

---

---

## EL AÑO QUE VIVIMOS PELIGROSAMENTE: LA UNIÓN EUROPEA Y SU VECINDARIO ORIENTAL EN 2008

CHARLES POWELL

---

---

### INTRODUCCIÓN

**E**n su excelente contribución al Panorama Estratégico 2007-2008, José Ignacio Torreblanca, escribiendo sin duda bajo el impacto de la reciente firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007, auguraba con optimismo el «fin del atolladero constitucional» que venía padeciendo la Unión Europea desde la derrota del Tratado Constitucional en los referendos celebrados en Francia y Holanda en 2005. A su entender, la superación del mismo posibilitaría finalmente que la UE se proyectase «de una manera mucho más decisiva hacia el futuro y, especialmente, hacia fuera de sus fronteras» (1). Sin embargo, el rechazo del Tratado de Lisboa en el referéndum vinculante celebrado en Irlanda el 13 de junio de 2008 puso fin a esta esperanza, al menos a corto plazo, prolongando un tiempo más la incertidumbre sobre el proceso de reforma inaugurado con la aprobación de la Declaración de Laeken en 2001, y que excede ya los siete años de duración. Esta nueva crisis constitucional sin duda hizo mella en la credibilidad de la UE, dando alas a quienes la suelen criticar por dedicar demasiado tiempo y esfuerzo a reformas internas que no interesan a la opinión pública, en lugar de centrarse en los grandes retos a los que se enfrenta, como el cambio climático, la seguridad energética o la inmigración.

Como ha solido ocurrir durante otros episodios de extrema incertidumbre interna europea, el mundo no tuvo la deferencia de detenerse

---

(1) JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA, «*El fin del atolladero constitucional: nuevos líderes, nuevos instrumentos, desafíos pendientes*», en Varios Autores, Panorama Estratégico 2007/2008, Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano (Ministerio de Defensa, Madrid, 2008), p. 137 y ss.

para darle una oportunidad a la UE de poner tranquilamente su casa en orden. Como cabía temer, a lo largo de 2008 se produjeron varias crisis en la inmediata vecindad de la UE (sobre todo la oriental) que pusieron a prueba su unidad interna, la capacidad de liderazgo de sus máximos dirigentes, la versatilidad de sus instrumentos y políticas, y en última instancia, su capacidad para comportarse como un actor global relevante. La primera se produjo como resultado de la declaración de independencia de Kosovo, en febrero de 2008, y abrió heridas que no han quedado plenamente restañadas. La segunda tuvo como protagonista a Georgia, cuya invasión por tropas rusas en agosto dio lugar a lo que, a pesar de su brevedad, no dejaba de ser la primera guerra europea del siglo XXI. Rusia también protagonizó la tercera de estas crisis, plasmada en la interrupción del suministro de gas a Ucrania a finales de año, y por ende, a varios estados miembros de la UE. Estos tres conflictos suscitaron dudas y temores sobre la posibilidad de entablar una relación satisfactoria con Rusia, y también sobre la política de vecindad de la UE y su capacidad para exportar estabilidad y seguridad a los estados de su entorno inmediato.

Inevitablemente, estos conflictos y las tensiones que suscitaron aumentaron si cabe el interés de los ciudadanos de la UE por la campaña presidencial estadounidense y su desenlace en noviembre de 2008. Aunque las encuestas revelaron que, salvo muy contadas excepciones (Polonia), los europeos eran abrumadoramente partidarios del triunfo del candidato demócrata, Barack Obama, éste no dedicó gran atención a sus futuras relaciones con la UE durante una campaña cuyos perfiles domésticos fueron en aumento a medida que se agravaba la crisis financiera y económica internacional. De ahí que, al poco tiempo de producirse su notable victoria, ya se manifestaran serias dudas –tanto en Estados Unidos como en Europa– sobre el impacto que tendría el cambio de inquilino en la Casa Blanca sobre las relaciones transatlánticas.

## **LISBOA Y SU DIFÍCIL RATIFICACIÓN**

Como se recordará, uno de los propósitos que había inspirado –e incluso provocado– la apertura de este proceso de reforma había sido precisamente la constatación de que la UE debía adquirir un mayor protagonismo como actor internacional, más acorde con su peso económico y su ambición política. Aunque menos ambiciosos en este terreno de lo que

muchos hubiesen deseado, tanto el Tratado Constitucional como su sucesor, el Tratado de Lisboa, contemplaban modificaciones destinadas a dotar a la UE de mayor eficacia en este ámbito. Si acaso, los conflictos surgidos a lo largo de 2008, y que se analizan a continuación, no hicieron sino confirmar la necesidad de que la UE implementase cuanto antes dichas reformas, a fin de poder intervenir en ellos con mayor contundencia y eficacia. Por otro lado, el 'no' irlandés y su impacto sobre la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, podrían ralentizar la próxima ampliación de la UE a los Balcanes occidentales, de la que probablemente dependa la definitiva pacificación de la región (2). En suma, si bien algunos expertos habían exagerado las catastróficas consecuencias del Tratado de Niza sobre el proceso de toma de decisiones de la UE, existían motivos de peso por los cuales los veintisiete estados miembros no podían resignarse a no implementar el Tratado de Lisboa.

A la hora de analizar las causas del resultado negativo del referéndum irlandés, conviene recordar como punto de partida que la reconversión del Tratado Constitucional en Tratado de Lisboa fue una operación sumamente arriesgada. En definitiva, su objetivo no era otro que el de convencer simultáneamente a los partidarios de la integración, que Lisboa no suponía una modificación sustancial del Tratado Constitucional, y a sus detractores, que era una rectificación lo suficientemente profunda del mismo como para que franceses y holandeses pudieran darla por buena sin someterla a un segundo referéndum. Ello introdujo un elemento de ambigüedad (por no utilizar un término más contundente) claramente perturbador en los procedimientos de ratificación, que no favoreció precisamente la apertura de un debate público en profundidad sobre los contenidos y el alcance real del tratado, sobre todo en algunos Estados miembros. A corto plazo, la táctica adoptada pareció funcionar, sobre todo al producirse la ratificación parlamentaria en Francia en febrero de 2008 (3). Sin embargo, y tal y como habían vaticinado numerosos observadores, en el referéndum celebrado en Irlanda el 12 de junio de 2008, con una participación del 53.1% del censo, el Tratado fue rechazado por un 53.4% de la población frente a un 46.6% que acudió en su apoyo (4).

---

(2) Los siete países que la UE considera futuros estados miembros en potencia son Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Kosovo, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia.

(3) Los días 7 y 8 de febrero de 2008, en la Asamblea Nacional francesa hubo 336 votos a favor del Tratado de Lisboa y 52 en contra, con 17 abstenciones, mientras que el Senado lo aprobó con 265 a favor, 42 en contra y 13 abstenciones.

(4) Ver HUGO BRADY, «Precaución: Irlanda puede guillotinar Lisboa», ARI N.º 56/2008.

Los estudios demoscópicos realizados tras el referéndum no tardaron en concluir que el electorado irlandés rechazó el Tratado de Lisboa porque ni conocía su contenido ni lo comprendía (5). Entre quienes reconocían haberse abstenido (casi uno de cada dos irlandeses con derecho al voto), los principales motivos aducidos para explicar su conducta fueron su incompreensión de las cuestiones planteadas, la falta de tiempo para acudir a votar, o la sensación de no estar lo suficientemente bien informados al respecto. Entre quienes votaron en contra, el 42% de los encuestados justificó asimismo su rechazo alegando desconocimiento y falta de información; un 13% lo atribuyó a su temor a que Irlanda fuese dominada por «naciones más poderosas»; un 8% pensó que «representaba un mal tratado para Irlanda»; y un 5% dijo identificar Lisboa con una futura «pérdida de soberanía». Increíblemente, incluso entre quienes votaron favorablemente, era mayoritaria la sensación de que los partidarios del «no» habían defendido mejor sus posiciones (6).

