

IMPLICACIONES ESTRATEGICAS DE LA AMPLIACION EUROPEA

POR IGNACIO FUENTE COBO

INTRODUCCION

La historia de la construcción de Europa se ha ido haciendo por medio de ampliaciones sucesivas, de forma que cada una de ellas ha incorporado a la Unión Europea nuevas dimensiones estratégicas derivadas de la situación geográfica de los países que se han ido añadiendo y de sus propias sensibilidades nacionales. Se puede decir que los diversos Estados que forman la Unión se han ido adhiriendo a este proyecto no sólo como entes jurídicos definidos por grandes parámetros numéricos (extensión, población, PIB, etc.) cuantificables, sino sobre todo, como entidades políticas vivas, como naciones que tienen su propia identidad y su propia comprensión de lo que debe ser Europa y el mundo.

Hay que tener en cuenta que las distintas ampliaciones se han producido normalmente como consecuencia de coyunturas geoestratégicas determinadas, de esfuerzos específicos de inscribir la unidad del continente dentro de una perspectiva histórica. Se trataría de definir un espacio geográfico diferenciado y privilegiado cuya finalidad fundamental sería proporcionar el mayor grado de bienestar posible a sus ciudadanos, pero también, de construir una Europa dotada de identidad y personalidad propia y convertida en un actor global geopolítico.

Es, por tanto, la posición geográfica de los Estados miembros, nuevos y viejos, dentro de la Unión, así como la propia situación de la Unión Europea en relación con las regiones periféricas y con los otros centros de poder internacional, los que deben definir los parámetros fundamentales a la hora de comprender las consecuencias que en el campo de la geopolítica está teniendo la construcción de Europa. Será, por tanto, desde esta aproximación geopolítica, derivada de la posición de los Estados en el contexto geográfico europeo y de su influencia en las

relaciones intra y extraeuropeas como abordaremos este trabajo, tratando de reflejar cómo la ampliación de la Unión Europea a 10 nuevos Estados desde el 1º de mayo de 2004, a otros tres más previstos en 2007 (Bulgaria, Rumania y probablemente Croacia), y a Turquía puede que unos años después, está modificando los fundamentos estratégicos sobre los que se ha asentado hasta ahora el espacio comunitario.

LOS VECINOS DE LA UE: LA “GRAN EUROPA” Y EL “GRAN ORIENTE MEDIO”

Desde la creación con el Tratado de Roma en 1957 de la Comunidad Económica Europea, se han producido cinco ampliaciones. Cada una de ellas ha sido territorialmente más extensa. La última que se está produciendo entre el 2004 y el 2007 supondrá añadir 1,08 millones de km², a los 3,2 millones de km² de la UE, o lo que es lo mismo, un incremento del 41%. La UE ampliada contará entonces con casi 4,5 millones de km², lo que la sitúa en séptima posición como entidad geopolítica detrás de Rusia, EEUU, Canadá, China, Brasil o Australia, si bien a mucha diferencia de los dos primeros (el territorio de la UE será tan solo el 46,8% de la superficie de los EEUU y el 27% de la de Rusia).

Por otra parte, y con la excepción de Chipre y Malta, todos los nuevos países están situados en la región oriental de Europa, por lo que la ampliación supone un desplazamiento del centro de gravedad geográfico hacia el este, alejándolo del litoral atlántico. A los 25 Estados que conforman la Unión Europea se sumarán a partir de 2007 Rumania, Bulgaria y probablemente Croacia. Unos años después puede que le toque el turno a Turquía. En esta UE a 27/28, quedaría incluida una “isla” (los Balcanes) y dos fronteras: la Oriental con Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia y la Meridional, con los países del sur del Mediterráneo y del Oriente Próximo. Puede decirse que la ampliación está siendo utilizada por la UE como una estrategia geográfica dirigida a prevenir posibles conflictos en sus puertas y a reducir las tensiones de orden interno o interestatal en los países miembros, en los de la ampliación y en los posibles aspirantes.

Ello ha producido la aparición de una nueva categoría en las relaciones exteriores de la Unión: la categoría de “vecino”. La geoestrategia de la UE perseguiría así la creación de un “anillo de países vecinos” con los cuales establecer *“altos niveles de interdependencia, yendo mucho más allá de las tradicionales relaciones con terceros Estados, pero sin contemplar la*

adhesión” (1). Este concepto de “Wider Europe” puesto en circulación por la Comisión Europea en el 2002 para responder a las necesidades derivadas de la ampliación (2), es producto de los procesos de presión ejercidos por los Estados miembros de la UE con intereses o percepciones estratégicas diferenciadas, y busca definir una geoestrategia única de la Unión dirigida hacia los Estados vecinos tanto europeos como mediterráneos. Para ello se busca diferenciar claramente entre unos Estados, los europeos de la “Wider Europe” (Rusia, Ucrania, Moldavia y Bielorrusia), que forman incuestionablemente parte de Europa y mantienen una identidad y unas aspiraciones propiamente europeas y otros Estados, los correspondientes a ese “cinturón de quiebra” del “Gran Oriente Medio” que se extiende desde Marruecos hasta Pakistán y que integra al conjunto de países musulmanes desde el Magreb y el Masrek hasta el Golfo Pérsico y, a través de Afganistán, hasta Asia Central.

Con esta diferenciación, la UE reconoce que estas dos amplias regiones geopolíticas conforman dos juegos geoestratégicos distintos en las relaciones exteriores de la UE. Los países europeos de la Wider Europa han suscrito todas las normas del Consejo de Europa relativas a la democracia y los derechos humanos y son, por tanto, potenciales candidatos a futuras ampliaciones en un espacio geográfico en el que la UE es el principal actor estratégico. En cambio, en el “Gran Oriente Medio”, la UE juega un papel secundario frente a otros actores internacionales, principalmente los EEUU, y los Estados que lo integran configuran una heterogénea mezcla ideológica, sin que ninguno de ellos, ni siquiera los considerados como moderados, se aproxime aceptablemente a las normas europeas sobre democracia y derechos humanos. A estos países del Sur del Mediterráneo y Próximo Oriente, la UE tan solo les ha ofrecido una “relación especial” en el marco del *Partenariado Euromediterráneo*.

Esta separación de los “vecinos” de la UE en dos grupos diferentes, indica que a la UE le resulta relativamente fácil definir una estrategia coherente hacia los países europeos no pertenecientes a la Unión, mientras que no parecer tener las ideas claras sobre la estrategia a seguir frente a los países musulmanes con vistas a facilitar en ellos las necesarias reformas políticas, económicas y sociales. Para la UE promover valores y principios occidentales en estos países plantea objeciones de imperialismo cultural y de resentimiento antieuropeo, principalmente por parte de los partidos y movimientos islámicos. De ahí que el documento

-
- (1) BARBÉ, ESTHER: “*Las nuevas fronteras de la UE ampliada: entre exclusión y vecindad*”. Anuario del Mediterráneo, IEMED, Fundación CIDOB, 2003.
 - (2) EUROPEAN COMISSION, “*Wider Europe-Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*”, 2003.

Solana sobre Estrategia de Seguridad Europea se conforme con el modesto objetivo de que estos países estén “bien gobernados” (3). La geoestrategia europea hacia ellos se limitaría así a un “compromiso pasivo” con medidas o presiones políticas (aunque sin incentivos significativos), en favor de los derechos humanos y los valores democráticos y con un mayor énfasis en el desarrollo económico como motor del cambio (4). Esta estrategia no puede considerarse novedosa; ya fue planteada en el marco del Proceso de Barcelona a partir de 1995, y se ha mostrado hasta la fecha claramente insuficiente en sus resultados, sin que la difícil situación en la región del Golfo y las escasas perspectivas de una solución del conflicto palestino-israelí favorezcan la reaparición, en el corto plazo, de un impulso comunitario ambicioso en favor de la cooperación regional.

Ahora bien, la reciente ampliación de la UE hacia el Mediterráneo con la incorporación de países como Chipre y Malta ha abierto nuevas perspectivas de una cooperación subregional más modesta y más centrada en las áreas del Magreb y del Masrek. Se trataría de pasar a un nuevo modelo de “compromiso más activo” dirigido a los países de estas áreas que impulsase ahora un desarrollo en paralelo en los terrenos político, económico y social, al que debería dotarse de incentivos más significativos. Esta nueva calibración mucho más pragmática del Proceso de Barcelona obligaría al menos a asegurarse de que el concepto de “frontera flexible” que tanto propugna la UE, sea suficiente para vencer el creciente sentimiento de exclusión de los países del Sur, los cuales se ven sometidos a una estrategia comunitaria de “vecindad” sin los beneficios de una posible adhesión futura. Con los intereses europeos de seguridad desplazándose cada vez más en esa dirección, transformar esta geoestrategia de oportunista en creíble constituye el gran desafío que se le plantea a la Unión, con vistas a configurar un cinturón de países amigos en el “limes” sur del espacio comunitario.

EL FACTOR DEMOGRAFICO EN LA UE

Desde el punto de vista poblacional, la ampliación a 27 Estados supondrá una ganancia de 106 millones de habitantes, o sea un aumento del 28% en la población de la UE. Puede decirse que los 12 nuevos países aportan un nuevo ciudadano de cada cinco con los que va a contar la

(3) SOLANA, JAVIER: *“Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad”*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

(4) EMERSON, MICHAEL: Center for European Policy Studies (CEPS), *“La política mediterránea de la Wider Europe”*, Anuario del Mediterráneo, IEMED, Fundación CIDOB, 2003.

Unión. Por tanto, los efectos de la ampliación en cuanto a población son estadísticamente menores que los territoriales, pero también muy importantes. Ahora bien, aunque en términos estrictamente geopolíticos, el incremento de población refuerza el peso específico de la Unión en el contexto internacional, las tendencias demográficas actúan en sentido inverso. Si estas tendencias se mantienen, la población de la Europa a 27 (aproximadamente 480 millones de habitantes), seguirá sin cambios relevantes de aquí al 2025, mientras que países como EEUU pasarán de 290 a 340 millones de habitantes (5). Junto a esta pérdida de peso relativo que produce el estancamiento demográfico, puede decirse que la Unión Europea se enfrenta a una peligrosa vulnerabilidad adicional: la producida por el envejecimiento de su población⁶. Esta crisis demográfica puede suponer una reducción de la influencia política, económica y cultural de la Unión Europea en el mundo, desde el momento en que su capacidad de influir en las relaciones internacionales depende del dinamismo de las generaciones más jóvenes. Una sociedad europea envejecida tenderá a incrementar su aversión al riesgo y limitará así su proverbial creatividad.

