

LA POLÍTICA BÁLTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

El caso de Kaliningrado

Miguel Ballabriga Alea



Revisión de textos:
Montserrat Solera

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals
Barcelona, septiembre de 2002

Depósito legal nº: B-26.316-2001
ISSN: 1139-0212

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS
Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs
08015 Barcelona
Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31
e-mail: fundacio@pisunyer.org
<http://www.pisunyer.org>

ÍNDICE

1. Introducción.....	5
2. El programa Tacis de cooperación con los países de la antigua Unión Soviética.....	8
2.1 Antecedentes de Tacis y marco legal.....	8
2.2 La ejecución de TACIS: programas indicativos y programas de acción.....	10
2.3 El programa de pequeños proyectos.....	10
2.4 Apéndice estadístico.....	11
3. Tacis y otros programas de cooperación con el Este de Europa.....	13
3.1 El programa Phare.....	13
3.2 El programa Interreg.....	14
4. La Dimensión Septentrional de la Unión Europea.....	15
5. Otros organismos de cooperación en el área báltica.....	17
5.1 El Consejo de Estados del Mar Báltico.....	17
5.1.1 La Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico.....	18
5.1.2 La Conferencia de Cooperación Subregional de los Estados del Mar Báltico.....	18
5.1.3 La Unión de Ciudades Bálticas.....	19
5.2 El Consejo y el Consejo de Ministros Nórdico.....	19
5.3 El Consejo de Ministros y la Asamblea Báltica.....	20
5.4 La Comisión de Helsinki.....	21
5.5 El Consejo de la Región Euro-Ártica de Barents.....	22
6. La cooperación de la Unión Europea con Rusia.....	25
6.1 Introducción.....	25
6.2 El Acuerdo de Asociación y Cooperación.....	25
6.3 La Estrategia Común de la Unión Europea.....	27
6.3.1 La gestación de la estrategias comunes.....	27
6.3.2 La Estrategia Común sobre Rusia.....	28
7. El caso de Kaliningrado.....	31
7.1 Breve apunte histórico.....	31
7.2 La situación actual de Kaliningrado.....	34
7.2.1 Estructura política.....	35
7.2.2 La situación económica.....	35
7.2.3 La situación social.....	36
7.2.4 La situación medioambiental.....	37
7.3 La acción de la Unión Europea en Kaliningrado.....	38
7.3.1 Una ojeada al estado de la cuestión.....	38
7.3.2 La colaboración europea.....	39
7.3.3 Las perspectivas de Kaliningrado.....	40
8. Bibliografía.....	43
8.1 Documentos oficiales.....	43
8.2 Libros y artículos.....	44
8.3 Recursos de internet.....	46

1. Introducción

La próxima ampliación hacia el Este de la Unión Europea implica, sin duda, la necesidad de articular mecanismos de colaboración con los estados que se aprestan a ingresar en la Unión, pero también, y sobre todo, la necesidad de comenzar a reflexionar sobre la próxima configuración de unas fronteras terrestres exteriores estables, hecho inédito en la historia comunitaria. En efecto, aunque el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea no señale límite territorial alguno para la adhesión, lo cierto es que una vez que hayan ingresado en la Unión todos los países que actualmente tienen presentada su solicitud, sólo quedará el área de los Balcanes como previsible zona de ampliación. De hecho, la frontera marítima mediterránea y los países de la antigua URSS constituyen ya hoy en día un *non plus ultra* definido de los confines de la jurisdicción de las instituciones comunitarias¹.

Si desde 1986 quedó fijada la frontera exterior meridional de la entonces Comunidad Europea con la entrada en la misma de España y Portugal, la extensión del poder de Bruselas hacia el Este está aún en pleno proceso de realización. Iniciada con la reunificación alemana de 1989, que incorporó la antigua República Democrática a los tratados suscritos por su vecina occidental durante los cincuenta años de separación, prosiguió con la adhesión en 1995 de Austria, Suecia y Finlandia; con ello se daba el primer paso hacia un proceso de orientalización de la Unión cuyas próximas etapas van a acentuarse todavía más, cuando comiencen a ingresar los países hoy candidatos.

Es cierto que dentro del grupo de países que han solicitado el ingreso en la Unión Europea no figuran únicamente países del antiguo bloque del Este: Turquía, Malta y Chipre ya han iniciado los trámites –aunque sólo en el último caso se han abierto negociaciones, entorpecidas por la existencia de dos gobiernos de facto. Pero a pesar de que la dimensión mediterránea se verá reforzada cuando estos países –especialmente Turquía– finalmente pasen a formar parte de la Unión, la realidad es que hay una larga lista de países (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Rumanía y Bulgaria) que acrecentarán el carácter oriental de la misma². Desde marzo de 1998 están en marcha las negociaciones con Hungría, Polonia, Estonia, Chequia y Eslovenia, y desde octubre de 1999 se ha iniciado el proceso preliminar para las correspondientes a Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta.

La ampliación, como se ha apuntado, ha ido provocando la aparición de nuevos retos en la política exterior comunitaria, ya que países otrora lejanos, como Rusia, Bielorrusia y Ucrania, se van aproximando hasta convertirse en fronterizos. Desde 1995, de hecho, la Unión Europea ya confina directamente con Rusia en la frontera finlandesa, lo que ha generado, por sí solo, no pocos problemas y ha obligado a destinar partidas presupuestarias especiales para tratar de aminorarlos³.

Pero amén de los problemas derivados de la existencia de una larga frontera común con países cuyo ingreso en la Unión no es previsible, al menos a medio plazo, se hace patente también el riesgo que supone una potencial desestabilización en cualquiera de los Nuevos Estados Independientes y muy especialmente en los europeos (Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia); de ahí que desde hace más de una década se hayan estado aplicando programas de cooperación y colaboración no tan sólo con los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea, sino también con aquellos que configuran en poco tiempo el marco geopolítico exterior inmediato de la Unión.

¹ Naturalmente, existen ya hoy día fronteras terrestres estables de la Unión Europea –las de Ceuta y Melilla con Marruecos o la de la Guayana francesa con Suriname y Brasil–, pero se trata de fronteras secundarias debidas a la conformación histórica de los Estados que la componen y no de límites geopolíticos definidos.

² Hay que mencionar también los casos de Suiza y Noruega cuyas candidaturas están paralizadas a causa de la oposición mostrada en referéndum por sus poblaciones.

³ Destaca el programa Interreg III para Carelia, cuya última fase puede consultarse en la Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 7 de mayo de 2001 “Cooperación Interregional” Fase C de Interreg III Iniciativa Comunitaria - Comunicación de la Comisión C (2001) 1188 final (2001/C 141/02).

Si hay un instrumento que en sí mismo ha condensado la voluntad política, el esfuerzo económico y las limitaciones conceptuales y financieras de la intervención de la Unión Europea en el ámbito de las antiguas repúblicas soviéticas, éste ha sido el programa Tacis, verdadera punta de lanza de la acción comunitaria allende el Danubio y la estepa polaca. Por ello, el presente documento se abre con un breve repaso a la historia, la regulación y la aplicación de Tacis desde su creación, a inicios de la década de 1990.

Ahora bien, ni Tacis ha sido el único instrumento utilizado por la Unión Europea para tratar de encarrilar la difícil transición a la democracia de partidos y a la economía de mercado de los Nuevos Estados Independientes, ni puede reducirse únicamente su exposición a un mero cómputo de millones de euros destinados a lograrlo. Por ello se debe hacer mención de los demás instrumentos que de forma más o menos sinérgica han permitido que las instituciones comunitarias llevaran a cabo su política de cooperación con los nuevos vecinos, y también y sobre todo, de las transformaciones políticas, y no únicamente financieras, que ha supuesto el arribo del acervo comunitario a las puertas del otrora, y en buena medida aún hoy, enigmático mundo ruso. De ahí que se dedique un espacio significativo a la Dimensión Septentrional de la política exterior europea, por cuanto ésta ha supuesto la creación de un marco innovador, coordinante y de encaje de las distintas acciones políticas y económicas que tienen como terreno de aplicación práctica el territorio que pivota en torno al mar Báltico. No siendo éste un estudio destinado a especialistas en la Unión Europea o en derecho comunitario, sino a un público más general, se ha entendido que el interés de la iniciativa mencionada radica en su potencial recreación en otros contextos inquietantes –y no pocas veces convulsos– del entorno europeo, verbigracia las naciones norteafricanas.

La Dimensión Septentrional, por otra parte, no sólo ha servido de marco de coordinación de los fondos presupuestarios existentes para la cooperación internacional en la región, sino que además ha comportado también un significativo apoyo de la Unión Europea a todos los intentos de creación de organismos supranacionales destinados a fomentar el entendimiento y la buena vecindad entre los países de la zona. Dicho apoyo no se ha limitado a las organizaciones internacionales *strictu sensu*, es decir, a aquéllas formadas por Estados soberanos, sino que se ha extendido al ámbito regional e incluso local. Como consecuencia de ello, se ha forjado una tupida red de entes transnacionales de los que el presente documento ofrece una selecta muestra.

De entre todos los países que pertenecieron a la Unión Soviética, el más importante, naturalmente, es la Federación Rusa y, por ello, el presente trabajo se centra en la política exterior y de cooperación con dicho país para ejemplificar los programas e instrumentos comunitarios, así como su coordinación con el resto de políticas implicadas en la materia. Ello permitirá al lector familiarizarse con nuevos mecanismos de coordinación exterior entre los estados miembros de la Unión, cuya extensión a nuevos ámbitos ya se ha iniciado y cuyo interés para los países mediterráneos es, por tanto, notable. Para conocer el efecto real de estas medidas en los procesos internos de los países beneficiarios estudiaremos el caso de Kaliningrado, por constituir un ejemplo palmario de las nuevas interrelaciones que surgen entre las dos vertientes del viejo continente, las dificultades con que se enfrentan los programas y la necesidad de aplicar políticas públicas de amplio espectro para afrontar con razonables posibilidades de éxito los desafíos que surgen de la ampliación al Este.

Con todo, para una cabal comprensión del esfuerzo comunitario, diplomático y financiero por conferir estabilidad a las nuevas fronteras exteriores, no basta con dar cuenta de cuáles han sido los programas o instrumentos que se han empleado. Éstos deben enmarcarse en una política más compleja que fomenta la difusión de parte del acervo comunitario a las comunidades limítrofes en materias tan dispares como el medio ambiente, el buen gobierno regional y local o la consolidación de las prácticas democráticas, por citar algunas de las más recurrentes. El ejemplo elegido –que a un tiempo permite tratar las relaciones con Rusia y contextualizar la ciudad que hemos elegido como paradigma, Kaliningrado– es el área del mar Báltico: allí se ha localizado históricamente la volátil frontera entre el mundo ortodoxo (Rusia), el católico (Polonia) y el protestante (Alemania); allí se han dado, a lo largo del siglo XX, dos ejemplos opuestos, considerados hoy en día clásicos, del sistema internacional de prevención de conflictos: el Acuerdo de la Sociedad de Naciones sobre las islas Åland⁴ y la decisión de crear

⁴ Acuerdo aprobado en 1921 por el que Finlandia y Suecia zanjaban su conflicto territorial por la soberanía sobre el archipiélago de lengua y cultura suecas bajo administración finlandesa, aún hoy vigente.

la ciudad libre de Dánzig, bajo mandato de la misma Sociedad de Naciones, que constituyó la espoleta de la II Guerra Mundial⁵; allí se produjeron a finales de la década de los ochenta los primeros cambios de fronteras en Europa desde el inicio de la Guerra Fría, con la independencia casi incruenta de las Repúblicas Bálticas; allí, por último, la diferencia en niveles de renta y condiciones de vida varía de un lado a otro de las múltiples fronteras hasta extremos desconocidos en el resto del continente.

⁵ Precisamente, el corredor de Danzig debía permitir a Alemania recobrar la continuidad de su territorio, del que por aquel entonces quedaba desgajada la Prusia Oriental, cuya capital era Königsberg, la actual Kaliningrado.

2. El programa Tacis de cooperación con los países de la antigua Unión Soviética

Cuando en 1991 la Comunidad Europea puso en marcha el programa Tacis⁶ de financiación de asistencia técnica a 13 países del Este de Europa y del Asia Central, se estaba iniciando el proceso de transición y reestructuración de las economías y los sistemas políticos de las repúblicas surgidas del desmembramiento de la Unión Soviética⁷. Diez años después, el programa Tacis sigue siendo el principal instrumento de la Unión Europea en su política hacia los Nuevos Estados Independientes (NEI), cuyo eje gira en torno a facilitar el proceso de transición en dichos países hacia el modelo político, económico y de desarrollo de Europa Occidental⁸.

2.1 Antecedentes de Tacis y marco legal

El programa Tacis, financiado por la Unión Europea, tuvo su origen en el Consejo Europeo de Roma, celebrado en diciembre de 1990 –es decir, incluso antes del desmembramiento de la URSS– a raíz de la constatación por parte del Consejo de la importancia de las reformas que tenían lugar en la Unión Soviética para el mantenimiento de la paz y la estabilidad en el conjunto de Europa y en el resto del mundo. La colaboración, en un primer momento, debía estar encaminada a la transferencia de conocimientos y a la aportación de ayuda humanitaria, de acuerdo con las decisiones tomadas en la cumbre de Roma, referidas todavía a la Unión Soviética. Las revueltas en los países Bálticos, que desembocaron en la independencia de Estonia, Lituania y Letonia, así como la tentativa de golpe de estado en Moscú, provocaron un replanteamiento del proyecto, que finalmente fue bautizado con su nombre odierno. Aún se tuvo que superar el escollo provocado por las divergencias en numerosos puntos entre el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, que comportó un retraso en la aprobación del reglamento necesario para su puesta en marcha⁹. No fue hasta julio de 1991 cuando se aprobó el marco legal y se inició la andadura del mayor instrumento de cooperación exterior de la Unión Europea hasta la fecha, al menos en términos presupuestarios.

El programa, como se ha apuntado, se inició como un mero sistema de aportación de asistencia técnica a las autoridades de los países recién independizados, pero durante la década ya transcurrida ha ido evolucionando hacia un sistema más complejo e individualizado para cada uno de los NEI, al tiempo que sus objetivos se han ido definiendo en función tanto de los procesos políticos internos de la Unión Europea (especialmente la política de ampliación hacia el Este), como del deterioro de las condiciones sociales y económicas, cuando no también políticas, de cada uno de los países receptores.

A medida que ha ido transcurriendo el tiempo, la evolución de las nuevas repúblicas ha tendido a hacerse cada vez más dispar, lo que ha llevado al establecimiento de programas de actuación diferenciados a través de Acuerdos de Cooperación y Colaboración con cada una de ellas.

⁶ Tacis es un acrónimo de *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*.

⁷ Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. Mongolia, pese a haber sido siempre una república independiente de la Unión Soviética, está también incluida en el programa.

⁸ La atención de los estudiosos españoles rara vez se ha centrado en este importante instrumento de la acción exterior europea. Destacamos, sin embargo, los trabajos realizados por Kepa Sodupe y Eduardo Benito, "The Evolution of the European's Union Tacis Programme 1991-1996", *The Journal of Communist Studies & Transition Politics*, 14.4 (1996) y por Sofia Muñoz Albarrán, "Las relaciones entre la UE y la Europea Central y Oriental", *Cuadernos del Este*, 15 (1995), págs. 31-36. Otra faceta que ha tenido reflejo en las publicaciones españolas es la escasa participación de las empresas de nuestro país en los distintos programas financiados con cargo a los fondos Tacis. A este respecto, cf. Antonio Bonet, "Cooperación de la UE con Europa Central y Oriental", *Economía Exterior*, 18 (2001), págs. 137-147.

⁹ Véanse las observaciones al respecto, así como la influencia que tuvieron dichos debates en la elaboración de los planes de cooperación con los Balcanes, en Giorgio Mongat y Arduino Paniccia, *La ricostruzione in Serbia e nei Balcani: le nuove iniziative a sostegno delle imprese*, Eurosportello Unioncamere, Mestre, 2001.

La base legal durante estos años han sido diversos Reglamentos del Consejo, renovados aproximadamente cada lustro desde la puesta en marcha del programa. El actualmente vigente, aprobado a finales de 1999¹⁰, sustituyó al existente desde 1996¹¹, e introdujo cambios en los medios y en los fines perseguidos por el programa Tacis, en un marco que hace hincapié en el carácter recíproco de la cooperación y en la necesidad de transformar una intervención centrada en la primacía de las solicitudes provenientes de las autoridades receptoras a otra basada en una programación fundada en el diálogo entre las instituciones donantes y las de los NEI. Dicho de otra manera, la reforma ha recogido el empeño de la Comisión por adoptar una actitud más activa en la elección del terreno de cooperación, en la definición de los objetivos a gran escala e incluso en la elección de los proyectos concretos que se fueran a financiar. Tal voluntad por parte de la Comisión derivaba de la preocupación cada vez más extendida entre las instituciones europeas sobre el buen fin de las ayudas prestadas a los países receptores. No sólo el Parlamento Europeo había hecho oír sus inquietudes sobre posibles apropiaciones indebidas de fondos de ayuda por parte de algunos actores de los estados beneficiarios, sino que incluso el primer ministro en la época de la Federación Rusa, Yevgueni Primakov, se manifestó en idéntico sentido¹².