Afinando un poco el análisis, muchos votantes jóvenes, la mayoría de los cuales votaron en contra, vieron en el Tratado de Lisboa una posible amenaza a la neutralidad de Irlanda en materia de política exterior. A muchos votantes habitantes de zonas rurales, conservadores por naturaleza, también les preocupó que el Tratado pudiera abrir la puerta a una reforma de la restrictiva legislación irlandesa en materia de aborto (e incluso a la legalización de matrimonios homosexuales). Además, en un momento de ralentización económica y aumento del desempleo, muchos ciudadanos temieron que el Tratado trajera consigo una mayor carga fiscal para las empresas, con la consiguiente pérdida de inversión extranjera. Finalmente, también jugó un papel el temor a que Irlanda perdiera su comisario y su peso institucional en el seno de la UE. Como se comprobará, casi todo ello parece sugerir que la mayoría de los votantes no leyó el texto del Tratado o no comprendió de qué se trataba, lo cual tampoco debe sorprendernos, dada la notable complejidad del mismo. A pesar del resultado, éste y otros estudios confirmarían que el apoyo a la UE entre los irlandeses seguía siendo muy superior a la media europea, incluso entre quienes habían votado en contra de Lisboa.

---

(5) Comisión Europea, 'Post-referendum Survey in Ireland', Flash Eurobarometer 245, 18 de junio de 2008, disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_full_en.pdf). Ver también MILLWARD BROWN IMS, «*Post-Lisbon Treaty referendum research findings. September 2008*».

(6) Ver también RAJ CHARI, «*¿Por qué rechazaron los irlandeses el Tratado de Lisboa? Un análisis de los resultados del referéndum*», ARI N.º 69/2008.

En vista de las dificultades padecidas a la hora de reconvertir el Tratado Constitucional en Tratado de Lisboa, los máximos dirigentes europeos no tardaron en descartar una posible reforma del mismo para tener en cuenta las sensibilidades del electorado irlandés, en vista de lo cual las autoridades de la isla comprendieron que lo que se esperaba de ellos (a diferencia de lo ocurrido tras el «no» francés y holandés) era ‘una solución irlandesa a un problema europeo’. Así pues, y tras complejas (aunque discretas) negociaciones ente el gobierno irlandés, la Comisión y la presidencia francesa de la UE, el Consejo Europeo de 11-12 de diciembre de 2008 prometió aprobar «las necesarias garantías jurídicas» para tranquilizar a la opinión pública irlandesa en relación con el alcance o ejercicio de las competencias de la UE en materia de fiscalidad; la compatibilidad del Tratado con la tradicional política de neutralidad de Irlanda; el nulo impacto de la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE sobre las disposiciones de la Constitución irlandesa en relación con el derecho a la vida, la educación y la familia; y la importancia concedida por la UE a la protección de los derechos de los trabajadores y a los servicios públicos, entendidos como instrumento de cohesión social y regional. Sin embargo, lo más notable fue la decisión del Consejo en relación con la futura composición de la Comisión, al aceptar que, cuando el Tratado entrase en vigor, se mantendría un comisario por cada estado miembro, una posibilidad ya contemplada –muy previsoriamente– en el articulado de Lisboa (7). (Una posible lección del referéndum irlandés sería precisamente que la UE no tuvo suficientemente en cuenta la enorme importancia atribuida a este comisario en los estados miembros de menor tamaño; según la rotación prevista en el Tratado, una tercera parte de los estados miembros siempre se verían privados de un comisario de su misma nacionalidad durante un periodo de cinco años). A cambio de todo ello, el gobierno irlandés se comprometió a convocar un segundo referéndum sobre el Tratado antes de que expirase el mandato de la Comisión Barroso (el 31 de octubre de 2009), suscitando la esperanza de que Lisboa pudiese entrar finalmente en vigor antes de concluir el año. En todo caso, ello supondría celebrar las elecciones al Parlamento Europeo previstas para el 4-7 de junio de 2009 sin haberse resuelto todavía el impasse constitucional, lo cual podría incidir negativamente en el nivel de participación popular, que ha decrecido dieciséis puntos porcentuales de media desde 1979, desde el 62% hasta el 45.5% registrado en 2004.

---

(7) Para una defensa reciente de la necesidad de mantener un comisario por cada estado miembro para garantizar la legitimidad y eficacia de la Comisión, ver JOHN TEMPLE LANG & EAMONN GALLAGHER, «*Essential steps for the European Union after the 'No' votes in France, the Netherlands and Ireland*», CEPS Policy Brief No. 166, Agosto 2008.

## **LA CRISIS DE KOSOVO, O LA POLÍTICA DEL MAL MENOR**

Aunque la región de los Balcanes ha sido una fuente de inestabilidad y preocupación para Europa desde hace ya varios lustros, resulta sorprendente la tensión internacional generada a lo largo de 2008 por la crisis de Kosovo, un territorio de apenas dos millones de habitantes. De acuerdo con la constitución de la República Federal de Yugoslavia de 1974, dicho territorio, el 90% de cuya población era de etnia albanesa y un 7% de etnia serbia, había gozado de cierta autonomía política. Sin embargo, tras la muerte de Tito, el presidente Slobodan Milosevic puso fin a esta situación en 1988, lo cual daría lugar a una brutal campaña de limpieza étnica por parte de las fuerzas militares y policiales serbias, que se saldó con la expulsión de casi la mitad de la población albano-kosovar y el asesinato de más de cinco mil civiles. La acción emprendida posteriormente por la OTAN contra Belgrado, que propició a su vez el abandono del territorio de unos cien mil serbo-kosovares, dio lugar a la adopción de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de junio de 1999, mediante la cual Kosovo quedó bajo administración internacional. Con el paso del tiempo, la Misión de Naciones Unidas para Kosovo (UNMIK) fue transfiriendo cada vez más competencias a las autoridades locales, situación oficializada mediante un acuerdo constitucional adoptado en 2001 sin participación alguna de Belgrado, aunque el enclave de Mitrovica, de mayoría serbia, retuvo una administración paralela. Esta situación generó una frustración creciente entre la población albano-kosovar, que dio lugar al violento estallido registrado en marzo de 2004, en el que unas cincuenta mil personas se movilizaron contra la minoría serbia y sus símbolos culturales y religiosos. En vista del deterioro de la situación, el Secretario General de la ONU recomendó que se acelerara la búsqueda de una solución permanente al status de Kosovo, sugerencia que fue formalmente aprobada por el Consejo de Seguridad en octubre de 2005. El Consejo también acordó poner las negociaciones en manos de un enviado especial, el ex presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari, que trabajaría estrechamente con un Grupo de Contacto formado por Francia, Alemania, Italia, la Federación de Rusia, Reino Unido y Estados Unidos. Casi de inmediato, se constató que, a excepción de Rusia, los demás miembros del grupo consideraban inevitable la independencia de Kosovo, y Serbia complicó aun más la situación al aprobar una nueva constitución, en septiembre de 2006, que no garantizaba adecuadamente la autonomía kosovar, confirmando si cabe los temores de la mayoría albanesa. Un mes después, Moscú advertiría que no aceptaría ninguna fórmula que no fuese asumible para Belgrado.

