TESIS DOCTORAL

TRATANDO CON «LO PEOR DE LO PEOR» DE LOS REGÍMENES AUTORITARIOS: LA POLÍTICA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA UE Y LOS CASOS DE BELARÚS, CUBA, GUINEA ECUATORIAL, LIBIA, MYANMAR Y UZBEKISTÁN (1993-2010)

FERNANDO CRIADO ALONSO

Bachelor en Ciencias Políticas
Master en Administración y Gestión Pública
Master en Estudios Europeos

2014

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
FACULTAD DE CC. POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DIRECTOR: JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA PAYÁ

TESIS DOCTORAL

TRATANDO CON «LO PEOR DE LO PEOR» DE LOS REGÍMENES AUTORITARIOS: LA POLÍTICA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA UE Y LOS CASOS DE BELARÚS, CUBA, GUINEA ECUATORIAL, LIBIA, MYANMAR Y UZBEKISTÁN (1993-2010)

FERNANDO CRIADO ALONSO

Bachelor en Ciencias Políticas
Master en Administración y Gestión Pública
Master en Estudios Europeos

2014

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
FACULTAD DE CC. POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DIRECTOR: JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA PAYÁ

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

FACULTAD DE CC. POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

TRATANDO CON «LO PEOR DE LO PEOR» DE LOS REGÍMENES AUTORITARIOS: LA POLÍTICA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA UE Y LOS CASOS DE BELARÚS, CUBA, GUINEA ECUATORIAL, LIBIA, MYANMAR Y UZBEKISTÁN (1993-2010)

FERNANDO CRIADO ALONSO

Bachelor en Ciencias Políticas
Master en Administración y Gestión Pública
Master en Estudios Europeos

2014

DIRECTOR: JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA PAYÁ

"The failure to report failures means that researchers waste money and effort exploring blind alleys already investigated by other scientists"

How Science Goes Wrong, *The Economist*, 19 de octubre del 2013

AGRADECIMIENTOS

A José Ignacio Torreblanca y a Paloma Aguilar por haberme animado a entrar en estos senderos. A Antonio Barroso y a Ana Abelenda por sus sugerencias y correcciones que han mejorado mis análisis y pluma. A mis padres que siempre me dieron su confianza. Y a Emmanuelle, Gabriela, Guillaume y Alice, sin ellos nunca habría sacado la tesis adelante.

ÍNDICE GENERAL

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS 7
LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS 9
ANEXOS 11
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN: EL DESAFÍO DE LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LOS REGÍMENES AUTORITARIOS 13
1.1. Introducción del trabajo 13
1.2. El estudio de la política de democratización de la UE 15
1.3. El tema y los objetivos generales de la investigación 19
1.4. El diseño de la investigación 22
1.4.1. La selección de los casos 22
1.4.2. El método de investigación y de inferencia 26
1.5. La viabilidad del proyecto de investigación: Apuntes y consideraciones 28
CAPÍTULO 2 . EL MODELO ANALÍTICO DE MAXIMIZACIÓN DE ACCIÓN EXTERIOR, LAS VARIABLES INFLUENCIA, VINCULACIÓN Y SEGURIDAD OCCIDENTALES, Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA 33
2.1. El modelo analítico de maximización de acción exterior 33
2.2. Las variables influencia y vinculación occidentales 34
La variable influencia occidental 35
La variable vinculación con Occidente 37
El desarrollo del marco teórico de Levitsky y Way y nuevas interrogantes 41
2.3. La variable seguridad occidental y la UE 43
2.4. Variables intervinientes y otras consideraciones 48
2.5. Conclusión 50
CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA UE: ¿CÓMO FOMENTAR LA DEMOCRACIA EN TERCEROS PAÍSES? 51
3.1. Introducción: La base legal y el enfoque de la política de democratización europea 51
3.2. El progresivo desarrollo de una política de democratización más específica, estructurada y prescriptiva 54
3.3. Conclusión 64
CAPÍTULO 4. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA UE 67
4.1. La caja de herramientas de la política europea de democratización 67
4.2. Las herramientas de democratización europeas para los regímenes autoritarios 70
4.2.1. Las relaciones bilaterales y multilaterales: la estrategia por países y el diálogo político 71
La programación y los análisis estratégicos nacionales 71
El diálogo político 74
4.2.2. Los acuerdos comerciales y de cooperación y la condicionalidad política: la cláusula de derechos humanos y de democracia y la aplicación de medidas restrictivas 78
4.2.3. La Iniciativa y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) y la Dotación Europea para la Democracia 84
4.3. Conclusión 88
CAPÍTULO 5. BELARÚS 89
5.1. Introducción 90
5.2. El enfoque, el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Belarús 90
5.3. Elementos de actuación por la democracia en Belarús 101
5.3.1. Estrategia de influencia 101
Análisis estratégico nacional 101

El diálogo político y actividad de los actores europeos más relevantes 104
5.3.2. La estrategia de vinculación 110
El desarrollo económico y las relaciones comerciales 110
La cooperación económica con la UE y los Estados miembros 113
La cooperación con Rusia, EE.UU., y multilateral 114
5.3.3. La estrategia de seguridad 117
5.4. Conclusión 118
CAPÍTULO 6. CUBA 121
6.1. Introducción 122
6.2. El enfoque, el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Cuba 122
6.3. Elementos de actuación por la democracia en Cuba 128
6.3.1. Estrategia de influencia 128
Análisis estratégico nacional 128
El diálogo político y actividad de los actores europeos más relevantes 131
6.3.2. La estrategia de vinculación 136
El desarrollo económico y las relaciones comerciales 136
La cooperación económica con la UE y los Estados miembros 139
La cooperación con EE.UU., Venezuela, China, Brasil, Rusia y multilateral 141
6.3.3. La estrategia de seguridad 145
6.4. Conclusión 146
CAPÍTULO 7. GUINEA ECUATORIAL 149
7.1. Introducción 150
7.2. El enfoque y el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Guinea Ecuatorial 150
7.3. Elementos de actuación por la democracia en Guinea Ecuatorial 157
7.3.1. Estrategia de influencia 157
Análisis estratégico nacional 157
El diálogo político y actividad de los actores europeos más relevantes 160
7.3.2. La estrategia de vinculación 164
El desarrollo económico y las relaciones comerciales 164
La cooperación económica con la UE y los Estados miembros 166
La cooperación con EE.UU., China y multilateral 169
7.3.3. La estrategia de seguridad 171
7.4. Conclusión 173
CAPÍTULO 8. LIBIA 175
8.1. Introducción 176
8.2. El enfoque, el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Libia 176
8.3. Elementos de actuación por la democracia en Libia 181
8.3.1. La estrategia de influencia 181
Análisis estratégico nacional 181
El diálogo político y la actividad de los actores europeos más relevantes 183
8.3.2. La estrategia de vinculación 188
El desarrollo económico y las relaciones comerciales 188
La cooperación económica con la UE y los Estados miembros 190
La cooperación con EE.UU., China, Rusia y multilateral 191
8.3.3. La estrategia de seguridad 193
8.4. Conclusión 196
CAPÍTULO 9. MYANMAR 199
9.1. Introducción 200

9.2. El enfoque, el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Myanmar ... 202
9.3. Elementos de actuación por la democracia en Myanmar ... 207
9.3.1. La estrategia de influencia ... 207
Análisis estratégico nacional ... 207
El diálogo político y actividad de los actores europeos más relevantes ... 209
9.3.2. La estrategia de vinculación ... 215
El desarrollo económico y las relaciones comerciales ... 215
La cooperación económica con la UE y los Estados miembros ... 217
La cooperación con EE.UU., China, ASEAN y la ONU ... 218
9.3.3. La estrategia de seguridad ... 224
9.4. Conclusión ... 225
CAPÍTULO 10. UZBEKISTÁN ... 227
10.1. Introducción ... 228
10.2. El enfoque, el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Uzbekistán ... 229
10.3. Elementos de actuación por la democracia en Uzbekistán ... 237
10.3.1. Estrategia de influencia ... 237
Análisis estratégico nacional ... 237
El diálogo político y actividad de los actores europeos más relevantes ... 239
10.3.2. La estrategia de vinculación ... 244
El desarrollo económico y las relaciones comerciales ... 244
La cooperación económica con la UE y los Estados miembros ... 246
La cooperación con EE.UU., Rusia, China y multilateral ... 248
10.3.3. La estrategia de seguridad ... 251
10.4. Conclusión ... 255
CAPÍTULO 11. CONCLUSIONES ... 257
11.1. La política de democratización de la UE y los regímenes autoritarios más duros ... 257
11.2. Los casos de estudio y el modelo de maximización de la acción exterior ... 258
11.2.1. La estrategia de influencia ... 260
Análisis estratégico nacional ... 260
El diálogo político ... 262
11.2.2. La estrategia de vinculación ... 262
El desarrollo económico y las relaciones comerciales ... 264
La cooperación económica con la UE y los Estados miembros ... 265
La cooperación con otros actores y multilateral ... 265
11.2.3. La estrategia de seguridad ... 268
11.3. Observaciones finales y futura agenda de investigación ... 269
BIBLIOGRAFÍA ... 273
ANEXO I - LA SELECCIÓN DE LOS SEIS CASOS DE ESTUDIO ... 303
ANEXO II - COMPARACIÓN DE UNA SELECCIÓN DE PUNTOS PRINCIPALES DE LAS CONCLUSIONES DEL CONSEJO DE LA UE DEL 2001/2, 2009 Y 2012 SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA ... 311
ANEXO III - CUESTIONARIO RELATIVO A LAS POSIBLES ACTUACIONES DE LA UE EN CADA VARIABLE ... 315
ANEXO IV - LISTA DE FUENTES PRINCIPALES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS ... 319
ANEXO V - LISTA NO EXHAUSTIVA DE PREGUNTAS REALIZADAS EN LAS ENTREVISTAS DE LA INVESTIGACIÓN ... 321
ANEXO VI - LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS EN LA INVESTIGACIÓN ... 323

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AAC	Acuerdo de Asociación y Cooperación
ACP	Países de África, Caribe y Pacífico
ADM	Armas de Destrucción Masiva
ALC	Acuerdos de Libre Comercio
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
ASEM	Conferencia Asia-UE
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BDA	Banco de Desarrollo Asiático
BM	Banco Mundial
CEEA	Comunidad Económica de Eurasia
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CPI	Corte Penal Internacional
DED	Dotación Europea Para La Democracia
ECHO	Oficina Humanitaria de la Unión Europea
EIU	Economist Intelligence Unit
EE UU	Estados Unidos de América
EES	Estrategia Europea de Seguridad
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEDDH	Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos
LND	Liga Nacional para la Democracia
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSC	Organización de Cooperación de Shanghái
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTSC	Organización del Tratado de Seguridad Colectivo
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PEV	Política Europea de Vecindad
PIB	Producto Interior Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
RSF	Reporteros Sin Fronteras
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SGP	Sistema General de Preferencias de la UE
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UPM	Unión por el Mediterráneo
USAID	United States Agency for International Development

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1.1. Resultados de los índices de democratización y los casos de estudio (pág. 25)
Tabla 1.2. Valores posibles de la capacidad democratizadora según la intensidad de las acciones europeas sobre las variables de actuación (pág. 27)
Gráfico 2.1. Modelo analítico de maximización de acción exterior (pág. 34)
Tabla 2.1. Probabilidad de una democratización según la intensidad de las variables de actuación (pág. 40)
Gráfico 2.2. Vinculación, poder organizativo e influencia y los procesos de democratización (pág. 42)
Tabla 4.1. Políticas e instrumentos de democratización europeos (pág. 68)
Tabla 4.2. Herramientas de democratización de la UE por cada variable de estrategia de democratización del modelo analítico de maximización de acción exterior (pág. 69)
Tabla 5.1. Indicadores de Belarús (pág. 89)
Tabla 5.2. Volumen comercial de Belarús con sus principales socios (2010) (pág. 112)
Tabla 5.3. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Belarús (pág. 120)
Tabla 6.1. Indicadores de Cuba (pág. 121)
Tabla 6.2. Volumen comercial de Cuba con sus principales socios (2010) (pág. 137)
Tabla 6.3. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Cuba (pág. 147)
Tabla 7.1. Indicadores de Guinea Ecuatorial (pág. 149)
Tabla 7.2. Principales elecciones en Guinea Ecuatorial (pág. 151)
Tabla 7.3. Volumen comercial de Guinea Ecuatorial con sus principales socios (2010) (pág. 166)
Tabla 7.4. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Guinea Ecuatorial (pág. 174)
Tabla 8.1. Indicadores de Libia (pág. 175)
Tabla 8.2. Volumen comercial de Libia con sus principales socios (2010) (pág. 189)
Tabla 8.3. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Libia (pág. 197)
Tabla 9.1. Indicadores de Myanmar (pág. 199)
Tabla 9.2. Volumen comercial de Myanmar con sus principales socios y la UE (pág. 216)
Tabla 9.3. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Myanmar (pág. 226)
Tabla 10.1. Indicadores de Uzbekistán (pág. 227)
Tabla 10.2. El levantamiento gradual de las sanciones de la UE contra Uzbekistán (págs. 235-236)
Tabla 10.3. Volumen comercial de Uzbekistán con sus principales socios (pág. 245)
Tabla 10.4. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Uzbekistán (pág. 256)
Tabla 11.1. Comparación de los resultados de la actuación democratizadora de las acción europea en cada variable por caso (pág. 259)
Tabla 11.2. Comparación de los Estados miembros más activos e influyentes en cada caso (pág. 263)
Tabla A1.1a. Resultado de la aplicación de los criterios de selección según la variable y el caso (pág. 305)
Tabla A1.1b. Resultado de la aplicación de los criterios de selección según la variable y el caso (pág. 306)

Tabla A1.2. Resultado de la aplicación de los criterios de selección según la variable y el caso (pág. 308)
Tabla A1.3. Índices Freedom House de derechos políticos y libertades civiles (1993-2010) (pág. 309)

ANEXOS

Anexo I. La selección de los seis casos de estudio
Anexo II. Comparación de una selección de puntos principales de las conclusiones del Consejo de la UE del 2001/2, 2009 y 2012 sobre los derechos humanos y la democracia
Anexo III. Cuestionario relativo a las posibles actuaciones de la UE en cada variable
Anexo IV. Lista de fuentes principales primarias y secundarias
Anexo V. Lista no exhaustiva de preguntas realizadas en las entrevistas de la investigación
Anexo VI. Lista de personas entrevistadas en la investigación

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN: EL DESAFÍO DE LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LOS REGÍMENES AUTORITARIOS

1.1. Introducción del trabajo

La Unión Europea (UE) trata de llevar a cabo desde hace decenios una política de democratización en sus relaciones bilaterales con algunos de los regímenes autoritarios más severos del mundo, como Belarús[1], Cuba, o Myanmar[2]. De hecho, la promoción de la democracia y de los derechos fundamentales es uno de los objetivos principales de la acción exterior de la UE[3], tal como estipula el Artículo 21 (1) del Tratado de la Unión Europea (2009). Justamente por ello, el desarrollo de la promoción de la democracia ha ido parejo al fortalecimiento mismo de la acción exterior de la UE en las sucesivas reformas de los tratados europeos, que han intentado proveer mayor coherencia estratégica e instrumentos más adecuados para su actuación en este ámbito.

Las relaciones y las actividades de las instituciones y los actores europeos con países gobernados por regímenes autoritarios han sido y son notables, tanto desde el enfoque de las relaciones bilaterales directas como desde el de la cooperación con terceros países; por ejemplo, con los Estados Unidos (EE.UU.), y con organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas (ONU), la Unión Africana (UA) y la Asociación de Países del Sureste Asiático (ASEAN). Sin embargo, la capacidad democratizadora de la política exterior europea con los regímenes autoritarios más severos ha sido deficiente, y las contadas oportunidades de democratización que han surgido no han sido generalmente sustentadas. Los Gobiernos de estos países son —como apuntan los principales índices de democratización—los más represivos, casos aparte, lo «peor de lo peor» entre los regímenes autoritarios políticamente cerrados[4], y su situación suscita las críticas más encontradas de los defensores de la democracia y los derechos humanos. Esta discordancia entre los objetivos declarados de democratización y la actividad de la UE en este sentido, entre las palabras, los hechos y los logros alcanzados, tras haber dedicado más de mil millones de euros de ayuda para la cooperación desde 1993 en los seis casos seleccionados, plantea una serie de preguntas sobre la política exterior europea y su función democratizadora que la tesis examinará: ¿Qué ha hecho la UE en estos países? ¿Qué instrumentos de política exterior ha aplicado y qué factores influyen en esta política? ¿Qué intereses están en juego en estas relaciones? ¿Por qué el rendimiento de la política de democratización ha sido tan escaso en estos casos? ¿Qué

[1] El trabajo ha optado por la denominación de Belarús, derivado de su nombre oficial como República de Belarús, aunque se emplea a menudo el de Bielorrusia para referirse al país. Véase por ejemplo la ficha de información diplomática de Belarús editada por el Ministerio de Asuntos exteriores y de cooperación español, extraída el 06/03/13 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/BielorusiaBelarus/Ficha%20país/Documents/BELARUS_FICHA%20PAIS_2012.pdf. Las fechas de descarga de los documentos proporcionadas en la tesis corresponden a la última consulta realizada de los mismos.

[2] Asimismo este trabajo utiliza el actual nombre oficial del país, Myanmar, aunque las instituciones europeas también emplean el nombre tradicional de Birmania en sus documentos.

[3] El trabajo utiliza indistintamente las denominaciones *acción* y *política exterior*. El Tratado de Lisboa introdujo el concepto de acción exterior cuando antes se citaba a la PESC en el Título V del tratado. Además, el nuevo organismo responsable de ejecutar la política exterior de la UE ha sido bautizado como Servicio Europeo de Acción Exterior. De otra forma, el concepto de acción exterior es más amplio que la PESC, pues también engloba otras políticas como la política comercial común o la política de desarrollo. Véase Parte Quinta del TFUE relativo a la acción exterior de la Unión en: http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm.

[4] «Lo peor de lo peor» es una subclase de régimen autoritario destacado por *Freedom House* (2010). El concepto de régimen autoritario políticamente cerrado es de Diamond (2002).

demuestra esta situación de la política de democratización europea y de la forma en la que la UE desarrolla sus relaciones con las dictaduras?

A tenor de estas cuestiones, el objetivo de la tesis doctoral es considerar la capacidad democratizadora de la política exterior europea, examinando sus relaciones con seis países representativos de las dictaduras más severas del mundo, partiendo de la premisa de que es justo con este grupo de regímenes, con los cuales el compromiso europeo para fomentar la democracia debería ser más solícito. Estos seis casos son: Belarús, Cuba, Guinea Ecuatorial, Libia, Myanmar y Uzbekistán. Así, la principal pregunta de investigación que se plantea es ¿qué ha hecho la UE como actor internacional para impulsar la democratización y mejorar el rendimiento de su acción exterior en aras de alcanzar el objetivo declarado de democratización en sus relaciones con los regímenes autoritarios más duros?; en otras palabras, en base a su papel «normativo» (Manners, 2002) como «poder cívico» (Linklater en Hill y Smith, 2005) o «agente transformador» —que Smith (2005) bautiza como cosmopolitismo proactivo— y por el cual trata de establecer estándares de conducta determinados u objetivos de *agenda-setting* (Hill y Smith, 2005: 397) en el sistema político internacional, ¿cómo ha tratado la UE de promover la democratización en los seis casos seleccionados para el estudio?

