

América Latina y el Consejo de Seguridad

La elección de un miembro no permanente para el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en representación de América Latina se convirtió en un duelo entre Venezuela y EEUU ante la práctica pasividad de la mayor parte de los países de la región

Carlos Malamud

El informe sobre el progreso de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE: ¿descarrilamiento o cambio de vía?

En su reunión del 11 de diciembre de 2006 los ministros de Asuntos Exteriores de la UE decidieron suspender el comienzo de las negociaciones sobre ocho de los 35 capítulos sobre los que deberá ponerse de acuerdo Turquía antes de su ingreso en la UE

William Chislett

Polonia en busca de su lugar en la Unión Europea

Durante muchos años la integración en la Unión Europea fue el objetivo prioritario de la política exterior polaca. Tras haberlo alcanzado en mayo de 2004, Polonia intenta ajustarse a la situación de miembro de pleno derecho y definir su lugar en una Europa ampliada

Beata Wojna

La OSCE: diálogo, cooperación y falta de voluntad política

El decimocuarto Consejo Ministerial de la OSCE ha marcado el punto de partida de algunas reformas estructurales en la organización. Pero si no hay una mayor voluntad política de los Estados participantes, puede quedar progresivamente marginada en el escenario de la seguridad europea

Antonio R. Rubio Plo

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, con una tarea fundamental: realizar un estudio exhaustivo de los intereses de España y de los españoles en la sociedad internacional, para ponerlo al servicio de la comunidad.

Desde su nacimiento, el Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, ya que busca hacer posibles los valores que la inspiran; que mediante métodos y aproximaciones científicas multidisciplinarias, trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es servir de foco de pensamiento y de generación de ideas que resulten útiles para los responsables políticos, los dirigentes de las instituciones públicas y privadas interesadas y la formación de la opinión pública. Esta tarea se basa en un compromiso de sus miembros con unos valores compartidos:

- la consecución de la paz en las relaciones internacionales
- la cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos
- el respeto a los derechos humanos
- la promoción de procesos de transición y consolidación de las democracias y de los valores democráticos
- la concordia o al menos la tolerancia, entre Estados, pueblos, y, eventualmente, civilizaciones

La misión del Real Instituto Elcano supone un punto de partida desde el que desarrollar los siguientes objetivos:

- analizar el escenario internacional, con el fin de elaborar y producir análisis, estudios e informes con los que contribuir a la toma de decisiones
- difundir esos estudios y análisis, con la meta de conformar y participar en el debate público y social, tanto nacional como global
- servir de foro de encuentro y debate, garantizando así una mayor y mejor comunicación entre agentes públicos y privados en el ámbito de las relaciones internacionales y de seguridad
- aglutinar a su alrededor los programas, proyectos e ideas de la comunidad estratégica española y, en la medida de lo posible, de la internacional



América Latina y el Consejo de Seguridad*Carlos Malamud*

Cuando el 16 de octubre comenzaron las votaciones para los puestos no permanentes del Consejo de Seguridad, el grupo latinoamericano llegó sin un candidato de consenso. De este modo, la responsabilidad de elegir recayó en la Asamblea General y no el grupo regional, como suelen mandar los cánones de Naciones Unidas

4

El informe sobre el progreso de las negociaciones de adhesión a Turquía a la UE: ¿descarrilamiento o cambio de vía?*William Chislett*

En su reunión del 11 de diciembre de 2006 los ministros de Asuntos Exteriores de la UE decidieron suspender el comienzo de las negociaciones sobre ocho de los 35 capítulos sobre los que deberá ponerse de acuerdo Turquía antes de su ingreso en la UE. Este apoyo a la propuesta de la Comisión se dio en respuesta al incumplimiento por parte de Ankara del compromiso de abrir sus puertos y aeropuertos a buques y aviones grecochipriotas

9

Polonia en busca de su lugar en la Unión Europea*Beata Wojna*

La política europea de Polonia viene siendo objeto de controversia. Este análisis proporciona algunas claves para entender cuáles son sus fines y objetivos

16

La OSCE: diálogo, cooperación y falta de voluntad política*Antonio R. Rubio Plo*

El decimocuarto Consejo Ministerial de la OSCE, celebrado en Bruselas, ha marcado el punto de partida de algunas reformas estructurales en la organización. Pero si no hay una mayor voluntad política de los Estados participantes, y de modo especial los de la UE, la OSCE, con todo un brillante historial iniciado con el Acta Final de Helsinki, puede quedar progresivamente marginada en el escenario de la seguridad europea

22

Documentos de trabajo y libros publicados**ARI y Materiales de Interés****Actividades realizadas en diciembre****Próximas actividades**

28

Editor: Real Instituto Elcano
 Coordinadoras: Carola García-Calvo y
 Pilar Tena
 ISSN 1696-3466
 Depósito Legal: M.23.689-2003

Real Instituto Elcano
 c/. Príncipe de Vergara, 51
 28006 Madrid
 Teléfono: 91 781 67 70
 Fax: 91 426 21 57
 E-mail: info@r-i-elcano.org

América Latina y el Consejo de Seguridad

El grupo regional de América Latina y el Caribe (GRULAC) llegó a la Asamblea General con dos candidaturas irreconciliables, sin nadie que estuviera dispuesto a dar su brazo a torcer en aras del tan necesario consenso y sin ningún país de la región que decidiera asumir el riesgo del liderazgo para resolver el problema

Carlos Malamud

Tema

La elección de un miembro no permanente para el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en representación de América Latina se convirtió en un duelo entre Venezuela y EEUU ante la práctica pasividad de la mayor parte de los países de la región.

Resumen

Finalmente será Panamá quien a partir del 1 de enero de 2007 sustituya a Argentina en uno de los dos sitios que le corresponden a América Latina en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Tras una encarnizada lucha, ni Guatemala ni Venezuela lograron su objetivo y, forzados por diversas razones, terminaron proponiendo a Panamá como candidato de consenso en representación del grupo regional de América Latina y el Caribe (GRULAC). En este proceso, convertido en una especie de duelo entre Venezuela y EEUU, la mayor parte de los países de la región se convirtieron en meros y pasivos espectadores, sin tomar una posición activa en relación con las distintas posturas enfrentadas, en un proceso que les incumbía directamente.

En este dilatado proceso electoral, que dejó muy mal parada a toda la región por su incapacidad de lograr un candidato de consenso, fallaron casi todas las cábales. En primer lugar, pese a su enfática propaganda previa que señalaba que el objetivo estaba cumplido, Venezuela fue incapaz de lograr los 128 votos necesarios para alcanzar su meta (los dos tercios de los votos de la Asamblea General) de ser elegida. Segundo, las votaciones se dilataron enormemente, hubo que superar la cincuentena,

antes de poder lograr un candidato de consenso ante la fatiga y la incompreensión de la mayor parte de la comunidad internacional. Y, tercero, la mayor parte de los apoyos conseguidos por uno y otro candidato con anterioridad a comenzar la ronda de votaciones mantuvieron los compromisos previamente asumidos en lugar de cambiar su voto y facilitar un resultado favorable a una de las dos partes en cuestión. Esto fue así pese a la existencia de ciertos análisis que manifestaron en su momento la posibilidad de que tras la quinta o sexta votación sería posible una recomposición de los apoyos en detrimento de Venezuela.

Análisis

Como lamentablemente era de prever, cuando el 16 de octubre comenzaron las votaciones para los puestos no permanentes del Consejo de Seguridad, el grupo latinoamericano llegó sin un candidato de consenso. De este modo, la responsabilidad de elegir recayó en la Asamblea General y no el grupo regional, como suelen mandar los cánones de Naciones Unidas. Venezuela quería, contra viento y marea, ocupar un lugar en el club de los Quince y EEUU se negaba, también con todos los medios a su alcance, a que esto ocurriera y para eso decidió apoyar la candidatura de Guatemala. Ésta última era una candidatura que había sido presentada con bastante anticipación y que fue oportunamente reciclada por EEUU para defender su postura. De este modo, el GRULAC llegó a la Asamblea General con dos candidaturas irreconciliables, sin nadie que estuviera dispuesto a dar su brazo a torcer en aras del tan necesario consenso y sin ningún país de la región que decidiera asumir el riesgo del liderazgo para resolver el problema. Y al igual que había ocurrido meses antes, con la elección del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), la falta de acuerdo entre los países latinoamericanos favoreció la actuación de los EEUU e igualmente condujo a que el proceso se dilatará más de la cuenta y de lo convenientemente aceptable. Hay que tener presente, desde la perspectiva del Departamento de Estado, que la presencia de Venezuela en el Consejo de Seguridad durante 2007 y 2008, sumado al ejercicio de la presidencia del mismo en dos períodos de un mes cada uno, hubiera introducido un factor desestabilizador en su funcionamiento y hubiera dificultado la labor de la diplomacia norteamericana en una serie de puntos muy sensibles, por más que EEUU mantuviera el derecho de veto.

Las diversas posturas latinoamericanas

Chile fue uno de los escasos países de América Latina que señaló desde el principio, de forma discreta pero contundente, que la situación estaba condenada a terminar en un callejón sin salida y que algo había que hacer para que esto no ocurriera. Por eso, instó tanto a EEUU como a otros países amigos, incluyendo España, a encontrar una solución de compromiso que evitara dar la sensación de un bloque regional fracturado. Pero el papel de Chile en la geopolítica continental es secundario.

Un compromiso como el planteado por la diplomacia chilena hubiera supuesto la renuncia de la candidatura guatemalteca, para forzar una actitud semejante por parte de Venezuela, como finalmente ocurrió, y la búsqueda de una tercera opción. La perspectiva de que se mantuvieran hasta el final las dos candidaturas inicialmente presentadas tampoco entusiasmaba demasiado al Gobierno chileno, que de esa manera veía como se reducía sensiblemente su margen de maniobra para terminar votando a favor de la candidatura venezolana, lo que se vivía como una decisión costosa y difícil. Sin embargo, a priori parecía que la Administración Bachelet estaba atada de pies y manos, ya que tenía una gran deuda con Hugo Chávez, cuyo apoyo a la candidatura de José Miguel Insulza, para la Secretaría General de la OEA, había sido determinante a la hora de captar, gracias a la ayuda cubana, el voto de la mayor parte de los países del Caribe y, en definitiva, para asegurarse el desenlace favorable de la elección para el candidato chileno.

Al mismo tiempo Chile, como muchos otros países de la región, comenzó a sentir la presión de EEUU. Ésta se pudo contemplar en un gesto poco usual del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, que en julio pasado pidió a la ministra chilena Vivianne Blanlot (Defensa) el voto de Chile para evitar la elección de Venezuela al Consejo de Seguridad, argumentando razones estratégicas. Es de suponer que en esa ocasión Rumsfeld recordó que en 2006 el Pentágono había aprobado la venta a Chile de 10 aviones caza F-16, misiles y repuestos, y un programa de entrenamiento de pilotos chilenos, por un importe de 547 millones de dólares, a la vez que prohibía la venta de repuestos para aviones de este mismo tipo que posee Venezuela.

Finalmente el Gobierno de Bachelet se inclinó por la abstención, una postura que en última instancia fue facilitada por diversas circunstancias, algunas de ellas impensables al comienzo del proceso. En este sentido, se debería comenzar

mencionando la gran resistencia de la Democracia Cristiana (DC) y de otros sectores de la Concertación gobernante a votar por Venezuela; siguiendo por el inexplicable error del embajador del Gobierno de Caracas en Santiago, Víctor Delgado, que en una muestra de clara ingerencia criticó la postura de la DC en relación con el problema. Delgado señaló que la actitud de la DC chilena respecto de Venezuela, al no querer que Chile apoyara su posible ingreso al Consejo de Seguridad, es la misma que tuvo con Salvador Allende, poco antes del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973. Estas expresiones no sólo forzaron la retirada y el posterior relevo del embajador Delgado y su reemplazo por la ex ministra de Salud María Lourdes Urbaneja, sino también dio sobrados argumentos al Gobierno chileno para poder terminar inclinándose por la abstención, rompiendo de este modo sus compromisos previos con el Gobierno de Caracas. En esta relación se podría concluir con el destemplado discurso de Hugo Chávez en la Asamblea General de la ONU, que le terminó costando el voto chileno así como muchos otros más. El gran error de la diplomacia venezolana fue no valorar cabalmente el peso central que la DC tiene en la Concertación, la alianza política que gobierna en Chile.

La inflexibilidad de Venezuela y EEUU (especialmente del ya dimitido embajador John Bolton), junto a la impasibilidad de buena parte de los gobiernos regionales que no se quisieron enfrentar, por diversos motivos, ni con Hugo Chávez ni con George W. Bush, hicieron imposible buscar un candidato de consenso

Sin embargo, la inflexibilidad de Venezuela y EEUU (especialmente del ya dimitido embajador John Bolton), junto a la impasibilidad de buena parte de los gobiernos regionales que no se quisieron enfrentar, por diversos motivos, ni con Hugo Chávez ni con George W. Bush, hicieron imposible buscar un candidato de consenso, algo que de mediar una actitud más coherente y ambiciosa de los distintos gobiernos latinoamericanos hubiera sido posible. Venezuela no quería declinar su candidatura por nada del mundo y EEUU pensaba que Guatemala era un excelente candidato, además de un buen aliado, y tampoco quería exponerse a una solución alternativa. En realidad, Guatemala tenía demasiados handicaps. En primer lugar, dado el tradicional contencioso con Belice, era difícil que los países del Caribe, más allá de recibir petróleo venezolano sumamente subvencionado, apoyaran su candidatura, pese a

algunos gestos recientes en aras de normalizar la situación. Por otra parte, dadas las relaciones diplomáticas y económicas que Guatemala mantiene con Taiwán, China no iba nunca a inclinarse por esa candidatura, lo que dejaba en manos de Venezuela una excelente palanca para explotar en su favor el voto de la principal potencia asiática.