Tras varios meses de conversaciones entre los representantes de Kosovo y Serbia auspiciadas por la ONU, en febrero de 2007 Ahtissari presentó una propuesta que fue rechazada de inmediato por Belgrado, a pesar de lo cual el Secretario General de la ONU la elevó al Consejo de Seguridad, a la vez que hacía suyas las recomendaciones del enviado especial sobre el futuro status del territorio, según las cuales «la única opción viable para Kosovo es la independencia, supervisada durante un periodo inicial por la comunidad internacional». Aunque el llamado ‘plan Ahtissari’ no mencionaba explícitamente la independencia, contemplaba un traspaso de poderes de la UNMIK a las autoridades kosovares que hubiese permitido alcanzar dicho status en un futuro no muy lejano. Asimismo, preveía la creación de la figura del Representante Civil Internacional, que sería al mismo tiempo el representante especial de la UE, y la existencia de una misión militar dirigida por la OTAN, dotados ambos de competencias «considerables». Algunos estados pensaron que la sutil distinción establecida entre el plan y las recomendaciones de Ahtissari haría posible la aprobación del primero incluso tras el rechazo de las segundas, pero no fue así. Debido fundamentalmente a la oposición frontal de Rusia, el Consejo de Seguridad no pudo aprobar el plan, en vista de lo cual se impulsó una nueva ronda de negociaciones entre Serbia y los representantes kosovares bajo la mediación de una troika formada por Washington, Moscú y Bruselas, que concluyó en diciembre de 2007 sin haberse alcanzado un acuerdo (8).

En vista de este impasse, en el Consejo Europeo celebrado el 14 de diciembre de 2007 se produjo un importante debate sobre la crisis kosovar. La conclusión pública a la que se llegó fue que la situación existente era insostenible, en vista de lo cual la UE debería involucrarse al máximo, mediante la creación de una misión PESD para afianzar el estado de derecho, sumándose a la oficina del Representante Civil Internacional que coordinaría la presencia internacional en Kosovo, y realizando una aportación económica que ayudase a paliar la gravísima crisis económica por la que atravesaba el territorio. Anticipándose a una respuesta kosovar unilateral al fracaso de las negociaciones impulsadas por la troika, las conclusiones del Consejo Europeo incluyeron una observación un tanto peculiar, en el sentido de que «la resolución del status pendiente de Kosovo constituye un caso sui generis que no establece ningún precedente».

---

(8) Ver al respecto el excelente trabajo de MARC WELLER, «*Negotiating the final status of Kosovo*», Chaillot Paper n.º 114, Institute for Security Studies, Paris, December 2008.

Tal y como había adelantado en diciembre, el 4 de febrero la UE acordó por unanimidad la creación de la Misión de la Unión Europea para el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo), con el propósito de apoyar a las instituciones, autoridades judiciales y cuerpos y fuerzas de seguridad del territorio en «su avance hacia la viabilidad y plena asunción de sus responsabilidades», así como el nombramiento de un representante especial, Pieter Feith, para el territorio. Pocos días después se nombró al militar francés Yves de Kermabon jefe de dicha misión, que, tras un periodo transitorio de 120 días, debería sustituir a la UNMIK, contando para ello con casi 2.000 efectivos internacionales, entre policías, jueces, fiscales y agentes aduaneros de todos los Estados miembros (salvo Chipre), un cuerpo local de más de mil personas, y un presupuesto de 205 millones para sus primeros 16 meses de vida, todo lo cual debía convertirla en la operación civil más importante de las auspiciadas hasta entonces por la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la UE. El hecho de que estas decisiones se adoptaran antes de la declaración formal de independencia sugiere que los estados más influyentes de la UE ya habían decidido que la independencia de Kosovo era inevitable, y que la existencia misma de EULEX contribuiría a tranquilizar a los estados miembros que albergaban dudas sobre la legalidad de este *fait accompli*. Por su parte, estos últimos accedieron a la creación de EULEX a condición de que su existencia no implicara el reconocimiento formal de un Kosovo independiente.

Como se había esperado, la Asamblea de Kosovo declaró unilateralmente la independencia del territorio el 17 de febrero de 2008, invocando para ello el plan y las recomendaciones de Ahtissari. Al igual que el texto del Consejo Europeo, la declaración describía la secesión de Kosovo como «un caso especial surgido de la disolución no consensuada de Yugoslavia y que no supone ningún precedente para cualquier otra situación». Como ya habían advertido, en la reunión del Consejo de Seguridad celebrada el 18 de febrero de 2008, esta decisión fue rechazada por Serbia y su principal aliada, Rusia, que cuestionaron su legalidad a la luz del derecho internacional (mientras que China adoptaba una postura más matizada), frente a la opinión favorable de los representantes de Estados Unidos, Reino Unido, Italia y Bélgica. Por su parte, el Consejo de la UE se reunió apresuradamente al día siguiente, y concluyó que la independencia de Kosovo constituía un caso *sui generis* que no ponía en cuestión los principios de la Carta de Naciones Unidas ni el Acta Final de Helsinki sobre la soberanía y la integridad territorial. Sin embargo, al constatarse la preocupación que esta decisión suscitaba en un número no desdeñable



de socios europeos, sobre todo España, Grecia, Chipre, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania, se acordó permitir que los estados miembros decidieran libremente si reconocían o no al nuevo estado kosovar. Ante todo, la UE quiso evitar una repetición de la difícil situación vivida en diciembre de 1991, en relación con el reconocimiento de la independencia de Croacia y Eslovenia, aunque sin lograrlo por completo. Como ya había ocurrido en relación con Bosnia, y luego en Rambouillet, cuando se comprobó que la UE era incapaz de hablar con una sola voz, fue la intervención de Washington la que condujo a la solución final.

La declaración unilateral de independencia por parte de Pristina suscitó en todo el mundo –y muy especialmente en Europa– un intenso debate político, académico y mediático sobre la legalidad de la misma. Las objeciones planteadas por Serbia y Rusia, y secundadas con mayor o menor entusiasmo por otros estados, eran bastantes sencillas: la primera no había autorizado la secesión de Kosovo, que tampoco había recibido en ningún momento el visto bueno del Consejo de Seguridad (que, como ya vimos, ni siquiera había aprobado formalmente el Plan Ahtissari), en vista de lo cual la declaración de independencia era contraria al derecho internacional. Buena parte de este debate giró en torno a la interpretación que debía hacerse de la resolución 1244 de 10 de junio de 1999, mediante la cual el Consejo de Seguridad había ordenado a Belgrado la retirada de sus tropas de territorio kosovar y su entrega a la ONU. Más concretamente, mientras que los partidarios de la secesión recordaban que la 1244 había establecido tan solo un régimen transitorio, «hasta que se llegue a una solución definitiva» (Art. 10), que facilitara «un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo» (Artículo 11e), sus detractores subrayaban que dicho régimen contemplaba «un gobierno autónomo sustancial para Kosovo, teniendo plenamente en cuenta ...los principios de soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia» (Anexo 1) (9).