Para considerar la capacidad democratizadora de la UE con estos países, la tesis formula un modelo analítico de maximización de acción exterior derivado de los trabajos de Levitsky y Way (2002, 2005a, 2005b, 2005c, 2010), que plantea tres variables o ejes de actuación — la influencia, la vinculación y la seguridad occidentales— y tres variables contextuales o intervinientes —las preferencias de los actores, el marco institucional decisorio y el papel de terceros actores—. Levitsky y Way han centrado sus análisis principalmente en explicar por qué, tras el fin de la guerra fría, se han producido procesos de democratización en algunos regímenes autoritarios y en otros no, y las variables que pueden esclarecer estas diferencias, aunque también han considerado las variables que contribuyen a estabilizar los regímenes como una influencia occidental y vinculación con Occidente bajas[5]. El enfoque que presenta este trabajo es diferente. Dado que en los seis casos analizados las acciones exteriores europeas no obtuvieron resultados positivos de democratización en el período de estudio, la tesis no pretende explicar cómo han evolucionado los regímenes autoritarios, o glosar por qué se han democratizado o no, sino examinar por qué la capacidad democratizadora de la UE con los regímenes autoritarios más severos ha sido tan escasa.

El período de estudio de la investigación abarca además casi dos decenios, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, que estableció la PESC, hasta el 2010, año en el que se constituyó el Servicio Exterior Europeo a las órdenes de la alta representante Catherine Ashton e iniciada una nueva etapa de la política exterior europea. El período es suficientemente amplio (1993-2010) para estudiar la evolución y el rendimiento de esta política. No obstante, también se considerarán acontecimientos que se han desarrollado posteriormente como la caída del régimen de Gaddafi en 2011 o la elección de Suu Kyi en 2012, por su significación para la evolución política de dichos países y la política exterior europea.

[5] No obstante, Levitsky y Way (2010: 360-363) sí consideran que el caso de Cuba como régimen autoritario estable es excepcional, porque la vinculación con EE.UU. es extensa y la influencia occidental alta tras el colapso de la Unión Soviética. Levitsky y Way no han analizado este caso en profundidad en sus trabajos pero achacan la supervivencia del régimen de los hermanos Castro a la revolución cubana, y a la cohesión y poderosa organización del partido y del aparato represivo. Por contra, Levitsky y Way sí han analizado el caso de Belarús aunque no como ejemplo de autoritarismo estable para explicar el fracaso de su democratización.

De otro modo, la tesis considerará que la política de democratización europea está diseñada fundamentalmente como un conjunto de directrices de transición y de consolidación democrática, y no de liberalización política y cambio de régimen, lo que reduce la capacidad para fomentar la democracia en los regímenes autoritarios más severos, y que la capacidad de la UE de cuestionamiento, adaptación o revisión de dicha política ha sido muy reducida. Asimismo la tesis argumentará que la falta de una estrategia coherente de maximización de la acción exterior para promover la democratización en países con regímenes políticos similares, y en estos casos acorde con la situación de los regímenes autoritarios analizados, es un elemento significativo que manifiesta por qué las políticas europeas de democratización no han obtenido los resultados, en principio, deseados. En efecto, la diversidad de posiciones y objetivos junto con la falta de una estrategia clara, una actuación expresa, y una evaluación suficiente, han ocasionado escasos resultados positivos en términos de democratización en los seis casos analizados.

1.2. El estudio de la política de democratización de la UE

La literatura sobre las políticas de democratización, y en particular sobre la política de democratización europea, podría catalogarse a grandes rasgos en tres grupos según la relevancia convenida para los factores endógenos o exógenos en los procesos de democratización[6]. En primer lugar, un grupo de estudiosos sostienen que los factores internos o endógenos son lo más determinante en los procesos de transición y de consolidación democrática; por ejemplo, el comportamiento estratégico de las élites políticas o el grado de desarrollo económico de los países, como apunta la teoría de la modernización (Lipset, 1959) (Rustow, 1970) (O'Donnell y Schmitter, [1986] 1988) (Haggard y Kaufman, 1997) (Przeworski y Limongi, 1997) (Boix y Stokes, 2003) (Brownlee, 2004) (Gandhi y Przeworski, 2005). Desde esta perspectiva, Sharp (2003: 7) reseña en su sistema conceptual para la liberación política varias razones que explican por qué los movimientos de democratización, por lo general, dependen básicamente de factores y actuaciones internas, no de «salvadores extranjeros»:

- «Con frecuencia los Estados extranjeros tolerarán, o ayudarán, inclusive, a la dictadura a fin de avanzar en sus propios intereses económicos o políticos.
- Los Estados extranjeros podrían estar dispuestos a vender al pueblo oprimido a cambio de otros objetivos, en lugar de mantener las promesas que le hayan hecho de ayudarlo en su liberación.
- Algunos Estados extranjeros actuarán contra la dictadura, pero solo a fin de ganar para sí mismos el control económico, político y militar del país.
- Los Estados extranjeros podrían involucrarse activamente para fines solo cuando hubiere un movimiento interno que ya haya comenzado a sacudir la dictadura y logrado que la atención internacional se enfoque sobre la índole brutal del Gobierno».

Un segundo grupo, aunque no pone en duda la significación de factores internos, argumenta que los factores exógenos, como las políticas de democratización de terceros actores, no deben ser ignorados o minimizados, sino que han de ser debidamente estudiados

[6] Véase una síntesis muy completa de las diferentes teorías de la democratización en Youngs (2001, Capítulo 1) y Silander (2005), y sobre el estudio de los procesos de democratización y la evaluación del impacto democratizador de los factores externos en McFaul *et al.* (2008a). Evidentemente, otros tipos de tipología de la literatura académica sobre la democratización son posibles. Véase, por ejemplo, Magen (2009), que diferencia entre los enfoques socioeconómicos o estructuralistas y los basados en la agencia y centrados en el estudio de los actores; y entre ellos, por su influencia en el ámbito político-gubernamental, a los «transicionalistas». Geddes (1999) clasifica los regímenes autoritarios en varias categorías según su tipo de gobierno: personalista, militar, partido único, y las combinaciones entre estos tres tipos de régimen autoritario.

para tener una visión más integra de los procesos de democratización —sobre todo en el mundo globalizado actual—, puesto que pueden afectar e influir en las variables o factores internos que causan en último lugar la democratización (Pevehouse, 2002a y b) (Letvisky y Way, 2005a y b) (Piconne y Youngs, 2006: 5) (Mansfield y Pevehouse, 2006) (McFaul et al, 2008a) (Stoner y McFaul, ed., 2013). Sharp (2005: 7 y 52) acepta, por ejemplo, que «las presiones internacionales pueden ser muy útiles cuando apoyan un poderoso movimiento de resistencia» o que, «como un complemento muy limitado, se pueden hacer esfuerzos para movilizar la opinión publica mundial contra la dictadura desde un punto de vista humanitario, moral o religioso[7]». Asimismo, tanto los factores internos como los externos no operan de manera aislada, sino que están interrelacionados (Pridham, 1994). Whitehead (ed., 1996) también plantea que los procesos de democratización o de «convergencia» con los países democráticos pueden ser influidos desde el exterior mediante los mecanismos de contagio, consentimiento e intervención, y Kubicek (2003), que existen cuatro formas principales de influencia externa para la democratización: control, contagio, convergencia y condicionalidad. Un caso obvio de la relevancia que pueden tener los factores externos fue el colapso del comunismo en 1989 y la democratización consiguiente de muchos de los países de Europa del Este. Este proceso de democratización no fue causado por factores endógenos —como las divisiones en el seno de los regímenes dictatoriales o movilizaciones populares—, sino en último lugar por la decisión de la Unión Soviética de acabar con el telón de acero.

Un tercer grupo de estudiosos plantean un cierto «intervencionismo democrático» que considera si la democracia debe y puede ser implantada desde el exterior, incluso mediante una intervención militar, bajo una serie de circunstancias y condiciones[8]. El «intervencionismo democrático» o «internacionalismo democrático o idealista» —como lo denomina Guilhot, (2005: 10 y 14)— ha cobrado notable relevancia con las guerras de Irak y Afganistán (Peceny, 1999) (Tures, 2003) (Gleditsch, Christiansen y Hegre, 2004) y representaría en última instancia el caso más extremo de aquellos que suponen que la democracia puede promoverse o imponerse desde el exterior, citando los casos de Alemania o Japón tras la Segunda Guerra Mundial o, más recientemente, Granada, Panamá, Bosnia Herzegovina, Haití, Timor del Este, Kosovo, o Libia como ejemplos significados[9].

El debate en torno a estas diferentes perspectivas, entre los partidarios de las explicaciones basadas en los factores exógenos y los endógenos continúa, porque como subrayan Geddes (1999) y McFaul *et al.* (2008a), el estudio de los regímenes autoritarios y los procesos de democratización sigue estando repleto de incógnitas y nuestro conocimiento teórico es aún limitado, poco sistemático, y desarrollado.

---

[7] Sharp (2003: 52) detalla algunos ejemplos de ayuda del exterior como sanciones diplomáticas, políticas y económicas de gobiernos y organizaciones internacionales, embargos comerciales y de armas, negación de asistencia económica, ayuda financiera o de comunicaciones a la oposición e incluso expulsión del gobierno de las organizaciones internacionales y de los organismos de la ONU.

[8] El premio Príncipe de Asturias Tzvetan Todorov califica a este grupo como una forma agresiva de «mesianismo democrático». Véase *EL PAÍS*, «Todorov alerta sobre el "mesianismo democrático"», 22/09/10.

[9] En un reciente libro publicado para Amnistía Internacional, Stewart y Knaus (2011) comparan las intervenciones para la democratización de la comunidad internacional en Bosnia-Herzegovina y Afganistán y argumentan que pueden tener éxito si se adopta una estrategia de «intensificación progresiva» de apoyo y de capacitación a los agentes domésticos favorables al cambio o una intervención focalizada y limitada. Véase Stewart, R. y Knaus, G. (2011), «Can Intervention work?», W.W: Norton & Co. y los artículos y reseñas de prensa sobre el libro en: *Slate*, «It's Not What We Ought To Do, But What We Can Do», 19/08/11; *The Washington Post*, «The lesson of Libya: Limited intervention can work», 22/08/11; *The Republic*, «Yes, Nation-Building Can Work! And There's a Model Out There for Libya», 25/08/11; y *Financial Times*, «Timely lessons in when to intervene», 28/08/11.

En el grupo intermedio que considera que los factores exógenos desempeñan un papel y deben ser, como mínimo, tenidos en cuenta, están muchos estudiosos de la política europea de promoción de la democracia y, en particular, de la política de ampliación de la UE y de su influencia democratizadora y condicionalidad (Pridham, 1991, 1994, 1999, 2002, 2007) (Schmitter y Brouwer, 1999) (Levistky y Way, 2002, 2005a, 2005b, 2010) (Schimmelfennig y Sedelmeier, eds., 2005) (Vachudova, 2005) (Grabbe, 2006) (Magen, 2007). Por ejemplo, Pridham (1999, 2002, 2007) y Mansfield y Pevehouse (2006) exponen cómo la condicionalidad política aplicada en las negociaciones de adhesión a la UE y las buenas relaciones entre los partidos políticos europeos y la oposición eslovaca contribuyeron a la derrota electoral del antiguo primer ministro eslovaco Mečiar en 1998, así como a reorientar la política de Eslovaquia hacia la Unión Europea. Letvisky y Way (2005a, 2005b) también examinan cómo la influencia y la vinculación europea sobre los países de Europa Central y del Este facilitaron su consolidación democrática. La propia UE destaca con frecuencia que la ampliación ha sido y es aún el acicate o efecto palanca (*leverage*) más sobresaliente para democratizar plenamente los países de Europea del Este, y que sin esta política sería muy difícil culminar sus procesos de reforma democrática[10]. No obstante, cabe preguntar, tal como hizo en su día la comisaria Ferrero-Waldner (2006): ¿cómo puede la UE llevar a cabo una política de democratización con éxito allí donde no tiene el efecto palanca o de potenciación de la ampliación; en aquellos países que no van a entrar en la Unión Europea o cuya posibilidad es remota?

La literatura sobre la política de democratización europea y sus efectos en terceros países está aumentando igualmente, pero, en general, concibe la política de defensa de los derechos humanos y la democratización de manera indistinta[11] y es bastante crítica con su falta de efectividad e impacto (Parlamento Europeo, 2002) (Youngs, 2001, 2005, 2006a, 2006b, 2008a 2008b, 2010a, 2010b) (Warkotsch, 2006) (Smith, 2006, 2008) (Kreutz, 2009) (IDEA, 2010). En otros casos, los trabajos analizan aspectos particulares de la política de democratización, como la condicionalidad política o la política de sanciones (Portela, 2010). Sin embargo la gran mayoría analizan la política de democratización europea, sus objetivos y herramientas, sin tener debidamente en cuenta el papel de las diferentes instituciones europeas y las posiciones de terceros actores importantes, como EE.UU., China o Rusia o las organizaciones no gubernamentales (ONG) defensoras de la democracia y los derechos humanos. Obvian a menudo que la UE no es un actor único y que la política exterior europea es un sistema que integra múltiples actores cuyas acciones no son necesariamente afines en el contexto más amplio de la acción exterior europea.

Al mismo tiempo, tal como Wetzel y Orbie (2011a: 566) (2011b: 719) aseveran, existen pocos estudios exhaustivos y comparativos sobre qué tipo de política de democratización promueve la UE. Los estudios monográficos o comparativos sobre las políticas europeas de democratización en países concretos combinan en general Estados que se encuentran en estadios diferenciados de democratización (Piccone & Youngs, 2006), esto es: países que aspiran a entrar en la UE; países que pueden ser considerados como regímenes híbridos o democracias parciales según la definición de Epstein *et al.* (2003), y dictaduras en

[10] Véanse como ejemplos de dicha lógica Rehn, O. (2005) o *Le Monde*, «Donnons sa chance à la Turquie», 01/09/05 y *La Libre Belgique*, «Pourquoi tuer l'espoir? La perspective d'adhérer à l'UE est un incitant puissant aux reformes», 08/12/09.

[11] Y no son los únicos. Las instituciones de la UE, y en particular la Comisión Europea, tratan a menudo la promoción de los derechos humanos y de la democratización de manera conjunta. Véase el folleto divulgativo de la Comisión, «Furthering Human Rights and Democracy Across the Globe», extraído el 30/04/09 de: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/brochure07_en.pdf. Estados Unidos también, véase *The Washington Post*, «At U.N., Obama puts human rights, democracy at center of foreign policy», 27/09/10.

toda regla. También conviene resaltar que los regímenes híbridos —que O'Donnell y Schmitter (1986) denominaron «dictaduras blandas» o «democraduras»— son cada vez más numerosos[12] por lo que Epstein *et al.* (2003) y Pérez-Stable (2006) juzgan necesario estudiarlos como categoría propia. Asimismo, hay que destacar el creciente número de estudios que analizan la política de democratización con grupos geográficos de países, desde la investigación pionera de Youngs (2001) sobre los países del Mediterráneo y del sureste asiático hasta la de Warkotsch (2006) sobre los de Asia Central, Börzel, Pamuk y Stahn (2008b) sobre los países partícipes de la Política Europea de Vecindad, y Levitsky y Way (2010) sobre los representativos del «autoritarismo competitivo». En cambio, según Wetzel y Orbie (2011b: 719), todavía escasean los estudios comparativos sobre cómo la promoción de la democracia europea trata conceptualmente con países autoritarios[13]. Entre otros, cabe mencionar a Smith (2006b) (2008), que compara la política europea con Cuba, Zimbabue y Myanmar, y considera que el cosmopolitismo proactivo adoptado en estos casos manifiesta el denominador común más bajo entre los Estados miembros de la UE; Börzel y Risse (2007), que argumentaban que la UE actúa de manera semejante en sus relaciones con terceros países y emplea mecanismos de actuación e incentivos de democratización similares, aunque adaptados ligeramente según la vinculación del país en cuestión con la UE; Börzel, Pamuk y Stahn (2008a, b) que consideran que el enfoque general de la UE es uniforme (one-size-fits-all approach) pero que se ajusta al tipo de buena gobernanza que se ambiciona en cada país[14]; Cavatorta *et al.* (2008) que cuestionan la premisa de que la UE está siempre comprometida con la promoción de la democracia en el exterior y analiza la política europea en el caso de Marruecos; a Kreutz (2009), que compara la política con Cuba y Belarús aunque el análisis de la mecánica institucional y de los límites de su actuación es limitado; a Bossuyt y Kubuicek (2011) que analizan la política de democratización de la UE llevada a cabo en Asia Central, y a Raik (2012) que examina la respuesta dada por la UE en varios casos de protestas masivas a favor de la democracia en países de su vecindad como Belarús, Serbia o Ucrania. Ahora bien, tal como se examinará en esta tesis, la política de democratización europea no es forzosamente una política de denominadores comunes más bajos, sino que, en el caso de «lo peor de lo peor» de las dictaduras más severas, es mucho más específica y diversa de lo que Smith, Börzel y Risse, Börzel, Pamuk y Stahn, Cavatorta *et al.* y Kreutz plantean; muy punitiva en los casos de Myanmar o Belarús, y más deferente en los casos de Guinea Ecuatorial, Cuba o Libia, tal como también han señalado Wertzel y Orbie (2011b: 721). Además la unanimidad que requieren los posicionamientos y las actividades europeas en este ámbito no tiene por qué ser un obstáculo infranqueable a la hora de desarrollar una política de democratización expresa.

En definitiva, el tratamiento de la política de democratización europea es con frecuencia incompleto y no tiene en cuenta que la UE no es únicamente el Consejo o la Comisión, ni es un Estado, sino un actor político agregado y que hay otros actores que influyen en la toma de decisiones de forma cada vez más relevante, como el Parlamento Europeo o las organizaciones intergubernamentales. Asimismo, faltan estudios comparativos más completos y sistemáticos sobre la política europea con dictaduras como grupo específico; aún más en el contexto actual, marcado todavía por la denominada «Guerra contra el terror» (Diamond, 2008) (Puddington, 2009), que parece haber detenido la «tercera ola de

[12] Tal como argumenta Roth, K. (2008) «Despots Masquerading as Democrats», *2008 Human Rights Watch Report*, extraído el 23/02/11 de: http://hrw.org/wr2k8/introduction/index.htm.

[13] Que Levitsky y Way (2010: 13) asignarían en la categoría de «regímenes cerrados».

[14] Börzel, Pamuk y Stahn (2008a, b) identifican cuatro tipos de enfoque de buena gobernanza —gobierno efectivo, gobernanza efectiva, gobierno democrático y gobernanza democrática— según el tipo de legitimad de origen y de resultado (input y output legitimacy) deseado y los principales grupos beneficiarios de la acción europea (sean Gobiernos o la sociedad civil).

democratización» y permitido contraatacar a muchos regímenes autoritarios (Piccone & Youngs, 2006: 6). Esta crisis de democratización está produciéndose, además, tras un período en el que la UE ha señalado la democratización como un objetivo fundamental de su acción exterior, y la Estrategia Europea de Seguridad reconocido su contribución para el objetivo de seguridad (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2003). Comprender cómo opera la UE y las circunstancias que le afectan es, por lo tanto, más necesario que nunca para tratar de lograr una política de democratización más ajustada.