Como consecuencia de ello, la nueva regulación estableció un nuevo elenco de campos en los que se concentraría la cooperación hasta el 2006, año en que se procederá otra vez, según la previsión contenida en el mismo Reglamento, a una revisión general del programa. Las materias objeto de prioritaria atención son:

- a) **La reforma administrativa, legal e institucional**, centrada en el desarrollo del estado de derecho, la mejora de la implementación de políticas públicas, la reforma de la administración pública, el apoyo a los poderes ejecutivos y legislativos en los distintos niveles administrativos, el apoyo a los poderes judiciales y a las actividades de policía, el reforzamiento del marco legal y reglamentario, el apoyo a la aplicación de los compromisos internacionales, el apoyo a la sociedad civil, a la educación y a la formación.
- b) **El desarrollo económico y del sector privado**, a partir de la promoción a pequeñas y medianas empresas, el desarrollo del sistema bancario y financiero, la promoción del espíritu empresarial privado, la cooperación industrial e investigadora, las privatizaciones, la reestructuración de empresas y la promoción de un marco legal orientado al mercado para el comercio y la inversión.
- c) **Las consecuencias de la transición en la sociedad**, mediante la reforma de los sistemas de salud, pensiones, protección social y seguros, la asistencia para el alivio de los efectos sociales de la reestructuración industrial, la asistencia en la reconstrucción social y el desarrollo de servicios de empleo.
- d) **Las redes de infraestructuras**, promoviendo el desarrollo de redes de transporte, de telecomunicaciones y energéticas, así como la mejora de los puestos y controles fronterizos.
- e) **La protección ambiental**, fomentando el desarrollo de políticas y prácticas sostenibles, la armonización de los estándares medioambientales con las normas de la Unión, la modernización de las fuentes y los canales energéticos, y la promoción de un uso y gestión sostenible de los recursos naturales.
- f) **La economía rural**, para cuyo progreso se apoya el desarrollo de un marco legal que atienda a la privatización de la tierra, la facilitación del acceso a recursos económicos y formativos, así como la mejora en el acceso a los mercados.
- g) **La seguridad nuclear**.

La nueva regulación establece que, para ser susceptible de percibir fondos, cualquier programa indicativo o de acción deberá cubrir, a lo sumo, tres de las áreas enumeradas, pudiéndose añadir la seguridad nuclear siempre que sea oportuno. De este modo se trata de evitar la dispersión de los fondos en programas de amplio espectro, cuyos resultados hasta la fecha han resultado descorazonadores en comparación con los proyectos sectoriales, más efectivos o, al menos, de consecuencias más verificables. Aún así, el reglamento trata de evitar los microproyectos –en la anterior etapa muy frecuentes– para fomentar otros a mayor escala, para lo que establece

¹⁰ Reglamento (EC, Euratom) del Consejo 99/2000, de 29 de diciembre de 1999.

¹¹ Reglamento (EC, Euratom) del Consejo 12/9/96, vigente hasta el 31 de diciembre de 1999.

¹² Las críticas fueron recogidas y ampliadas también por los Lores británicos en su *33er Informe del Comité de las Comunidades Europeas de la Casa de los Lores*, Legislatura 1997-1998 (publicado el 17 de noviembre de 1998).

un presupuesto mínimo de dos millones de euros por proyecto en Rusia y Ucrania, y un millón en los restantes países.

2.2 La ejecución de Tacis: programas indicativos y programas de acción

La asignación de fondos y la distribución de los mismos entre las distintas áreas que componen el objetivo de la iniciativa de la Unión se articula a través de los denominados programas indicativos y sus subsiguientes programas de acción. Con cada uno de los países receptores la Comisión Europea acuerda un programa de intenciones, el programa indicativo, que establece el marco, los objetivos estratégicos concretos referidos al país en cuestión y las líneas maestras de la asistencia. Paralelamente, y a raíz de la entrada en vigor de la nueva regulación, la Comisión Europea elabora sendos programas indicativos para aquellos programas que por su naturaleza desbordan los confines de una de las naciones receptoras, los llamados programas multinacionales, que en la actualidad son tres: cooperación transfronteriza, cooperación regional y seguridad nuclear. Cada programa indicativo tiene una vigencia trianual o, excepcionalmente, cuadrianual.

A cada programa indicativo, como se ha apuntado, le corresponde un programa de acción en el que se detallan los proyectos que se financiarán con arreglo a los fondos Tacis y para cuya elaboración, amén de los principios generales y grandes líneas acordadas en el programa indicativo, se tienen en cuenta también la política exterior de la Unión respecto de cada uno de los países receptores, así como las distintas materias que tienen efectos transnacionales. La elaboración de estos programas es bianual, salvo para el caso de Rusia y Ucrania en que se renueva cada año.

2.3 El programa de pequeños proyectos

Mención aparte merecen dos instrumentos de distinto cariz, y cuyo mecanismo de funcionamiento está adaptado a las especiales necesidades que cubren dentro del marco general de la iniciativa Tacis. El más importante de ellos es el programa de pequeños proyectos, cuyo objetivo es permitir la financiación y la dirección de proyectos de pequeñas y medianas dimensiones agrupados temáticamente, siguiendo un mecanismo más flexible, siempre como complemento de los planes de acción elaborados para cada NIE.

El tipo de proyectos que se financian a través de este programa ha sufrido también cambios a raíz de la aprobación del nuevo Reglamento del Consejo¹³, debiéndose alinear las subvenciones a las nuevas prioridades y a los nuevos métodos, que incluyen un control mucho más directo del destino y del resultado obtenido con las mismas, así como una mayor coordinación con los programas de acción nacionales en aras de una mayor acentuación del carácter complementario de los pequeños proyectos. Tras la reforma, la actuación se ha concentrado en tres grandes áreas temáticas y dentro de cada una de ellas se han elegido dos programas. En primer lugar está el área de Construcción Institucional, que engloba el programa de asesoramiento en políticas públicas y el programa de asociación en la construcción institucional, destinados a reforzar algunas instituciones públicas clave seleccionadas y al desarrollo de la sociedad civil y las iniciativas locales. El área de Apoyo a la Inversión, en segundo término, agrupa el programa de soporte a las pequeñas y medianas empresas –centrado en la accesibilidad a fuentes de financiación locales– y el de soporte a la inversión municipal –que apuesta por la asociación de las empresas locales con grupos internacionales. Por último, el área de Desarrollo de los Recursos Humanos, que incluye el programa de prácticas para dirigentes empresariales y, sobre todo, el programa Tempus para el apoyo y la reestructuración de la enseñanza superior¹⁴.

¹³ *Tacis 2000 Financing Proposal for the Small Projects Programmes (SPPs)*, Dirección General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, 2000.

¹⁴ Nótese sin embargo que el programa Tempus no es un programa específico de Tacis, sino que su financiación y la definición de sus objetivos se realizan de forma combinada con el instrumento Phare de apoyo a los países de Europa Oriental, por lo que en términos jurídicos desborda el marco de Tacis y se regula por una normativa específica. La actualmente en vigor, y cuya vigencia está prevista hasta 2006, es la Decisión del Consejo 1999/311/CE por la que se aprueba la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (Tempus III).

2.4 Apéndice estadístico. Tablas resumen de la distribución de fondos Tacis

Tabla 1: Fondos Tacis distribuidos por países (en millones de €)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Armenia	2,3	9,6	17,0	0,0	6,0	14,0	0,0	10,0	0,0	58,9
Azerbaiyán	0,4	12,5	8,0	8,0	6,0	16,0	0,0	26,8	9,5	87,2
Rep. Bálticas	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
Bielorrusia	8,9	14,6	9,0	7,0	12,0	0,0	5,0	0,0	0,0	56,6
Georgia	5,0	9,0	6,0	8,0	6,0	16,0	0,0	16,0	0,0	66,0
Kazajstán	7,7	20,6	14,0	14,0	15,0	0,0	24,0	0,0	16,6	111,9
Kirguistán	0,7	9,2	10,0	0,0	8,0	0,0	13,0	0,0	8,6	49,5
Moldavia	1,1	9,0	0,0	10,0	9,0	0,0	18,0	0,0	14,7	61,8
Mongolia	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0	9,5	0,0	11,0	0,0	28,5
Rusia	212,0	111,0	160,8	150,0	161,2	133,0	132,9	139,7	73,5	1274,0
Tayikistán	0,0	0,0	0,0	4,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0
Turkmenistán	0,9	8,8	0,0	8,0	4,0	0,0	11,5	0,0	6,7	39,9
Ucrania	28,7	48,3	43,3	50,5	72,5	76,0	59,0	44,0	38,6	460,8
Uzbekistán	1,7	18,8	0,0	15,0	10,0	28,0	0,0	29,0	0,0	102,5

Fuente: Comisión Europea

Tabla 2: Fondos Tacis asignados en programas especiales (en millones de €)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
1	106,0	88,6	172,0	131,5	124,5	152,0	135,0	155,8	129,4	1194,8
2	0,0	34,9	21,0	24,7	40,0	43,0	37,0	43,0	64,4	308,0
3	6,2	24,0	11,1	21,0	23,0	37,5	34,5	31,9	65,6	254,8
4	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	11,0	11,9	0,0	0,0	42,9

Leyenda: 1 Programas regionales; 2 Coordinación de donantes; 3 Programa de apoyo a la implementación; 4 Otros

Fuente: Comisión Europea

Tabla 3: Fondos asignados por materias (en millones de €)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
1	53,00	60,00	100,00	88,00	108,00	141,50	98,00	118,53	84,09	851,12
2	37,50	79,64	94,46	78,66	72,40	55,20	60,92	61,41	55,05	595,24
3	103,00	42,28	79,91	63,55	99,40	55,70	44,75	73,20	70,57	632,36
4	79,95	60,54	32,19	41,58	48,33	18,50	26,50	20,10	17,06	344,75
5	65,00	38,96	38,00	43,70	42,35	45,80	43,90	38,85	24,70	381,26
6	49,80	33,19	32,77	22,80	21,10	43,00	20,70	34,30	20,90	278,56
7	0,00	6,76	6,65	4,10	7,90	6,40	7,30	0,00	15,00	54,11
8	0,00	37,80	8,00	41,08	0,00	61,01	55,32	25,90	36,00	265,11
9	2,05	0,83	48,02	40,53	48,71	28,39	52,88	10,56	8,88	240,85
9	0,00	34,88	20,98	24,69	40,00	43,00	37,00	81,62	56,00	338,17
10	6,20	24,03	11,11	20,99	23,00	37,50	34,46	42,77	39,30	239,36
Total	396,50	418,91	472,09	469,68	511,19	536,00	481,73	507,24	427,55	4220,89

Leyenda: 1 Seguridad nuclear y medioambiente; 2 Reestructuración de empresas estatales y desarrollo del sector privado; 3 Reforma de la administración pública, los servicios sociales y la educación; 4 Agricultura y comida; 5 Energía; 6 Transporte; 7 Telecomunicaciones; 8 Asesoría política; 9 Otros; 10 Programa de apoyo a la implementación.

Fuente: Comisión Europea

3. Tacis y los otros programas de cooperación con el Este de Europa

3.1 El programa Phare¹⁵

En 1989, a raíz de la disolución del bloque del Este, la Unión Europea puso en marcha un programa de cooperación con los países que habían estado desde la II Guerra Mundial en la órbita de la URSS, para ayudar a afrontar los problemas derivados del derrumbe de sus economías y de la reestructuración política y social que comportaron los cambios. Inicialmente destinado únicamente a apoyar la reestructuración de las economías polaca y magiar, desde el Consejo de Copenhague de 1993, cuando se formuló la invitación a estos países para que solicitaran el ingreso en la Unión Europea, se asentó la idea de que debía extenderse a todos los países que estuvieran en condiciones de poder acceder a la Unión y se reorientó la ayuda para que incluyera la expansión de la economía de mercado y la colaboración en inversiones infraestructurales. De todos modos, no fue hasta 1997, cuando el Consejo Europeo de Luxemburgo puso en marcha definitivamente el proceso de ampliación, que se centraron las ayudas prestadas en las políticas de preadhesión a la Unión Europea, mediante el establecimiento de un programa individual para cada uno de los países instantes. Desde entonces, las guías maestras que han regido el programa Phare han sido los Acuerdos de Asociación ante la Adhesión y los Programas Nacionales para la Adquisición del Acervo Comunitario, firmados con cada uno de los países candidatos.

Algunas de las actuaciones llevadas a cabo en el marco de este programa tienen, por medios, finalidad y aplicación territorial, su paralelo con otras actuaciones impulsadas dentro del programa Tacis; de ahí que, en aras de aprovechar las potenciales sinergias en los proyectos susceptibles de implicar a partes beneficiarias tanto del uno como del otro programa, se traten de aunar los esfuerzos económicos y materiales derivados tanto de Phare como de Tacis; como obliga, por otra parte, el artículo 14 del Reglamento 99/2000 –el marco regulador de Tacis–, que hace mención expresa de la necesidad de establecer mecanismos de coordinación con Phare y con los fondos estructurales. El terreno en que dicha coordinación ha sido más estrecha es, naturalmente, el de la cooperación transfronteriza: no en vano, los cuatro países beneficiarios de esta línea de financiación especial de Tacis son Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia, es decir, países confinantes con los candidatos a la adhesión de Europa Central¹⁶. Sin embargo, a pesar de ser el terreno más propicio para la coordinación de las ayudas provenientes de Phare y Tacis, hasta la fecha los resultados no son positivos; en detrimento, por otra parte, de la aplicación individual de cada uno de los programas, como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas¹⁷, cuya propuesta de crear un programa conjunto de cooperación transfronteriza ad hoc no ha encontrado por ahora eco. La misma intención sinérgica ha existido también en otros campos, como el de la seguridad nuclear o la cooperación académica, que comparten metodologías de trabajo, procedimientos de adjudicación, seguimiento y evaluación, así como grupos de trabajo conjuntos, si bien el éxito, de nuevo, no siempre ha acompañado a la voluntad de armonizar los distintos instrumentos¹⁸.

No hay que olvidar, finalmente, dos instrumentos financieros más destinados a los mismos países beneficiarios de Phare y que tratan de adecuar algunas de sus políticas sectoriales ante su futura integración en las políticas comunitarias en cada una de las materias. Nos referimos al programa Sapard¹⁹, encaminado a la

¹⁵ Phare es un acrónimo de *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*.

¹⁶ Así, en el Programa Indicativo 2000-2003 del Programa de Cooperación Transfronteriza, la Comisión se obliga a prestar especial atención a la complementariedad de los proyectos financiados y a la búsqueda de sinergias mayores entre los distintos instrumentos financieros que operan en la región. Véase al respecto *Indicative Programme for the Tacis Cross-Border Co-operation (CBC) Programme*, Comisión Europea, 2000, punto 6º.

¹⁷ Informe especial 11/2001 sobre el programa de cooperación transfronteriza Tacis, acompañado de las respuestas de la Comisión, DOCE 23 de noviembre de 2001 (2001/C 329/01).

¹⁸ Véase SORGEM, *Assessment of Phare and Tacis Nuclear Safety Activities*, París, 2000, págs. 95-100.

¹⁹ Véase el *Informe Anual sobre Sapard*, Comunicación de la Comisión COM (2001) 341 final. Sapard es un acrónimo de *Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development*.

preparación para la participación en la Política Agrícola Común, e ISPA²⁰, referido a la política de cohesión comunitaria.

3.2 El programa Interreg

La iniciativa comunitaria Interreg forma parte de la política regional de la Unión Europea. Los fondos para Interreg III (la última fase de Interreg) provienen del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, uno de los fondos estructurales. Al igual que sucede con el programa Phare, algunas áreas de implementación de Interreg tienen su paralelo con terrenos de aplicación de Tacis (cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional), desde el momento en que la Unión Europea tiene ya, en Finlandia, una frontera terrestre común con Rusia, y que en el mar Báltico se despliega una amplia frontera marítima que es causa de gran preocupación entre los países escandinavos.

La Comisión Europea, a instancias del Parlamento, ha elaborado una guía para coordinar ambos instrumentos²¹, partiendo de la constatación de que hasta la fecha no ha existido un efectivo aprovechamiento de los fondos vertidos a uno y otro lado de las fronteras comunitarias. A tal fin la Comisión ha optado por mantener ambos programas separados, pero introduciendo en los procesos de selección de proyectos requisitos de referencia mutua, de tal modo que la aprobación de los mismos requerirá la existencia de un proyecto paralelo financiado a cargo del otro programa, para lo que se establecen una serie de prioridades comunes que tendrán en cuenta los comités selectores. De todos modos, la propia Comisión admite que aún se está lejos de conseguir una coordinación similar a la existente, por ejemplo, entre Interreg y Phare, y concluye que sin la colaboración de los solicitantes resulta imposible ir más allá en la obtención de resultados concretos.

²⁰ Véase el *Informe Anual sobre ISPA*, Comunicación de la Comisión COM (2001) 616(01). ISPA es un acrónimo de *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*.

²¹ *A Guide to Bringing Interreg and Tacis Funding Together*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2001.