Sea como fuere, la declaración de independencia de Kosovo puso una vez más de manifiesto las dificultades que plantea la adopción de una postura común europea ante un asunto tan controvertido como éste por parte de veintisiete estados con intereses geoestratégicos y culturas políticas distintas. Para Chipre, Rumania y Eslovaquia, el reconocimiento del

---

(9) Resolución 1244 (1999) en <http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1160/sres1244.pdf>, Ver al respecto CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA & ROMUALDO BERMEJO GARCÍA, «Kosovo de nuevo: apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras reflexiones», Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N.º 41/2008.

nuevo estado hubiese creado un peligroso precedente en relación con la minoría turco-chipriota en el primer caso, y la población húngara en los otros dos. Grecia, por su parte, no podía dejar de manifestar su tradicional solidaridad con Chipre, amén de su preocupación por el impacto que pudiera tener la iniciativa kosovar sobre la minoría albanesa en la vecina Macedonia. En lo que a España se refiere, muchos analistas extranjeros atribuyeron la postura del Gobierno –que, por una vez, fue inequívocamente compartida por el principal partido de la oposición– a un temor comparable en relación con Cataluña y el País Vasco. Ciertamente, algunos sectores nacionalistas en ambas comunidades autónomas interpretaron la declaración kosovar como un acicate para sus reivindicaciones independentistas, como ya había ocurrido en los años noventa cuando se independizaron las repúblicas bálticas. Sin embargo, también influyó poderosamente en esta toma de postura, el profundo respeto por el derecho internacional y la ONU característico tanto del servicio exterior, como de la comunidad universitaria dedicada al estudio de las relaciones internacionales, un rasgo de la cultura política y académica española que cabría interpretar, en parte, como reacción al legado autoritario del régimen franquista y el aislamiento internacional al que dio lugar (10). Seguramente jugó también cierto papel –aunque esto no explicaría la actitud del Partido Popular– el deseo de subrayar el contraste resultante de esta defensa a ultranza del derecho internacional y la actitud de los gobiernos de José María Aznar en relación con el conflicto de Irak. Por último, también causó cierta irritación –y no solo en España– la actitud de Estados Unidos y algunas grandes potencias europeas, que habían dado por buena la opción secesionista sin esperar a que concluyeran las conversaciones entre Belgrado y Pristina impulsadas por la troika, lo cual lógicamente privó a los kosovares de todo aliciente para alcanzar un acuerdo negociado.

Desde la perspectiva de la UE, el carácter unilateral de la declaración de independencia de Kosovo y el hecho de que no contara con el aval del Consejo de Seguridad supuso un serio obstáculo para la implementación de sus políticas. Por un lado, en junio de 2008 entró en vigor la nueva constitución de Kosovo, que no contenía referencia alguna a la UNMIK, aunque sí a la resolución 1244 (1999). En un principio, estaba previsto que la misión EULEX sustituyera a la UNMIK cuando la primera estuviese operativa, pero Serbia, con el pleno apoyo de Rusia, se negó a permitir este traspaso de poderes sin el visto bueno del Consejo de Seguridad. Tras un largo force-

---

(10) Ver BERNARDINO LEÓN, «La posición española sobre Kosovo», Cinco Días, 20 de febrero de 2008.

jeo diplomático, en noviembre de 2008 el Consejo de Seguridad aprobó finalmente el despliegue de EULEX a condición de que se hiciera bajo el paraguas de UNMIK, y de que se mostrara neutral en relación con el status de Kosovo. Esto plantea una duda importante sobre la futura eficacia de EULEX, a saber, si es realmente posible defender el estado de derecho y contribuir al fortalecimiento de las instituciones de un territorio concreto, sin disipar previamente las dudas existentes sobre la legitimidad del estado que dice representarlo. Estas discrepancias obligaron a posponer la entrada en vigor del mandato de la misión de la UE, que finalmente se produjo el 9 de diciembre de 2008, y cuya credibilidad no salió fortalecida del trance precisamente. En la práctica, en las zonas de Kosovo al norte del río Ibar, habitadas mayoritariamente por serbios, la policía seguiría actuando bajo la supervisión de UNMIK, como también sucedería con el control aduanero de la frontera entre el norte de Kosovo y Serbia. Si la UNMIK es realmente la fuerza que garantiza el cumplimiento de la ley en el norte de Kosovo, ¿qué vigencia cabe atribuir a la nueva constitución del país? Contra todo pronóstico, y para consternación de los partidarios de la independencia, la eventual transferencia plena del mandato de UNMIK a EULEX requerirá el visto bueno futuro de Belgrado (y de Moscú). Todo ello suscita la posibilidad de que lo que nació como una declaración unilateral de independencia podría, con el paso del tiempo, llegar a recordarse como una declaración unilateral de dependencia (11).

Antes de producirse el despliegue de la misión EULEX, en octubre de 2008 la Asamblea General de la ONU accedió –por 77 votos a favor, 6 en contra y 74 abstenciones– a la petición de Serbia de solicitar a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre la legalidad de la declaración de independencia, moción que mereció el apoyo de varios estados miembros de la UE, entre ellos España. Aunque su dictamen no será vinculante, y podría demorarse varios años, una decisión contraria a la acción unilateral de Pristina colocaría a la comunidad internacional –incluida la propia ONU– en una situación muy poco airosa, ya que, al margen de su legalidad, sin duda cuestionable, la independencia de Kosovo probablemente sea irreversible. Por ello, es de suponer que los cinco estados miembros que todavía no han reconocido al nuevo estado kosovar –España, Rumania, Eslovaquia, Grecia y Chipre– se verán impeli-

---

(11) Ver JOHANN DEIMEL & ARMANDO GARCÍA SCHMIDT, «Kosovo 2009: Uncertain future», Spotlight Europe 2009/01, Enero 2009, BERTELSMANN STIFTUNG, y DANIEL KORSKI, «Kosovo: Between Kiribati and Kuwait», European Council on Foreign Relations, 16 de febrero de 2008.

dos a hacerlo en un futuro no muy lejano, como ya les instó el Parlamento Europeo en febrero de 2009 por 424 votos a favor, 133 en contra y 24 abstenciones. De no ser así, la capacidad de la UE para contribuir a la definitiva pacificación de los Balcanes occidentales probablemente se vea mermada.

En suma, aunque la declaración unilateral de independencia de Kosovo difícilmente puede considerarse un resultado óptimo, las alternativas existentes tampoco resultaban atractivas, ya que las autoridades serbias nunca convencieron a la comunidad internacional de la seriedad de sus convicciones autonomistas, y el status de protectorado internacional existente desde 1999 era claramente inviable a medio plazo. A pesar de ello, y aunque asumible como mal menor, desde la perspectiva de la UE, la independencia de Kosovo –y, en general, todo el proceso de desmembramiento de la antigua Yugoslavia– supone un cierto fracaso, ya que la proliferación de nuevos estados surgidos en base a criterios étnicos resulta escasamente compatible con el anhelo de superación de los viejos estados-nación que supuestamente lleva implícito el proyecto europeo.

## **GEORGIA, AGOSTO DE 2008: LA GUERRA DE LOS CINCO DÍAS**

El segundo conflicto territorial que exigió la intervención de la UE a lo largo de 2008 se produjo a cierta distancia geográfica de Kosovo, pero suscitó preguntas y debates que guardaban cierta relación con la situación kosovar. La crisis de Georgia tuvo su inicio formal el 7 de agosto de 2008, al ordenar el presidente Mikheil Saakashvili que se atacara Tsjinvali, la capital de Osetia del Sur, supuestamente en respuesta a movimientos de tropas rusas cuya magnitud y propósitos no se han podido documentar fehacientemente. A su vez, esta acción provocó una contundente respuesta militar rusa, lanzada tanto desde Osetia del Sur como desde Abjasia, territorio en el que no se había producido agresión georgiana alguna, que Moscú justificó con el argumento de haber querido evitar un inminente genocidio osetio, aunque para ello sus tropas invadiesen territorio georgiano cuya soberanía no estaba en discusión. (Aunque en un primer momento los rusos sostuvieron que la acción georgiana había provocado más de dos mil bajas, la organización *Human Rights Watch* situó el número de muertos en torno a los doscientos). El hecho de que Rusia destruyera las comunicaciones entre Tbilisi y el oeste del país, indica que su intención era propinar un duro castigo a Georgia, y que su humillación sir-

viese de ejemplo a otros vecinos díscolos. Recuérdese además que era la primera vez que Moscú ordenaba la invasión militar de un estado soberano desde su ocupación de Afganistán en 1978 (12).