1.3. El tema y los objetivos generales de la investigación

En un discurso sobre la democracia, el presidente de la Comisión Europea, Durão Barroso (2008), se preguntaba por qué la UE desea promocionar la democracia fuera de sus fronteras y afirmaba que era una cuestión de valores e intereses, aunque también añadía que no debía imponer la democracia, sino mostrar cómo alcanzarla. El presidente Durão Barroso recordaba igualmente que la UE es el mayor contribuyente de ayuda para la democracia en el mundo, por delante incluso de EE. UU[15]. Además, la UE no solo se ha convertido en el mayor promotor de la democracia sino que ha desarrollado un enfoque específico que, según Youngs (2001), está cimentado en la hipótesis de «la paz democrática» y de liberalización económica, combina sus tres principales instrumentos de acción exterior (políticos/diplomáticos, económicos y de seguridad/militares) y aplica políticas diferenciadas de cooperación en varias regiones del planeta. Este enfoque ha sido desplegado a la vez que la UE desarrolla su política exterior, por lo que tanto sus virtudes como limitaciones son representativas del poder transformador de la UE como agente global.

La hipótesis o punto de partida de esta tesis establece que dado que los seis casos examinados —Belarús, Cuba, Guinea Ecuatorial, Libia, Myanmar y Uzbekistán— han sido análogos como representantes de la categoría «lo peor de lo peor» entre los regímenes autoritarios durante el período de estudio, la UE debería aplicar el mismo objetivo de democratización en su acción exterior con estos países, aunque pudiera adaptar la política llevada a cabo a la situación concreta de cada país[16]. Así, con esta hipótesis de coherencia[17] en mente, la tesis considerará primero el desarrollo y la evolución de la política de democratización en el marco de la política exterior europea, examinando el método o estrategia seguidos, las competencias, los instrumentos de acción y las actividades de sus tres instituciones principales y otros actores relevantes (organizaciones internacionales, países externos, ONG, etc.), sus respectivas relaciones y cómo van poniendo en práctica una política de democratización en un marco complejo institucional específico. El objetivo es encuadrar o marcar los límites del análisis de la UE como actor global, que se llevará a cabo sobre la política de democratización aplicada en los casos estudiados. A continuación, la tesis examinará de manera comparada qué política de democratización ha aplicado en cada caso, su *modus operandi* , analizando qué consideraciones han sido determinantes a la hora de fijar la política europea de democratización en estos seis casos y por qué el rendimiento ha sido tan escaso. La tesis expondrá además cómo las dictaduras han hecho frente a las políticas de

[15] El importe de la UE para la promoción de la democracia es considerable y alcanzó casi 4.500 millones de dólares en el período 2000-2004. Esta cifra es aún más acusada añadiendo el gasto total de los Estados miembros, 9.500 millones de dólares. En comparación, el gasto norteamericano alcanzó la cifra de 10.500 millones de dólares (Council of the European Union & European Comisión, 2006b: 12).

[16] Se argumenta por lo tanto que la UE debería ser coherente no necesariamente en su actuación concreta sino en la aplicación de sus objetivos, ya que los casos no son similares según el potencial de las variables de actuación de la UE, todo ello en aras de tratar de actuar de la mejor manera posible, esto es de maximizar su rendimiento.

[17] De otra manera, la cuestión de coherencia de la UE puede ser analizada de diversas formas. Véase por ejemplo un análisis de la coherencia de la acción exterior de la UE tras la creación del SEAE en Duke (2012).

democratización europeas y cómo sus dirigentes han aprovechado las deficiencias de las estrategias europeas y occidentales para mantenerse en el poder e incluso reforzar su posición.

El objeto de estudio no es, por lo tanto, el resultado de la política de democratización de la UE —que en estos casos ha sido exiguo dado que no se produjo durante el período de estudio una apertura o un proceso de liberalización manifiesto— sino, como sugieren Wetzel y Orbie (2011a: 5687-568), el comportamiento real de la UE para mejorar el rendimiento de su política de democratización —la capacidad democratizadora—, identificando los límites de sus actuaciones y posibles mejoras[18]. El trabajo define la capacidad democratizadora según el concepto desarrollado por Hill (1993: 315), que describió la capacidad de la acción exterior de la UE como la facultad de llevar a cabo lo que le ha sido encomendado en este ámbito, en particular acordar una línea de actuación, determinar los recursos necesarios y aplicar los instrumentos específicos para tratar de lograr los objetivos anhelados, en este caso en términos de democratización. Para analizar la capacidad democratizadora de la política exterior europea (variable dependiente), la tesis formula un modelo analítico de maximización de acción exterior que propone tres variables o ejes de actuación (variables independientes o causales) —la seguridad, la vinculación y la influencia occidentales— cuya combinación positiva y maximización (hipótesis de maximización de la acción exterior) deberían aumentar la capacidad de las políticas europeas de democratización para conseguir los resultados positivos. El modelo analítico integra además tres variables contextuales o intervinientes que influyen en la actividad europea con cada variable independiente —las preferencias de los actores**,** el marco institucional decisorio y el papel de terceros actores—, y que circunscriben la capacidad democratizadora de la acción exterior.

Por otra parte, y sobre la base de los planteamientos de Ginsberg (2001), White (2001), Hill (1998) y Smith (2008), la tesis aplicará una definición de política exterior amplia, que supone que la UE es un sistema integrado de política para la acción exterior que conforma, no solo la propia PESC, sino también los otros dos pilares de los tratados (políticas económicas comunitarias como la política comercial, y de justicia y asuntos interiores como la política de visados o la lucha contra el terrorismo), así como las políticas exteriores de los Estados miembros. La UE es además una potencia económica y comercial; y la PESC, un complemento de políticas de integración[19], y dispone de recursos significativos para alcanzar sus objetivos en materia de política exterior, sean comerciales (ronda de Doha), medioambientales (Protocolo de Kioto), o normativos (como organización transnacional democrática). En cualquier caso, la tesis considerará preponderadamente la política de democratización europea, aunque se tendrán en cuenta otras políticas europeas como la política comercial o de desarrollo, y nacionales bilaterales con los casos estudiados en la medida en que participen y se canalicen a nivel europeo a través de la UE, y de otros actores relevantes. Al mismo tiempo, se considera que la acción exterior europea no es necesariamente el reflejo de la política de los Estados miembros más indecisos, escépticos, o opuestos, «sino el resultado de acuerdos comunes entre los Estados miembros, en un sistema decisorio y de actuación que permite a los Estados miembros perseguir sus intereses nacionales de una manera que tiene en cuenta los valores y compromisos que ya han tomado conjuntamente en el pasado» (Schimmelfenning y Thomas, en Thomas, ed., 2011: 190). Con

[18] A esta cuestión se refiere precisamente Smith, M., en «Implementing: Making the EU's International Relations Work» en Hill, C. & Smith, M. (eds), 2005: 156, que subraya que los procesos de toma de decisiones, de aprendizaje y adaptación según el método de prueba y error han influenciado considerablemente la acción de la UE a nivel global.

[19] Por citar algunas cifras ilustrativas de la influencia potencial de la UE, la UE tiene 500 millones de habitantes (es decir, alrededor de 8 % de la población mundial), pero su economía representa el 31 % del PIB mundial y proporciona el 60 % de toda la ayuda mundial para el desarrollo (Brok, 2011)

todo ello se supone que la política exterior europea es una ruta alternativa, pero ya prácticamente ineludible, complementaria y señalada (mayor peso internacional) de los Estados miembros, que va más allá de la coordinación de las políticas exteriores nacionales y promueve valores e intereses compartidos aunque sea más compleja, exigente e incierta dado el mayor número y diversidad de actores involucrados.

Asimismo, muchos trabajos que analizan el papel de agente de la UE y la capacidad democratizadora de su política exterior conciben a la UE (y a sus instituciones) como un actor único, como un Estado. La UE no es, claro está, un Estado y, como afirman Ginsberg (2001: 5) y White (2001), sería un serio error evaluar la acción exterior de la UE exclusivamente con criterios aplicados a un Estado nación, porque no son comparables, y claramente no los puede cumplir puesto que su agencia está fragmentada y su categorización como actor internacional es compleja[20]. En efecto, a la vista de las dificultades que plantea la categorización de la UE como agente político, Caporaso (1996) advirtió que el mundo académico en los noventa se centró más en analizar lo que hace la UE y cómo lo hace que en tratar de definirla. Al mismo tiempo, la política exterior europea continúa evolucionando y su desarrollo ha seguido una transformación progresiva e incrementalista (desarrollo de capacidades) mientras la UE trata de colmar sus necesidades y adaptarse a los cambios contextuales —véase la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior o la prioridad dada en la actualidad a la seguridad—, por lo que el debate sobre las capacidades de la PESC también sigue abierto[21]. Esta tesis no pretenderá por ello definir qué tipo de actor político es la Unión o categorizarla como actor. Conforme al planteamiento de autores como Smith (2005) (2008) —que no entran en el debate sobre la categorización de la UE sino que se limitan a analizar sus actividades— considerará únicamente qué tipo de política aplica, qué es lo que realmente hace y cómo lo hace. En otras palabras, «es mejor considerar a la UE como un actor con poderes que como un poder» (Hill y Smith, capítulo 19, en Hill, C. y Smith, S. , 2011: 479).

Teniendo esto presente, la tesis plantea que, aunque la UE pueda ser caracterizada como un actor global compuesto y sujeto a unas reglas institucionales particulares, su presencia, sus aspiraciones, la dinámica de toma de decisiones y los límites de su actuación a nivel internacional pueden ser equiparados y comparados a los de otros actores internacionales como EE.UU.[22], y analizados con una metodología similar[23]. En este sentido, la tesis

[20] Los estudios sobre la política exterior europea definen a la UE de múltiples formas; por ejemplo, Ginsberg (2001: 274) considera que la UE es un actor *sui generis*, no ortodoxo, parcialmente desarrollado y sin precedente; White (2001: 24), como un nuevo tipo de actor que no es Estado desde un punto de vista convencional; Müller-Brandeck-Bocquet (2002), de Schoutheete (2004) Barbé (2004), como una tercera vía entre la ambición intergubernamental de los Estados miembros de mantener su soberanía nacional, y el «método comunitario» supranacional, Smith (2012) como «un actor internacional hibrido», y Andreatta (en Hill y Smith, 2005: 34) identifica hasta cuatro personificaciones diferentes: la UE con las características de un Estado; como superpotencia en construcción; como comunidad de seguridad, y como poder civil.

[21] Por ejemplo, White (2001) sostiene que la actividad de la política exterior europea es ya significativa y que la UE está a la vanguardia de la promoción del multilateralismo, de las misiones de paz y de la reconstrucción civil. Andreatta (2005) afirma que la UE está involucrándose en cuestiones «clásicas» de seguridad que no dependen exclusivamente de la OTAN, como el terrorismo y la proliferación nuclear, que requieren también el uso de la fuerza y del poder militar. Otros autores son más críticos. Kagan (2003) teoriza que la política exterior de la UE es débil y que sus dificultades aumentarán en el futuro, y Smith (en Hill & Smith 2005: 174), que la política exterior de la UE continuará su progresivo desarrollo de manera errática.

[22] Véase una descripción de la política norteamericana de promoción de la democracia en Epstein, Serafino, y Miko (2007) y Carothers (2009).

[23] Por ejemplo, desde esta perspectiva, Laatikainen y Smith (2006: 209) sugieren que EE.UU. adopta una perspectiva instrumental y la UE procesal; Youngs (2007), que la EE.UU. promociona la democracia como un producto y la UE como un proceso; Carothers (2009), que la política norteamericana tiene un concepto de democracia limitado y adopta un enfoque de democratización político, y la europea, un concepto de democracia

comparará la política europea de democratización y la norteamericana en los casos estudiados, porque al fin y al cabo ambas se enfrentan a los mismos desafíos en su actuación exterior.

Por lo demás, y tal como consideran en sus trabajos sobre la democratización Przeworski y Limongi (1997), Schmitter y Brouwer (1999), Diamond (2002), Magan (2009), Schmitter (2010) y Stoner y McFaul (ed.) (2013) entre otros, los procesos de democratización tienen varias fases, y las dinámicas de liberalización política y cambio de régimen, de transición y democratización, y de consolidación democrática son diferentes y deben ser examinadas por separado. En las dictaduras analizadas, todavía no se han iniciado procesos de liberalización política y de cambio de régimen en cuatro de los seis casos a estudio. En los otros, en Libia no está claro que la revolución que terminó por derrocar al coronel Gaddafi vaya a ser democrática, y en Myanmar, la apertura democrática que ha permitido a la líder de la oposición Aung Suu Kyi entrar en el Parlamento tiene que ser confirmada definitivamente en las elecciones previstas para 2015. En realidad, el proceso de cambio puede prepararse antes del cambio formal de régimen, con frecuencia mediante una apertura económica o política —que O'Donnell y Schmitter (1986) y Przeworski (1991) llamaron «liberalización»— pero que no siempre da lugar a procesos de democratización, tal como señala Burnell (2010: 1) cuando afirma que «la evidencia muestra que ni la liberalización económica ni el progreso económico ofrecen una garantía de reforma democrática significativa»[24]. La tesis centrará para ello su análisis en la etapa inicial de liberalización política y de cambio de régimen[25].

1.4. El diseño de la investigación

1.4.1. La selección de los casos

El objeto de estudio de la tesis es la capacidad democratizadora de la política exterior de la UE con un grupo específico de terceros países, los regímenes autoritarios más duros, partiendo de la premisa de que es precisamente con estos regímenes con los cuales la UE debería ser más coherente con sus principios, más sólida, y el objetivo de democratización más evidente. La selección de los casos se ha realizado en dos etapas. En primer lugar, para establecer el universo inicial de aplicación de la tesis y seleccionar los casos posibles de estudio, la tesis recurre al informe especial de la organización *Freedom House* (2010) sobre las dictaduras más duras del mundo, que define a 17 países y 3 territorios como los más autoritarios y represivos, como «lo peor de lo peor», entre 194 países y 15 territorios analizados, tras clasificar a todos ellos como «libres» o «no libres» y ordenarlos mediante una escala de 1 (más libre) a 7 (menos libre) según el grado de cumplimiento de una serie de derechos políticos y libertades civiles. Dentro de este grupo, *Freedom House* destaca en principio a 9 países y 1 territorio por la repetida y persistente violación de los derechos políticos y libertades civiles de sus ciudadanos, todos ellos con una calificación de 7 en ambas categorías. Este grupo está

---

amplio y pone en práctica un enfoque de desarrollo, pero que ambas son complementarias y cada enfoque tendrá más o menos éxito dependiendo del contexto de cada caso. Hill y Smith (2005: 404) advierten que el poder de la UE es limitado e inconsistente/incoherente según un patrón o estándar absoluto, pero que, en términos relativos, su poder es más significativo en comparación con las capacidades de otros actores a nivel internacional, exceptuando solo a EE.UU., que tiene más capacidad para influir en la forma y la evolución de la política internacional.

[24] Y así lo demuestran Singapur o Malasia, países con economías desarrolladas de mercado desde hace decenios, pero no democráticos.

[25] Schmitter y Brouwer (1999: 12) consideran que el proceso de liberalización política esta constituido por dos elementos fundamentales: un incremento de la cantidad y calidad de las libertades políticas y una desestabilización o incluso colapso eventual de los regímenes autoritarios. El proceso de transición y de democratización es un período en el que se establece un régimen democrático mínimo mientras que en el proceso de consolidación se asegura la institucionalización y la estabilidad del régimen democrático.

integrado por Corea del Norte, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Myanmar, Libia, Somalia, Sudán, Turkmenistán y Uzbekistán, y Tíbet como territorio. Asimismo, *Freedom House* complementa la lista de peores regímenes con otros 8 países y 2 territorios que obtienen resultados de 6 o 7 en una de las dos categorías, y por lo tanto están tan poco diferenciados del grupo anterior que también deben formar parte de la categoría «lo peor de lo peor». Estos 8 países y 2 territorios son, siguiendo un orden alfabético: Arabia Saudí, Belarús, Cuba, Chad, China, Guinea[26], Laos, Siria y, como territorios, Osetia del Sur y el Sáhara Occidental.

Esta lista de países elaborada por *Freedom House* está corroborada por otros estudios sobre la democracia de organizaciones o proyectos señalados, como Polity IV, *The Economist Intelligence Unit*, la Fundación Bertelsmann, Reporteros Sin Fronteras y el Banco Mundial, que llegan a conclusiones similares a pesar de emplear diferentes metodologías y variables de democratización. Así, Polity IV analiza las características y los cambios de los regímenes políticos en el mundo desde 1800 hasta la actualidad y propone un índice de tendencia de gobierno o de autoridad por país que evalúa la democracia y autoritarismo de cada Estado, clasificando a 164 países del mundo desde 1946 hasta la actualidad en una escala que va de 10 (democracia plena) a -10 (máximo autoritarismo), en tres categorías (democracia, anocracia[27] y autocracia) y cinco grupos: democracia plena (10), democracia (9 a 6), anocracia abierta (5 a 1), anocracia cerrada (0 a -5) y autocracia (-6 a -10). El índice de Polity IV sitúa por ejemplo a Guinea Ecuatorial con -5 como anocracia cerrada; a Myanmar con -6; a Belarús, Cuba, Libia, Siria, Laos, China y Eritrea con -7 como autocracias; a Turkmenistán y Uzbekistán, casi con la peor nota posible, -9, también como autocracia; y a Arabia Saudí con -10. Somalia figura como Estado fallido con -77! y con resultados más positivos que *Freedom House*, Chad y Sudan con -2.

El índice de democracia de *The Economist Intelligence Unit* (2011b) del 2010 comprende 60 indicadores agrupados en cinco categorías más amplias que la lista de *Freedom House*, tales como procesos electorales y pluralismo, el funcionamiento del gobierno y la cultura política, y clasifica de 0 (menos democracia) a 10 (más democracia) a 167 países en cuatro grupos[28]: democracias plenas, democracias defectuosas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. Entre los regímenes autoritarios figuran los países que *Freedom House* denomina «lo peor de lo peor» pero en diferentes posiciones; por ejemplo: Cuba (121), China (136), Sudán (151), Laos (156), Libia (158), Guinea Ecuatorial y Arabia Saudí (160), Myanmar (163), Uzbekistán (164), Turkmenistán (165), Chad (166) y Corea del Norte (167 y último de la lista). Somalia no figura, probablemente porque es un Estado fallido y en descomposición. Belarús es el único país europeo entre los regímenes autoritarios y ocupa la posición 130; por lo tanto, por detrás de Cuba en esta clasificación.

El Índice Bertelsmann de Transformación del 2010 (Bertelsmann Stiftung, 2010) establece una escala de 1 (menos) a 10 (más) que evalúa los niveles de desarrollo de 128 países del mundo según su grado de transformación política hacia la democracia, y

[26] Guinea desaparece de la lista en el informe de *Freedom House* de 2011. En efecto, en el 2010 se celebraron las primera elecciones democráticas tras un golpe de Estado que terminó con el régimen militar y generó un conflicto civil. A partir del 2011, el país ha pasado a ser considerado como parcialmente libre. Véase el informe de *Freedom House* del 2011, extraído el 09/01/14 de: http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/WorstOfTheWorst2011.pdf.