Las limitaciones de Venezuela para ocupar el cargo también eran muchas, comenzando por su ruidoso enfrentamiento con los EEUU. En realidad, esto también era un punto a su favor, ya que muchos países no veían mal cobrarle a la Administración Bush algunas de las múltiples facturas, que por los más diversos motivos tienen pendientes desde el estallido de la Guerra de Irak, así como aprovechar en su favor el sesgo antinorteamericano y anti Bush actualmente existente en sus diversas opiniones públicas, como confirma el Informe del Latinobarómetro 2006. Pero había otras cuestiones a considerar, comenzando por el nulo aporte de Venezuela a las misiones de paz de las Naciones Unidas, pese a la bonanza petrolera. Este punto no era muy bien visto por algunos de los posibles respaldos de la candidatura venezolana, especialmente aquellos más favorables al multilateralismo y a la implicación de Naciones Unidas en la resolución de los diferendos internacionales.

Muchos países no veían mal cobrarle a la Administración Bush algunas de las múltiples facturas que por los más diversos motivos tienen pendientes desde el estallido de la Guerra de Irak, así como aprovechar en su favor el sesgo antinorteamericano y anti Bush actualmente existente en sus diversas opiniones públicas, como confirma el Informe del Latinobarómetro 2006

El abanico de las posturas latinoamericanas en relación con la votación para el Consejo de Seguridad fue muy amplio. Éste ha ido desde el compromiso de los países del Mercosur con Venezuela o el apoyo absoluto de Cuba y Bolivia (Evo Morales manifestó estar dispuesto a ir “hasta la muerte con Chávez”), hasta el alineamiento de América Central con Guatemala. En el medio encontramos otras posturas, como las de México y Perú, que se manifestaron contrarios a respaldar a Chávez, aunque Perú se decantó por la abstención. La mayoría de los países caribeños, estimulados por el respaldo petrolero de Chávez, se inclinaron por Venezuela. Aquí también contó el enfrentamiento

territorial entre Guatemala y Belice, así como la activa gestión de la diplomacia cubana para que los países caribeños terminaran apoyando al Gobierno de Caracas.

Desde el comienzo, los países del Mercosur mostraron su respaldo a Venezuela y comprometieron su voto en esa dirección. El caso de Argentina podía parecer el más evidente en su apoyo a Chávez, dados los fuertes lazos financieros que la unen con Venezuela. En este sentido, el Gobierno de Chávez ha comprado varios cientos de millones de dólares en títulos de la deuda pública argentina y también se ha comprometido en la emisión de un programa de títulos financieros comunes. Sin embargo, en los últimos tiempos se comienza a hablar, especialmente en la Argentina, de un cierto giro del Gobierno de Néstor Kirchner hacia los EEUU, especialmente a ciertas instancias del Partido Demócrata, comenzando por el tan publicitado acercamiento entre Hilary Clinton y Cristina Fernández de Kirchner. Desde esta perspectiva toca un cierto enfriamiento de las relaciones políticas con Venezuela, que no económicas ni comerciales. Así lo ha puesto de manifiesto la sustitución del embajador de Venezuela en Argentina, Roger Capella, y su reemplazo por Roy Chaderton, después que el primero fuera acusado por la prensa argentina de financiar ciertos movimientos sociales –como a ciertos grupos piqueteros– al margen del Gobierno y criticar, junto con el líder piquetero y ex subsecretario de Estado de Tierra y Hábitat, Luis D’Elía, a la justicia argentina por su petición de captura de ciertas personalidades iraníes en el caso del atentado contra la AMIA. La postura de Capella, según fuentes periodísticas, provocó mucho malestar en el Gobierno argentino que hubo de pedir su retirada y sustitución, en una escena ya frecuente en la diplomacia venezolana en América Latina.

El caso de Brasil también tiene cierto interés, dada la postura del presidente Lula de no criticar en exceso al presidente Chávez, pero de no querer ir demasiado lejos en su compañía. Se trataría de una política de un cierto “apaciguamiento”, que intenta convencer a Chávez de no caer en excesos, excesos que no irían en beneficio de ninguno de los dos y tampoco de América Latina. Desde Brasil se suele poner como ejemplos positivos de esta línea de acción la mediación de Lula con Chávez a petición de Álvaro Uribe y de Ricardo Lagos, luego de situaciones en que las diferencias con uno y otro se incrementaron. A partir de esta lectura se aceleró el ingreso de Venezuela en Mercosur y se apoyó su candidatura para el Consejo de Seguridad. También hay que tener en cuenta los réditos que ante cierta opinión pública puede

obtener por su respaldo a Chávez, así como el hecho del escaso interés que genera la política exterior en Brasil y otros países de la región.

Las limitaciones de la diplomacia petrolera

El presidente Chávez convirtió la elección de Naciones Unidas en una cuestión crucial, en la que decidió jugarse buena parte del liderazgo que había acumulado en el Tercer Mundo. Más allá del enorme y sumamente costoso esfuerzo diplomático venezolano (giras presidenciales por todo el mundo, promesas de inversiones millonarias aquí y allá en diversos proyectos energéticos y de compra de armas, venta de petróleo a precios subsidiados, o con préstamos a largo plazo y muy bajos tipos de interés), hubo dos hechos que terminaron tirando al traste semejante empeño. En primer lugar, el mencionado discurso en Naciones Unidas, que evidenció la peor faceta del comandante Chávez, a quien mostró como un líder brutal, grotesco y pendenciero, incapaz de cumplir con los usos y costumbres de la diplomacia multilateral. Pero también hay que considerar la explosión nuclear realizada por Corea del Norte una semana antes del inicio de las votaciones en la Asamblea General. No hay que olvidar el apoyo que en su momento dio Chávez a Kim Jong Il, justificando su derecho a desarrollar misiles de largo alcance y contar con el arma nuclear.

Todo esto ocurría en momentos en que Irán redoblaba sus desafíos a la comunidad internacional. La perspectiva de que el régimen teocrático de Teherán contara con un aliado semejante a Venezuela en el seno del Consejo de Seguridad terminó enfriando algunos apoyos que inicialmente se habían decantado del lado del Gobierno bolivariano. En este punto, no hay que olvidar la convergencia de posturas entre Irán y Venezuela, las visitas cruzadas entre sus respectivos líderes, Chávez y Ahmadinejad, la manifestación del presidente Chávez favorable a que su país desarrolle la energía nuclear y su condena a la ocupación israelí del sur del Líbano, para la que pidió sanciones diplomáticas. En esta línea, Venezuela retiró el encargo de negocios en Tel Aviv, Héctor Quintero, a principios de agosto. A esto se suma la afirmación de Chávez, pronunciada en Damasco durante una visita a Bashar al-Assad, de “Israel, en su estado actual, nos recuerda el nazismo”.

Para Irán, Venezuela es un respaldo importante en su carrera hacia la nuclearización, mientras Chávez espera un fuerte respaldo a su política de proyección internacional. Ambos gobernantes se comprometieron a impulsar una “democratización” de la ONU y defendieron

el derecho iraní a mantener su programa de desarrollo nuclear. “Irán no está haciendo ninguna bomba atómica. Los que tienen bastantes bombas atómicas son los imperialistas de Estados Unidos y sus aliados en el mundo”, aseveró Chávez en una ceremonia donde impuso a Ahmadinejad la Orden del Libertador Simón Bolívar. Según afirmó Ahmadinejad en Venezuela, ambos países tienen intereses en común en su lucha “contra la hegemonía mundial”, es decir contra EEUU. “Venezuela e Irán han demostrado que juntos, fuera del alcance de la hegemonía y del alcance del imperialismo de Estados Unidos, pueden trabajar y progresar”, afirmó Ahmadinejad en un discurso ante técnicos petroleros de los dos países. Los planes nucleares entre Irán y Venezuela todavía no están definidos, pero el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, no descarta que “pudiera haber” cooperación y transferencia tecnológica iraní en esa materia, aunque haya desmentido la posibilidad de suministrarle “por ahora” uranio venezolano.

El presidente Chávez convirtió la elección de Naciones Unidas en una cuestión crucial, en la que decidió jugarse buena parte del liderazgo que había acumulado en el Tercer Mundo

El presidente Chávez afirmó que Irán viene a ayudar a Venezuela “a salir del atraso, a pesar de que están amenazados por el imperio”. Reiteró que la república islámica tiene derecho a desarrollar su energía nuclear con fines pacíficos y nadie se lo puede prohibir, como tampoco a Venezuela. Instó a las potencias del mundo, entre ellas a EEUU, a destruir las bombas atómicas que tienen en su poder. “Por ahí andan diciendo que tenemos una mina en Guayana para hacer una bomba atómica”, señaló Chávez al desmentir versiones de que los pactos con Irán incluyen el del procesamiento de uranio. Al sur del país, en el estado Bolívar, donde se han establecido las empresas iraníes, existen grandes reservas de uranio que no han sido explotadas aún de manera industrial. Chávez siempre ha querido construir una central nuclear para producir electricidad. Antes de la visita, cuando la cadena de televisión CNN preguntó a Chávez hasta dónde era capaz de solidarizarse si Irán era sancionado por su plan de enriquecimiento de uranio, respondió que era un secreto estratégico geopolítico que no podía revelar. Ambos dirigentes suscribieron 29 acuerdos de cooperación minera, agrícola, petrolera y tecnológica, cinco memorandos de entendimiento y una declaración conjunta, entre los que destacan la creación del “Fondo Pesado venezolano-iraní”, al que cada gobierno aportará un millón de dólares para financiar obras e intercambio comercial. También acordaron constituir cuatro empresas: una

para fabricar aviones, otra para vehículos y la tercera para barcos. La cuarta empresa mixta es petroquímica, que costará 1.500 millones de dólares para producir un millón seiscientos mil toneladas de productos petroquímicos y estará situada en Güiria, en el estado Sucre, al noroeste del país.

Habrá que ver si las buenas palabras vertidas en la cumbre sudamericana de Cochabamba, que quisieran impulsar la sensación de una recomposición de las tensiones bilaterales una vez que se cerró el ciclo electoral, son sólo buenas palabras o estarían indicando un cierto giro en la evolución de los acontecimientos, distinto a las fisuras evidenciadas durante el proceso del Consejo de Seguridad

Gracias al enorme e incondicional respaldo de EEUU, en un caso, y a la gran liquidez disponible gracias a la factura petrolera, en el otro, ambos candidatos llegaron a la elección de octubre con apoyos muy fuertes y también con algunos detractores de consideración. Guatemala, respaldada firmemente por la Administración Bush, comenzando por el embajador John Bolton, acudió a la Asamblea General con un caudal de votos superior a 100, pero que en ningún momento fue capaz de llegar a los necesarios dos tercios (a priori 128, pero su número podía ser algo menor en función de las abstenciones) para ser elegido. Entre sus principales valedores estaban los países de la Unión Europea, Israel, Taiwán y algunos latinoamericanos, como México y Colombia.

Por lo que respecta a Venezuela, a lo largo de sus múltiples viajes por los más diversos rincones del mundo, Chávez supo ganarse el respaldo de China, Rusia, Bielorrusia, Irán, la Liga Árabe y algunos países africanos, comenzando por Zimbabwe. Tampoco hay que olvidar el apoyo de los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), bloque al que se había sumado meses antes Venezuela, en un proceso que se saltó todos los plazos establecidos y dejó como algo irrelevante la necesaria armonización de leyes y reglamentos en todas aquellas materias necesarias para el buen funcionamiento del proyecto de integración.

Conclusiones

La candidatura venezolana a un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad en vez de unir a América Latina volvió a dividirla. Son tan altas las apuestas del presidente Chávez en política internacional que en lugar de

cumplir sus objetivos los termina perdiendo de vista. Algo similar puede estar pasando con su proyecto de integración regional, ya que después de dar por muerta a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), ha vuelto a realizar un diagnóstico similar para Mercosur. Más allá de que su juicio pueda tener visos de verosimilitud, dadas las grandes dificultades que atraviesan los procesos de integración, no es con *boutades* del estilo “la integración latinoamericana necesita una viagra política” como hará avanzar su proyecto.

Al mismo tiempo, la pugna entre Venezuela y Guatemala sacó a la luz las grandes deficiencias de las diplomacias latinoamericanas, sus dificultades para sentar posiciones de principio, su subordinación a la retórica, la creencia en las ventajas de no enfrentar los problemas, en definitiva el no saber decir “no” ni a unos ni a otros. En este sentido, habrá que ver si las buenas palabras vertidas en la cumbre sudamericana de Cochabamba, que quisieran impulsar la sensación de una recomposición de las tensiones bilaterales una vez que se cerró el ciclo electoral, son sólo buenas palabras o estarían indicando un cierto giro en la evolución de los acontecimientos, distinto a las fisuras evidenciadas durante el proceso del Consejo de Seguridad.

Carlos Malamud

Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano

Tema

Tras un condenatorio informe de la Comisión Europea, las esperanzas de Turquía de convertirse en el primer país de la UE de mayoría musulmana corren peligro.

Resumen

En su reunión del 11 de diciembre de 2006, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE decidieron suspender el comienzo de las negociaciones sobre ocho de los 35 capítulos sobre los que deberá ponerse de acuerdo Turquía antes de su ingreso en la UE. Este apoyo a la propuesta de la Comisión se dio en respuesta al incumplimiento por parte de Ankara del compromiso que adquirió en 2004 –que permitió que se iniciaran las negociaciones para su adhesión a la UE en octubre de 2005 – de abrir sus puertos y aeropuertos a buques y aviones grecchipriotas. De hecho, las negociaciones ya se encontraban en punto muerto desde el verano, puesto que tras el primer capítulo (ciencia y tecnología) no se ha iniciado ningún otro nuevo.

La UE tampoco ha cumplido sus compromisos: cuando Chipre ingresó en la UE en 2004, Bruselas acordó poner fin al aislamiento económico de la parte norte de la isla, ocupada por Turquía desde su invasión en 1974, pero poco ha cambiado desde entonces, ya que la República de Chipre, con quien Turquía no mantiene relación diplomática alguna, siempre veta las iniciativas al respecto.

El informe, que supone una llamada de atención, también expresa “grave preocupación” en torno a la libertad de expresión, cuestiona la independencia del poder judicial turco y afirma que el ejército aún no está sujeto a un control civil integro.

Madrid se había unido a Londres y Roma en declarar que la propuesta de la Comisión era excesivamente dura, argumentando que solo debían vedarse tres capítulos de las negociaciones de ingreso.

