áreas cercanas a Karabaj (Institute for War and Peace Reporting. Trad. de L de Devletian).

Gandzasar y Khudaven, el mausoleo de la Aldea de Dorbatly...), así como la cuna de la cultura musical azerí, la antigua aldea-museo de Shusha. Para los armenios se trata, por el contrario, del último reducto de la civilización cristiana, refugio histórico de príncipes y obispos, seña de su identidad [879].

En lo que hace a la Unión Europea, en 1988 el Parlamento Europeo, haciéndose eco de las manifestaciones en la Armenia soviética solicitando la unión de la región del Alto Karabaj, consideraba su pertenencia histórica a Armenia y calificaba de arbitraria su integración en Azerbaiyán en 1923, a la vez que recordaba las matanzas de armenios en febrero de 1988 en la ciudad de Sumgait, apoyando pues las reivindicaciones armenias [880]. Once años después el Parlamento Europeo ha sido más ponderado al recordar a Armenia y a Azerbaiyán «su compromiso,[...], de intensificar sus esfuerzos para encontrar una solución al conflicto de Nagorno Karabaj» y pedir a las autoridades en esta región «que se comprometan de forma constructiva con el proceso de paz y que se abstengan de cualquier medida que pudiera perjudicar una futura solución», instando asimismo a Armenia a «no adoptar en los territorios azerbaiyanos ocupados ninguna medida que pudiera parecer destinada a convertir el control armenio en algo permanente» [881].

---

[879] T. de Waal, *Black Garden. Armenia and Azerbaijan through peace and war,* 2003, New York University Press, Nueva York/Londres, p. 3. En esta línea, Ter Minassian afirma igualmente que el Alto Karabaj constituye un «territorio mítico» en el que tanto el pueblo armenio como el azerí identifican la historia de sus respectivos orígenes, citado por A. Blanc Altemir, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 178 (nota al pie 40).

[880] *Resolución sobre la situación en la Armenia soviética,* Parlamento Europeo, DO [1988] C235/106.

[881] *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo-Relaciones de la Unión Eu-*

La independencia de la República de Nagorno-Karabaj no ha sido reconocida por ningún país, ni siquiera por Armenia, aunque Armenia ha sido aceptada como parte en las negociaciones pese a las reticencias iniciales en este sentido. Oficialmente Armenia no ha reconocido la República de Nagorno-Karabaj, no ha entrado en guerra con Azerbaiyán y no reivindica territorialmente el enclave; alega que el conflicto se enmarca dentro del derecho de autodeterminación de los habitantes del Alto Karabaj y del respeto de los derechos humanos, que prioriza sobre la integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras azeríes, al igual que apoya sus postulados [882]. Para Azerbaiyán, como puede adivinarse, lo que procede es respetar las fronteras establecidas (el *uti possidetis iuris*) [883].

El 30 de abril de 1993 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución 822 (seguida de otras, 853, 874, 884...), que reafirma el respeto de la soberanía e integridad territorial de los Estados de la región, la inviolabilidad de las fronteras internacionales y la inadmisibilidad del uso de la fuerza para adquirir territorio, apoya el proceso de paz que se está desarrollando en el marco de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (luego OSCE) exige el cese inmediato de todas las hostilidades y la reanudación de las conversaciones en el marco del proceso de paz que lidera el *Grupo de Minsk* y pide que se permita el acceso libre del socorro humanitario internacional en la región [884].

---

ropea con el Cáucaso meridional en el marco de los acuerdos de colaboración y cooperación (COM(1999) 272-C5-0116/1999-1999/2119(COS)), P5_TA(2002)0085, aptdo 18.

[882] A. Blanc Altemir, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética,* cit., pp. 184-189.

[883] M. Mindreau, «U.S. Foreign Policy toward the conflict between Armenia and Azerbaijan», diciembre de 1994, p. 11.

[884] El Parlamento Europeo respaldaba en 1999 las propuestas de paz presentadas por el *Grupo de Minsk,* Resolución sobre el apoyo al proce-

El estado actual del conflicto ha sido calificado como «ni guerra ni paz» [885], un conflicto donde las posturas no son del todo irreconciliables [886]. En 1997 el entonces Presidente armenio Ter-Petrossian propuso negociar una solución, aduciendo que Armenia había alcanzado el máximo que podía alcanzar, tenía una cierta posición dominante y las consecuencias económicas de la continuación del conflicto eran preocupantes; pero sus opositores (entre los que se contaban algunos miembros de su gobierno, así como dirigentes de los refugiados y de la *diáspora* armenia) rechazaron sus argumentos, indicando que la solución del conflicto no era una condición necesaria para el desarrollo económico y no compartiendo la idea de que en el futuro la presión de las grandes potencias les obligaría a negociar en peores condiciones. Como consecuencia, Ter-Petrossian dimitió en febrero 1998 y sus opositores subieron al poder. Las posturas se han radicalizado desde entonces [887]. El Presidente Kocharian expresaba en estos términos, en junio de 2004, la postura oficial de su país acerca del conflicto ante la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa: «Nagorno-Karabaj no ha formado parte jamás de la República independiente de Azerbaiyán. Por consiguiente, la cuestión de la integridad territorial de Azerbaiyán no se suscitó. Después de

---

so de paz en la región del Cáucaso, Parlamento Europeo, DO [1999] C 175/251, punto 1.

[885] Acerca del conflicto, T. de Waal, *Black Garden. Armenia and Azerbaijan through peace and ward,* New York University Press, Nueva York/Londres, 2003.

[886] A. Grigorian, «The EU and the Karabakh conflict», en The South Caucasus: a challenge for the EU, *Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité,* Chaillot Papers n.º 65, December 2003, pp. 134 y 140.

[887] *Ib.,* pp. 135-137. Acerca de la voluntad de Ter-Petrossian de aceptar la propuesta del Grupo de Minsk de 1997 y su posterior salida del poder, P. Tiffany G., «Evolution of Armenia's Foreign Policy», *Armenian International Policy Research Group,* Working Paper 03/13, p. 3.

la desintegración de la URSS se formaron dos Estados: Azerbaiyán y Nagorno-Karabaj. Si se considerara que los derechos que reclama Nagorno-Karabaj carecen de fundamento, habrá de encontrarse una explicación que no sea la de la integridad territorial (de Azerbaiyán). Armenia dio prioridad en todos los casos al principio de libre determinación» [888].

Por su parte, desde el Consejo de Europa se lamenta que no se haya progresado en la solución pacífica del contencioso sobre Nagorno-Karabaj, «que fue la principal razón para invitar a Azerbaiyán y a Armenia a unirse al Consejo de Europa al mismo tiempo» [889].

El mediador estadounidense Steven Mann declaró, en febrero de 2006, que su gestión para lograr un acuerdo entre Azerbaiján y Armenia en torno a la disputa por el territorio de Nagorno Karabaj había culminado sin éxito. Ese mismo año Nagorno-Karabaj aprobó mediante referéndum una nueva Constitución y en julio de 2007 celebró elecciones presidenciales.

5.2. *Desafíos a la integridad territorial de Georgia*

Georgia ha sido una de las repúblicas más inestables en las últimas décadas, considerada como el «enfermo del

---

[888] *Implementation of Resolutions 1361 (2004) and 1374 (2004) on the honouring of obligations and commitments by Armenia,* Doc. 10286, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 20 de septiembre de 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs, párrafo 3.

[889] *Resolution 1358 (2004) Functioning of democratic institutions in Azerbaijan,* Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 27 de enero de 2004, punto 3.

Cáucaso» [890], y a ello han contribuido en gran medida los conflictos de naturaleza secesionista de Abjasia y Osetia del Sur. En 1998, de las entidades autónomas de Georgia (Abjasia y Azaria, Repúblicas autónomas, y Osetia del sur, región autónoma), sólo Azaria podía considerarse plenamente integrada en el país, mientras que en las otras dos no se pudieron celebrar las elecciones presidenciales de noviembre de 1995. En el orden de alianzas en torno a tales conflictos, Tiflis acusa a Moscú de sostener las tendencias separatistas en ambas entidades [891]. Al contrario, la Unión Europea apoya la soberanía e integridad territorial de Georgia. En cuanto a la intervención de instituciones internacionales en la solución de estos conflictos, téngase presente que Naciones Unidas ha asumido el liderazgo en Abjasia, mientras que la OSCE se ocupa de Osetia del Sur [892].

Moscú ha animado tradicionalmente los movimientos secesionistas de Osetia del Sur y Abjasia: exige visado a todos los georgianos excepto a los originarios de estos territorios. En diciembre de 2000 el Parlamento Europeo pidió al Gobierno ruso que suspendiese «la aplicación de las nuevas normas sobre visados a Georgia, que supondrán un golpe de consecuencias catastróficas para la economía georgiana y arruinarán las relaciones bilaterales» [893]. El Parlamento Europeo consideraba en 2001: «que, si bien la imposición de visados dentro del respeto del derecho internacional es

---

[890] N. Saiz Gsell, «Conflictos en el Cáucaso: una aproximación a su gestión, el caso de Georgia», en *Papeles del Este,* n.º 3, 2002.

[891] V. Cheterian, «Révolution géorgienne entre deux grandes puissances», *Le Monde diplomatique,* noviembre de 2003.

[892] Acerca de la acción de las organizaciones internacionales en estos dos conflictos, recientemente A. Blanc Altemir, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética,* cit., p. 260 ss.

[893] *Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la estrategia común de la Unión Europea hacia Rusia (2000/2007(INI)),* 13 de diciembre de 2000, punto 42.

una competencia soberana de cada Estado, el proyecto de eximir a los residentes en las regiones georgianas separatistas de Osetia del Sur/Tskinvali y Abjasia del régimen de visados impuesto a los ciudadanos georgianos es un desafío a la integridad territorial y a la soberanía de Georgia que cuenta con el apoyo oficial del Gobierno de la Federación de Rusia, por lo que pide a éste que reconsidere tales planes, ya que ellos supondrían, de hecho, la anexión de esos territorios indiscutiblemente georgianos» [894].

Rusia no sólo hizo caso omiso de estas consideraciones, sino que, además, en 2002 concedió la ciudadanía rusa a los residentes en Abjasia y Osetia del sur [895]. Aunque Rusia se aproxima oficialmente a la cuestión de Abjasia desde el principio de la integridad territorial de Georgia, la realidad (frontera abierta de Abjasia con Rusia, conexiones por carretera y por tren, uso del rublo y, en 2003, una gran parte de su población en proceso de adquirir la ciudadanía y pasaporte rusos) se percibe (por las autoridades de Georgia u otros observadores) «como galopante asociación, si no anexión» [896].

Otra de las razones que Rusia tiene *in mente* en su política global con Georgia es la situación en Chechenia. Considera que los chechenos operan desde territorio georgiano y por ello ha sancionado en ocasiones a Georgia con cortes de suministro de gas y de electricidad y con la introducción del visado obligatorio en el tráfico de personas entre los dos

---

[894] *Resolución del Parlamento Europeo sobre el régimen de visados impuesto por la Federación de Rusia a Georgia,* 18 de enero de 2001, punto 1. En la misma línea *Resolución del Parlamento Europeo sobre Georgia,* diciembre de 2003, P5_TA(2003)0602, punto 11.

[895] C. Echeverría, «Chechenia, terrorismo y contexto regional», *Política Exterior,* 102, noviembre/diciembre de 2004, pp. 55-66, p. 61.

[896] B. Coppieters, «The Georgian-Abkhaz Conflict», *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (JEMIE), Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European periphery, Chapter 5, Issue 1/2004, epígrafe 5.2.

países que es muy intenso: constituye un desastre para el sector agrario georgiano que dirige a Rusia casi toda su exportación de frutas y verduras.

Abjasia

Es una región de 8.600 km², con capital en Sujumi, situada estratégicamente en la costa del Mar Negro, en la región noroeste de la República de Georgia.

Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/Abjasia.

Los abjasios, un pueblo mayoritariamente musulmán, habían disfrutado en la práctica de soberanía dentro de Georgia en la década de 1920. Cuando en 1936 Armenia, Georgia y Azerbaiyán se conformaron como Repúblicas federadas en la Unión Soviética, Abjasia se convirtió en entidad autónoma dentro de la República de Georgia sin soberanía formal y sin derecho de secesión [897]. El reasentamiento de georgianos en

[897] Acerca del pasado histórico de la región desde principios del

la provincia fue disminuyendo el peso demográfico de los abjasios, que en 1989 constituían sólo el 18% de la población, mientras que los georgianos representaban casi la mitad. En 1990, al tiempo que Georgia proclamaba su independencia de la URSS, Abjasia proclamó su independencia de Georgia [898]. Georgia consideró inválida la decisión y ningún Estado reconoció la independencia abjasia.

En el verano de 1992 se produjeron enfrentamientos armados, hasta que el 3 de septiembre se alcanzó en Moscú un acuerdo de alto el fuego en el que se hablaba de «garantizar la integridad territorial de la República de Georgia». Sin embargo, la situación continuó siendo muy tensa pues cada parte acusaba a la otra de serias violaciones del alto el fuego, al punto de reanudarse los combates el 1 de octubre de 1992. Las fuerzas abjasias, apoyadas por combatientes de la región del norte del Cáucaso (Osetia del Norte), conquistaron las principales ciudades, incluida la capital, Sujumi, controlando cuatro quintas partes del territorio abjasio. Los combates continuaron pese al llamamiento del Consejo de Seguridad para el cese inmediato de las hostilidades y su condena de la violación del cese del fuego por Abjasia. Los intensos combates implicaron el desplazamiento forzoso de treinta mil civiles, la mayoría georgianos. Las partes se acusaron mutuamente de violaciones de derechos humanos cometidas contra la población civil. Una misión de investigación de los hechos enviada por el Secretario General de las Naciones Unidas, en octubre de 1993, informó que fuerzas del Gobierno de Georgia y abjasias eran responsables de esas violaciones. Nuevos acuerdos se suscribieron el 4 de

---

s.XIX, B. Coppieters, «The Georgian-Abkhaz Conflict», *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (JEMIE), Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European periphery, Chapter 5, Issue 1/2004, epígrafe 5.1.

[898] A. Blanc Altemir, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética,* cit., p. 24.

abril y el 14 de mayo de 1994 sobre alto el fuego y separación de fuerzas.

Abjasia se ha convertido en un territorio independiente *de facto* del gobierno de Tiflis y, junto con Osetia del Sur, bajo la protección de Moscú. Los abjasios han intentado otorgar una cierta legitimidad a su auto-proclamado Estado. Para ello, adoptaron una Constitución en diciembre de 1994 y proclamaron al mismo tiempo un presidente —Ardzinba—. Tales desarrollos fueron condenados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como una violación de la soberanía georgiana y de su integridad territorial. Aún así, se celebraron elecciones parlamentarias en noviembre de 1996 y locales en marzo de 1998.

Las elecciones fueron calificadas como inaceptables tanto por Naciones Unidas como por la OSCE y la Unión Europea. El Parlamento Europeo pidió infructuosamente su anulación y expresó «su profunda preocupación por el alto número de refugiados de Abjazia que viven en Georgia, así como por el permanente proceso de limpieza étnica en la región» [899].

Las elecciones de 3 de octubre de 2004 en Abjasia [900] resultaron un fracaso para el candidato oficialista apoyado por Rusia, R. Khadjimba, que impugnó resultados. Se produjeron tensiones que provocaron, finalmente, el 6 de diciembre, un acuerdo de los dos candidatos, facilitado por enviados oficiales de Moscú, en virtud del cual ambos formarían *tandem* (Bagaphs como Presidente y Khadjimba como vicepresidente) en unas nuevas «elecciones» [901] que

---

[899] *Resolución sobre la situación en Abjazia,* Parlamento Europeo, DO [1996] C 362/264, punto 4 y aptdo. E.

[900] «las pretendidas elecciones presidenciales» como se refiere a ellas el *Informe del Secretario General sobre la situación en Abjasia (Georgia),* S/2005/32.

[901] Entre comillas como las refleja el *Informe del Secretario General sobre la situación en Abjasia (Georgia),* S/2005/32.

se celebraron el 12 de enero de 2005. Si la primera elección de Bagaphs pudo ser interpretada como un cierto distanciamiento de Rusia [902], el desarrollo posterior de los acontecimientos puso de relieve su influencia; además, un grupo de parlamentarios rusos observó las elecciones sin permiso oficial de Georgia, cuyo gobierno protestó por este hecho.

Las elecciones no fueron reconocidas por la comunidad internacional a excepción de la Federación de Rusia. El Parlamento Europeo las consideró ilegítimas, dado que aún no se había alcanzado un acuerdo sobre este territorio [903]; en su resolución 1582, de 28 de enero de 2005, el Consejo de Seguridad reiteró, en relación con este hecho, su resolución 1255. El Secretario General de Naciones Unidas recordó la posición del Consejo, indicando que ésta ha sido la posición de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG) [904].

En el segundo informe periódico remitido por la República de Georgia al Comité de Derechos Humanos de conformidad con del artículo 40 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), se dice lo siguiente en relación con el cumplimiento del artículo 1 del Pacto (derecho de los pueblos a su libre determinación): «El problema más difícil y más doloroso que afronta Georgia en la edificación de la nación sigue siendo la imposibilidad de restablecer la integridad territorial del país. A su vez, este problema ha tenido diversas consecuencias negativas que afectan a la vida política, económica y social y a otros aspectos de la vida nacional. Para justificar sus aspiraciones

---

[902] K. Salukvadze, «A year past Georgia's Rose Revolution: a turning point in Russia's caucasian strategy?, *Central Asia-Caucasus Institute,* Analyst, 1 diciembre de 2004.

[903] *Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Georgia,* octubre de 2004, P6_TA(2004)0023, aptdo. E y punto 4.

[904] *Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia,* Security Council, S/2004/822, 18 de octubre de 2004, p. 3.

separatistas, los líderes de las autoproclamadas «repúblicas» de Abjasia y Osetia meridional invocan el derecho de libre determinación, aunque es evidente que esas pretensiones son totalmente infundadas» [905].

El derecho internacional contemporáneo aplicable al derecho de los pueblos a la libre determinación es categórico a este respecto: el ejercicio del derecho de libre determinación no debe utilizarse para solucionar o promover acción alguna que viole o menoscabe la integridad territorial o la unidad política de los Estados soberanos independientes que respetan los principios de igualdad y no discriminación de los ciudadanos y los derechos de las minorías [906].