4. La Dimensión Septentrional de la Unión Europea

Nacida tras el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999, la Dimensión Septentrional comprende la región del mar Báltico, la del mar Ártico y la Rusia nororiental²². Su objetivo es el de encauzar los distintos problemas que afectan a dichas regiones y aumentar la cooperación entre los estados miembros de la UE, los solicitantes de adhesión y Rusia. Se trata de una política exterior que se sitúa dentro del marco general de los acuerdos firmados con las repúblicas bálticas, con Rusia y con la normativa del Área Económica Europea. En realidad, constituye una política que carece de un presupuesto propio, por lo que se sirve de los instrumentos financieros ya conocidos de la Unión Europea en esa zona: Tacis, Phare e Interreg, y sus objetivos abarcan el medio ambiente, la cooperación energética y económica, el desarrollo social, la seguridad nuclear, las infraestructuras, la cooperación policial y judicial y, formando un específico capítulo aparte, Kaliningrado. La idea que subyace, y que es coherente con las disfunciones expuestas en la coordinación entre los distintos instrumentos financieros de la Unión Europea, es la de dotar de valor añadido a los recursos disponibles mediante la coordinación de todos ellos en la región.

La Dimensión Septentrional comenzó a gestarse en el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997, a propuesta de Finlandia, y recabó el apoyo de la Comisión, que se comprometió a elaborar un documento-marco que sirviera de guía para la actuación de la Unión Europea ante la nueva vecindad con Rusia, vecindad que además tendería previsiblemente a hacerse más estrecha a medida que los distintos países de la zona fueran ingresando en la Unión. En la raíz del interés se encontraba la preocupación de los países escandinavos ante el deterioro de las condiciones de vida y, por ende, de la seguridad nuclear y medioambiental en Rusia. Los problemas ya habían aflorado con anterioridad, y en plena crisis económica rusa, existía el temor fundado de que éstos alcanzaran mayores dimensiones y escaparan a todo control. De entre las muchas inquietudes escandinavas destacaba la situación del exclave²³ de Kaliningrado, donde las condiciones sanitarias y ambientales sufrían un deterioro acusado, con el agravante de hallarse en pleno centro de la región báltica y de enfrentarse a un futuro cada vez más ensombrecido, a medida que los países colindantes fueran ingresando en la Unión Europea. De ahí que la Comisión, en su documento-marco, amén de listar las áreas donde se hacía necesaria una cooperación más estrecha entre los países de la zona, hiciera referencia expresa en muchos puntos a la situación del puerto ruso²⁴.

La importancia de la Dimensión Septentrional ha ido en aumento desde entonces, merced sobre todo al impulso que le han ido dando los países escandinavos desde el interior de la Unión Europea. De hecho, fue en el Consejo Europeo de Helsinki cuando se invitó a la Comisión a elaborar un plan de acción trianual para la Dimensión Septentrional dentro de las políticas transfronterizas y exterior de la Unión, que debía establecer las prioridades y los mecanismos de coordinación entre los distintos instrumentos disponibles en la región, así como la colaboración con otros organismos extracomunitarios existentes en el área²⁵. Posteriormente fue la presidencia

²² Los países implicados, por tanto, además de la Unión Europea, son Islandia, Noruega, Estonia, Lituania, Letonia, Polonia y la Federación Rusa.

²³ Siguiendo la terminología de Rof Palmberg, Kaliningrado es propiamente un exclave, es decir, una porción de territorio de un estado completamente separado de la parte principal del mismo. Sería también un enclave, desde el punto de vista polaco o lituano, si estuviera completamente rodeado por territorio de estos países, lo que no se da en este caso, toda vez que tiene salida al mar. Así pues, Kaliningrado es un exclave ruso entre Polonia, el Báltico y Lituania, pero no es un enclave en ninguno de esos otros países.

²⁴ *A Northern Dimension for the Policies of the Union*, Comunicación de la Comisión, COM/98/0589 Final. Las referencias a Kaliningrado se hacen todavía de forma tamizada, toda vez que aún no se había fijado una postura definitiva de la Comisión al respecto. De todos modos, todas las menciones a la frontera polaco-rusa son, obviamente, referencias al exclave ruso, puesto que Polonia no limita más que en ese punto con la Federación.

²⁵ *Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003*, Comisión Europea, 14 de junio de 2000 (9401/00), que justifica la necesidad de elaborar un plan específico para esa región a causa tanto de la peculiaridad de su clima y dispersión de su población, como de la brecha existente entre los distintos pueblos que convergen en torno del mar Báltico, sea en términos culturales, sea, sobre todo, en términos socioeconómicos, con el consiguiente riesgo para la estabilidad (política, económica y medioambiental) para los países confinantes y, por extensión, para el conjunto de Europa.

sueca la que elaboró, con la colaboración de la Comisión, un informe completo sobre las políticas de la Dimensión Septentrional, que presentó en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001²⁶. En dicho informe se valoran por primera vez los resultados obtenidos por el Plan de Acción, sin esconder las preocupaciones de los países nórdicos por la situación ambiental, especialmente en materia hidrológica y nuclear, la criminalidad organizada o la situación de Kaliningrado. La presidencia, ante la envergadura de la tarea aún por realizar, recomendaba hacer hincapié en la cooperación con los otros foros de la región y con la sociedad civil, permitiendo que fueran algunos de estos organismos especializados –y supervisados directamente por los países escandinavos– los que propusieran las medidas concretas que se tuvieran que adoptar²⁷. En cualquier caso, desde la aprobación del Plan de Acción y su posterior examen por parte de la presidencia sueca han quedado claramente establecidas las prioridades de la política exterior de la Unión para la zona, no sólo en términos de grandes líneas maestras de actuación, sino también en lo que se refiere a cuáles son los problemas prioritarios en cada uno de los sectores considerados de interés en la Dimensión Septentrional.

²⁶ *Full Report on Northern Dimension Policies*, Informe de la Presidencia al Consejo, 12 de junio de 2001 (9804/01). El propio documento prevé, en su comentario final, un próspero futuro para las políticas septentrionales de la Unión, toda vez que la ampliación comportará que se doble el número de estados miembros noreuropeos.

²⁷ Las recomendaciones de la presidencia sueca estuvieron muy en la línea de las realizadas en la Segunda Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores sobre la Dimensión Septentrional, Luxemburgo, 9 de abril de 2001.

5. Otros organismos de cooperación en el área báltica

5.1 El Consejo de Estados del Mar Báltico

La necesidad de renovar los lazos de cooperación entre los estados del mar Báltico aparecía como una necesidad imperiosa tras los cambios sufridos en la escena geopolítica de la región a finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa. En 1992, a iniciativa de Dinamarca y de Alemania, se convocó en Copenhague una conferencia de ministros de asuntos exteriores de los países bálticos que derivó en el acuerdo de crear un Consejo de Estados del Mar Báltico que sirviera para reforzar la cooperación regional en estrecha vinculación con otros organismos internacionales –especialmente la Unión Europea²⁸.



Países miembros del CEMB

En sus inicios, los objetivos del Consejo estuvieron estrechamente relacionados con la necesidad de asentar las instituciones democráticas y la economía de mercado en los países que acababan de instaurar regímenes democráticos, al tiempo que se trataba de paliar, mediante la cooperación económica y tecnológica, pero también la ayuda humanitaria, los grandes problemas de distribución de bienes básicos (especialmente comida y medicamentos) en los estados miembros otrora parte de la Unión Soviética. A medida que la situación en dichos países fue estabilizándose, los objetivos del Consejo tendieron a expandirse, ya que por la época no existía aún una política definida de la Unión para la región báltica.

Sin embargo, la puesta en marcha de la Dimensión Septentrional y la consolidación de los sistemas políticos de la mayoría de los países de la región, obligaban a un replanteamiento de las funciones del Consejo que tuviera más en cuenta la coordinación con las políticas comunitarias y con el resto de organizaciones de la región. Así, en la cumbre de Kolding de abril de 2000 se acordó reformar el método de trabajo del Consejo, que adoptó una forma similar a la de la Unión Europea al consolidar la figura del Secretariado del Consejo y atribuir a la presidencia rotatoria la función de impulsar las labores de la institución²⁹. En junio de 2001 se acordó también iniciar una valoración de los resultados en las distintas áreas de trabajo, con vistas a una posible modificación futura; áreas que en la actualidad abarcan tres grandes campos, denominados planes de acción: participación

²⁸ Declaración de Copenhague, 6 de marzo de 1992. Los países que forman parte del Consejo de Estados del Mar Báltico son: Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Letonia, Lituania, Noruega, Islandia, Polonia, Federación Rusa, Suecia y la Unión Europea. Tienen estatus de países observadores Francia, Italia, los Países Bajos, Ucrania, el Reino Unido y los Estados Unidos.

²⁹ *Guidelines regarding the strengthening of the CBSS*, Anexo 4 a la Declaración de la sesión ministerial del Consejo, Hamburgo, 7 de junio de 2001.

y desarrollo político estable, integración económica y prosperidad, y medioambiente. Con los planes de acción coexisten dos grupos de trabajo dedicados respectivamente a la lucha contra el crimen organizado y a la prevención de la difusión de enfermedades contagiosas.

En la órbita del Consejo de Estados del Mar Báltico se encuentran varios organismos que participan en el mismo en calidad de Participantes Especiales, y que contribuyen a reforzar el tejido consociativo institucional entre los países de la región, ya que, además de los mecanismos institucionalizados de cooperación interinstitucional –informes, propuestas y recomendaciones cruzadas–, también existe un mutuo reconocimiento para participar en calidad asimilada a la de observador en cada uno de los foros. Dichos organismos orbitarios son los que se detallan a continuación.

5.1.1 La Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico

Creada en 1991 por iniciativa finlandesa para incrementar la cooperación entre las instituciones parlamentarias del área del mar Báltico (tanto en el ámbito regional como en el interestatal) y para ser foro de discusión de los asuntos regionales de mayor relieve, agrupa a los parlamentos de los países de la zona. La cooperación de la Conferencia con el CEMB se ha ido afianzando con el transcurso del tiempo, hasta convertirse en la vertiente parlamentaria del trabajo de los gobiernos en el Consejo, aspirando a un modelo cercano al del parlamento comunitario³⁰. Su cometido se materializa mediante la presentación de propuestas y recomendaciones ante el Consejo, u otras autoridades nacionales y regionales. Una de las características más sobresalientes de la CPMB es la inclusión de los parlamentos regionales entre sus miembros³¹.

5.1.2 La Conferencia de Cooperación Subregional de los Estados del Mar Báltico

Instituida en 1993 por iniciativa del CEMB³² como foro de cooperación subregional de las administraciones infraestatales de los países miembros del Consejo, cuenta en la actualidad con la participación de más de cien de las 162 entidades regionales de la zona.



Regiones participantes en la CCSEMB

Desempeña un papel asesor en la elaboración de la agenda báltica, mediante reuniones anuales de sus miembros y con el apoyo del secretariado permanente, establecido en Gdansk. Asimismo, toma parte en la ejecución de los programas de acción del CEMB cuando las acciones que se implementan son competencia de los entes

³⁰ La progresiva vinculación entre ambas instituciones tuvo su reflejo normativo con la adopción de una nueva normativa de funcionamiento en la Conferencia de Mariehamn de 1999. También se rebautizó al organismo con su nombre actual, abandonando el anterior Cooperación Parlamentaria del Mar Báltico.

³¹ Además de los nacionales, acuden a las Conferencias los parlamentos regionales de las islas Feroe, Groenlandia, las islas Åland, Kaliningrado, Leningrado, Carelia, Mecklemburgo-Pomerania y Schleswig-Holstein; los locales de Bremen, Hamburgo y San Petersburgo; y el Consejo Nórdico, la Asamblea Báltica, el Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria de la OSCE.

³² Declaración del Consejo de Estados del Mar Báltico sobre Cooperación Subregional, Conferencia de Stavanger, 7-8 de octubre de 1993.

subestatales. Ello permite impulsar proyectos a menudo poco o nada considerados por otros organismos de cooperación homologables en el campo de la cultura, la juventud o el turismo.

5.1.3 La Unión de Ciudades Bálticas

La conferencia fundacional de la UCB tuvo lugar en Gdansk, donde radica actualmente la sede de su secretariado. La importancia de la Unión ha ido en aumento a medida que se han ido asociando cada vez más ciudades de los diez países bálticos: de las 32 iniciales se ha alcanzado ya el centenar. La filosofía subyacente es la de defender la autonomía local y el principio de subsidiariedad en los distintos organismos de cooperación de la región báltica, mientras que los objetivos, paralelos a los de la Cooperación Subregional, consisten en aplicar las políticas de cooperación en las que sustancialmente entran en juego competencias de las autoridades locales, como por ejemplo la implementación de la Agenda 21.



Ciudades miembro de la UCB

Además de compartir los fines que, en general, persigue el CEMB, la UCB ha sido un actor relevante ante la Unión Europea a la hora de definir las políticas de la Dimensión Septentrional y la ampliación hacia el Este. Uno de los efectos más visibles de la UCB ha sido la definición de 'buenas prácticas' en diferentes campos de la administración local, desde la planificación urbana al transporte urbano³³.

5.2 El Consejo y el Consejo de Ministros Nórdico

Decano de los organismos de cooperación en el septentrión europeo, el Consejo Nórdico se empezó a gestar en 1946 entre Dinamarca, Islandia, Suecia y Noruega como organismo de cooperación legislativa entre los países escandinavos. En 1953 se creó formalmente el Consejo, con representantes de los parlamentos de los cuatro países miembros, a los que se añadiría Finlandia en 1956³⁴. El carácter eminentemente parlamentario del

³³ Véase Pawel Zaboklicki, *Union of Baltic Cities: Aims & Activities*, Association Internationale de Villes et Ports, 2001. El autor es el Secretario General de la Unión de Ciudades Bálticas.

³⁴ Más adelante se añadirían representantes de los parlamentos regionales de las islas Feroe, Groenlandia y las islas Åland.

Consejo hizo posible que los poderes legislativos adquirieran un inusual protagonismo en el desarrollo de políticas comunes. Los tres comités del secretariado explican por sí mismos el ámbito geopolítico de actuación del Consejo: asuntos nórdicos, cooperación con la Unión Europea y cooperación con las llamadas 'áreas adyacentes'.



Estados y dependencias miembros del Consejo Nórdico

En 1962 se firmó el Tratado de Helsinki, que sentó las bases de la cooperación entre los países escandinavos, una vez que quedó clarificada la adscripción finlandesa al bloque occidental tras las crisis de finales de los años 50. En el marco de ese tratado, el Consejo de Ministros Nórdico inició sus actividades en 1971, como organismo complementario al Consejo Nórdico propiamente dicho.

Las áreas de cooperación que han abarcado ambos organismos son amplísimas, pues no cabe olvidar que el grado de integración alcanzado por los países de la región supera, en algunos aspectos, al de la propia Unión Europea³⁵. De hecho, aun cuando el ingreso en la Unión Europea primero de Dinamarca, y después de Suecia y Finlandia, pudieran dar a entender un debilitamiento del sistema escandinavo de cooperación, la realidad es que éste se ha ido afianzando a lo largo de la década de los 90, toda vez que en no pocas ocasiones los países miembros del Consejo Nórdico han antepuesto sus intereses como tales a los específicamente europeos, y de ahí las excepciones danesas a los tratados de Schengen, Maastricht o Amsterdam, y de ahí que únicamente Finlandia forme parte del territorio euro³⁶. Teniendo en cuenta la larga experiencia acumulada, no es de extrañar que gran parte de las iniciativas surgidas en la región báltica para estimular la cooperación interestatal e interregional hayan tenido su fuente inspiradora en uno u otro de los países escandinavos, estrechamente vinculados, además, en sus políticas exteriores regionales. El bagaje del Consejo Nórdico –cuyos antecedentes, además, se remontan a finales del siglo pasado con la creación, justamente, de una moneda única– permite también aventurar una hipótesis sobre la intensa política cooperadora de la región, que encuentra allanado el camino gracias a la previa existencia de un *know-how* en la materia mucho más asentado que en las demás regiones del continente.

5.3 El Consejo de Ministros y la Asamblea Báltica

En 1990, en pleno proceso de segregación de Estonia, Lituania y Letonia, se creó el Consejo Báltico, con miras a aunar esfuerzos y defender mutuamente la recién recobrada independencia. A partir de 1994 mediante una declaración de los jefes de estado de las tres repúblicas, el Consejo Báltico como tal dejó de existir y dio paso

³⁵ Piénsese, por ejemplo, en los dos batallones nórdicos (NORDBAT I y II) que, en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz en los Balcanes, se han desplegado en Macedonia y en Bosnia.

³⁶ Sobre el presente y el futuro del Consejo Nórdico, puede consultarse Ola Tunander, *Nordic Cooperation*, Utenriksdepartement, Oslo, 2001.

a un sistema triangular de instituciones compuesto por el Consejo de Ministros, la Asamblea Báltica y la Conferencia de Jefes de Estado³⁷. El Consejo es el responsable de la cooperación entre los gobiernos y la Asamblea, con la que celebra una conferencia conjunta anual. Un activo Secretariado permanente coordina las actividades entre reuniones, actividades que se han centrado en la integración de las tres economías, así como de éstas con la de la Unión Europea, con vistas a la futura adhesión. En esa línea se han dado pasos hacia la creación de un Área de Libre Comercio Báltica, además de varios acuerdos sectoriales de cooperación en medioambiente, transportes y defensa.