En un intento de última hora de eludir la suspensión de las negociaciones de varios capítulos, el primer ministro Recep Tayyip Erdogan suavizó su posición respecto a Chipre y ofreció abrir un puerto y un aeropuerto a naves y aeronaves chipriotas. Pero este gesto no logró complacer a la UE y el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, general Yasar Buyukanit, públicamente censuró al Gobierno por no informar de antemano a las fuerzas armadas y por “una desviación de la posición oficial del Estado”.

El informe sobre el progreso de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE: ¿descarrilamiento o cambio de vía?

El informe, publicado el 8 de noviembre, llegó en un momento de creciente oposición entre los Gobiernos europeos a la adhesión de pleno derecho de Turquía a la UE **William Chislett**

Análisis

Antecedentes

El informe, publicado el 8 de noviembre, llegó en un momento de creciente oposición entre los Gobiernos europeos a la adhesión de pleno derecho de Turquía a la UE. Angela Merkel, a la cabeza del Gobierno de coalición de Alemania, visitó Turquía en octubre y dejó claro que su partido, la Unión Cristianodemócrata (CDU), seguiría abogando por una “asociación privilegiada” para ese país. Sus comentarios siguieron a otros similares de Nicolas Sarkozy, ministro del Interior francés y candidato presidencial, que ha estado blandiendo la bandera antiturca cada vez con mayor intensidad como parte de su campaña electoral. En Austria, donde el sentimiento antiturco también es fuerte, los dos partidos de extrema derecha consiguieron un 15% de los votos en las elecciones generales de octubre. En otros países, como Bélgica, los partidos de extrema derecha también van en aumento.

Olli Rehn, comisario de Ampliación de la UE, calificó de irresponsables a aquellos dirigentes que abogan por una asociación privilegiada para Turquía, por considerar que esa opción “reduce el incentivo político para llevar a cabo reformas (en Turquía) y provoca una violenta reacción política entre los turcos de a pie”. El Partido Popular Europeo, la agrupación política de centro-derecha

del Parlamento Europeo, también respalda esa idea. Rehn señaló (algo que dichos dirigentes no hacen) que Turquía ya mantiene una relación especial y estrecha con la UE, consolidada en 1996, cuando Turquía se convirtió en el primer –y hasta la fecha único– país no perteneciente a la UE en disfrutar de una Unión Aduanera para bienes industriales y productos agrícolas procesados.

En un intento de última hora de eludir la suspensión de las negociaciones de varios capítulos, el primer ministro Recep Tayyip Erdogan suavizó su posición respecto a Chipre y ofreció abrir un puerto y un aeropuerto a naves y aeronaves chipriotas. Pero este gesto no logró complacer a la UE

La Asamblea Nacional francesa también asestó un duro golpe a Turquía el 12 de octubre, al aprobar por abrumadora mayoría un proyecto de ley para tipificar como delito la negación de que los armenios fueron víctimas de un genocidio entre 1915 y 1918, durante el Imperio Otomano y antes de la fundación de la República de Turquía en 1923. En algunos círculos turcos el proyecto de ley, que probablemente no llegue a convertirse en ley, se interpretó como un signo de que Francia se oponía irremediablemente a la solicitud turca de ingreso en la UE. Los armenios (cuya comunidad en Francia asciende a 450.000, ejerciendo gran influencia) afirman que murieron hasta un millón y medio de personas, pero Turquía niega el genocidio y reconoce tan sólo la muerte de cientos de miles tanto de armenios como de turcos, mayoritariamente como resultado de la guerra civil y la hambruna.

Hasta hace muy poco, Turquía castigaba, o trataba de castigar, a quienes ponían en tela de juicio la versión oficial de los hechos, como en el caso de Orhan Pamuk, el novelista más destacado del país, que recibió el Premio Nobel de Literatura justo el día en que tuvo lugar la votación en París.² El premio de Pamuk fue recibido en Turquía con una mezcla de orgullo (por parte de sus seguidores) y cinismo (por parte de los nacionalistas). Kemal Kerincsiz,

líder de un grupo de abogados ultranacionalistas que presentó cargos contra Pamuk, declaró que se sentía avergonzado por el premio.

El proyecto de ley francés podría ser bloqueado en el Senado; el presidente Chirac trató de apaciguar la indignación de Ankara asegurando a Recep Erdogan, primer ministro turco, que haría todo lo posible por evitar que dicho proyecto se convirtiera en ley. Aun así, Chirac también declaró durante su visita a Armenia en octubre que el reconocimiento turco del genocidio armenio debería convertirse en requisito previo indispensable para el ingreso en la UE. Chirac, con las miras puestas en la exclusión de las empresas francesas de las licitaciones en un momento en que Turquía se dispone a construir tres centrales nucleares y reemplazar parte de su infraestructura de defensa, parecería estar jugando un doble juego.

Por último, la cólera desatada en el mundo árabe por la cita del Papa Benedicto XVI de un oscuro texto del siglo XIV tampoco ha contribuido a la causa de Ankara y ha suscitado sospechas de que el Vaticano está alineándose con países católicos como Francia o Austria que se oponen al ingreso de Turquía en la UE.³ El Papa citó al Emperador Manuel II Paleólogo del Imperio Bizantino (1391-1425), el imperio cristiano ortodoxo cuya capital se encontraba en lo que hoy es Estambul. Este Emperador, que fue derrotado por los turcos otomanos, dijo: “Muéstrame también aquello que Mahoma ha traído de nuevo, y encontrarás solamente cosas malvadas e inhumanas, como su directriz de difundir por medio de la espada la fe que predicaba”. El Papa visitó Turquía el 28 de noviembre en lo que ha sido su primera visita a un país predominantemente musulmán, y en un giro significativo declaró estar a favor de que Turquía formara parte de la UE.

Turquía cuenta cada vez con menos defensores activos de su adhesión a la UE, salvo el Reino Unido y España (junto a quien auspicia la “Alianza de Civilizaciones”, respaldada por la ONU, entre los países occidentales y musulmanes).³ Y el apoyo a dicha adhesión, que nunca fue muy elevado, también está disminuyendo entre la opinión pública. El presidente del Gobierno José Luis

¹ Pamuk compareció ante un tribunal de Estambul en diciembre de 2005 acusado de “denigrar públicamente la identidad turca” tras haber declarado en una publicación suiza: “Un millón de armenios y 30.000 kurdos fueron asesinados en estas tierras, y yo soy el único que se atreve a hablar del tema”. El caso se remitió al Ministro de Justicia y se retiraron los cargos en virtud de un tecnicismo jurídico.

² En 2004, reflejando la opinión vaticana de que Europa debía conservar su identidad cristiana, el Papa, por aquel entonces Cardenal Joseph Ratzinger, a cargo de la doctrina de la Iglesia, declaró que aceptar a Turquía en la Unión Europea pondría en peligro la cultura europea: “Europa es un continente cultural, no geográfico”. Ratzinger declaró en el suplemento del periódico francés *Le Figaro* que “en el transcurso de la Historia, Turquía siempre ha representado otro continente, en contraste permanente con Europa”, y que por ello equiparar ambos continentes “sería un error”. A principios de este año, el Cardenal Walter Kasper, a cargo del Pontificio Consejo para la Promoción de la Unidad de los Cristianos, declaró que el apuñalamiento de un sacerdote católico y el asesinato de otro en Turquía ponían de manifiesto que el candidato al ingreso en la UE aún no estaba listo para su integración en Europa por no estar garantizada allí la libertad religiosa.

³ No hace tanto, la Iglesia de Inglaterra rezaba el Viernes Santo para que Dios se apiadara de los turcos y los librara de toda ignorancia y dureza de corazón.

Rodríguez Zapatero visitó Turquía poco después de que se publicase el informe y expresó abiertamente su apoyo al ingreso de Turquía en la UE.

El respaldo de la opinión pública turca a la adhesión también ha decrecido drásticamente en los dos últimos años, desde aproximadamente dos tercios de los encuestados hasta tan sólo un tercio. Existe un sentimiento nacionalista cada vez mayor y una sensación de que la UE está cambiando las reglas del juego para el ingreso turco. Y las elecciones parlamentarias y presidenciales del año próximo limitan la capacidad del Gobierno turco con respecto al alcance de sus concesiones.

Resulta significativo que la Comisión adoptara también un documento de estrategia sobre la ampliación el mismo día en que publicó su informe de progreso sobre Turquía. El documento deja claro que la UE sólo se ampliará a más de 27 Estados miembros (Rumanía y Bulgaria ingresarán en enero) previa reforma de las instituciones del bloque. Y se ha sugerido que el criterio de la “capacidad de absorción” empleado en el pasado para determinar la capacidad de dar cabida a un nuevo miembro debería renombrarse para pasar a denominarse criterio de la “capacidad de integración”, puesto que tanto la UE como el país candidato deben mostrar en qué forma el ingreso de un nuevo miembro beneficiaría a la integración de la UE.

El informe

El informe de 74 páginas proporciona una gran cantidad de argumentos favorables a quienes nunca se mostraron contentos con la idea de un pleno ingreso en la UE de Turquía (que se convirtió en miembro asociado de la entonces CEE en 1963).

Con respecto a las **relaciones entre civiles y militares**, la Comisión señala que las fuerzas armadas han “seguido ejerciendo una influencia política considerable”, ya que los altos mandos han venido expresando su opinión acerca de cuestiones de política interior y exterior, incluidas las cuestiones de Chipre, el laicismo y los kurdos. “Las declaraciones de los militares deberían ceñirse a cuestiones militares, de defensa o de seguridad, y realizarse bajo la autoridad del Gobierno”.

La Ley de Servicios Internos de las Fuerzas Armadas Turcas sigue sin modificarse. Dicha ley define las funciones y los deberes del ejército y contiene artículos que conceden a los militares un amplio margen de maniobra. No se ha adoptado ninguna medida para aumentar el control civil sobre la Gendarmería (parte del ejército). Aunque se incluyeron en el presupuesto estatal de este

año tanto las partidas presupuestarias del Servicio Nacional de Inteligencia y el Consejo de Seguridad Nacional como el presupuesto administrativo del subsecretario a cargo del sector de la defensa, la mayor parte de los proyectos de adquisición se financian de forma individual, a partir de fondos extrapresupuestarios (que quedan fuera del examen parlamentario).

Turquía cuenta cada vez con menos defensores activos de su adhesión a la UE, salvo el Reino Unido y España (junto a quien auspicia la “Alianza de Civilizaciones”, respaldada por la ONU, entre los países occidentales y musulmanes). Y el apoyo a dicha adhesión, que nunca fue muy elevado, también está disminuyendo entre la opinión pública

Por lo que respecta al **sistema judicial**, siguen sin tratarse diversas cuestiones. La más conocida en el exterior es el infame Artículo 301 del nuevo Código Penal, invocado en repetidas ocasiones para restringir la expresión de opiniones no violentas, como por ejemplo contra el novelista Orhan Pamuk, ganador del Premio Nobel de Literatura de este año. Aunque la independencia del poder judicial queda garantizada por la Constitución y el Derecho interno de Turquía, siguen existiendo una serie de factores que la debilitan (las mismas deficiencias se señalaron en el informe de progreso de la Comisión de 2005). Entre ellos figura el hecho de que los magistrados y fiscales públicos estén vinculados al Ministerio de Justicia por lo que respecta a sus funciones administrativas y que el ministro y el subsecretario de Justicia sean dos de los siete miembros con derecho a voto del Consejo Superior de Magistrados y Fiscales, el órgano rector supremo del poder judicial.

La **corrupción** sigue siendo “generalizada entre el sector público y el poder judicial de Turquía” y el “amplio alcance de la inmunidad parlamentaria sigue suponiendo un problema considerable”. No obstante, Turquía fue uno de los países seleccionados por *Transparency International* en su informe anual, publicado dos días antes del de la Comisión, como país con una mejora de su historial de corrupción, si bien aún le queda mucho camino por recorrer (véase el Cuadro 1). Turquía ocupó la 60ª posición de entre 163 países, frente a la 65ª posición ocupada en 2005, y su calificación mejoró desde un 3,5 hasta un 3,8 sobre 10 (cuanto más cercano a 10, menos corrupto es el país). Turquía ocupó mejor posición que Polonia, el país de mayor tamaño en ingresar en la UE en 2004, y mucho mejor que la de Rumanía, que ingresará en la UE en enero. De entre los 30 países clasificados por separado en base a las empresas que pagan sobornos para conseguir negocios, Turquía ocupó la 27ª posición (véase el Cuadro 2).

Cuadro 1.

Índice de Percepción de Corrupción 2006 de Transparency International – Turquía y países seleccionados (1)

País	Calificación (2)
23. España	6,8
24. Estonia	6,7
41. Hungría	5,2
46. República Checa	4,8
57. Bulgaria	4,0
60. Turquía	3,8
61. Polonia	3,7
84. Rumanía	3,1

(1) De un total de 163 países.

(2) La calificación en el Índice de Percepción de Corrupción guarda relación con las percepciones del grado de corrupción que tienen los empresarios, los académicos y los analistas de riesgo, y oscila entre 10 (muy poco corrupto) y 0 (muy corrupto).

Fuente: *Transparency International*.

Cuadro 2.

Índice de Fuentes de Soborno 2006 de Transparency International: selección de calificaciones (1)

País	Calificación media (0 a 10) (2)	% de exportaciones mundiales (2005)
1. Suiza	7,81	1,2
2. Suecia	7,62	1,3
6. Reino Unido	7,39	3,6
7. Alemania	7,34	9,5
9. Estados Unidos	7,22	8,9
13. España	6,63	1,9
15. Francia	6,50	4,3
20. Italia	5,94	3,6
27. Turquía	5,23	0,7
30. India	4,62	0,9

(1) De un total de 30.

(2) El Índice se basa en las respuestas de 11.232 ejecutivos de empresas de 125 países a dos preguntas sobre las prácticas empresariales de las empresas extranjeras que operan en su país, como parte de la Encuesta de Opinión Ejecutiva 2006 del Foro Económico Mundial. Se pide a los encuestados que respondan en una escala de 1 (los sobornos son frecuentes) a 7 (nunca se producen sobornos). Para calcular el Índice de Fuentes de Soborno las respuestas se convierten a una calificación de entre 0 y 10, y la clasificación refleja la calificación media.