La comunidad internacional ha apoyado invariablemente y sigue apoyando el principio de la integridad territorial y la soberanía de Georgia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas. Así se puso claramente de manifiesto en los documentos de las cumbres de la OSCE celebradas en Budapest (1995), Lisboa (1997) y Estambul (1999), así como en los documentos de las reuniones en la cumbre de la Comunidad de Estados Independientes y. muy especialmente en todas las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde 1993 [907], que han definido como ilegítimos e inaceptables los esfuerzos para legiti-

---

[905] CCPR/C/GEO/2000/2, 26 de febrero de 2001.

[906] Véase A. Remiro, «Soberanía del Estado, Libre Determinación de los Pueblos y Principio Democrático», en *El Derecho Internacional en un Mundo en Cambio (Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa* (F. Mariño, ed.), Ed. Trotta, Madrid, 2003, pp. 545-567.

[907] Sobre el tratamiento de este conflicto por el Consejo de Seguridad, véanse: Resolución 937 (1994), 21 de julio de 1994; Resolución 971 (1995), 12 de enero de 1995; Resolución 993 (1995), 12 de mayo de 1995; Resolución 1065 (1996) de 12 de julio de 1996; Resolución 1124 (1997), 31 de julio de 1997; Resolución 1255 (1999), 30 de julio de 1999; Resolución 1287 (2000) de 31 de enero de 2000; Resolución 1339 (2001), 31 de enero de 2001; 1364 (2001), 31 de julio de 2001; Resolución 1462 (2003), 30 de enero de 2003; Resolución 1494 (2003), 30 de

mar el régimen separatista en Abjasia mediante la celebración de elecciones y referendos sobre el estatuto de la región; más aún teniendo en cuenta la población desplazada como resultado de la limpieza étnica. El Consejo de Seguridad apoya un arreglo político general que incluya un acuerdo sobre el estatuto político de Abjasia dentro del Estado de Georgia, ha declarado inaceptables los actos de los dirigentes abjasios en contravención de estos principios, ha estimado ilegítima la celebración de elecciones en Abjasia, alienta la solución del conflicto bajo los auspicios de Naciones Unidas, el *Grupo de Amigos* del Secretario General, la OSCE y la asistencia de la Federación de Rusia.

El conflicto de Abjasia se puede solucionar determinando el estatuto político de la región como parte integrante de una Georgia unida y repatriando a los centenares de miles de personas desplazadas. Georgia y la comunidad internacional están realizando esfuerzos con tal fin [908]. Además de

---

julio de 2003; Resolución 1666 (2006), 31 de marzo de 2006; 1752 (2007), 13 de abril de 2007. En esta línea igualmente el Parlamento Europeo, *Resolución sobre la situación en Abjazia,* DO [1996] C 362/264, punto 2.

[908] El informe inicial de la República de Georgia de conformidad con el artículo 40 del Pacto internacional de Derechos civiles y Políticos, dice: «Desde que, en 1993, a consecuencia de las acciones de las fuerzas separatistas y sus cómplices, el Gobierno central perdió temporalmente el control del territorio de la república autónoma, los excesos cometidos por los separatistas contra la población georgiana y no georgiana pacífica prosiguieron durante todo el período examinado en este documento. Las matanzas en masas, la purificación étnica, las deportaciones, el incendio de viviendas y la toma de rehenes no cesaron en ningún momento. Tras la firma del acuerdo cuadripartito (Moscú, 4 de abril de 1994), el trato brutal infligido a la población pacífica de Abjasia no sólo prosiguió, sino que fue aún más terrible. Según los datos disponibles, en 1994 sólo en la región de Gali, Abjasia, fueron asesinadas más de 800 personas. Hay un vínculo estrecho entre la situación que reina en Abjasia y la cuestión de los refugiados. En la reunión celebrada en Budapest por los dirigentes de los 52 países partes en la OCSE, se reconoció oficialmente que los separatistas habían llevado a cabo una puri-

los órganos de las Naciones Unidas, participan en el proceso de consultas el *Grupo de Amigos* del Secretario General sobre la cuestión de Georgia, así como Ucrania y otros países de la región meridional del Cáucaso. Pero es la Federación de Rusia la que estaría llamada a representar el más importante papel en la solución del conflicto.

En cuanto al estatuto de la región, Georgia ha propuesto que Abjasia pase de la condición de región autónoma a la de miembro de una federación que se distinga de los demás por un mayor nivel de competencias, pero sostiene que ello debe ser objeto de un arreglo constitucional y no de un tratado internacional, posición compartida por la comunidad internacional. Desgraciadamente, Abjasia sólo está dispuesta a debatir las posibles relaciones entre dos Estados iguales y soberanos, Abjasia y Georgia [909], lo que no contribuye en modo alguno a la solución del conflicto, que está estancado.

También parecen improbables, al menos en un futuro previsible, las perspectivas de repatriación a Abjasia de las personas desplazadas, en su mayoría georgianos. Ello se debe al establecimiento por los separatistas de condiciones previas, pero también a la falta de garantías de seguridad para los repatriados [910].

---

ficación étnica en la región y que seguían haciéndolo. Según los datos compilados por el Comité Republicano de Refugiados y Población, 225.000 refugiados se han visto obligados a huir de Abjasia».

[909] Carta de 14 de febrero de 2000 dirigida al Secretario General por el dirigente de Abjasia, Sr. V. Ardzinba.

[910] El problema del regreso de los refugiados a sus hogares está siendo debatido activamente en el marco de la solución pacífica del conflicto bajo la égida de las Naciones Unidas. A juicio de la parte georgiana, las negociaciones avanzan con suma lentitud y en la zona de seguridad supervisada por las fuerzas de mantenimiento de la paz de la Federación de Rusia no se garantiza realmente la seguridad de los refugiados que regresan a sus hogares. La República de Georgia está teniendo graves problemas para sostener los derechos de las personas desplazadas a la fuerza. En 1992, fundándose en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los

La zona cuenta con la presencia de una Misión de Observadores de las Naciones Unidas y las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de la Paz de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que colaboran estrechamente en todos los niveles. En efecto, desde 1993 [911] existe una Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG) con sede en Sujumi, encargada de verificar (*inter alia*) el respeto del alto el fuego, y en la que participan varios países de la UE tanto con personal militar como con personal de policía civil [912]. Su mandato se ha venido renovando desde entonces por períodos semestrales.

En julio de 2006 el Jefe paramilitar del valle de Kodori, ubicado en el Noroeste, la única parte de la región no sometida a dominio Abjasio, anunció el rearme de sus grupos guerrilleros, lo que provocó el rechazo del gobierno georgiano. El 25 de julio el ejercito de Georgia entró en Abjasia y en menos de 2 días, controló la zona. El 27 de septiembre (presentes el Presidente de Georgia, Saakashvili, y el patriarca de la Iglesia ortodoxa griega) la zona controlada por el ejercito fue renombrada «Alta Abjasia» y se constituyó oficialmente como sede de la administración georgiana en el territorio [913].

Refugiados, el Consejo de Estado de la República promulgó un decreto/primer documento en el que se define el estatuto de las personas desplazadas a la fuerza y de los refugiados. El 30 de diciembre de 1992, el Jefe del Estado promulgó el Edicto N.º 41 que tiene por objeto mejorar la protección social y la situación jurídica de los refugiados de determinadas regiones de Georgia consideradas zonas de conflicto; CCPR/C/100/Add.1, 5 de noviembre de 1996.

[911] Resolución 858 (1993) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 24 de agosto.

[912] Acerca del estado de la situación, *Informe del Secretario General sobre la situación en Abjasia (Georgia*) S/2005/32, 17 de enero de 2005.

[913] La resolución 1752 (2007), adoptada por el Consejo de Seguridad el 13 de abril de 2007, hizo suyas las medidas de fomento de la confianza que propuso el Grupo de Amigos del Secretario General (Ginebra, 12 y 13 de febrero de 2007 con participación de las partes georgiana

Osetia del sur

Osetia del sur abarca el 5,5% del territorio de Georgia. Su capital es Tskhinvali. La población autóctona de la región, cuya parte septentrional forma parte de la Federación de Rusia, representaba dos tercios de la población en 1979. Los osetios del sur, tradicionalmente prorrusos, eran partidarios de una mayor autonomía y de la unificación con Osetia del Norte. Georgia considera que el territorio es históricamente georgiano y no está dispuesta a cederlo.

BBC.MUNDO.com, en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3631000/3631892.stm.

---

y abjasia) e instó a las dos partes a que, con la asistencia de la UNOMIG y de otros asociados internacionales y el apoyo del Grupo de Amigos del Secretario General, procediesen de inmediato a aplicar incondicionalmente dichas medidas; asimismo, condenó el ataque de las aldeas del valle del alto Kodori llevado a cabo en la noche del 11 al 12 de marzo de 2007 y, por enésima vez, exhortó a la parte georgiana a que asegure que la situación en el valle del alto Kodori se ajusta a lo dispuesto en el Acuerdo de Moscú sobre la cesación del fuego y la separación de las fuerzas de 14 de mayo de 1994, y a la parte abjasia a que actúe con moderación en lo relativo a los compromisos contraídos por Georgia respecto del valle de Kodori.

El conflicto estalló en el invierno de 1991 cuando fuerzas georgianas ocuparon Osetia del sur, que había declarado su independencia bajo la denominación de República de Osetia Meridional. Inmediatamente, bajo la cobertura de un tratado internacional, fuerzas de paz rusas acudieron para proteger a los ciudadanos rusos y para detener —se dijo— las agresiones del gobierno central georgiano. En el verano de 1992 el Presidente ruso, Boris Yeltsin, negoció un alto el fuego entre las partes [914]. La paz retornó a Georgia, gracias a los equilibrios del Presidente Shevardnadze, pero sólo por una década, hasta que la *revolución rosa* o *de las rosas* acabó pacíficamente con él a fines de 2003. Osetia se ha convertido en una región independiente *de facto* del gobierno de Tiflis y, junto con Abjasia, bajo la protección de Moscú.

Un proceso para la solución pacífica del conflicto se ha establecido con la creación de una Comisión conjunta de control entre cuatro partes: Georgia, Osetia del Sur, Osetia del Norte y la Federación Rusa. La OSCE ha ejercido labores de facilitación de tal proceso. También se ha constituido un Grupo de Expertos, que tiene como objetivo preparar un estatuto político provisional para Osetia del Sur. De él ha surgido el documento más próximo a una posible solución —el documento «Baden»—, discutido en 2000. La UE colabora en esta iniciativa OSCE con ayuda financiera (2001) [915].

En diciembre de 2001 se celebraron en Osetia del Sur unas «elecciones» no reconocidas internacionalmente que hicieron «Presidente» a Eduard Kokoity. En mayo 2002 el denominado «Parlamento» de Osetia del Sur solicitó, sin

---

[914] D. Sagramoso, «The UN, the OSCE and NATO» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, p. 77.

[915] *Acción Común del Consejo de 29 de octubre de 2001 sobre una contribución de la Unión Europea al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur,* DO [2001] L 286/4.

éxito, de la comunidad internacional que reconociese su independencia sobre la base del derecho de libre determinación de los pueblos.

En agosto de 2004 Osetia del Sur celebró elecciones parlamentarias no reconocidas por el gobierno central de Georgia. Tiflis envió tropas, que se enfrentaron con las de Osetia, el saldo fue de varios muertos. El proceso político fue relanzado cuando el Primer ministro georgiano, Z. Zhvania, se reunió con el líder de Osetia del Sur, E. Kokoity, y llegaron a un acuerdo en el puerto ruso de Sochi (noviembre de 2004). En enero de 2005 el presidente Saakashvili ofreció una amplia autonomía a la región, aceptando que era necesaria la aquiescencia de Rusia para el acuerdo; los líderes de Osetia del sur la rechazaron [916].

Se han venido celebrando, con mayor o menor regularidad, conversaciones entre los representantes de Georgia y de Osetia con miras a resolver ese conflicto. Entre las organizaciones internacionales que han participado en ese proceso, la OSCE ha desempeñado un papel activo, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha cumplido una función importante en lo referente a la cooperación para la rehabilitación económica de la región. También reviste gran importancia el hecho de que se hayan mantenido los vínculos comerciales y económicos entre Osetia del sur y el resto de Georgia y que la región esté menos aislada.

Teniendo en cuenta el compromiso de la Federación de Rusia de desempeñar el papel de mediador en el conflicto y garante de los acuerdos de paz alcanzados, la aparición de representantes rusos al lado de las autoridades *de facto* de Tskhinvali revela un apoyo indisimulado al régimen separatista. Además, pese a las numerosas protestas presentadas

[916] *The Economist,* 29 de enero-4 de febrero de 2005.

por Georgia, la parte rusa sigue suministrándole armamento y municiones [917].

Este comportamiento constituye una flagrante violación de las normas y los principios reconocidos universalmente y de los compromisos bilaterales y multilaterales contraídos por la Federación de Rusia, así como una injerencia en la soberanía y la integridad territorial de Georgia.

En la Resolución sobre la PEV, de 19 de enero de 2006, el Parlamento Europeo acogió con satisfacción el plan de paz para Osetia del Sur basado en un planteamiento en tres fases, tal como fue presentado por Georgia ante la OSCE a finales de octubre de 2006; considera que este plan represen-

---

[917] El 23 de septiembre de 2005 el Representante Permanente de Georgia ante las Naciones Unidas en cartas idénticas, dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad (A/60/379-S/2005/606) transmitía una declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Georgia, hecha pública el día anterior, en la que se daba noticia de los actos «festivos» celebrados el 20 de septiembre de 2005 por las autoridades separatistas de Tskhinvali en conmemoración de la independencia de la autoproclamada República de Osetia Meridional, con despliegue de armamento pesado y vehículos blindados, «una grave violación de los documentos básicos del proceso de paz, a saber, el Acuerdo de Sochi de 1992, el acuerdo alcanzado en 2004 en la reunión entre el Primer Ministro de Georgia, Zurab Zhvania, y el dirigente de facto de Osetia Meridional, Edgard Kokoity, y las decisiones de la Comisión Mixta de Control». En tales actos participaron representantes de los regímenes separatistas de Abjasia, Transdniester y Nagorno-Karabaj y, lo que era «aún más lamentable», miembros de la Duma Estatal de la Federación de Rusia, principalmente del partido gobernante. Todas estas personas —sigue la Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Georgia— «violaron la frontera estatal de Georgia y entraron en el territorio del país sin los visados correspondientes». Zurab Zhvania (líder del Movimiento Nacional de Demócratas) falleció el 3 de febrero de 2005 debido a la inhalación de gases tóxicos mientras dormía, muerte de la que se acusó directamente a «fuerzas operando desde Rusia», lo que Moscú negó enfatizando que Zhvania era un ejemplo de «moderación y responsabilidad» que le había granjeado la hostilidad de algunos círculos de poder en Tiflis (véase R. Mansilla Blanco, «Georgia y la peligrosa trampa caucásica», 15 de febrero de 2005, en www.iecah.org/espanol/globaliza/conflicto/caucaso.com).

ta un paso fundamental en la vía hacia una solución pacífica y completa del conflicto; pide al Consejo y a la Comisión que presten el apoyo necesario a esta propuesta, facilitando el diálogo y las negociaciones entre las dos partes y contribuyendo a proporcionar los medios para que esta iniciativa tenga éxito [918].

El 13 de noviembre de 2006 Osetia del Sur realizó un nuevo referendum sobre su independencia. La votación (en la que participó el 91% del censo, unos cincuenta y cinco mil ciudadanos) no ha sido reconocida internacionalmente y coincide con el deterioro de las relaciones entre Georgia y Rusia. La OTAN rechazó la consulta con la advertencia de que podría empeorar la situación de la zona. Rusia recurre en los últimos tiempos a la analogía de Kosovo (cuya independencia han reconocido al galope quienes se oponen perseverantemente a la de las entidades territoriales que consideramos en este Capítulo) para defender a las regiones separatistas. Tras votar en Tskhinvali, la capital de la región separatista, Kokoiti exhortó a la comunidad internacional a «renunciar a los dobles raseros y examinar la base política y legal para reconocer a Osetia del Sur, Abjasia y el Transdniester» [919].

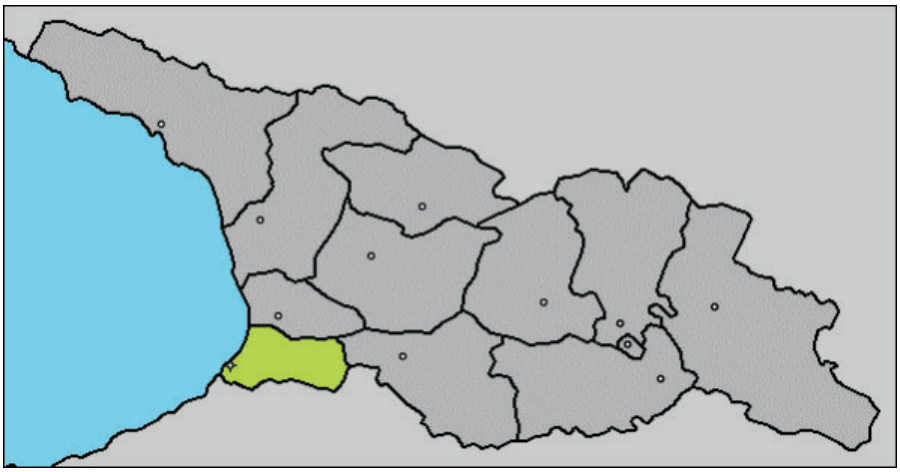
Azaria/Adjaria

Azaria o Adjaria es una región autónoma dentro de Georgia, con 2.900 km^2 esto es, un 4,2% de su territorio. Su capital es Batumi, situada en la costa del Mar Negro, con un puerto en el que se sitúa la terminal de oleoductos que vienen del Caspio.

---

[918] *Resolución del Parlamento Europeo sobre la política europea de vecindad,* 19 de enero de 2006, P6_TA-PROV (2006)0028, A6-0399/2005, párrafo 70.

[919] *El País,* 13 de noviembre de 2006.