La acción del Consejo se desenvuelve a través de planes bianuales de acción, que se enmarcan dentro de dos grandes prioridades de cooperación: la que debe conducir a la integración en la Unión Europea y la que tiende a estrechar los lazos con la OTAN, con la que ya se ha firmado un acuerdo marco de colaboración. El plan de acción actualmente vigente, bajo la dirección letona, está directamente encaminado a la adquisición del acervo comunitario, aun manteniendo estrechos contactos con el resto de organismos e instrumentos regionales y dedicando gran atención a la política conjunta de defensa y la integración e interoperabilidad con la OTAN –cuestión ésta que despierta una especial preocupación entre los gobiernos bálticos por el temor, históricamente no infundado, de ser algún día de nuevo incorporados al gran vecino ruso³⁸.

5.4 La Comisión de Helsinki

La Comisión de Protección del Medioambiente en el Mar Báltico, generalmente citada como Helcom o Comisión de Helsinki, tuvo su origen en la firma de la Convención de Helsinki en 1974 por parte de siete países ribereños de ese piélago³⁹. La finalidad de esta organización internacional es por tanto sectorial. Los cambios geopolíticos condujeron a la firma de un nuevo acuerdo en 1992, que no entró en vigor, a causa precisamente de la inestabilidad regional, hasta 2002. La Comisión aprueba en sus reuniones anuales, por unanimidad, las recomendaciones

³⁷ Creada con precedencia con la aprobación de sus Reglamentos (Tallin, 1991), reformados para adecuarla al nuevo marco en la Conferencia de Vilnius (1999). Cabe encontrar un antecedente histórico en el Tratado de Entendimiento Mutuo y Colaboración entre Estonia, Lituania y Letonia firmado en Ginebra en 1934.

³⁸ Véase, por ejemplo, *Baltic Council of Ministers Action Plan 2001-2002*, puntos 2.1-2.5.

³⁹ En la actualidad, los estados miembros son Rusia, Lituania, Letonia, Estonia, Alemania, Finlandia, Dinamarca, Polonia y Suecia, además de la Unión Europea.

pertinentes en materia de protección de las aguas bálticas; recomendaciones que, de acuerdo con la Convención, deben trasladarse a la legislación interna de cada uno de los firmantes. Su mayor hito fue la aprobación en 1992 del Programa Conjunto de Acción Medioambiental para el Mar Báltico, que identificó y programó la desaparición de las 132 fuentes de polución más intensas. Evidentemente, dicho objetivo aún no se ha conseguido, aunque sí una reducción sustancial de las emisiones tóxicas, de las playas cerradas, de las descargas ilegales de mercantes, así como la recuperación de la ballena báltica y de la simpática águila coliblanca, dos especies casi extintas.

5.5 El Consejo de la Región Euro-Ártica de Barents

Aunque el ámbito territorial de este organismo internacional no es el mar Báltico, sino que cubre las regiones de los distintos países que se encuentran al norte de, o son intersecados por, el Círculo Polar Ártico⁴⁰, se trata sin embargo de un ejemplo más de cooperación interregional en la zona septentrional de Europa que, al igual que ocurre con la región báltica, es un lugar de encuentro y confín entre Rusia y la Unión Europea⁴¹.



Regiones participantes en el CREAB

Aunque la cooperación interestatal ya se inició a finales de la década de los ochenta mediante acuerdos bilaterales regionales y locales, la Declaración de Kirkeness (firmada por Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Islandia, la Unión Europea y la Federación Rusa) aprobada en enero de 1993, estableció la creación de este nuevo

⁴⁰ Los condados de Nordland, Troms y Finnmark en Noruega, Norrbotten en Suecia, Laponia en Finlandia y los oblasts de Nenets, Arkhangelsk y Murmansk, y la república autónoma de Carelia en la Federación Rusa.

⁴¹ En todos los trabajos del Consejo Euro-Ártico subyace la idea de la cooperación con el resto de organismos de la zona, dado que, además, sus miembros lo son también de muchas otras organizaciones con fines muy similares. Esta cooperación interinstitucional ha tenido un mayor reflejo en los órganos interregionales que en los interestatales. Véase, por ejemplo, el punto 7 del Acuerdo Fundacional del Consejo Regional de la Región Euro-Ártica de Barents, firmado en Kirkeness casi contemporáneamente a la Declaración que constituyó el Consejo.

organismo con carácter permanente⁴². La estructura interna del mismo establece dos niveles operativos, uno interestatal y otro interregional.

Los objetivos del Consejo Euro-Ártico –en gran medida coincidentes con los ya vistos hasta ahora para el resto de organismos regionales– se detallan en un programa de acción bianual para cuya ejecución, no obstante, no existe un presupuesto unitario sino que depende de los fondos que le asignan cada uno de los países. Dentro del ámbito de la búsqueda de sinergias con el resto de actores de la zona, varios proyectos se han financiado con cargo al programa Interreg⁴³.

⁴² Los países observadores son los Estados Unidos de América, el Canadá, Japón, el Reino Unido, Polonia, Alemania y Francia.

⁴³ North Calotte Interreg II, por ejemplo.

6. La cooperación de la Unión Europea con Rusia

6.1 Introducción

Se ha convertido en un lugar común afirmar que el colapso de la Unión Soviética, en 1991, conllevó cambios sustanciales en la escena geopolítica europea y mundial durante toda la década de los noventa. Especialmente cierta resulta esta afirmación en el caso de la Unión Europea y sus relaciones con la Unión Soviética, primero, y con la Federación Rusa, después.

A lo largo de la Guerra Fría las relaciones entre ambos actores estuvieron marcadas por los escasos contactos y, de hecho, el impulso de las relaciones corrió a cargo sobre todo de los estados miembros más interesados en la cuestión. Sólo el inicio de la era Gorbachov y del período de la *glasnost* y la *perestroika* condujeron a un gradual acercamiento entre las dos partes, que se formalizó con la firma del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Comunidad Europea y una URSS ya tambaleante en diciembre de 1989.

La disolución y desmembramiento de la Unión Soviética, que culminó dos años después de la firma del Acuerdo de 1989, acabó con el anterior marco de relaciones y generó la necesidad de crear uno que lo sustituyera. La década de los noventa, de hecho, puede dividirse en dos grandes etapas en lo que a relaciones UE/Rusia se refiere⁴⁴: una en la que cada actor por su parte trató de definir el marco más adecuado para la relación, y otra posterior en la que las reflexiones realizadas en el primer lustro de la década se fueron plasmando progresivamente en acuerdos que, en el caso de la Unión Europea, incluyeron también la adopción de una política exterior unitaria.

Uno de los rasgos más característicos de las relaciones entre estos dos sujetos de la escena internacional es que, al contrario de lo que sucede con el resto de países de la Europa Central y Oriental, no está previsto que ninguna de la ex-repúblicas soviéticas (en el momento de su disolución y, por tanto, excluyendo las repúblicas bálticas) entren a formar parte en un futuro previsible de la Unión Europea. De hecho, durante toda la década pasada, la política exterior de la Unión ha oscilado entre la búsqueda de un equilibrio entre la exclusión (Rusia como tercer país de imposible asimilación) y la inclusión (Rusia como nación europea demasiado importante como para ser tratada como las demás, principalmente por poderse convertir en foco de desestabilización geopolítica, ecológica y nuclear de todo el continente).

Poco más de diez años después del derrumbe soviético, podemos hablar ya de un marco de relaciones estable. Un marco que no sólo define las relaciones con la Federación Rusa, sino que además, y ahí radica una de las peculiaridades más interesantes del caso ruso, define también una estrategia común válida para todos los estados miembros de la Unión, que se comprometen a respetarla en tanto que pasa a formar parte de la legislación comunitaria. Atendiendo al triste papel que en no pocas ocasiones ha desempeñado la Unión en asuntos continentales cuando de poner en práctica una política común y coherente se trataba, el caso ruso –y el ucraniano– constituye un hito de extrema importancia.

6.2 El Acuerdo de Asociación y Cooperación

El fin de la Unión Soviética comportó, como se ha apuntado, la necesidad de redefinir el marco de relaciones bilaterales entre la Unión Europea y los Nuevos Estados Independientes. En esa línea, desde Bruselas, una vez descartada la opción de proponer en algunos casos la posibilidad de la adhesión, se promovió la redacción y firma de tratados-marco, denominados Acuerdos de Asociación y Cooperación, con cada una de las nuevas

⁴⁴ Hiski Haukkala, *Two Reluctant Regionalizers? The European Union and Russia in Europe's North*, Ulkopoliittinen instituutti (Instituto Finandés de Asuntos Internacionales) Working Papers 32 (2001), pp. 3 y siguientes.

repúblicas⁴⁵. Sin embargo, condición sine qua non para poder proceder a la firma de estos acuerdos era la firma y ratificación del acuerdo con la Federación Rusa, cuyos trabajos se iniciaron, en consecuencia, mucho antes que el resto.

De hecho, las negociaciones con Moscú culminaron con la firma del texto del acuerdo en junio de 1994, en el Consejo Europeo de Corfú, pero los acontecimientos de la primera guerra de Chechenia y los recelos que la acción del ejército ruso en la zona despertaron entre la opinión pública occidental comportaron el retraso de la entrada en vigor hasta el uno de diciembre de 1997⁴⁶. Desde entonces, la piedra de toque las relaciones bilaterales ha sido el desarrollo y la aplicación del acuerdo, cuya caducidad es de diez años.

Éste aboga por una ‘asociación’ entre la Unión Europea y Rusia, que deberá construirse a partir de ‘valores comunes’ y basarse en el compromiso mutuo por ‘reforzar las libertades políticas y económicas que constituyen la auténtica base de la asociación’. Los principales objetivos de dicha asociación consisten en la creación de un marco de diálogo político entre las partes, la promoción del comercio y la inversión, así como el apoyo europeo a los esfuerzos rusos por consolidar su democracia y completar la transición hacia una economía de mercado. El objetivo último de la asociación es, por otra parte, la creación de un área de libre comercio entre la Unión Europea y la Federación Rusa. Esta postrera ambición, que las previsiones más optimistas confiaban en poder comenzar a vislumbrar a finales de la década pasada, fue aplazada *ad calendas graecas* tras la intensa crisis económica vivida por Rusia en el año 1997, mientras que el otro gran asunto económico subyacente en todo el redactado del Acuerdo, el ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio, ha ido por derroteros menos abruptos –si bien tal acontecimiento sólo depende en modesta medida de la acción de Bruselas. Como señala Haukkala⁴⁷, el Acuerdo revela implícitamente una concepción de la asociación entre la UE y Rusia como un “proceso continuo de creciente parecido” entre las partes, en el bien entendido de que no se trata de un gradual y mutuo acercamiento entre ambas sino de un proceso en el que la Federación tendrá que ir adoptando políticas que la vayan aproximando al modelo occidental de sociedad y economía, con la ayuda facilitadora, eso sí, de Bruselas.

Sobre el patrón del Acuerdo de Asociación y Cooperación Mutua se han aprobado otros acuerdos sectoriales, destinados a entretejer progresivamente los vínculos mutuos. Los terrenos de aplicación de estos acuerdos abarcan desde el comercio de materias primas y manufacturas⁴⁸ a la cooperación en ciencia y tecnología⁴⁹.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el Acuerdo determina de forma bastante precisa el contenido y el calendario de los contactos bilaterales institucionales, generando así un diálogo continuo más o menos previsible en el tiempo. En ese sentido, se establecen dos cumbres anuales –en Bruselas y en Moscú– en las que participan el Presidente de la Federación, el de la Comisión y el de turno de la UE⁵⁰; también se crean los Consejos de Cooperación (ministeriales), con encuentros anuales y, con una cadencia en función de las circunstancias, los Comités de Cooperación (altos funcionarios), en los que se preparan los anteriores; el Comité Parlamentario Conjunto, por su parte, funge de asesor y agrupa a miembros del Parlamento Europeo y de la Duma Rusa. El

⁴⁵ Realmente, no existen acuerdos de este tipo con todos los NEI: los Acuerdos con Bielorrusia y Tayikistán, firmados en 1995 y 1998, no han llegado a entrar en vigor, a causa de las discrepancias europeas en materia de derechos humanos y democratización con las autoridades de dichas repúblicas. Con los demás países están en vigor desde el 1 de julio de 1998, salvo en el caso de Ucrania, cuya entrada en vigor se remonta a las calendas de marzo de ese mismo año.

⁴⁶ DOCE L 327, 27 de noviembre de 1997. El retraso, fruto del enfado ruso por la intromisión europea en ‘asuntos internos’ y las reticencias europeas a dar un espaldarazo a Moscú en aquellos momentos, no impidió que se impusiera, una vez más, la *realpolitik*, y entrara en vigor en 1996 un acuerdo sectorial sobre asuntos comerciales y económicos, a la espera de que el fin del conflicto caucásico permitiera dar vía libre a la parte política del Acuerdo.

⁴⁷ *Op. cit.*, pág. 7.

⁴⁸ Por ejemplo: Acuerdo entre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Federación Rusa sobre Comercio de Ciertos Productos Acerados, firmado en 1997 con validez hasta el 2001 (actualmente se negocia su renovación); Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa sobre Comercio de Productos textiles (firmado en Bruselas el 28 de marzo de 1998), DOCE L 169, 15 de junio de 1998.

⁴⁹ Acuerdo de Cooperación en Ciencia y Tecnología entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la Federación Rusa (Bruselas, 5 de octubre de 1999) (97NIS 87).

⁵⁰ Circunstancialmente, el presidente de la Federación Rusa es invitado a participar en los Consejos Europeos informales, como sucediera en Estocolmo en mayo de 2001.

diálogo político se complementa con varios encuentros anuales en los que la parte europea participa siguiendo el formato *troika*⁵¹.

Las áreas, finalmente, que el Acuerdo establece como prioritarias en el marco de las relaciones bilaterales pueden agruparse en cuatro grandes bloques:

- a) Cooperación económica y comercial, fundada en la liberalización del comercio dando el trato de Nación Más Favorecida, la eliminación de restricciones cuantitativas al comercio, la armonización legislativa, y la puesta a disposición de ayuda para el establecimiento y desarrollo de compañías, servicios, pagos corrientes, movimientos de capitales, libre competencia y propiedad intelectual⁵²;
- b) Cooperación en ciencia y tecnología, energía, medio ambiente, transporte, programas espaciales y otros sectores referidos a la sociedad civil;
- c) Diálogo político en asuntos internacionales de mutuo interés y cooperación en materias relativas a los principios de la democracia y de los derechos humanos⁵³; y
- d) Justicia y asuntos internos, mediante la cooperación para la prevención de actividades ilegales, tráfico de drogas, blanqueo de dinero y crimen organizado⁵⁴.

6.3 La Estrategia Común de la Unión Europea

6.3.1 La gestación de las estrategias comunes

Los rasgos distintivos del Acuerdo de Asociación y Cooperación se recogen también en la Estrategia Común de la Unión Europea para Rusia⁵⁵. Pese a la reiteración de objetivos, resulta de sumo interés considerar que, por primera vez, se ha aplicado el instrumento recogido en el artículo 12 (antiguo J.2) del Tratado de la Unión Europea, el de las Estrategias Comunes, cuyo objetivo es englobar de manera ordenada el conjunto de instrumentos disponibles – declaraciones, posiciones y acciones comunes – en un marco coherente y diseñado a medio y largo plazo. La novedad que representaba en la política exterior común de la Unión, no ha sido óbice para que los escasos análisis doctrinales relacionados con el concepto de estrategia común hayan mostrado hasta la fecha bastante escepticismo, especialmente en lo referido al valor operativo que éstas pudieran tener⁵⁶.

La idea de crear este nuevo instrumento ya estuvo muy vinculada desde su origen a la situación en las antiguas repúblicas soviéticas. Fue el antiguo ministro de Asuntos Exteriores español, Fernández Ordóñez, quien en 1989, recién caído el Muro, propuso la adopción de una ‘estrategia común de los Doce en sus relaciones con Europa Oriental’, idea que fue recogida en las conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Madrid de ese mismo año, donde se abogaba por integrar los aspectos políticos, económicos y de cooperación que debían guiar las relaciones de los estados miembros con la URSS. Una idea ésta que volvió a ponerse sobre la mesa a raíz de la progresiva ‘renacionalización’ de la política exterior rusa tras un primer periodo de pro-occidentalismo rampante. La primera guerra de Chechenia constituyó una seria advertencia para los organismos comunitarios, que vieron alarmados como los mecanismos habituales para el establecimiento de la política exterior común volvían a hacer aguas ante un conflicto bélico en el que, de nuevo, se corría el riesgo de que cada estado miembro antepusiera sus intereses a los del conjunto de la Unión. A fin de evitar un nuevo foco de descoordinación en Europa, la Comisión Europea presentó una comunicación a la Cumbre de Ministros de Asuntos Exteriores de Carasona, en marzo de 1995, donde proponía el establecimiento de una estrategia para

⁵¹ Como es sabido, compuesta de un representante de la Presidencia, otro la Presidencia futura, otro de la Comisión y por último uno del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad.