Desde la separación de Georgia de la antigua Unión Soviética en 1991, tanto Osetia del Sur como Abjasia habían gozado de una peculiar independencia de facto, que les había permitido desarrollar sus propios sistemas políticos y económicos bajo la protección de fuerzas militares rusas de mantenimiento de la paz que han estado presentes en estos territorios ininterrumpidamente durante tres lustros. Las autoridades de Tbilisi ya habían actuado militarmente contra los secesionistas de Osetia del Sur en diversas ocasiones –la última, en 2004– pero la ayuda de Moscú siempre había garantizado la derrota de estas iniciativas. Por otro lado, la secesión de Kosovo podía ser interpretada como una invitación a la independencia de Osetia del Sur y de Abjasia. En vista de estos antecedentes, no resulta fácil explicar la decisión de Saakashvili, aunque no es menos cierto que la rapidez con la que se produjo la respuesta militar rusa sugiere que ésta se había preparado con cierta antelación. Si los georgianos pensaron que Estados Unidos acudiría en su ayuda, dado el apoyo manifestado por la administración Bush a la adhesión de Georgia a la OTAN en el pasado reciente, cometieron un gravísimo error de cálculo. Además de tener otros frentes abiertos en Irak y Afganistán, y de encontrarse a pocos meses del final de su segundo mandato, el presidente estadounidense era sin duda consciente de la necesidad de evitar un enfrentamiento con Moscú que pudiese poner en peligro la colaboración de Rusia en relación con la contención de la amenaza nuclear iraní. Por otro lado, es posible que la negativa de la OTAN a dotar a Georgia de un *Membership Action Plan* (MAP), manifestada en la cumbre de Bucarest en abril de 2008, influyese en el ánimo del presidente Saakashvili, sobre todo si tienen en cuenta los comentarios de Angela Merkel en el sentido de que la Alianza no podía incorporar a un estado con conflictos territoriales no resueltos.

Sea como fuere, dada la presencia de Rusia y Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la ONU, y la imposibilidad de que dicho organismo tomase medida alguna, la iniciativa pasó rápidamente a manos del presidente francés, Nicolás Sarkozy, que providencialmente ocupaba la presidencia semestral de la UE desde el mes anterior. El presidente francés logró que Rusia y Georgia acordasen un alto el fuego el 12 de agosto

---

(12) Ver SVANTE E. CORNELL, JOHANNA POPJANESVSKI & NIKLAS NILSSON, «*Russia's war in Georgia: causes and implications for Georgia and the world*», Central Asia – Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Policy Paper, Agosto 2008.

en base a un plan de seis puntos, y al día siguiente una reunión de emergencia de los ministros de asuntos exteriores de la UE autorizó a la Comisión y a Javier Solana a estudiar las medidas políticas y económicas necesarias para garantizar su viabilidad. El plan de paz contemplaba la retirada de ambos ejércitos a las posiciones que habían ocupado antes del estallido del conflicto, aunque se autorizaba a los rusos a permanecer en las zonas ocupadas –supuestamente, para mantener la paz– hasta que se creara un ‘mecanismo internacional’ que permitiese su relevo. Ambas partes también se comprometieron a participar en las conversaciones que se pudiesen celebrar a nivel internacional sobre la futura seguridad y estabilidad de Osetia del Sur y de Abjasia. Aunque dicha cláusula no hacía referencia explícita al status legal de estos territorios, por parte rusa el hecho de aceptar participar en una negociación de esta naturaleza suponía un reconocimiento de que se trataba de un asunto negociable.

Como era de esperar, el texto no agradó por igual a todos los estados miembros, y no tardaron en aflorar las serias diferencias de opinión que –como ya había ocurrido en relación con Kosovo– convivían en el seno de la UE, y que en este caso distanciaban a los ‘duros’ (Reino Unido, Suecia, y los diez socios de la Europa central y oriental), que deseaban que se respondiera con contundencia a la agresión rusa, de los ‘blandos’ (encabezados por Francia y Alemania), que se mostraron más contemporalizadores. Algunos observadores se apresuraron a establecer comparaciones con la crisis suscitada en la UE en 2003 por la invasión de Irak, pero la situación era muy distinta. Ante todo, Washington entendía que Georgia pertenecía al ‘patrio trasero’ de la UE, y en su visita a Tbilisi el 12 de agosto, lejos de animarles a mantener una actitud beligerante hacia Rusia, la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, instó a los georgianos a aceptar el alto el fuego negociado por Sarkozy. (Al fin y al cabo, Georgia se había incorporado a la Política Europea de Vecindad de la UE en noviembre de 2006). Por otro lado, en esta ocasión, los ‘duros’ eran menos numerosos que en 2003 (dado que España, Italia y Portugal se habían sumado al otro bando), y también menos influyentes (debido fundamentalmente a la pérdida de protagonismo del Reino Unido y la actitud un tanto ambivalente de estados como Hungría y Eslovenia, y más aun de Bulgaria y Rumania, que se mostraron mucho menos beligerantes que Polonia). Por último, en esta ocasión los ‘blandos’ pudieron unirse en torno a una posición más sólida que la de entonces, que además no buscaba el enfrentamiento con Washington (13).

---

(13) PETER LUDLOW, «*The EU and the Georgian crisis. The making of the French Presidency*». Eurocomment, Briefing Note. Vol. 6, N.º 3, September 2008, pp. 1-6.

Sarkozy fue plenamente consciente de que estas divisiones podían debilitar seriamente la credibilidad de la UE, en vista de lo cual convocó una reunión extraordinaria del Consejo Europeo para el 1 de septiembre –la primera de este tipo desde la de 17 de febrero de 2003, en la que los máximos dirigentes de la UE fracasaron en su intento de fijar una posición común sobre Irak– para analizar el conflicto georgiano en todas sus vertientes. Aunque algunos de los ‘blandos’ no creían justificada la convocatoria, la provocadora decisión de Rusia de reconocer unilateralmente la independencia de Osetia del Sur y de Abjasia el 26 de agosto, su negativa a retirar sus tropas y unas beligerantes declaraciones del presidente ruso, Dmitri Medvedev, realizadas poco después, parecieron dar la razón al presidente francés. Resulta no poco irónico que uno de los argumentos invocados por Rusia para justificar dicho reconocimiento, fuese el hecho de que Osetia del Sur y de Abjasia no habían podido participar plenamente en el sistema político de Georgia, algo que Moscú había procurado evitar por todos los medios. Los rusos también argumentaron a favor de la autodeterminación de estos territorios en base al hecho de que sus poblaciones habían sido agredidas militarmente por las fuerzas georgianas, postura que debería haberles llevado a ver con mejores ojos las exigencias de los independentistas kosovares (14).