Los azarios son georgianos musulmanes. En Azaria no se ha desencadenado un conflicto armado, pero han existido tensiones entre el hombre fuerte de la región (Aslan Abachidzé) y Tiflis. Se trata, pues, no de conflictos étnicos o nacionales, sino de conflictos de personas, de poder y de intereses económicos [920]. El líder regional explotó la debilidad del gobierno central y las ambigüedades de la Constitución georgiana e hizo que su territorio se convirtiese en prácticamente independiente [921].

En 1991, el Presidente del Consejo Supremo de Azaria, Aslan Abachidzé se invistió de plenos poderes, con el consentimiento tácito de las autoridades rusas, y dirigió la región, a la que Shevardnadze viajaba de tanto en tanto sin controlar realmente a este líder [922]. El 23 de noviembre de

[920] I. Golotiouk, «Départ à reculons de Géorgie», en Thorniké, Gordadzé y Mouradian, Claire, «Etats et nations en Transcaucasie», *Problèmes politiques et sociaux,* n.º 827, Série Russie n.º 135, 1999, pp. 52-53.

[921] *Georgia Country Strategy Paper 2003-2006*, Comisión Europea, 23 de septiembre de 2003, p. 9.

[922] Y. Haddaji, «Les hydrocarbures dans le Sud-Caucase», *Le Courrier des pays de l'Est,* n.º 1.043, mai-juin 2004, pp. 12-23.

2003 se impuso el estado de emergencia en Azaria. El 14 de marzo de 2004 se le impidió la entrada al Presidente Saakashvili, cuando pretendía hacer campaña, y el gobierno georgiano reaccionó imponiendo sanciones económicas. El 18 de marzo de 2004 Saakashvili y Abachidzé llegaron a un acuerdo, si bien no se redujo de manera significativa la tensión antes de las elecciones [923]. En mayo de 2004, Abachidzé partió al exilio. Dos días después el Presidente estableció un mandato presidencial directo en la provincia, hasta que se adoptaran los cambios constitucionales sobre la autonomía de Azaria y se celebrasen nuevas elecciones regionales. La elección del Consejo Supremo de Azaria tuvo lugar en junio de 2004; con posterioridad el parlamento georgiano aprobó una Ley Constitucional sobre el estatus de la República autónoma de Adjaria.

Desde el Consejo de Europa se insiste en que el actual nivel de autonomía de esta región no cumple los compromisos asumidos por Georgia y que deberían acometerse los cambios constitucionales precisos; las autoridades georgianas han declarado que el actual modelo de autonomía de esta zona es transitorio [924].

6. ¿Europeidad *more* Unión Europea?

La aproximación a Europa de las repúblicas surcaucásicas ha sido descrita como un proceso de tres fases. En la

---

[923] *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report,* Part 2. Georgia Partial Repeat Parliamentary Elections, Warsaw, 23 de junio de 2004, p. 5.

[924] *Honouring of obligations and commitments by Georgia,* Doc. 10383, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, 21 de diciembre de 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs, párrafo 25.

primera, tras acceder a la independencia a inicios de los noventa, Armenia, Azerbaiyán y Georgia se aproximaron a las principales organizaciones internacionales de estirpe europea y occidental (accediendo como miembros al Consejo de Europa y a la OSCE y estableciendo una relativa vinculación con la Alianza Atlántica); la segunda fase vino caracterizada por el establecimiento de relaciones de cooperación directa con la Unión Europea, sobre la base de acuerdos de colaboración y cooperación estándar, que entraron en vigor para los tres países el 1 de julio de 1999; la tercera fase, empezó a decantarse en 2004 y ha supuesto la inclusión de los países caucásicos en la *nueva política de vecindad* de la Unión Europea. Eventualmente, una cuarta fase, nada probable a corto y medio plazo, conduciría al ingreso de estos países en la Unión.

Si bien ninguno de los tres Estados ha solicitado formalmente ser miembro de la UE, no ha faltado un llamamiento de sus parlamentarios reclamando el estatuto de países candidatos [925]. Georgia y Armenia, se dice, insisten en su identidad europea y proclaman la adhesión a la UE como un objetivo a largo plazo, perspectiva que también compartiría Azerbaiyán. En el caso de Georgia, el anterior Presidente Shevardnadze había repetidamente declarado que el objetivo último de su país era convertirse en un Estado miembro de la UE. En julio de 2004 Georgia estableció una «Comisión para la integración de Georgia en la Unión Europea», presidida por el primer ministro, cuyo objetivo es, también, facilitar la aplicación del acuerdo de colaboración y cooperación con la UE y el desarrollo de los instrumentos de la política de vecindad [926]. Para estos tres países, la política de

[925] Así resulta, de la respuesta del Consejo y pregunta respectivamente en Pregunta Escrita E-3808/02 de Olivier Dupuis (NI) al Consejo (7 de enero de 2003), DO [2003] C 222 E/109.

[926] SEC(2005) 288/3.

vecindad implica una oportunidad de diversificar su política exterior, les provee de un modesto contrapeso a Rusia y les permite obtener nuevas formas de apoyo [927].

La europeidad sentida desde la orilla caucásica ha sido bien recibida por la Unión Europea, especialmente por el Parlamento Europeo que en 2002 «[v]alora[ba] favorablemente y apoya[ba] la aspiración de los países de la región de pertenecer a Europa y de cooperar estrechamente en los ámbitos económico, político y otros con las instituciones y organizaciones europeas» [928]. Más recientemente, el Parlamento observaba que los países del Cáucaso meridional «han subrayado en numerosas ocasiones su vocación europea y han mostrado un profundo interés en acercarse a la UE con vistas a solicitar la adhesión a largo plazo; ... la reanudación de la cooperación regional debe considerarse un paso fundamental en esa dirección» [929].

Sin embargo, los planteamientos operativos de la Unión se han agotado en la *vecindad.* Refuriéndose a Azerbaiyán, la Comisión recordaba en diciembre de 2001: «La ampliación llevará la frontera de la UE más cerca del Cáucaso y de Azerbaiyán. Es por consiguiente importante ayudar a Azerbaiyán a prepararse para el día en que será un vecino de la UE» [930].

---

[927] European Neighbourhood Policy Overview-October 2004. Speech by Head of Delegation Holtze, 30 octubre 2004.

[928] *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo —Relaciones de la Unión Europea con el Cáucaso meridional en el marco de los acuerdos de colaboración y cooperación,* Parlamento Europeo, DO [2002] C 293 E/96, punto 27. Tb., antes *Resolución sobre el desarrollo de las relaciones entre la UE y el Cáucaso meridional,* 4 de octubre de 2001, aptado. A.

[929] *Recomendación destinada al Consejo sobre la política de la UE respecto del Cáucaso Meridional,* DO [2004] C 98 E, aptdo. C; en la misma línea en relación con Georgia, igualmente, *Resolución del Parlamento Europeo sobre Georgia,* diciembre de 2003, P5_TA(2003)0602, aptdo. K.

[930] *Azerbaijan Country Strategy Paper 2002-2006,* Comisión Europea, 27 de diciembre de 2001, p. 2.

Asimismo, en la *Estrategia europea de seguridad,* aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2003, se decía: «Debemos tomarnos desde ahora un interés mayor y más activo en los problemas del sur del Cáucaso, que en su momento será también una región limítrofe» [931].

La Comisión no menciona ni al Cáucaso sur ni a ninguno de los países que lo integran en su *Documento de estrategia para la ampliación,* adoptado el 9 de noviembre de 2005 [932]. Si en un momento futuro se piensa en la integración de los tres países caucásicos, lo será porque, amén de satisfacer los *criterios de Copenhague,* Turquía ya haya accedido, el gesto no signifique una acto inamistoso para Rusia, se hayan solventado los conflictos internos del Cáucaso y las necesidades energéticas de la Unión hagan golosa la membresía de estos países.

La UE ha sido en esta zona, en comparación con Rusia y EEUU, un actor «débil» y, tal vez, ha llegado el momento de, como señala B. Coppieters, superar las restricciones políticas internas, implicándose directamente en la transformación y gestión de los conflictos [933]. El panorama de la aproximación de la UE al Cáucaso meridional ha cambiado en los últimos quince años, con notables oscilaciones según las circunstancias. Pero la comprensión de la presencia de la Unión Europea, tanto la del pasado como la del futuro, sólo es posible si se la concibe una entre diversos actores. Su po-

---

[931] «Una Europa segura en un mundo major. Estrategia de seguridad de la UE», en www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf.

[932] Comunicación de la Comisión, Documento de estrategia para la ampliación (2005), COM (2005), 561 final.

[933] B. Coppieters, «The Georgian-Abkhaz Conflict», *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (JEMIE), Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European periphery, Chapter 5, Issue 1/2004, epígrafe 5.4; Id., «The EU and Georgia: Time Perspectives in Conflict Resolution», *ISS/IES Occasional Papers* n.º 70, diciembre de 2007.

sición se ve, por otro lado, perjudicada por la escasa credibilidad de la PESC, su dubitativa implicación en los numerosos conflictos caucásicos y la inequívoca señal de vacilación sobre su propio proyecto político. Su influencia en la zona queda supeditada a un vigoroso desarrollo de la nueva política de vecindad [934].

La relación de los tres países caucásicos con la Unión Europea fue similar, en un primer momento, a la enhebrada por la Unión con los otros Estados *europeos* nacidos de la desintegración de la URSS y con los Estados de la antigua Europa *del Este,* descolgados del *bloque socialista:* asistencia a través del programa TACIS y otros [935] y, después, acuerdos de Colaboración y Cooperación (ACC), negociados simultáneamente en 1996 y en vigor a partir de la misma fecha (1 de julio de 1999) [936].

Tales acuerdos, con una estructura similar, abarcan un extenso conjunto de materias: diálogo político, comercio de mercancías, inversiones, cooperación legislativa, y económica, cooperación en materia de derechos humanos y democracia y en prevención de actividades ilícitas e inmigración ilegal, cooperación cultural y cooperación financiera en el ámbito de la asistencia técnica. Contienen también es-

---

[934] Véase Y. Demirag, «EU Policy towards South Caucasus and Turkey», *Perceptions. Journal of International Affairs,* vol. IX, n.º 4, invierno 2004-2005, pp. 91-105.

[935] Los fondos provenientes del programa TACIS supusieron, de 1992 a 2004, 123 millones de euros para Azerbaiyán, 111 para Georgia y 99 para Armenia. Si atendemos al total de la asistencia de la UE hacia los tres países desde 1991 hasta 2006, las cantidades resultan ser las siguientes: 400 millones de euros para Azerbaiyán, 369 para Georgia (sólo hasta 2003) y 389 para Armenia.Véase según fuentes de la Comisión en www.ec.europa.eu/comm/external_relations/.

[936] En 1995 la Comisión adoptaba una Comunicación «Hacia una estrategia de la Unión Europea en sus relaciones con las Repúblicas transcaucásicas» (COM (1995) 205). Posteriormente, se negociarían los Acuerdos de colaboración y cooperación con Armenia (DO [1999] L 239/3), Georgia (DO [1999] L 205/3) y Azerbaiyán (DO [1999] L 246/3).

tos acuerdos, como es usual en la práctica convencional comunitaria, una cláusula «democracia y derechos humanos», concebida como elemento esencial del acuerdo. Y, además, se encuentran institucionalizados mediante sus correspondientes y paritarios Consejos de cooperación.

Con motivo de la entrada en vigor de los ACC se celebró una cumbre de las repúblicas del Cáucaso sur y de la UE fruto de la cual fue la *Declaración conjunta* adoptada en Luxemburgo el 22 de junio de 1999 que, haciendo hincapié en la importancia de la cooperación intrarregional, recuerda que el objetivo de los Acuerdos es facilitar una aproximación paulatina de las repúblicas caucásicas a una zona de cooperación de más amplio espectro con Europa y las regiones vecinas [937].

La necesidad de alentar una visión global del Cáucaso sur se advertía ya en la Comunicación de la Comisión de ese mismo año. La eficacia de la acción europea, señalaba la Comisión, estaba condicionada por: 1) la solución de los conflictos abiertos, cuando no enquistados, en los países caucásicos; y 2) el desarrollo de una cooperación regional que superase la aproximación bilateral hasta entonces practicada. Ni lo uno ni lo otro se ha cumplido y no puede decirse que la implicación de la UE para satisfacerlas haya sido digna de mención.

Sin embargo, la percepción de la relevancia de esta región para los intereses estratégicos de la Unión Europea fue madurando la voluntad de los formuladores de la política de la Unión.

La presidencia de Suecia en el primer semestre de 2001 supuso un empuje a la presencia de la UE en el Cáucaso meridional [938]. La primera visita de la *troika* de la Unión a

[937] 9405/99 (Presse 202).

[938] En diciembre de 2000 el Parlamento Europeo pedía a la Comisión la elaboración de «una política relativa a una dimensión meridio-

la región se produjo en febrero de 2001. Ese mismo mes, el Consejo confirmaba su buena disposición para jugar un papel político más activo en la región y su deseo de contribuir a la prevención y resolución de los conflictos y de participar en la reconstrucción [939]. Como prolongación de tales reflexiones y constatación de la necesidad de que la Unión Europea hiciera visible su papel, en julio de 2003 se adoptó una *acción común* en virtud de la cual se procedió al nombramiento de un Representante Especial, con el mandato de: «a) ayudar a Armenia, Azerbaiyán y Georgia a llevar a cabo reformas políticas y económicas, en particular en ámbitos como el Estado de derecho, la democratización, los derechos humanos, la gobernanza, el desarrollo y la reducción de la pobreza; b) de conformidad con los mecanismos existentes, prevenir conflictos en la región, contribuir a la solución de conflictos y preparar el restablecimiento de la paz, entre otras cosas propiciando el regreso de los refugiados y los desplazados internos; c) establecer contactos constructivos con los principales interlocutores nacionales de la región colindante; d) propiciar y apoyar una cooperación más intensa entre los Estados de la región, sobre todo entre los Estados del Cáucaso Meridional, en particular en cuestiones económicas y en ámbitos como la energía y el transporte; y, e) dar mayor eficacia y proyección pública a la acción de la Unión Europea en la región» [940].

---

nal-oriental para el Cáucaso que [tuviera] en cuenta adecuadamente los intereses de Rusia y de todos los nuevos Estados en la región del Cáucaso surgidos tras la desintegración de la Unión Soviética, para restablecer un orden internacional estable y justo en la zona» (*Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la estrategia común de la Unión Europea hacia Rusia,* A5-0363/2000, 13 diciembre 2000, punto 41).

[939] SEC (2005) 285/3.

[940] Acción común 2003/496/PESC del Consejo, de 7 de julio de 2003. Sobre los orígenes de la propuesta, véase Cfr. B. Coppieters, «An EU Special Representative to a new periphery», en *The South Caucasus:*

El nombramiento del Representante especial simbolizó, en cierto modo, el giro de la política europea y un mayor compromiso de la Unión en el Cáucaso sur [941]. Si, al elaborar las bases y determinar los países destinatarios de la nueva política de vecindad en marzo de 2003 la Comisión había optado por no incluir a Armenia, Azerbaiyán y Georgia [942], la *revolución de las rosas* en Georgia fue el aldabonazo para incluir al Cáucaso en la PEV [943], amén de la necesaria convergencia con los objetivos declarados de la *estrategia europea de seguridad* adoptada ese mismo año. En siete meses, como advierte Dov Lynch [944], el Cáucaso meridional pasó de ser una nota al pie (*en Una Europa más amplia* [945]) a ser un ejemplo de política sistemática de prevención de conflictos de la UE siquiera sus aplicaciones fueran mucho más modestas que en los Balcanes. En septiembre de 2004 el Presidente Prodi realizó la primera visita de un Presidente de la Comisión Europea a la región, dando imagen al mayor interés de la UE en el Cáucaso meridional [946].

---

a challenge for the EU, Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, p. 159.

[941] D. Lynch, *Why Georgia matters,* Chaillot Paper n.º 86, february 2006, Institute for Security Studies, p. 62.

[942] Comunicación de 11 de marzo de 2003, sobre la política europea de vecindad (*Una Europa más amplia*-Vecindad: un nuevo marco de relaciones con los países del este y del sur de Europa). V. *supra* Cap. II.2.4.

[943] D. Lynch, *Why Georgia matters,* cit., p. 63.

[944] D. Lynch, «The EU: towards a strategy» en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, pp. 171-196, p. 171.

[945] En *Una Europa más amplia* (2003) la Comisión estimó que «*Dada su situación,* el Cáucaso del Sur tampoco entra por el momento en el ámbito geográfico de la presente iniciativa» COM (2003) 104 final, p. 4, nota 4.

[946] En su encuentro con los estudiantes de la Universidad de Bakú, Prodi manifestaba y se congratulaba con el hecho de que los líderes azeríes hubieran mostrado su compromiso a cooperar con la UE, y en particular con la Política Europea de Vecindad (PEV): R. Prodi, President

7. El Cáucaso Sur y la política europea de vecindad

7.1. *Los primeros pasos*

El 7 de junio de 1999, ante la inminente entrada en vigor (el 1 de julio) de los Acuerdos de Asociación y Cooperación (AAC) de la UE con Armenia, Azerbaiyán y Georgia, la Comisión, reconsideró su estrategia en la región. Constatando que sus problemas tenían mucho que ver con la incapacidad de las repúblicas caucásicas para resolver los conflictos étnicos, lo que impedía el desarrollo de las instituciones democráticas y de economías de mercado, con el consiguiente aumento de su dependencia de la asistencia internacional, la Comisión estimó que la Unión debía implicarse más en la resolución de conflictos y la normalización de la vida política y económica, para lo cual era necesario combinar la acción comunitaria con la PESC, en particular, a través de las instituciones creadas en el marco de los AAC [947].

El 26 de febrero de 2001 el Consejo también había manifestado el deseo de desempeñar un papel más activo en el Cáucaso meridional y de estudiar y de apoyar los esfuerzos para prevenir y resolver conflictos en la región, acrecentando la cooperación con la OSCE [948].

---

of the European Commission, Speech 04/406, Baku State University Baku, 17 de septiembre de 2004.

[947] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, titulada «Relaciones de la Unión Europea con el Cáucaso meridional en el marco de los acuerdos de asociación y cooperación» (COM (1999) 272 final, de 7.6.1999).