⁵² Títulos III a VI del Acuerdo.

⁵³ Título II del Acuerdo.

⁵⁴ Títulos VII y VIII del Acuerdo.

⁵⁵ DOCE L 157/1, de 24 de junio de 1999.

⁵⁶ Véase, por todos, Niels Ersbøll, *The Amsterdam Treaty - II*, CEPS Review Núm. 4 (Otoño, 1997).

Rusia aceptada y vinculante por y para todos los estados miembros⁵⁷. Aunque de esta comunicación no se derivó el establecimiento efectivo de una estrategia común, sí que sirvió al menos para adoptar un plan de acción en 1996 que defendía el desarrollo de una ‘asociación sustancial’ con Rusia, es decir, una relación distinta y más intensa que las existentes con otros países ‘asociados’, en términos de política exterior europea.

Esta primera etapa de definición de las relaciones ruso-europeas por parte de las instituciones comunitarias terminó sin haber obtenido grandes resultados ni haber clarificado realmente las intenciones de los estados miembros respecto al vecino oriental. Como se ha señalado⁵⁸, con ese tipo de medidas parciales no se llegaban a concretar ni las aspiraciones y objetivos de las acciones futuras ni los medios a través de los cuales pretendían alcanzarse⁵⁹. La sensación de inoperatividad de los mecanismos establecidos por el Tratado de Maastricht para agilizar y hacer eficaz la política exterior común obligó a los estados miembros a aprovechar la reforma del Tratado de Amsterdam para incluir algún tipo de procedimiento que evitara la toma de decisiones por unanimidad, con los consiguientes retrasos y reducciones al mínimo común denominador en materia exterior. De ahí que la delegación francesa, con el apoyo de la alemana, propusiera revitalizar el concepto de estrategia común como mecanismo que permitía salvar las diferencias existentes, sobre todo con el Reino Unido y Grecia, en este terreno. El debate, que no vamos a reproducir aquí, fue intenso y difícil hasta el final, especialmente por las reticencias británicas a someterse a mayorías cualificadas en materia de política exterior. Finalmente se acordó que la adopción de las estrategias comunes se haría por unanimidad, mientras que las medidas y decisiones derivadas de las mismas, salvo en casos muy tasados en que se vieran afectados intereses vitales de un estado miembro, se realizarían por mayoría cualificada.

Desde el acuerdo, el Consejo Europeo no ha desaprovechado la oportunidad de elaborar estrategias comunes para los escenarios más conflictivos del entorno inmediato de la Unión. En junio de 1999 se aprobaba la correspondiente a Rusia (vid. infra 6.3.2), en diciembre de ese mismo año la de Ucrania⁶⁰ y, más recientemente, en el Consejo Europeo de Feira se daba vía libre a la estrategia común sobre la región mediterránea⁶¹.

6.3.2 La Estrategia Común sobre Rusia

Aprobada el 4 de junio de 1999⁶² por el Consejo Europeo bajo presidencia alemana, el objetivo declarado de la estrategia común es reforzar la asociación estratégica entre la Unión Europea y la Federación Rusa, los dos principales actores del continente, en un momento en que la ampliación de la Unión dejará pocos espacios no incluidos directa o indirectamente en una de las dos esferas. Para ello, y partiendo del ya existente Acuerdo de Asociación y Cooperación y de los objetivos que en éste se señalaban (y, muy especialmente, como objetivo a largo plazo, la creación de un espacio de libre comercio euroruso), el Consejo establece una serie de principios que deberán guiar la política exterior europea, y por ende la de cada uno de los estados miembros, tanto en las relaciones bilaterales como en los foros y organizaciones multinacionales.

A tal efecto, se señalan cuatro objetivos cardinales de la política exterior europea en relación con la Federación Rusa: i) la consolidación de la democracia, el imperio de la ley y las instituciones públicas en Rusia; ii) la integración de Rusia en un espacio social y económico europeo común; iii) la cooperación para reforzar la estabilidad y la seguridad en Europa y el resto del mundo; y iv) la búsqueda de respuestas conjuntas ante los desafíos y retos a que se enfrenta el viejo continente.

⁵⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, *The European Union and Russia: the Future Relationship*, COM (95) 223 final, 31 de mayo de 1995.

⁵⁸ Hiski Haukkala, *The Making of the European Union's Common Strategy on Russia*, Ulkopoliittinen instituutti (Instituto Finlandés de Asuntos Internacionales) Working Papers 28 (2000), pp. 12 y siguientes.

⁵⁹ Pearson definió las estrategias como ‘una doctrina basada en valores sobre las medidas y recursos que se aplicarán cuando un actor está conscientemente persiguiendo un cierto estado definitivo preferido’, véase Gordon Pearson, *Strategic Thinking*, Prentice Hall, Nueva York, 1990.

⁶⁰ Estrategia común de la Unión Europea sobre Ucrania, DOCE de 23/12/1999, L331/1 (1999/877/CFSP).

⁶¹ Estrategia común del Consejo Europeo sobre la región mediterránea, DOCE de 22/07/2000, L183/5 (2000/458/CFSP).

⁶² Estrategia común de la Unión Europea sobre Rusia, DOCE de 4/06/99, L157/1 (1999/141/CFSP).

Para alcanzar estos objetivos resulta imprescindible una cooperación estrecha con las autoridades rusas, toda vez que la Unión Europea tiene sus propias ideas sobre el desarrollo que, en clave interior, deberían tener las políticas públicas de dicho país. Así, se hace hincapié en la necesidad de reforzar las administraciones locales y regionales, profundizar en las reformas económicas, garantizar la seguridad jurídica y fomentar el acceso de Rusia a las instituciones financieras internacionales. También, y en contrapartida, la Estrategia Común recoge el apoyo europeo al ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio, la voluntad de una mayor concertación entre ambas potencias en los foros internacionales, la ayuda para el saneamiento y la mejora del sistema de protección social ruso y el deseo de incrementar las formas de colaboración existentes en materias de interés común, como la cooperación transfronteriza⁶³ y el desarrollo regional.

Para lograr estos objetivos, la Estrategia Común propone una serie de instrumentos, partiendo de la necesidad, sancionada con fuerza legal por la misma aprobación de la Estrategia, de una mayor coordinación y compromiso en la consecución de los fines que se reflejan entre los distintos estados miembros. Los órganos comunitarios, y en especial la Comisión, deberán adecuar todos los programas existentes a los objetivos recogidos en la Estrategia Común. Del mismo modo, la política exterior de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea deberá regirse, con el tiempo, por los mismos criterios que en la misma se recogen, sin que se les exija, no obstante, que dicha adaptación sea inmediata –lo que resulta razonable, habida cuenta de que muchos de ellos han tenido una relación especial con Rusia durante más de cinco décadas.

La puesta en práctica de la Estrategia Común, empero, ha tenido que sortear desde buen principio problemas parecidos a los que tuvo, en su día, el Acuerdo de Asociación y Cooperación. Paralelamente a cuanto ocurriera con este último, la Estrategia Común se vio oscurecida por el estallido de la segunda guerra de Chechenia, apenas la presidencia de turno finlandesa había preparado su primer plan de acción bajo el nuevo marco de actuación, cuando comandos chechenos atacaron el Daguestán (agosto de 2000), reavivando así el conflicto. La escalada bélica fue agriando las relaciones bilaterales hasta el punto de llegarse, en diciembre de 2000, a una congelación parcial de las mismas, a la paralización de Tacis salvo en los programas esenciales y a la aprobación de un duro comunicado exigiendo un alto el fuego⁶⁴.

Pasados estos momentos críticos iniciales de la Estrategia Común, la definitiva victoria del Ejército ruso en Grozni y la elección de Vladimir Putin como nuevo presidente de la Federación abrieron una nueva etapa en las relaciones UE-Rusia, caracterizada, por la parte europea, por un enfoque más pragmático (como demostró la reanudación inmediata de las relaciones bilaterales y la descongelación de Tacis decidida en el Consejo Europeo de Feira), y por la rusa, por la voluntad manifiesta de primar las relaciones con la UE en el marco general de su política exterior. Sólo desde entonces, superada la crisis chechena –en términos diplomáticos–, la plena aplicación de la Estrategia Común ha comenzado a ser posible.

La obligación que tiene cada presidencia rotatoria de elaborar un documento que señale las líneas maestras de la política exterior en relación con Rusia obliga a mantener siempre una cierta tensión en la adquisición de información e interpretación de los datos provenientes de dicho país⁶⁵, lo que permite suponer que con el tiempo irá aumentando la calidad de la Estrategia Común.

En los dos últimos años, más allá de las materias económicas ya apuntadas, y cuya máxima realización es la presentación por parte de los presidentes Prodi y Putin de un ambicioso proyecto para la creación de un espacio económico común (CES)⁶⁶, la agenda bilateral se ha centrado en aspectos energéticos y de tutela del medio ambiente, con la definición de un Programa Multilateral Nuclear y Medioambiental, muy vinculado a la iniciativa

⁶³ Es precisamente en este punto (Parte II.4b de la Estrategia Común) donde aparece específicamente mencionado el caso de Kaliningrado.

⁶⁴ Consejo Europeo de Helsinki, Declaración sobre Chechenia, 10 de diciembre de 1999.

⁶⁵ El conocimiento que las instancias europeas tienen de la realidad rusa ha ido mejorando sustancialmente desde finales de la década de los 90, a partir sobre todo del hito marcado por el Parlamento Europeo en su *Informe sobre la Comunicación de la Comisión 'La Unión Europea y Rusia: la relación futura' y el Plan de Acción 'La Unión Europea y Rusia: la relación futura'*, A4-0060/98, 12 de febrero de 1998.

⁶⁶ En el marco del artículo 93 del Acuerdo de Asociación y Cooperación, se ha creado un Grupo de Alto Nivel conjunto cuya misión consiste en definir el concepto de Área Económica Europea Común y del que se espera un informe definitivo para mayo de 2003.

de la Dimensión Septentrional y encaminado a la eliminación de residuos radioactivos en la Rusia noroccidental. La cooperación en asuntos de justicia y policiales, muy presente desde el inicio en la lucha conjunta contra el crimen organizado, ha adquirido un mayor relieve desde que la lucha contra el terrorismo ha pasado a convertirse en uno de los grandes asuntos de la política internacional⁶⁷. La última reunión ha tenido lugar en mayo en Moscú, bajo presidencia de turno española, y la próxima está prevista en Dinamarca, durante el segundo semestre de 2002. Esta última, sobre todo, puede suponer un nuevo avance de las políticas conjuntas relativas a la Dimensión Septentrional, habida cuenta del interés danés en la materia.

⁶⁷ Véase, a este respecto, el Anexo 1º a la Declaración conjunta UE-Rusia tras la cumbre bilateral de Bruselas de 3 de octubre de 2001 (doc. núm. 12423/01).

7. El caso de Kaliningrado

7.1 Breve apunte histórico

La historia de Kaliningrado, o lo que es equivalente, la historia de Königsberg, está vinculada, en sus orígenes, a los avatares de la de Prusia y de la cultura y el pueblo prusianos. Su oscurecimiento actual, que tanto contrasta con su constante presencia en la historia europea, es fruto también de la disolución de su marco de referencia histórico. Los prusianos fueron un pueblo a caballo entre el mundo germánico, del que llegaron a ser adalides, y el mundo eslavo, al que combatieron, sojuzgaron y se sometieron cíclicamente a lo largo de los siglos. La compleja e insólita situación odierna de Kaliningrado no hace más que ratificar que, aun habiendo perdido el lustre con que antaño se ornó, no ha perdido su carácter de avanzadilla o cuña de uno de esos mundos en el otro.

Las primeras referencias a los moradores del Báltico occidental nos provienen de Tácito⁶⁸, alrededor de 98 a.C., que documenta la existencia de unas *Aestorium gentes* y da carta de bautismo, así, a la historiografía de esa región. Claudio Tolomeo, a finales del siglo II d.C., llegó a enumerar varias de las tribus en que los estonios se dividían, pero no fue hasta el siglo VI cuando se tuvieron noticias más ciertas y contactos más regulares, merced al comercio del ámbar, según atestiguaron Casiodoro y Jordanes. La difusión del comercio coincide con el reinado de los dos grandes reyes bárbaros de Prusia: Widemuto y Brudeno. Las relaciones comerciales con el reino ostrogodo y su imponente rey Teodorico, y más adelante con los vikingos, para quienes guerrearon, acabaron de conformar una sociedad equiparable a la de sus vecinos, al tiempo que incitaron una actividad mercantil más intensa. Las noticias sobre los prusianos, empero, seguían siendo confusas allende las regiones limítrofes. Sólo en el siglo IX se encuentra la primera referencia no inspirada en las fuentes clásicas, en una obra de un anónimo geógrafo bávaro: éste ya habla de los *bruzzi*, como el judío viajero español Ibrahim ibn Yakub hablará de los *burû* un siglo después: es decir, se va difundiendo por Europa la existencia de los *prusianos*.

Entre el siglo XI y el siglo XIII comenzarán los siglos fundacionales de la historia prusiana, marcados desde el inicio por las guerras, y especialmente por la prusiano-polaca, que más tarde se extenderá a letones, lituanos y estonios. Los reveses polacos condujeron al duque de Mazovia a solicitar la ayuda de la Orden Teutónica de Santa María para luchar contra los prusianos. El papa Gregorio IX, afín al católico pueblo polaco, declaró la Cruzada contra los prusianos y los teutones obtuvieron la soberanía sobre el territorio de Kulm, en la Prusia polaca. Sucesivas victorias militares de la Orden Teutónica fueron afianzando su control de la región, con la consiguiente germanización progresiva de la población local prusiana. Una vez sometida ésta se inició la expansión hacia el norte, que procederá lentamente a causa de la feroz resistencia lituana a someterse al catolicismo.

En 1255 los caballeros teutones conquistaron Samlandia, y fundaron una fortaleza militar sobre una colina a orillas del río Pregel, a la que denominaron Königsberg⁶⁹, en honor del rey Otokar de Bohemia. Por ello, cuando las conflictivas relaciones entre la Orden y el pueblo llano desembocaron en una revuelta general de este último, la fortaleza fue asaltada y derruida, tras un año de asedio. El Papa volvió a organizar una cruzada contra los prusianos, que sólo resistirían diez años a las fuerzas multinacionales encabezadas por la Orden Teutónica; como consecuencia de la derrota y nueva sumisión, numerosos prusianos emigraron a Lituania, mientras los caballeros fundaron un estado teocrático católico, que pervivirá hasta 1525.

Una vez sofocada la revuelta, se reedificó la fortaleza en 1263 y, en 1286, se le concedieron, junto a la pequeña villa que se creó a sus pies, los derechos municipales. En 1300 y en 1327, respectivamente, los obtuvieron

⁶⁸ *Germania*, XIV. De ahí el gentilicio *estonio*, “del Este”.

⁶⁹ Como ya se ha apuntado, el nombre alemán Königsberg (“Montaña Real”) fue sustituido por el ruso Kaliningrado. En polaco la ciudad es conocida por Krolewicz, mientras que en latín siempre ha sido denominada Regiomonte, de ahí que en castellano exista el gentilicio *regiomontano* para los habitantes de esta ciudad.

también Löbenicht y Kneiphof, las otras ciudades que, junto a la creada en torno a la fortaleza militar, formarán en 1724 la gran Königsberg.

La suerte del estado teutónico comenzará a menguar durante el siglo XIV, y paulatinamente irá produciéndose el ocaso del régimen. En primer lugar, la unión de las coronas lituana y polaca romperá el equilibrio de fuerzas en la región; en segundo término, el descontento interior volverá a manifestarse en 1454, cuando la nobleza prusiana se reveló contra la Orden y solicitó ayuda a Polonia. Una guerra de 30 años se saldó con la pérdida de buena parte del territorio a favor del rey Segismundo y el traslado de la capital de Marienburgo a Königsberg, que será la residencia de los Grandes Maestros hasta su extinción. Paradójicamente, la colonización polaca de las tierras prusianas perdidas por la Orden marcará el inicio también de la futura desaparición de la lengua y la cultura prusianas –aunque todavía en 1491 Copérnico se inscriba como tal en la Universidad de Cracovia.

Veinte años después la titularidad del Gran Maestrazgo pasará al margrave de Brandenburgo, Alberto Hohenzollern, que será el último en sostener la espada teutónica. Una última derrota de la Orden contra Polonia y la llegada de luteranismo, que en 1523 se puede escuchar ya en los púlpitos de la catedral de Königsberg, derrumbarán el sistema teutónico, privo ya de sentido. El margrave Alberto se convertirá en Gran Duque protestante de una Prusia secularizada, reducida y vasalla del rey de Polonia. No obstante, también fundará la Universidad Albertina y fomentará el desarrollo de las artes y las ciencias, permitiendo, entre otras cosas, el arribo de inmigrantes holandeses liberales fugitivos de las persecuciones a que estaban siendo objeto en sus tierras. Königsberg, al amparo de la Universidad, se convertirá en el centro impresor por excelencia del Báltico, tanto para la lengua prusiana y alemana como para la polaca y la lituana.