Un efecto adicional de la crisis demográfica europea es que se acentúa la conversión de la Unión en una zona de “bajas presiones poblacionales” rodeada de regiones de “altas presiones”, lo que se hace especialmente relevante al contemplar los incrementos de población de la ribera sur del Mediterráneo y del África subsahariana. Si bien no puede decirse que estemos contemplando la “invasión de Europa” que preconizan algunos (las migraciones son fenómenos complejos que dependen de factores tan diversos como la situación de los mercados de trabajo en los lugares de origen, de las políticas fronterizas, del desarrollo de las redes de inmigración clandestina, o de las propias motivaciones de las personas), la decadencia demográfica de la Unión incentiva los movimientos poblacionales desde el exterior atraídos por su riqueza. Existen pocas posibilidades de que la Unión pueda invertir, o al menos ralentizar, este fenómeno de implosión demográfica comenzado hace algunos años. La inercia de las estructuras demográficas, unido al profundo cambio de mentalidades en los ciudadanos, limitan las posibilidades de redireccionamiento de este problema. Ni siquiera una recuperación “heroica” de la fecundidad podrá hacer que la población europea represente en el 2025 el mismo porcentaje mundial que hoy ocupa.

(5) LEFEBVRE, MAXIME: “*Un programme géopolitique pour L'Europe élargie*”, Politique Etrangère 3-4/2003.

(6) La edad media de la población ha caído de 29,2 años en 1950 a 37,8 años en 2003 con una proyección de 47,7 años en 2025. Ver JACQUES DUPAQUIER, “*L'implosion démographique de l'Europe*”, Geopolitique N° 84, Octubre-décembre 2003.

Es por ello por lo que las soluciones más corrientes que se propugnan ante este problema, se decantan por modelos “inmigratorios” consistentes en abrir las fronteras exteriores de la Unión. Se fundamentan en la idea de que la apertura, al mismo tiempo que compensa la caída de población nativa europea con la inmigración, alivia la presión demográfica en los lugares de origen y, por tanto, ayuda a su desarrollo económico y estabilidad social. Sin embargo, por muy atractiva que parezca esta propuesta, tampoco supone una solución permanente al problema de los países emisores de emigrantes. Si Europa fuera capaz, por ejemplo, de absorber de aquí al 2025, 43 millones de africanos, ello solo representaría el 10% del crecimiento anual de este continente (7). Si lo que se pretende es el mantenimiento de la tasa de población activa europea (que está previsto comience a reducirse a partir del 2010) (8) y la proporción entre activos y retirados, la inmigración por su nivel de cualificación, su baja tasa de actividad real y el elevado riesgo de “ghetización”, proporciona más problemas que soluciones, sobre todo si tenemos en cuenta que la tasa de paro a escala europea entre los inmigrantes procedentes del tercer mundo se aproxima al 40%. Además, no cabe esperar una preferencia migratoria hacia Europa de la mano de obra cualificada de los países en desarrollo, en detrimento de otras regiones del planeta económicamente más atractivas. Todo ello, sin descartar el preguntarse hasta qué punto es ético seleccionar a los elementos más activos y mejor formados de los países en desarrollo, para financiar los sistemas de pensiones de las envejecidas sociedades europeas.

Como podemos ver, las perspectivas demográficas europeas no son favorables y amenazan no sólo la base de la prosperidad y el dinamismo de la Unión Europea, sino también los mismos fundamentos geopolíticos sobre los que está Unión esta fundada. Podemos afirmar que, desde una perspectiva demográfica, el proceso de implosión en el que se encuentra actualmente la Unión, terminará por producir un declive en el medio plazo del bienestar económico europeo y una disminución de su importancia geopolítica en relación con los asuntos mundiales.

LAS PRIORIDADES ESTRATEGICAS DE LOS PAÍSES DE LA AMPLIACION

Aunque no sea muy acertado hablar de países grandes y países pequeños, si podemos destacar que la ampliación ha incrementado el número de países poco poblados. Ningún país

(7) Ver JACQUES DUPAQUIER, “*L’implosion démographique de l’Europe*”, Geopolitique N° 84, Octubre-décembre 2003.

(8) Naciones Unidas, “*Replacement Migrations*”, 2000.

supera los 40 millones de habitantes, menos de la mitad de la población de Alemania. Entre ellos, Polonia con sus 38,6 Millones habitantes representa por si sola cerca del 50% de los nuevos ciudadanos de la Unión. Aparte de ella, solo Rumania con sus 23 millones de habitantes supondrá una aportación demográfica apreciable. El resto de países de la actual ampliación tiene menos de 11 millones de habitantes, con un grupo de cinco países que aportan menos de 2,5 millones: Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Malta, por orden sucesivo. De esta manera, el paso de 15 a 27 países supondrá pasar de 6 países con menos de 10 millones de habitantes a 15, es decir, multiplicar por 2,5 el número de Estados poco poblados. Si tenemos en cuenta que los nuevos países buscan obtener un compromiso institucional que les sea lo más favorable posible en cuanto a hacer valer sus intereses en el concierto europeo, podemos anticipar las serias dificultades que tendrá la UE para integrar los nuevos planteamientos y hablar con una sola voz en el contexto internacional, especialmente en aquellos asuntos referidos a la seguridad y la defensa.

Hay que tener en cuenta que la idea de la integración europea está, desde sus orígenes, íntimamente unida a la noción de la crisis de Europa que se produjo después de las dos guerras mundiales que asolaron el continente en el siglo XX. Esta idea tenía como función principal la de permitir a los Estados europeos recuperar colectivamente lo que habían perdido individualmente mediante la confrontación armada, es decir, la capacidad de influir en los asuntos mundiales. Por ello, no es de extrañar que la UE haya venido postulando desde Maastricht que la creación de una unión económica y política debe servir no sólo para asegurar la paz en el continente, sino también para crear un verdadero actor político estratégico capaz de contribuir al equilibrio internacional y promover un cierto modelo de civilización.

Pero esta idea de una Europa independiente y autónoma convertida en una auténtica potencia internacional, no se corresponde necesariamente con la concepción geoestratégica de los países de la ampliación. Su experiencia histórica es diferente de la de las potencias de Europa central y occidental: ellos no han perdido en el siglo XX su capacidad de influir en los asuntos mundiales, por el simple hecho de que nunca la han tenido. La 1ª Guerra Mundial no ha sido para ellos una desgracia histórica, sino más bien lo contrario. Gracias a ella y a la destrucción de potencias como Alemania, Austria-Hungría, o Rusia, han podido recuperar su existencia como Estados, o acceder por vez primera a la soberanía.

En cuanto a la 2ª Guerra Mundial, la desgracia para ellos no ha venido dada por su debilitamiento frente a los EEUU o la Rusia soviética, sino por la inclusión sin su consentimiento en un espacio comunista interior y aislado. Su problema, por tanto, no es el de la impotencia de Europa, sino la falta de independencia estratégica con que ellos han contado. No puede sorprendernos, por tanto, que para los países de Europa central y Oriental la integración europea deba reposar más que en la búsqueda de una cierta autonomía estratégica europea, en una profundización de la solidaridad entre los países pobres y los países ricos de la Unión por una parte, y los países grandes y los países pequeños por otra (9). La primera solidaridad se referiría a una cierta distribución de la riqueza y se manifestaría por medio de políticas comunitarias de convergencia económica y social, mientras que la segunda concerniría al reparto del poder e implicaría la necesidad de diseñar un sistema institucional que excluyese cualquier diferenciación de status político entre Estados miembros.

Esta insistencia de los países de la ampliación sobre la necesidad de que la UE formule una “estrategia de la solidaridad” más que una “geoestrategia de seguridad”, se basa en considerar la primera como un derecho político y moral, históricamente adquirido desde el momento en que los países occidentales les abandonaron después de la Segunda Guerra Mundial, al permitir su soviétización. Como indica el antiguo ministro polaco Jan Kulakowzki *“La división de Europa al final de la Segunda Guerra Mundial fue establecida en virtud de decisiones tomadas durante la conferencia de Yalta(...) Fueron las potencias occidentales las que escogieron abandonar la mitad de Europa a la influencia soviética. Occidente asumió así una parte de responsabilidad moral en esta situación”* (10).

Esta experiencia histórica lleva a los países de la ampliación a contemplar la integración europea en el campo de la política exterior, de seguridad y de defensa, con una gran desconfianza. En el mejor de los casos, la consideran como secundaria; en el peor como algo innecesario. Si todos ellos la aceptan, es simplemente por la obligación que tienen de asumir el acervo comunitario como condición necesaria para la adhesión (11). Esta aceptación reservada o abiertamente hostil, en cuanto a la integración geoestratégica de la Unión Europea, proviene de

(9) *“La ampliación actual de la Unión al Este prueba que el principio de solidaridad está en la base de la idea de integración europea. Nos permite la adhesión al círculo de países ricos y nos proporciona un apoyo que nos permitirá alcanzar el nivel de los países miembros en un plazo más corto que si permaneciésemos fuera de la Unión”*. D. HUEBNAR, Ministra polaca de Asuntos Europeos en: *“Confrontations”*, août-septembre 2003, París, p.14.

(10) J. KULAKOWSKI, *“L’élargissement de l’Union européenne aux pays d’Europe Centrale: un point de vue de l’outre Europe”*, en CFDT (ed), *Un nouvelle Europe Centrale*, Paris, Editions de la Découverte, 1998, p.241.

una concepción de la seguridad europea marcada por su traumática experiencia histórica. Desde su óptica, la seguridad en Europa está y debe permanecer indisolublemente unida a la Alianza Atlántica, así como al compromiso político y a la presencia militar de los EEUU en el territorio europeo (12). Es la Alianza Atlántica la que les proporciona las necesarias garantías de seguridad, no sólo por las propias capacidades de la Alianza, sino sobre todo por la presencia en ella como nación líder de los EEUU, con su inigualable capacidad militar. Por ello, más que rechazar categóricamente cualquier veleidad de autonomía estratégica europea, estos países se muestran partidarios de un refuerzo de las relaciones políticas y estratégicas entre los EEUU y Europa (13).

Puede decirse, por tanto, que los países de la ampliación refuerzan la corriente “atlantista” en el seno de la Unión y dificultan la aparición de una verdadera política europea de seguridad y defensa que no esté condicionada por agentes externos. Lo que está todavía por comprobar es si estos países deciden asumir dentro de la Unión el papel de “caballos de Troya” norteamericanos en la Europa comunitaria. De hecho, uno de los grandes problemas a los que se deberá enfrentar la UE ampliada para hablar “con una sola voz” en el mundo, será el de integrar estas visiones geopolíticas contrapuestas, con el fin de contrarrestar las tendencias centrífugas que irán surgiendo como consecuencia de la defensa por parte de los distintos socios de intereses estratégicos distintos.