[948] La Unión ya había adoptado con anterioridad, en el marco de la PESC, decisiones referentes a los conflictos del Cáucaso sur, como la Acción Común del Consejo de 20 de julio de 2000 sobre la asistencia de la Unión Europea para reforzar la capacidad de las autoridades georgianas para apoyar y proteger la Misión de Observación de la OSCE en la frontera entre la República de Georgia y la República de Chechenia de la Federación de Rusia (DO [2000] L 183/3). Luego se adoptó la Acción

Asimismo, el Parlamento Europeo insistía en noviembre de 2002 en que se elaborase una estrategia común, de carácter general y a largo plazo, de aplicación inmediata, centrada «especialmente en la prevención de conflictos violentos y en la promoción de un marco de seguridad y cooperación entre los tres países de la región y entre éstos y los países vecinos». En la misma Resolución el Parlamento subrayaba que «en virtud de su *posición geográfica* y de su *historia, cultura* y *tradiciones*», Armenia, Azerbaiyán y Georgia representaban para la Unión Europea una región de importancia estratégica en el ámbito de la PESC» y además «una *puerta indiscutible a Asia Central*». Tras la ampliación de la Unión, remataba el Parlamento, «los países del Cáucaso meridional al estar *situados en el extremo de Europa,* podrían desempeñar una importante función de puente entre Asia y Europa» [949].

Con estos antecedentes la inicial exclusión de Georgia, Armenia y Azerbaiyán de la Política Europea de Vecindad (PEV), pudo sorprender. Probablemente la Comisión quiso evitar en un primer momento que su iniciativa por una *Europa más amplia* fuese *contaminada* por la situación de una re-

---

común del Consejo de 29 de octubre de 2001 sobre una contribución de la Unión Europea al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur (DO [2001] L 286/4), a la que siguió el 23 de junio de 2003 la Acción común 2003/473/PESC (DO [2003] L 157/72). Asimismo, el 28 de junio de 2004 se convino la Acción Común 2004/523/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Georgia, EUJUST THEMIS (DO [2004] L 228/21). Véase también el Programa de la Unión Europea para la prevención de conflictos violentos, adoptado por el Consejo Europeo de Gotemburgo de los días 15 y 16 de junio de 2001.

[949] Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo-Relaciones de la Unión Europea con el Cáucaso meridional en el marco de los acuerdos de colaboración y de cooperación (COM(1999) 272-C5-0116/1999-1999/2119(COS). P5_TA(2002)0085, DO[2002] C 293 E/96, de 28.11.2002, considerandos A, E, G, N, P).

gión, calificada como un *autentico polvorín* [950], con hostilidades abiertas o soterradas de difícil solución en las que Rusia se venía implicando en mayor o menor grado. Según Coppieters las instituciones europeas podían sentirse incómodas con la esterilidad de la ayuda prestada a países que no habían sido capaces de resolver los conflictos secesionistas-interétnicos [951].

Pero las mismas causas que condujeron a la exclusión se transformaron pronto en puntos a favor de su inclusión. Finalizando 2003 la *Estrategia Europea de Seguridad* había instado a que se empeñase «el interés mayor y más activo en los problemas del Cáucaso sur» [952] y el Parlamento Europeo, partiendo del *Informe Napoletano* [953], había vuelto sobre sus recomendaciones de que se reforzase el papel de la Unión en la región, criticando la exclusión de las repúblicas surcaucásicas de la PEV [954].

---

[950] Véase M. Rodríguez Puertas, «Continúa subiendo la temperatura en el Cáucaso» (2 de agosto de 2004), *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria,* puede consultarse en www.iecah.org/espanol/globaliza/conflicto/caucaso.com.

[951] B. Coppieters, «EU Policy on the Southern Caucasus», policy paper for the Committee on Foreing Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy of the European Parliament (meeting of 20 January 2004), en europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20040120/wider%20europe%caucasus, p. 8.

[952] Véase en www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf; también en página de la Comisión sobre PEV, documentos de referencia, www.ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm.

[953] El *Informe Napoletano* criticó la exclusión del Cáucaso sur de *Una Europa más amplia* afirmando que tal punto de vista «debería cambiar, extendiéndose esta estrategia a Georgia, Armenia y Azerbaiyán»; motivos: su membresía del Consejo de Europa y de la OSCE y el objetivo de la prevención de conflictos. De hecho, en este Informe puede leerse que «si se considera la perspectiva de la adhesión de Turquía, el criterio de vecindad llevará las fronteras de la Unión hasta el Irán y el Iraq» (Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Documento de sesión, A5-0378/2003, de 5 de noviembre de 2003, pp. 17-18).

[954] El Parlamento Europeo pidió «que dentro de la iniciativa *Una*

Rectificando sabiamente, en mayo de 2004 el *Documento de Estrategia* de la Comisión consideró que la PEV debía dirigirse tanto a los *vecinos actuales* de la Unión ampliada como «a aquellos que *han quedado más cerca* de la Unión Europea como consecuencia de la ampliación». De ahí que, «tras consultar con el Alto Representante y considerar las propuestas del Representante Especial de la UE y los puntos de vista expresados por el Parlamento Europeo», recomendase al Consejo la inclusión de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, «países situados *a proximidad* de la UE ampliada» [955]. «La Unión Europea —dice la Comisión en este Documento— tiene el máximo interés en la estabilidad y el desarrollo del Cáucaso meridional». La Comisión precisa que «hacen falta mayores esfuerzos para resolver los conflictos en la región y desarrollar buenas relaciones de vecindad. Cada uno de estos tres países (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) debe realizar pasos concretos para seguir progresando en sus respectivos Acuerdos de Colaboración y Cooperación, sobre todo para consolidar el Estado de Derecho, y para fomentar la resolución de conflictos. La política europea de vecindad debería reforzar la contribución de la UE de cara a estos objetivos» [956].

Basándose en el Documento de Estrategia, el Consejo decidió, en junio de 2004, incluir en la PEV a Armenia, Azerbaiyán y Georgia [957]. Su inserción quedó sancionada, por el Consejo Europeo de Bruselas (junio 2004) que se felicitó

Europa más amplia... la Comisión y el Consejo...desarrollen una política específica para los países del sur del Cáucaso, con especial interés en la prevención de conflictos» (Resolución de 20 de noviembre de 2003). Asimismo *Recomendación destinada al Consejo sobre la política de la Unión Europea respecto del Cáucaso Meridional,* de 26 de febrero de 2004, DO C 98 E, considerandos A, B, Q y X, y párrafo 1, incisos 1, 8 y 9.

[955] *Documento de Estrategia,* pp. 7, 12, énfasis añadido.

[956] *Documento de Estrategia,* p. 12.

[957] Conclusiones del Consejo, CAGRE, 14.7.2004.

porque ello ofrecía a la UE «un nuevo instrumento para hacer avanzar una *agenda más amplia de reformas* en cada uno de los mencionados países» [958].

Un año después el Parlamento Europeo «aboga[ba] por la utilización plena de la PEV para impulsar la cooperación regional entre los países del Cáucaso del Sur como instrumento para el establecimiento de un clima de confianza entre los Estados» y proponía un pacto de estabilidad según el modelo aplicado en los Balcanes, con la participación de la UE (incluida Turquía, en su condición de país candidato), Rusia, los Estados Unidos y las Naciones Unidas (el Cuarteto) [959].

En la Comunicación relativa a la *Consolidación de la PEV* la Comisión insistía de nuevo: el Cáucaso meridional llevaba muchos años padeciendo las consecuencias de los conflictos que afectan a la región (en particular, Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno Karabaj), la PEV nunca podría sustituir la labor regional o multilateral emprendida para hacerles frente, pero la Unión Europea debía estar preparada para desempeñar un papel más activo, participando plenamente en dicha labor (como sucede en el Cuarteto) o mediante intervenciones concretas en operaciones civiles o militares de observación o mantenimiento de la paz. La PEV —añade la Comisión— «puede proporcionar asimismo los medios para mantener un diálogo más intenso, acompañado de un apoyo concreto a las reformas y el desarrollo, que podrá contribuir a largo plazo a hacer frente a estos problemas» [960].

A partir de 1.º de enero de 2007, con Bulgaria y Rumania —dos Estados ribereños del Mar Negro— como miembros

---

[958] Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, 17-18 de junio, énfasis añadido.

[959] P_6 TA-PROV(2006)0028, A6-0399/2005, párrafos 66 y 71-72.

[960] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la Consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, p. 10.

de la Unión Europea, el interés de la Unión respecto de los países del Cáucaso meridional constituye un elemento de primer orden en su misma dimensión geográfica.

7.2. *La concertación de planes de acción*

Tras la decisión del Consejo (junio de 2004) de incluir a Armenia, Azerbaiyán y Georgia en la PEV, la Comisión, con la colaboración del Alto Representante en materia de cooperación política y de PESC, preparó sendos informes-país sobre su situación política y económica [961] y realizó algunas recomendaciones acerca de los objetivos a cubrir por los futuros planes de acción [962]. Pergeñados los perfiles de las tres Repúblicas surcaucásicas, la Comisión consideró en todos los casos que era oportuno establecer tales planes como instrumento «para fortalecer sus lazos con la UE e impulsar la ejecución de las reformas necesarias», dado el compromiso asumido por los gobiernos de llevarlas a efecto e integrarse más en las estructuras europeas.

En sus informes, pues, la Comisión recomendó la apertura de negociaciones con vistas a elaborar Planes de Acción con los tres Estados caucásicos [963] y dispuso para cada uno de ellos sus objetivos, tanto políticos (reforzar el

---

[961] Commission Staff Working Paper, Annex to: «European Neighbourhood Policy». Country Report Armenia SEC (2005) 285/3, {COM(2005) 72 final}, 2.3.2005; Commission Staff Working Paper, Annex to: «European Neighbourhood Policy». Country Report Azerbaiyán SEC (2005) 286/3, {COM(2005) 72 final}, 2.3.2005; Commission Staff Working Paper, Annex to: «European Neighbourhood Policy». Country Report Georgia SEC (2005) 288/3, {COM(2005) 72 final}, de 2.3.2005.

[962] Comunicación de la Comisión al Consejo, Política europea de vecindad. *Recomendaciones para Armenia, Azerbaiyán y Georgia y para Egipto y Líbano,* COM(2005) 72 final, de 1.3.2005.

[963] También para Egipto y Libano, Comunicación de la Comisión de marco de 2005, COM(2005) 72.

Estado de derecho, fortalecer el respeto de los derechos humanos, ampliar el diálogo político mejorar la normativa electoral, combatir el fraude y la corrupción...), como económicos (mejorar el clima empresarial y modernizar el sector público, reformas económicas que permitan la integración gradual en el mercado interior de la UE...). Si la aplicación de los planes evoluciona favorablemente, se plantea la posibilidad de establecer un nuevo acuerdo más completo que sustituya a los ACC (con un largo recorrido aún pendiente) cuando éstos expiren.

Algunas indicaciones son específicas para situaciones particulares de uno de los países concernidos. Así, por ejemplo, un objetivo del plan de acción de Armenia sería el desmantelamiento de la central nuclear de Medzamor, del de Armenia y Azerbaiyán progresar en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj, a Azerbaiyán se insta a promover su entrada en la OMC, un objetivo para Georgia es avanzar en la resolución de los conflictos territoriales internos.

En junio de 2005 el Consejo acogió favorablemente el establecimiento de Planes de Acción con Armenia [964], Azerbaiyán [965] y Georgia [966], adoptados el 14 de noviembre de 2006 por cinco años (2007-2013). Considerados como instrumentos políticos que fijan objetivos estratégicos de cooperación, estos planes —como los concertados con otros países— se presentan como una primera etapa en dicho proceso.

Bajo un mismo formato los Planes —sin perjuicio de los particularismos ya apuntados— fijan perspectivas de cola-

---

[964] V. en www.ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_armenia_es.htm.

[965] V. en www.ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_azerbaijan_es.htm.

[966] V. en www.ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_georgia_es.htm.

boración (*partenariat*), objetivos y prioridades de acción similares. Entre las primeras destaca la oferta de desarrollar una relación cada vez más estrecha que transcienda los anteriores niveles de cooperación y tienda a la integración económica gradual y a una cooperación política más profunda. Ha de advertirse que se trata, según se apuntó, de un objetivo de cooperación de la UE —la tendencia a la integración económica gradual y la intensificación de la cooperación política— que el Documento de Estrategia Regional para la región oriental extiende a todos los países que la integran (además de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, se trata de Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y la Federación de Rusia, ésta en el marco de los cuatro espacios comunes acordados) [967].

Según reflejan los respectivos Planes las prioridades de acción de la Unión Europea respecto del Cáucaso sur se centran en tres áreas estratégicas (a las que asimismo irá destinada la ayuda del Documento de Estrategia —2007-2013— y Plan Indicativo Nacional —PIN— para el período 2007-2010), a saber, a) la consolidación de las estructuras democráticas y la buena gobernanza, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) el apoyo a la reforma normativa y la capacidad administrativa y socioeconómica (con especial atención a la aproximación de la normativa al *acervo comunitario*); y, c) la ayuda en la lucha para reducir la pobreza y lograr el desarrollo económico sostenido.

En el ámbito del diálogo político y de las reformas se incluyen la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada (como la trata de seres humanos y las drogas) y la corrupción, así como el fomento del desarrollo de la sociedad civil, en particular en el terreno social y económico, y el

[967] Documento de Estrategia Regional del IEVA para la región oriental para el periodo 2007-2013.

apoyo a los medios de comunicación independientes. Asimismo, la Unión se plantea como objetivo importante en este ámbito favorecer las reformas del sistema judicial, el desarrollo de las capacidades institucionales, medidas para la plena armonización de la policía de fronteras y sistema de asilo. También se insiste en hacer frente a las consecuencias de la fabricación ilícita, el envío y la circulación de armas de pequeño calibre, armas ligeras y munición, así como la acumulación excesiva y su uso incontrolado.

Por lo que en particular hace a Armenia y Azerbaiyán, se insiste en la contribución de la Unión a una solución pacífica del conflicto de Nagorno Karabaj, prioridad que en el caso de Georgia se postula en pro del arreglo pacífico de los conflictos internos de Abjasia y en la región de Osetia del Sur sobre la base —insiste la Unión en los mismos términos de las resoluciones del Consejo de Seguridad— del respeto de la soberanía y de la integridad territorial de Georgia en el interior de sus fronteras reconocidas internacionalmente. Dependiendo de los progresos al respecto, la Unión se propone proporcionar ayuda concreta en todas sus vertientes y la consolidación de la paz.

Respecto de las cuestiones relacionadas con el comercio y el mercado la prioridad de la Unión consiste en ayudar a los países caucásicos para que puedan cumplir con sus obligaciones conforme al Acuerdo de Asociación y Cooperación (ACC) y el mismo Plan de Acción de la PEV; también, a cumplir las normas derivadas de la OMC en el caso de Armenia y Georgia, así como a apoyar a Azerbaiyán en su proceso de adhesión a esta Organización [968].

[968] La ayuda de la CE a los países del Cáucaso sur en este ámbito se dirige también a facilitar la aproximación de la normativa en una amplia gama de ámbitos, como: legislación y procedimientos aduaneros; reglamentos técnicos, normas y evaluación de conformidad, cuestiones sanitarias y fitosanitarias; derecho de establecimiento y derecho de sociedades, servicios financieros y mercados; consolidación de la capaci-

Cuestión clave en el sector de la energía es la consolidación de la cooperación energética y de transporte entre la UE y Azerbaiyán para lograr los objetivos de las conferencias ministeriales de Bakú de noviembre de 2004, en especial para desarrollar las redes de transporte y los mercados de la energía en la región e integrarlos en las redes y los mercados regionales de la UE. Esta es una cuestión de la que vamos a ocuparnos a continuación.

---

dad administrativa global, de la administración fiscal y reforma del sistema impositivo de acuerdo con los principios generales de la UE y de la comunidad internacional para mejorar los ingresos; política de protección de consumidores; protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial...

CAPÍTULO VI

Una dimensión regional: Del Mar Negro al Mar Caspio

1. La *sinergia del Mar Negro*

Conviene llamar la atención, en primer lugar sobre la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, a la que ya hemos aludido en el Capítulo anterior [969]. Esta Organización se constituyó, recordémoslo, el 1 de mayo de 1999 con la entrada en vigor de la llamada Carta de Cooperación Económica del Mar Negro.Con anterioridad, y desde 1992, había funcionado como un foro intergubernamental animado, principalmente, por Turquía cuyo propósito principal era la búsqueda de la paz, la seguridad y la estabilidad en la región, en particular mediante el fortalecimiento de las relaciones económicas. Cuenta con once Estados fundadores (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, la Federación de Rusia, Georgia, Grecia, Moldavia, Rumania, Turquía y Ucrania) y su Secretaría tiene tiene su sede en Estambul. La Organización, se dice, está dispuesta a establecer relaciones con otros países, iniciativas regionales, y organizaciones y entidades financieras internacionales [970].

---

[969] Véase *supra* Cap. V.3.

[970] La región del Mar Negro comprende: Grecia, Bulgaria, Rumania y Moldavia al oeste, Ucrania y Rusia al norte, Georgia, Armenia y Azerbaiyán al este y Turquía al Sur. Se considera, en todo caso, que si bien Armenia, Azerbaiyán, Moldavia y Grecia carecen de litoral en este Mar, la historia, la proximidad y los estrechos vínculos hacen de estos países agentes regionales naturales, v. en este sentido la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Sinergia del Mar Negro.*

Este esfuerzo de cooperación intergubernamental, foro político, económico y de seguridad, tiene por uno de sus nortes de acción una iniciativa de la Unión Europea: el desarrollo de un corredor de transporte entre Asia y Europa, (*Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia* ó TRACECA), con el que se pretende restaurar la antigua *Ruta de la Seda.* El proyecto se rige por un acuerdo multilateral básico (Bakú, septiembre de 1998) entre los países interesados (a saber, Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Rumania, Tayikistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán) [971]. Una Comisión Intergubernamental y una Secretaría Permanente se ocupan de su seguimiento. Como parte de esta *iniciativa de Bakú,* se celebró en la capital azerí en 2004 una Conferencia ministerial sobre transporte de la UE, el Mar Negro y la Cuenca del Caspio, que reunió a la UE con los miembros de TRACECA, Rusia y Bielorrusia [972].

En su Comunicación relativa a la Consolidación de la PEV, en diciembre de 2006, la Comisión enfatizó su importancia potencial para el diálogo y la cooperación regional en el área del Mar Negro, donde Moldavia, Ucrania y los países del Cáucaso meridional confluyen con la Unión Europea, Rusia y Turquía [973].