[27] El concepto de anocracia no existe en español, pero Polity IV lo utiliza para describir un estadio intermedio entre los sistemas democráticos y autoritarios. Véase «Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2010», extraído el 08/05/12 de: http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.

[28] Por información, España figura en el puesto 18, entre Estados Unidos (17) y el Reino Unido (19). Grecia (28), Italia (29) y Francia (31) aparecen en la categoría «democracia defectuosa», incluso por detrás de Cabo Verde (27) o Sudáfrica (30).

transformación hacia una economía de mercado[29]. El índice divide los países en cinco categorías desde muy avanzados (más democracia y economía de mercado) a fallido o inmóvil. Así por ejemplo China figura en la posición 88, Arabia Saudí en la 90, Belarús en la 96, Libia en la 97, Cuba en la 102, todos ellos en la categoría de muy limitado; y Turkmenistán (115), Uzbekistán (120), Chad (122), Eritrea (125), y Myanmar (127), en la categoría de fallido o inmóvil. Guinea Ecuatorial no aparece en el índice. Los resultados son más reveladores según el índice de transformación política y confirman en gran medida el análisis de *Freedom House* en los casos seleccionados si no se considera la categoría *estatalidad*, que mejora el índice porque los regímenes autoritarios más severos tienen normalmente un mayor control del aparato del Estado. La categoría *estabilidad de las instituciones democráticas* es quizás un indicador más apropiado porque el nivel alcanzado en todos los casos seleccionados es el más bajo posible: 1 en Myanmar, Cuba y Uzbekistán, y 2 en Libia y Belarús.

La clasificación mundial de la libertad de prensa 2011-2012 de Reporteros Sin Fronteras (2012) ordena a 179 países del mundo según el grado de libertad de prensa, y todos los casos se encuentran entre los 25 peores del mundo, salvo Chad (111). Ninguno de estos países ha variado sustancialmente su posición con respecto a la anterior clasificación del 2010 (Reporteros Sin Fronteras, 2012). La clasificación se complementa con el informe anual del 2010 Reporteros Sin Fronteras (2010), que elabora un balance de la situación de la libertad de prensa en el mundo y encuadra los países según cinco categorías que van desde *una situación buena* a *una situación muy seria,* pero no los numera en una lista. La categoría *situación muy seria* engloba a regímenes autoritarios más duros e incluye los casos seleccionados en esta tesis.

Finalmente, los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, y en particular de voz y rendición de cuentas[30] —que miden los derechos humanos, políticos y civiles y, por lo tanto, son más representativos para la democratización— analizan a 212 países y territorios del mundo e incluyen los casos seleccionados entre los menos democráticos, todos en el percentil 0-10 de 0 a 100. El Banco Mundial logra estos resultados tras recabar y agregar los de los índices de otras organizaciones, incluidos los de *Freedom House*, *The Economist Intelligence Unit*, Bertelsmann de Transformación, y Reporteros Sin Fronteras. En las últimas posiciones figuran también —como cabía esperar dado que los datos son agregados de los índices ya mencionados— los países que *Freedom House* denomina «lo peor de lo peor», en las siguientes posiciones: Belarús (197), Sudán (200), Cuba (202), Guinea Ecuatorial (205), Libia (206), Somalia (207), Uzbekistán (208), Turkmenistán (210), Myanmar (211), y Corea del Norte (212 y último de la lista, con igual puntuación que Myanmar, 0 de 100 para el indicador voz y rendición de cuentas)[31].

---

[29] El índice no incluye a la mayoría de los países desarrollados, pero sí a algunos de la UE como la República Checa, Eslovenia y Estonia.

[30] Los otros cinco componentes de indicadores son la estabilidad política y la ausencia de violencia, que mide la posibilidad de amenazas violentas o cambios en el gobierno, incluyendo el terrorismo; la efectividad gubernamental que mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos; la calidad regulatoria, que mide la incidencia de políticas hostiles al mercado; el Estado de derecho, que mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial y la incidencia del crimen; y el control de la corrupción, que mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y a gran escala (y la captura del Estado por las élites). Véase una presentación exhaustiva de los indicadores y de sus resultados en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

[31] El Banco Mundial no clasifica a los países y territorios, pero es posible ordenarlos, como ha hecho el autor, en una tabla con los resultados de los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, extraídos el 13/01/11 de: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

Además, entre el universo inicial de 17 países (16 exceptuando Guinea) denominado «lo peor de lo peor» entre los regímenes autoritarios por *Freedom House*[32], se han aplicado —aparte de la relevancia para el *objeto de estudio*— los siguientes criterios para seleccionar los 6 casos o unidades de observación —Belarús, Cuba, Guinea Ecuatorial, Myanmar, Libia y Uzbekistán—:

- *La relación de los casos con las variables independientes o ejes de actuación*: de acuerdo con el diseño de sistemas más diferentes (Przewoski y Teune, capítulo 2, 1970), los casos seleccionados comparten la misma manifestación del fenómeno observado (baja capacidad democratizadora) pero son sistemas considerablemente distintos. Así, la selección incluye casos de países —más allá de su similitud como regímenes autoritarios más duros— muy diferentes y han suscitado por ello distintas respuestas europeas sobre las variables de actuación.
- *La representatividad geográfica*: la selección incluye el único caso europeo y americano de regímenes autoritarios más duros, dos africanos (uno árabe y otro del África ecuatorial) y dos asiáticos (uno de Asia Central y otro del sureste asiático). Esta selección permite comparar la acción exterior europea y sus relaciones con poderes regionales en varias zonas del planeta.
- *La consistencia*: todos los casos deben estar gobernados por un mismo tipo de régimen en un período de duración medio (1993-2010).
- *La viabilidad*: se ha optado por un número reducido de casos, 6 (de 16 posibles, un 37 % del total), para que el análisis comparativo fuera factible, suficientemente informativo, y proporcionara el tipo de control y variación necesarios para realizar un estudio completo del objeto de investigación.

En el Anexo I se explica cómo se ha realizado la selección de los seis casos de estudio según los criterios arriba mencionados.

La siguiente tabla resume y compara los resultados obtenidos en cada índice en los seis casos seleccionados en este trabajo:

Tabla 1.1. Resultados de los índices de democratización y los casos de estudio

	Organización					
País	**Freedom House - Índice de libertad**	**Polity IV - Índice de gobierno**	**EIU - Índice de democracia**	**Índice Bertelsmann de transforma-ción política**	**RSF - Libertad de Prensa**	**Banco Mundial - Indicadores de voz y rendición de cuentas**
Belarús	No Libre, 7,6	-7	3.34	3.34	168	7.1
Cuba	No Libre, 7,7	-7	3.52	3.47	167	4.3
Guinea E.	No Libre, 7,6	-5	1.84	Sin datos	161	3.3
Libia	No Libre, 7,7	-7	1.94	3.20	155	2.8
Myanmar	No Libre, 7,7	-6	1.77	1.72	169	0.5
Uzbekistán	No Libre, 7,7	-9	1.74	2.90	157	2.4

Fuentes: *Freedom House* (2010): año 2009 - Índice de 1 (más libre) a 7 (menos libre); primera categoría, derechos políticos; segunda categoría, libertades civiles. Polity IV Índice de tendencia de la autoridad (2010): año 2010 - Índice de gobierno de 10 (máxima democracia) a -10 (máximo autoritarismo) con las siguientes categorías: democracia plena (10), democracia (6 a 9), anocracia abierta (1 a 5), anocracia cerrada (-5 a 0) y autocracia (-10 a -6). Índice de democracia de Economist Intelligence Unit (2011b): año 2010 - índice de 10 (más libre) a 0 (menos libre) en base a cinco categorías: procesos electorales y pluralismo, el funcionamiento del Gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles; Índice Bertelsmann de Transformación 2010

[32] Esto es: Corea del Norte, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Myanmar, Libia, Somalia, Sudán, Turkmenistán y Uzbekistán con una nota de 7 en las categorías derechos políticos y libertades civiles y, Arabia Saudí, Belarús, Cuba, Chad, China, Laos, Siria con una nota de 7 o 6 en una de ambas categorías.

(2010): Período 2007-2009 - Escala de los niveles de desarrollo de países entre 1 (menos) y 10 (más) en base a su grado de transformación política y económica hacia la democracia y una economía de mercado. Transformación política resultado total de cinco categorías: estatalidad, participación política, Estado de derecho, estabilidad de las instituciones democráticas e integración política y social; La clasificación mundial de la libertad de prensa de Reporteros Sin Fronteras (2012): clasificación de 1 (más libertad) a 179 (menos libertad) de todos los países del mundo según el grado de libertad de prensa; Banco Mundial, indicadores de gobernanza en el mundo (2009): Año 2009 - Los indicadores agregados y actualizados cada año abarcan 212 países y territorios y se basan en 31 fuentes de datos diferentes – Escala de 0 (nivel más bajo) a 100 (nivel más alto).

Finalmente, organizaciones reconocidas en la defensa de los derechos humanos, como Amnistía Internacional (2010) o *Human Rights Watch* (2010), confirman igualmente en sus informes el análisis de los índices utilizados en esta tesis relativa a la grave situación de la democracia y de los derechos humanos en los casos analizados.

1.4.2. El método de investigación y de inferencia

Los procesos de democratización son muy complejos, las relaciones causales entre posibles variables enigmáticas[33] y la convergencia de variables o condiciones necesarias es aleatoria o impremeditada, por lo que la relación probabilística en general es incierta. Por estas razones, el método de investigación/observación escogido y aplicado es el analítico cualitativo comparativo, puesto que el tema de investigación y las variables de actuación no se prestan a técnicas de agregación e inferencia estadística, que no consideran habitualmente cuestiones de fondo, aspectos contextuales y cómo se tomaron y aplicaron las decisiones políticas en períodos a medio y largo plazo. El método de investigación y de inferencia sigue también las recomendaciones de George y Bennett (2005: ix), que consideran que las investigaciones de tipo cualitativo comportan, en general, una comparación cruzada de casos y un análisis de cada uno de ellos mediante el método de congruencia y de identificación de procesos.

La tesis estudia la deficiente contribución de la política europea de democratización en estos casos porque, en todos ellos, el impacto han sido reducido o mínimo a pesar de la retórica y la actividad europea. En este sentido, el objetivo de la tesis es esencialmente analítico y explicativo, y puesto que no ha habido una variación significativa en la variable dependiente —la capacidad democratizadora de la acción exterior europea—, el problema de investigación conlleva analizar el rendimiento de las políticas europeas, examinar por qué no han dado los frutos deseados en el período analizado a pesar de haber aplicado estrategias que combinaban diferentes variables de actuación, e identificar los factores que han anulado o imposibilitado las tentativas europeas de democratización. Para ello, la tesis realizará un análisis sistemático de la política seguida por la UE en cada caso, considerando si las medidas han sido reactivas o proactivas y cómo han variado tras acontecer coyunturas cruciales o momentos clave (*critical junctures*). Asimismo, se analizará si han seguido una estrategia compartida o específica sobre la base de mecanismos causales evidentes o subyacentes llevando a cabo actuaciones en cada variable independiente, si las actuaciones pueden ser consideradas significativas o no —esto es, las relaciones de causalidad que pueden revelar cambios apreciables en la política del Estado autoritario derivados de la política europea de democratización— y si han sido positivas (por ejemplo, la organización de elecciones) o negativas (por ejemplo un incremento de la represión) para la democratización. También se considerará el papel que cumplen las variables intervinientes en cada caso de estudio.

[33] Según George y Bennett (2005:116) la casualidad «enigmática», que es de muy difícil demostración, está caracterizada por interacciones complejas entre numerosas variables, relaciones de baja probabilidad, problemas de endogeneidad y efectos de retroalimentación.

Para examinar y codificar de manera comparada y estructurada las políticas de democratización europeas con los seis casos seleccionados, y con ello determinar y diferenciar las categorías de acción significativa positiva o negativa en cada una de las variables independientes del modelo de maximización diplomática, se ha elaborado un cuestionario no exhaustivo con preguntas relacionadas con las actuaciones europeas relevantes para cada variable. El cuestionario está elaborado siguiendo el método y marco analítico de investigación e incorporando preguntas elaboradas por McFaul *et al*. (2008b) y Free University Berlin (2008) en el proyecto de *Evaluación de las influencias internacionales de desarrollo democrático*. Un listado de las preguntas de este cuestionario se encuentran en el Anexo III. Además, y siguiendo el ejemplo de las propuestas de Levitsky y Way sobre las combinaciones de las acciones de las políticas occidentales sobre cada variable según su intensidad, y la probabilidad de que se produzcan procesos de democratización (véase Tabla 2.1 en el Capítulo 2), la tesis propone considerar la capacidad democratizadora de la acción exterior europea en el período de referencia (1993-2010), analizando de forma cualitativa la actividad europea y valorando la intensidad total alcanzada sobre una variable por caso de estudio en base a la siguiente tabla:

Tabla 1.2. Valores posibles de la capacidad democratizadora según la intensidad de las acciones europeas sobre las variables de actuación

Grado de intensidad	Capacidad democratizadora
++	**Posible**
+	**Posible (pero lenta)**
=	**Neutra**
-	**Limitada**
- -	**Remota**

Fuente: Elaboración propia siguiendo la tabla de Levitsky y Way (2005a: 35)

Se pretende, así, explicar la contribución realizada por las acciones de la UE por caso y variable en materia de democratización, según las propuestas del marco analítico de maximización de la acción exterior. Analizar de manera comparada las actividades sobre cada variable, y valorar la capacidad democrática de estas actividades, permite examinar cómo la UE ha relacionado las tres variables en un coctel o mezcla de acción exterior y la dinámica de las variables en el tiempo; es decir, cómo en un espacio amplio de tiempo (1993-2010) las variables van ganando o perdiendo su significado según se desarrollan los acontecimientos políticos en estos países y en la UE (esto es los vaivenes y las acciones de la política europea y de los casos seleccionados), y finalmente determinar las causas del poco rendimiento o éxito alcanzado. Asimismo, cabe señalar que la tesis considera que los valores alcanzados por la actividad europea por cada variable son intrínsecos a la capacidad misma de democratización de cada variable, y que por lo tanto no son comparables. Por ejemplo, un acuerdo de cooperación económica bien dotado económicamente debería ser más significativo para la democratización que un análisis estratégico que aborde adecuadamente la cuestión de la democratización[34].

En relación con las fuentes manejadas y a la técnica y recogida de datos para su análisis, el trabajo combina técnicas variadas y ha manejado y analizado datos sobre la política europea de democratización llevada a cabo en el período 1993-2010 con los casos

[34] De este modo, un valor igual de la estrategia de influencia en un caso determinado no tiene que ser igualmente significativo para la democratización que un mismo valor de la estrategia de vinculación. De hecho, Levitsky y Way consideran que las actividades sobre la variable vinculación son más relevantes para la democratización de los casos que las actividades sobre la variable influencia.

seleccionados de fuentes primarias (principalmente, documentos y legislación de las instituciones de la UE; discursos, preguntas y debates parlamentarios, y entrevistas en profundidad) a fin de establecer los puntos de vista y motivos de las instituciones y de los actores más importantes; se han usado asimismo fuentes secundarias (principalmente libros y artículos de expertos, informes de organizaciones no gubernamentales y artículos de prensa), para contextualizar el estudio y revisar la literatura más relevante sobre estos regímenes autoritarios. En este sentido, la tesis sigue una estrategia extensiva y trata de diversificar las fuentes y las técnicas de recogida de datos en la medida de lo posible. Una lista de fuentes principales primarias y secundarias está incluida en el Anexo IV.

Por otra parte y en aras de asegurar la uniformidad de tratamiento de los casos, las entrevistas realizadas en la investigación se han acogido a un mismo patrón para obtener una recopilación de datos suficientemente estándar, siguiendo el modelo comparativo estructurado enfocado (*method of structured, focused comparison*). Sin embargo, cabe señalar que no se ha entrevistado a los representantes de los Gobiernos de los países analizados dado que el objetivo de la tesis es examinar cómo la UE ha pretendido terminar con los regímenes políticos a los que precisamente representan. Las políticas de democratización instigan un cambio de régimen desde fuera —incluso si lo que hacen es apoyar a actores internos para que inicien dicho cambio— y son una amenaza para el régimen en cuestión. Se ha considerado también que las entrevistas a representantes del Gobierno correrían el riesgo de convertirse en discusiones ideológicas y no se ha pretendido hacer entrevistas sin revelar el objeto de estudio. Teniendo esto presente, se ha intentado establecer lo que piensan los Gobiernos sobre la actuación de la UE o (EE.UU.) examinando fuentes primarias, como declaraciones o comunicados de prensa de los regímenes estudiados, o secundarias, como artículos de prensa, para completar así la ausencia de entrevistas a representantes de los regímenes. Una lista no exhaustiva de preguntas realizadas y de las personas entrevistadas están incluida en los Anexo V y VI respectivamente.

1.5. La viabilidad del proyecto de investigación: Apuntes y consideraciones

Las políticas de democratización, como las políticas exteriores en general, son muy complejas, están sujetas a muchas variables y marcos contextuales únicos y mudables, y a los efectos de la causalidad múltiple o *equifinality*; esto es, a varias alternativas causales para un mismo resultado que genera precisamente la combinación de actuaciones sobre diferentes variables[35]. La promoción de la democracia es un arte muy incierto (Epstein, Serafino y Miko, 2007: 15) y, como señala Carothers (2002), los procesos de transición a la democracia no son automáticos, sino que la democratización es a menudo discontinua y pueden producirse regresiones, por lo que la política de democratización occidental debe aplicar enfoques nuevos y específicos para cada caso. Así, los procesos de liberalización y de transición democrática pueden dar lugar a resultados muy dispares y también están sujetos a los anhelos de la incertidumbre[36], como señala Schmitter (2010: 3), que cita lo siguiente de *El Príncipe,* de Maquiavelo, para ilustrar esta circunstancia:

[35] Por ejemplo, el estudio de Elman, M.F. (ed.) (1997), «Paths to Peace: Is Democracy the Answer?», Cambridge, MIT Press, esgrime el fenómeno de causalidad múltiple para suponer que existen varias maneras de alcanzar la paz desde la democracia.

[36] O la contingencia. Por ejemplo, Bellin (2008) afirmó en su reseña del libro de Tamara C. Wittes sobre la política de democratización norteamericana con los países árabes, que este exageraba con la posibilidad de que se produjera un colapso de regímenes en el mundo árabe, porque estos habían tenido mucho éxito en rechazar todas las amenazas posibles contra sus regímenes mediante la represión, la cooptación y la fragmentación. Y así también lo creyeron la UE, EE.UU. y estos regímenes que no anticiparon las revueltas que liquidaron regímenes tan arraigados y aceptados por Occidente como los de Ben Ali en Túnez, en Gaddafi en Libia o Mubarak en

«Pues debe considerarse que no hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de manejar, que el introducir nuevas leyes: el innovador se transforma en enemigo de todos los que se beneficiaban de las leyes antiguas, y no se granjea sino la amistad tibia de los que se beneficiarán con las nuevas»[37].