En 1618 el elector Juan Segismundo de Brandenburgo se convierte en duque de Prusia y se establece la unión personal entre ambos ducados, que no será reconocida hasta 1660 con la abolición del vasallaje a Polonia. El acuerdo entre la nobleza prusiana y el Gran Elector traerá consigo un periodo de prosperidad en un ambiente cada vez más absolutista, que culminará en 1701 con la coronación del duque Federico III de Brandenburgo como Emperador del Sacro-Romano Imperio y, por tratarse de un territorio extramuros del Imperio, también Rey de Prusia, siendo como tal coronado en la catedral de Königsberg. La doble corona, imperial y real, comportará la asociación definitiva entre Prusia y Alemania.

La desgracia durante los primeros años como Reino se abatirá sobre Prusia y Königsberg en forma de plagas y hambrunas, que diezmarán las clases más populares que conservaban aún la lengua prusiana, cuya extinción se sitúa por esas fechas. Se produce la división histórica de Prusia en dos provincias, y Königsberg se convierte en la capital de la Prusia Oriental, hasta 1818. Es en ese periodo cuando vive el regiomontano más ilustre, Immanuel Kant, que desde su cátedra en la Albertina fundará la filosofía clásica alemana.



Königsberg en el siglo XVIII

Bajo el reinado de Federico II el Grande los rusos ocupan Königsberg durante la guerra de los siete años (1758-1762). La paz vuelve con la partición de Polonia entre Prusia, Austria y Rusia, con el consiguiente incremento territorial para las tres naciones, que en 1795 se dividirán los últimos restos del país. Las victorias napoleónicas en Alemania inducirán a los prusianos a intervenir a favor de sus connacionales, lo que les permitirá convertirse, en el Congreso de Viena, en una de las nuevas naciones del concierto europeo y les garantizará un papel determinante en el futuro proceso de unificación alemana.



Estatua de Kant en Kaliningrado

El siglo XIX será el de la creación de un estado unitario. Bismarck, primer ministro de Prusia, iniciará una campaña de compra de tierras a no-alemanes y se prohibirá el lituano en las escuelas prusianas. En 1871 Guillermo I, rey de Prusia, es proclamado Káiser en Versalles y Bismarck se convierte en Canciller del Imperio: Prusia Oriental pasa a convertirse en una provincia remota del nuevo Reich.



Kaliningrado al término de la II Guerra Mundial

Los fastos derivados de la victoria en la guerra franco-prusiana se convertirán en respuestas tras la derrota en la Gran Guerra. Alemania queda dividida en dos por el corredor de Dánzig, la salida al mar de Polonia. La mayor parte de la Prusia histórica pasó a formar parte del nuevo estado polaco y el remanente, con capital en Königsberg, se convirtió en una ínsula alemana entre Polonia, Lituania y el mar. La definición de las nuevas fronteras, siguiendo el principio wilsoniano de separar a las nacionalidades entre sí, se realizó mediante numerosos referéndum. Casi treinta años más tarde, la Alemania nazi invadirá Polonia precisamente con el pretexto de restablecer la continuidad territorial entre el grueso del Reich y la provincia desgajada. En las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, las tropas soviéticas entrarán en la ciudad en 1944, en plena operación de evacuación de la población alemana: el Ejército Rojo encontrará la ciudad reducida a escombros, sobre todo a causa de los intensos bombardeos británicos, y a la población en fuga. En la Conferencia de Postdam, los Aliados acordaron dividir un tercio de la antigua provincia de Prusia Oriental, con capital en Königsberg, y ponerlo bajo soberanía soviética, mientras que los dos tercios restantes pasaban a formar parte de Polonia. En 1946 Königsberg fue

rebautizada como Kaliningrad, en honor de Kalinin⁷⁰, primer presidente de la URSS, y se convirtió en la capital del oblast de Kaliningradskaya, en el marco de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia y, por tanto, separada de ésta por la República Socialista Soviética de Lituania.



Mijail Ivanovich Kalinin

La población alemana prácticamente desapareció de la ciudad, que fue repoblada con rusos y lituanos, atraídos por la industria del ámbar y por la base naval de la flota soviética del Báltico.

Con la independencia de las repúblicas bálticas, la separación de Rusia –que antes era sobre todo administrativa y simbólica– se ha hecho tangible, y Kaliningrado ha pasado a ser el mayor exclave en territorio europeo.

7.2 La situación actual de Kaliningrado



Kaliningrado está siendo objeto de debate por parte de muchos actores de la escena europea, a pesar de su escaso tamaño y exigua población. Y hay motivos para ello. Cuando se produzca la próxima ampliación de la Unión Europea y de la OTAN, este territorio ruso quedará aislado en medio del territorio comunitario y circundado

⁷⁰ Puesto que es a él a quien se debe el nombre actual de la ciudad, puede resultar interesante para el lector conocer algo más de este revolucionario de la primera hora. Mijail Ivanovich Kalinin (1875-1946) fue el primer presidente del Comité Ejecutivo Central de la URSS, equiparable a la Jefatura del Estado (1919-1938) y también fue miembro del Politburó (1925-1946). De origen campesino, nació en Verkhnyaya Troitsa, en la remota provincia imperial de Tver. A los 23 años se unió al partido obrero socialdemócrata y se convirtió en uno de los primeros promotores de la facción bolchevique. En la Revolución Rusa de 1905 lo encontramos ya en San Petersburgo, donde desempeñó un importante papel. En 1912 es designado miembro del Comité Central bolchevique, de la sección rusa, y cofunda *Pravda*. La ascensión al poder de los bolcheviques durante la revolución de 1917 lo conduce al cargo de alcalde de la rebautizada Petrogrado en noviembre, y en diciembre a ocupar también el Comisariado para la Distribución de Alimentos. El 30 de mayo de 1919 es elegido presidente del Comité Ejecutivo Central de los Soviets, cargo que desempeñará hasta 1938, fecha en la que se crea el Soviet Supremo, que sustituye al Comité Ejecutivo Central. Es elegido presidente de la nueva cámara. Su dimisión, el 19 de marzo de 1946, antecedió en poco a su muerte. Nunca puso los pies en Kaliningrado, ciudad que, de hecho, en vida de su bautista, nunca llevó su nombre. *Cfr. Bolshaya Sovetskaya Entsiklopedia, XV.*

militarmente por la Alianza Atlántica. Se trata ya de una situación compleja de por sí, desde una perspectiva geoestratégica, pero que se ve ulteriormente agravada por las diferencias económicas entre los kaliningradenses y sus vecinos, con el consecuente riesgo de exportación de criminalidad, contaminación, epidemias y otros factores desestabilizadores a toda la región.

La región u oblast de Kaliningrado se extiende sobre una superficie de 15.100 km² y alberga a casi un millón de habitantes, de los que 430.000 están concentrados en la capital homónima.

7.2.1 Estructura política

La autoridad con mayor poder en la región es la Administración Gubernamental, responsable de la redacción y aplicación del presupuesto o la concesión de licencias para la explotación de los recursos naturales, mientras que la Duma del oblast, el parlamento regional, es aún menos importante de lo que dan a entender sus poderes formales⁷¹.



Bandera de Kaliningrado

En las últimas elecciones regionales salió elegido como gobernador el almirante Vladímir Yegorov, cuyos partidarios también obtuvieron la mayoría en la Duma, lo que no ha modificado la extendida opinión de que el poder sigue residiendo, sobre todo, en los agentes económicos y, muy especialmente, en la compañía petrolera rusa LUKoil. También el Ejército ejerce una gran influencia en el exclave, lo que es confirmado por el hecho de que Yegorov estaba, en el momento de ser elegido, al mando de la flota báltica de la Federación.

El poder que conserva Moscú en los asuntos locales y regionales no es en absoluto despreciable. Especialmente si se considera que la movilidad de los ciudadanos de Kaliningrado y de las mercancías exportadas e importadas depende de los acuerdos a que llegue la Federación con los estados vecinos y la Unión Europea. Por otra parte, la tendencia hacia un mayor centralismo y control de las provincias en Rusia, con especial hincapié en la creación de un espacio económico único, permite augurar serias dificultades para la concesión de un estatuto especial al oblast, que hoy en día está incorporado al Distrito Federal del Noroeste, con capital en San Petersburgo.

7.2.2. La situación económica

La economía de Kaliningrado ha sufrido un deterioro notable a lo largo de la década de los 90. El PIB se redujo a menos de la mitad, mientras el personal militar, motor económico regional, pasaba de 200.000 efectivos a sólo 25.000. La producción de bienes, tradicional locomotora económica en la era soviética, ha cedido en importancia frente al sector servicios: no tanto a causa de su modernización como del marcado declive de la industria y de la agricultura. Del mismo modo, la extracción de crudo ha caído en más de un 50% y la de ámbar, la principal

⁷¹ Cfr. Bartosz Cichocki et al., *The Kaliningrad Oblast in the Context of the EU Enlargement*, Centre for Eastern Europe Series, Julio 2001.

fuente de riqueza de la región, no aporta ningún beneficio a las arcas públicas al ser exportado en su mayor parte de forma ilegal⁷².

En consecuencia, el presupuesto regional está lastrado por la deuda, cuyo pago asciende en torno al 58% del monto total del mismo. Además, la crisis financiera rusa de agosto de 1998 afectó de forma particularmente intensa al oblast, debido a su dependencia del comercio exterior y, sobre todo, de las importaciones. Al mismo tiempo, el porcentaje de economía sumergida ha ido en aumento, gracias al margen para actividades vinculadas con el trasiego por algunos de los 23 puestos fronterizos que conectan la región con los países limítrofes.

Para poner remedio a este cuadro de decadencia económica se llegó a aprobar en 1996 una ley de creación de una Zona Económica Especial en el oblast. Dicha ley, sin embargo, no ha tenido ulterior desarrollo y la normativa posterior no la ha tenido en cuenta, sin que tampoco haya quedado explícitamente derogada. Su incompatibilidad, además, con los requisitos de acceso a la Organización Mundial del Comercio no hacen prever que vayan a convertirse en un instrumento significativo para el progreso económico regionomontano.

Un último problema para Kaliningrado, también muy vinculado con la progresiva ampliación de la Unión Europea, es la futura desconexión de Lituania de la red energética compartida con Rusia para conectarse a la Europea, lo que dejaría a toda la región sin suministro eléctrico, que proviene en su integridad de los oblasts de Leningrado y Voronezh, en Rusia.

7.2.3 La situación social

La depauperada situación económica ha generado numerosos problemas sociales en el exclave, donde la renta mensual media está por debajo incluso de la de Rusia, y es muy inferior a la de los países fronterizos:

Kaliningrado	Rusia	Lituania	Polonia
78\$	89\$	268\$	437\$

Fuente: Centre for Eastern Studies, 2001

Una de las consecuencias más visibles del deterioro económico es la caída en los indicadores de salud pública, lo que aunado a la infrafinanciación de la red sanitaria pública ha llevado a la difusión de la tuberculosis, la difteria, el sarampión y la fiebre paratifoidea epidémica; al mismo tiempo, los casos registrados de VIH son los más elevados de Rusia y, con mucho, de toda la región báltica, fruto de un desbocado problema de drogadicción a la heroína⁷³.

El floreciente crimen organizado está centrado en el terreno de la trata de seres humanos, el tráfico de drogas, el robo de vehículos y la emigración ilegal, sin contar con el contrabando de ámbar, alcohol y tabaco, y el proxenetismo⁷⁴. Tampoco es infrecuente la extorsión a los inversores extranjeros en un contexto de gran inseguridad jurídica y poca confianza en los organismos de control, jurisdiccionales o no⁷⁵.

La población del oblast es mayoritariamente urbana, aunque el único núcleo de población que supera el medio millón de habitantes es la capital. De las casi 950.000 almas con que cuenta la región, sólo 218.000 viven en el

⁷² Se trata de un factor en el que coinciden tanto Cichoki et al. (*cit.*) y la Comisión Europea, *La UE y Kaliningrado*, COM (2001) 26 final, 17 de enero de 2001, Anexo 1.1. Téngase en cuenta que en el oblast se encuentra más del 90% de las reservas mundiales de ámbar.

⁷³ *Vid.* el comunicado de prensa conjunto de la Organización Mundial de la Salud y de Onusida, emitido en Berlín el 28 de noviembre de 2000.

⁷⁴ *Vid.* Comisión Europea, *La UE y Kaliningrado (op. cit.)*, Anexo 1.7.

⁷⁵ Jean Quatremer, "El rompecabezas de Kaliningrado", *El Mundo*, 15 de febrero de 2002. A tenor de lo indicado por este periodista, el pesimismo en la Comisión con respecto del exclave, que se trata de no traslucir en los documentos oficiales, sí se manifiesta en privado, donde se habla sin tapujos de "pesadilla".

campo⁷⁶. Las comunicaciones interiores no resultan especialmente complejas, habida cuenta de la reducida extensión territorial de la región y de la existencia de una red de carreteras y de ferrocarril más densa que la media rusa. Las comunicaciones con el exterior, en cambio, están condicionadas por el aislamiento del resto del país. La mayor parte del transporte de personas y mercancías se realiza por ferrocarril, mientras que está en proyecto el establecimiento de una línea marítima regular entre Kaliningrado y San Petersburgo para facilitar la movilidad en el exclave una vez que se refuercen los controles fronterizos con motivo del ingreso de Lituania en la UE. El aeropuerto del oblast posee un único vuelo internacional, con destino a Copenhague.

La estructura de la población local ha sufrido, como es lógico, los efectos del empeoramiento de las condiciones de vida, de tal modo que la emigración a los países occidentales supera 27 veces al número de ciudadanos de estos últimos países que transfieren su residencia al exclave. Paralelamente, sin embargo, el flujo migratorio resulta positivo, pues no pocos ciudadanos de otras regiones rusas o de los NEI se mudan a Kaliningrado con la esperanza de emigrar a occidente desde allí⁷⁷.

7.2.4. La situación medioambiental

Uno de los aspectos que más ha atraído la atención de la Unión Europea de la situación en Kaliningrado es la degradación medioambiental en el exclave, no tanto por el hecho en sí mismo –equiparable al de muchas otras regiones rusas– cuanto por la facilidad con que los problemas de este tipo desbordan las fronteras políticas y afectan a los países colindantes. Téngase en cuenta, además, que los países bálticos pertenecientes a la Unión Europea han demostrado desde antiguo una especial sensibilidad por las cuestiones medioambientales, por lo que el *cleavage* entre las políticas públicas en esta materia resulta al menos tan difícil de colmar como el existente en políticas sociales o económicas. Los focos de atención han sido fundamentalmente cuatro⁷⁸:

- a) *Agua*: las aguas del mar Báltico, a causa de su bajo porcentaje salino, las bajas temperaturas y el carácter virgen de algunas de sus costas son especialmente sensibles a los vertidos contaminantes. La elevada cantidad de residuos que desembocan en el mar por el río Pregel ha sido una fuente constante de preocupación para Suecia y Finlandia, si bien genera aún mayor intranquilidad el foco de inquinamento situado en torno a la ciudad de San Petersburgo.
- b) *Polución del aire y cambio climático*: el atraso de la industria regiomontana, agravado por el carácter primario y contaminante de la producción de energía en el oblast, sitúa este fenómeno entre los que han despertado inquietud entre los países vecinos. La posible futura desconexión de Kaliningrado de la red eléctrica báltica⁷⁹ no colaborará ciertamente en la reducción del problema. Los informes europeos calculan un incremento de tres grados centígrados de temperatura en la región antes de 2050⁸⁰.
- c) *Seguridad nuclear y gestión de residuos radioactivos*: la existencia de residuos radioactivos en la región es un misterio. No hay que olvidar que Kaliningrado es la base de la flota rusa del báltico⁸¹, y que, por tanto, las negativas de Moscú a admitir que existan arsenales nucleares debe ser atendida con cautela. No

⁷⁶ Datos correspondientes al censo general de 1 de enero de 2001, *Goskomstat* 2001.

⁷⁷ Los nuevos regiomontanos provienen mayoritariamente del resto de Rusia (77,9%), seguidos de los ucranianos (10%), los armenios (2,1%) y los tártaros (1,6%). Cf. "How many of us are in the region?", *Kaliningradskaya pravda*, 5 de enero de 1998.

⁷⁸ Cf. *Environment in the Northern Dimension*, Documento de trabajo de la Comisión Europea, 2000, págs 1 y ss.

⁷⁹ Vid. *supra* 7.2.1.

⁸⁰ *Environment in the European Union at the Turn of the Century*, Agencia Europea de la Energía, Bruselas, 1999.