Una nueva iniciativa de cooperación regional, COM(2007), 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007. La participación de Albania en la Organización es más sorprendente.

[971] Pakistán e Irán han solicitado participar en el proyecto.

[972] Se han creado cuatro grupos de expertos en transporte, dedicados respectivamente a la aviación, la seguridad, el transporte por carretera y ferrocarril y la infraestructura. En la Comunicación de la Comisión, *Ampliación de los principales ejes de transporte Transeuropeos a los países vecinos, orientaciones sobre el transporte en Europa y las regiones vecinas,* destaca la referencia a la cooperación multilateral en el contexto de la aplicación de la estrategia TRACECA hasta 2015 y el proceso de Bakú (COM(2007) 32 final, Bruselas, 31.1.2007, p. 10).

[973] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la *Consolidación de la Política Europea de Vecindad,* COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, p. 11).

http://www.eoearth.org/article/Energy_profile_of_the_Caspian_Sea_region

«A partir de enero de 2007» —decía la Comisión— «cuando el Mar Negro constituya una de las fronteras de la Unión, disponer de un enfoque regional consolidado será un elemento fundamental de la política de vecindad. Con independencia del contexto oficial de sus relaciones bilaterales con estos países, la UE debe incluir en la cooperación regional a todos los países socios del Mar Negro (ya sea en el marco de la PEV, de la Asociación Estratégica en el caso de Rusia, o de sus relaciones con Turquía como país candidato). Las cuestiones sectoriales concretas podrían abordarse mediante iniciativas pertinentes, respaldada por un diálogo político, o en foros, como la Comisión Internacional para la Protección del Mar Negro» [974].

[974] *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad.* p. 2, nota 1.

A tales fines la Comisión anunció su propósito de activar una «Sinergia del Mar Negro») y consideró que la Organización de la Cooperación Económica del Mar Negro constituía una plataforma interesante, planteándose la posibilidad de establecer contactos más estrechos con dicha Organización [975]. Por otro lado, el Foro del Mar Negro (una iniciativa de Rumania), centrado en las redes y asociaciones regionales, podría mostrarse especialmente útil por lo que respecta a las ONG y la sociedad civil. La Comisión consideraba, asimismo, que la *sinergia del Mar Negro* debería tener presentes otras iniciativas regionales, como la *iniciativa de Bakú* en los ámbitos del transporte y la energía [976].

El 11 de abril de 2007 la Comisión lanzó la anunciada *Sinergia del Mar Negro* [977]. En la ocasión, que la Comisión quiso realzar políticamente, la Comisaria de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, afirmó: «Con la adhesión de Bulgaria y Rumania la UE ha pasado a formar parte de la región del Mar Negro. Hoy hemos concretado la promesa hecha el pasado diciembre de desarrollar una dimensión regional de la PEV. Ha llegado el momento de centrar la atención política en el nivel regional

---

En el *Informe Napoletano* se advertía que: «para tener el mayor efecto, la nueva política de una Europa más amplia... debería incluir una gran *región paneuropea y mediterránea* articulada en dimensiones a nivel bilateral, subregional y regional (incluida la dimensión septentrional y la cooperación en las regiones del Mar Negro y del Mar Mediterráneo)...» (párrafos 17 de la propuesta de Resolución y 1 de la Exposición de motivos).

[975] Varios Estados miembros de la UE (Alemania, Austria, República Checa, Eslovaquia, Francia, Italia y Polonia) gozaban del estatuto de observador.

[976] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la Consolidación de la PEV, COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, p. 11.

[977] *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Sinergia del Mar Negro. Una nueva iniciativa de cooperación regional,* COM(2007), 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007.

y de reforzar los procesos de cooperación en curso, abriendo un espacio adicional para la cooperación con Rusia, Turquía y nuestros vecinos del Este» [978]. «Ahora más que nunca», se apunta en la introducción de la nueva estrategia, «la prosperidad, la estabilidad y la seguridad de nuestros vecinos en torno al Mar Negro constituyen cuestiones de interés inmediato para la UE».

La nueva *sinergia* no se propone, en todo caso, como una estrategia independiente de la PEV en relación con el Mar Negro, sino que el propósito de la Comisión es establecer una iniciativa complementaria de dicha política, que asimismo vendría a añadirse a la *asociación euromediterránea* y a la *dimensión septentrional.* Su atención estaría, pues, centrada a escala regional a fin de impulsar procesos de cooperación en curso, un marco transparente, integrador y flexible destinado a garantizar mayor coherencia y orientación estratégica. De ahí que la *Sinergia del Mar Negro,* dentro de los objetivos señalados, pretende abarcar ámbitos tan diversos como la buena gobernanza, el movimiento de personas y la seguridad, la energía, el transporte, el medio ambiente, la política marítima, la pesca, el comercio, la investigación, la educación, el empleo, los asuntos sociales, la ciencia y la tecnología. Con ello, y aun sin ser su explícito propósito abordar directamente los conflictos que afectan a la región, se espera generar una mayor confianza mutua que a la postre contribuya a eliminar obstáculos y a crear un clima para solucionar los conflictos enquistados, que muy particularmente afectan al Cáucaso sur [979].

---

[978] IP/07/486, Bruselas, 11 de abril de 2007.

[979] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM (2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, Introducción, p. 2 y p. 5, pár. 3.3.

En la Comunicación de la Comisión se insiste por eso en que: «El Consejo de Europa y la OSCE han fijado normas en materia de derechos humanos y democracia que se aplican a todos los Estados del Mar Negro. Las actividades de la Unión Europea a este respecto son de carácter bilateral, principalmente. No obstante, las iniciativas adoptadas a escala regional pueden contribuir sobremanera a apoyar e impulsar las medidas nacionales. En los últimos años, las organizaciones regionales del Mar Negro han asumido compromisos relativos a la instauración de instituciones democráticas eficaces y al fomento de la buena gobernanza y el Estado de Derecho. La Unión Europea debe *prestar apoyo a estas iniciativas regionales compartiendo la experiencia* adquirida en el ámbito de las medidas de promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia, *proponiendo programas de formación e intercambios y estimulando el diálogo regional con la sociedad civil*» [980].

Como ya se señaló la Comisión defiende en el marco de la *Sinergia del Mar Negro* que la Unión Europea desempeñe «*un papel más activo y asuma un mayor compromiso político*» en los esfuerzos desplegados para solucionar los conflictos del Transdniéster, Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj [981]. También ha propuesto que la Unión «*examine la posibilidad de ampliar su participación, por ejemplo en el ámbito de la supervisión*». Considera la Comisión que «la Sinergia del Mar Negro podría constituir un mecanismo útil para abordar la situación general centrándose en aspectos subyacentes como la gobernanza, la debilidad del desarrollo económico y la falta de cohesión social, seguridad y estabilidad. Conviene prestar especial atención —añade—

[980] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM(2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, p. 4, pár. 3.1.

[981] Véase *supra* cap. V.5.

al *fomento de medidas de restablecimiento de la confianza en las regiones afectadas, en particular a través de programas de cooperación concebidos con el propósito específico de reunir a partes enfrentadas*» [982].

Detrás de todo ello anida la pesadilla de la seguridad energética de la UE. La *Sinergia del Mar Negro* pretende abarcar como sectores clave la energía, los transportes y el medio ambiente. «La región del Mar Negro» —señala la Comisión— «es una zona de producción y transporte de importancia estratégica para la seguridad energética de la Unión Europea. Presenta un amplio potencial de diversificación del abastecimiento energético, por lo que constituye un elemento clave de la estrategia exterior de la UE en este ámbito. El aumento y la diversificación y la seguridad del abastecimiento energético redundan en interés de nuestros socios de la región como de la Unión Europea» [983].

2. La seguridad energética

Es esta una de las mejores perspectivas para examinar la dimensión *regional* de la PEV. Conviene recordar que ya el 17 de diciembre de 1991 las Comunidades Europeas y sus Estados miembros firmaron con otra veintena larga de Estados la *Carta Europea de la Energía* cuyo objetivo fundamental era fomentar el potencial energético de los países de la Europa central y oriental y de la antigua Unión Soviética, así como garantizar la seguridad de suministros energéticos de la Unión Europea. Decididos a establecer un marco jurí-

[982] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM(2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, p. 5, pár. 3.3 cursiva en el original.

[983] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM(2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, p. 5, pár. 3.4.

dico vinculante para los compromisos de la *Carta* en materia de inversiones, libre comercio, libre tránsito y creación de nuevas capacidades, las Comunidades Europeas y sus Estados miembros impulsaron el *Tratado sobre la Carta de la Energía,* suscrito tres años después (el 17 de diciembre de 1994) por los signatarios de la *Carta* (salvo Estados Unidos y Canadá) y aplicado provisionalmente desde esa misma fecha hasta que entró en vigor el 16 de abril de 1998 [984].

La Unión Europea es enormemente deficitaria en petróleo y gas y, por lo tanto, muy dependiente de su importación de terceros países, particularmente de Rusia, especialmente por lo que se refiere al gas. Si un 30% del petróleo importado por los miembros de la Unión es de procedencia rusa, de Rusia procede la mitad del gas [985], equivalente a una cuarta parte del total que se consume. La dependencia de este gas varía según los países, siendo mayor en los países miembros que formaron parte del Bloque socialista, pero también afecta severamente a otros, como Finlandia o Grecia. Incluso Austria (65%) y Alemania (40%) cuentan con una considerable cuota de gas ruso [986]. Añádase que desde el 1 de julio de 2006 está en vigor el *Tratado de la Comunidad de la Energía* firmado el 25 de octubre de 2005 por la Comunidad Europea con Rumania, Bulgaria, Albania y las Repúblicas nacidas de la desintegración de Yugoslavia (salvo Eslovenia, ya miembro de la UE) a fin de establecer entre las partes un mercado integrado de la electricidad y del gas natural, extensible más ade-

[984] El Tratado iba acompañado de un Protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados. (DO n.º L 069, 9 der marzo de 1998, pp. 0001-0116).

[985] La otra mitad procede sustancialmente de Argelia (23%) y de Noruega (22%).

[986] No es, desde luego, el caso de España. La cesta española de gas importado es relativamente equilibrada: un tercio procede de Argelia, un veinte por ciento de Nigeria, un diez y seis por ciento del Golfo Pérsico, algo más de un trece por ciento de Egipto... Nada de Rusia.

lante al LNG, al petróleo y a otros productos energéticos [987]. En diciembre de 2005 la UE suscribió un acuerdo de cooperación energética con Ucrania.

Aun aplicando medidas de eficiencia energética y promoviendo energías renovables, los combustibles fósiles seguirán siendo una fuente energética de primera magnitud en la Unión Europea, que deberá competir por esos recursos, no sólo con los países desarrollados, sino con las demandas crecientes de China, India y otros países emergentes. Según las proyecciones de la Agencia Internacional de la Energía en 2020 los países miembros de la UE importarán tres cuartas partes del gas que consumen y en 2030 las necesidades de importación de gas se elevarán por encima del ochenta por ciento del consumo, siendo aún mayores las del petróleo (más del 90%).

Azerbaiyán, con Kazajstán y Turkmenistán, todos ellos ribereños del Mar Caspio, se presentan como fuentes alternativas de suministro de combustibles fósiles (petróleo y gas) de los países de la UE [988]. En particular, por lo que hace

---

[987] El Tratado, con una duración inicial prevista de diez años prorrogables, se inscribe en el «Programa de Salónica para los Balcanes occidentales» (junio de 2003) y se dirige a países candidatos, reales y potenciales, a la membresía. De hecho dos de ellos, Bulgaria y Rumania, hicieron efectiva esta condición el 1 de enero de 2007 y otros dos, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, tienen abiertas negociaciones (véase *supra* Cap. II.2.4). Llama la atención que entre las partes contratantes se cuente la «Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo» (UNMIK), separada de la República de Serbia. Todas las cláusulas territoriales del Tratado (artículos 9, 26, 40) abundan en esa especificad, que tiene también, como puede suponerse, su traducción institucional (artículos 48, 54, 59). Cabe preguntarse acerca de las consecuencias sobre el Tratado de la declaración unilateral de independencia de las autoridades albanesas de Kosovo, reconocida por un buen número de miembros de la Unión Europea, una cuestión que escapa al ámbito de este trabajo.

[988] Véase S. E. Cornell y N. Nilsson (eds.), *Europe's Energy Security. Gazprom's Dominance and Caspian Suplies Alternatives,* Washing-

al gas, la capacidad de exportación de las tres antiguas repúblicas soviéticas del Cáucaso Sur y del Asia Central, si atendemos a sus niveles de producción, puede igualar por lo menos a la de Rusia que, hasta ahora, ha venido controlando los recursos energéticos de Kazajstán y de Turkmenistán, atados por contratos a largo plazo de compra y reexportación. El hecho de que los gaseoductos rusos hayan sido la única vía de salida de la producción kazaja y turkmena ha privado de alternativas a los productores. Una situación así ha permitido a Rusia comprar barato y vender caro en la UE. Más aún por la política de *Gazprom,* el gigante del gas ruso, de adquirir empresas de distribución y redes locales de transporte en los países consumidores, y de asociarse con otros gigantes euro-occidentales del gas, preferiblemente bajo control —directo o indirecto— público, en determinados proyectos.

En una situación así, cuando se habla de la seguridad energética como un objetivo vital, la garantía en el suministro ha de combinarse con —si no reside en— la diversificación, no sólo de los canales de abastecimiento (multiplicación de gaseoductos, sobre todo) sino también de las fuentes de producción no sometidas a una misma autoridad. El hecho de que Rusia utilice la energía para algo más que para hacer negocios y sepa manejarla como un instrumento eficiente de su política exterior en relación con clientes vul-

---

ton-Estocolmo, *Central Asia-Caucasus Institute &Silk Road Studies Program,* 2008, www.silkroadstudies.org; M. Tsereteli, *Economic and Energy security: Connecting Europe and the Black Sea-Caspian Region,* Silk Road Paper, *Central Asia-Caucasus Institute &Silk Road Studies Program,* marzo 2008, www.silkroadstudies.org; P. Isbell, «El "gran creciente" y el nuevo scenario energético en Eurasia», *Política Exterior,* n.º 110, marzo-abril 2006, pp. 103-120; Z. Baran, «PESC y seguridad de los suministros energéticos», *ib.,* n.º 117, mayo-junio 2007, pp. 138-150; A. Soto, «Asia Central en el fluido horizonte geoestratégico de la UE», *Documento de Trabajo/Working Paper,* 21/06/2007, www.realinstitutoelcano.org

nerables al desabastecimiento o el incremento de los precios subraya su dimensión estratégica. Así lo atestiguan en los últimos años Georgia, Ucrania o, incluso, Bielorrusia [989].

El interés que despertaba la región del Cáucaso sur en relación con las fuentes y gestión de la demanda energética de la Unión fue ya destacado en 2002 por el Parlamento Europeo, que consideró «que la extracción y el transporte de los recursos energéticos en la región y sus alrededores constituye el principal factor geopolítico» [990].

La Comunicación de la Comisión sobre el *Desarrollo de una política energética para la Unión Europea ampliada y sus vecinos y países asociados,* de 13 de mayo de 2003, extendía por eso el ámbito de aplicación de la política energética a la cuenca del Caspio (de la que es ribereña Azerbaiyán) en pro —dijo— de «crear una comunidad energética que abarque toda Europa» [991]. En relación con la seguridad del abastecimiento y el desarrollo de nuevas infraestructuras de transporte de gas y de petróleo, la Comisión aludió al gaseoducto Bakú-Tiflis-Erzurum (conexión Azerbaiyán-Turquía) en la Cuenca del Caspio [992].

---

[989] Véase K. Kausch, «Europa y Rusia, más allá de la energía», *Working Paper/Documento de Trabajo,* 33, FRIDE, marzo de 2007.

[990] Resolución sobre las Relaciones de la UE con el Cáucaso Meridional en el marco de los acuerdos de colaboración y cooperación, DO [2002] 293 E/96, considerando H.

[991] La Comisión se refiere ya en ese momento a la cuenca del mar Caspio como una inmensa «reserva de petróleo y gas» que en el futuro «contribuirá a garantizar el abastecimiento de Europa» siendo la clave buscar cómo «facilitar el transporte de los recursos del Caspio hacia Europa, ya sea en tránsito por Rusia o por otras vías». La Comisión consideró que «la Unión Europea debe actuar como agente de estabilización y desarrollo sostenible del *continente europeo*» (COM (2003) 262 final, de 13.5.2003, pp. 4, 12-13, 26, 33, 40-41).

[992] Ibíd., pp. 26 y ss., y apartado 10.4.2.

A comienzos de 2004 el Parlamento Europeo reiteró la importancia de la región para el abastecimiento energético de la UE —«que es el mayor importador mundial de petróleo y gas»— como una de las razones que propiciaban la inclusión del Cáucaso sur en la PEV [993].

Consecuentemente, en el *Documento de Estrategia* sobre la PEV, al abordar las prioridades energéticas de la UE la Comisión reconoció: «Uno de los elementos principales de la política europea de vecindad es la profundización de nuestra asociación estratégica con los países vecinos en lo que respecta a la energía. Se incluye aquí el abastecimiento energético y la seguridad operacional y física de la energía. La Unión Europea es el mayor importador y el segundo consumidor mundial de energía (petróleo y gas) y está rodeada por las mayores reservas mundiales de petróleo y gas natural (Rusia, cuenca del Mar Caspio, Oriente Próximo y África del Norte). Según las proyecciones más recientes, su dependencia de las importaciones aumentará desde el nivel actual del 50% al 70% en 2030. Los países vecinos desempeñan un papel fundamental en la seguridad de abastecimiento energético de la UE. Muchos países intentan mejorar su acceso al mercado energético de la UE, ya como proveedores actuales o futuros (por ejemplo, Rusia, Argelia, Egipto, Libia) ya como países de tránsito (Ucrania, Bielorrusia, Marruecos, Túnez). *Los países del Cáucaso meridional también son importantes a este respecto por los nuevos suministros de energía a la UE procedentes del Caspio y de Asia Central.* Así pues, la mejora de las conexiones energéticas entre la UE y sus socios, al igual que la convergencia legislativa y reglamentaria, revisten un gran interés mutuo. Además, la mayor cooperación energética proporciona oportu-

[993] *Recomendación destinada al Consejo sobre la política de la Unión Europea respecto del Cáucaso Meridional,* de 26 de febrero de 2004, DO C 98 E, considerandos S y U.

nidades mutuas de negocio y también puede contribuir al desarrollo socioeconómico y a la mejora del medio ambiente» [994].