Asimismo, la evaluación de las políticas de democratización es un empeño complicado y los modelos de examen hasta ahora desarrollados están todavía en curso y a menudo incompletos[38]. Así Art (2012: 353) señala que los mecanismos causales que relacionan las variables de actuación de las políticas de democratización deben ser mejor definidos, que la evidencia presentada para examinar las hipótesis debe ser mejorada y que todavía es necesario examinar con más detenimiento los mecanismos que utilizan los regímenes autoritarios, por ejemplo sus instrumentos coercitivos, para mantenerse en el poder. Desde esta perspectiva, Magen (2009: 18) cuestiona que el muy citado estudio cuantitativo de Finkel *et al*. (2006) sobre el impacto de la asistencia para la democracia de los Estados Unidos en el período 1990 a 2003 —que concluye que la política norteamericana de la agencia USAID tuvo un impacto positivo claro y significativo para la democratización, mientras que la ayuda de otras organizaciones norteamericanas y no norteamericanas para la democratización fue estadísticamente no significativa[39]— no examina la causalidad o relación entre la influencia externa y los procesos de cambio doméstico en los casos estudiados. Bermeo, N. (Capítulo 5, en Burnell y Youngs, eds., 2010) también cuestiona los trabajos de Finkel *et al*. tras considerar la relación negativa entre la ayuda norteamericana para la democratización y la ayuda militar.

Por su parte, Vinter y Knox (2008: 163) consideran que existen tres dificultades inherentes a la hora de evaluar la actividad diplomática: su frecuente ambición por el plazo largo[40], el desafío de medir conceptos que pueden ser intangibles (por ejemplo, confianza o relaciones mejoradas), y el problema de constatar cambios perceptibles a las propias actividades. Vinter y Knox (2008: 168) además afirman que la cuestión de la atribución es el desafío más difícil, pero que lo que realmente importa es la contribución, más que la atribución, porque las actividades diplomáticas nunca operan de forma aislada. Vinter y Knox

---

Egipto. Véase Wittes, T.C. (2008), «Freedom's Unsteady March: America's Role in Building Arab Democracy», Brookings Institution Press.

[37] Maquiavelo, N. (1999: 28), «El Príncipe», Capítulo VI, Elaleph.com, edición electrónica extraída el 27/01/11 de: http://dspace.universia.net/bitstream/2024/343/1/El+principe+-+Nicolas+maquiavelo.pdf.

[38] Véase una exhaustiva relación de las últimos tentativas para desarrollar herramientas e indicadores con los que evaluar las políticas para la promoción de la buena gobernanza, incluidos los perfiles de gobernanza de la Comisión Europea realizados sobre la base de las evaluaciones «KKK» del Instituto del Banco Mundial, en Governance Indicators, Ministère des Áffaires Étrangèrs et Européennes, France, extraído el 27/10/10 de: http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development-and-humanitarian-action_2108/international-stakes_2706/aid-efficacy_5742/governance-indicators_9625.html. Véase también un examen de la metodología aplicada para evaluar la efectividad de los programas de apoyo a la democracia en: IDEA y SIDA (2007), «Evaluating Democracy Support, Methods and Experiences», extraído el 13/11/13 de: http://www.idea.int/publications/evaluating_democracy_support/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=22310, y una relación de los métodos de evaluación de gobernanza a nivel internacional, y de las dificultades y dilemas a los que tienen que hacer frente estas evaluaciones en Meyer (2009).

[39] Finkel *et al*. (2006: 7-12) realizan igualmente una relación exhaustiva de las evaluaciones y estudios de impacto más notables de las políticas de democratización norteamericanas, y subrayan que, hasta el momento, las evaluaciones del impacto de las políticas de democratización han sido escasas, y que en general los estudios han sido cualitativos y concluido que el impacto ha sido negativo, aunque estudios cuantitativos como el suyo han sido capaces de mostrar resultados positivos cuando se disgrega la ayuda para la democratización de otros tipos de ayuda.

[40] Y ponen como ejemplo una cita del Profesor Nick Cull que señalaba que los intentos de evaluar la diplomacia cultural se asemejan a un técnico forestal que trata de medir cada mañana cuánto han crecido los árboles a lo largo de la noche. Véase Vinter y Knox (2008:164) y la obra referenciada en Cull, N.J. (2007). *Public diplomacy: lessons from the past*, Los Angeles: University of Southern California, April.

(2008:168) ilustran esta situación con una cita de Colin Wilding (2007) que señalaba que «es seguramente posible demostrar que las actividades de diplomacia pública han hecho una contribución positiva, incluso si la magnitud del efecto no puede cuantificarse con precisión»[41].

McFaul *et at.* (2008a: 7-10) y Magan (2009: 16-18) también sostienen que los procesos de evaluación de las políticas y de la eficacia de los instrumentos de democratización son complejos e identifican cinco dificultades o deficiencias principales: (1) Aislar los efectos de los factores externos requiere evaluar también los factores internos de los procesos de cambio democrático; en otras palabras, en general los factores externos e internos no operan de manera independiente, sino que están interrelacionados; (2) Los estudios sobre la democratización se centran sobre todo en la oferta de democratización, en los intentos de democratización de agentes internacionales individuales, y rara vez examinan de forma sistemática e integrada el conjunto de agentes; por ejemplo, tanto la UE como EE.UU. y las organizaciones internacionales que moldean y marcan el contexto internacional favorable a la democratización; (3) Los estudios sobre las influencias externas y los procesos de democratización son parciales y desconectados, y requieren análisis que combinen varias regiones geográficas; (4) Los estudios tienden a examinar casos exitosos de democratización, pero es necesario analizar también fracasos para evitar sesgos en las selección de casos[42]; y (5) Las variables causales o independientes que intervienen en las diferentes etapas de procesos de democratización, como la liberalización o la consolidación democrática, no tienen por qué ser iguales y el contexto particular de cada caso también es relevante y debe ser analizado. «En realidad el mismo grupo de variables independientes (tanto externas como internas) pueden tener un impacto muy diferente en el resultado de los procesos de democratización, dependiendo del tipo de resultados que se analice» (Magan, 2009: 17).

Así pues, dadas las dificultades inherentes que existen para analizar las políticas de democratización, la tesis expondrá que, según el modelo de maximización de acción exterior, la combinación de las variables o ejes de actuación debería ajustarse a las situaciones concretas de cada país en aras de mejorar el rendimiento posible de sus acciones, aunque incluso con ello no pudiera asegurarse el éxito de las políticas de democratización —puesto que existen otros factores en juego y procesos en marcha fuera de la influencia europea—. Esta situación dificulta también la comparación y el análisis relativo a los factores que influyen a la hora de promover procesos de democratización y posibles prescripciones generalizables una vez que se haya determinado por qué no han funcionado (prescripción) las políticas europeas. Identificar estos factores y explicar estos procesos requieren lo que George y Bennett (2005: 12) llamaron «la lógica del descubrimiento», en contraposición a «la lógica de la confirmación». Por esta razón, las posibles conclusiones son evidentemente contingentes y esencialmente relevantes para los casos estudiados, y no tanto para otros como son los regímenes híbridos, en los que las actuaciones europeas han sido más estudiadas que en los regímenes autoritarios más severos.

De otra forma, la capacidad no debería ser descrita simplemente como variable dicotómica binaria, según si su aportación fuera positiva o negativa; el grado en los procesos de democratización es muy relevante. Determinar o diferenciar las categorías de acción significativa positiva o negativa; es decir, la codificación de las políticas de democratización,

[41] Wilding, C. (2007*).* «Measuring the effectiveness of public diplomacy: the UK approach», Paper presented to the Annual Conference of International Radio Broadcasters, November.

[42] Magan (2009: 18) atribuye esta situación a la necesidad que tiene la «industria» de la promoción de la democracia de justificar el gasto multimillonario de sus actividades, y pone como ejemplo el estudio de Finkel *et al.,* (2006).

es una dificultad añadida. Esta categorización de la acción europea, la diferenciación de sus actividades, se establece analizando con detalle las actividades europeas en cada variable y considerando si los resultados obtenidos han sido positivos o no, y a qué se deben. Con todo, dado que la tesis examina casos en los cuales la política europea ha fracasado hasta el momento[43], lo previsible es que las políticas obtengan resultados más negativos que positivos, aunque, como ya se ha observado, hay que insistir en que otros factores fuera del control de la UE también pueden ser determinantes.

Por lo demás, la tesis se acoge a la siguiente estructura: el capítulo 1 ha introducido la investigación y los planteamientos principales. El capítulo 2 presenta el modelo de maximización de acción exterior y examina el marco teórico analítico y sus variables. El capítulo 3 examina de qué manera la UE, como agente transformador, fomenta la democracia en terceros países, considerando los elementos principales de la política de democratización de la UE en el marco de la PESC y el enfoque que adoptan las instituciones. El capítulo 4 analiza los principales instrumentos de democratización de la UE y cómo se despliegan. Los capítulos del 5 al 10 examinan la política europea de democratización en los casos de Belarús, Cuba, Guinea Ecuatorial, Libia, Myanmar y Uzbekistán, aplicando el marco teórico de referencia, analizando la posición y actuación de la UE en cada caso y contrastándolos con la hipótesis planteada en la tesis. Por último, el capítulo 11 presenta las conclusiones y observaciones finales de la tesis sobre la política de democratización de la UE con los seis casos de estudio, haciendo hincapié en la coherencia y los límites de esta política en los casos seleccionados y, sobre esta base, la adecuación del marco teórico para el estudio de la capacidad democratizadora de la política exterior de la UE.

[43] Incluso el fracaso adopta diversas formas. George y Bennett (2005:85) señalan que George A.L. y Smoke, R. (1974). *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, Cambridge: Columbia University Press, identifican diferentes tipos de fracaso debido a la causalidad múltiple de los resultados de las políticas de disuasión militar norteamericanas en los casos que analizaron.

CAPÍTULO 2 . EL MODELO ANALÍTICO DE MAXIMIZACIÓN DE ACCIÓN EXTERIOR, LAS VARIABLES INFLUENCIA, VINCULACIÓN Y SEGURIDAD OCCIDENTALES, Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

2.1. El modelo analítico de maximización de acción exterior

El objeto de estudio de esta tesis, la variable dependiente, es la capacidad democratizadora de la acción exterior europea. Una política de democratización consiste, según la definición de Schmitter y Brouwer (1999:10), «en todas las actividades diseñadas, adoptadas, apoyadas y llevadas a cabo directa o indirectamente, de manera explícita y pública, por actores extranjeros para contribuir a la liberalización política y la democratización de regímenes autocráticos, o consolidar la democracia en países específicos beneficiarios»[44]. Para analizar la capacidad democratizadora de la UE, la tesis formula un modelo analítico de maximización de acción exterior que propone tres variables o ejes de actuación, o variables independientes, cuya intervención se supone que aumenta la posibilidad de las políticas de democratización de conseguir resultados positivos. Estas tres variables causales son: (1) la influencia, (2) la vinculación y (3) la seguridad occidentales.

De acuerdo con este modelo conceptual analítico —que está construido como una teoría topológica según las pautas desarrolladas por George y Bennet (2005: 235)[45]—, la combinación de las variables y su maximización —hipótesis de maximización de la acción exterior— aumentan la capacidad democratizadora para conseguir los resultados positivos. Es decir, cuanto mayor sea la actividad de una política exterior en cada variable, mayor será la capacidad democratizadora europea, el alcance de su actuación democratizadora, y con ello, su impacto real. Por ejemplo, una política de vinculación activa con unos planteamientos a medio o largo plazo y una financiación consecuente para alcanzar los objetivos fijados aumenta la capacidad democratizadora de la política exterior europea. De la misma forma, cuanto mayor sea la seguridad occidental, mayor será la capacidad de la política de democratización europea con un país concreto, y al contrario, cuanto más acusado sea el problema de seguridad de un país occidental, menor atención se dará a la democratización en su acción exterior y por lo tanto menor será su contribución e impacto para la democratización. En consecuencia, el modelo de maximización implica que el agente democratizador —en este caso la UE— debe desarrollar una estrategia de actuación que «generalmente requiere un conjunto de presupuestos relativos a las relaciones causales y las expectativas sobre comportamientos recíprocos reflejados en la línea de acción finalmente elegida», «y líneas de actuación operacionales para establecer programas de democratización que puedan tener un impacto positivo para la liberalización política del país en cuestión» (Schmitter y Brouwer, 1999: 22).

El modelo analítico integra además tres variables contextuales o intervinientes que influyen en la actividad europea con cada variable independiente. Estas variables intervinientes son: (1) las preferencias de los actores (por ejemplo, la actividad diplomática

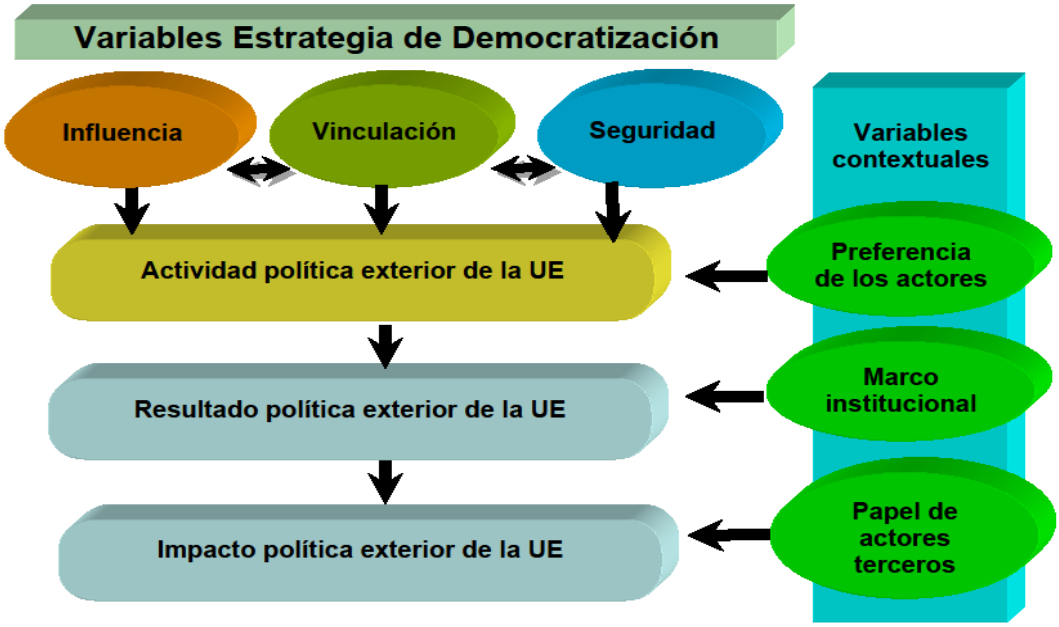
[44] En su definición, Schmitter y Brouwer (1999: 10-11) excluyen las actividades encubiertas de los actores externos como la diplomacia «silenciosa» o las actividades de los servicios secretos (que por razones obvias no pueden ser evaluadas debido a su naturaleza secreta), y actividades indirectas como campañas de alfabetización y de mejora de la salud y la promoción del desarrollo económico, no porque no contribuyan a la democratización, sino porque su naturaleza y sus objetivos principales son diferentes.

[45] George y Bennet definen una teoría topológica como una teoría que especifica variables independientes, establece las variables como categorías que el investigador analizará y evaluará, incluidos los procesos y los resultados que generan, y proporciona no solo hipótesis sobre cómo operan individualmente, sino también generalizaciones casuales sobre cómo y bajo qué condiciones operan en situaciones o configuraciones particulares para generar efectos en las variables dependientes precisadas.

bilateral de los Estados miembros con los países estudiados y las políticas propias de democratización de los Estados miembros); (2) el marco institucional decisorio (por ejemplo, el sistema de toma de decisiones de la política exterior europea y el impacto de la unanimidad); y (3) el papel de terceros actores (por ejemplo, la política de democratización de los EE.UU., la acción exterior de China o Rusia con los países estudiados o el papel de otras entidades como las ONG). Las variables intervinientes desempeñan además un papel positivo o negativo en cada caso, aumentando o reduciendo la capacidad democratizadora de la acción exterior.

Por otro lado, la diferenciación de las variables independientes y contextuales pretende identificar de manera más clara los objetivos y la dinámica de actuación de las relaciones entre la UE y los países en cuestión, y la función que cumplen cada una de estas variables en el objetivo de democratización. Asimismo las variables o ejes de actuación no son compartimentos estancos, sino que están interrelacionados. La UE puede tratar de vincular más estrechamente a un tercer país por razones de interés económico y de seguridad; por ejemplo, para asegurarse el suministro continuo de gas. Este interés económico puede ser mutuo o no, ya que el país en cuestión podría poner toda la voluntad de su parte para rehusar cualquier intento europeo de vinculación que vaya más allá de la mera relación comercial, como ha sido en los casos de Libia o Uzbekistán, que se analizarán más adelante. El siguiente gráfico ilustra el modelo y las relaciones entre sus variables:

Gráfico 2.1. Modelo analítico de maximización de acción exterior



Fuente: Elaboración propia sobre la base del modelo de toma de decisiones de la política exterior europea de Ginsberg (2001: 23)

2.2. Las variables influencia y vinculación occidentales

El modelo conceptual analítico de maximización de acción exterior está fundamentado en los trabajos de Levitsky y Way (2005a, 2005b, 2005c, 2007, 2010) sobre los regímenes autoritarios y los procesos de democratización tras el fin de la guerra fría. Levitsky y Way (2005a) exponen cómo las políticas que la comunidad internacional ha aplicado para impulsar

la democratización —como la presión militar y diplomática de EE.UU., la condicionalidad política y los programas de asistencia a la democracia— han sido generalmente confusas, y su impacto, desigual, y que los mecanismos mediante los cuales el entorno internacional impulsa cambios en los regímenes no han sido entendidos suficientemente. Levitsky y Way (2005b: 21, 2010: 42) señalan además que los resultados de las políticas de democratización de la UE, EE.UU. y de diferentes organizaciones internacionales (Banco Mundial, FMI etc.) han sido muy diferentes según de qué región o países se trate, siendo más exitosos en América Latina y Europa central y oriental que en África, Asia o la antigua Unión Soviética. Levitsky y Way tratan de explicar esta situación mediante un marco teórico que relaciona dos dimensiones o variables explicativas (influencia y vinculación con Occidente), con el cual examinan por qué «algunas regiones se han visto más directamente afectadas por las presiones democratizadoras occidentales que otras» (Levitsky y Way, 2005c: 2), y cómo han operado las políticas de democratización occidentales en el contexto internacional posterior a la guerra fría. De esta manera, Levitsky y Way plantean que los países y demás actores occidentales deben aumentar tanto su nivel de influencia como de vinculación con países no democráticos —hipótesis de maximización— para promover la democracia. Por el contrario, Levitsky y Way no consideran la seguridad una variable en sentido propio, como se explicará más adelante.