Fuente: *Transparency International*.

Con respecto a los **derechos humanos**, durante los primeros ocho meses de 2006 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) dictó 198 sentencias firmes en las que fallaba que Turquía había infringido al menos un artículo del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, la mayoría de esos casos se referían a causas interpuestas antes de 1999, año en que Turquía pasó a ser candidato a la adhesión. La tendencia a la baja en la cifra de casos de torturas y malos tratos se ha mantenido y las reformas en los procedimientos y los períodos de detención han mostrado “resultados positivos sobre el terreno”. Aun así, suscita “especial preocupación” la situación de los derechos humanos en la parte sudoriental del país, una zona de mayoría kurda en la que la actividad del grupo terrorista Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) ha vuelto a recrudecerse. Y las nuevas disposiciones introducidas en junio para modificar la ley antiterrorista “podrían minar la lucha contra la tortura y el maltrato”.

Las disposiciones relativas a la **libertad de expresión** deben “equipararse a las normas europeas pertinentes”, especialmente el artículo 301, que tipifica como delito insultar la “identidad turca”. El Gobierno está estudiando la posibilidad de abolir o modificar dicho artículo, que está siendo empleado por abogados nacionalistas de extrema derecha para enjuiciar a escritores y periodistas.

La **libertad de culto** se respeta por lo general, pero las comunidades religiosas no musulmanas no tienen acceso a una personalidad jurídica y siguen sufriendo restricciones en su derecho a la propiedad.

No se ha notificado ningún progreso con respecto a los **derechos de los sindicatos**. Siguen existiendo considerables deficiencias en el derecho a sindicarse y el derecho a la negociación colectiva, incluido el derecho a la huelga.

El enfoque otorgado por Turquía a los **derechos de las minorías** también sigue sin modificarse. Las autoridades siguen tan sólo considerando minorías a las contempladas en el Tratado de Lausana de 1923 (judíos, armenios y griegos). Sin embargo, existen otros grupos en Turquía que, en virtud de las normas europeas e internacionales pertinentes, podrían clasificarse como tal. No se ha avanzado nada con respecto al inicio de un diálogo sobre la situación de las minorías nacionales en Turquía.

En cuanto a los **derechos culturales**, dos canales de televisión en Diyarbakir y uno en Sanliurfa recibieron permiso para emitir en kurdo. No obstante, se imponen restricciones de

tiempo, salvo a las películas y los programas de música, y no se permiten programas educativos de enseñanza del kurdo.

El problema más acuciante e inmediato es **Chipre**, un problema capaz de dar al traste con las negociaciones de adhesión. Turquía sigue negando el acceso a sus puertos a los buques que enarbolan pabellón de la República de Chipre o cuyo último puerto de escala hubiera estado situado en Chipre. Esta barrera a la libre circulación de mercancías y el comercio viola el acuerdo de Unión Aduanera. También continúan aplicándose restricciones similares al transporte aéreo. No se ha avanzado en ningún aspecto de la normalización de las relaciones bilaterales con la República de Chipre (la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre tan sólo es reconocida por Turquía).

Las posturas turca y chipriota en torno a la cuestión del comercio son poco flexibles. Ankara afirma categóricamente que no transigirá hasta que la UE levante su embargo a la parte de la isla ocupada por Turquía. A su vez, Chipre recuerda constantemente a Ankara que el Protocolo Adicional que amplía el Acuerdo de Asociación CE-Turquía a los 10 Estados miembros que ingresaron en la UE el 1 de mayo de 2004, y que Turquía firmó en julio de 2005 para permitir el inicio de sus negociaciones de adhesión, es una obligación legal y que no puede relacionarse con la situación de la comunidad turcochipriota. Según una encuesta del Instituto de Estudios Estratégicos de Ankara, el 70% de los encuestados prefiere que

se suspendan las negociaciones de adhesión antes que realizar concesiones con respecto a Chipre.

El problema más acuciante e inmediato es Chipre, un problema capaz de dar al traste con las negociaciones de adhesión

Uno de los pocos aspectos positivos mencionados en el informe es la evolución de la **economía**. El Banco Central de Turquía ha logrado reducir la inflación hasta cifras de un solo dígito y se ha estado llevando a cabo una consolidación de las finanzas públicas. Pero aun a pesar de haber avanzado tremendamente en la creación de una economía más estable y de la mejora de sus deficiencias estructurales, la diferencia entre Turquía y otros países de la UE sigue siendo enorme. Turquía ocupó la posición 59ª, de entre 125 países, en el Índice de Competitividad Global (*Global Competitiveness Index*, o GCI) 2006 del *World Economic Forum*, una mejora considerable con respecto a la 71ª posición que ocupó en 2005 pero aún así muy inferior a la posición de Estonia (25ª), el país que mejor posición ocupó de entre los 10 países que ingresaron en la UE en mayo de 2004, y de Polonia (48ª), el que peor (véase Cuadro 3). Dicho esto, Turquía ocupa mejor posición que Rumanía (68ª) y Bulgaria (72ª), que ingresarán en la UE el próximo enero bajo estrictas condiciones. Sin embargo, esos países, al igual que Estonia, pueden considerarse diminutos en comparación con el gigante turco (con una población de 73 millones de habitantes).

Cuadro 3.

Turquía, países de reciente ingreso en la UE (*) y países candidatos al ingreso en el Global Competitiveness Index

Country, Economy	Global CL		Institutions		Infrastructure		Macroeconomy		Health/primary education		Higher education/training		Market efficiency		Technological readiness		Business Sophistication		Innovation	
	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Estonia	25	5.12	30	4.7	30	4.66	16	5.31	42	6.58	23	5.26	25	4.99	16	5.29	25	4.65	30	3.83
Czech Rep.	29	4.74	60	3.8	33	4.50	42	4.81	58	6.42	27	5.04	41	4.43	26	4.74	29	4.96	28	3.93
Slovenia	33	4.64	43	4.3	32	4.51	28	5.08	19	6.83	26	5.07	63	4.17	29	4.51	26	4.84	34	3.71
Average (new entrants)		4.59		4.17		4.28		4.62		6.54		4.84		4.44		4.38		4.46		3.54
Latvia	36	4.57	50	4.1	39	4.33	34	4.93	79	6.27	29	5.01	40	4.44	43	3.98	54	4.28	66	3.19
Slovak Rep.	37	4.55	53	4	47	4.08	68	4.37	74	6.31	39	4.52	34	4.86	30	4.50	45	4.41	42	3.51
Uthuania	39	4.54	59	3.9	44	4.14	41	4.92	70	6.37	29	4.97	45	4.35	42	3.99	41	4.56	50	3.35
Malta	39	4.54	31	4.6	37	4.37	76	4.26	32	6.69	47	4.36	46	4.35	22	5.00	51	4.32	62	3.26
Hungary	41	4.52	46	4.2	48	4.05	98	3.94	66	6.39	30	4.93	37	4.61	35	4.17	49	4.34	31	3.82
Cyprus	46	4.36	35	4.5	34	4.47	72	4.33	22	6.79	41	4.48	55	4.22	38	4.10	50	4.32	55	3.30
Poland	48	4.30	73	3.6	57	3.64	70	4.34	26	6.76	33	4.79	64	4.16	51	3.56	63	4.13	44	3.47
Croatia	51	4.26	66	3.7	51	3.98	73	4.30	67	6.39	44	4.43	68	4.11	47	3.68	61	4.17	45	3.45
Turkey	59	4.14	51	4.05	63	3.46	111	3.58	78	6.28	57	4.15	47	4.35	52	3.56	39	4.58	51	3.35
Romania	68	4.02	87	3.4	77	3.05	97	3.94	69	6.39	50	4.24	76	4.03	49	3.59	73	3.89	68	3.14
Bulgaria	72	3.95	109	3.1	65	3.41	35	4.92	39	6.61	62	4.05	90	3.75	68	3.21	84	3.59	87	9359

Countries that joined the EU in May 2004

El GCI se compone de nueve pilares: instituciones, infraestructura, macroeconomía, sanidad y educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia de mercado, preparación tecnológica, sofisticación empresarial e innovación. Con respecto a la macroeconomía, Turquía ocupa una pésima 111ª posición, a pesar de las mejoras, lo cual refleja, en palabras del *World Economic Forum*, “la constante vulnerabilidad de su economía a los choques externos”. Turquía fue uno de los países que más afectado se vio por el descenso en la propensión a asumir riesgos de los mercados financieros internacionales a principios de este año.

La última encuesta de la OCDE sobre Turquía, publicada poco antes del informe de la Comisión, revelaba que aún deben tratarse una serie de problemas si quiere minimizarse el riesgo de volver a un ciclo auge/depresión y garantizarse un crecimiento fuerte sostenible. Entre las medidas que deben adoptarse figuran un mayor refuerzo de las instituciones de política fiscal, monetaria y prudencial para hacer la economía más resistente a los choques y una aceleración del ritmo de la reforma de los mercados laboral, de productos y agrícola y de los sistemas educativos y de la seguridad social.

Como aspecto positivo, Turquía logró una posición elevada, la 39ª, en el pilar de sofisticación empresarial

del GCI, debido especialmente a la calidad y cantidad de sus redes y empresas de apoyo (33), muy superior a la media de la UE. El *World Economic Forum* declaró que ello probaba que Turquía dispone de “un sector servicios y un sector industrial sofisticados, que ya operan a niveles elevados de eficiencia”.

Como resultado de esas mejoras y del atractivo de un mercado interno amplio y de rápido crecimiento, por primera vez están entrando en el país cantidades considerables de inversiones extranjeras directas (IED). Esa entrada de IED alcanzó una cifra récord de 9.600 millones de dólares en 2005, según el último Informe de Inversión Mundial de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (véase el Cuadro 4). Citigroup realizó la última gran inversión extranjera y desembolsó 3.100 millones de dólares en octubre a cambio de una participación del 20% en Akbank, el mayor banco privado del país. Aun así, la entrada de inversiones en Turquía sigue siendo minúscula para un país de su tamaño y potencial de crecimiento: 42.100 millones de dólares a finales de 2005 (11,6% del PIB), frente a los 367.600 millones de dólares recibidos por España (33,8% del PIB).

Cuadro 4.

Entradas de IED en Turquía y España entre 1990 y 2005 (en millones de dólares)

	Media 1990-2000	2002	2003	2004	2005
Turquía	791	1.137	1.752	2.837	9.681
España	14.351	39.214	25.926	24.761	22.987

Por primera vez están entrando en el país cantidades considerables de inversiones extranjeras directas (IED). Esa entrada de IED alcanzó una cifra récord de 9.600 millones de dólares en 2005, según el último Informe de Inversión Mundial de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

El informe de la Comisión se vio precedido también por el primer informe de la OCDE sobre el gobierno corporativo de Turquía. El país presenta un fuerte marco regulatorio para el gobierno corporativo, está mejorando la revelación al mercado de la información corporativa por parte de las empresas

que cotizan en Bolsa y se están introduciendo normas internacionales de contabilidad y auditoría. Aun así siguen persistiendo algunos problemas. La OCDE declaró que Turquía debería reforzar la legislación en materia de acuerdos en que intervengan partes relacionadas, por ejemplo aplicando las enmiendas propuestas a la ley turca de sociedades para exigir una mayor revelación de los acuerdos entre empresas que pertenezcan a un mismo grupo (a menudo bajo control familiar). El informe también recomendaba que se exigiera a las empresas con cotización en Bolsa que revelaran datos más detallados y fáciles de comprender acerca de quién las posee y controla, y proponía sanciones más duras para quienes incumplieran la legislación.

Conclusiones

Resolver el problema de Chipre no supondría el fin de la cuestión, si bien Chipre es el problema más inminente y acuciante puesto que sin algún tipo de solución o acuerdo al respecto Turquía no conseguirá superar el examen de su cumplimiento del acuerdo de Unión Aduanera y sus relaciones bilaterales con otros Estados miembros. Con todo, el informe deja muy claro que existen otras muchas deficiencias, que suponen el flanco débil del país por que el que también puede atacársele fácilmente.

Dicho esto, ni a Turquía ni a la UE en su conjunto (aunque haya países concretos que se opongan firmemente al ingreso) les interesa que Ankara abandone el proyecto y cierre la puerta que tantos años lleva tratando de abrir por completo.

William Chislett

Escritor y periodista

Polonia en busca de su lugar en la Unión Europea

Los grandes cambios en la escena política de Polonia y la crisis en la que se encuentra la UE dificultan enormemente la definición de una estrategia coherente y clara de la política europea de este nuevo país miembro

Beata Wojna

Tema

La política europea de Polonia viene siendo objeto de controversia. Este análisis proporciona algunas claves para entender cuáles son sus fines y objetivos.

Resumen

Durante muchos años la integración en la Unión Europea fue el objetivo prioritario de la política exterior polaca. Tras haberlo alcanzado en mayo de 2004, Polonia intenta ajustarse a la situación de miembro de pleno derecho y definir su lugar en una Europa ampliada, pero no es una tarea fácil. Los grandes cambios en la escena política de Polonia y la crisis en la que se encuentra la UE dificultan enormemente la definición de una estrategia coherente y clara de la política europea de este nuevo país miembro.

Análisis

Los cambios en la situación política de Polonia

Dominada de 2001 a 2005 por gobiernos socialdemócratas de la Alianza de Izquierda Democrática, la escena política polaca se transformó totalmente después de las elecciones parlamentarias celebradas en septiembre de 2005. La victoria del partido Ley y Justicia (derecha conservadora) fue insuficiente como para gobernar en mayoría (con el 33,7% de los escaños en la cámara baja). De ahí que, tras infructuosas negociaciones con la Plataforma Cívica (derecha liberal) para crear una coalición y poco más de medio

año de gobierno en minoría de Kazimierz Marcinkiewicz, en mayo de 2006 el partido más votado decidió entrar en coalición con los partidos Autodefensa (populistas) y Liga de las Familias Polacas (derecha nacionalista).

Los principios de la política europea de Polonia

Con la escena política en constante movimiento queda poco espacio para la Unión Europea y ésta se encuentra claramente en los márgenes del discurso político. Además, los que gobiernan hoy en día son conocidos por su carencia del entusiasmo que caracterizaba a las elites políticas en los años inmediatamente anteriores a la integración de Polonia en la UE.