LA DIMENSION ORIENTAL DE LA UNION

Pero esta solidaridad europea no debe detenerse en la que será en 2007 la frontera oriental de la Unión. La supresión de la división de Yalta no debe producir una nueva división, esta vez más al este. Como indica el historiador Antonio R. Rubio Plo “*existe un horror al vacío en el este de Europa*” (14). Y este sentimiento es compartido por todos los países de la Unión, viejos y nuevos. Esto explica por que se ha optado por integrar simultáneamente a 10 países en la Unión

(11) Es una de las condiciones establecidas por la Unión en los criterios de Copenhague.

(12) En la declaración Conjunta firmada por 18 Estados de Europa Oriental y del Sureste en noviembre de 2002 se definen las relaciones con los EEUU como “*centrales para la seguridad europea*”.

(13) Esta idea ha sido defendida por el presidente checo V. Klaus en la entrevista realizada por el diario *Le Monde*, 15 de Julio de 2003.

(14) RUBIO PLO, ANTONIO R.: “*Una estrategia para la frontera este de la Unión Europea*”, Análisis Real Instituto Elcano (ARI) (4/12/2003).

en el 2004, y también nos permite intuir que esta ampliación y las previstas en el año 2007 no serán las últimas.

Puede decirse que los países de la ampliación no quieren mantenerse como frontera oriental de la Unión, sobre todo Polonia que parece llamada a convertirse en una potencia de tipo medio en la región. De ahí que Polonia se atribuya un papel de portavoz de los intereses tanto de Ucrania como de Bielorrusia y patrocine el acceso de estos dos países a la Unión. Su interés de promover una “dimensión oriental” de la política europea responde al deseo de “Occidentalizar” el este como mejor forma de garantizar su propia seguridad, lo que debería traducirse en un reforzamiento de los programas comunitarios en beneficio de sus vecinos orientales, con la finalidad de impedir que la frontera con ellos se vuelva demasiado “rígida”. Esta es la idea que recoge la estrategia de acción presentada por el gobierno polaco en la primavera de 2003 (15).

Esta posición favorable a nuevas ampliaciones es también compartida por Rumania, cuya visión oriental presenta perspectivas incluso más interesantes. Para Rumania, el mar Negro debería convertirse en un mar europeo, de forma que la Unión se extendiese hasta el Cáucaso. De esta manera, tanto Turquía como Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán estarían llamados a convertirse en futuros miembros (16).

De salir adelante las prioridades geopolíticas de estos dos países, se produciría una importante reorientación estratégica de la Unión Europea. No se trataría sólo de desplazar el “centro de gravedad” comunitario todavía más hacia el este, sino también de una opción por definir una zona de influencia mucho más extensa en la cual la UE asumiría la función primordial de su reconstrucción, desarrollo y consolidación.

No obstante, esta visión oriental es contemplada con recelo por otros países de la Unión que entienden que una “Gran Europa” *“iría en detrimento de la cohesión del proyecto europeo y reduciría a Europa a una unión aduanera y a estructuras de cooperación meramente intergubernamentales”*. Para los países partidarios de profundizar en la integración europea, especialmente en sus estructuras de seguridad y defensa, por medio de la cooperación reforzada entre los Estados con voluntad de constituirse en “núcleo duro” de la Unión, más que nuevos

(15) Non-paper del ministerio de AAEE polaco relativo al *“futuro político de la UE en relación con sus nuevos vecinos orientales”*, primavera de 2003. También en *Uniting Europe* 221 del 3 de marzo de 2003.

(16) Declaraciones del Presidente rumano I. Iliescu al periódico *“Frankfurter Allgemeine Zeitung”*, 27 de septiembre de 2003.

procesos de integración, sería preferible optar por una nueva “finlandización” al otro lado de la frontera oriental de la Unión (17).

Pero la Unión Europea no gana nada con la “finlandización” de países como Ucrania, Bielorrusia o Moldavia. La creación de “zonas grises” más o menos estables y estratégicamente neutras en las fronteras de la Unión, contradice la apuesta ya mencionada anteriormente que hace el documento Solana de Estrategia de Seguridad Europea de “*promover un cinturón de países bien gobernados al Este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo*”. Por ello, resulta importante que Europa Oriental participe del proceso de construcción europea (con independencia de su eventual ingreso en la Unión Europea), aunque sólo sea para impedir que Rusia reitere una vez más su vocación histórica de crear un espacio geopolítico propiamente eslavo que englobe a Ucrania y Bielorrusia. No se trata de convertir a estos dos países en “Estados tapones”, un concepto viejo, un tanto anquilosado y contrario a la dinámica expansiva de la Unión, pero sí de evitar que la ocupación de esta “tierra de nadie” por una Rusia que recuperaría así su viejo status imperial, produzca una repercusión negativa en la seguridad del continente, devolviéndonos a tiempos felizmente superados.

EL PROBLEMA DE LAS MINORIAS NACIONALES

En la Unión Europea existen fundamentalmente dos problemas de minorías nacionales conocidos como la “cuestión húngara” y la “cuestión alemana”, heredados de la desmembración del impero austrohúngaro y de los efectos de la Segunda Guerra Mundial, respectivamente. La falta de correspondencia entre las fronteras estatales de Alemania y Hungría y las regiones de Europa Oriental donde sus poblaciones han sido o siguen siendo dominantes puede desembocar en una fuente seria de problemas, desde el momento en que alguno de estos Estados presente reclamaciones territoriales sobre Estados vecinos. El irredentismo (18), entendido como el deseo de incorporar a un Estado zonas que le pertenecieron en el pasado o donde viven grupos importantes de su misma nacionalidad (19), sigue vivo en Europa central, si bien las dificultades

(17) RUBIO PLO, ANTONIO R.: “*Polonia, un jugador con aspiraciones en el tablero europeo y mundial*”, Boletín de Información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) n° 280, Madrid, 2003.

(18) Originalmente, este término fue utilizado para referirse a la parte del norte de Italia, *Italia Irredenta*, que permaneció bajo control austriaco hasta 1871.

(19) KATHEEN E. BRADEN & FRED M. SÉLLER, *Engaging Geopolitics*. Longman, July, 1999.

que representa en términos de seguridad son relativamente poco importantes si las comparamos con las existentes en los Balcanes o el Cáucaso.

En el caso de Hungría, la situación de sus nacionales en Rumania (1,75 millones de húngaros) y Eslovaquia (0,65 millones), parece especialmente delicada sin llegar a convertirse en un problema mayor que pueda degenerar en un conflicto. Ello se debe a que la perspectiva de la integración europea ha ayudado a superar los periodos de tensión de los últimos años y a buscar un compromiso con sus vecinos apoyado en dos ideas básicas: no tocar las fronteras actuales y garantizar los derechos de las minorías de acuerdo con la normativa europea (20). Puede decirse que el peso del “factor europeo” ha impedido que Hungría y sus vecinos basculen hacia un nacionalismo virulento que pudiera desembocar en una desestabilización de los Balcanes orientales similar a la que ocurrió en Yugoslavia durante la pasada década (21).

En lo que respecta a la “cuestión alemana”, esta se refiere fundamentalmente a los alemanes expulsados de la región de los Sudetes al final de la Segunda Guerra Mundial (3 millones) y que se asentaron en las zonas fronterizas con la antigua Checoslovaquia. El contexto histórico de la ampliación fue aprovechado en los años noventa por diversas fuerzas políticas y movimientos irredentistas alemanes para solicitar la derogación de los Decretos Benés de 1945 que consagraron esta expulsión, al considerarlos contrarios al derecho comunitario, lo que incluso llegó a ser reconocido por el Parlamento Europeo (22).

Para los sucesivos gobiernos checos los Decretos Benés, por el contrario, eran entendidos como el resultado de la guerra mundial y habían sido sancionados por los Acuerdos que pusieron fin a la misma (23). Algunos ministros checos incluso se atrevieron a ir más lejos llegando a afirmar que los alemanes de los Sudetes “ *fueron una quinta columna de Hitler en Checoslovaquia*” y que por tanto, “ *recibieron después de la guerra lo que se merecieron*” (24). En el fondo, lo que los checos temían era que cualquier intento de abrogación de dichos decretos pudiera abrir la caja de Pandora de los procesos de restitución y de indemnizaciones sin fin. Por ello, el Parlamento checo aprobó, en un intento de cerrar el camino a las reivindicaciones

(20) Principalmente la Convención sobre las minorías, aprobada por el Consejo de Europa.

(21) Las reservas de la UE con respecto a la ley húngara sobre el “ *estatuto de los ciudadanos de origen húngaro en los países vecinos*” llevó al gobierno de Megyessy a modificarla en mayo del 2002.

(22) Resolución de 15 de abril de 1999 relativa a “ *los progresos de la República checa en el camino a la integración*”.

(23) Acuerdos de Potsdam de 2 de agosto de 1945.

(24) Declaraciones del primer ministro checo Milos Zeman al periódico austriaco *Profil* en enero de 2002.

alemanas, una ley declarando caduca cualquier legislación contraria a la constitución de 1990 en la que se reconocían las fronteras salidas de la Segunda Guerra Mundial. El gran interrogante que subyacía debajo de estas aprehensiones checas estaba relacionado con la posibilidad de que, aprovechando la recomposición del tablero europeo que suponía la ampliación, Alemania pudiera utilizar la cuestión de los Sudetes como una excusa para iniciar la recuperación de un espacio geopolítico clásico como es el de “Mittel Europa”. Hay que tener en cuenta que buena parte de los países de este espacio (República Checa, Hungría, Eslovenia, parte de Polonia) habían pertenecido tradicionalmente a la esfera de influencia alemana. De ocurrir esto, se podrían despertar los “viejos demonios” del nacionalismo alemán y, enfrentado al mismo, del resentimiento antigermánico de los Estados vecinos, comenzando por la República Checa.