El Consejo Europeo de Bruselas, de los días 23 y 24 de marzo de 2006, señaló entre las actuaciones prioritarias relativas a la *política energética para Europa* mejorar la eficacia de las reservas de gas y de petróleo, abrir nuevas rutas de abastecimiento de gas, «en particular desde la región del Mar Caspio y el norte de África», acelerar la terminación de la infraestructura de redes, velar por la entrada en vigor en 2006 del *Tratado de la Comunidad de la Energía con el sudeste de Europa* (lo que sucedió el 1 de julio del mismo año), así como desarrollar un marco común para establecer nuevas colaboraciones con terceros países, incluidos los países de tránsito, y mejorar las actuales [995].

En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2006 se destacó la importancia de una política energética exterior para afianzar la seguridad energética de la UE. A tal efecto, asumiendo la permanente necesidad de que la UE hiciese frente a la competencia mundial por acceder a las cada vez más escasas fuentes de energía, el Consejo Europeo invitaba a la Presidencia,

---

[994] *Documento de Estrategia,* p. 20.

[995] Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la Presidencia, Anexo III relativo a la Política Energética para Europa, pp. 29-30. En esas fechas el *Libro Verde* relativo a la estrategia europea para una energía sostenible (marzo 2006), competitiva y segura se planteó, en el objetivo de una política exterior coherente, desarrollar una comunidad paneuropea de la energía de conformidad con la PEV y sus planes de acción. Se advierte en todo caso que «la creación de un espacio común de reglamentación en Europa implicaría progresivamente la elaboración de una serie de normas comunes en materia de comercio, tránsito y medio ambiente, la armonización del mercado y la integración. Se presume que así aparecería un mercado previsible y transparente que estimularía la inversión y el crecimiento, así como la seguridad del abastecimiento para la UE y sus vecinos (COM(2006) 105 final, Bruselas, 8.3.2006, pp. 17-18).

junto con la Comisión y el Alto Representante, a que tratasen de establecer asociaciones estratégicas con los principales países de producción, tránsito y consumo, sirviéndose para ello de todos los instrumentos disponibles, como la PESC, la PESD y...la PEV. El Consejo subrayó asimismo «la necesidad de seguir diversificando las fuentes del abastecimiento energético, fomentar el desarrollo de energías renovables y usar la energía de forma más eficiente» [996].

El 10 de enero de 2007 la Comisión propuso un paquete global de medidas para establecer una nueva Política Energética para Europa, bajo la bandera de que su fin es luchar contra el cambio climático e impulsar —lo que es su autentico objetivo— la seguridad energética y la competitividad de la UE [997]. «La energía es un elemento fundamental para el funcionamiento de Europa», es la afirmación que encabeza la Comunicación de la Comisión. Y lo es, en efecto, porque si se mantienen las tendencias actuales la dependencia de la UE en 2030 aumentará del 57% al 84% y la del petróleo del 82% al 93% [998]. Ante tales perspectivas, entre las prioridades de la política energética internacional de la UE para los próximos tres años se cita: «Reforzar las relaciones con los vecinos de la UE en el campo de la energía... mediante un posible Tratado sobre la energía a largo plazo» en el que podrían participar todos los vecinos más importantes —a estos efectos— de la Unión; así como «Profundi-

[996] 10633/1/06 REV 1, pp. 10-11.

[997] Ese día, el Presidente Durao Barroso afirmó: «Hoy es un momento de cambio decisivo para la Unión Europea. La política energética ha formado parte de la acción esencial del proyecto europeo desde el principio. Ahora debe ocupar un lugar central. Todos los miembros de la UE se enfrentan a los retos del cambio climático, la dependencia creciente de las importaciones y la subida de los precios de la energía. Para disponer de energía sostenible, segura y competitiva, es necesario una respuesta europea común».

[998] COM(2007) 1 final, Bruselas, 10.1.2007, pp. 3-4.

zar el diálogo y las relaciones con los principales productores de energía, tanto a través de la OPEP y el Consejo de Cooperación del Golfo como mediante la plena aplicación de los memorandos de Acuerdo con Azerbaiyán y Kazasjstán...». Además, se plantea como necesidad ineludible «facilitar el transporte de los recursos energéticos del Caspio a la Unión Europea [999].

Azerbaiyán ha sido el punto de apoyo de la incipiente política energética occidental en el Caspio. En 1994 las autoridades azeríes celebraron el que se llamó «contrato del siglo» con empresas petroleras occidentales y, tras negociar algunas modificaciones, se han atenido a él, que ha de estar vigente por treinta años, a pesar de que el alza de los precios en el mercado mundial les podría haber ofrecido mayores beneficios de haber roto sus obligaciones contractuales.

Para dar salida a la producción de Azerbaiyán (un millón de barriles diarios en un horizonte de veinte años) se construyó el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhán (BTC), que pasando por Georgia acaba en la costa sur de Turquía desde donde por vía marítima el petróleo alcanza sus destinos (Italia, en particular; también Israel) [1000].

Este oleoducto, operativo desde 2006, tiene una capacidad de cincuenta millones de tons. año (equivalente a un millón de barriles día) y puede ser aprovechado por Astaná, la empresa pública de Kazajstán, una vez que, mediante barcos y gabarras, su petróleo llega a Bakú. En junio de 2006 Azerbaiyán y Kazajstán (dos millones de barriles diarios con un horizonte de varias décadas) suscribieron un acuerdo que interesaría a veinte millones de tons. anuales

[999] COM(2007) 1 final, Bruselas, 10.1.2007, Anexo 1, p. 26.

[1000] La obra de referencia sobre este oleoducto se debe a S. F. Starr y S. E. Cornell (eds.), *The Baku-Tiflis-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West,* Uppsala y Washington, *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program,* 2005.

http://www.eoearth.org/article/Energy_profile_of_the_Caspian_Sea_region.

procedentes de los imponentes campos de Kashagan, que en 2010 producirán cuatrocientos cincuenta mil barriles día y, más adelante, hasta un millón doscientos mil. De ser así, no sólo debería ampliarse la capacidad del BTC hasta un millón setecientos mil barriles día, sino que debería considerarse la construcción de un oleoducto entre Atyrau (Kazajstán) y Bakú.

El gas ha planteado otros problemas. A menos que se someta a un complejo proceso de licuefacción (LNG) el gas ha de ser transportado mediante gaseoductos, que implican una relación duradera entre suministradores, países de tránsito y de consumo en contratos de larga duración; todo lo contrario que ocurre con el petróleo. Hasta ahora, sin embargo, sólo el uno por ciento de las importaciones de gas de la UE tienen su origen en esta región (y en Oriente Próximo) debido, entre otras razones, a la inexistencia o insuficiencia de gaseoductos para trasladar el producto a los centros de consumo.

A principios de 2007 comenzó a operar el gaseoducto *Cáucaso Sur* (Bakú-Tiflis-Erzurum, BTE, ocho mil millones de metros cúbicos año) que atiende al mercado turco principalmente. No obstante, al concluirse en agosto del mismo año el *interconector* Turquía-Grecia, fue posible que el 18 de

noviembre de 2007 se recibiera en el norte de Grecia el primer gas azerí fuera del control de Rusia. Existe el proyecto de amplia este *interconector* a Italia.

Hay, sin embargo, proyectos de más alto vuelo que no se limitan al gas azerí (con una producción prevista en 2012 de treinta mil millones de metros cúbicos) insuficiente para alimentar los gaseoductos que podrían acabar en Europa. El más ambicioso de estos proyectos, auspiciado por la UE, es el *Nabuco* [1001].

El gaseoducto Nabuco fue inicialmente concebido para transportar gas procedente de Irán, que cuenta con las segundas reservas mundiales contrastadas de este combustible. Importantes empresas europeas tiene suscritas cartas de intención con la República islámica para su explotación y comercialización. El gas alcanzaría Erzurum, en Turquía, a través del gaseoducto que parte de Tabriz (con una capacidad de veinte mil millones de metros cúbicos año), actualmente infrautilizado (siete mil millones). Desde Erzurum, *Nabuco* se extendería a lo largo de tres mil trescientos kilómetros, atravesando Turquía, Bulgaria, Rumania y Hungría, para acabar en Baumgarten (Austria).

La fuerte oposición de los Estados Unidos al aprovechamiento de este gaseoducto para transportar gas procedente de Irán, vigente la *Iran and Libya Sanctions Act* (*Ley D'Amato Kennedy,* 1996) que castiga a las empresas que hagan inversiones en Irán en el sector energético por encima de cuarenta millones de dólares, unido a la política de sanciones adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra la República Islámica por su negativa a abandonar su programa nuclear, han puesto en entredicho la relación entre *Nabuco* y el gas iraní, mientras las actuales

[1001] N. Norling, «The Nabucco Pipeline: Reemerging Momentum in Europe's Front Yard», en S. E. Cornell y N. Nilsson (eds.), *op. cit.,* pp. 127-140.

S. E. Cornell y N. Nilsson (eds.), *Europe's Energy Security. Gazprom's Dominance and Caspian Suplies Alternatives,* Washington-Estocolmo, *Central Asia-Caucasus Institute &Silk Road Studies Program,* 2008, www.silkroadstudies.org

circunstancias políticas no cambien. Las medidas coercitivas de Estados Unidos, se ha observado críticamente, reducen la producción de Irán, aumentan su precio para los consumidores europeos y americanos y ayuda a enriquecerse al Kremlin indirectamente a expensas de Occidente [1002].

Hay quienes consideran, tal vez interesadamente, que incluso en el caso de que se levantasen las sanciones de Naciones Unidas o las medidas Estados Unidos al régimen iraní, este país no podría cubrir las expectativas que algunos alimentan sobre el caudal de gas que podría ser transportado hasta Europa. ¿Por qué, pues, hacer del gas iraní un *issue* en

[1002] V. Socor, «Gazprom, the Prospects of a Gas Cartel, and Europe's Energy Security», en S. E. Cornell y N. Nilsson (eds.), *op. cit.,* p. 81.

relación con *Nabuco*? El consumo doméstico es tal y crece de tal manera que en el momento actual Irán es importador neto de gas, por lo que no cabe considerar que vaya a dedicar a la exportación su propia producción [1003]. Quienes así opinan sugieren que la UE debería concentrar sus iniciativas en Irán en los procesos de licuefacción (LNC), gas líquido exportable por vía marítima, una vez que el clima político lo permita [1004]. De hecho ya hay proyectos en esta dirección (que atiende al hecho de que el gas líquido supone el once por ciento del gas importado en la UE, porcentaje que podría doblarse) [1005].

Quienes contemplan con hostilidad, o escepticismo, la apuesta por el gas iraní, proponen el escenario más atractivo que ofrece el gas de los ribereños del norte y del este del Caspio, Kazajstán y Turkmenistán, susceptible de exportación en su casi totalidad dada la modestia de su consumo doméstico. Tal vez para aproximar su candidatura energética a Europa, los apóstoles de esta opción encarecida sobremanera por Estados Unidos, deseoso de arrancar a estos países de la órbita rusa, los sitúan geográficamente no en el Asia central, como venía siendo habitual, sino en la *Eurasia* central.

Es obvio que la construcción y apertura del gaseoducto del *Cáucaso Sur* hace viable una opción por el gas de Turkmenistán, una país que ya produce setenta mil millones de metros cúbicos y fácilmente podría llegar a los cien mil, y

---

[1003] Incluso se sostiene que si quisiese utilizarse el gaseoducto Korpeje-Kur Kui (trece mil millones de metros cúbicos año) para transportar el gas turkmeno hasta Turquía a través de Irán lo más probable es que Irán, lejos de ser de país de tránsito, fuera país de destino, dadas las necesidades galopantes de su consumo.

[1004] N. Norling, *art. cit.,* p. 136.

[1005] Qatar es el primer exportador de LNG del mundo, treinta millones de tns. en 2006 y hasta setenta en 2010 que se reparten por tercios entre Estados Unidos, la UE y Japón.

por el de Kazajstán, menos potente en este combustible, cuya producción sería similar a la de Azerbaiyán (unos treinta mil millones de metros cúbicos año en 2012). Pero acercar a Bakú el gas de estos dos países (si es que estuvieran dispuestos a ello) supone la construcción de un gaseoducto, el *Transcaspiano,* muy urgido política y financieramente por la Administración de los Estados Unidos, quejosa por las vacilaciones que advierte en algunos conspicuos miembros de la UE (como Alemania) más sensibles al juego de Rusia en virtud de intereses incoados, unos, y contantes y sonantes, otros [1006].

Estas vacilaciones, unidas al descubrimiento de nuevos yacimientos de gas en Azerbaiyán (campo de Shah Deniz), los conflictos de delimitación de los respectivos espacios de soberanía y jurisdicción en el Mar Caspio (en particular entre Azerbaiyán y Turkmenistán) y la ambigüedad de la dirigencia turkmena, han ido posponiendo las decisiones acerca de este proyecto cuya suerte, se advierte, está inseparablemente unida a la del *Nabuco,* pues sólo el gas *eurasiático* puede hacer a éste viable [1007].

Una presión más decidida de Estados Unidos en las instancias europeas, unida a la apertura de negociaciones de delimitación marítima entre Azerbaiyán y Turkmenistán, anunciadas en noviembre de 2007, el posible entendimiento de ambos países sobre el aprovechamiento conjunto de los campos de Kyapaz-Serdar, y la actitud positiva expresada por los actuales dirigentes de Turkmenistán, parecen haber reactivado ambos proyectos. Así, se desearía comenzar la primera fase de *Nabuco* (Baumgarten-Ankara) en 2009, para tenerla operativa en 2012, sirviéndose de las redes ya existentes en Turquía hasta la conclusión de la segunda fase

[1006] S. E. Cornell, «Trans-Caspian Pipelines and Europe's Energy Security», en S. E. Cornell y N. Nilsson (eds.), *op. cit.,* pp. 141-153.
[1007] N. Norling, *art. cit.,* pp. 127, 129.

(que lo llevaría a las fronteras con Georgia e Irán) a fines de 2013.

Todos estos proyectos realzan la posición de Turquía como *hub* energético de la UE, una carta que este país ha tratado de jugar para reforzar su relevancia estratégica y, con ella, su candidatura a la membresía de la Unión [1008]. Dijérase que todos los ductos que tienen que ver con los combustibles fósiles del Mar Caspio y del Oriente Próximo han de pasar necesariamente por Anatolia y que si los ductos facilitan la diversificación energética de la Unión también favorecen la *europeización* del Cáucaso Sur y, por qué no, del Asia Central [1009]. Turquía añade a la lista de posibles suministradores de petróleo a Irak (contando con que algún día se superarán los diferentes conflictos que condicionan el futuro de este país y podrá operar el oleoducto Kirkuk-Yumurtalik-Ceyhan, capaz de absorber hasta setenta millones de tons. año) y, entre los de gas, a Egipto, a Arabia Saudí incluso, a través del gaseoducto Egipto-Siria-Líbano, que alcanzará la frontera con Turquía este mismo año (2008). Por él podrían fluir hasta diez mil millones de metros cúbicos de gas con destino a la UE. Además Turquía se ilusionó con el proyecto de trazar un oleoducto *trans-anatolio,* uniendo Ceyhan, en el sur del Mediterráneo, con Samsun, en la costa del Mar Negro.

Sin embargo, la posición de Turquía no es tan fuerte ni es tan imprescindible como sus gobernantes están interesados

---

[1008] C. Echeverría, «El factor geoestratégico de la adhesión de Turquía a la UE», *Política Exterior,* n.º 110, marzo-abril de 2006, pp. 121-130, V. Ozdemir, «Turkey's Role in European Energy Security», en S. E. Cornell y N. Nilsson (eds.), *op. cit.,* pp. 99-114; N. Devlet, «Turkey's Energy Policy in the Next Decade», *Perceptions. Journal of International Affairs,* vol. IX, n.º 4, Invierno 2004-2005, pp. 71-90; P. Ipek, «The Aftermath of Bakú-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Challenges ahead for Turkey», *ib.,* vol. XI., n.º 1, Primavera 2006, pp. 1-17.

[1009] V. Ozdemir, *art. cit.,* p. 108.

S. E. Cornell y N. Nilsson (eds.), *Europe's Energy Security. Gazprom's Dominance and Caspian Suplies Alternatives,* Washington-Estocolmo, *Central Asia-Caucasus Institute &Silk Road Studies Program,* 2008, www.silkroadstudies.org

en presentar. Turquía es un país que, como la mayoría de los países miembros de la UE, es sumamente dependiente en su cesta de consumo energética de la importación de combustibles fósiles [1010]. Turquía Importa el noventa por ciento del petróleo que necesita y la práctica totalidad del gas, del que Rusia aporta dos terceras partes. Para facilitar el suministro se construyó por debajo del mar Negro el gaseoducto *Blue Stream,* que llega hasta Ankara (con capacidad de dieciséis mil millones de metros cúbicos año), al que ha de agregarse el que corre desde Rusia al occidente turco (con capacidad de catorce mil millones de metros cúbicos año).

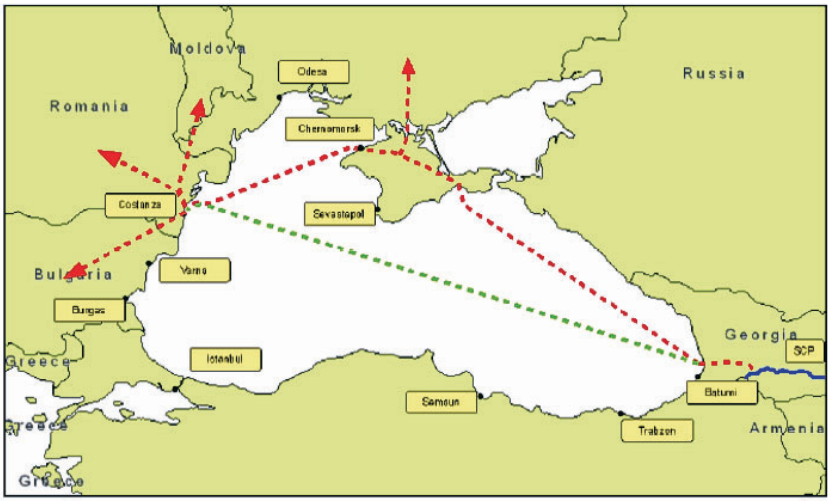
[1010] Sólo recientemente el Parlamento turco decidió aprobar la legislación necesaria para introducir la energía nuclear en su cesta energética. La primera central nuclear turca entrará en funcionamiento en 2013 y supondrá un cinco por ciento del consumo del país.