A pesar de las objeciones de algunos dirigentes –como el presidente de Lituania, que hubiese preferido que la UE impusiese algún tipo de sanción a Rusia– las conclusiones propuestas al Consejo Europeo por la presidencia francesa fueron aprobadas sin grandes dificultades. El texto condenaba tanto la invasión militar rusa como el posterior reconocimiento político de Osetia del Sur y de Abjasia, anunciaba la suspensión de las negociaciones que venían celebrándose con vistas a la renovación del Acuerdo de Cooperación y Asociación entre Rusia y la UE, al menos hasta que se produjera la retirada de tropas rusas, y prometía una relación más estrecha con Tbilisi, a fin de establecer cuanto antes una zona de libre comercio. Sin embargo, y aunque reconocía el derecho de Georgia a decidir libremente su política exterior, también reconocía el derecho de Rusia a garantizar su seguridad, a condición de que respetara la soberanía e integridad territorial de sus vecinos. En compañía de Solana y del presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, Sarkozy trasladó estas conclusiones al presidente ruso, Medvedev, en el transcurso de una larga y tensa reunión celebrada en Moscú el 8 de septiembre. Como resultado de

---

(14) EKATERINA STEPANOVA, «*South Ossetia and Abkhazia: placing the conflict in context*», SIPRI Policy Brief, November 2008.

la misma, Rusia accedió a retirar sus tropas de las zonas de Georgia que habían estado bajo el control del gobierno de Tbilisi en el plazo de una semana, y de hacer lo propio con las supuestas fuerzas de mantenimiento de la paz que ocupaban el llamado *'buffer zone'* no más tarde del 10 de octubre, siempre y cuando una fuerza (civil) internacional de observadores capaz de sustituirla –a la que la UE contribuiría al menos 200 efectivos– se hubiese desplegado a principios de ese mes, como así sucedería. Esto podría considerarse un éxito de la diplomacia comunitaria, ya que antes de la reunión, el ministerio de asuntos exteriores ruso había anunciado que solo aceptaría el despliegue de observadores de la OSCE, a la que también pertenece Rusia, y que ya estaba presente en Osetia del Sur antes de la invasión. (Sin embargo, el gobierno ruso no tardaría en aclarar que, a su entender, este contingente internacional solo podría operar en el *'buffer zone'*, y no en Osetia del Sur o Abjasia, a pesar de que Solana había dado a entender que podrían hacerlo en la totalidad del territorio que Georgia consideraba como propio). Tras el desalojo del *'buffer zone'*, y en lo que a Osetia del Sur y Abjasia se refiere, los rusos se comprometían a regresar a las posiciones que habían ocupado antes del 7 de agosto, lo cual resultaba problemático, entre otros motivos porque, tras reconocer la independencia de estos territorios, Moscú habían prometido desplegar en ellos una fuerza de 7.600 soldados, muy superior a la existente antes de la invasión estival. Por su parte, y a pesar de las dudas que pudiera albergar sobre la viabilidad del acuerdo, Georgia acordó retirar sus tropas a sus cuarteles no más tarde del 1 de octubre. Sorprendentemente, los representantes de la UE se comprometieron a garantizar que el gobierno de Tbilisi no volvería a hacer uso de la fuerza en relación con este litigio, a pesar de las dudas existentes en Bruselas y otras capitales sobre la fiabilidad del presidente Saakashvili. Ciertamente, no andaban desencaminados quienes objetarían posteriormente que la UE había reconocido su debilidad al no exigir que se explicitara el derecho de sus observadores a operar libremente en los territorios en disputa. Sin embargo, es evidente que Rusia jamás habría aceptado esta exigencia como condición previa, ante lo cual la UE habría tenido que optar entre dar por concluidas las negociaciones o aceptar una exclusión explícita que habría supuesto el reconocimiento de facto de la independencia de dichas provincias (15).

---

(15) Según el Eurobarómetro 70, publicado en diciembre de 2008, un 26% de los consultados opinaban que la UE había desempeñado el papel más importante en el cese de hostilidades en Georgia, contribución que solo un 12% atribuía a la ONU, y un 9% tanto a EEUU como a la OTAN. Sin embargo, un 35% carecía de opinión al respecto, siendo España el estado miembro en el que se registró el mayor desconocimiento (el 57%).



El acuerdo alcanzado también hizo suya la propuesta incluida en el alto el fuego de agosto de organizar una conferencia internacional para debatir la seguridad y estabilidad de Osetia del Sur y Abjasia, aunque sin prejuzgar el resultado de las negociaciones sobre el status futuro de estos territorios. La conferencia, que se celebró en Ginebra en noviembre de 2008 bajo los auspicios de la ONU, la OSCE y la UE con un mes de retraso sobre el calendario inicialmente previsto, sirvió sobre todo para adoptar algunas decisiones sobre los refugiados y civiles desplazados por el conflicto, aunque también se acordó la creación de una comisión que estudiaría las causas del estallido estival. Unas semanas antes, en octubre, la comunidad internacional auspició una conferencia de donantes en la que los participantes se comprometieron a contribuir \$4.500 millones en donaciones y préstamos para la reconstrucción de Georgia, de los cuales \$763 millones serían aportados por Estados Unidos y \$863 por la Comisión y los estados miembros de la UE. Por último, en diciembre de 2008, tras una reunión del consejo de cooperación UE-Georgia, creado bajo en paraguas de la Política Europea de Vecindad, Bruselas anunció la inminente apertura de negociaciones para facilitar la concesión de visados y otras medidas destinadas a acelerar la firma de un acuerdo de libre comercio entre las partes.

El conflicto georgiano de agosto de 2008 fue muy revelador de la complejidad del sistema internacional actual. Por un lado, al reconocer unilateralmente la independencia de Osetia del Sur y de Abjasia cuando todavía estaba fresco el recuerdo de su airado rechazo de la secesión de Kosovo, Rusia mostró que su apego por el derecho internacional era, cuando menos, tan interesado y selectivo como el de aquellos estados a quienes había criticado por reconocer a Pristina. Al mismo tiempo, en sus ansias por demostrar que, en contra de lo afirmado por los promotores de la secesión kosovar, ésta no podía considerarse *sui generis* ni irreplicable, Moscú posiblemente haya caído en la trampa de una profecía que se auto-cumple, ya que el reconocimiento de estos territorios podría fomentar movimientos secesionistas en algunos territorios pertenecientes a la propia Federación de Rusia, como Osetia del Norte y Chechenia. En este sentido, resulta muy revelador que ningún otro estado –salvo Nicaragua– haya seguido a Moscú en su reconocimiento de Osetia del Sur y de Abjasia. Difícilmente podía haberlo hecho China, por ejemplo, dada la situación de Taiwán, Xingjian o el Tíbet.

Con independencia de la responsabilidad que pueda atribuírsele a Saakashvili por los acontecimientos del verano de 2008, es probable que

Georgia haya perdido definitivamente el control de una quinta parte del territorio que tradicionalmente ha considerado suyo, así como de las 200.000 personas que actualmente lo habitan. Sin embargo, lo más llamativo del conflicto no es que Rusia estuviese dispuesta a desplegar sus tropas en los dos territorios disputados –que, al fin y al cabo, ya se consideraban a sí mismos independientes desde hacía más de una década– sino que no titubease a la hora de invadir el resto de Georgia y destruir buena parte de sus fuerzas armadas, aunque abandonase luego el país derrotado con relativa rapidez. Moscú actuó sin aviso previo, con absoluta indiferencia por la reacción internacional que pudiera suscitar, y sin esforzarse apenas por justificar sus acciones. Algunos expertos han deducido de todo ello que esta crisis será recordada como un punto de inflexión en el surgimiento de un nuevo imperialismo ruso post-soviético, y como un hito decisivo en la historia de las relaciones internacionales posteriores a 1989. Sin embargo, posiblemente sea más cauto y realista concluir que a partir de ahora Rusia no dudará en utilizar la fuerza para proteger lo que percibe como su tradicional esfera de influencia, sobre todo allí donde Estados Unidos pretendió aprovecharse de sus dificultades políticas y económicas durante la inmediata pos-Guerra Fría para socavar su presencia, como había ocurrido en el Cáucaso (16). De ahí, por ejemplo, el bombardeo ruso de bases aéreas como las de Senaki y Murelli, o de puertos como el de Poti, que Washington había identificado como instalaciones de especial valor estratégico. Tampoco debe ignorarse el impacto económico de la crisis y su lectura geoestratégica: entre otras consecuencias, las acciones rusas en Osetia del Sur provocaron la interrupción del uso del oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan que atravesase su territorio, lo cual obligó a Azerbaiyán –que ha tenido serias dificultades en sus relaciones con Moscú en los últimos tiempos– a reducir drásticamente su producción de crudo.