La variable influencia occidental

La primera variable independiente, la influencia occidental, plantea la vulnerabilidad de los Gobiernos nacionales a la presión exterior y la posibilidad de que suscriban las políticas de democratización de la UE (y EE.UU.), y aunque toma muchas formas, destacan principalmente tres: la presión diplomática, la condicionalidad política, y la amenaza y el uso de la fuerza militar (Levitsky y Way: 2002: 62, 2010: 40). La presión diplomática es una forma de persuasión e influencia a terceros Estados con la que se intenta cambiar el comportamiento de un Estado e incitarlo a democratizarse mediante intervenciones o actividades diplomáticas, sea de manera bilateral o multilateral; pueden incorporar en último lugar propuestas de incentivos y ventajas, o la imposición de sanciones. La presión puede ser abierta o pública, o discreta y entre bastidores. Puede ejercerse de forma directa (entre dos países) o indirecta (a través de organizaciones internacionales), y de arriba abajo (de un gobierno a una organización) o de abajo arriba (a través de ONG), según qué grupo sea beneficiado o perjudicado, pero en todos los casos busca cambiar el equilibrio doméstico de fuerzas en aras de promover procesos de democratización (McFaul *et al*., 2008b: 9). La condicionalidad es un tipo de influencia o medida de retorsión más exigente que la presión diplomática, por la cual un Estado u organización condiciona la concesión de un premio o incentivo (por ejemplo, apoyo político o financiero, ventajas comerciales, las garantías de seguridad, apoyo a la adhesión a una organización internacional como la OMC o la UE), o, en caso negativo, amenaza con sancionar a otro Estado si este no cumple con una serie de requisitos determinados por el primero que buscan promover o proteger la democracia (McFaul *et al*., *ibíd.*). La amenaza y uso de la fuerza militar es la forma más directa y coercitiva de influencia, que concurre a avenirse a cambios democráticos a los regímenes que conculcan la democracia. Un ejemplo notable es la intervención militar internacional, liderada por Francia y el Reino Unido, contra el régimen del coronel Gaddafi en Libia en el 2011. Las dificultades para llevar la democracia a Irak o Afganistán con garantías de éxito ilustran, sin embargo, los límites de este tipo de influencia cuando el país afectado no comparte objetivamente el objetivo de democratización.

La lógica que sigue la influencia es la «lógica de la consecuencia». Según esta, la parte afectada reaccionará a las propuestas o acciones occidentales tras efectuar un cálculo racional coste-beneficios y ponderar cuál es la alternativa más ventajosa o apropiada para su causa e

intereses. Por ello es importante que la influencia sea lo suficientemente proporcional, creíble, duradera y aplicada con la determinación necesaria (por parte del agente ejecutor) para que tenga éxito. Un ejemplo de cómo la UE ha ejercido su influencia con cierto éxito es su política de ampliación. Vachudova (2005) argumenta que la UE ha aplicado su influencia, primero de manera pasiva designando a los países interesados como candidatos a la adhesión y, más tarde, de manera activa mediante las negociaciones de adhesión, para promover un cambio democrático profundo en estos países. En el caso de los Balcanes occidentales Vachudova (2006: 5) ha analizado, asimismo, cómo la UE ha tratado de reforzar la posición de las fuerzas políticas democráticas y de convertirlas al europeísmo en oposición a las fuerzas autoritarias, pero también admiten que los incentivos de adhesión no son fácilmente generalizables.

Levitsky y Way (2005b, 2010) citan tres factores que definen la vulnerabilidad de un país:

- *El tamaño y la relevancia económica y política*; Los Gobiernos de países pobres y pequeños son más vulnerables que los de los países con recursos económicos considerables o poderosos ejércitos, que tienen más medios para hacer frente a posibles políticas occidentales como las sanciones o la amenaza militar; es decir, no es lo mismo tratar con China o Rusia que con Nicaragua o Mozambique.
- *La importancia de los intereses económicos, estratégicos o de seguridad occidentales*. Estos intereses fijan las motivaciones de la política exterior de los países occidentales, su predisposición a tolerar gobiernos autocráticos y a obviar la falta de libertades. Por ejemplo, Levitsky y Way (2005c: 7) consideran que el predomino de las exportaciones de petróleo como fuente de divisas «facilita una mayor concentración del poder, permiten comprar a la posible oposición y crear extensos y eficaces aparatos represivos que supriman la disensión». Por todo ello, el petróleo representa un elemento fundamental de estabilidad autocrática y de pérdida de influencia occidental, dada la dependencia de los países importadores.
- *Apoyo externo*. La existencia de un poder regional que presta apoyo alternativo suficiente al régimen dictatorial o cuya élite económica tenga intereses significativos en el país gobernado por un régimen dictatorial; por ejemplo, Sudáfrica en el caso de Zimbabue o Rusia en el de Bielorrusia. En esta situación estaríamos frente a casos de influencia negativa, o de «caballeros negros[46]».

A tenor de estas cuestiones, Levitsky y Way (2005c: 2, 2010: 41) consideran que la influencia occidental afecta la capacidad de reacción de los regímenes autoritarios contra las presiones democratizadoras occidentales y el coste de mantener el régimen autoritario, y proponen que la UE y los EE.UU. «centren sus esfuerzos en tomar medidas que *aumenten* más que *disminuyan* la integración occidental» de los países, como incentivar reformas y apoyar a la oposición, y solo en última instancia adoptar medidas como las sanciones, pero dirigidas sobre todo a las élites de los regímenes». En este sentido, Levitsky y Way (2005c: 9) señalan que las sanciones comerciales o económicas de carácter general suelen ser desastrosas, especialmente en países ya de por sí aislados y con pocos vínculos con los países occidentales, porque suelen legitimar y con ello reforzar el régimen vigente. Levitsky y Way (*ibíd.*) abogan, en cambio, por las sanciones «inteligentes» dirigidas contra un grupo pequeño de la élite superior del régimen —por ejemplo, la prohibición de visados o la congelación de cuentas bancarias en el extranjero—, que «envían al mismo tiempo una señal clara a las élites media y baja, que dichas acciones no afectarían a otros procesos de aumento de la vinculación», y a la

[46] En inglés «black knights», tal como Levitsky y Way (2010: 41) designan a Rusia, China, Japón o Francia en algunos casos.

oposición interna al régimen, de que los países de Occidente presionan y actúan para promover la democratización.

Asimismo, la influencia —y vinculación mediante cooptación— como proceso progresivo a medio y largo plazo no solo define la relación entre Estados, sino también entre los Estados y las organizaciones internacionales a las que estos pertenecen. Según Pevehouse (2002a: 522, 2002b), las organizaciones internacionales también ejercen un poder de influencia normativa o de adhesión incondicional a los valores de la organización; mediante presiones diplomáticas y económicas que deslegitimizan las acciones de los regímenes y aumentan la visibilidad de la violación de los derechos humanos; y mediante la socialización de las élites del régimen en cuestión. El caso más citado en estas circunstancias es, de nuevo, la política de ampliación de la UE, aunque la OEA tiene cada vez más influencia en este sentido, como se demostró tras el golpe de Estado en Honduras en el 2009. En otros casos, por ejemplo los de ASEAN o la UA, es más difícil de suponer dicha influencia democratizadora para sus miembros no democráticos.

Levitsky y Way (2005a: 1, 2005b: 22, 2010: 70-71) afirman, no obstante, que la influencia occidental es una condición necesaria pero no suficiente para fomentar la democracia con ciertas garantías de éxito, porque, en general, Occidente no ha demostrado la suficiente voluntad política colectiva y la capacidad de sanción y seguimiento para llevar a cabo políticas de democratización más consecuentes (véase el caso de África)[47]. Asimismo, las políticas de democratización de la UE y EE.UU. han tenido escaso éxito porque la condicionalidad ha sido aplicada sin rigor y coherencia, de forma selectiva —normalmente en países pobres, muy dependientes de la ayuda exterior y marginales desde un punto de vista estratégico o económico—, y la ayuda se ha centrado por ejemplo, más en la organización y observación de procesos electorales[48] que en abordar cuestiones más difíciles, como el respeto de los derechos civiles fundamentales, la garantía de la pluralidad política y el control civil de los militares (Levitsky y Way, 2007: 52). En estas circunstancias, los dictadores y autócratas han comprendido que la democracia no es una condición necesaria para mantener su prestigio internacional y puedan permitirse incluso organizar elecciones pluripartidistas sin democratizar verdaderamente el país (Levitsky y Way, 2005b: 30).

La variable vinculación con Occidente

La segunda variable, la vinculación con Occidente, designa la densidad de vínculos o lazos históricos, políticos, económicos, organizativos, sociales y de comunicación con la UE (y EE.UU.)[49], «que difuminan las diferencias entre la política nacional e internacional, transformando expectativas internacionales en demandas nacionales» (Levitsky y Way, 2005a: 14) y contribuyen a la liberalización de los regímenes autoritarios. La vinculación —que en cierta forma es un objetivo constructivista que refleja «la lógica de lo apropiado»[50]— tiene múltiples causas, entre las cuales están la proximidad geográfica con otras democracias, factores históricos como lazos fruto de la colonización, y procesos a largo plazo de desarrollo económico e integración social, afinidades religiosas o lingüísticas. Además, trata de aumentar el coste de abusos autoritarios, al menos, de las siguientes cuatro maneras:

[47] De nuevo, la excepción más notable es la política de ampliación de la UE, que combina vinculación e influencia y fomenta procesos de consolidación democrática en los países candidatos. Véanse Pridham *et al.* (1994) y Pridham (2007).

[48] Fenómeno que la literatura de la democratización denomina «electoralismo».

[49] Levitsky y Way (2005a, 2010) reconocen desarrollar el concepto de vinculación a partir de los trabajos de Pridham (1991), Whitehead (1996) y Kopstein y Reilly (2000).

[50] Esto es, la estructura y normas sociales e institucionales tienen a medio y largo plazo efectos constitutivos e influyen y cambian en las preferencias de los actores (Risse, 2004).

- Una mayor vinculación implica una mayor atención mediática; aumenta la visibilidad de los abusos, lo que reduce que pasen inadvertidos[51]; los convierte en «noticia» y suscita una mayor presión de organizaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos occidentales contra un régimen autoritario.
- Aumenta la probabilidad que los Gobiernos occidentales tomen medidas en respuesta a los abusos de la autoridad, puesto que están más sujetos a las presiones y protestas de grupos defensores de los derechos humanos y la democracia; toman conciencia de que tienen más intereses en juego y de que el impacto de la instabilidad política es más visible e inmediato[52].
- Promueve la interdependencia e integración económica, y una élite y grupos más favorables a las reformas democráticas. Estos grupos comprenden cómo funcionan las instituciones democráticas, demandan mantener buenas relaciones con las democracias occidentales, y normalizar y equiparar su situación política, por ejemplo, para evitar el aislamiento o las sanciones que ponen en peligro sus contactos empresariales, concesiones o inversiones con Occidente.
- Puede fomentar el pluralismo político y legitimar la oposición, provocando con ello un nuevo equilibrio de poder entre las élites gubernamentales y la oposición. La financiación y el apoyo organizativo de los Gobiernos, partidos u ONG occidentales sirven para que la oposición pueda desarrollarse y aumentar su apoyo popular (Levitsky and Way, 2005c: 7). De esta forma, «a medida que las instituciones civiles de la sociedad se fortalecen en relación con la dictadura, entonces, sin importar lo que quieran los dictadores, la población está construyendo de manera creciente una sociedad independiente fuera del control de aquella» (Sharp, 2003: 71).

Levitsky y Way (2005a: 10, 2005b: 23 y 24, 2005c: 2, 8-9, 2007: 62 y 2010: 43) destacan cinco áreas de actividad que contribuyen a aumentar la vinculación de los regímenes autoritarios —que las democracias deberían promover de forma deliberada como «caballo de Troya» (Légaré, 2007: 507)—, y plantean las siguientes recomendaciones:

- *Económica*: reducir las barreras comerciales y promover los intercambios comerciales, inversiones y créditos.
- *Diplomática o geopolítica*: estrechar lazos diplomáticos con los países occidentales, fomentar su participación en alianzas, tratados y organizaciones internacionales.
- *Sociales*: incrementar los intercambios educativos universitarios y profesionales con el propósito de dar a cada miembro de los gobiernos nacionales la oportunidad de estudiar y trabajar en Occidente. Abrir fronteras para fomentar y aumentar el turismo y la migración laboral.
- *Comunicaciones*: promover la expansión de las tecnologías de la información (por ejemplo, facilitar el acceso a medios de comunicación como Internet) y la presencia de medios extranjeros.
- *Sociedad civil transnacional*: ampliar todo tipo de contactos entre gobiernos y con la sociedad civil y la oposición, como ONG, iglesias, partidos o fundaciones políticas, etc.

Al mismo tiempo, Levitsky y Way (2007: 63) precisan que, si bien estas medidas en un principio podrían parecer inútiles, a medio o largo plazo fomentarán grupos más integrados y proclives a la democratización y contribuirán a estrechar lazos con Occidente, sentando con ello bases más sólidas para el desarrollo estable de la democracia. Se trata, como apunta Sharp

[51] Levitsky y Way (2005c: 5) ponen como ejemplo cómo las autoridades de Uzbekistán fueron capaces de limitar el debate internacional y las posibles condenas públicas durante la represión de Andijan en mayo del 2005.
[52] Como ejemplo Levitsky y Way (2005c: 5) contrastan cómo la vinculación con Occidente indujo la intervención militar en las guerras de los Balcanes, pero no en los conflictos de Transnistria o de Ruanda.

(2003: 64), de «defender la existencia y autonomía de los grupos políticos, económicos y sociales así como a las instituciones fuera del control de la dictadura… Estos centros de poder proporcionan las bases institucionales desde las cuales la población puede ejercer presión o resistirse a los controles dictatoriales».

La variable vinculación es, por lo tanto, una variable agregada que asocia varios factores y procesos de actuación, que contribuyen a la difusión, socialización y contagio de normas de los países democráticos a los actores de los regímenes autoritarios (Freyburg, 2009) y que, por tanto, pretende trasformar y cambiar las preferencias de estos últimos, tras predisponerlos a la democratización. La vinculación es una forma de impulsar la liberalización de los regímenes autoritarios «desde fuera», una práctica de poder blando[53]. En este sentido, Deudney y Ikenberry (2009) señalan que la interdependencia económica y el correspondiente desarrollo de la gobernanza económica que desencadena la misma mundialización aumentan los incentivos fuertes para la liberalización y la democratización de los regímenes autoritarios, incluso en los casos de Rusia y China.

Entre los factores que definen la vinculación, la proximidad geográfica con Occidente es el más importante ya que, tal como afirman Levitsky y Way (2005a: 10 y 11, 2010: 45), los países vecinos o en la vecindad o región de UE o EE.UU. tienen en general más vínculos económicos, gubernamentales, intercambios comerciales o migratorios, etc., con Occidente[54]. Levitsky y Way también estiman que «la amplitud de vínculos con Occidente se ve afectada de manera importante por factores internos», entre los cuales el más importante es el desarrollo económico, «que se refleja en una mayor integración económica, más desplazamientos internacionales y mejor educación» (Levitsky y Way, 2005c: 8). En la otra cara de la moneda, Levitsky y Way (2005b, 2005c, 2010) constatan que un nivel bajo de vinculación modera los incentivos occidentales para promover el desarrollo democrático y socava el desarrollo de movimientos internos a favor de la democracia y de las buenas relaciones con Occidente. Además, un nivel bajo de vinculación reduce la probabilidad de una respuesta internacional contra posibles abusos autoritarios y fomenta un contexto internacional más permisivo con los autócratas.

McFaul *et al.* (2008b: 10) presentan otra circunstancia agravante para la democratización, «la vinculación negativa»[55] como el reverso de la vinculación occidental; es decir, la vinculación que podrían ejercer países autoritarios que representen un poder regional o mundial, como China o Rusia, con otros países autoritarios menos poderosos para contrariar los procesos de democratización en cada una de las dimensiones de la vinculación anteriormente citadas. Por ejemplo, el presidente ruso Vladimir Putin ha formulado el concepto de «democracia soberana» para justificar el autoritarismo de su gobierno y defenderlo como modelo de desarrollo político para las élites de la región, denunciar la injerencia occidental y proporcionar apoyo implícito y explícito a los gobiernos autoritarios bajo su influencia (Boonstra, 2009: 71) (Laruelle, 2009: 5). Tolstrup (2009) también sostiene que la política exterior de Rusia constituye una influencia y una vinculación negativa para la democratización, al aplicar, por ejemplo, una política arbitraria de precios a la exportación de gas y petróleo. En efecto, Levitsky y Way consideran que la debilidad de los vínculos sociales,

[53] Levitsky y Way (2005a: 14) citan explícitamente a Nye (1990: 181), que definió el concepto de poder blando como la habilidad para establecer preferencias y conseguir que otros quieran lo que uno quiere, como una forma de influencia ideológica y cultural.

[54] Ya antes Kopstein y Reilly (2000) habían puesto de relieve que la proximidad geográfica de los antiguos países comunistas con Occidente cumplió un papel positivo —o negativo, según el caso— en la transformación y la democratización de dichos países.

[55] Que Diamond (2008) califica como Estados predadores, y Burnell (2010), como promoción de la autocracia.

económicos, intergubernamentales y medios de comunicación con Occidente, por una parte, y la influencia y vinculación de Rusia, por otra, explican en parte el relativo fracaso de la democracia en el caso de los países de la antigua Unión Soviética.

Habida cuenta de las anteriores consideraciones, Levitsky y Way (2005a: 16, 2005c: 31, 2010: 50-54) afirman finalmente que cuando la influencia y la vinculación son limitadas o bajas, las posibilidades de un gobierno autocrático estable son mayores, puesto que los regímenes dictatoriales están poco o nada expuestos a la presión internacional, e incluso graves violaciones de los derechos humanos no incitan respuestas apropiadas de Occidente. En estas situaciones, Levitsky y Way (2005b: 31) añaden que la democratización es improbable si no surge una oposición doméstica fuerte contra el régimen. En el caso de una influencia alta pero una vinculación baja, Levitsky y Way (*ibíd.*) argumentan que el contexto internacional no contribuirá ni a estabilizar el régimen dictatorial ni a democratizar el país. Una influencia alta dificulta la continuidad de un régimen dictatorial pero, dado que la condicionalidad política es aplicada de manera inconsistente, muchos dictadores podrán evitar sanciones y presiones democratizadoras, tanto internas como externas. Tras ello, Levitsky y Way (2005a: 16 y 17) consideran que la democratización es más probable cuando hay una influencia y una vinculación altas, dado que los regímenes dictatoriales son más vulnerables a la presión externa e interna, y el coste de ignorar o luchar contra las demandas de democratización es mayor. Por último, Levitsky y Way (*ibíd.*) creen que la democratización también es posible en casos donde existe una influencia baja y una vinculación alta, aunque los procesos de democratización son más lentos. La clave está en la fuerza de la oposición interna y en los incentivos que existan para el cambio, tanto para los individuos del régimen como de la oposición. La siguiente tabla resume e ilustra las combinaciones de las acciones de las políticas occidentales sobre cada variable según su intensidad y la probabilidad de que se produzcan procesos de democratización:

Tabla 2.1. Probabilidad de una democratización según la intensidad de las variables de actuación

Variables		**Vinculación**	
		+	-
Influencia	+	**Posible**	**Limitada**
	-	**Posible (pero lenta)**	**Remota**

Fuente: Elaboración propia siguiendo la tabla de Levitsky y Way (2005a: 35, 2010: 52)

Sentados estos presupuestos, Levitsky y Way (2005a) realizan estudios de caso en cuatro países —Eslovaquia (influencia y vinculación altas), México (influencia baja y vinculación alta), Zambia (influencia alta y vinculación baja) y Rusia (influencia y vinculación baja a mediana)— para examinar sus hipótesis y alegar que, en Europa central y oriental y en América Latina, las políticas de democratización tuvieron éxito porque los niveles de influencia y vinculación fueron altos, incluso en los países sin tradición democrática. Por el contrario, en los casos de África, Oriente Medio, Asia y la antigua Unión Soviética, los niveles fueron bajos, y el impacto de las políticas de democratización, más limitado o inexistente. En estos casos, factores internos —como la división entre las élites gobernantes, el papel de las Fuerzas Armadas, etc.— fueron más determinantes.