El partido Ley y Justicia, que es el principal responsable de la definición de la política interior y exterior del país, ha manifestado frecuentemente que la Unión Europea debe construirse como una alianza de Estados fuertes, aunque solidarios, alejada de la idea de la federación europea y con las competencias que derivan exclusivamente de las decisiones de los países soberanos. En su visión destaca una clara preferencia por el intergubernamentalismo y un rechazo a trasladar las competencias estatales a nivel comunitario; todo ello por el temor a perder la soberanía.

Su concepción de la Unión Europea se entrecruza con la percepción de los EEUU como el garante fundamental de la seguridad de Polonia y de Europa. De hecho, aunque se reconoce que la Unión Europea es el principal determinante de la posición internacional de Polonia, a la cabeza de las prioridades de la política exterior polaca se encuentran actualmente las relaciones estratégicas con los EEUU y la OTAN. La Unión Europea ocupa el segundo puesto y es tratada sobre todo como uno de los instrumentos de la política exterior.

Las prioridades en la UE: las relaciones con los vecinos orientales y la energía

Polonia intenta aprovechar su posición de miembro de pleno derecho para promover el interés de otros países por la democratización y la estabilización de Europa oriental e impulsar una política coherente de la UE hacia esta región. Las relaciones con los vecinos orientales se convierten poco a poco en la “especialidad de Polonia”. Lo más importante es conseguir el reconocimiento de las aspiraciones integracionistas de Ucrania. Es uno

de los motivos por los que Polonia declara un fuerte apoyo a la continuación del proceso de ampliación. Esta política trae resultados positivos aunque no espectaculares, lo que se debe tanto a la actitud reacia de los viejos miembros como a la lentitud de los cambios políticos en Ucrania.¹

Los representantes polacos actúan también para incorporar a la agenda de la UE el tema de Bielorrusia, donde reina el sistema autoritario establecido por Lukashenko. Sus actuaciones se inscriben en una concepción general de promover una política coherente de la UE hacia todos los Estados no democráticos. Hasta ahora, sus iniciativas han contribuido a iniciar una política más rígida de la UE hacia este país.²

Polonia, que es uno de los artífices más activos de la política de la UE hacia sus dos vecinos orientales, no ha conseguido desempeñar el mismo papel en las relaciones con Rusia. Los contactos bilaterales con este país, en el que afloran últimamente las tendencias imperiales, son muy difíciles. Los políticos polacos coinciden en que una política común hacia Rusia podría contribuir a eliminar tensiones y reforzar la posición de Polonia frente a su vecino oriental. No obstante, hay problemas graves en establecerla. Por una parte, los intereses nacionales de los miembros más grandes de la UE se superponen a los intentos de impulsar una política común hacia este país. Por la otra, los políticos polacos aún no han sido capaces de presentar una propuesta de cómo debería ser el acercamiento de la UE a Rusia. Han dominado enfoques excluyentes que resultan inaceptables para los antiguos miembros de la UE, interesados en desarrollar relaciones económicas y políticas con el gran vecino oriental. Aunque en muchos casos los argumentos de los polacos están plenamente justificados, conciliar los dos extremos es muy complicado. No lo facilita el hecho de que desde “la revolución naranja” las relaciones polaco-rusas son muy tensas. Muchas controversias suscita también la forma que eligen los polacos para presentar sus demandas. En la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros celebrada el 13 de noviembre Anna Fotyga, la representante polaca, sorprendió a

todos al oponerse a aceptar el mandato para las negociaciones del nuevo tratado UE-Rusia hasta que se levantara el embargo a los productos alimentarios polacos y Rusia se comprometiera a firmar la Carta energética.³ Como ninguna de las dos partes estaba dispuesta a ceder, los planes de comenzar las negociaciones el 24 de noviembre en la cumbre UE-Rusia fracasaron.

Con Rusia se relaciona otro tema clave de la política europea de Polonia: la política energética. Garantizar la seguridad del suministro de energía es uno de los temas recurrentes en la agenda de este año. La perspectiva polaca está determinada por la dependencia del gas y petróleo rusos –el 94,5% del petróleo y el 53% del gas importados procede de Rusia–.⁴ Preocupa también seriamente la iniciativa de Alemania y Rusia de construir un gasoducto a través del Mar Báltico. Las dos partes firmaron un acuerdo sobre este asunto en septiembre de 2005. Respondiendo a esta situación y sumándose al debate en la UE desarrollado a raíz de la preparación del Libro Verde de energía,⁵ en febrero de este año el Gobierno polaco propuso un tratado europeo de seguridad energética, basado en el principio de solidaridad, es decir en caso de que la seguridad energética de una de las partes del tratado estuviera amenazada, los demás tendrían que prestarle ayuda, excluyendo obviamente el uso de la fuerza militar. La propuesta enviada a los líderes de los 32 miembros de la UE y de la OTAN fue acogida con ambigüedad en los países de la UE porque la llamada “OTAN energética” o “pacto de los mosqueteros” debería realizarse –como destacó Piotr Naimski, el viceministro responsable de la diversificación de las fuentes de energía– al margen y no en el contexto institucional de la UE, involucrando por ejemplo a los EEUU. Hoy en día, de todo eso queda la idea de “uno para todos y todos para uno” y las actuales propuestas del Gobierno se inscriben en el marco estrictamente europeo. ¿Quiere ello decir que la política de Polonia en la UE es un proceso sujeto a modificaciones realizadas como consecuencia de los impulsos que llegan desde la Unión? Probablemente sí, porque también en otros ámbitos de la política europea polaca se están produciendo transformaciones y ajustes.

¹ A instancias de Polonia, a principios del año 2005 Javier Solana presentó las propuestas de intensificar las relaciones entre la UE y Ucrania, destacando que la Unión debería dar una clara señal de que Ucrania podría ser aceptada como candidato a la integración aunque sus futuras relaciones con la Europa integrada dependerían de las reformas internas.

² A finales de 2005 el Consejo de la UE decidió limitar los contactos a nivel ministerial entre ambas partes, mientras que la Comisión Europea preparó el plan de cooperación con la sociedad bielorrusa dirigido a promover el desarrollo de la sociedad civil.

³ En noviembre de 2005, Rusia impuso el embargo a la importación de carne y de productos de origen vegetal procedentes de Polonia argumentando que los polacos falsificaban los certificados veterinarios y fitosanitarios. Aunque, después de una investigación, la parte polaca admitió que hubo casos de falsificaciones e introdujo medidas para evitar abusos de este tipo, Rusia sigue manteniendo el embargo.

⁴ Los datos proceden de *Energy Policy of Poland until 2025*, documento adoptado el 4 de enero de 2005 por el Consejo de Ministros de Polonia (p. 35). Aunque gran parte del gas y del petróleo utilizados en Polonia proceden de Rusia, el índice de dependencia energética, entendido como las importaciones netas divididas por el consumo, es relativamente bajo para Polonia y equivale al 18,4%, mientras que la media de la UE-25 es del 56,2%. Esto es así porque la principal fuente de energía en Polonia es el carbón de origen propio. El 75,6% de la energía polaca se genera a partir del carbón, el 5,4% del gas y el 1,25% del petróleo. Véase “Energy in the EU: First Estimates 2005”, Eurostat News Release, 126/2006, 21/IX/2006, pp. 2-3.

⁵ *Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM(2006) 105 final, 8/III/2006.

La Política Europea de Seguridad y Defensa: entre el atlantismo y el europeísmo

La aproximación de Polonia a la Política Europea de Seguridad y Defensa sigue definiéndose por un marcado atlantismo y, en este sentido, el objetivo es reforzar el vínculo transatlántico y defender la complementariedad de la PESD y la OTAN. No obstante, los que recuerdan el escepticismo de Polonia en relación con la Política Europea de Seguridad y Defensa se sorprenderán por los cambios que se están dando en este ámbito. Los polacos son cada vez más conscientes de que solamente participando en la PESD pueden influir en su evolución. Empiezan a percibir también que los instrumentos de esta política podrían ser importantes en la solución de las crisis en la vecindad de la UE.

Polonia intenta aprovechar su posición de miembro de pleno derecho para promover el interés de otros países por la democratización y la estabilización de Europa oriental e impulsar una política coherente de la UE hacia esta región

Aunque la aportación de Polonia es aún muy limitada, los pasos dados hasta ahora demuestran un creciente compromiso con el desarrollo de las capacidades militares de la UE definidas en el *European Headline Goal 2010*. Desde mayo de 2005, Polonia, Alemania, Eslovaquia, Lituania y Letonia están construyendo un grupo de combate que alcanzará sus capacidades militares a principios del año 2010. Polonia trabaja activamente en la Agencia Europea de Defensa. Participó, por ejemplo, en la elaboración del código de conducta sobre los contratos públicos en el ámbito de la defensa, sumándose en mayo de 2006 al régimen definido en este documento con el que, recordemos, comienza la construcción del mercado europeo de armamento. Recientemente, ha expresado su disposición a unirse a la Fuerza de Gendarmería Europea, al que aportaría un grupo de 130 miembros de su policía militar. Finalmente, desde diciembre de 2004 los militares polacos participan en la misión *Althea* en Bosnia y Herzegovina (275 personas) y desde junio de 2006 en la operación EUFOR DR Congo (130 personas).

Los límites del cambio: el problema del Tratado Constitucional

Las señales de cambio que se han observado en algunos ámbitos de la política europea de Polonia inducen a cierto optimismo, pues indican que la “europeización” de esta política, por lo menos a largo plazo, es posible. No obstante, este

proceso tiene sus límites marcados actualmente por el “no” rotundo del Gobierno al Tratado Constitucional. La Unión Europea como proyecto político encarnado en este documento ocupa un lugar secundario en la agenda de la política europea polaca. Para Ley y Justicia el Tratado Constitucional ha sido, desde el principio, un texto inaceptable por tres razones. Primero, porque como argumentan los políticos de este partido, se transmiten demasiadas competencias estatales a las instituciones comunitarias. Segundo, porque al sustituir la distribución de votos establecida en Niza por un sistema de doble mayoría, se debilita la posición de Polonia y se refuerza el poder de los cuatro países más grandes de la UE. Y, finalmente, al no incluir menciones a las raíces cristianas de Europa se conduce a la “falsificación de la realidad”. Después de los “noes” francés y holandés, Ley y Justicia considera además que el Tratado es un documento muerto sobre el que ya no hay que discutir.

Las recientes declaraciones de la ministra de Asuntos Exteriores, Anna Fotyga, indican que entre las elites gobernantes se mantiene esta actitud crítica con el Tratado Constitucional. Respondiendo al ministro alemán de Exteriores, Frank-Walter Steinmeier, quien se dirigió a los miembros de la UE pendientes de ratificación con el llamamiento a una actitud más flexible y comprometida, la ministra polaca dejó bien claro que “el contenido del tratado no responde a los desafíos de la Unión Europea” y “el compromiso sobre el Tratado Constitucional se puede alcanzar preparando un nuevo documento”. ¿Quiere ello decir que se está trabajando en Polonia sobre una propuesta alternativa? Hasta ahora el presidente del Gobierno ha anunciado que Polonia presentará su posición oficial al respecto durante la Presidencia alemana, al mismo tiempo que otros países miembros expondrán sus propuestas.

El problema del euro

Al ingresar en la UE, Polonia se comprometió a integrarse en la unión económica y monetaria. No obstante, la idea de sustituir la moneda nacional zloty por el euro no goza de mucha popularidad en la elite gobernante.⁶ El Gobierno no ha establecido la fecha de la integración en la zona del euro, lo que contrasta con la situación en los demás nuevos países miembros de la UE. En todos ellos se fijó el horizonte temporal y en la gran mayoría de ellos, excepto Polonia y Hungría, funcionan órganos nacionales responsables de la introducción del euro.

⁶ Por el contrario, en Polonia crece el apoyo de la sociedad a la introducción del euro. El 55% de la sociedad polaca considera que el euro tendrá consecuencias positivas para el país. Ha aumentado también el número de personas convencidas de las consecuencias positivas del euro a nivel personal, del 34% en 2004 al 48% en 2006. Véase *Introduction of the Euro in the New Member States. Analytical Report, Flash Eurobarometer 183, The Gallup Organization Hungary, June 2006, p. 29.*

El Gobierno polaco mantiene que se definirá la fecha de la integración en la unión monetaria cuando Polonia cumpla los criterios de convergencia, y ello ocurrirá probablemente hacia el año 2009. El jefe del Estado, Lech Kaczyński, considera incluso que se debería hacer un referéndum sobre el euro en el año 2010, coincidiendo con el final de su mandato. Ello equivale a retrasar todo el proceso hasta por lo menos el año 2012 o más allá, porque sin el límite temporal establecido las instituciones y los actores envueltos en todo el proceso no van a tener los incentivos suficientes como para involucrarse en todos los preparativos relacionados con la introducción del euro. Es una perspectiva preocupante porque aún queda mucho por hacer. Para Polonia, que es una de las economías más integradas con la Unión Europea, el principal problema es el déficit en las finanzas públicas. En 2005 la relación entre el déficit público anual y la RNB equivalió al 2,5% y el endeudamiento al 42,5% de la RNB. Las previsiones del 3% y del 45,5%, respectivamente, para el año 2006 indican que Polonia se está alejando en vez de acercarse al cumplimiento de los criterios de convergencia.⁷ El Gobierno teme que una reducción rápida del déficit financiero, tendría consecuencias negativas a corto plazo para la economía del país. Pero parece que sus reticencias tienen, sobre todo, el carácter político. La moneda es uno de los atributos fundamentales de la soberanía estatal y el euro no encaja con la visión de la UE que tienen los partidos gobernantes.

Socios de Polonia en la Unión Europea

Encontrará Polonia socios para realizar sus prioridades y defender su visión de la UE? Es la pregunta clave porque la eficacia de la política europea de un país depende, en gran medida, de las relaciones con otros miembros de la Unión Europea.