## **UCRANIA: ¿VECINA PRIVILEGIADA O CANDIDATA A LA ADHESIÓN?**

La invasión de Georgia por parte de tropas rusas fue seguida con especial interés (y aprensión) en Ucrania, el estado que más ha padecido el resurgir del nacionalismo militarista ruso en los últimos años. Por su tamaño, población, potencial económico e importancia geoestratégica, Ucrania se ha convertido en un socio muy especial para la Unión Europea. Ya en 1994, Kiev y Bruselas firmaron un Acuerdo de Partenariado y Cooperación que entró en

---

(16) Ver CHARLES KING, «*The Five-Day War. Managing Moscow after the Georgia crisis*», en *Foreign Affairs*, vol. 87, n.º 6, noviembre/diciembre 2008, pp. 2-11.

vigor en 1998, y sentó las bases de una relación bilateral que se intensificaría tras la Revolución Naranja de 2004. Un año después, en febrero de 2005, Ucrania se incorporó a la Política de Vecindad de la UE, mediante la firma de un plan de acción conjunto de tres años de duración, que se acordó prolongar un año más en marzo de 2008. Sin embargo, la invasión de Georgia animó a los estados miembros a elevar la categoría de sus relaciones con Kiev, y en su cumbre bilateral anual, celebrada en septiembre de 2008, la UE ofreció a Ucrania un futuro Acuerdo de Asociación, mediante una declaración formal que la reconocía como «un país europeo, que comparte con los países de la UE historia y valores». El hecho de que Bruselas optara por la fórmula del Acuerdo de Asociación, como también se habían denominado los firmados en los años noventa con los países de la Europa Central y Oriental que se integraron en la UE en 2004 fue muy favorablemente recibido en Kiev, a pesar de lo cual no es menos cierto que, formalmente, los estados miembros no han decidido todavía si Ucrania será algún día socio de pleno derecho. (En la práctica, la asociación, que podría firmarse en la segunda mitad de 2009, será un acuerdo de libre comercio ‘profundo’, que otorgará a los productos ucranianos un acceso casi ilimitado al mercado interior europeo). Una vez más, en la cumbre de septiembre las posturas divergentes que coexisten en el seno de la UE en relación con su futura ampliación oriental impidieron una toma de postura más ambiciosa: mientras que Reino Unido, Suecia, y los países de la Europa Central y Oriental hubiesen querido otorgar a Ucrania una ‘perspectiva’ de adhesión más explícita, Alemania, Italia, los países del Benelux y España se mostraron más reacios, debido al menos en parte a su deseo de evitar problemas con Moscú (17).

Ciertamente, el anuncio de este Acuerdo de Asociación no evitó que las autoridades rusas ordenaran a Gazprom que interrumpiera el suministro de gas a Ucrania durante más de una semana a principios de enero de 2009, como ya había ocurrido en enero de 2006, so pretexto de ciertos impagos e irregularidades por parte de Kiev, lo cual provocó graves problemas de suministro en algunos estados miembros, sobre todo Eslovaquia y Bulgaria. Sin embargo, en esta ocasión la UE supo mediar eficazmente entre Moscú y Kiev, logrando que se restableciera el suministro con relativa rapidez. A ojos de la mayoría de la población ucraniana, al menos, la UE cumplió dignamente su papel de garante del estado de derecho y la seguridad jurídica, algo nada desdeñable dados los niveles de corrupción que caracterizan a la vida política y económica de Ucrania.

---

(17) TOMAS VALASEK, «*Why Ukraine matters to Europe*», Centre for European Reform essays, December 2008.

En un esfuerzo permanente por fortalecer su influencia en la región, la UE ha ido actualizando su Política de Vecindad oriental cada poco tiempo, aunque sin acabar de encontrar una respuesta plenamente satisfactoria. La expresión más reciente de este esfuerzo sería el Partenariado Oriental (*Eastern Partnership*) presentado en diciembre de 2008 por la Comisión Europea, haciéndose eco de una propuesta de Polonia y Suecia, y concebido para Ucrania, Moldavia, Bielorusia, Armenia, Azerbaijan y Georgia. El propósito que inspira esta propuesta no es otro que el de acelerar la convergencia de estos vecinos orientales con los estados miembros de la Unión, reduciendo al mínimo las barreras que actualmente dificultan el libre movimiento de bienes y personas, y aumentando considerablemente la ayuda económica de Bruselas a dichos estados. En realidad, este partenariado oriental no modificaría gran cosa la situación de Ucrania, ya que su inminente Acuerdo de Asociación le permitirá desarrollar una relación privilegiada con la UE. Sin embargo, podría ayudar a convencer a la opinión pública ucraniana –y a las elites rusas– que la plena adhesión de Ucrania no es una quimera. En realidad, este es el dilema al que se enfrenta la UE desde hace años, y que debería procurar resolver cuanto antes: si hace más explícita su oferta de adhesión a Kiev otorgándole el status de candidato potencial, las relaciones de Ucrania (y de la propia UE) con Rusia podrían empeorar; si no lo hace, la población ucraniana, actualmente muy partidaria de una futura adhesión, llegará a la conclusión de que está condenada a vivir indefinidamente a la sombra de Moscú. Al fin y al cabo, la experiencia demuestra que la promesa de adhesión a la UE sigue siendo el mejor acicate para las reformas sociales, económicas y políticas que todavía debe acometer un estado como Ucrania. Por todo ello, quizás haya llegado el momento de diferenciar con mayor claridad entre los posibles beneficiarios de futuras ampliaciones orientales de la UE y aquellos estados que habrán de contentarse con el status de meros vecinos, a ser posible razonablemente estables y amistosos.

### **LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-RUSIA: ¿HACIA UNA TERCERA VÍA?**

El conflicto de Kosovo, la guerra de Georgia y la tensión casi estructural entre Kiev y Moscú pueden considerarse un serio reto a una UE que dice buscar la superación de viejos paradigmas tales como el equilibrio de poder, las esferas de influencia y el uso de la fuerza militar, y su sustitu-

ción por los instrumentos propios de la integración regional, la negociación multilateral y el estado de derecho. La lección más importante que debería aprender la UE de estos conflictos es que de poco sirve mantenerse al margen de los problemas con la vana esperanza de que el tiempo los solucione: los 'conflictos congelados' en realidad nunca son tales. Por temor a irritar a Rusia, la UE fue extraordinariamente reacia a implicarse directamente en los problemas de Georgia: en 2005, cuando Moscú puso fin a una misión de la OSCE que monitoreaba su frontera con Georgia, Tbilisi pidió a la UE que la sustituyese con una misión propia, a lo que Bruselas contestó con el envío de una docena de expertos en sistemas de control de fronteras. Ciertamente, la incorporación de Georgia a la Política Europea de Vecindad en 2006, trajo consigo algunos beneficios tangibles. Pero Bruselas no hizo nada por involucrarse en unas operaciones de mantenimiento de paz que Moscú manejó a su antojo, a pesar de las reiteradas advertencias de la OSCE sobre el deterioro de la situación y la creciente militarización de la zona. Tras el estallido del conflicto, la UE se encontró ante un difícil dilema: no podía ignorar que Rusia había invadido a un vecino, pero requería la cooperación de Moscú para estabilizar la región, lo cual hacía poco viable una reacción meramente punitiva. La pregunta que ello suscita es si la UE será capaz de encontrar una respuesta intermedia, que permita integrar a Rusia en un proyecto de democratización y estabilización regional de largo aliento.