Con una posición de Alemania cada vez más centrada geográficamente en Europa y con la recuperación de su zona de influencia histórica, Alemania podría sentirse tentada a adoptar la misma táctica que ella había reprochado durante muchos años a Francia, es decir, la de utilizar a Europa para ejercer un poder del que no disponía por sí misma. Es evidente que este papel creciente de Alemania en la esfera europea e internacional es percibido con cierta aprensión en los países de la ampliación, pero también en los que se encuentran al Oeste, incluida Francia y el Reino Unido. Si la ampliación hubiera llegado a producir una reaparición de la “cuestión alemana”, el proceso de integración europea se resentiría a la vez que lo harían los propios intereses alemanes (estabilización de Europa Oriental y reforma de la Unión). Por fortuna para Europa, el pragmatismo político mostrado por los gobiernos checos y alemanes de los últimos años ha impedido la aparición de una crisis basada en reivindicaciones históricas que podría haber revestido graves consecuencias para toda Europa, sobre todo si Alemania hubiera ejercido su influencia para impedir el acceso de la República Checa a la UE.

Puede decirse, por tanto, que la integración europea se está mostrando como el mejor camino para la reconciliación entre los estados centroeuropeos, principalmente entre Alemania y sus vecinos del este. La UE está teniendo la virtud de convertir a los enemigos de antaño, en socios comunitarios e, incluso, “en países amigos” (25), aunque el riesgo de una Europa central sacudida por una ola de populismos nacionalistas que hagan aflorar los viejos contenciosos de 1945 sigue latente.

LA VISION DE RUSIA SOBRE LA UNION EUROPEA

La Unión Europea interesa a Rusia por un montón de razones, la primera de las cuales viene dada por la propia geografía. Con la reciente ampliación de mayo de 2004, Rusia tendrá una frontera de aproximadamente 2.200 kilómetros con cinco Estados de la Unión, cuatro de los cuales son nuevos miembros, tres pertenecieron a la antigua Unión Soviética y dos, Estonia y Letonia, todavía mantienen importantes minorías rusas en su interior. Además, una región rusa, Kaliningrado, ha quedado completamente rodeada de territorio de la Unión. Puede afirmarse, por tanto, que nunca han sido la UE y Rusia tan vecinos como ahora.

Otro tanto podemos decir si analizamos la relación UE-Rusia desde el punto de vista de las relaciones económicas. De acuerdo con las declaraciones del propio presidente ruso Vladimir Putin (26), la UE es el más importante socio comercial de Rusia, con el 37% del comercio externo ruso, porcentaje que se ha visto aumentado hasta el 52% con la última ampliación. Pero, como también nos recuerda la Comisión Europea (27), esta relación de dependencia económica es mutua y estratégica para la Unión: el 21% del petróleo que llega a la UE viene de Rusia y el 41% del gas que se consume en sus países procede de este mismo suministrador.

Por tanto, a primera vista, las relaciones de Rusia con la UE parecen claramente positivas. La UE no es hostil a Rusia ni es una organización político-militar potencialmente amenazante, como pueda ser la OTAN. Si la Unión Europea fuera simplemente un único mercado y una unión aduanera, las relaciones entre Rusia y la Unión revestirían un contenido exclusivamente técnico. Ahora bien, si contemplamos a la Unión como un actor geopolítico emergente formado por la integración gradual de numerosos Estados, la percepción es distinta. La ampliación de la UE parece acrecentar el temor ruso de quedar relegada cada vez más a la periferia de una Europa cuyo poder e influencia se incrementa con el tiempo. Por muchas declaraciones que hagan los altos funcionarios de la Unión de “*no permitir la aparición de nuevas líneas de división en Europa*” (28), la realidad es que la ampliación convierte a Rusia en un “outsider” a la Unión, lo

(25) BECK, ULRICH: “*¿Por qué Europa es necesaria?*”, El País, 22 de junio de 2004.

(26) “*Information and Press Department Daily News Bulletin*”, (IPD DNB), Moscow, June 23, 2003, www.mid.ru.

(27) European Commission External Relations, “*The EU’s Relations with Russia: EU-Russian Trade*”, May 2003, www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/trade.htm.

(28) GUNTER VERHEUGEN, discurso ante la Academia Diplomática de Moscú, 27 de octubre de 2003, www.eur.ru/en/news_90.htm.

que hace renacer en la conciencia nacional rusa los viejos temores históricos relativos a la seguridad del inmenso espacio ruso.

Este temor se deriva de la implosión del bloque del este que produjo la aparición de un vacío geoestratégico en el continente euroasiático, y colocó a la Rusia pos-soviética en una situación claramente incómoda. Al asumir la herencia histórica de la URSS, Rusia siguió contemplándose como la gran potencia vencedora de la Segunda Guerra Mundial, cuyos resultados seguían, en su visión, siendo válidos. Su papel histórico seguía siendo el de condicionar la existencia y el comportamiento internacional de su “extranjero próximo”, es decir, las nuevas repúblicas ex-soviéticas convertidas en Estados independientes. La aspiración geoestratégica rusa de los años noventa se orientaba a conservar el glacis protector conquistado en 1939-45 a un precio terrible en Europa Oriental, aunque para ello tuviera que aceptar que este papel debía inevitablemente adoptar, en las nuevas circunstancias, una forma más atenuada.

Pero esta percepción rusa no coincidía en absoluto con la europea que consideraba a Rusia como la potencia vencida de la verdadera “Tercera Guerra Mundial” que constituyó la Guerra fría. Esta valoración europea se vio aumentada por el debilitamiento político y económico que supuso para Rusia su dolorosa transición hacia una economía de mercado y un régimen político pluralista. Si la historia de las relaciones internacionales muestra como cada nueva guerra termina con la revisión de los resultados de la precedente, tras la Guerra fría la Unión Europea, al igual que la OTAN, pasó a cuestionar las “líneas de fractura” dibujadas sobre territorio europeo en las desgraciadas conferencias interaliadas primero de Yalta y, después, de Potsdam. Mientras los rusos seguían considerando válido el principio de la *“intangibilidad de los resultados territoriales y políticos de la Segunda Guerra Mundial”* consagrado en la Conferencia de Helsinki de 1975, los europeos prefirieron cuestionar el principio de la *“inviolabilidad de las fronteras”*, con la salvedad únicamente de excluir su revisión por medio del empleo de la fuerza.

De esta manera, a ojos de los europeos, el territorio pos-soviético traumáticamente amputado de su espacio natural europeo por azares de la historia quedaba libre para volver al sitio que le correspondía, integrado en instituciones como la UE. Se cerraba así el paso a la pretensión rusa que confiaba en que la adhesión de todos los Estados europeos a unos mismos valores bastaría para hacer desaparecer las viejas divisiones de la Guerra fría, gracias a la emergencia de *“un nuevo orden internacional desde el Atlántico hasta los Urales”* según la célebre expresión del General de Gaulle. Si las estructuras económicas y político-militares al este

de Europa habían desaparecido, otro tanto debía ocurrir al oeste, tanto con la OTAN como con la todavía Comunidad Económica Europea, considerada por los rusos como “*una simple maniobra americana para facilitar el rearme alemán*” (29).

Enfrentada a la dura realidad de la inexistencia de un nuevo orden internacional, Rusia ha pasado a contemplar la expansión al este de la OTAN, pero también de la Unión Europea con una preocupación creciente. Para la geoestrategia rusa estas ampliaciones suponen la pérdida por parte de Rusia de su “glacis defensivo”, al aproximarse estas organizaciones a las nuevas fronteras rusas transformadas ahora en espacios mucho más vulnerables. Más preocupante resulta todavía para Rusia, el convencimiento de que este proceso no acabará en los países desprendidos del extinto pacto de Varsovia sino que, tras los países bálticos, será seguido por Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, etc., desplazando a Rusia cada vez más a las estepas asiáticas donde el papel que le habría reservado Occidente sería el de confrontar al nuevo gigante chino o desaparecer disuelta en multitud de nuevas repúblicas a semejanza de lo ocurrido con la extinta URSS.

Conscientes de su incapacidad de frenar el desplazamiento hacia el este de las líneas de separación intraeuropeas, los rusos parecen haber adoptado en los últimos tiempos una posición más pragmática, al comprender que les resulta mucho más productivo, en términos estratégicos, considerar a la Unión Europea como una nueva realidad geopolítica con la que buscar líneas de cooperación política y de seguridad que trasciendan el campo puramente económico. Si al principio la preferencia rusa por la UE fue concebida como un contrapeso frente a la expansión de la OTAN, ahora habrían llegado a la conclusión de que cualquier intento de enfrentar ambos procesos de ampliación esta condenado al fracaso, puesto que las divergencias entre aliados a uno y otro lado del Atlántico, por muy profundas que éstas sean como ocurrió durante la crisis de Iraq en 2003, no son capaces de romper el lazo transatlántico que durante más de 60 años ha unido a norteamericanos y europeos. Por mucho que autores como Robert Kagan afirmen la existencia de una Europa “reblandecida” enfrentada a la potencia “varonil” americana (30), las diferencias entre unos y otros se refieren más a la forma de abordar los problemas que al contenido de los mismos.

(29) ROUBINSKI, YOURI: “*L’élargissement de l’Union européenne et la Russie*”, Geopolitique N° 84, Octobre-décembre 2003.

(30) KAGAN, ROBERT: “*Power and Weakness*”, www.policyreview.org/JUN02/kagan.html

Los rusos habrían comenzado así a percibir las ventajas que les puede proporcionar la cooperación con la UE al poner en contacto el potencial industrial de la Unión Europea con los recursos inagotables del espacio ruso. De esta manera, Rusia estaría buscando la creación de una nueva entidad geopolítica que pudiera servir de contrapeso tanto a los Estados Unidos al oeste como a China y a Japón al este (31). Como afirmara el presidente ruso en un discurso ante el Bundestag alemán en septiembre de 2001 *“Europa terminará de consolidar su reputación como un centro de política internacional poderoso y realmente independiente si combina sus propias posibilidades con los recursos naturales, territoriales y humanos rusos y con el potencial defensivo, cultural y económico de Rusia”* (32).

Pero no todo resulta tan positivo. Los rusos también se han dado cuenta de que las sucesivas ampliaciones de la UE, especialmente la última con diez nuevos miembros incorporándose en mayo de 2004, está produciendo un impacto profundo en las dinámicas internas de la Unión, aunque sólo sea por la aparición de nuevos actores con sensibilidades nacionales propias. Desde la perspectiva rusa, los nuevos miembros con sus viejos resentimientos anti-rusos pueden alterar si no el tono, sí el contenido de las políticas comunitarias hacia Rusia y su llegada a la Unión presagia una mayor sensibilidad de la Unión por los problemas en su “limes” oriental y una mayor interferencia en los asuntos internos rusos, con especial énfasis en la conflictiva región del Cáucaso.