En estas circunstancias, una política de democratización ambiciosa debe actuar simultáneamente en varios ejes y tratar de aumentar tanto la influencia como la vinculación con los países no democráticos, pero a medio y largo plazo las políticas de vinculación suman más posibilidades de tener un impacto democratizador que las políticas de aislamiento y las sanciones (Levitsky y Way, 2005b: 33), pues aumentan los costes que deben afrontar los

Gobiernos autoritarios para mantenerse en el poder (Levitsky y Way, 2005b: 21). Levitsky y Way aseguran pues que «la vinculación e influencia occidentales pueden proporcionar, de hecho, mejores explicaciones sobre la consolidación democrática que el propio desarrollo económico, tanto entre los Estados poscomunistas como en el mundo no Occidental en su conjunto» *(ibíd.)*, y por ello recomiendan por ejemplo que los países occidentales abran sus fronteras al comercio y al turismo, e inciten más intercambios entre personas, organizaciones y empresas, por ejemplo facilitando los contactos entre estudiantes y funcionarios con sus colegas de países autoritarios para potenciar el pluralismo en estos países (Way y Levitsky, 2007: 62). Desde un prisma similar, Denison (2009: 9) considera que la UE debería centrar sus esfuerzos en promover e incentivar valores normativos en las prácticas empresariales en aras de desarrollar una responsabilidad corporativa ajena o en oposición con la arbitrariedad del Estado.

El desarrollo del marco teórico de Levitsky y Way y nuevas interrogantes

El modelo analítico de Levitsky y Way ha empezado a ser aplicado para el estudio de la política exterior democratizadora de los países occidentales, suscitando múltiples cuestiones e interrogantes. Por ejemplo, Freyburg (2009: 2) destaca que las hipótesis de los efectos democratizadores de los procesos de vinculación solo han sido en parte empíricamente investigadas en los casos de países en vías de democratización, como los de Europea central y oriental que entraron en la UE en el 2004, pero que, en general, estos estudios han omitido a los regímenes autoritarios más recalcitrantes, como los de los países árabes[56]. Tolstrup (2010, 2013), señala también que el modelo adolece de un problema frecuente entre los modelos estructurales de influencia externa; por un lado, ofrece explicaciones que manifiestan cierto determinismo estático y, por otro, es incapaz de explicar adecuadamente por qué existen diferentes grados de densidad en la vinculación entre los países en proceso de democratización y Occidente. En su opinión, el papel de las élites del país diana, del régimen en cuestión —élites portero o *elite gatekeepers*—explica las diferencias en los grados de densidad en la vinculación entre países, y sostiene que estas —cita tres tipos diferentes de élites políticas, económicas y de la sociedad civil y la oposición— tienen la capacidad de abrir o aislar el país en cuestión y que, con arreglo a ello, de gestionar el nivel de vinculación del país con Occidente. Tolstrup apuesta, en consecuencia, por analizar y determinar de forma empírica qué élites son más significativas para facilitar o restringir la vinculación en cada caso. Tolstrup intenta de este modo asociar de manera sintética el modelo estructural de democratización de Levitsky y Way y las teorías que ponen de manifiesto que la política importa y, con ello, el protagonismo de los actores (por encima de las estructuras). El papel que asumen las élites de los países diana de las políticas de democratización occidentales, tal como apunta Toltrup (2009: 23), exhorta a analizar no solo la política democratizadora de los países occidentales, sino también las preferencias y el comportamiento políticos de los actores domésticos para lograr explicaciones más sintéticas de las variaciones posibles de los procesos de vinculación y de influencia.

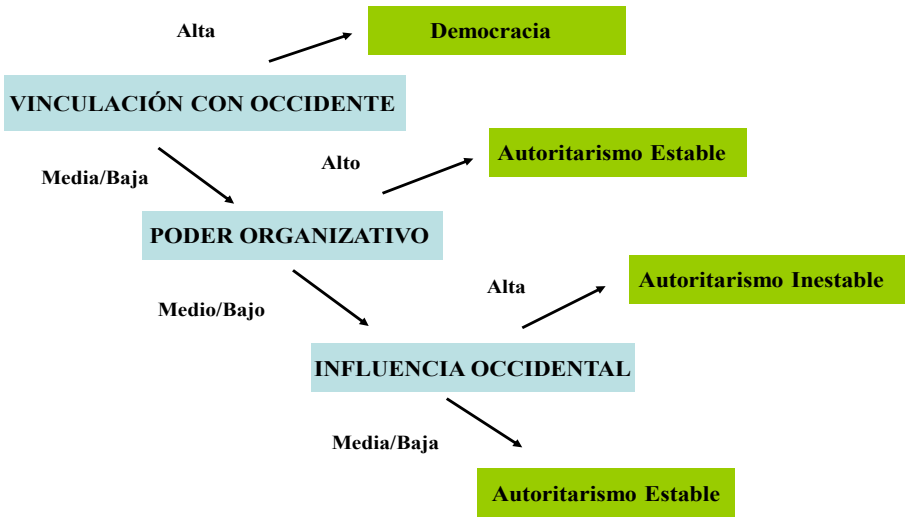
Levitsky y Way (2010) han atendido a algunas de estas cuestiones en su obra *Autoritarismo competitivo: Los regímenes híbridos después de la Guerra Fría*, que ha desarrollado sus trabajos anteriores, para subrayar no solo que el factor de vinculación con

[56] Freyburg (2009) analiza de forma cuantitativa si en Marruecos ha tenido lugar un fenómeno de socialización hacia posturas democráticas en la administración del país y concluye que no ha habido un proceso de vinculación positivo. Sin embargo, Freyburg solo analiza un aspecto de la dimensión vinculación —la socialización o la difusión de valores democráticos, en particular la penetración de medios de comunicación extranjeros y una experiencia profesional o académica del funcionariado marroquí en el extranjero—, por lo que sus conclusiones son todavía parciales.

Occidente es clave, sino también para examinar una nueva variable analítica que denominan «poder organizativo». Esta nueva variable refleja la capacidad organizativa de los regímenes autoritarios para reforzar su posición y control, resistir las acciones de influencia y de vinculación occidentales, y disminuir su capacidad democratizadora. Levitsky y Way aplican además su marco teórico a 35 países entre 1990 y 2008, y explican de nuevo por qué las transiciones hacia la democracia en algunos de estos estos países tuvieron éxito y en otros no. Levitsky y Way (2010: 38) reformulan así sus propuestas originales sobre los mecanismos causales de democratización de la influencia y la vinculación, para argumentar que en «los estados con vinculación alta con Occidente, la influencia democratizadora occidental fue tan intensa que contribuyó a la democratización de los regímenes, incluso si las condiciones domésticas eran desfavorables… Sin embargo, allí donde la vinculación con Occidente ha sido menor, la influencia democratizadora occidental ha sido más débil, y consecuentemente los factores domésticos fueron más relevantes. En estos casos, la continuidad del régimen se explica principalmente por variables estructurales internas, en particular la fuerza del Estado y las organizaciones políticas gubernamentales».

El siguiente gráfico ilustra de manera sintética las hipótesis que el marco analítico de Levitsky y Way plantean:

Gráfico 2.2. Vinculación, poder organizativo e influencia y los procesos de democratización



Fuente: Levitsky y Way (2010: 71)

Este último trabajo de Levitsky y Way también ha suscitado cuestiones adicionales. Art (2012: 367) afirma que el análisis realizado de los 35 casos puede parecer demasiado somero y más centrado en justificar la codificación o la incidencia de las variables en cada caso que en explorar los mecanismos causales en juego, por ejemplo introduciendo explicaciones alternativas. Ooi (2011) en su estudio sobre la incidencia de las variables influencia y vinculación en los caso de Taiwán y Corea del Sur, señala que las dos variables están aún más interrelacionadas de lo que Levitsky y Way aseveran, y que factores contextuales como la situación geoestratégica de la región condicionan la efectividad de la influencia y de la vinculación occidentales. Por su parte Lavenex y Schimmelfenning (2011) —que han utilizado el modelo analítico de Levitsky y Way para analizar la política de

democratización de la UE con los países de su vecindad— presentan a la promoción de la gobernanza como un modelo alternativo más adecuado para la promoción de la democracia, aunque no está muy clara la diferencia entre las medidas de promoción de la democracia que Levitsky y Way plantean como vinculación y Lavenex y Schimmelfenning como promoción de la gobernanza democrática. Finalmente, también cabe señalar un reciente seminario sobre la incidencia de la influencia y la vinculación de los actores externos en la región post-soviética (Oxford University, 2012: 2), que subrayó que la influencia rusa en la región puede ser sobreestimada, que Levitsky y Way no han analizado la dimensión militar —que es un factor importante dado que Rusia tiene tropas estacionadas en varios países de la región—, y que la dinámica causal de la influencia y la vinculación es más compleja de lo que se pensaba, por ejemplo en regiones en conflicto o con problemas de seguridad.

2.3. La variable seguridad occidental y la UE

Levitsky y Way (2005a) resaltan que los estudios sobre la democratización solo suponían los factores externos como formas de influencia entre Estados y obviaban a la variable vinculación, que ellos consideran más determinante para comprender por qué algunos países se habían democratizado, y que por lo tanto debería ser muy considerada a la hora de diseñar las políticas de democratización occidentales. Hay otra variable, no obstante, que Levitsky y Way no valoran suficientemente y que es imprescindible para entender, tanto la actual política exterior de la UE (y evidentemente de EE.UU.), como la política de democratización: la seguridad occidental. Es cierto que Levitsky y Way aseveran que la seguridad cumple un papel esencial en la variable influencia[57] —que es una síntesis de varios factores— y que ha afectado a la aplicación sistemática de la condicionalidad en las relaciones con terceros países, citando el caso de las políticas occidentales con Rusia, en las cuales la seguridad es prioritaria frente a la democratización (Levitsky y Way, 2005a: 30-33). Levitsky y Way (2010: 103) también consideran, por ejemplo, que en los casos de Croacia y Serbia, la guerra de los Balcanes supeditó la democratización a la resolución del conflicto y de los problemas de seguridad generados, creando condiciones propicias para el avance del autoritarismo. Sin embargo, Levitsky y Way analizan esta variable de manera indirecta, sin examinar su predicamento actual con detalle. Este trabajo propone tratar la variable seguridad de forma separada porque, dada la relevancia que ha adquirido en la acción exterior de los Estados (y en varios de los casos seleccionados), la variable requiere un tratamiento específico e independiente a la par que la influencia y vinculación occidental. Analizar cómo la UE relaciona y opera la seguridad y la democratización, aún más en el contexto actual, es fundamental para analizar la capacidad democratizadora de la política exterior de la UE.

La seguridad es un elemento ineludible de toda política exterior y la relación entre seguridad y democratización es estrecha, tal como exponen Diamond (1991) o McFaul *et al.* (2008b: 5 y 15). McFaul *et al.* aseguran, por ejemplo, que sin el paraguas de seguridad de EE.UU., la democratización de Corea del Sur o Taiwán habría sido más complicada y que los países con fronteras seguras —gracias a su pertenencia a una organización internacional o a un tratado de defensa con un tercer país que garantice su seguridad— tienen más probabilidades de democratizarse que aquellos sin dichas garantías. Por su parte, Herring (1994: 81) afirma que la democratización está condicionada en gran medida a la situación de seguridad de un Estado y viceversa, pues las amenazas para la seguridad pueden contribuir a la democratización y, por el contrario, la democratización puede exacerbar las amenazas para la seguridad. De esta forma, Silander (2005: 94-95) considera que, en ausencia de un enemigo o amenaza para la seguridad interno o externo, los regímenes autocráticos pueden dedicar más

[57] Y también la variable interviniente papel de los terceros actores.

atención a otros asuntos como las reformas internas y a la transferencia de recursos de las fuerzas armadas a los sectores políticos y económicos del país y, con ello, afrontar los problemas de desarrollo económico que muchos de estos países sufren[58].

Herring (1994: 82) define la seguridad como la ausencia percibida o real de amenazas y considera que el concepto tiene no solo una dimensión militar o de orden público —también como sostiene la Estrategia Europea de Seguridad—, sino de orden político (por ejemplo, la corrupción en las instituciones públicas), económico (crisis bancaria y financiera), medioambiental (la amenaza nuclear y climática), social (el paro, la desigualdad, la discriminación étnica), etc. En este trabajo el concepto de seguridad que se maneja es más limitado, más tradicional y solo considerará la dimensión militar o de orden público, que es la más señalada en política exterior. Así, este trabajo define a la seguridad como la capacidad para prevenir, combatir y contrarrestar la violencia o amenaza contra el orden público que representa o puede representar un país o grupo para la ciudadanía de un país o grupo de países.

La seguridad es un objetivo y preocupación prioritaria de la acción exterior de la UE. El Tratado de la Unión Europea (TEU) establece en su Artículo 3 apartado 5 que, «en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos», y «contribuirá a la paz y la seguridad». Asimismo, el Artículo 24, apartado 1, párrafo 1 del Tratado de la Unión Europea establece que «la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa que podrá conducir a una defensa común»; y la Sección 2 del Título V del Tratado TEU establece las disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa (PCSD, previamente llamada política europea de defensa y seguridad desde el Tratado de Maastricht). La seguridad europea tiene además una dimensión interna manifestada principalmente en el Título V Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que entre otras cuestiones, incluye el control de las fronteras exteriores de la UE y la prevención y lucha contra el terrorismo (véanse los Artículos 67 y 75 del TFUE)[59].

El Consejo Europeo de 12 diciembre del 2003 estableció el concepto europeo de seguridad en la Estrategia de Seguridad Europea (EES); desde entonces el documento más significativo de la UE en este ámbito. La Estrategia, que fue elaborada conjuntamente por el Consejo y la Comisión Europea, expresa que «la creciente convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad dentro de la UE convierten a la Unión Europea en un actor más creíble y eficaz» y que «Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor» (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2003: 1). ¿Cómo explica la UE este objetivo de seguridad y construcción de un mundo mejor? En primer lugar, la Estrategia considera que «el contexto de seguridad posterior a la guerra fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de fronteras que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad» (*ibíd.:* 2), y «un mundo con nuevos peligros pero también nuevas oportunidades» (*ibíd.:* 14). A continuación, la Estrategia enumera una serie de desafíos o procesos mundiales tanto positivos como negativos que definen el contexto de seguridad; entre los positivos, las corrientes comerciales y de inversión, el desarrollo tecnológico, la expansión de la democracia, una prosperidad creciente para muchas personas; y entre los negativos, las guerras, el hambre y la malnutrición, las nuevas enfermedades, el fracaso económico, la competencia por los recursos naturales y la dependencia energética —y aquí subraya que esta

[58] Y facilitar de esa forma los efectos de las actividades de vinculación con Occidente.
[59] Véanse las referencias completas en: http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm.

dependencia es un motivo de especial inquietud en Europa, que es el mayor importador de petróleo y de gas del mundo (*ibíd.:* 3)—. Además, la Estrategia identifica las principales nuevas amenazas que la UE debe afrontar: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada.

Asimismo, la Estrategia fija por primera vez los objetivos de la UE en materia de seguridad, en concreto: (1) hacer frente a las amenazas antes citadas; en particular el terrorismo, la proliferación de armamento, los conflictos regionales y los Estados en descomposición; (2) crear seguridad en los países vecinos (en otras palabras, «a Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados» (*ibíd.*: 7) y «subraya que la resolución del conflicto árabe-israelí es una prioridad estratégica para Europa, porque sin ella hay pocas probabilidades de resolver otros problemas en el Oriente Próximo» (*ibíd.*: 8); y (3) un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz (respetando, defendiendo y desarrollando el Derecho internacional y reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas es el marco fundamental para las relaciones internacionales (*ibíd.*: 9).

¿Qué implicaciones estratégicas representan estas amenazas para la UE? La Estrategia señala tres: (1) Ser más activos en todos los frentes políticos, diplomáticos, militares, civiles, comerciales y de desarrollo; la Estrategia invoca que la UE tiene «que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente» (*ibíd.*: 11) y apunta que los Estados de la Unión, que tienen un gasto en defensa superior a 160.000 millones de euros, deberían poder permitirse llevar a cabo varias operaciones simultáneamente; (2) Ser más capaces: principalmente reforzar las capacidades militares operativas y diplomáticas de los Estados miembros, combinando recursos y evitando duplicaciones, incluidos los dispositivos permanentes de cooperación UE-OTAN como Berlín Plus; (3) Ser más coherentes: según la Estrategia, el desafío consiste en reunir los distintos instrumentos de los que dispone la PESC/la PCSD, la política de ayuda al desarrollo y las capacidades militares y civiles de los Estados miembros; (4) Colaborar con los socios de la UE: la Estrategia destaca que, «actuando juntos, la UE y EE.UU. pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo» (*ibíd.*: 13), y cita igualmente la necesidad de estrechar las relaciones con Rusia y desarrollar asociaciones estratégicas con Japón, China, Canadá y la India.

Con relación a la democratización, la Estrategia no le confiere un papel específico, pero afirma que «la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados» y que el mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos» (*ibíd.:* 10). Asimismo, la Estrategia cita de manera indirecta a los regímenes autoritarios más severos y confirma la predisposición de la UE para desarrollar una política de vinculación —si las dictaduras así lo desean— al afirmar:

> «Hay países que se han situado al margen de la sociedad internacional. Algunos han buscado el aislamiento; otros vulneran persistentemente las normas internacionales. Lo deseable es que estos países se unan de nuevo a la comunidad internacional, y la UE debería estar dispuesta a prestar ayuda para que lo hagan. Los que no estén dispuestos a hacerlo tienen que saber que han de pagar un precio por ello, incluso en sus relaciones con la Unión Europea» (*ibíd.*).

¿Qué tipo de precio deben pagar estos países en el caso de que no estén dispuestos a ello? La Estrategia no da ninguna pista ni aborda la cuestión.

En diciembre del 2008 la UE adoptó un informe sobre la aplicación de la EES en el que reafirma los principios y objetivos establecidos en el 2003 y considera que la aplicación de la EES sigue siendo un trabajo en curso (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2008: 2). El informe analiza nuevamente los retos mundiales y las principales amenazas que afectan a los intereses de la UE en el ámbito de la seguridad y menciona por primera vez la ciberseguridad, el cambio climático, la relación entre seguridad y desarrollo, la piratería y las armas pequeñas y ligeras, la munición de racimo y las minas terrestres. En cuanto a la democracia, el informe solo advierte que «la ampliación ha supuesto una extensión de la democracia» (*ibíd.:* 1), que las relaciones con Rusia, «deterioradas a raíz del conflicto con Georgia, deben restablecerse y basarse en el respecto de los valores comunes de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho» (*ibíd.:* 10), y que es esencial mantener en las democracias modernas el apoyo de la opinión pública para preservar los compromisos europeos en el ámbito de la seguridad (*ibíd.*: 12).