En la inmediata posguerra fría, Rusia no planteó grandes dificultades a la política exterior de la UE, que pudo unirse sin dificultad en torno a un proyecto que buscaba la democratización, modernización y occidentalización del antiguo coloso soviético. Sin embargo, la combinación de la llegada al poder de Vladimir Putin y un notable aumento en el precio del petróleo y del gas trajo consigo el fracaso de ese proyecto, sin que la UE haya sido capaz de sustituirlo por otro. A lo largo de 2008, las dudas sobre la compatibilidad del sistema político ruso con los valores que defiende la UE no hicieron sino aumentar, y la actuación de Rusia en Kosovo, el Cáucaso, Ucrania y Moldavia pusieron a prueba la influencia de Bruselas en dichas regiones. En opinión de algunos autores, el peligro actual no radica tanto en el hecho de que Rusia esté entorpeciendo la política energética de la UE, o bloqueando sus iniciativas en el Consejo de Seguridad de la ONU, sino que pretende constituirse en un polo ideológico alternativo al que pretende encarnar Bruselas.

Lo paradójico del caso es que la relación UE-Rusia es claramente asimétrica, dada la superioridad demográfica, económica y militar de la pri-

mera: la población de la UE es tres veces y media la de Rusia; su peso económico es quince veces mayor (el PIB de Rusia apenas supera al de Bélgica y Países Bajos juntos); y su gasto militar es siete veces superior. Esta asimetría es especialmente evidente en el terreno de los intercambios comerciales: la UE compra el 56% de las exportaciones rusas y le vende el 44% de sus importaciones, mientras que las compras rusas solo representan el 6% del total de las exportaciones de la UE, y sus ventas solo suman el 10% de lo que la UE adquiere en el exterior. Por otro lado, y en contra de lo que suele pensarse, la dependencia energética global de la UE respecto de Rusia, aunque sin duda importante, ha disminuido en los últimos años: el gas ruso, que representaba el 75% de las importaciones de gas de la UE en 1995, solo suponía el 30% en 2008, y la dependencia respecto del petróleo ruso es aun menor. Por otro lado, el nivel de dependencia puede oscilar espectacularmente entre unos estados miembros y otros: así, mientras que el 80% del gas consumido en Bulgaria es de origen ruso, las importaciones españolas tienen otros orígenes geográficos. En todo caso, la relación entre dependencia energética y posicionamiento político es más complejo de lo que pudiera parecer. A grandes rasgos, en la Europa Central y Oriental los mercados energéticos son pequeños y están poco diversificados, mientras que en la Europa occidental son de mayor tamaño y la diversificación es también mayor. La paradoja es que Moscú otorga un trato privilegiado a los dos mayores compradores de gas ruso, Alemania e Italia, que son menos dependientes en términos relativos pero que, debido a su tamaño, consumen el 50% de las importaciones de gas ruso de la UE; en cambio, Rusia puede permitirse el lujo de mostrarse más exigente con los estados miembros de la Europa Central y Oriental, que son clientes cautivos, y cuyas compras de gas representan una proporción muy modesta del total. Así pues, la capacidad de Rusia para dividir y enfrentar a los estados miembros de la UE disminuiría notablemente si estos hiciesen más por avanzar hacia un verdadero mercado integrado del gas en Europa, lo cual otorgaría mayor seguridad a los socios más vulnerables (18).

En todo caso, el grado de dependencia energética de los estados miembros de la UE respecto de Rusia es solamente uno de los muchos factores que pueden contribuir a explicar su actitud hacia las políticas emanadas de Moscú, y las dificultades de la UE a la hora de adoptar una posición común. Un interesante estudio publicado por el *European*

---

(18) Ver PIERRE NOËL, «*Beyond dependence: how to deal with Russian gas*», Policy Brief, European Council on Foreign Relations, November 2008.

*Council on Foreign Relations* intentó simplificar la enorme complejidad que plantean las relaciones bilaterales de los 27 socios de la UE con Rusia en función de la existencia de cinco posibles actitudes distintas hacia dicho país. De acuerdo con esta clasificación, Chipre y Grecia, cuya proximidad a Moscú les lleva en ocasiones a vetar iniciativas comunitarias que Rusia podría estimar perjudiciales, pertenecerían a la categoría de «*caballos de Troya*»; Francia, Italia, Alemania y España, que supuestamente gozan de una ‘relación especial’ con Rusia, serían sus «*socios estratégicos*»; Austria, Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Hungría, Luxemburgo, Malta, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia, que cultivan una estrecha relación comercial, podrían considerarse «*pragmáticos amistosos*»; la República Checa, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Letonia, los Países Bajos, Rumanía, Suecia y Reino Unido, que también valoran sus relaciones comerciales, pero sin que ello les haga ser menos exigentes en ámbitos como los derechos humanos, pertenecerían al grupo de «*pragmáticos distantes*»; por último, Polonia y Lituania, que tienen una actitud manifiestamente hostil hacia Moscú y también están dispuestos a utilizar su poder de veto, constituirían los «*new cold warriors*» (19).

Según los autores de este estudio, estas cinco actitudes europeas hacia Rusia podrían situarse a lo largo de un eje, en uno de cuyos extremos estarían quienes opinan que dicho país es una potencia autoritaria e imperial venida a menos y que por lo tanto puede considerarse estructuralmente revisionista, mientras que en el otro polo encontraríamos a quienes sostienen que es un estado todavía en vías de democratización y susceptible de ser influenciado positivamente por la UE. De acuerdo con este esquema, los primeros serían partidarios de una ‘contención blanda’ de Rusia, que pasaría por excluirla del G8, ampliar la OTAN para incluir cuanto antes a Georgia y Ucrania, construir escudos anti-misiles, y proteger el mercado energético europeo de las inversiones moscovitas. El problema que plantea esta visión es que, incluso dejando a un lado la dependencia energética de algunos estados de la UE, no resolvería la necesidad de contar con Rusia a la hora de resolver otros grandes problemas transnacionales, como el cambio climático o la proliferación de armas nucleares. Los segundos, en cambio, defenderían una integración gradual de Rusia en la esfera política, económica y cultural europea, a través de una interdependencia cada vez más estrecha. Sin embargo, esta estrategia presupone la existencia de ciertos valores comunes compartidos (democracia;

---

(19) MARK LEONARD & NICO POPESCU, A power audit of EU-Russia relations, European Council on Foreign Relations, noviembre de 2007.

estado de derecho; multilateralismo), o la posibilidad de llegar a compartirlos en un futuro no muy lejano, algo que posiblemente no resulte muy realista. Uno de los grandes retos inmediatos de la política exterior de la UE, por tanto, consistirá en la definición de una posición intermedia, una tercera vía en las relaciones con Rusia basada en un mínimo denominador común europeo que hasta la fecha ha brillado por su ausencia.

## **CODA**

El año 2008 pareció dar la razón a quienes venían advirtiendo que, lejos de avanzar hacia un nuevo orden internacional neokantiano y posmoderno, estaríamos asistiendo a un cierto 'retorno de la historia', que podría dar lugar a una situación caracterizada por la existencia de conflictos y rivalidades entre estados, motivados, como antaño, por la búsqueda de recursos, poder y prestigio, lo cual dificultaría notablemente la redefinición de unas instituciones de la gobernanza global –tanto económicas como políticas– cada vez más claramente superadas por los acontecimientos. Esta situación supone un reto aun mayor para la Unión Europea que para otros actores internacionales convencionales, ya que no solo cuestiona en alguna medida la filosofía que inspiró su creación y orienta su desarrollo actual y futuro, sino que pone en solfa su metodología, su influencia y su capacidad de maniobra más allá de sus fronteras. Aunque la ratificación del Tratado de Lisboa no hará desaparecer estos problemas como por arte de magia, es de esperar que al menos permita a la UE desenvolverse con mayor coherencia y credibilidad como actor global.