Rusia es, además, consciente de que la UE se encuentra en el umbral de una revolución que va a afectar a los asuntos más íntimamente relacionados con el propio concepto de la identidad nacional de los viejos Estados europeos, como son los relativos a la seguridad y la defensa y cuyas consecuencias terminarán por afectarla. A pesar de los augurios más pesimistas sobre el fin de la Política Europea de Seguridad y Defensa con motivo de la guerra de Iraq, la UE ha sido capaz de lanzar dos operaciones militares durante el año 2003, una en Macedonia y otra en la Región de Ituri, en la República Democrática del Congo (33). Incluso la propia división europea sobre el conflicto iraquí puede considerarse como el detonante para el desarrollo de la mencionada Estrategia de Seguridad Europea, lo que era impensable tan solo un año antes (34). Rusia ha podido percibir que Europa se crece con las crisis y que la UE es un nuevo actor

(31) Un claro gesto en esta dirección fue la firma en 1999 del *“Acuerdo sobre el Partenariado y la Cooperación”* entre la UE y Rusia, que otorgaba a cada parte recíprocamente la cláusula de nación más favorecida en los intercambios comerciales.

(32) *“Information and Press Department Daily News Bulletin”*, (IPD DNB), September, 25, 2001, www.mid.ru.

(33) Operación *“CONCORDIA”* (ARYM) y Operación *“ARTEMISA”* (República Democrática del Congo).

internacional, cada vez más capaz de influenciar las relaciones internacionales y de plantear a Rusia desafíos específicos (35). Es por ello por lo que Rusia no puede dejar de sentirse afectada por la existencia en sus fronteras occidentales de una “Gran Unión de Estados europeos” de la que ha sido excluida.

Puede decirse, por tanto, que la ampliación de la UE esta produciendo un doble efecto: por una parte Rusia se encuentra cada vez más cerca de la UE en términos geográficos, pero por otra parte, sigue estando muy lejos de formar parte del exclusivo club europeo. Esta situación contradictoria ha obligado a las autoridades rusas a formular una estrategia a medio plazo para Europa, basada en el mantenimiento de la autonomía estratégica rusa, y en la consideración de Rusia como una gran potencia diferenciada de la Unión. En la percepción rusa, la UE y Rusia constituyen dos clases distintas de actores: Rusia es un Estado histórico fuertemente celoso de su soberanía y su territorialidad, mientras que la UE es una asociación de Estados donde estos dos conceptos están ampliamente diluidos (36).

Esta estrategia a medio plazo rusa nos presenta una visión de Europa en términos básicamente instrumentales. Europa interesa a Rusia como aliado a la hora de definir un mundo multipolar que incluya un sistema de seguridad colectivo pan-europeo; de ahí que para los rusos una organización como la UE sea contemplada, sobre todo, como una herramienta para equilibrar la primacía de la OTAN en los asuntos de seguridad específicamente europeos. La cooperación con la UE en los asuntos de seguridad importa más por su posible impacto en la estabilidad de Europa, que por el propio valor intrínseco de la misma. Rusia buscaría así conformar un continente europeo en el que no existiesen líneas de fractura, en el que no hubiese diferencias entre países pertenecientes y no pertenecientes a la UE. De lograrlo, la sola masa geopolítica rusa (11 husos horarios, 143 millones de habitantes) otorgaría a Rusia la capacidad natural de ejercer una “presión física” considerable sobre la UE hasta el punto de condicionar en su beneficio las políticas comunitarias en los campos de la seguridad y la defensa.

En definitiva, la insistencia rusa en no incorporarse a la UE indica que, para Moscú, la suma de valores e intereses de la UE solo constituyen un motivo de preocupación cuando

(34) SOLANA, JAVIER: “*A Secure Europe in a Better World*”, <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/78367.pdf>.

(35) LYNCH, DOV: “*Russia faces Europe*”, Chaillot Papers nº 60, Institute for Security Studies, European Union, May 2003.

(36) PUTIN, VLADIMIR: “*Medium Term Strategy for the development of Relations between the Russian Federation and the EU (2000-2010)*”, 1999, www.eur.ru.

interfieren en los asuntos internos rusos. Es por ello, por lo que las políticas europeas, especialmente las de seguridad y defensa son contempladas por Rusia como instrumentos útiles siempre que aseguren a Moscú una voz igualitaria en los asuntos de seguridad continental. Puede decirse que Rusia admite convertirse en sujeto de las políticas europeas, pero no en su objeto (37).

Podemos, por tanto, concluir que la ampliación de la Unión Europea y la emergencia de esta organización como un actor global, es contemplado por Rusia como un desafío en el que cuestiones tales como la posible interferencia europea en los asuntos internos rusos, el contenido que adoptará la futura política europea de seguridad y defensa, o la voz que tendrá Rusia en la misma, constituyen los principales elementos de incertidumbre. Aunque Rusia no pretenda incorporarse a la UE, eso no quiere decir que acepte quedarse aislada en la periferia europea sujeta a acontecimientos que escapan a su control. Y ello, precisamente, en unos momentos en los que la ampliación de la UE esta desdibujando cada vez más la distinción entre “Unión Europea” y la propia idea de “Europa”. La historia nos muestra que la cooperación entre un antiguo imperio en retirada y una nueva potencia emergente nunca ha sido fácil. Las zonas fronterizas entre la UE y Rusia (Moldavia, Ucrania y Bielorrusia), así como la región del Cáucaso, seguirán siendo zonas de fricción entre ambos actores geopolíticos, al menos hasta que queden claramente definidas las nuevas líneas de poder e influencia. Sólo la cooperación entre ambas podría permitir la creación de un nuevo “partenariado estratégico” que impida la aparición de nuevas fracturas en el espacio común europeo y que permita a Rusia percibir que, en la nueva realidad geopolítica de la Europa unida, que está siendo construida en estos albores del siglo XXI, se cuenta con ella.

EL FUTURO DE KALININGRADO

Kaliningrado con una superficie de 15.100 km² y casi un millón de habitantes, es un territorio que perteneció a la antigua Prusia Oriental y que después de la Segunda Guerra Mundial cambió de población, de lengua y de adscripción territorial. Casi totalmente destruido durante esta contienda, Kaliningrado fue incorporado a la Unión Soviética y transformado en un enclave militar que llegó a contar durante la Guerra fría con más de 200.000 soldados.

(37) “EU/Rusia: What are the next steps?”, European Report EIS, <http://eisnet.eis.be>

Con el fin de la Unión Soviética fue transformado en una Zona Económica Especial en un intento de solucionar la doble problemática que presentaba su “enclavamiento” entre Lituania y Polonia, y la pesada carga del sector militar en la economía del enclave. Pero este intento resultó fallido y hoy en día Kaliningrado se caracteriza por sus graves problemas estructurales: elevado grado de criminalidad organizada nacional y transnacional, alta tasa de paro, gran porcentaje de población que vive por debajo del umbral de pobreza (más de un tercio) y por tener el porcentaje de infectados de sida más elevado de Europa (38). No resulta exagerado afirmar que Kaliningrado no desempeña actualmente ningún papel constructivo en Europa y que la “cuestión de Kaliningrado” que parecía inicialmente un problema clásico de tránsito hacia un enclave estratégico, se ha traducido en un problema social para Rusia y comienza a serlo de seguridad para la Unión Europea.

La aplicación de un status especial a Kaliningrado, aproximándolo a una situación parecida a la de los “micro-estados” o los paraísos fiscales, ha introducido nuevas distorsiones geopolíticas al favorecer la emergencia del mercado negro y de los tráficos ilícitos hacia los Estados vecinos: Kaliningrado se ha convertido en una “zona oscura” de criminalidad, cuyo saneamiento supera la capacidad de las autoridades regionales. Su fragilidad política y económica y la incertidumbre latente sobre su futuro contribuyen a reforzar estos aspectos.

Por otra parte, la distinción clásica entre política exterior e interior no es aplicable en este territorio. Aspectos tan ordinarios en la vida de los ciudadanos como el funcionamiento de los servicios públicos, los transportes, la educación o la matriculación de vehículos, se convierten en Kaliningrado en una cuestión de orden internacional. Esta confusión entre lo “nacional” y lo “internacional” se traduce en ineficacia en el funcionamiento de las distintas administraciones, desde el momento en que la subsidiariedad, tan útil para distribuir las responsabilidades entre los distintos niveles administrativos, no funciona. La consecuencia es la existencia de un conflicto latente entre la administración del enclave y el poder central ruso, así como una duplicación de las estructuras administrativas cuyos efectos negativos trascienden las propias fronteras del enclave.

Este problema de tensión entre la política exterior y la interior también aparece, en relación a Kaliningrado, dentro de la Unión Europea. Si la política interior comunitaria busca dotar a la Unión de fronteras “estancas” y vigiladas, la política exterior procura implicar a los vecinos en

(38) VERLUISE, PIERRE: “*Elargissement. Qui Perd Gagne?*”, www.diploweb.com/p5ver108.htm.

los proyectos de cooperación transfronterizos. Esta tensión entre ambas políticas dificulta una aproximación geoestratégica constructiva con vistas a solucionar los problemas que la existencia de este enclave proporciona a sus vecinos y a la propia Unión. Desgraciadamente, estos problemas no se han visto suficientemente reflejados tanto en el “*Acuerdo de Partenariado y de Cooperación con Rusia*”, como en la posterior “*Estrategia Común hacia Rusia*”, en los que solo se establecen una serie de disposiciones bastante imprecisas en lo que respecta a Kaliningrado (39).

Pero las cuestiones vitales para un enclave como Kaliningrado siguen siendo la accesibilidad al territorio y el estatuto de sus habitantes en relación a la Unión Europea. Ambos aspectos plantean importantes problemas económicos, políticos y jurídicos. Su existencia como enclave obliga a los ciudadanos rusos a atravesar los Estados circundantes de Polonia o Lituania para acceder al mismo. La integración de estos dos países en la Unión Europea y en el régimen de Schengen va a cuestionar la política liberal que han mantenido hasta ahora para con los habitantes del enclave. Una política excesivamente condescendiente podría trasladar a los Estados circundantes los problemas de criminalidad de Kaliningrado, mientras que una política demasiado restrictiva acentuaría el resentimiento antieuropeo y la sensación de cerco de sus habitantes. Aunque la polémica está servida, una propuesta de solución europea ya fue planteada durante la cumbre Rusia-UE de 12 de noviembre de 2002 (40). Esta solución que apuesta por mayores inversiones europeas en el enclave y por facilitar las comunicaciones entre el mismo y el resto de Rusia, puede definirse como de compromiso y alejada de cualquier maximalismo y, aunque no convence completamente a nadie y sigue siendo un tema de fricción complejo entre la UE y Rusia, está sirviendo al menos provisionalmente para “*apagar el volcán de Kaliningrado*” (41).