Los socios naturales de Polonia parecen encontrarse entre los países del grupo de Visegrado, aunque los intereses de sus cuatro miembros –Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa– no siempre coinciden.⁸ Destaca la preferencia de Polonia por desarrollar las relaciones con sus vecinos orientales y la vocación balcánica de los demás miembros del grupo, o la falta de unanimidad en los asuntos como el Tratado Constitucional y el euro. Las aspiraciones polacas de convertirse en voz de toda la región produce a veces el temor entre los otros a la dominación. Existen problemas en las relaciones

bilaterales que se trasladan al marco multilateral. No obstante, los cuatro países fueron capaces de presentar en varias ocasiones una posición común sobre diferentes aspectos de la política europea.

Sumándose al debate en la UE desarrollado a raíz de la preparación del Libro Verde de energía, el Gobierno polaco propuso un tratado europeo de seguridad energética, basado en el principio de solidaridad, es decir en caso de que la seguridad energética de una de las partes del tratado estuviera amenazada, los demás tendrían que prestarle ayuda, excluyendo obviamente el uso de la fuerza militar

La cooperación del grupo de Visegrado refuerza, sin duda, la posición de Polonia en la UE pero no es suficiente. Y los líderes políticos parecen ser conscientes de ello. En su discurso de investidura, Jaroslaw Kaczyński destacó que el triángulo de Weimar debería ser, al lado del grupo de Visegrado, uno de los pilares de la política europea de Polonia.⁹ La realidad de los últimos meses demuestra, sin embargo, que hay un camino largo desde las palabras a los hechos. Comparadas con el grupo de Visegrado, las relaciones entre Polonia, Francia y Alemania arrojan un balance bastante pobre. Además, están dominadas últimamente por las tensiones de carácter bilateral surgidas a raíz de: (1) las diferentes percepciones e interpretaciones polaco-alemanas de las consecuencias de la segunda guerra mundial y el problema de las reivindicaciones alemanas; y (2) las reacciones demasiado emocionales de Ley y Justicia a artículos de la prensa internacional, especialmente en Alemania, que difunden una visión muy negativa de la coalición gobernante y de los hermanos Kaczyński.

Las recientes declaraciones de la ministra de Asuntos Exteriores, Anna Fotyga, indican que entre las elites gobernantes se mantiene esta actitud crítica con el Tratado Constitucional

El gran desafío para Polonia es encontrar un lenguaje común con los grandes miembros de la Unión Europea. Y convendría hacerlo antes del comienzo de la Presidencia alemana, que estará dedicada a dos temas fundamentales: el futuro del Tratado Constitucional y las bases de un nuevo acuerdo UE-Rusia, de los cuales el segundo es

⁷ "Public Finances in EMU 2006", *European Economy*, no 3, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Community, 2006, pp. 260-261.

⁸ El grupo de Visegrado fue creado en 1991. Su objetivo es la promoción de las relaciones en todos los ámbitos entre los cuatro países y sus vecinos. La cooperación se basa en las reuniones periódicas a nivel de jefes de Estado, ministros y expertos y no tiene un carácter institucionalizado.

⁹ El triángulo de Weimar es un foro de consultas entre Polonia, Francia y Alemania que fue creado en 1991. En este marco se celebran anualmente reuniones de ministros de Exteriores y de forma irregular reuniones de los jefes de Estado de los tres países.

prioritario para los polacos. Polonia intenta aprovechar sus buenas relaciones con los EEUU para reforzar su posición en los contactos con algunos de los miembros más importantes de la UE. Recientemente han aparecido propuestas de trabajar conjuntamente con Alemania y los EEUU en la preparación de una concepción que constituiría el fundamento de un nuevo acuerdo marco UE-Rusia. Si esta política resulta ser eficaz, se verá durante la Presidencia alemana. De lo que no hay dudas es de que la construcción de las relaciones con los Estados más importantes de la UE pasa sobre todo por la mejora de las relaciones bilaterales. En este contexto, Polonia debería probablemente dar mayor prioridad a los asuntos europeos que a los problemas históricos. Pero, al mismo tiempo, tiene que reforzar aún más los lazos con los nuevos países miembros –los que se integraron en el año 2004 y los que se sumarán a la UE en 2007– que, pese a la existencia del grupo de Visegrado, no siempre ocupan un lugar adecuado en la agenda polaca y cuyas prioridades son frecuentemente marginadas en Varsovia.

Polonia intenta aprovechar sus buenas relaciones con los EEUU para reforzar su posición en los contactos con algunos de los miembros más importantes de la UE. Recientemente han aparecido propuestas de trabajar conjuntamente con Alemania y los EEUU en la preparación de una concepción que constituiría el fundamento de un nuevo acuerdo marco UE-Rusia

Conclusiones

Observando la política de Polonia en la UE, da la sensación de que ésta tiene un carácter defensivo y está dominada por temores e inquietudes. Sus prioridades se limitan a los problemas derivados exclusivamente de su política de seguridad, mientras que la idea del proyecto común ocupa un lugar marginal en el discurso político. Además, parece que Polonia está perdiendo la imagen de país activo, dispuesto a presentar proyectos interesantes y constructivos, que empezó a perfilarse durante la última fase de las negociaciones de las perspectivas financieras. Seguramente, la crisis en la que se encuentra la integración europea proporciona a las elites gobernantes los argumentos a favor del mantenimiento de su actitud reservada hacia la UE. En los últimos dos años se ha visto que los viejos países miembros no han sido capaces de dar un impulso a la

integración europea. A su vez, algunos hechos –como por ejemplo la firma del acuerdo entre Alemania y Rusia sobre el gasoducto del Báltico– demuestran que la UE no es suficientemente fuerte para garantizar los intereses de Polonia. Quizá no debería sorprender tanto que el Gobierno trate la UE más como uno de los instrumentos de su política exterior y de seguridad que como un proyecto común y, en este sentido, está un poco a la espera de lo que harán los viejos miembros en relación con la reforma institucional de la UE.

Los primeros años en la UE son, para todos los países, un período de búsqueda de su lugar. Polonia, que forma parte de la UE desde hace relativamente poco, necesita seguramente más tiempo para encontrarlo. Mucho dependerá de su comportamiento durante la Presidencia alemana, aunque independientemente de ello parece que existen por lo menos dos factores que en el futuro pueden ayudar a enfocar la política europea de Polonia hacia un mayor dinamismo y teñirla de “europeísmo”. En primer lugar, el desarrollo económico de este país está estrechamente vinculado a la UE. Durante los próximos siete años los polacos pueden contar con 59,7 billones de euros en los fondos estructurales y de cohesión, que bien aprovechados cambiarán el aspecto de este país. Al mismo tiempo, hay buenas perspectivas para la economía polaca. En un informe publicado recientemente por la Comisión Europea se prevé para Polonia un crecimiento del 5% de la RNB (un 0,5% más que las previsiones hechas en la primavera de 2006) que, junto con el aumento de las inversiones, particularmente en el sector de la construcción, conducen a una valoración optimista del futuro económico de este país.¹⁰ En segundo lugar, con la actitud reservada de las actuales elites gobernantes contrasta el creciente apoyo social a la integración. Las ayudas recibidas en el marco de la política agrícola común, las perspectivas de fondos estructurales y de cohesión y las facilidades en el acceso a los mercados de trabajo y a los estudios en los países de la UE hicieron lo suyo. En 2006 alrededor del 56% de los encuestados declaraba que la participación en la UE era positiva para Polonia y el 64% respondía que traía beneficios. En el ranking de los países miembros, los polacos, con su percepción de la UE, se situaban un poco por encima de la media europea.¹¹ No puede ser un hecho desdeñable que los comicios municipales celebrados el 12 y el 26 de noviembre confirmaran que la coalición gobernante estaba

¹⁰ “European Economic Growth Speeds Up in 2006 Boosted by Buoyant Investment and Consumption”, Press Release, IP/06/1154, Bruselas, 6/IX/2006. Véase también *Interim Forecast*, Directorate General for Economic and Financial Affairs, septiembre 2006.

¹¹ Merece señalar que el apoyo de los polacos a la OTAN como el garante esencial de la seguridad de su país ha bajado drásticamente de 64% en 2004 a 48% en 2006, en *Transatlantic Trends. Key Findings*, The German Marshall Fund of the United States, 2006, p. 6. Dado que en Polonia hay una fuerte asociación entre la OTAN y los Estados Unidos, se puede sugerir que la sociedad polaca es cada vez más crítica con los EEUU.

perdiendo el apoyo del electorado. La principal fuerza de la oposición, la Plataforma Cívica, ha obtenido muy buenos resultados en los parlamentos de las 16 regiones polacas (województwa), donde radica el verdadero poder. Ha ganado también en la mayoría de las grandes ciudades, incluida Varsovia. El partido Ley y Justicia ha conseguido menos votos de lo esperado, mientras que la Autodefensa y la Liga de la Familias Polacas han sido los grandes perdedores. Aunque no se puede hablar del fin de la coalición gobernante, la sociedad ha dado una señal clara de su descontento. Queda por ver si éste va a ser un impulso suficiente para que los hermanos Kaczyński reorienten su política europea o por lo menos su discurso de acuerdo con una actitud profundamente pro-europea de los ciudadanos. Si ello se produce, tanto mejor para Polonia, que como potencia media regional de Europa central ya está aportando a la UE el dinamismo de su economía, el pro europeísmo de su sociedad y la vocación oriental de su política exterior.

Beata Wojna

*Analista del Instituto Polaco
de Asuntos Internacionales de Varsovia*

La OSCE: diálogo, cooperación y falta de voluntad política

Pese al desconocimiento generalizado en la opinión pública, el gran reto de la OSCE es encontrar su sitio en el inestable entorno de la seguridad global de nuestros días, aunque tenga tras de sí una aquilatada experiencia histórica

Antonio R. Rubio Plo

Tema

El decimocuarto Consejo Ministerial de la OSCE, celebrado en Bruselas, ha marcado el punto de partida de algunas reformas estructurales en la organización. Pero si no hay una mayor voluntad política de los Estados participantes, y de modo especial los de la UE, la OSCE, con todo un brillante historial iniciado con el Acta Final de Helsinki, puede quedar progresivamente marginada en el escenario de la seguridad europea.

Resumen

Pese a su amplia composición de 56 Estados participantes de Europa, América del norte y Asia central, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) no es una organización de *iure* sino un foro político sobre cuestiones de seguridad y, en consecuencia, sus actuaciones están supeditadas a la voluntad política de los Estados. Uno de los principales obstáculos para su buen funcionamiento es la existencia de *frozen conflicts*, en Moldavia y en el Cáucaso, y en los que Rusia es a la vez parte y mediadora. No cabe buscar soluciones que pasen por el secesionismo sino que hay que respetar la integridad territorial de cada uno de los Estados de la OSCE. Los problemas con Rusia no acaban aquí y tienen mucho que ver con el diferente enfoque en la recepción y puesta en práctica de los compromisos de la dimensión humana de la OSCE, los referentes a los derechos humanos y a la celebración de consultas electorales. Pese a las divergencias que pueden existir en este ámbito, la cooperación con Rusia

debe seguir adelante en los ámbitos de las dimensiones político-militar y económica de la seguridad, dimensiones reducidas a un papel más secundario en la reciente trayectoria de la OSCE. Debería haber también una cooperación más efectiva entre la OSCE y la UE, pues casi la mitad de los miembros de la UE son Estados participantes, y no se debería desaprovechar la experiencia de la OSCE más allá de las fronteras de la UE, incluso en unos momentos en que la Unión quiere exportar estabilidad en su periferia por medio de la Política Europea de Vecindad.

Análisis

El Consejo Ministerial de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), reunido en Bruselas los pasados 4 y 5 de diciembre en su decimocuarta sesión, no ha ocupado grandes titulares en los medios españoles, ni siquiera por el hecho de que España sea la encargada de presidir este amplio foro internacional a partir del 1 de enero de 2007. Pese a este desconocimiento generalizado en la opinión pública, el gran reto de la OSCE es encontrar su sitio en el inestable entorno de la seguridad global de nuestros días, aunque tenga tras de sí una aquilatada experiencia histórica. El proceso de Helsinki, abierto por la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en 1975, fue un elemento destacado de la época de la distensión que desembocaría en el final de la bipolarización en el Viejo Continente. Tras la guerra fría, el éxito de la CSCE aconsejó crear unas estructuras permanentes con el principal objetivo de ayudar a la transición de los países ex comunistas a la democracia y la economía de mercado, y esa misma finalidad llevó al establecimiento de misiones sobre el terreno. En aras de una mayor visibilidad, se cambió incluso la denominación de CSCE por la de OSCE en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de Budapest (1994), un cambio cosmético pues la “O” de organización no modificó ni su naturaleza jurídica ni el carácter políticamente vinculante de los principios y compromisos que constituyen su acervo. Sobre este particular, habría que añadir que Karel de Gucht, ministro de Exteriores belga y presidente en ejercicio en 2006, expuso acertadamente en el Consejo de Bruselas lo que es la OSCE: una especie de confederación de Estados soberanos e independientes dueños de sus decisiones y sus destinos. Lo que cada Estado esté dispuesto a aceptar individualmente redundará en beneficio del interés común. No parece, sin embargo, que

exista la conciencia de pertenecer a una misma organización cuando la voluntad política brilla por su ausencia. Esa voluntad política, acompañada de los recursos presupuestarios correspondientes, daría más protagonismo y credibilidad a la OSCE que todas las reformas estructurales aunque éstas también sean necesarias.

La OSCE, organización de facto y foro político

Con independencia de la flexibilidad en su funcionamiento, aducida por algunos países como EEUU para no proporcionar el adecuado ropaje jurídico, la transformación de la OSCE en organización de *facto* descartó definitivamente un esquema jerárquico para lo que entonces se conocía como la arquitectura de seguridad europea. Ni la OTAN ni la UE tenían intención de subordinarse a la OSCE. No obstante, para contentar a Moscú, los Estados participantes debatirían en torno a un modelo común de seguridad europeo, algo que en la Cumbre de Estambul (1999) se materializó, entre otros aspectos, en una plataforma de seguridad cooperativa, en la que no sólo se excluía la jerarquización entre organizaciones sino también una división permanente del trabajo entre ellas. La especialización no significaba exclusividad, y en los modos de cooperación habría que estudiar caso por caso. Con estas decisiones, se hizo patente el fracaso del intento de Rusia de hacer de la OSCE una gran estructura de seguridad paneuropea. Antes bien, en esos años finales del siglo se aceleró la expansión hacia el este de la OTAN y la UE, verdadera aspiración de la gran mayoría de los países de Europa Central y Oriental. Pero no sólo fueron las decisiones políticas las que otorgaron un papel secundario a la OSCE. Este se impuso también por la vía de los hechos, en particular en los conflictos balcánicos de la década pasada: en 1991 fue la CE la encargada de mediar en los inicios de la crisis yugoslava; en 1997 la operación ALBA, destinada a devolver la estabilidad a Albania, dio incluso un papel preponderante a la letárgica UEO; y en 1999 la OSCE, que había asumido en Kosovo una misión de *peacekeeping* que ocultaba su nombre, tendría que dejar el campo libre a la OTAN. Falta de voluntad política y escasez de medios influyeron en estas opciones.