⁸¹ El carácter militar del oblast no puede ser minusvalorado. La flota báltica es una de las mejores unidades operativas de todo el Ejército Ruso, hasta el punto de haber sido considerada como la más adaptada a los cambios acaecidos en la Federación desde el desmembramiento de la URSS. Dicho éxito es debido en buena medida a la gestión realizada por el almirante Yegorov durante su mandato, antes de convertirse en gobernador de la región –lo que constituye una prueba fehaciente de la influencia, en este caso directa, del comandante de la flota y del distrito defensivo especial de Kaliningrado en los asuntos civiles. La tropa, reducida a 25.000 efectivos durante la última década, es aún hoy un motor económico, aun cuando su misión estratégica haya pasado de ofensiva a defensiva –y en realidad, en términos estrictamente militares, debiéramos hablar de flotilla y no de flota, aunque dicho nombre se haya mantenido por razones de prestigio. De hecho, el objetivo en caso de conflicto parece haber pasado del bloqueo de los estrechos daneses al más modesto de la paralización de la navegación en el Báltico. Vid. al respecto Iwona Wioeniewska y Bartosz Cichocki, *Kaliningrad Oblast: Past and Present*, Centre for Eastern Studies, Varsovia, 2000.

parece cuestionable, por otra parte, que entre los efectivos de la flota se cuenten uno o varios submarinos nucleares, la preocupación en torno a los cuales se ha multiplicado desde el accidente y naufragio del *Kursk*.

d) *Recursos naturales y protección de la naturaleza*: la explotación de los recursos forestales, pesqueros y minerales está muy alejada de los parámetros habituales en la Unión Europea. El empobrecimiento de la región ha conducido, además, a una ulterior explotación intensiva fuera de todo control por parte de las autoridades. La previsión de que el subsuelo, terrestre y marino, de Kaliningrado pueda albergar importantes reservas energéticas abre el interrogante sobre la compatibilidad de su explotación con el respeto por el medio ambiente.

7.3 La acción de la Unión Europea en Kaliningrado

7.3.1 Una ojeada al estado de la cuestión

Las líneas maestras de la política exterior europea ante los retos que plantea el exclave ruso fueron expuestas en la ya citada comunicación de la Comisión al Consejo sobre la Unión Europea y Kaliningrado. Desde un primer momento, las autoridades comunitarias se han esforzado por evitar que sus propuestas fueran vistas desde Moscú como una injerencia en los asuntos internos de la Federación, a causa del pasado alemán de la ciudad y de ciertas informaciones aparecidas en la prensa de dicho país⁸². La desconfianza rusa a este respecto ha llevado al gobierno federal a hacer siempre gran hincapié en el carácter irrecusablemente eslavo del exclave, y la Duma federal ha elaborado recientemente un documento donde considera que el punto de partida de cualquier política en la zona debe consistir en “consolidar una situación económica, política, internacional, estratégica y militar que cree las condiciones que excluyan el peligro de un debilitamiento del papel y el significado de la región como parte inalienable de la Federación”⁸³. A partir de ahí, sin embargo, las recetas varían: el partido de la Unión de Fuerzas de Derecha aboga por convertirlo en un “Hong Kong ruso”, la administración de la región defiende su condición de Zona Económica Especial, mientras que el Consejo de Política Exterior y Defensa cree conveniente, en primer lugar, modificar el estatuto de la región y convertirla en una “provincia federal” gobernada directamente desde Moscú, al tiempo que propone prohibir cualesquiera referéndum en la misma.

Desde las instituciones europeas se han hecho repetidas manifestaciones de reconocimiento de la soberanía rusa sobre el oblast, lo que también conlleva que la responsabilidad en el progreso y estabilidad del mismo depende fundamentalmente de las autoridades de ese país⁸⁴. Ello no obstante, Kaliningrado forma parte de las preocupaciones exteriores de la Unión desde hace tiempo, y la paulatina aproximación de la ampliación al Este no hace sino aumentar la intensidad del estudio de posibles soluciones y el diálogo bilateral con Rusia.

En esencia, desde la perspectiva europea, la situación de la ciudad y de la región es catastrófica. El grave deterioro económico ya expuesto no ha podido ser paliado por las medidas tomadas unilateralmente desde Moscú, la corrupción campa a sus anchas en colusión con los principales grupos mercantiles de la zona, las actividades criminales e ilegales gozan del amparo de las autoridades y, por añadidura, la incertidumbre sobre el futuro de las comunicaciones del exclave retrae a los pocos inversores que pudieran estar dispuestos a trabajar en semejante contexto. A ello se añade un incipiente separatismo, que probablemente se agudizará a

⁸² Prensa que sigue denominando Königsberg a la ciudad rusa. Es natural que la prensa alemana esté más interesada en el asunto que la de otros países. Vid. al respecto “Die Zukunft Königsbergs” [*El futuro de Königsberg*], *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 de abril de 2002. También el *Sunday Telegraph* se hizo eco, en su día, de una supuesta oferta alemana de mediar en pro de Kaliningrado ante la Unión Europea a cambio de un régimen preferente para el establecimiento de empresas alemanas en la región, vid. al respecto Tony Paterson, “German in Secret Talks With Russia to Take Back Königsberg”, *The Sunday Telegraph*, 21 de enero de 2001.

⁸³ *Algunos aspectos de la garantía de seguridad de la región de Kaliningrado*, Documento de Referencia, Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, BID 2001-05-24-01. Recordemos que, actualmente, el oblast de Kaliningrado es uno más de los que componen el Distrito del Noroeste de la Federación Rusa, con capital en San Petersburgo.

⁸⁴ Véase, por ejemplo, Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, *Proyecto de informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la UE y Kaliningrado*, 2001/2046 (COS) [Provisional].

medida que la sensación de soledad se vaya apoderando de los ciudadanos de la región. Paralelamente, ésta constituye un foco de expansión y exportación de problemas medioambientales y de salud pública a toda la zona⁸⁵.

7.3.2 La colaboración europea

La colaboración económica de la Unión Europea con Kaliningrado se ha desarrollado fundamentalmente a través de la aportación de fondos Tacis a proyectos locales. Sin embargo, las líneas maestras de esta política han oscilado entre dos principios en ocasiones contradictorios: de una parte, el hecho de que los países limítrofes hayan recibido cada vez más recursos procedentes de todos los programas preacceso a las instituciones comunitarias ha provocado un aumento de la brecha entre el nivel de vida a un lado y a otro de la frontera: desde este punto de vista, se han intentado paliar los efectos perversos de este desequilibrio otorgando un trato preferencial a aquellos proyectos que tenían como marco territorial de aplicación el territorio de Kaliningrado; pero por otro lado todas las ayudas han dependido del estado general de las relaciones bilaterales entre la Federación Rusa y la Unión Europea, de tal modo que, cuando por las repercusiones ya comentadas de las guerras del Cáucaso las relaciones entre ambas se han deteriorado o congelado, ello ha afectado en la misma medida que al resto de las regiones rusas al oblast regiomontano, con el consiguiente perjuicio para la financiación de los proyectos inacabados e incluso para la confianza de la población local en las instituciones europeas.

Entre 1991 y 1995, la aplicación de los recursos procedentes del programa Tacis para Rusia se realizaba mediante un programa de ámbito federal y varios programas complementarios de ámbito regional, centrado en las denominadas regiones prioritarias –diez en total, definidas anualmente–, entre las que figuraba, naturalmente, Kaliningrado. Desde 1996, y ante los dudosos resultados obtenidos, se abandonó el concepto de regiones prioritarias definidas anualmente por otro que entiende Rusia en su conjunto. Ello no ha impedido que Kaliningrado siga constituyendo una prioridad y un destino privilegiado de los fondos⁸⁶.

Pese a este trato preferente, la intensidad de la acción económica europea en el oblast ha sido criticada desde diversos ámbitos: por un lado, el Parlamento Europeo ha reprochado a la Comisión que, a pesar de la inminencia de la ampliación a Polonia y Lituania, elementos fundamentales para la integración de Kaliningrado en la economía continental aún no hayan superado la fase de proyecto, especialmente en lo que se refiere a la adecuación de los corredores paneuropeos de transporte I (Gdansk–Kaliningrado–Riga) y IXb (Kaliningrado–Vilna–Minsk) a las necesidades actuales del tráfico de mercancías⁸⁷ –elemento esencial para el desarrollo de un territorio aislado; por otro, las autoridades locales reprochan a la Unión Europea que las inversiones que ésta realiza en los países miembros y en los candidatos a la adhesión están provocando un empeoramiento en términos relativos de las infraestructuras básicas de la economía local, como ha sucedido con el puerto de la ciudad, relegado a una categoría cada vez más baja a causa de las mejoras de sus competidores⁸⁸.

La cooperación y la aportación de fondos se han centrado esencialmente en la mejora de las instalaciones fronterizas, la vigilancia de las aguas y la mejora de su calidad y la lucha contra las enfermedades infecciosas. Los proyectos de futuro incluyen, además de perseverar en los aspectos ya indicados, el fomento del turismo, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y la consolidación de una administración pública honesta y eficaz. En conjunto, la Comisión Europea valora en 32,9 millones de euros los fondos destinados en el período 1991-2001 específicamente a Kaliningrado⁸⁹.

⁸⁵ *Ibid.*, págs. 10 y 11. El informe del Parlamento Europeo es más devastador que el de la Comisión, aún compartiendo los principios de actuación que han de regir la política de la Unión en la zona.

⁸⁶ *Cf. Programa indicativo de Tacis para la Federación Rusa 2000-2003*, págs. 15 y ss.

⁸⁷ *Cf. Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de Polonia de ingreso en la Unión Europea y Estado de las negociaciones*, (COM(2000)709 – C5-0609/2000 – 1997/2174(COS)).

⁸⁸ *Cf. N. Rudnik, "Will Kaliningrad Ports Wait for Preferential System?", Kaliningradskaya Pravda*, 22 de enero de 1998.

⁸⁹ *La dimensión septentrional*, documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Luxemburgo 9 de abril de 2001.

Al margen de la ayuda directamente prestada por la Unión, hay que mencionar también la que han aportado algunos estados miembros de forma unilateral. Destacan los 10 millones de euros aportados por Dinamarca durante la pasada década, especialmente en los años de mayor crisis económica en el conjunto de Rusia, seguida de Suecia (4 millones de €) y Alemania (1 millón de €)⁹⁰.

A modo de ejemplo, podemos destacar los últimos datos disponibles sobre inversiones ya aprobadas en el marco del programa Tacis, correspondientes al ejercicio de 2000 (y cuya ejecución, por tanto, se puso en marcha a lo largo de 2001), y que ofrecen una buena muestra de qué derroteros sigue la acción cooperadora europea en el oblast. Los cuatro proyectos aprobados abarcan el desarrollo económico regional (1 millón de €), el desarrollo del puerto (1 millón de €), la ampliación y mejora de los pasos fronterizos de Chemishevskoye (con Lituania) y de Bagrationovsk (con Polonia) por un total de 6 millones de euros y la reforma del sistema sanitario de la región (2 millones de €).

En el terreno político, las demandas provenientes del exclave han ido siempre dirigidas a paliar los efectos que el futuro cierre de las fronteras tendrá sobre la economía y la vida ciudadana en su conjunto. La aplicación de los criterios de Schengen para las fronteras exteriores de la Unión impedirá el tránsito prácticamente libre de hoy día de los ciudadanos regiomontanos a Polonia y Lituania. Sin embargo, la Comisión se ha negado hasta la fecha a diseñar un régimen especial para Kaliningrado, ante el temor de que constituya un precedente que quiebre el principio de armonización del control fronterizo en los países de la Unión. La presión de los países escandinavos, interesados en no agravar la situación de la región, podría hacer variar la inflexibilidad mostrada hasta la fecha, aunque cualquier avance en este sentido dependerá de la evolución de las relaciones bilaterales con Rusia en el marco del Acuerdo de Asociación y Cooperación.

7.3.3. Las perspectivas de Kaliningrado

Hay un cierto consenso en que los futuros escenarios del exclave ruso se sitúan entre dos posiciones extremas: Kaliningrado como puesto avanzado de Europa en Rusia, merced a un aumento de la autonomía de la región respecto a Moscú y una estrecha colaboración con sus vecinos y la Unión Europea, que conduce a una progresiva equiparación del ordenamiento jurídico y del marco económico con ésta; o bien Kaliningrado como un reducto subdesarrollado en el seno de la UE, siendo tratado desde Moscú del mismo modo como trata al resto de las provincias, sin posibilidades de actuación autónoma y, como consecuencia de todo ello, con un aumento progresivo de la brecha entre la región y sus vecinos que retroalimenta el aislamiento⁹¹.

Es pronto para decir en qué punto de la línea continua que discurre de un extremo a otro se situará el futuro próximo de Kaliningrado. En cualquier caso, las contradicciones en el seno de la política exterior europea a este respecto, los vaivenes de la relación bilateral con Rusia y la volubilidad de la voluntad política moscovita real respecto al exclave impiden ser optimistas. Es poco probable que la situación sufra un empeoramiento acusado, dado que es difícil imaginar un deterioro mayor de las condiciones de vida, y teniendo en cuenta también que no hay que despreciar los recursos que los propios habitantes de la ciudad puedan generar mediante su propio esfuerzo, como han venido haciendo hasta la fecha. No parece previsible ese empeoramiento, además, porque ciertos factores tenderán a permanecer estables, como la actividad económica generada por la Flota Báltica o las rentas irregulares procedentes de la extracción de ámbar o del contrabando. El problema radica más bien en la progresiva mejora de las condiciones de vida en los países vecinos, cuya adveración parece segura si tenemos en cuenta los efectos que ha producido históricamente la incorporación a la Unión Europea de países con rentas más bajas que la media; mejora que conllevará una depauperación relativa del exclave, su progresiva pérdida de atractivo como lugar de inversión o de residencia y, por tanto, la creación de un caldo de cultivo propicio para

⁹⁰ Andrzej Wilk et al., *The Kaliningrad Oblast in the Context of the EU Enlargement*, Centre for Eastern Studies, Varsovia, 2001, pág. 8.

⁹¹ *Vid.*, al respecto, Andrzej Wilk et al., *op. cit.*, págs. 11-13, o Stephen Deward, "The Integration of Kaliningrad Seen From A Western Perspective" en el Informe de la Conferencia sobre Kaliningrado, EastWest Institute, Kaliningrado 1999, págs. 13-14.

el surgimiento de conflictos, o de líderes conflictivos, de inciertas ideas y potencial desestabilización de la región.

Esta posibilidad, que no sólo atemoriza a los líderes europeos, sino también a las autoridades rusas, provoca que el debate sobre la incardinación de Kaliningrado en el nuevo contexto de la Europa ampliada esté cada vez más presente en el diálogo bilateral e incluso en los medios de comunicación, centrado en el aspecto más visible del contencioso: la circulación de personas y mercancías. Pero las propuestas rusas de crear corredores de tránsito y visados especiales para sus habitantes chocan con el temor europeo a crear una nueva zona gris en materia de extranjería – como el túnel bajo el canal de la Mancha – con viajeros descolgándose en marcha de los vagones a su paso por territorio comunitario⁹².

Así las cosas, parece que algunos restos del telón de acero se resisten a desaparecer en algunos recodos del continente, y un lenguaje que se presumía caduco (corredores, trenes especiales, zonas de tránsito) recupera todo su contenido semántico ante la inopia diplomática. Vista la accidentada historia del territorio, y algunos aires que soplan en Europa, sólo cabe augurar que la población regiomontana no sufra tal abandono que, olvidando el pacifismo kantiano, comience a añorar los tiempos en que con mano firme era regida por algún caballero místico el cual, blandiendo su espada teutónica, mantenía el orden y la moral en sañuda lid contra los enemigos del pueblo.

⁹² Véase “EU and Russia Clash over Baltic Enclave”, *The Guardian*, 30 de mayo de 2002, o la propuesta aparecida en la prensa francesa de hacer circular trenes de alta velocidad entre el exclave y Rusia, de los que no sería posible saltar a tierra (“L’élargissement européen bute sur Kaliningrad”, *Libération*, 29 de mayo de 2002).

8. Bibliografía

8.1 Documentos oficiales – Sólo se recogen los documentos considerados esenciales

Action Plan for the Northern Dimension with External and Cross-Broder Policies of the European Union 2000-2003, Comisión Europea, 14 de junio de 2000 (9401/00).

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa sobre Comercio de Productos Textiles, DOCE L 169, 15 de junio de 1998.

Acuerdo de Cooperación en Ciencia y Tecnología entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la Federación Rusa (97NIS 87).

Algunos aspectos de la garantía de seguridad de la región de Kaliningrado, Documento de Referencia, Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, BID 2001-05-24-01.

A Guide to Bringing Interreg and Tacis Funding Together, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2001.

A Northern Dimension for the Policies of the Union, Comunicación de la Comisión, COM/98/0589 Final.

Cámara de los Lores, *33er Informe del Comité de las Comunidades Europeas de la Casa de los Lores*, Legislatura 1997-1998 (publicado el 17 de noviembre de 1998).

Comisión de las Comunidades Europeas, *The European Union and Russia: the Future Relationship*, COM (95) 223 final, 31 de mayo de 1995.

Comisión Europea, *La UE y Kaliningrado*, COM (2001) 26 final, 17 de enero de 2001.

Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 7 de mayo de 2001 “Cooperación Interregional” Fase C de INTERREG III Iniciativa Comunitaria - Comunicación de la Comisión C (2001) 1188 final (2001/C 141/02).

Decisión del Consejo 1999/311/CE por la que se aprueba la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (Tempus III).

Environment in the European Union at the Turn of the Century, Agencia Europea de la Energía, Bruselas, 1999.