Desde el punto de vista de la seguridad europea, Kaliningrado sigue presentando varios riesgos. En primer lugar, puede volver a convertirse, como ya ocurriera durante la Guerra fría, en un territorio idóneo para realizar preparativos de guerra o acciones hostiles contra los estados circundantes o la propia UE. Aunque actualmente la presencia militar rusa ha quedado reducida a

(39) Unión Europea, “*Partnership and Cooperation Agreement (PCA) EU-Russia*”, Corfú, 24 junio, 1994. También, “*Estrategia Común de la Unión Europea sobre Rusia*”, 4 junio, 1999.

(40) Desde el 1 de julio de 2003, los ciudadanos rusos que se desplacen entre Kaliningrado y el resto del país, deberán obtener un “documento de tránsito” otorgado por las autoridades lituanas, lo que equivale realmente a una versión simplificada del régimen de visas. Ver la dirección www.strana.ru.

(41) NIES, SUSANNE: “*Les enclaves: ‘volcans’ éteints ou en activité*”, La Revue Internationale et Strategique, Printemps, 2003.

18.000 soldados, existen numerosos interrogantes sobre el número y el estado de las armas nucleares rusas allí depositadas, que podrían ser dirigidas contra los Estados bálticos o la Europa del oeste. Por ello, Kaliningrado puede todavía considerarse como el último residuo de la confrontación Este-Oeste. Otro riesgo más evidente y más inquietante es que Kaliningrado termine por convertirse en un centro incontrolado de actividades criminales, de inmigración clandestina, y de preparación de actividades terroristas contra objetivos europeos.

Finalmente, tampoco podemos olvidar que Kaliningrado, la vieja Königsberg, la patria de Kant, tiene un profundo carácter simbólico para Alemania. Aunque los actuales dirigentes alemanes siguen reconociendo la línea Oder-Neisse como la frontera oriental de Alemania, Kaliningrado les remite constantemente a la “humillación de la derrota”. No resulta, por ello, sorprendente comprobar la existencia de una voluntad alemana de volver a reinstalarse en aquellos lugares donde históricamente ha habido una presencia germana, lo que incluiría Kaliningrado. Igualmente, el fenómeno de las “euro-regiones”, tan alentado por las autoridades germanas, debería ser contemplado desde esta óptica como un intento de crear una especie de continuidad geográfica en los intereses y la influencia alemana en todo el litoral del mar Báltico.

En fin, para afrontar todos estos problemas antes de que desborden sus propias capacidades y terminen convirtiéndose en un verdadero problema de seguridad, la UE debería contemplar seriamente la posibilidad de diseñar una estrategia común para Kaliningrado, diferenciada de la antigua e ineficaz estrategia con respecto a Rusia (42). Esta estrategia debería contar con la colaboración de expertos regionales tanto comunitarios, como rusos procedentes del enclave, lo que permitiría una aproximación transparente y coherente, dirigida a la solución de los problemas que plantea Kaliningrado a sus vecinos y a la Unión. De esta manera, la UE podría evitar que Kaliningrado terminase por consolidarse como un nuevo foco de corrupción y criminalidad semejante a Gibraltar, pero mucho más peligroso.

LA ADMISION DE TURQUIA EN LA UNION EUROPEA

Turquía ha venido persiguiendo tenazmente su admisión en la Unión Europea desde 1963, cuando fue admitida como miembro asociado de la entonces Comunidad Económica Europea.

(42) Esta es la tesis que propone SANDER HUISMAN, “*Le futur de Kaliningrad*”, IES-UE Bulletin n° 1, février 2002.

Una primera candidatura presentada el 4 de abril de 1987 fue rechazada 10 años después en 1997 durante el Consejo Europeo de Luxemburgo. Ello no fue óbice para que solo dos años más tarde, en Helsinki, Turquía fuera aceptada como candidato potencial para su incorporación a la Unión (43). Considerado como un “hito histórico” por el entonces Primer Ministro turco, Bulen Ecevit, Helsinki representa el último de una serie de pasos emprendidos por la República turca desde su fundación, el 29 de octubre de 1923, dirigidos a convertir a Turquía en una parte integral de Europa.

Desde su fundación y sobre todo desde el comienzo de la Guerra fría en 1945, las prioridades estratégicas turcas se han orientado a anclar cada vez más a Turquía en las instituciones políticas, económicas y de seguridad de Occidente como una afirmación permanente de su orientación europeísta (44). Puede afirmarse que la República Turca siempre ha optado claramente por la vía de la Occidentalización y ha contado para ello con un apoyo mucho más claro por parte de los EEUU que por parte europea. Si para los primeros la situación geográfica de Turquía le ha otorgado un valor estratégico excepcional, para los europeos, menos centrados hasta ahora en consideraciones estratégicas, han primado en sus relaciones con Turquía, otros aspectos como los derechos humanos, en particular en el contexto de la lucha contra el separatismo kurdo, su retraso económico, la demografía “galopante” de su población y el riesgo asociado de la emigración masiva hacia Europa, la naturaleza musulmana de su sociedad, o sus contenciosos permanentes con Grecia.

Vista desde esta perspectiva, la decisión de Helsinki resulta muy relevante y requiere un detenido análisis. ¿Hasta que punto puede considerarse este status reciente de candidato potencial a la UE, como un paso inevitable en el proceso de convertir a Turquía en un miembro de pleno derecho de la UE? o lo que es lo mismo ¿Existe una perspectiva real de que Turquía llegue a convertirse en un socio de la Unión, o Helsinki es otro intento más de mantener a Turquía en la antesala de la Unión como eterno candidato? Contestar a estas preguntas no resulta fácil y tanto los partidarios como los detractores de la integración de Turquía en la Unión Europea, ponen encima de la mesa unos argumentos de enorme peso específico.

(43) Helsinki European Council Conclusions, “*Accession Partnership for Turkey*”, Helsinki, 11-12, december, 1999.

(44) Así Turquía se unió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico (OECD) en 1948, la OTAN y el Consejo de Europa en 1949, fue Miembro Asociado de la CEE en 1963, de la Unión Europea Occidental en 1991 y desde 1966 cuenta con una Unión Aduanera con la UE.

Los detractores de la integración presentan cuatro motivos principales en su razonamiento. El primero de ellos, es el de que Turquía no es un país geográficamente situado en Europa. De los 780.000 Km² con que cuenta el territorio turco, tan solo 1/30 de ellos (3%), correspondiente a la Tracia Oriental, está situado en el continente europeo. Esto hace que Turquía sea básicamente una nación extraeuropea (45). Considerarla geográficamente una nación europea supone caer en una especie de “espejismo cartográfico” que abriría las puertas a otros Estados situados cada vez más alejados del territorio europeo. Es el peligro en palabras del Presidente de la Convención Europea Valéry Giscard d'Estaing de que “*al día siguiente de la apertura de negociaciones con Turquía nos encontremos con una petición de ingreso marroquí*”, por que al fin y al cabo, “*una vez que se sale del continente, ¿porque hacerlo hacia el Este y no hacia el Oeste?*” (46).

Ahora bien, frente a este argumento geográfico puede decirse que no existe ninguna declaración institucional, ni ningún texto legal que fije los límites geográficos de la Unión. El Tratado de la UE afirma (47) que “*cualquier Estado Europeo que respete los principios sobre los que se asienta la Unión, puede solicitar ser miembro de la Unión*” (48). Es decir, lo único que se exige a cada Estado que desee incorporarse, es que debe cumplir los criterios básicos definidos en el Consejo Europeo de Copenhague. Estos criterios se refieren a la democracia, la primacía de la ley, el respeto de los derechos humanos, la protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado y el compromiso de asumir las obligaciones como miembro de la Unión, pero no a los aspectos territoriales (49). Aunque en los últimos tiempos se ha hablado mucho de fijar unas fronteras para la UE, nadie ha llegado a plantear seriamente que estas tengan que ser las fronteras físicas del continente europeo. Dicho en otras palabras, los Urales no tendrían porqué ser los límites de Europa. No es de extrañar, por ello, que la nueva Constitución Europea no aborde este controvertido tema, limitándose a afirmar en su artículo I.1 que la UE estará abierta a todos los Estados que “*respeten sus valores y se comprometan a ponerlos en común*”. Por tanto, para la UE no existe desde el punto de vista geográfico ningún impedimento para la incorporación de Turquía a la Unión. Es más, la reciente entrada en la última ampliación de Chipre en la UE, un país situado geográficamente más próximo a Ankara

(45) CLERC, PASCAL: “*Turquie, la Géographie-pretex*”, Le Monde, 19 novembre 2002.

(46) Entrevista a VALÉRY GISCARD D'ESTAING, Le Monde, 9 novembre 2002.

(47) Artículo 49 del “*Tratado de la Unión Europea*” (TUA).

(48) Estos principios están recogidos en el artículo 6(1) que establece que “*La Unión se asienta sobre los principios de la libertad, la democracia, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el imperio de la ley, principios que son comunes a los estados miembros*”.

(49) Los llamados “*Criterios de Copenhague*” están disponibles en Internet en la dirección www.europa.eu.int/european_council/conclusions.

que al territorio de la Unión, ha contribuido a reducir la contundencia del argumento geográfico a la hora de valorar una posible incorporación de Turquía a la UE.

El segundo de los argumentos en contra de la integración turca se refiere al “dinamismo demográfico” del país y los riesgos de migraciones masivas hacia Europa. Turquía cuenta hoy en día con 67,4 millones de habitantes, pero está previsto que a mediados de la próxima década su población supere los 80 millones (50). Las recientes disputas entre estados miembros con motivos de la aprobación de la Constitución Europea han puesto de manifiesto que el principal factor específico que indica el peso geopolítico de cada Estado dentro de la Unión y, por tanto, su capacidad de influir en las políticas comunitarias, es la demografía (51). De incorporarse Turquía, es muy probable que su demografía la convirtiera en un corto plazo en la nación con mayor peso en el conjunto de la Unión y con mayor número de representantes en el Parlamento Europeo.