La OSCE está iniciando una reforma gradual de sus estructuras. ¿Significa esto que se transformará en organización de *iure*, con un carácter más centralizado? Rusia y los países de la CEI, que integran la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva o de Tashkent, suscribirían esta opción para darle un mayor realce en la escena internacional. Sin embargo, la OSCE no

necesariamente se revitalizaría, pues una mayor burocratización la privaría de su flexibilidad política. En realidad, uno de sus puntos débiles es que muchos Estados participantes de Europa Central y Oriental la han visto siempre como una estructura que podía facilitarles asistencia en sus transiciones políticas y económica, en su camino hacia la UE y la OTAN. Una vez alcanzados estos objetivos, la OSCE ha tendido a configurarse como un foro secundario, lo que le lleva a incrementar su agenda y especializarse en cualquier tema novedoso de seguridad susceptible de cooperación con otras organizaciones, bien sea el control de las armas pequeñas y ligeras, la vigilancia de fronteras, el tráfico de seres humanos, la lucha contra la discriminación y la intolerancia... Una lista que tiende a incrementarse para demostrar que la OSCE abarca aspectos muy diversos de la seguridad global. Una agenda aumentada tiene además el efecto de establecer contactos, diálogo y algunas formas de cooperación con las NNUU y diversas

la OSCE ha tendido a configurarse como un foro secundario, lo que le lleva a incrementar su agenda y especializarse en cualquier tema novedoso de seguridad susceptible de cooperación con otras organizaciones, bien sea el control de las armas pequeñas y ligeras, la vigilancia de fronteras, el tráfico de seres humanos, la lucha contra la discriminación y la intolerancia...

organizaciones regionales, que sí tienen una naturaleza jurídica de la que carece de la OSCE, algo que también debe influir en la aspiración de transformarla en una organización *stricto iure*. El que la OSCE se haya dotado en el Consejo Ministerial de Bruselas de un reglamento bastante detallado de funcionamiento interno y que se haya adoptado una nueva decisión relativa a la capacidad jurídica de la organización, podría hacernos creer que la OSCE está dando pasos hacia modificaciones en su estatuto. Sin embargo, la decisión 16 del Consejo tiene en cuenta la recomendación del Panel de Personas Eminentes para reforzar la efectividad de la OSCE (CIO.GAL/100/05, 27 de junio de 2005), y en la que se subraya la necesidad de elaborar una convención que reconozca la capacidad jurídica de la OSCE y garantice los correspondientes privilegios e inmunidades a sus funcionarios, pero en ningún caso esto cambiará el carácter políticamente vinculante de los compromisos de la OSCE. Por lo demás, creemos que hay un escollo difícilmente salvable para avanzar hacia un auténtico estatus de organización: la “congelación” del presupuesto. Si en organizaciones de mayor peso como la UE, esto es una realidad acuciante por los intereses domésticos de los Estados miembros, ¿qué cabría decir de la OSCE?

Rusia y los “frozen conflicts”

Los documentos de la organización la definen conforme a las funciones que puede realizar: “es un instrumento primario de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto” (Carta sobre la Seguridad Europea, II, 8). Sin embargo, sus mayores éxitos, entre la discreción y la labor callada, han sido en el campo de la diplomacia preventiva y en tareas de rehabilitación posconflicto, que también tienen un alcance preventivo. Entre estos logros podemos destacar las tareas del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, del Representante para la Libertad de los Medios de

Dentro de los espacios euroatlántico y euroasiático existen ahora mismo áreas “no seguras”, pero que no interesan por igual a todos los Estados participantes. Se trata de los llamados frozen conflicts (región del Transdniester, Abjazia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj), en los que Rusia juega un papel destacado, en los que hace a la vez de mediadora y parte interesada, pues no en vano estos territorios forman parte de su entorno estratégico del “extranjero próximo”

Comunicación, o de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos. Pero quizá el mayor valor de la OSCE es su condición de foro político sobre seguridad en sentido amplio para 56 países de Europa, América del norte y Asia Central, con independencia de que los Estados participantes quieran dar mayor o menor realce a dicho foro, pues desde 1999 no se celebra ninguna Cumbre, y en los Consejos Ministeriales se observa un progresivo aumento de la presencia de viceministros y subsecretarios. Son detalles que dan idea de una acusada falta de voluntad política que responde a muy diversas causas. Quizá una de las más profundas, denunciada por Karel de Gucht, sea una cierta complacencia de muchos Estados participantes con la presente situación geoestratégica de Europa, donde no observan riesgos de una gran confrontación como en los tiempos de la guerra fría. Esta complacencia desmiente, sin embargo, el carácter indivisible de la seguridad preconizado por la OSCE: dentro de los espacios euroatlántico y euroasiático existen ahora mismo áreas “no seguras”, pero que no interesan por igual a todos los Estados participantes. Se trata de los llamados *frozen conflicts* (región del Transdniester, Abjazia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj), en los que Rusia juega un papel destacado, en los que hace a la vez de mediadora y parte interesada, pues no en vano estos territorios forman parte de su

entorno estratégico del “extranjero próximo”. Es sabido que Moscú apoya a las fuerzas secesionistas, nostálgicas del pasado soviético, y mantiene tropas en estas zonas aduciendo que los focos rebeldes exigen su presencia como único medio de preservar su seguridad frente a los nacionalismos georgiano o moldavo. Incluso el futuro estatus de Kosovo, que podría llegar a ser un Estado independiente en un futuro próximo, es contemplado con interés por Moscú por si sirviera de precedente para el surgimiento de nuevos Estados en estas áreas de conflicto. Habría que argumentar que el secesionismo es incompatible con los principios de la OSCE desde que se formularan en el Acta Final de Helsinki, pues la organización ha defendido siempre la integridad territorial de los Estados y lo hace compatible con el ejercicio de la libre determinación, entendido éste como una amplia autonomía política o cultural que no rompe la unidad del país. En la OSCE la modificación de las fronteras sólo puede realizarse por medios pacíficos y no es éste el caso de los territorios de los *frozen conflicts*, donde el secesionismo está ligado a una revuelta armada por mucho que pudiera alegarse que la mayoría de la población de dichos territorios refrendaría la secesión. En cualquier caso, la Federación Rusa debería mostrarse cautelosa ante soluciones que no pasen por el mantenimiento de la integridad territorial de otros Estados participantes, pues en su extenso territorio hay diversos focos de nacionalismo étnico que no se reducen a Chechenia. El apoyo o la pasividad frente al secesionismo es, por lo demás, una negación de los principios de soberanía estatal e integridad territorial, que Moscú siempre defendió ardientemente desde los inicios de la CSCE. Los acuerdos en estos conflictos pasarán por concesiones mutuas de las partes enfrentadas aunque dejando siempre a salvo el principio de la integridad territorial.

¿Valores euroatlánticos o euroasiáticos?

Detrás de estos temas hay además una cuestión de fondo: en el área de la OSCE hay quien contrapone valores euroatlánticos y euroasiáticos. Los compromisos con la democracia y el Estado de Derecho serían los mismos para todos los Estados participantes; no se negaría su valor universal pero su interpretación y puesta en práctica resultarían diferentes dependiendo de las diferentes regiones geográficas: no serían iguales en Alemania o Polonia que en el Cáucaso o Asia Central. Esto explica que las percepciones sobre la dimensión humana de la seguridad, en la que juega un papel

destacado la Oficina de Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE, puedan ser muy diferentes tanto en lo que afecta a los derechos humanos como a la supervisión de procesos electorales. Aquí la diferencia entre el oeste y este de Viena radica en que en un lado se ha desarrollado más la sociedad civil y proliferan las ONG, mientras que en otra se soportan más difícilmente las críticas al poder. La OSCE no puede abandonar, en ningún caso, a las ONG, tan ligadas a su propia historia, pues sería contradictorio con su concepto de la seguridad en la que, por primera vez, se ha dado un protagonismo al individuo, y no únicamente a los Estados.

Pero lo cierto es que en Rusia se ha acuñado incluso el término “democracia soberana”, empleado por un alto cargo de la Administración como Vladislav Surkov, sin olvidar que Sergei Ivanov, ministro de Defensa, se ha referido en alguna ocasión a la “democracia oriental”. Este relativismo en la interpretación de los valores democráticos tiende a crear más barreras psicológicas que la pertenencia o no a cualquier organización internacional que, por otra parte, es un derecho legítimo de los Estados en ejercicio de su soberanía, algo ya reconocido en el Acta Final de Helsinki. Por lo demás, los compromisos asumidos en la OSCE no pueden ser objeto de redefinición o modificación dependiendo de la zona geográfica en que nos encontremos. No hay valores euroatlánticos ni euroasiáticos. Los compromisos son idénticos para todos los Estados participantes y su cumplimiento, tal y como ha resaltado en Bruselas el secretario general de la OSCE, Marc Perrin de Brichambaut, es a menudo cuestión de cambios progresivos en actitudes, culturas e instituciones. En cualquier caso, las discrepancias con Rusia no deben de ser obstáculo para la cooperación, pues eran mucho mayores en la guerra fría y, pese a todo, la CSCE pudo iniciar su andadura. Hay ámbitos en los que se puede cooperar con Rusia—dentro y fuera de la OSCE—como el tráfico de drogas y de seres humanos, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado y la seguridad energética—.

Revitalizar la dimensión político-militar

D Los *frozen conflicts* acaban afectando además a la credibilidad de la dimensión político-militar de la seguridad en la OSCE. Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFC) iniciadas en el Acta Final de Helsinki abrieron el camino para ese hito en la seguridad cooperativa que es el tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa (FACE), un tratado que, en su versión renovada de

1999, encuentra obstáculos para su ratificación, sobre todo por parte de Washington, por el hecho de que las tropas rusas no han completado su retirada de las zonas de *frozen conflicts* conforme a los compromisos

La OSCE no puede abandonar, en ningún caso, a las ONG, tan ligadas a su propia historia, pues sería contradictorio con su concepto de la seguridad en la que, por primera vez, se ha dado un protagonismo al individuo, y no únicamente a los Estados

asumidos en la Cumbre de la OSCE en Estambul.

Por otra parte, cabe señalar que las MFC demostraron su utilidad al contribuir con sus métodos de transparencia y verificación al estallido de un conflicto a gran escala en la Europa de la guerra fría. Estaban pensadas para prevenir conflictos interestatales, mas ahora los conflictos tienden a ser intraestatales. Haría falta una nueva generación de MFC de carácter regional o subregional. Dichas medidas tendrían que tener acomodo más allá de las fronteras de la OTAN y la UE, con lo que nos situamos nuevamente en el espacio de los *frozen conflicts*, en el que la colaboración de Rusia se hace indispensable, pero también la de la UE: una misión de *peacekeeping*, con el respaldo internacional necesario, tendrá credibilidad si participara la Unión junto a países de la CEI. Pero hoy por hoy nos encontramos con una barrera geopolítica, o si se quiere psicológica. Nos referimos a la desconfianza de Moscú a que fuerzas occidentales entren en el que fuera territorio de la URSS. La política exterior rusa parece no haber renunciado al concepto de “área de influencia”, por mucho que destacados documentos de la OSCE, como la Carta sobre la Seguridad Europea (II, 7), afirmen que ningún Estado podrá considerar parte alguna del área de la OSCE como su propia esfera de influencia. Como afirma Robert Cooper en *The Breaking of Nations*, Rusia es un Estado moderno en cuya concepción de la seguridad sigue teniendo un papel preponderante la geopolítica. Está lejos de haber asumido la idea posmoderna—que comparte la UE—de que la seguridad se basa en la cooperación y en la existencia de un espacio democrático común. Por ejemplo, Moscú podría entender que haya tropas francesas e italianas para la pacificación del Líbano, pero difícilmente puede concebir su presencia en el Cáucaso meridional o en Moldavia. De ahí la importancia que debería revestir la cooperación en materia de seguridad entre Rusia y la UE por medio de la búsqueda de algún tipo de coordinación entre la PESD y la doctrina estratégica rusa, sobre todo cuando se acerca el momento de renovar el acuerdo de asociación con Rusia que debe dar lugar a cuatro espacios comunes de asociación, y entre ellos está el de seguridad.

Además, otra de las instituciones de la OSCE, el Foro

para la Cooperación en materia de Seguridad (FCS), está infrautilizada y quizá influya bastante el que la inmensa mayoría de los Estados participantes esté asociada a estructuras de la OTAN como el Consejo de Asociación Euroatlántico y la Asociación para la Paz. El FCS ha producido, no obstante, importantes documentos políticamente vinculantes, entre los que destaca el Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad, algunas de cuyas secciones presentan contenidos bastante reiterativos respecto de otros documentos de la organización. No obstante, la gran aportación del Código, destacada por ese máximo especialista de la OSCE que es Victor Yves Ghebalí, es que contiene dos secciones sobre la seguridad en el ámbito intraestatal, que la organización no considera un asunto interno sino un interés legítimo y directo de todos los Estados participantes, dada su posible incidencia sobre los derechos humanos y libertades fundamentales. Las secciones VII y VIII, consagradas al control político democrático de las fuerzas armadas, constituyeron toda una innovación en compromisos internacionales asumidos por los Estados, pero han sido afectados en su difusión por la falta de visibilidad del FCS y de la OSCE en general. Convendría hacer una reforma del Código de Conducta y limarlo de reiteraciones innecesarias, y situar en lugar destacado todo lo referente a la seguridad político-militar en el ámbito intraestatal. Una tarea mucho más ambiciosa podría ser un Código de carácter global, que abarcara todas las dimensiones de la seguridad, pero dado el extraordinario desarrollo del acervo de la OSCE en la dimensión humana y el menor alcance de la dimensión económica, los resultados no serían muy satisfactorios.