Environment in the Northern Dimension, Documento de trabajo de la Comisión Europea, 2000.

Estrategia común de la Unión Europea sobre Ucrania, DOCE de 23/12/1999, L331/1 (1999/877/CFSP).

Estrategia común del Consejo Europeo sobre la región mediterránea, DOCE de 22/07/2000, L183/5 (2000/458/CFSP).

Estrategia común de la Unión Europea sobre Rusia, DOCE de 4/06/99, L157/1 (1999/141/CFSP).

Full Report on Northern Dimension Policies, Informe de la Presidencia al Consejo, 12 de junio de 2001 (9804/01).

- Indicative Programme for the Tacis Cross-Border Co-operation (CBC) Programme*, Comisión Europea, 2000.
- Informe Anual sobre Ispa*, Comunicación de la Comisión COM (2001) 616(01).
- Informe Anual sobre Sapard*, Comunicación de la Comisión COM (2001) 341 Final.
- Informe especial 11/2001 sobre el programa de cooperación transfronteriza Tacis, acompañado de las respuestas de la Comisión, DOCE 23 de noviembre de 2001 (2001/C 329/01).
- Parlamento Europeo, *Informe sobre la Comunicación de la Comisión 'La Unión Europea y Rusia: la relación futura' y el Plan de Acción 'La Unión Europea y Rusia: la relación futura'*, A4-0060/98, 12 de febrero de 1998.
- Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, *Proyecto de informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la UE y Kaliningrado*, 2001/2046 (COS) [Provisional].
- Reglamento (EC, Euratom) del Consejo 99/2000, de 29 de diciembre de 1999.
- Reglamento (EC, Euratom) del Consejo 12/9/96, de 12 de septiembre de 1996.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de Polonia de ingreso en la Unión Europea y Estado de las negociaciones, (COM(2000)709 – C5-0609/2000 – 1997/2174(COS)).
- Tacis 2000 Financing Proposal for the Small Projects Programmes (SPPs)*, Dirección General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, 2000.

8.2 Libros y artículos

- Bonet, Antonio, “Cooperación de la UE con Europa Central y Oriental”, *Economía Exterior*, 18 (2001).
- Carr, William y Edward Arnold, *A History of Germany*, Londres-Melbourne-Auckland, 1991.
- Carsten, F.L., *The Origins of Prussia*, Clarendon Press, Oxford, 1958.
- Cichocki, Bartosz, et al., “The Kaliningrad Oblast in the Context of the EU Enlargement”, *Centre for Eastern Europe Series*, July 2001.
- Deward, Stephen, “The Integration of Kaliningrad Seen from a Western Perspective”, en *Informe de la Conferencia sobre Kaliningrado*, EastWest Institute, Kaliningrado, 1999.
- Ersbøll, Niels, “The Amsterdam Treaty” - II, *CEPS Review*, núm. 4 (Otoño 1997).
- Fairlie, Lyndelle D., “Will the EU Use the Northern Dimension to Solve its Kaliningrad Dilemma?”, Copenhagen Peace Research Institute, 8/1999.
- Fyodorov, Gennady M., “The Social and Economic Development of Kaliningrad”, en *Kaliningrad: The European Amber Region*, The Ipswich Book Company, Suffolk, 1998.
- Godzimirski, Jakub M., “Soviet Legacy and Baltic Security: The Case of Kaliningrad”, en Olav F. Knudsen, ed., *Stability and Security in the Baltic Sea Region: Russian, Nordic and European Aspects*, Frank Cass Publishers, Londres, 1999.

- Granell, Francisco, "Las primeras negociaciones de ampliación de la UE", *Política Exterior*, vol. VII, núm. 34 (verano 1993).
- Haukkala, Hiski, *The Making of the European Union's Common Strategy on Russia*, Ulkopoliittinen instituutti (Instituto Finandés de Asuntos Internacionales), Working Papers 28 (2000).
- Haukkala, Hiski, *Two Reluctant Regionalizers? The European Union and Russia in Europe's North*, Ulkopoliittinen instituutti (Instituto Finandés de Asuntos Internacionales), Working Papers 32 (2001).
- Hoff, Magdalene y Heinz Timmermann, "Kaliningrad: Russia's Future Gateway to Europe?", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 36 (1993).
- Joenniemi, Pertti, "The Policies of the UE in the Baltic Sea Region", en *Informe de la Conferencia sobre Kaliningrado*, EastWest Institute, Kaliningrado, 1999.
- Kim, Lucian, "Kaliningrad: a Model of Cooperation with EU?", *Christian Science Monitor*, 10 de enero de 2001.
- Kolb, Ederhard, *The Weimar Republic*, Routledge, Londres-Nueva York, 1988.
- Kramer, H. "The EC's Response to the New Eastern Europe", *Journal of Common Market Studies*, 2 (1993).
- Krichus, Richard J. "US Foreign Policy and the Kaliningrad Question", *Danish Institute of Foreign Affairs* (1998).
- Mongat, Giorgio y Arduino Paniccia, *La ricostruzione in Serbia e nei Balcani: le nuove iniziative a sostegno delle imprese*, Eurosportello Unioncamere, Mestre, 2001.
- Muñoz Albarrán, Sofía, "Las relaciones entre la UE y la Europa Central y Oriental", *Cuadernos del Este*, 15 (1995).
- Quatremer, Jean, "El rompecabezas de Kaliningrado", *El Mundo*, 15 de febrero de 2002.
- Pacuk, Malgorzata y Tadeusz Palmowski, "The Development of Kaliningrad in the Light of Baltic Co-operation", *The NEBI Yearbook*, 1998.
- Paterson, Tony, "German in Secret Talks With Russia to Take Back Königsberg", *The Sunday Telegraph*, 21 de enero de 2001.
- Pearson, Gordon, *Strategic Thinking*, Prentice Hall, Nueva York, 1990.
- Pertre, Dominique, Jean-Paul Gaudillière y Christine Blondel, "Le scienze in Europa nei secoli XIX e XX", en Paul Bairoch y Eric J. Hobsbawn, *Storia d'Europa*, vol. V, Einaudi, Turín, 1996.
- Rudnik, N., "Will Kaliningrad Ports Wait for Preferential System?", *Kaliningradskaya Pravda*, 22 de enero de 1998.
- Schoenbaum, David y Elizabeth Pond, *The German Question and Other German Questions*, Macmillan, Houndmills-Londres, 1996.
- Sodupe, Kepa y Eduardo Benito, "The Evolution of the European's Union Tacis Programme 1991-1996", *The Journal of Communist Studies & Transition Politics*, 14.4 (1996).

SORGEM, *Assessment of Phare and Tacis Nuclear Safety Activities*, París, 2000.

Tunander, Ola, *Nordic Cooperation*, Utenriksdepartement, Oslo, 2001.

Urban, William, *Baltic Crusades*, Northern Illinois University Press, DeKalb, 1975.

Wilk, Andrzej, et al., *The Kaliningrad Oblast in the Context of the EU Enlargement*, Centre for Eastern Studies, Varsovia, 2001.

Wioeniewska, Iwona y Bartosz Cichocki, *Kaliningrad Oblast: Past and Present*, Centre for Eastern Studies, Varsovia, 2000.

Zaboklicki, Pawel, *Union of Baltic Cities: Aims & Activities*, Association Internationale de Villes et Ports, 2001.

Zverev, Yuri, "The Kaliningrad Defense Industry: Problems of Conversion", *Defense and Peace Economics*, vol. 9, núm. 4 (1998).

8.3 Recursos de Internet – Sólo se recogen las direcciones consideradas esenciales

Unión Europea

Sobre Tacis

www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm

Sobre la ampliación

www.europa.eu.int/enlargement/index.htm

Sobre Kaliningrado

www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/kalin/
www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0026en01.pdf

Sobre relaciones con Rusia

www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf
http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm

Sobre la Dimensión Septentrional

www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/
www.northerndimension.org

Consejo de Estados del Mar Báltico

www.baltinfo.org

Consejo Ártico

www.artic-council.org

Agenda Baltic 21

www.ee/baltic21

Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico

www.bspc.net

Consejo Euro-Ártico de Barents

www.utrikes.regeringen.se/inenglish/policy/barents/index.htm

Cooperación Subregional de los Estados del Mar Báltico

www.bsssc.com

Conferencia de Helsinki

www.helcom.fi

Consejo Nórdico

www.norden.org

Unión de Ciudades Bálticas

www.ubc.net

Información sobre Kaliningrado

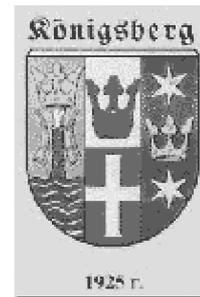
<http://english.lenta-kaliningrad.ru>

www.klgd.ru/eng

www.inyourpocket.com/Kaliningrad/index.shtml



Primer escudo
de Königsberg



Escudo de Königsberg
a inicios del siglo XX

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS

La Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales es una entidad nacida del impulso de un conjunto de autoridades locales de Cataluña. Tiene una vocación abierta y plural, e integra en su patronato a personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La Fundació opera como un espacio de discusión, elaboración y difusión de ideas en los ámbitos del gobierno y la gestión de los municipios y las comunidades autónomas.

Los trabajos y actividades de la Fundació integran perspectivas diversas, desde el derecho, la ciencia política, la gestión pública y la economía pública, y recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de cargos políticos y profesionales de la administración pública.

La Fundació ha establecido convenios y acuerdos con diferentes instituciones públicas, universidades y centros de investigación, con los que desarrolla proyectos en común.

PATRONATO

Ajuntament de Barcelona

Ajuntament de Girona

Ajuntament de Lleida

Ajuntament de Tarragona

Diputació de Barcelona

Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Ministerio de Administraciones Públicas

Josep M. Ainaud de Lasarte

Enric Argullol i Murgades

Josep M. Bricall Masip

Francesc Caminal i Badia

Jaume Galofré i Crespi

Pere Grases González

Joan B. Isart i López

Ernest Maragall i Mira

Pasqual Maragall i Mira

Manuel Mas i Estela

José M^a Mena Álvarez

Josep Montilla Aguilera

Ramon Mullerat i Balmaña

David Pérez Maynar

Carles Pi-Sunyer i Arguimbau

Carolina Pi-Sunyer i Cuberta

Núria Pi-Sunyer i Cuberta

Oriol Pi-Sunyer i Cuberta

Antoni Serra i Ramoneda

Jordi Solé Tura

Guillem Vidal i Andreu

Eulàlia Vintró i Castells

Presidente: *Àngel Garcia i Fontanet*

Vicepresidente: *Antoni Castells i Oliveres*

Secretario: *Josep M. Socías i Humbert*

Directora: *Meritxell Batet i Lamaña*

ACTIVIDADES

Seminarios de trabajo

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

Presentaciones técnicas

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas

Sesiones abiertas de divulgación.

Premio Carles Pi i Sunyer

Anualmente se convocará sobre temas que se consideren de actualidad dentro del marco de los estudios autonómicos y locales.

SERVICIOS

Banco de Buenas Prácticas

Identifica, sistematiza y difunde experiencias innovadoras de gobierno y gestión en los municipios y las comunidades autónomas.

Observatorio del Gobierno Local

Recoge, sistematiza y elabora informaciones diversas sobre la realidad de los gobiernos locales, para ser utilizadas por las administraciones públicas, los partidos políticos, los agentes sociales y el mundo académico.

Documentación

Fondo de documentación sobre gobierno local, autonomías y federalismo. La Fundación elabora con este fondo dossiers documentales monográficos.

loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías.

Arxiu Carles Pi i Sunyer

Archivo particular de Carles Pi i Sunyer sobre Guerra Civil y el exilio: correspondencia y documentos de la época.

Informes Pi i Sunyer

Estudios en profundidad que analizan el estado de la cuestión en materias como gobierno local, comunidades autónomas o justicia y realizan propuestas en función de estos análisis.

Estudis

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

Documents Pi i Sunyer

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos. Darán a conocer también tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre la materia.

Punts de Vista

Textos breves que presentan visiones críticas y propuestas sustantivas dirigidas a renovar la política y la gestión en los gobiernos territoriales.

Notes de Treball

Documentos de síntesis de los Seminarios de trabajo realizados en la Fundación.

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

Recogen originales del Archivo Pi i Sunyer en ediciones críticas, así como investigaciones sobre la Guerra Civil, el exilio y el primer franquismo.

loc@l

Lista de correo electrónico
sobre gobierno local,
federalismo y autonomías

loc@l es un instrumento de comunicación entre gestores públicos, cargos políticos, académicos y profesionales interesados en temas de gobierno y de gestión local y autonómica.

A través de **loc@l** se comparten informaciones sobre seminarios, cursos y congresos, libros y artículos, novedades legislativas y jurisprudenciales, investigaciones en marcha, páginas web y otras noticias de interés.

loc@l es también un medio sencillo y eficaz para formular consultas, plantear problemáticas, compartir inquietudes, difundir opiniones, abrir debates y dar a conocer trabajos y documentos.

Subscríbase enviando un mensaje a local@pisunyer.org
o llamando al (34) 93 452 71 15

Difunda sus mensajes en la lista enviándolos a :

local@pisunyer.org

Informes Pi i Sunyer

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España

Francisco Longo (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas

Francisco Longo (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996

Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.)

Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya

Jaume Galofré (dir.)

Documents

1. *Regiones y ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, y otros documentos*

2. *La Llei Municipal de Catalunya de 1934. Conferència de Carles Pi i Sunyer al Palau de Projeccions, 11 de març de 1934. Text de la Llei aprovat el 19 de juliol de 1934*

3. *El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local*

4. *Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana*

5. *Federalismo y subsidiariedad en Italia*

6. *Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local*

7. *Optimizar la Organización municipal: técnicas y experiencias para mejorar la eficiencia de los servicios locales*

8. *Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis*

9. *El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma*

10. *Urban 21. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano*

11. *Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF*

12. *La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea*

13. *Conferencia de Riga sobre la democracia local en los albores del siglo XXI*

14. *Los altos cargos: entre la política y la administración*

15. *Evaluación sobre la corrupción en España*

16. *Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración*

17. *La política báltica de la Unión Europea. El caso de Kaliningrado*

Punts de Vista

1. *Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales?*

Frank Benest

2. *Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local*

Luciano Parejo

3. *El futur dels ajuntaments: vuit visions*

Varios autores

4. *Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa*

Varios autores

5. *El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario*

Carmen Chacón y Agustín Ruiz Robledo

6. *Marketing de servicios municipales*

Toni Puig

7. *La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local*

Tomàs Font

8. *L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat*

Francesc Consuegra

9. *Cargos locales y derecho fundamental a la participación política*

Enrique Belda Pérez-Pedrero

10. *La Llei orgànica d'Universitats: quina aportació al futur de la universitat?*

Eva Pons

11. El conflicte de l'Orient Mitjà: població, territori i poder polític

Pere Vilanova

12. Estabilitat pressupostària, autonomia i finançament de la inversió pública

Antoni Castells

Estudis

1. La Provincia en el Estado de las Autonomías

Varios autores

2. Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors

Joan Cals (dir.)

3. El Consell Tributari Municipal de Barcelona. Diez años de actividad y de interpretación de las normas tributarias en la Hacienda Municipal: 1989-1998

Varios autores

4. Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios

Varios autores

5. Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial

Varios autores

6. «El model europeu» de cohesió econòmica i social

Varios autores

Notes de Treball

1. Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública

2. Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

3. Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común

4. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas

5. L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental

6. Contratación pública local: propuestas de reforma

7. La Mediació Comunitària als Estats Units

8. Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana

9. Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona

Papers de recerca

1. La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales

Neus Gómez

2. La descentralización en Barcelona y Birmingham

Moisès Amorós

3. La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte

Neus Oliveras

4. Gobierno local y desarrollo en Suecia: el caso del condado de Västerbotten

Pedro Luis Pérez Guerrero

5. Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual

J. L. Martínez-Alonso Camps y Jaume Magre Ferran

Fulls de l'Observatori

1. La descentralització de la despesa pública a Catalunya i Espanya

2. Quina seria la despesa local a Catalunya si es traspassen als ens locals competències en ensenyament, habitatge i polítiques d'ocupació?

Quaderns de Jurisprudència

11 números por año

Fuera de Colección

Anuario de Hacienda Local. 1998

Indicadors de gestió per a les entitats públiques

Documents AECA: Principis de comptabilitat de Gestió núm. 16.

Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad

Editado y distribuido por Ediciones Diaz de Santos, Tel. 91-431 24 82.

Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)

Varios autores

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

1. *La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946 / Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947*

2. *Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940*

3. *Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939*

4. *La cultura catalana a l'exili. Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics, 1939-1940*

Maria Campillo y Francesc Vilanova (eds.)

Documents d'Història

Sèrie història 1. *Franco a Barcelona*

Memòries d'en Carles Pi i Sunyer

1939. *Memòries del primer exili*

DISTRIBUCIÓN Y VENTA

- Las publicaciones se encuentran en las principales librerías de España, entre otras en Barcelona:
 - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
 - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- A través de la página web de la Fundació Carles Pi i Sunyer (<http://www.pisunyer.org>)
- Distribuidora Marcial Pons Tel. 91 304 33 03