La tentación de alinearse con Rusia, su segundo socio comercial, en lugar de hacerle frente, en este gran juego energético, es recurrente y, en todo caso, se trata de un vecino cuyos intereses conviene tener siempre en cuenta. El control de ductos puede ser tanto o más importante que la titularidad de los combustibles, pero no cuando el titular cuenta con transportes alternativos. A Turquía el alineamiento con Rusia le garantizaría un abastecimiento en mejores condiciones y, probablemente, una capacidad de reexportación que hasta ahora se le prohibe, y a Rusia le permitiría mantener un sustancial control del suministro energético a la UE procedente de las antiguas repúblicas soviéticas. A tal efecto, es bueno recordar la propuesta rusa de extender el *Blue Stream* hasta los Balcanes (*Blue Stream II*). Así que Turquía es una palanca en el suelo que puede tomar tanto *Occidente* frente a Rusia como al revés [1011].

También Georgia está presente en realidades y proyectos. El país caucásico recauda cincuenta millones de dólares anuales por el tránsito de petróleo por el BTC y tiene derecho a un 5% del gas que circula por el BTE (además de a la adquisición de cantidades mayores a precios preferentes). Asimismo, Georgia ha ofrecido una alternativa al proyecto *Nabuco,* el *White Stream* o GUEU, consistente en un gaseoducto que enlazaría con el BTE hasta Supsa, en la costa georgiana del Mar Negro, para desde allí dirigirse a la de Ucrania (Crimea) y proseguir, sea a Rumania y Bulgaria, sea a Polonia, Lituania y Eslovaquia. Se duda, sin embargo, de la capacidad de Georgia, traspasada de conflictos internos y bajo la vecindad hostil de Rusia, para manejar un proyecto tan ambicioso.

Rusia, como puede suponerse, se opone radicalmente a proyectos como *Nabuco* o el *Transcaspiano,* en tanto no se

[1011] V. Ozdemir, *art. cit.,* p. 112.



S. E. Cornell y N. Nilsson (eds.), *Europe's Energy Security. Gazprom's Dominance and Caspian Suplies Alternatives,* Washington-Estocolmo, *Central Asia-Caucasus Institute &Silk Road Studies Program,* 2008, www.silkroadstudies.org

le permite controlarlos, pues están llamados a terminar con su privilegiada posición en el suministro de combustibles fósiles, especialmente gas, a un alto número países de la Unión Europea. Al mismo tiempo, Rusia ha de hacer frente a críticas por una eventual incapacidad para satisfacer la demanda europea con los niveles de producción de los campos siberianos, que requieren grandes inversiones para su mejora y mayor productividad, y por las falencias de las redes de transporte, provocadas por averías y fallos técnicos, acciones terroristas o boicoteo de países en tránsito, como Ucrania, en el marco de las diferencias recurrentes con *Gazprom* sobre precios y deuda pendiente, sintomáticas de graves diferencias políticas.

Es, pues, comprensible que Rusia trate de diseñar un escenario de cara al futuro que le permita conservar su hegemonía. Uno de sus componentes podría ser la conversión del Foro de Países Exportadores de Gas (*Gas Exporting Countries*

Forum, GEFT), creado en 2001, en un *cartel* bajo su liderazgo en posición parecida a la de Arabia Saudí en la OPEP, llamado a repartir los mercados y las rutas de exportación y a fijar los techos de producción y, por ende, maximizar los precios. *Gazprom* podría ser, asimismo, una de las vías para introducir gas iraní en Europa —Irán es miembro del Foro— mientras no cambien las circunstancias [1012]. Es sugerente que entre los quince miembros de GEFT no se encuentren Kazajstán ni Turkmenistán, por el designio ruso de mantener sus relaciones en el plano estrictamente bilateral en el que sus derechos contractuales, unidos a su posición de superioridad, hacen más patente la dependencia.

El otro componente de la estrategia rusa es la construcción de ductos que le permitan alcanzar los países de la UE sin intermediarios. Por lo que hace al petróleo el propósito se ha traducido en el oleoducto que une Burgas (Bulgaria) y Alexandropoulis (Grecia). Este oleoducto aliviaría, además, la presión sobre un espacio tan delicado como el del Mar Negro y los estrechos turcos por el que Rusia viene exportando alrededor de ciento cincuenta millones de tons. año (tres veces la capacidad máxima del BTC), lo que supone el paso de ocho mil petroleros anuales. No obstante, el petróleo de Kazajstán llegaría a Burgas en tanqueros procedentes del puerto de Novorossyisk, en el Mar Negro, término del oleoducto del *Consorcio del Caspio,* con una capacidad de cincuenta millones de tns. año. Eventualmente cabe considerar la construcción de un segundo oleoducto en paralelo al actual si lo requiere una exportación creciente.

El gas contaría, por su parte, con un gaseoducto al norte (*North Stream*) y otro al sur (*South Stream*). El primero,

[1012] Aunque Qatar es miembro del Foro se considera muy probable que no se integrará en el *cartel,* dadas sus relaciones con los países e inversores *occidentales,* que han aportado sesenta mil millones de dólares US a los proyectos de LNG.

S. E. Cornell y N. Nilsson (eds.), *Europe's Energy Security. Gazprom's Dominance and Caspian Suplies Alternatives,* Washington-Estocolmo, *Central Asia-Caucasus Institute &Silk Road Studies Program,* 2008, www.silkroadstudies.org

bajo el mar Báltico, llegaría hasta Alemania; el segundo, bajo el Mar Negro, alcanzaría Bulgaria, con ramales al sur y al norte de Italia (y Austria). Por añadidura, *Grazprom* ha tratado de comprar las redes locales de Ucrania, Georgia, Bielorrusia, Hungría y Polonia, y ha adquirido paquetes de control en Serbia. En enero de 2008 *Gazprom* se hizo incluso con el cincuenta por ciento de la empresa austriaca prevista como centro de distribución de *Nabuco* en Baumgarten (Austria).

Estos proyectos, bien recibidos en general en los países beneficiarios (el excanciller alemán Gerrhard Schroeder, es el *hombre de Gazprom* en Alemania y, en Italia, la ENI ha suscrito el 1 de junio de 2007 un acuerdo con el gigante ruso del gas), lo han sido muy mal en los países *rebasados.* El *North Stream* ha sido comparado en Polonia y en los países bálticos, con notable exageración, con el Pacto nazi-soviético (Molo-

tov-Ribentropp) de 1939. El *South Stream* arruinaría las expectativas de Turquía alimentadas por el *Blue Stream II* y puede considerarse como un medio para influir de manera determinante sobre las decisiones turcas, alejándola del proyecto *Nabuco* y volviendo a poner en vía muerta el *Transcaspiano.*

Con independencia de las consideraciones medioambientales que quepa hacer, especialmente referidas a la incidencia del consumo de energía mediante combustibles fósiles en el amenazante cambio climático, reducir la dependencia energética de los países miembros de la UE de combustibles importados y diversificar en todo caso las fuentes de suministro y no sólo los ductos que lo garantizan son objetivos apenas discutibles desde el punto de vista de la seguridad energética y de la economía. Quienes insisten en la necesidad imperiosa de que los miembros de la Unión hagan suya la política que propugna Estados Unidos para la región del Caspio y el Oriente Próximo encuentran en esta argumentación un aliado objetivo de indudable eficacia dialéctica. Rusia puede mejorar, sin duda, la seguridad en el abastecimiento, pero al tiempo refuerza la dependencia energética de los miembros de la UE.

De ahí que la solidaridad (que invoca el tratado de reforma de Lisboa, diciembre de 2007 [1013]) es en la práctica, dentro del respeto de la soberanía de cada Estado miembro en la composición de su combinación energética y su política exterior para garantizar sus fuentes de suministro, inapreciable; la desunión sobre la política energética común que, de hecho, se advierte en las instancias europeas a pesar de las declaraciones de la Comisión y de los Consejos, conduce a la expresión del malestar por la penetración de intereses rusos en las mesas decisorias, políticas, financieras, comerciales, industriales, de conspi-

[1013] Artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

cuos miembros de la Unión y, no digamos, de otros menos conspicuos, pero aún más dependientes.

Eso explicaría una situación compleja en la que hay quienes reclaman *mano dura* con Rusia, para exigirle que admita la inversión en el sector energético ruso en términos de reciprocidad, o con *Gazprom,* para impedirle abusos en su posición dominante en el mercado europeo y prácticas anticompetitivas. Si Rusia puede amagar con su hegemonía en el mercado europeo, también la Unión puede replicar con la dependencia rusa de unas exportaciones de gas que suponen el setenta por ciento de sus exportaciones de este combustible, o de una relación comercial con la UE que supone el sesenta por ciento del total de su comercio exterior y la mitad de las inversiones extranjeras en Rusia. ¿Quién es, pues, más dependiente de quien? Si la realidad es de *interdependencia* ¿por qué no aprovechar una relación que es de ida y vuelta? [1014] ¿Por qué no dotar de contenido al partenariado de la energía lanzado en 2000, con ocasión de la sexta cumbre UE-Rusia? Debe decirse, sin embargo, que la política de bilateralización Estado-a Estado promovida por Rusia con los miembros de la Unión y secundada, atendiendo a sus propios intereses, por países como Alemania, Italia o Francia, encuentra un coadyuvante, tal vez involuntario, en el obstruccionismo a la cooperación con Rusia que otros, como Polonia y Estonia, practican en las instancias europeas.

Quienes propugnan esta clase de planteamientos instan lógicamente a una mayor implicación de la Unión Europea en la gestión y solución de los conflictos étnicos y territoriales de una región que probablemente Rusia prefiere mantener en un estado de dosificable inestabilidad, pero también advierten a las instituciones de la Unión que si

---

[1014] Z. Baran, «Developing a Cohesive EU Approach to Energy Security», en S. E. Cornell y N. Nilsson (eds.), *op. cit.,* p. 157.

quieren contar con los combustibles del Caspio o del Asia Central más vale que renuncien en adelante a cualquier *liaison* con otros objetivos políticos por nobles que sean (democratización, reconocimiento efectivo de los derechos humanos...), respetando lo que, en términos delicados, pueden llamarse las *idiosincrasias locales.* «No se puede ser posmoderno en la región del Caspio», se ha dicho [1015]. Los recursos energéticos son limitados en un mercado con demanda creciente y a los productores y exportadores no les faltan clientes, China en particular. Este país, que en el pasado ha captado una cuota insignificante de combustibles de Rusia y de las antiguas repúblicas soviéticas del Asia central, ha iniciado con ella una política de compra y creación de redes de transporte muy estimables. Hay en marcha desde 2004 un oleoducto para canalizar a China occidental petróleo kazajo (cuatrocientos mil barriles día) y en el otoño de 2007 ha comenzado la construcción de un gaseoducto para transportar a China gas turkmeno. Y para estas repúblicas siempre está Rusia. De hecho en mayo de 2007 Kazajstán y Turkmenistán concluyeron con Rusia un acuerdo para la construcción de un nuevo gaseoducto.

Aunque se ha objetado que «respaldar a *autócratas amigos* raramente optmiza la seguridad energética en su concepto más amplio», parece que abundan los diplomáticos, funcionarios y directivos de empresa encantados con los acuerdos de cooperación y partenariado energético concluidos en 2006 con Azerbaiyán y con Kazajstán porque desvinculan la energía de los compromisos con la democracia y los derechos humanos presentes en la PEV, no siempre compatibles con los negocios energéticos bajo control de la familia Aliyev

[1015] R. L. Larsson, «Europe and Caspian Energy: Dodging Russia, Tackling China, and Engaging the U.S.», en S. E. Cornell y N. Nilsson (eds.), *op. cit.,* p. 25.

(en Azerbaiyán) y la familia Nazarbayev (en Kazajstán). Se llama la atención, asimismo, sobre el respetuoso silencio con que los líderes europeos contemplan el proceso antidemocrático que experimenta Turkmenistán tras la muerte (diciembre de 2006) del Presidente Nizayov [1016].

A fin de mejorar las relaciones de la UE con los productores de energía, los países de tránsito y los consumidores en el denominado *diálogo sobre la seguridad energética,* la Comisión insiste en la *Sinergia del Mar Negro* en que el objetivo consiste en fomentar la armonización jurídica y normativa a través de la *Iniciativa de Bakú* (aprobada en el Consejo de noviembre de 2006, Transportes, Comunicaciones y Energía) en el contexto de la PEV y el diálogo entre la UE y Rusia en materia de energía. Este objetivo se perseguirá también a través de la extensión, cuando proceda del Tratado de la Comunidad de la Energía a Moldavia [1017], Turquía y Ucrania, así como en el contexto de los memorandos de acuerdo con Azerbaiyán y Ucrania, los acuerdos comerciales y de colaboración y cooperación, las negociaciones de adhesión a la OMC y, en su caso, los acuerdos bilaterales en el ámbito de la energía. Se propone asimismo colaborar estrechamente con los socios regionales para aumentar la estabilidad energética mediante la construcción de nuevas infraestructuras en el sector energético y la modernización de las ya existentes. Por otra parte, visto el aumento del volumen de petróleo transpor-

[1016] R. Youngs, «Europe's External Energy Policy: Between Geopolitics and the Market», *CEPS Working Document,* n.º 278, noviembre de 2007, pp. 12-13, 15.

[1017] El Tratado había previsto (artículo 96) que, previa solicitud presentada al Consejo Ministerial (compuesto por dos representante de la Comunidad Europea y uno de cada una de las demás partes contratantes con derecho a voto) en el plazo de seis meses desde la fecha de entrada en vigor (el 1 de julio de 2006), se aceptaría a Moldavia como observador.

tado por el Mar Negro, la Comisión subraya el especial interés que tiene la UE en que su labor de cooperación en la región incluya una dimensión «petróleo sostenible y ecológico», doble propósito de difícil consecución [1018].

[1018] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM (2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, p. 5, pár. 3.4.

EPÍLOGO

¿Es la vecindad, alternativa, freno o primer paso para la membresía?

El lanzamiento por la Comisión Europea el 11 de marzo de 2003 de la estrategia sobre una *Europa más amplia* —y sus desarrollos posteriores— con el objetivo de diseñar un nuevo marco para las relaciones con los países del entorno próximo ha operado una suerte de sustitución —o suspensión— puede que inadecuada, del debate sobre los límites de la *Europa de la Unión* en la medida en que pretende elaborar una política de vecindad aplicable, sin la previa definición de aquellos límites, a países que la misma Unión considera europeos, aunque sin perspectivas, hoy por hoy, de adherirse a la UE por decisión de ésta y sea cual sea la vocación del *vecino a la fuerza.*

Aplicada a Estados *europeos* esta política de vecindad quiere evitar que las fronteras de la Unión se perciban como nuevas líneas divisorias en el continente, tratando de atraer a los vecinos a una relación que se propone privilegiada, pero que los deja al margen de la membresía y de las políticas —que se quieren separadas— que preparan para la adhesión a quienes se acepta como candidatos. No hay pasarelas de una política a la otra, pero hay *contaminación* y cabe dudar en esas circunstancias de la eficacia de la política de vecindad para satisfacer sus objetivos y del realismo de sus bases frente a *buenos vecinos* europeos que quieran ser miembros de la Unión. Mantener así la autonomía de la política de vecindad es una fuente de frustraciones, un elemento perturbador, un objeto de contestación para quienes quieren dar un salto de calidad. Más aún cuando de los ve-

cinos reclama la Unión condiciones similares a las que exige para la membresía, sin premio a cambio.

Es, precisamente, el entorno próximo de los vecinos europeos el que incide de forma más notoria en el debate sobre los *límites de Europa* a través, sobre todo, de las relaciones que para esa *Europa más amplia de vecinos europeos* puedan existir entre la «vecindad» y la «membresía». Desde este punto de vista sería posible afirmar que las «líneas divisorias» que la política europea de vecindad pretende evitar no sólo se manifiestan en las dificultades inherentes a la gestión de las nuevas fronteras exteriores de la Unión, sino respecto de la situación de aquellos países que, con independencia de haber formulado una «opción a favor de Europa», sólo podrán aspirar, por el momento —¿tal vez por siempre?— a estar *lo más cerca* políticamente de ella.

En efecto, la puesta en marcha de la PEV coincide con una cierta desorientación respecto de los límites geográficos máximos de la Unión Europea y no ha operado como una cláusula de cierre del debate sobre los límites de la Europa de la Unión. De hecho, aunque esta política evidencia que la Unión tiene presente la existencia —y, sobre todo, la necesidad— de aquellos límites, la Unión se ha mostrado insegura a la hora de fijarlos. Esta circunstancia y los términos en los que ha sido diseñada la PEV han tenido por consecuencia que esta política se resuelva como un elemento adicional y, siquiera, perturbador en aquel debate.

Los términos en los que la estrategia relativa a una *Europa más amplia* se estructura expresan la pretensión de la Unión de articular las relaciones en su entorno próximo —los países llamados a ser vecinos, europeos o no— con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación. A todos ellos ofrece la Unión lo que pretende ser una vecindad privilegiada caracterizada por una integración

económica más estrecha con la Unión Europea que incentive a su vez reformas en los vecinos que les acerquen a los «valores de la Unión». La Comisión Europea habla de una «oferta de beneficios concretos y relaciones preferentes dentro de un marco diferenciado que responda a los avances logrados por los países socios en la labor de reforma política y económica».