Hay que señalar que en el escenario de la seguridad europea la verdadera competidora de la OSCE no es la OTAN, a la que algunos califican de “OSCE con dientes” a causa de sus problemas internos y el debate sobre su futuro. La gran competidora es en realidad la UE, quien se está alzando progresivamente con la primacía en la arquitectura institucional europea

La UE, competidora de la OSCE

Por su incidencia en el espacio territorial de la OSCE, hay que subrayar que la UE acaba de elaborar los respectivos Planes de Acción para Georgia, Armenia y Azerbaiyán en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV). La Unión está más presente en el área de la OSCE y tiende a extenderse a Asia Central, pero por mucho que la

UE califique a la OSCE de “actor indispensable en el escenario de la seguridad europea”, tal y como hizo en el Consejo Ministerial de Bruselas, existe el riesgo de que los ambiciosos objetivos del PEV, con sus aspiraciones de armonización política y económica en la periferia europea, termine marginando a la OSCE y no sepa aprovechar la experiencia y la presencia que ha desarrollado la organización en territorios de países no pertenecientes a la UE. Es cierto que la OSCE y la UE podrían cooperar en el ámbito de la dimensión económica de la seguridad, en particular en temas como la seguridad energética, el cambio climático o la gestión del agua. Recordemos que el Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental (2003) facilita posibilidades para que ambas organizaciones trabajen juntas, pero mientras los Estados participantes no quieran dar un mayor realce al Foro Económico, que se reúne anualmente en Praga, la dimensión económica de la seguridad seguirá siendo un asunto marginal prácticamente reducido a la celebración de unos cuantos seminarios de expertos. También aquí sigue faltando voluntad política para asignar un mayor papel a la OSCE en la cooperación con organizaciones económicas internacionales. Tal habría sido el deseo de Rusia pero la UE, toda una potencia económica paneuropea con su red presente y futura de países asociados, no parece ver las cosas del mismo modo.

Hay que señalar que en el escenario de la seguridad europea la verdadera competidora de la OSCE no es la OTAN, a la que algunos califican de “OSCE con dientes” a causa de sus problemas internos y el debate sobre su futuro. La gran competidora es en realidad la UE, quien se está alzando progresivamente con la primacía en la arquitectura institucional europea. La Unión se limita a menudo a expresar en sus documentos la importancia de los valores, normas y principios de la OSCE, pero en el terreno práctico la cooperación puede quedar reducida a la mínima expresión. La tentación es fuerte desde el momento en que la UE quiere salir al paso de los reproches de ser una enana en política exterior, y desarrolla así una “huída hacia delante” asumiendo funciones de prevención de conflictos, gestión de crisis o de rehabilitación posconflicto, al tiempo que entra en áreas de su periferia al considerar que su seguridad está ligada a la de sus vecinos. Hay quien piensa, sin embargo, que tanto la OTAN como la UE no pueden seguir ampliándose indefinidamente hacia el este y, en consecuencia, tendrían que dejar trabajo para la OSCE en el Cáucaso o en Asia Central. Se ha afirmado incluso que sería conveniente fijar una distribución de tareas entre las organizaciones. Quizá esta complementariedad podría alcanzarse con la OTAN, sometida a un test de credibilidad en

Afganistán, un socio de cooperación de la OSCE, pero en el caso de la UE y, conforme se estrechen las relaciones con Rusia, su peso e influencia tenderán a ser más relevantes en el espacio postsoviético. ¿Qué papel quedará para la OSCE? Dependerá una vez más de la voluntad política de los miembros de la Unión que constituyen casi la mitad de los Estados participantes en la OSCE.

Conclusiones

Más allá de su brillante pasado histórico, la OSCE sigue perdiendo protagonismo y visibilidad en el escenario de seguridad europeo. Entre las causas destacan la falta de voluntad política de muchos Estados participantes, que vieron en ella una vía de paso para acceder a la UE o la OTAN, a lo que se unen las carencias presupuestarias que también son consecuencia de la falta de voluntad política. La OSCE será lo que los Estados participantes quieran que sea. A ellos corresponde darle un papel más destacado en el Cáucaso o Asia Central, en adecuada complementariedad con la UE. En cualquier caso, la OSCE tendría que ser el gran foro de diálogo y cooperación entre los países occidentales y Rusia, en beneficio de la propia seguridad en el continente. Un auténtico foro complementario de las iniciativas y asociaciones entre la UE, la OTAN y Rusia.

Antonio R. Rubio Plo

Historiador y analista de relaciones internacionales

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en diciembre

Las salidas de inversiones directas al exterior (IED) y su impacto en la inversión interna: ¿qué se puede afirmar en el caso español?

Alfredo Arahuetes García y Aurora García Domonte
(28/12/2006)

Seguridad Energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE

Gonzalo Escribano
(21/12/2006)

¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?

Carlos Malamud y Carlota García Encina
(15/12/2006)

Libros publicados recientemente

Diplomacia pública para el S.XXI

Javier Noya

Editado por: Real Instituto Elcano y Ariel
Diciembre de 2006

En un mundo global los países tienen que competir con otros por atraer a consumidores, estudiantes, turistas e inversores de terceros países. Estados con poca visibilidad han empezado a proyectarse en el exterior para lograr situarse en el mapa mental de los ciudadanos del mundo a través de marcas país fuertes y diferenciadas. Al mismo tiempo, tras el 11-S, en un contexto de incertidumbre y amenazas creciente, las potencias grandes y medias han relanzado sus políticas de diplomacia pública. Este libro es una introducción, en español, a esta nueva área emergente en los estudios internacionales y estratégicos que es la gestión de la imagen exterior y la diplomacia pública.

Anuario Asia-Pacífico 2005

La segunda edición de este Anuario, editado por CIDOB, Casa Asia y el Real Instituto Elcano, recoge, en los apartados de Política, Seguridad, Economía, Sociedad y Cultura, textos de autores relevantes que analizan la región de Asia-Pacífico, que ha sido, un año más, uno de los principales focos de atención de los acontecimientos internacionales. Con respecto a los acontecimientos analizados en la primera edición, los expertos encuentran

tanto factores de continuidad como de cambio; en cualquier caso, este período ha servido para consolidar el surgimiento de Asia-Pacífico como la región ineludible en cualquier análisis futuro del panorama internacional.

Memoria del Real Instituto Elcano 2005

Incluye tanto los datos de la Auditoría como una carta del Presidente, una descripción del Instituto y sus órganos, una sección de quién es quién y amplia información sobre las actividades y publicaciones del Instituto en el ejercicio correspondiente a 2005.

Informe Elcano: Coherencia para el desarrollo: Recomendaciones para España en materia económica

Coordinadoras: Iliana Olivé y Alicia Sorroza
Editado por: Real Instituto Elcano
Junio 2006

El quinto Informe Elcano responde a la necesidad de iniciar una visión más estratégica de la ayuda que incorpore nuevas políticas de los países donantes con relevancia para los países en desarrollo. La coherencia de políticas económicas para el desarrollo impone la congruencia de una serie de políticas económicas con los objetivos marcados en materia de cooperación internacional por los Objetivos de Desarrollo del Milenio.



ARI y materiales de interés

ARI publicados en diciembre

América Latina y el Consejo de Seguridad

Carlos Malamud

(14/12/2006)

¿Hay una política común de la UE hacia Rusia?

Izabela Barlinska

(14/12/2006)

El informe sobre el progreso de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE: ¿descarrilamiento o cambio de vía?

William Chislett

(12/12/2006)

El tratado sobre comercio de armas...

¿un poco más cerca?

Javier Alcalde

(5/12/2006)

Las elecciones holandesas: tras una campaña sin Europa ni inmigración, ganan los partidos más radicales

Joris Vredeling

(5/12/2006)

Polonia en busca de su lugar en la Unión Europea

Beata Wojna

(1/12/2006)

Chávez a votación: Venezuela ante las elecciones del 3 de diciembre

Manuel Hidalgo

(24/11/2006)

Materiales de interés

Grupo de Estudio para Irak - The Iraq Study Group Report

Informe del independiente "Grupo de Estudio para Irak"; liderado por James Baker, ex secretario norteamericano de Estado, y el ex legislador demócrata Lee Hamilton, sobre la situación en Irak, que incluye una serie de recomendaciones al presidente Bush para un cambio de rumbo en la estrategia norteamericana en el país.

CEPAL - Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006

Para América Latina y el Caribe 2006 ha sido un buen año en materia de crecimiento económico, según el informe de la Comisión para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), presentado el 14 de diciembre de 2006. Se espera que el producto interno bruto (PIB) de la región crezca un 5,3% en este período. Se trata del cuarto año consecutivo de alza, y el tercero por sobre el 4%, luego de haber crecido entre 1980 y 2002 a una tasa promedio de 2,2% anual. Sin embargo, mantiene un crecimiento inferior a otras regiones en vías de desarrollo.

UE - Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006. Conclusiones de la Presidencia

Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 14 y 15 de diciembre de 2006, bajo la presidencia finlandesa, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) acordaron impulsar medidas comunes contra la inmigración ilegal, un nuevo consenso para proseguir la ampliación y reabrir formalmente el debate para desbloquear la Constitución.

Ministerio del Interior - La comunidad musulmana en España

Investigación llevada a cabo por Metroscopia para el Ministerio del Interior, publicada en noviembre de 2006, sobre opiniones, actitudes y valores básicos de los musulmanes residentes en España, que busca responder a la pregunta ¿hasta qué punto los musulmanes de España se parecen al conjunto de los españoles?. El estudio concluye que, "con todos los matices y cautelas que puedan proceder", los datos obtenidos confirman la hipótesis planteada por el PEW Research Center en 2005, de la "existencia de una comunidad islámica en España particularmente tolerante, occidentalizada y liberal".

Actividades realizadas en el mes de diciembre y próximas actividades

Actividades realizadas en diciembre

21/12/2006

Presentación de la 13ª oleada del BRIE

Se presentaron a los medios de comunicación los resultados de la 13ª oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), correspondientes a noviembre de 2006.



19/12/2006

Reunión del Patronato del Real Instituto Elcano

Se celebró la reunión del Patronato del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, presidida por S.A.R. el Príncipe de Asturias, su Presidente de Honor. En la reunión participaron: José Antonio Alonso, Ministro de Defensa; Felipe González, ex Presidente del Gobierno; Marcelino Oreja, ex Ministro de Asuntos Exteriores; Gabriel Elorriaga, representante del Partido Popular; César Alierta, Presidente de Telefónica; Francisco Javier Monzón, Presidente de Indra; Carlos Pérez de Bricio, Presidente de CEPSA; Eduardo Bautista, Presidente de la SGAE; Eduardo Serra, ex Presidente del Real Instituto Elcano; Emilio Lamo de Espinosa, ex Director del Real Instituto Elcano; Gustavo Suárez Pertierra, Presidente del Real Instituto Elcano; Antonio de Oyarzábal, Vicepresidente del Real Instituto Elcano; Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Director del Real Instituto Elcano y Carlos López Blanco, secretario del Patronato.



12/12/2006

Presentación del libro 'Una Diplomacia Pública para el Siglo XXI'

Se presentó el libro de Javier Noya "Una Diplomacia Pública para el Siglo XXI", coeditado con Ariel, con la participación de Gustavo Suárez Pertierra, presidente del Real Instituto Elcano; Manuel Cacho, director general de Comunicación Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Rafael Estrella, portavoz del PSOE en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados; Diego Iñiguez, director adjunto del Gabinete de la Vicepresidenta Primera de Gobierno; Felipe Sahagún, profesor y periodista; Miguel Ángel Aguilar, periodista; y Consuelo Olaya, de la Editorial Ariel.



28/11/2006

Almuerzo con José Miguel Insulza

El Real Instituto Elcano recibió en su sede a José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), quien participó en un almuerzo de trabajo en el que se trató la situación política de América Latina.

Próximas actividades

17 de enero de 2007

Presentación del libro "Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe"

Lugar: Sede de la representación de la Comisión Europea, Madrid

Organización: Real Instituto Elcano

Presentación del libro de Carlos Mulas-Granados *Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe*, con la participación de Antonio de Oyarzábal, Vicepresidente del Instituto, y Joaquín Almunia, Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios de la Comisión Europea

25 de enero de 2007

Presentación del Informe Elcano sobre el Tratado Constitucional

Lugar: Sede de la representación de la Comisión Europea en Madrid.

Organización: Real Instituto Elcano

Presentación del séptimo Informe Elcano, esta vez sobre el Tratado Constitucional, con la participación de Alberto Navarro, Secretario de Estado para la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Patronato y Consejo Asesor Empresarial

Patronato

Presidente de honor: SAR El Príncipe de Asturias

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente

Antonio Oyarzábal
Vicepresidente

Leopoldo Calvo-Sotelo
Ex presidente del Gobierno

Felipe González
Ex presidente del Gobierno

Marcelino Oreja
Ex ministro de Asuntos Exteriores
y Ex comisario Europeo

Gabriel Elorriaga Pisark
Representante del Partido Popular

Eduardo Serra Rexach
Ex presidente del Real Instituto Elcano

Emilio Lamo de Espinosa
Ex director del Real Instituto Elcano

Juan José Linz
Cátedra Sterling de Ciencias Políticas y
Sociales, Universidad de Yale

Carlos López Blanco
Secretario

**Ministerio de Asuntos Exteriores y
de Cooperación**

Ministerio de Defensa

**Ministerio de Economía
y Hacienda**

Ministerio de Cultura

BBVA

CEPSA

ENDESA

Repsol YPF

EADS CASA

Grupo Prisa

IBM

Indra

RENFE

Santander Central Hispano

SGAE

Telefónica

Atlantic Copper

Fundación Astroc

Consejo Asesor Empresarial

Aceralia

Altadis

El Corte Inglés

Duro Felguera

Iberia

Unión Fenosa

El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afecten a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.