Esta posibilidad suscita un gran recelo en diversos países comunitarios, sobre todo cuando se asocia al peligro de la aparición de un movimiento migratorio de gran envergadura una vez que queden abiertas las puertas de la Unión. De mantenerse el ritmo de crecimiento actual de la población turca del 1,5% anual (52), su economía, que se ha caracterizado en los últimos años por su “*bajo crecimiento, alta inflación, deuda externa creciente, incremento de la corrupción, estancamiento de los ingresos individuales y de los servicios públicos, y creciente frustración social*” (53), será incapaz de absorber a las nuevas generaciones de jóvenes que se incorporen al mercado laboral. La salida natural será la emigración tal y como ya ocurriera durante los años 60 y 70 en dirección principalmente hacia Alemania, donde existen actualmente más de 3 millones de turcos (oficiosamente más de 4 millones) (54). Si el porcentaje de población que emigrase fuera parecido al de los años 60 y 70 (en torno al 10% de la población), los países más ricos de la Unión se encontrarían con el problema de admitir a unos 10 millones de inmigrantes turcos, si bien esta vez lo harían en un plazo de tiempo mucho más breve. A diferencia de lo que ocurriera en aquellos años, a los Estados receptores les sería difícil diseñar un programa de “trabajadores

(50) Fuente: Eurostat elaborado a partir de fuentes oficiales turcas, 2002.

(51) SERBETO, ENRIQUE: “Una Europa alemana”, ABC, 20 de junio de 2004.

(52) Datos Banco Mundial, www.world-bank.org.

(53) CHHIBER, AJAY and LINN, JOHANNES: “Turkey’s chance to become European”, Financial Times, 26 November 2002.

(54) Las cifras oficiales del Ministerio de Asuntos Sociales turco reconocen 2.000.000 de ciudadanos turcos en Alemania a los que habría que añadir otros 300.000 alemanes de origen turco. Ver la dirección www.iskur.gob.tr.

invitados” de suficiente envergadura como para absorber una masa de población inmigrante tan grande.

La solución alternativa pasaría por que la UE invirtiera masivamente en el desarrollo de Turquía con el fin de “fijar la población a la tierra” y favorecer el retorno de los ya emigrados. España, Portugal y Grecia en los años 80 y 90 sería el ejemplo a seguir. El problema que se le plantea a la UE es que, a diferencia de los anteriores países, Turquía es un país muy pobre. Su PIB per cápita apenas supera el 25% del promedio de la UE a 15 y en los últimos años la tendencia ha sido a aumentar las diferencias (55). Corregir estos enormes desequilibrios exigiría unas inversiones enormes por parte de la UE, lo que resulta improbable durante los próximos años, periodo de tiempo en el que la UE tendrá que “digerir” la reciente ampliación de 2004 y la prevista de Rumania, Bulgaria y Croacia en 2007.

En términos de política exterior, el principal problema para la incorporación de Turquía a la UE, viene dado por los litigios sustantivos y sustanciales que enfrentan a este país con Chipre y Grecia. Con el primero de los países las disputas se refieren a la ocupación del tercio norte de la isla por Turquía en 1974, y la instauración en ella de una artificial República Turca del Norte de Chipre solo reconocida por el Estado turco invasor. La reciente negativa grecochipriota a la entrada de la “parte turca” de la isla en la UE expresada en el referéndum de abril de 2004, indica que Chipre solo admitiría una eventual incorporación de Turquía a la UE si ésta cumpliera tres condiciones básicas: retirada de las tropas turcas de suelo chipriota, fin del reconocimiento turco de la entidad turcochipriota como un Estado autónomo y fin de la imposición de la lira turca como moneda oficial en el norte de la isla (56).

Con respecto a Grecia, las discrepancias se encuentran en los derechos e intereses territoriales en el mar Egeo (57). Grecia y Turquía han sido incapaces de ponerse de acuerdo sobre la extensión de sus respectivas plataformas continentales y de sus aguas territoriales. Este asunto se ha complicado con la pretensión griega de reconocer ambos conceptos para cada una de las más de 2.000 islas que quedan bajo su soberanía, lo que imposibilitaría a los buques turcos alcanzar el Mediterráneo sin cruzar aguas nominalmente griegas. Igualmente, el tema del control

(55) El PIB per cápita de Turquía en el año 2000 era de 6.400 Euros frente a una media de la UE-15 de 22.500 Euros expresados en PPS (Purchasing Power Standards). Fuente Eurostat, 2000.

(56) Ver entrevista a TASSOS PAPADOPOULOS, Presidente chipriota, El País, 23 de junio de 2004.

(57) Estas diferencias estuvieron a punto de provocar un conflicto entre ambos países en 1986 y 1987, a pesar de ser formalmente aliados en la OTAN.

del espacio aéreo sobre el mar Egeo resulta otro asunto controvertido, cuando todavía están sin resolver las disputas sobre la línea mediana que divide el Egeo entre sectores de responsabilidad aproximadamente iguales.

Conscientes del potencial griego para bloquear la admisión turca en la UE, las autoridades turcas llevan casi dos décadas intentando reducir las tensiones, principalmente mediante contactos políticos con sus homólogos griegos (58). No obstante, más que las relaciones bilaterales, están siendo las profundas transformaciones geoestratégicas que se están produciendo actualmente en Europa Oriental y el Oriente Próximo, las que están obligando a Grecia y Turquía a concentrar su atención más allá del mar Egeo y del Mediterráneo Oriental y a aproximar posiciones en los problemas de seguridad regional que afectan con mayor o menor intensidad a ambos países, principalmente el terrorismo de carácter islámico. Aunque es difícil que Grecia admita un libre acceso de Turquía a la UE sin obtener suficientes concesiones territoriales en el mar Egeo, las autoridades griegas, y también las de la propia UE, son probablemente conscientes del peligro de radicalización política que podría sufrir Turquía si se le negara el acceso a la UE como consecuencia de una obstinada negativa griega. La “diplomacia de los terremotos” iniciada por las autoridades griegas como consecuencia del seísmo que asoló el suroeste de Turquía en agosto de 1999 puede considerarse como un esfuerzo de “diplomacia creativa” en la dirección correcta por parte de las autoridades griegas para mejorar las relaciones entre ambos países, lo que debería ser correspondido con “gestos valientes” por parte de Turquía. No hay que olvidar que Grecia es un país miembro desde hace décadas de la UE, que su posición en el seno de la UE se ha visto reforzada con la creciente incorporación de Chipre, una isla esencialmente griega cuya población mantiene grandes resentimientos antiturcos, y que ningunos de estos dos países estará dispuesto a ceder en sus reivindicaciones si Turquía no se muestra capaz de “flexibilizar” sus propias posiciones.

A estos razonamientos habría que añadir el que podría denominarse como “obstáculo religioso”, el hecho de que, aunque Turquía sea un país laico, su población es musulmana y la integración de un país musulmán dentro de las instituciones europeas resulta cuanto menos problemático (59). Si los temores suscitados por la llegada masiva de inmigrantes turcos pesan poderosamente sobre las relaciones turco-europeas, la dificultad de integración que están

(58) Así, en 1987 se produjo la primera reunión entre el Primer Ministro turco, Özal y su homólogo griego, que fue seguido por una visita oficial a Atenas en junio del año siguiente.

(59) GANGLOFF, SYLVIE: “*La Turquie au portes de l’Europe: constitution de réseaux et stratégie d’influence*”. La Revue International et Strategique, Hiver 2004-04.

mostrando las colectividades procedentes de países musulmanes en las sociedades europeas han aumentado considerablemente la impresión, difusa pero real, de una “incompatibilidad cultural” con los pueblos musulmanes (60). Este “argumento culturalista” se presenta como un obstáculo para la adhesión de Turquía a la UE, desde el momento en que la aparición de movimientos islamistas reivindicativos antioccidentales y violentos y los problemas que plantean a los Estados europeos sus poblaciones musulmanas, han suscitado numerosos interrogantes sobre la convivencia entre el Islam y la modernidad. Desde el 11-S, los atentados terroristas de carácter islámico en territorio de la UE, como el que tuvo lugar en Madrid el 11 de Marzo de 2004, no han hecho más que reavivar esta aprehensión frente al Islam y el mundo musulmán mientras que los debates sobre la inevitabilidad del “choque de civilizaciones” se ha hecho cada vez más recurrente en las sociedades europeas (61).

Pero si grandes son los inconvenientes, no son menores las oportunidades que ofrece la integración de Turquía en la UE. Con su situación geográfica privilegiada a caballo de tres continentes, la incorporación de Turquía permitiría prolongar el “espacio europeo” hasta el Cáucaso y Oriente Medio, incrementando de esta manera la voz de la UE en unas regiones que están resultando ser las principales productoras de conflictividad en este comienzo del siglo XXI y donde la UE seguirá previsiblemente abasteciéndose durante los próximos años de la mayor parte de sus necesidades petrolíferas y, cada vez más, gasísticas (62). Gracias a Turquía, Europa podría incrementar su papel estabilizador de esa “zona de altos riesgos” que se extiende desde el Mediterráneo Oriental y la región del Golfo Pérsico hasta Asia Central. Además, al ser Turquía un país musulmán, su pertenencia a la UE, reforzaría la idea de que la UE se asienta sobre unos principios y valores comunes más que sobre una religión y civilización única. Se desmontaría así la vieja y persistente aprensión de las autoridades turcas y de buena parte de su población de que, en el fondo, la UE solo es un “club cristiano”, por lo que Turquía debería seguir un camino propio desligado de Europa y orientado especialmente hacia las antiguas repúblicas soviéticas de raíces turcas (63).

Puede decirse, por consiguiente, que para la UE el problema no es tanto lo que Turquía ofrece a la UE, sino lo que la “pérdida” de Turquía podría suponer para la UE. La apertura del

(60) TREAN, CLAIRE: “*La Turquie est-elle un pays européen?*”, Le Monde, 16 avril 1997.

(61) Según la célebre tesis enunciada por vez primera por SAMUEL HUNTINGTON, “*The Clash of Civilizations*”, Foreign Affairs 72(3), 22-49, 1993.

(62) Commission of the European Communities, “*Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*”, Brussels, 2000.

espacio centro asiático ha abierto algo más que nuevas oportunidades económicas; ha generado una visión de Turquía como el punto focal de un nuevo, dinámico y culturalmente integrado espacio geopolítico propiamente turco (64). Si las puertas de la Unión se le cierran o la demora se eterniza, Turquía podría optar por seguir un camino independiente con vistas a conformar una región euroasiática de rasgos políticos, económicos y culturales propios o, en su defecto, perseguir el objetivo estratégicamente menos ambicioso, de servir de solape entre diferentes subregiones (65). Nos encontramos así con la paradoja de que, precisamente, cuando más cerca se ve la posibilidad de un próximo acceso a la UE se le abre a Turquía la alternativa de desarrollar una política euroasiática autónoma. Esta posibilidad de elegir puede provocar cierta “euforia estratégica” en las autoridades turcas, hasta el punto de que lleguen a cuestionarse si la UE representa la mejor opción para Turquía. Una modificación en las preferencias turcas podría representar un peligro para la UE, desde el momento en que esta se hiciera “contra Europa”. Se acabaría con ello con las pretensiones europeas de que Turquía continúe siendo un actor regional contenido, controlado, cooperativo y discreto que actúa como un aislante periférico de los problemas de seguridad que, cada vez más intensamente, atenazan a Europa.