Sin duda uno de los mayores problemas a los que se enfrenta la PEV así diseñada es que el respeto de tales «valores», que encuentran su más clara concreción en el Tratado de la Unión Europea [1019] y son la única llave que abre la puerta de la Unión a los «Estados europeos», no sirve para *salir de vecino* a los europeos *obligados* a asumir esta condición. La política de vecindad genera así, respecto de países europeos que han formulado una *opción por Europa,* una categoría coactiva diseñada unilateralmente por las instituciones de la Unión y participada sólo en sus aplicaciones por beneficiarios que, en su fuero interno, pueden considerarse damnificados, mal o peor tratados que los candidatos a la membresía reconocidos por la Unión y potenciales o efectivos destinatarios de políticas de preadhesión. No cabe suponer que en estas condiciones la política de vecindad pueda sustentar de manera sólida y estable una Europa más amplia que la Europa de la Unión.

Si el incentivo de una futura adhesión se ha demostrado un catalizador suficiente —casi necesario— para las reformas en los países que iniciaron o se encuentran todavía en el camino a la adhesión, la oferta un acercamiento sin perspectivas de adhesión puede no llegar a operar el mismo efecto.

Es ilusorio imaginar que podrá evitarse la cuestión de la adhesión a la Unión Europea de un país situado en el conti-

[1019] Artículo 2 del TUE resultante de la reforma adoptada en Lisboa en diciembre de 2007.

nente europeo que cumpliendo los *criterios de Copenhague bis* y siendo, por lo tanto, un *buen vecino,* se promueva como candidato. En este sentido todo intento de encontrar una definición del concepto de vecindad en Europa que no haga una sola mención a una eventual adhesión se ha revelado como provocación, más que contribución a una clarificación. De hecho, así se puede concluir de algunos de los Estados, *europeos* según la misma Unión, llamados a ser vecinos. Este sería el caso notorio de Ucrania cuya opción a favor de Europa no ha sido suficiente para ganarse la voluntad favorable que le abra las puertas de la estrategia de preadhesión, de la que se prefiere no hablar oficialmente, aunque se piense constantemente en ella. Menos notorio, quizás, es el caso de Moldavia confinada también a la vecindad a su pesar y para quien el acercamiento a la Unión Europea, aunque sea de la mano de la política europea de vecindad, resulta una estrategia de supervivencia [1020].

[1020] En la clasificación de países ofrecida por M. Emerson, G. Noutcheva y N. Popescu, a la luz de la experiencia de la aplicación de la PEV, Ucrania y Moldavia aparecen como Estados *deseosos* que además «dont't take "no" for an answer», lo que para estos autores siginifica que «the partner state considers the EU'refusal of membership perspective to be unsustainable in the long run if it sticks to its European ambitions, and therefore considers the EU's lack of incentive itself to lack credibility» (M. Emerson, G. Noutcheva, N. Popescu, «European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an "ENP plus"», CEPS, *Policy Brief,* N.º 126, March 2007, p. 11). Estos autores identifican cuatro grupos de Estados: los socios *deseosos,* que no sólo aspiran a cultivar una asociación fuerte con la UE —incluso, si pudieran, la condición de miembro- sino que también aceptan las reformas internas que ello implica; los socios *pasivos,* que están dispuestos a desarrollar una relación más sustantiva con la UE pero que no son propicios a las reformas internas; los *renuentes,* que no son entusiastas ni de fortalecer los lazos con la UE ni de las reformas internas; los *excluidos,* a los que la UE considera inelegibles para la PEV a causa de las grandes divergencias en sus orientaciones normativas o políticas o que se han excluido ellos mismos (*op. cit.,* p. 7).

Pero no para todos los países *europeos* llamados a ser vecinos la vecindad es una alternativa a la membresía. El caso de Bielorrusia, en este sentido, supone un buen ejemplo de un Estado que ni siquiera se encuentra en el punto de partida necesario, más allá de su proximidad, para ser considerado vecino y, llegado el caso, un buen vecino [1021]. De otro lado, la Federación de Rusia, sin pronunciarse sobre los límites de la Europa de la Unión, no se postula ni como candidato a la membresía ni como vecino [1022], prefiriendo un entorno estratégico que reconozca su condición de gran potencia, lo que obliga a un diseño compartido de la relación con la UE que supere los recelos del pasado y maneje adecuadamente la interposición de otros sujetos y actores en el mismo espacio.

La consolidación de la PEV no ha supuesto una modificación de sus postulados básicos en lo que se refiere a la condición de sus beneficiarios como vecinos *tout court.* La Unión mantiene así la cuestión de sus límites dentro de la *ambigüedad constructiva* [1023] a la que se viene acogiendo de forma pragmática.

Cuando en marzo de 2003 se lanzó la iniciativa *Una Europa más amplia* la Comisión se esforzó en distinguir entre vecindad y adhesión. Así afirmó que: «Los problemas prácticos planteados por la proximidad y la vecindad debe considerarse que es independiente de la cuestión de la adhesión a la UE» [1024]. «Desde el lanzamiento de esta política —sigue

---

[1021] Obviamente, en la clasificación manejada en la nota anterior, Bielorrusia figura entre los *excluidos* (*op. cit.,* p. 11).

[1022] Siguiendo con las categorías aquí manejadas, Rusia es un Estado *autoexcluido* de la PEV.

[1023] G. Avery, «An ever-wider Europe? Where will the EU's borders end?», CEP, *Challenge Europe.Issue 16. Europe@50:* back to future, febrero de 2007, p. 109.

[1024] *Una Europa más amplia,* p. 5. La frase está mal construida. Si el sujeto está en plural («los problemas prácticos») el verbo y el predicado deberían también estarlo.

la Comisión en el *Documento de Estrategia sobre la PEV*—, la UE ha subrayado que ofrece los medios para reforzar las relaciones entre la UE y los países socios, que se distingue de las posibilidades ofrecidas a los países europeos en virtud del art. 49 del Tratado de la Unión Europea» [1025].

Sin embargo, la pretendida distinción entre vecindad y adhesión se reveló difícil desde un principio cuando la Comisión advierte —ya en el Documento *Una Europa más amplia*— que la falta de perspectivas de adhesión se plantea de manera diferente en los supuestos señalados en función del marchamo de *europeidad* del país vecino. Para los países del sur del Mediterráneo, «países mediterráneos no europeos» —dice—, la perspectiva de su potencial adhesión ya ha sido resuelta para descartarla. Mientras que hay «casos que permanecen abiertos, como el de los países europeos que ha expresado claramente su deseo de entrar en la UE» [1026].

El Parlamento Europeo es la institución que más claramente parece apostar por este eventual salto de calidad. En la Resolución de 20 de noviembre de 2003, relativa a *Una Europa más amplia,* consideró que: «La nueva política... no sólo no es contraria a las aspiraciones de algunos países europeos vecinos de adherirse a la UE..., sino que aunque no coincide con la política de ampliación, puede constituir un elemento importante para la aproximación de estos países a la capacidad de poder presentar, sobre la base de los progresos realizados en la aproximación a los niveles de la Unión, una solicitud de ingreso de conformidad con el art. 49 del Tratado de la Unión» [1027]. Asimismo, «[h]ace hincapié, mientras tanto, en que, de conformidad con el art. 49 del TUE, cualquier Estado europeo que respete los principios

---

[1025] *Documento de Estrategia,* p. 3.
[1026] *Una Europa más amplia,* p. 5.
[1027] Párrafo 14.

de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión y *subraya que el reconocimiento inequívoco del derecho de los países que expresen sin ambigüedades sus aspiraciones europeas,* como Ucrania y Moldavia, a alcanzar la categoría de Estados miembros de la UE cuando satisfagan todos los criterios políticos y económicos necesarios para ello debería significar un poderoso incentivo para la cooperación de todos ellos en el marco de la iniciativa de una Europa más amplia» [1028].

Más recientemente, en la Resolución de 19 de enero de 2006 sobre la PEV, se afirma: «Considerando que la PEV incluye... a aquellos países vecinos que han mantenido una larga y estrecha relación con la UE pero que no pueden convertirse en miembros de la Unión, y considerando que *este hecho no afecta en absoluto al mencionado derecho de los países europeos a solicitar su adhesión a la UE, ...* destaca que el proceso de ampliación debe ir acompañado por una política de vecindad ambiciosa, flexible y consistente como una alternativa para aquellos países europeos que no son actualmente Estados miembros de la Unión y no pueden o no desean adherirse a ella, si bien comparten los valores de la UE y están dispuestos a participar en el proyecto europeo» [1029].

Una afirmación que está en la línea de la *dimensión continental* que para sí reclama la *Europa de la Unión.*

Pero, como se dijo, la perspectiva de adhesión para los *socios europeos* se vaticina —si se da— a un medio/largo plazo. Así lo expresa la Comisión cuando manifiesta que «[e]l objeto de la nueva política de vecindad es establecer un marco para el desarrollo de las nuevas relaciones, *que, a medio plazo, no incluirá la perspectiva de adhesión o un papel en las institu-*

[1028] Párrafos 14 y 15, énfasis añadido, DO [2004] C 87 E.
[1029] Considerado 3 y párrafo 3.

ciones de la UE». Y añade que «[c]ualquier decisión que se adopte sobre la futura expansión de la UE irá acompañada de un debate sobre los *límites geográficos máximos de la UE*» [1030]. Un medio y largo plazo que la misma Comisión fija «en la próxima década o un período más largo» [1031].

En el mismo sentido se expresa el Consejo Económico y Social en el Dictamen emitido sobre *Una Europa más amplia,* cuando refiriéndose a los futuros vecinos europeos, afirma que «queda excluida de forma explícita la cuestión de las perspectivas de adhesión, es decir, ni se afirma ni se descarta nada» [1032].

¿No se afirma ni descarta nada, incluso para el Cáucaso meridional? ¿Podría la política de vecindad abierta a Armenia, Azerbaiyán y Georgia marcar el comienzo del proceso hacia una futura adhesión a la Unión Europea? [1033] o, por el contrario, ¿son las relaciones preferentes propugnadas por la PEV, como alternativa a la membresía, el máximo peldaño al que pueden aspirar los Estados de la región transcaucásica? Aunque la solución final es difícil de prever [1034], lle-

---

[1030] *Una Europa más amplia,* p. 5. Véase, en el mismo sentido, las declaraciones de Günter Verheugen cuando era miembro de la Comisión Europea (Speech/04/114, «The European Neighbourbood Policy, de 19 de marzo de 2004, p. 5); y de la actual Comisaria Benita Ferrero-Waldner con ocasión de la presentación de los primeros Planes de Acción en el marco de la PEV («Let's be clear about what ENP is, and what it is not. It is not an Enlargement policy. It does not close any doors to European countries that may at some future point wish to apply for membership, but it does not provide specific accession prospect either», Speech/04/529, de 9 de diciembre de 2004).

[1031] *Una Europa más amplia,* p. 9.

[1032] Dictamen del Consejo Económico y Social sobre «Una Europa más amplia», de 11 de diciembre de 2003 (DO [2004] C 80).

[1033] V. Oskanian, «Armenia in Europe: Coming home», *Marco Polo Magazine* 6/2004, pp. 4-5.

[1034] A. Grigorian, «The EU and the Karabakh conflict», en *The South Caucasus: a challenge for the EU,* Institute for Security Studies/Institut d'études de Securité, Chaillot Papers n.º 65, December 2003, p. 140.

gar al punto más cercano posible a la Europa de la Unión pero sin formar parte de ella es hoy por hoy y, según se dijo, la única alternativa en un futuro que se vaticina a medio e, incluso, largo plazo. La adhesión de Turquía a la Unión Europea será, en cualquier caso, la que podría marcar el planteamiento de la eventual membresía en la Unión de Armenia, Azerbaiyán y Georgia (¿cuentan con algunos rasgos de los que para la UE dibujan el retrato robot de los posibles candidatos?).

De momento, en el *Documento de Estrategia* de la Comisión sobre la PEV se afirma que los *valores de la Unión* «subyacen a la adhesión de Armenia, Azerbaiyán y Georgia al Consejo de Europa y la OSCE» [1035].

Mayores perspectivas parece ofrecer la Recomendación destinada al Consejo sobre la política de la UE respecto del Cáucaso meridional [1036], de 26 de febrero de 2004, en la que el Parlamento Europeo, tras considerar que «todos los países del Cáucaso meridional son miembros del Consejo de Europa y de la OSCE, lo que subraya el *destino común que comparten con Europa*», llega a afirmar que «esos países han subrayado en numerosas ocasiones su *vocación europea* y han mostrado un profundo *interés en acercarse a la UE con vistas a solicitar su adhesión a largo plazo...*» [1037].

Se trata de una posibilidad que, si bien remota y muy a largo plazo, no ha sido explícitamente excluida para los socios europeos que participan en la PEV. Así, la Comisión, al hacer balance de esta política tras cerca de dos años de aplicación, advertía que «La PEV se distingue del proceso de ampliación de la UE», en la medida en que «cabe perfecta-

---

[1035] *Documento de Estrategia,* p. 12.

[1036] Recomendación destinada al Consejo sobre la política de la UE respecto del Cáucaso Meridional, de 26 de febrero de 2004 (DO [2004] C 98 E/193).

[1037] Considerados A y C.

mente mantener una cooperación más estrecha con los países socios, sin perspectivas concretas de adhesión, y, en el caso de los países vecinos europeos, sin prejuzgar su evolución futura de sus relaciones con la Unión Europea, de conformidad con las disposiciones del Tratado» [1038]. Lo que la Comisión repite en las conclusiones de esta misma Comunicación, añadiendo que, «con independencia de esa perspectiva, es preciso trabajar en pos de la aplicación satisfactoria de los programas de reforma acordados, con objeto de que todos los países vecinos se aproximen a la Unión» [1039].

[1038] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la Consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 diciembre de 2006, p. 2.

[1039] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la Consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 diciembre de 2006, p. 14.

ÍNDICE DE CUADROS Y MAPAS

1. **Mapa de Turquía** 64
2. **Cuadro sobre los acuerdos de la UE con los países vecinos** . 189
3. **Ucrania en el seno de la Confederación polaco-lituana (ss. XVI-XVII)** 212
4. **Mapa político de la actual Ucrania** 216
5. **Mapa de Moldavia** 230
6. **Grupos étnicos presentes en Moldavia** 235
7. **Mapa de Bielorrusia** 239
8. **Mapa de Rusia de inicios del s. XVII** 257
9. **El Imperio Ruso en un mapa de 1820** 259
10. **El límite entre el Imperio Ruso y el Kanato de Siberia en tiempos de Iván el Terrible, según V. V. Nicolaev** 261
11. **Evolución del estatuto territorial de los Estados bálticos y Kaliningrado** 293
12. **Mapa del Cáucaso Sur** 315
13. **Mapa del GUUAM** 320
14. **Mapa de Armenia** 336
15. **Mapa de Azerbaiyán** 347
16. **Mapa de Georgia** 357
17. **Mapa de Nagorno-Karabaj** 373
18. **Mapa de Abjasia** 383
19. **Mapa de las fronteras caucásicas de la Federación de Rusia** . 391
20. **Mapa de las regiones de Georgia (Azaria)** 396
21. **Mapa del Mar Negro y de sus ribereños** 417
22. **Oleoducto BTC** 430
23. **Proyecto del gaseoducto *Nabuco*** 432
24. **Turquía como país de tránsito de petróleo y gas** 436
25. **Proyecto del gaseoducto *White Stream*** 438
26. **Oleoducto Burgas-Alexandropoulis** 440

Antonio Remiro Brotóns, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid. Director del Programa de Doctorado en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Asociado de *l'Institut de Droit International.* Principales publicaciones: *Derecho Internacional Público. 1. Principios Fundamentales,* Madrid, 1982; *La Acción Exterior del Estado,* Madrid, 1984; *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los Tratados,* Madrid, 1987; *Política exterior de defensa y control parlamentario,* Madrid, 1988; *Civilizados, Bárbaros y Salvajes en el Nuevo Orden Internacional,* Madrid, 1996; *Derecho Internacional* (autor principal), Madrid, 1997 (nueva edición, Valencia, 2007); *El caso Pinochet. Los límites de la impunidad,* Madrid, 1999; *La Organización Mundial de Comercio y el Regionalismo Europeo* (ed. con C. Espósito), Madrid, 2001; *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea* (ed. con I. Blázquez), Valencia, 2007.

Paz Andrés Sáenz de Santa María, Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Oviedo. Directora de la *Revista Española de Derecho Internacional.* Principales publicaciones: *El arbitraje internacional en la práctica convencional española, 1794-1978,* Oviedo, 1982, *Curso de Derecho internacional público* (con J. D. González Campos y L. I. Sánchez Rodríguez), 9.ª ed., Madrid, 2008, *Materiales de Prácticas de Derecho internacional público* (con J. D. González Campos y L.I. Sánchez Rodríguez), 3.ª ed., Madrid, 2002; *Introducción al Derecho de la Unión Europea* (con J. A. González Vega y B. Fernández Pérez), 2.ª edic., Madrid, 1999.

Luis Pérez-Prat Durbán, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Director de la *Revista Electrónica de Estudios Internacionales.* Principales publicaciones: *Derecho Internacional* (A. Remiro, autor principal), Madrid, 1997 (nueva edición, Valencia, 2007); *Sociedad civil y Derecho Internacional,* Valencia, 2004; *La Provincia del Derecho Internacional,* Madrid, 2004.

Rosa Riquelme Cortado, Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Murcia. Principales publicaciones: *España ante la Convención sobre el Derecho del Mar. Las Declaraciones formuladas,* Murcia, 1990; *La intervención de terceros Estados en el proceso internacional,* Madrid, 1993; *Derecho Internacional* (A. Remiro, autor principal), Madrid, 1997 (nueva edición, Valencia, 2007); *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU,* Madrid, 2000; *Las reservas a los tratados. Lagunas y ambigüedades del régimen de Viena,* Colección Estudios de Derecho, Murcia, 2004; *Derecho Internacional. Entre un orden global y fragmentado,* Madrid, 2005.

Tabla Gratulatoria

Las siguientes Instituciones colaboran en las actividades de la Academia Europea de Ciencias y Artes-España, y financian sus proyectos:

- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte
- Generalitat de Catalunya
- Gobierno Vasco
- Principado de Asturias
- Junta de Andalucía
- Diputación General de Aragón
- Generalitat Valenciana
- Junta de Extremadura
- Comunidad de Madrid
- Promomadrid, S.A.

La Academia Europea de Ciencias y Artes-España quiere expresar su agradecimiento a la Comunidad de Madrid por la cesión desde el año 1999 del inmueble de la calle Sagasta en el que tenemos ubicadas nuestras oficinas en Madrid.