CONCLUSIONES GEOPOLITICAS DE LA AMPLIACION DE LA UE

Podemos concluir diciendo que la primera y más evidente consecuencia geopolítica que podemos apreciar con la ampliación de la UE, es la del desplazamiento del Centro de Gravedad europeo hacia el este, alejándose de la frontera franco-alemana. Ello va a producir una modificación significativa en las relaciones comunitarias, al introducir a los países de la ampliación como nuevos actores con los que hay que contar a la hora de definir las políticas de la Unión. Este número creciente de actores estatales con sensibilidades e intereses estratégicos propios, favorecerá la multiplicación de las “coaliciones tácticas” formadas en cada caso por diferentes países con vistas al logro de objetivos concretos, al tiempo que debilitará el peso político e institucional de los ejes estratégicos estables de carácter bilateral. Algunos síntomas de esta tendencia se han ido ya percibiendo en los últimos tiempos, como ocurrió durante el último

(63) BUZAN, BARRY and DIEZ, THOMAS: *“The European Union and Turkey”*, Survival 41 (1), 41-57.

(64) FULLER, GRAHAM: *“Turkey’s new Geopolitics: from the Balkans to Western China”*, Boulder, Colorado, Westview Press, 163-183, 1993.

(65) Es muy significativo a este respecto que el general Tuncer Kilinc, secretario del poderoso Consejo Nacional de Seguridad (MGK) sugiriese en marzo de 2003 que *“las posiciones negativas de la UE en cuanto a la candidatura de Turquía”* empujaban a este país a buscar alternativas que podrían incluir una alianza con Rusia e Irán.

conflicto iraquí, en el que se pudo ver a los “nuevos” países opuestos al eje franco-alemán considerado hasta ahora como el motor fundamental de la Unión.

De esta manera, la ampliación refuerza la existencia de los dos modelos ya existentes de la construcción europea, uno continental formado por los Estados partidarios de la creación y desarrollo de instituciones y el diseño de políticas (incluida la de seguridad y defensa) cada vez más autónomas y otro atlantista, que mantiene sus preferencias por la conservación del vínculo trasatlántico y por la confluencia de estrategias entre los EEUU y la UE. Por ello, podemos adivinar que uno de los grandes problemas a los que se tendrá que enfrentar la UE ampliada será el de contrarrestar las tensiones y tendencias centrífugas que irán surgiendo en su seno como consecuencia de la adopción por parte de los socios, nuevos y antiguos, de posturas estratégicas antagónicas o distintas, ante problemas comunes de seguridad internacional.

Otra consecuencia geopolítica derivada de la ampliación, es la producida por la recomposición estratégica de Europa Oriental, con la pérdida por parte de Rusia de su “glacis” defensivo exterior conquistado a un enorme coste humano durante la Segunda Guerra Mundial. La lógica estratégica comunitaria según la cual a los actuales países de la ampliación, podrían seguir en el futuro Ucrania, Bielorrusia o Moldavia, colocaría a Rusia cada vez más, aislada en Asia, donde su papel principal sería el de frenar la expansión del nuevo gigante chino. Para evitar correr este riesgo de “marginalizar” a Rusia al disminuir sus ambiciones como actor global y europeo, la UE debería alentar una transformación más rápida y más intensa del modelo geopolítico tradicional ruso. Hay que tener en cuenta que, a pesar de sus actuales dificultades, Rusia sigue conservando un potencial geopolítico enorme, que se deriva de sus dimensiones geográficas y demográficas, y de sus inmensos recursos naturales. Por ello, la UE debería buscar una alianza más estrecha con este país, de manera que al potencial industrial de la Unión se añadiesen los recursos inagotables del espacio ruso. El objetivo final sería el de conformar un espacio continental euroasiático basado en intereses comunes, que pudiera servir de contrapeso tanto a los EEUU al oeste, como a China y Japón al este. De esta manera, se daría satisfacción a las aspiraciones geoestratégicas tanto europeas como rusas, de diseñar un orden internacional de carácter multipolar.

Una nueva consecuencia estratégica que supone la ampliación es la de aproximar la UE al “área del Islam”, sobre todo cuando a partir de 2007 se incorporen Rumania y Bulgaria, y quizá unos años después Turquía, precisamente en unos momentos en los que los países musulmanes

se encuentran inmersos en su tercera expansión histórica (después de la árabe del siglo VII y la otomana del XVII). Ello obligará a las instituciones de la Unión a adoptar unas políticas más comprometidas con la región del Gran Oriente Medio, ese “cinturón de quiebra” que se extiende desde Marrakech hasta el Asia Central y donde se localizan los principales problemas de seguridad para la Unión Europea, principalmente en los campos de la proliferación de armas de destrucción masiva y, sobre todo, de terrorismo. Para España, esta consecuencia es beneficiosa porque equilibra las preferencias estratégicas europeas, inclinándolas sobre el área del Mediterráneo, una región considerada prioritaria desde el punto de vista económico y de seguridad regional. Por ello, España debería intensificar su apuesta por un mayor compromiso europeo en procesos como el de Barcelona lanzado en 1995, al que debería dotarse de una dimensión de seguridad más acentuada, de manera que se convirtiese en una herramienta útil para la cooperación en los problemas de seguridad que afectan a ambas orillas del Mediterráneo.

También hay que considerar la importante repercusión que la ampliación va a producir en cuanto al acceso a los recursos energéticos tan necesarios para el normal funcionamiento de las economías de los países de la Unión. Aunque Europa no está bien dotada en cuanto a fuentes de energía (si exceptuamos el carbón y los recursos menguantes del Mar del Norte), la situación geográfica de la UE es favorable en este aspecto, ya que se encuentra rodeada de las regiones del mundo donde se sitúan las mayores reservas mundiales de gas y petróleo: Rusia, el Cáucaso y Oriente Medio. La expansión hacia el este aproxima a la UE a estas zonas y facilita por tanto el transporte de estos recursos desde las regiones productoras vecinas hasta las consumidoras europeas. Aunque la Unión pueda sacar partido de esta posición geográfica ventajosa, deberá saber anticiparse a sus principales competidores económicos tanto tradicionales (los EEUU y Japón) como emergentes (los países del Oriente Lejano y, sobre todo, China). Los nuevos corredores energéticos que se verá obligada a construir la UE para satisfacer su creciente demanda beneficiarán a España, considerada como una isla (sobre todo en el campo del gas y de la electricidad), al robustecer las redes de transporte, lo que permitirá disminuir la peligrosa dependencia energética española principalmente del gas argelino (que supone dos tercios del consumo nacional).

En definitiva, puede decirse que las ampliaciones están demostrando ser no solo una buena cosa para conformar a la UE como una entidad geopolítica autónoma, sino también una necesidad para mantener la estabilidad y la prosperidad de la Unión Europea. Desde su creación en 1957, la Unión Europea ha estado sometida a cinco procesos de ampliación y nuevas

ampliaciones están ya en el horizonte. La próxima en el 2007 incorporará a Bulgaria, Rumania y Croacia. Puede que a mediados de la siguiente década contemplemos también la culminación del difícil proceso de incorporación de Turquía. Pero la lista de países candidatos sigue creciendo. Países como Ucrania, Bielorrusia y Moldavia están esperando en el este y los pequeños países balcánicos contemplan la adhesión como la culminación final de sus procesos de normalización interna. Europa y sus viejos y nuevos Estados nacionales cada vez se entretajan, se interpretan y se integran más unos con otros, hasta el punto que ya no existe ningún rincón de Europa que no esté afectado en mayor o menor medida por el proceso de europeización progresivo producido por la UE.

No obstante, la Unión Europea no tiene todavía un modelo geoestratégico propio que refleje su voluntad de convertirse en un actor global capaz de proyectar poder o asumir responsabilidades internacionales relevantes, a pesar de que se encuentra rodeada por regiones geopolíticas inestables y, potencialmente, peligrosas. La última ampliación y las nuevas previstas deberían servir para estimular, a medida que se vaya avanzando en paralelo en una integración más profunda, la realización del potencial geoestratégico europeo, al crear nuevas oportunidades de actuación internacional como un exportador de estabilidad pacífica, cooperativo y próspero.

Pero para que la UE pueda convertirse en un verdadero actor geopolítico global, resulta necesario que cambie sus políticas comunitarias hasta ahora centradas en los aspectos redistributivos internos y en “digerir” los efectos de las ampliaciones, sustituyéndolas por unas nuevas políticas más ambiciosas que definan objetivos estratégicos de carácter global. Los ataques terroristas en territorio europeo, cuyas terribles consecuencias pudimos apreciar en Madrid el 11 de marzo de 2004, deben servir para modificar la percepción que como europeos tenemos de nuestro lugar en el mundo al demostrarnos con toda su crudeza que cada vez somos más vulnerables y que la respuesta a las nuevas amenazas que están caracterizando este siglo XXI, solo puede lograrse mediante estrategias comunes alcanzadas en un marco europeo e internacional.

Es por ello por lo que la UE debería centrar sus energías en los próximos años en configurar un modelo geoestratégico más amplio que se adapte a las nuevas responsabilidades globales y a los nuevos desafíos a los que tiene que hacer frente, lo que incluye aceptar una estrategia común de defensa del territorio y de las fronteras de la Unión, y de protección de sus intereses en todo el mundo. Solo una Unión Europea bien integrada y con una geoestrategia bien

definida tiene el potencial suficiente para proyectar estabilidad en las “zonas oscuras” que la rodean: Europa del Este, Rusia, el Cáucaso y el “cinturón de quiebra” del Gran Oriente Medio.

En definitiva, convertirse en un actor global, exigirá a la Unión Europea proceder a un análisis en común de los intereses, de los valores y de los medios de actuación europeos, con el fin de ir más allá de una modesta “estrategia de estabilización” centrada en sus fronteras más inmediatas. De lograrlo, una Gran UE formada dentro de una década por más de treinta Estados y convertida en un actor global habrá culminado, con las sucesivas ampliaciones, el gran ideal que ha venido impulsando desde sus orígenes el proceso de la construcción de Europa y que parecía inconcebible en la segunda mitad del turbulento siglo XX: el de convertir a los Estados europeos, de enemigos históricos en socios comunitarios y a los Estados periféricos, simplemente en buenos vecinos.