De este modo, la PCSD es uno de los dos ejes principales de la acción exterior de la UE, y al igual que la PESC, la PCSD ha evolucionado con cada reforma de los tratados europeos después de Maastricht y ha permitido a la UE convertirse en un actor de seguridad y defensa cada vez más autónomo (Howorth, J., en Hill C. y Smith, M., 2011). Esta evolución ha permitido a la UE establecer y desarrollar una serie de herramientas civiles y militares (fuerza de reacción rápida o la gendarmería europea, gestión de crisis civiles y en misiones de seguridad, agencia para el control de las fronteras Frontex), estructuras de decisión y de actuación (Comité Militar y Estado Mayor Europeo, Comité Político y de Seguridad, Representantes Especiales y Personales), recursos de análisis (Unidad Política o Instituto de Estudios de Seguridad en París), organismos autónomos (Agencia Europea de Defensa) cada vez más estructurados y capacitados. La PCSD de la UE, por otra parte, no sustituye a la OTAN como mecanismo u organización principal de seguridad de los Estados miembros sino que complementa su agencia[60]. Así, desde que el Consejo Europeo de Niza de diciembre del 2000 decidió impulsar la capacidad de actuación de la UE en el ámbito de la gestión internacional de crisis y sentar las bases de una colaboración estratégica con la OTAN, la UE ha desplegado más de 11.000 militares y policías de una veintena de misiones de gestión de crisis y prevención de conflictos en varias regiones del mundo, incluidos los Balcanes occidentales, África Ecuatorial, océano Índico o Asia Central y, en algunos casos, como en Bosnia o Kosovo, con poderes y capacidades de actuación muy amplios[61]. Estas operaciones de gestión de crisis y prevención de conflictos contribuyen de manera directa e indirecta a la democratización —y viceversa, dado que la democratización favorece la resolución pacífica de crisis— mediante operaciones para el mantenimiento de la paz y de la seguridad, el desarrollo y la consolidación del Estado de derecho, y la reforma de la justicia y de la policía. Estas operaciones deben tener en cuenta, respetar y promover los derechos humanos y en algunos casos incluyen asesores especializados en derechos humanos y cuestiones de género (Youngs, 2008a: 168). También cabe destacar que la UE ha adoptados medidas y desarrollado herramientas para actuar en los ámbitos de la lucha contra el terrorismo[62], la no-proliferación y el desarmamiento como el control de la exportación de armas[63], la gestión de crisis[64], y la seguridad cibernética[65].

---

[60] Véase un completo análisis de las relaciones entre la UE y la OTAN y de los desafíos de la PESD en Bailes A.J.K. (2008). «The EU and a better world: What role for ESDP?», *International Affairs,* 84, 1, 115-130.

[61] Para una lista completa de misiones en este ámbito véase: http://www.consilium.europa.eu. En el caso de Bosnia, los poderes fueron 'semi-coloniales'. Véase *The Economist*, «Bosnia ten years on: Peaceful, rebuilt but still divided», 24/11/05.

[62] Véase más información sobre la política europea de lucha contra el terrorismo en: http://www.consilium.europa.eu/policies/fight-against-terrorism?lang=en.

[63] Véase más información sobre la política europea en este ámbito en:

La relación entre seguridad y democracia en la política de acción exterior europea no es tan evidente y positiva en la práctica. El informe sobre la aplicación de la EES pasa por alto la cuestión de la promoción de la democracia como objetivo que contribuye a la seguridad, y para muchos la democratización está demasiado a menudo supeditada a la seguridad. Youngs (2010b) objeta justamente que la democracia no es priorizada como objetivo para mejorar las relaciones bilaterales, sino que es un objetivo instrumentado para la seguridad; que no está ausente de la política de seguridad pero es una aspiración tecnocrática secundaria fomentada mediante una cooperación funcional, no un motivo geoestratégico central de la acción exterior. Youngs (2010b: 2 y 12) afirma además que la UE no parece haber subordinado la seguridad a una convicción preferente por la cual cambios en los procesos políticos puedan contribuir a objetivos geoestratégicos efectivos, y que los diplomáticos que tratan cuestiones de seguridad, los especialistas de defensa y el personal militar de alto nivel siguen considerando la agenda de democratización, en general, sin convicción alguna. Dennison y Dworkin (2010) también son muy críticos y sostienen que la Europa normativa, la Europa de valores, parece más un alegato retórico que una realidad, y que la acción exterior europea está sujeta a objetivos de seguridad a corto plazo, como la lucha contra el terrorismo y la emigración ilegal, la gestión de crisis civiles y las misiones de seguridad, la seguridad de abastecimiento de energía e intereses comerciales. En esta encrucijada, los países occidentales están dando más importancia y aumentando la financiación para promover la estabilidad regional y gestionar cuestiones que le atañen, como el control de las fronteras y de la emigración ilegal, por ejemplo en la región del Magreb y Oriente Medio (Youngs, 2004a: 428 y 2004b: 10)[66]. Foreign Policy (2010: 4) concurre y señala que, «para los Gobiernos europeos, los problemas de seguridad definen en esencia sus relaciones con los países norteafricanos». Esta circunstancia fue admitida por el copresidente de la delegación *ad hoc* del Parlamento Europeo a Túnez, que tras la caída del régimen de Ben Ali en febrero del 2011 declaró que «la Unión Europea había estado más interesada en una política de estabilidad y en mantener el *statu quo* que en fomentar los derechos humanos»[67]. Por otra parte, aunque la seguridad pueda ser la variable dominante de la acción exterior occidental, esto no es óbice, como sostiene Schmitter (2010: 41), para que los procesos de democratización en estos países de Oriente Medio o el Norte de África no sean tratados, cuando la liberalización y el cambio de régimen hayan surgido, de forma análoga a como lo han hecho los países del sur de Europa y de Latinoamérica. Finalmente Youngs (2004a) (2010b) matiza que la política europea de democratización se sitúa en un punto intermedio entre el realismo y el internacionalismo liberal, que ilustra cómo la UE baraja y trata de compatibilizar valores normativos y preocupaciones de seguridad, y que los ideales de democracia y su promoción pueden ser compatibles con la defensa de los intereses propios.

---

http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/index_en.htm.

[64] Véase más información sobre la política europea en este ámbito en: http://eeas.europa.eu/crisis-response/index_en.htm.

[65] Véase más información sobre la política europea en este ámbito en: http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/index_en.htm.

[66] Por ejemplo, Youngs (2010b: 6) apunta que en octubre del 2010 la UE acordó destinar 50 millones de euros suplementarios a Libia para mejorar el control y la vigilancia de sus fronteras y luchar mejor contra la emigración ilegal, sin tener por ello, aparentemente, muy en cuenta la brutal represión de Gaddafi en el país. Amnistía Internacional denunció esta situación en su informe «Seeking safety, finding fear: Refugees, asylum-seekers and migrants in Lybia and Malta», 14/12/10. Véase: http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/libia-malta-no-cumplen-obligacion-con-refugiados-2010-12-14.

[67] Cita del parlamentario europeo José Ignacio Salafranca Sánchez en *Deutsche Welle*, «EU works on quick transition aid for Tunisia», 08/02/11. Esta constatación es aún más patente en el artículo del ministro italiano de Asuntos Exteriores, Franco Frattini, en *Financial Times*, «A European plan for the Mediterranean stability», 18/02/11.

La supeditación de la democratización al objetivo de la seguridad no es evidentemente exclusiva de la política exterior de la UE. Carothers (2004) considera que la política exterior de EE.UU.[68] tiene objetivos contradictorios; por un lado, promover la democracia, y por otro, defender los intereses nacionales de seguridad, lo que le ha llevado a seguir tolerando e incluso a apoyar regímenes autoritarios, incluidos los exportadores de petróleo de Oriente Medio y China, y a centrar su política de democratización mayormente en países con poca importancia estratégica o interés económico. Además, en el caso norteamericano, el reconocimiento de que el contexto internacional había cambiado tras el 11-S y que era urgente priorizar la seguridad como objetivo de la política exterior —lo que también ha llevado a muchos países europeos y a la OTAN a intervenir militarmente en Afganistán e Irak— es más evidente.

2.4. Variables intervinientes y otras consideraciones

El modelo analítico considera además tres variables intervinientes o contextuales que determinan el alcance de la actividad europea en cada variable independiente. Estas variables intervinientes son las preferencias de los actores, el marco institucional decisorio y el papel de terceros actores. Con relación a la preferencia de los actores, la tesis plantea que la UE es una entidad política compuesta de diversos instituciones y Estados miembros, cada uno con sus propias preferencias e intereses reflejados en las posiciones y políticas de democratización que adoptan con cada país. La PESC no es una política europea única, como puede ser la política monetaria, sino una política común, y los Estados conservan su derecho de veto y plena soberanía en muchos ámbitos de política exterior, aunque sea compartida. Los intereses nacionales son todavía muy desiguales, por ejemplo, «atlantistas, neutrales, defensores de la independencia europea en materia de defensa, antiguos Estados del Este…» (Aldecoa Luzarraga, 2006: 39) y las decisiones comportan acuerdos difíciles que limitan sus ambiciones. La experiencia histórica reciente de los Estados miembros, por ejemplo de los países de Europa Central y Oriental, también explica que sus planteamientos sobre la democratización sean más proclives a enfrentarse a los regímenes autoritarios, apoyando o ayudando abiertamente a la oposición política, y por ello han estado entre los patrocinadores principales de la iniciativa para la Dotación Europea para la Democracia[69] (véase la sección 4.2.3). Por otra parte, la PESC tampoco es realmente posible sin la actuación y el beneplácito o abstención constructiva de los tres grandes Estados miembros: Alemania, Francia y Reino Unido. Tal como afirma Lehne (2012: 1) en el inicio de su análisis sobre el papel de estos tres Estados en la política exterior europea, «para un observador externo, Europa actúa como un bloque de 27 Estados miembros y discute asuntos y toma decisiones por unanimidad en política exterior, pero detrás del telón, hay un acuerdo tácito de que los Estados miembros con los mayores recursos lideran el proceso. Y tres de estos Estados, Francia, Alemania y el Reino Unido, tienen categoría propia». Las diferencias de estos tres países durante la guerra de Irak muestran que la PESC solo puede ser activa y efectiva si los intereses de los Estados grandes son similares y su participación está asegurada. Asimismo, y tal como se expuso anteriormente en referencia a las tesis de Tolstrup (2010, 2013), las preferencias y el comportamiento de las élites domesticas o nacionales de los países diana pueden ser también significativos para

[68] La estrategia norteamericana de seguridad del 2002 propuso la promoción de la democracia como un antídoto a largo plazo contra el terrorismo, pero según Carothers (2008: 6), la agenda militante de libertad y de democratización de la administración Bush logró que «la gente desconfiara y rechazara la promoción de la democracia como una tapadera retórica para proyectar el poder norteamericano, una tapadera que contravenía a menudo la democracia y empleaba métodos objetables». Véase la estrategia norteamericana en The *National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, extraído el 04/07/08 de: http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf.

[69] Entrevista 24, 04/11/13.

determinar el alcance e impacto posible de las políticas de democratización occidentales. En muchos casos son determinantes para impulsar o no la voluntad para actuar.

El marco institucional decisorio representa las reglas de juego dentro de y entre las instituciones europeas, la distribución de responsabilidades y la asimetría de recursos, la «densidad institucional» o la estructura y las normas políticas formales e informales de la PESC, que es parcialmente autónoma del marco propio de los Estados miembros. Este marco restringe a su vez las opciones y el comportamiento de los actores y puede condicionar sus posiciones o comportar un cambio de preferencias. En este sentido, Müller-Brandeck-Bocquet (2002) identifica cuatro principios definitorios del marco institucional o sistema de toma de decisiones de la PESC: (1) la PESC mantiene su carácter intergubernamental a través de la unanimidad, y ninguna decisión puede ir en contra de los intereses últimos de los Estados miembros; (2) las reformas de los tratados han reforzado el principio de soberanía compartida, permiten el uso de la mayoría cualificada en diversos casos y formalizan el principio de abstención constructiva, por lo que afectan y debilitan la soberanía de los Estados miembros para hacer la política más eficiente; (3) la «bruselización» de la PESC[70] permite a los servicios de las instituciones europeas, y en particular al alto representante, desarrollar un papel más activo e incluso liderar cada etapa del proceso[71]. El marco institucional interrelaciona además las instituciones con los Estados miembros, sin subordinar ni jerarquizar necesariamente sus relaciones; (4) el sistema decisorio también integra elementos supranacionales. Asimismo, la Comisión y el Parlamento europeos no son meros espectadores y participan cada vez más en el proceso decisorio y en la ejecución de la PESC, aun más cuando la separación entre asuntos del primer y segundo pilar no es ya nítida[72]. Otro ejemplo de la creciente importancia de las instituciones europeas es el papel que acometen las más de 160 delegaciones de la Comisión Europea en el mundo —ahora de la Unión Europea y bajo la responsabilidad del SEAE— que, como exponen Dimier y McGeever (2006), fueron institucionalizadas progresivamente en los países ACP, primero como meras oficinas de asistencia técnica en el ámbito de la ayuda al desarrollo, y más tarde, convertidas a instancias de la Comisión en delegaciones con rango diplomático al igual que las embajadas de los Estados miembros. Por otra parte, la unanimidad, por la que se rige la PESC, puede ser un factor limitador, por ejemplo, si los Estados miembros están muy divididos, pero también permite desarrollar compromisos más sólidos cuando convergen las preferencias de los actores. Hay que reseñar además que, tal como expone Légaré (2007: 518), el modelo analítico de Levitsky y Way, a pesar de ser de tipo estructural, es universal y no enjuicia ni el diseño estructural y decisorio ni las especificidades de los regímenes autoritarios. Tampoco limita la aplicación de su modelo a tipos de régimen o a una cultural particular.

Asimismo, la acción exterior europea no es necesariamente un proceso de suma cero; está definida por decisiones complejas influenciadas por el marco temporal particular, y la información de los actores es a menudo limitada, por lo que ningún actor puede controlar el proceso con garantías y augurar cuáles serán las consecuencias a medio o largo plazo de dichos procesos. Desde esta perspectiva, las decisiones europeas en materia de política exterior pueden tener consecuencias inesperadas como corolario de compromisos difusos entre actores, tal como ha expuesto Closa (2003). Closa (2003: 10) sugiere que cuando las posiciones de los actores no son concordantes del todo, los actores tienen la opción de concertar «orientaciones generales para la acción que no obligan a un resultado distributivo o

[70] Neologismo que describe el proceso de formulación, toma de decisión y de ejecución de la PESC.
[71] El papel del alto representante ha sido reforzado por el Tratado de Lisboa. No obstante, no está todavía muy claro cómo va a evolucionar su papel como alto representante y vicepresidente de la Comisión Europea.
[72] Véase la actuación de la Comisión Europea en la liberación de las enfermeras búlgaras en Libia, que comprendió un acuerdo de colaboración entre la UE y este país.

redistributivo especialmente calculado. Los actores pactan, así, objetivos generales basándose en principios comunes compartidos, pero no especifican los medios para alcanzarlos». Los actores también pueden tener objetivos políticos a corto plazo no necesariamente en concordancia con sus intereses a medio o largo plazo. En los Consejos Europeos, por ejemplo, los Estados miembros alcanzan compromisos de este tipo sobre la base de principios generales como el modelo social europeo o el desarrollo sostenible. La política de democratización europea es otro ejemplo claro de esta situación, en la que las preferencias y posiciones de los actores principales pueden ser discordantes e incluso opuestas.

El papel de los terceros actores es también muy relevante. Una política europea de democratización tendrá, en principio, más éxito si la estrategia adoptada y las líneas de actuación son compartidas con EE.UU. Sin embargo, si los países vecinos de un régimen autoritario no comparten la política de democratización de la UE y/o EE.UU., el régimen en cuestión puede sentirse más respaldado y menos expuesto a estas políticas de democratización (véase el efecto de la vinculación e influencia negativa). Otros terceros actores destacados para la política europea de democratización son el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, que según Youngs (2004a: 423) tratan, por ejemplo, de cumplir un papel instrumental de vinculación de los regímenes autoritarios de Asia Central a los valores democráticos de la UE según la lógica de una incorporación controlada. Asimismo, un objetivo de estos terceros actores es modificar el equilibrio de fuerzas entre actores domésticos; por parte de los democratizadores, tratando de minar la legitimidad de las autoridades y, por parte de los amigos del régimen, de reforzar y consolidar la autoridad y el control de la población. Así, el proceso de influencia y de vinculación implica a su vez otros dos de interacción a nivel internacional y a nivel doméstico, lo que altera progresivamente el equilibrio de actores interno en aras de la democratización.

2.5. Conclusión

El modelo analítico de maximización diplomática mantiene que la política de democratización europea lograría una mayor efectividad y un impacto más positivo si combinara actividades democratizadoras en cada una de las variables (influencia, vinculación y seguridad occidentales) según un *policy mix* más ajustado a la situación particular de los regímenes autoritarios. Por ello, si se anteponen, por ejemplo, los intereses de seguridad a las variables de vinculación o de influencia, la UE reducirá la capacidad democratizadora de su acción exterior. Las tres variables intervinientes —preferencia de los actores, el marco institucional decisorio y el papel de terceros actores— también desempeñan un papel positivo o negativo en cada caso, aumentando o reduciendo el potencial de las acciones europeas.

En el capítulo siguiente se examina cómo la UE trata de actuar como agente transformador y fomenta la democracia en terceros países, considerando los elementos principales de la política de democratización de la UE en el marco de la acción exterior y el enfoque que adoptan las instituciones.

CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA UE: ¿CÓMO FOMENTAR LA DEMOCRACIA EN TERCEROS PAÍSES?

3.1. Introducción: La base legal y el enfoque de la política de democratización europea

La UE considera que la democracia es un sistema de gobierno de validez universal (Comisión Europea, 2000:3) y que todos sus Estados miembros y candidatos a la adhesión deberían ser democráticos. La UE también se pronuncia con asiduidad sobre la democracia y es difícil encontrar un documento político de acción exterior que no la cite. Sin embargo, tal como señala IDEA (2010: 23), «en los documentos de la política de la UE no suelen aparecer definiciones explícitas de la democracia, sino que ésta se describe a partir de sus procedimientos, estructuras e instituciones». Los tratados de la Unión tampoco han definido el concepto de democracia y los tratados fundacionales no mencionaron el objetivo de democratización de forma explícita, aunque las instituciones lo introdujeron de forma progresiva siguiendo las posiciones adoptadas por los jefes de Estado europeos[73], y sobre el terreno en proyectos de ayuda exterior.

Más allá del preámbulo del Acta Única Europea —que formulaba que los Estados miembros estaban «decididos a promover conjuntamente la democracia»—, el primer paso significativo en el ámbito de la democratización tuvo lugar con el Tratado de Maastricht (1993), que en su artículo 6 estableció el compromiso con la democracia entre otros principios fundamentales de la UE y como base de la política exterior y de seguridad común en su artículo 11, apartado 1 (5), que:

> «La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán los siguientes:
> […]
> – el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales»[74].

El compromiso de respetar y fomentar la democracia figuró además como objetivo de otras políticas europeas. Así el artículo 177, apartado 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativo a la política de cooperación al desarrollo, y el artículo 181A, apartado 1(b) relativo a la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países establecieron:

> «La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales»[75].

Más adelante, los Tratados de Ámsterdam (1999) y Niza (2003) estipularon el objetivo de defensa de la democracia, como principio de comportamiento de los Estados miembros y de las instituciones europeas, pero en clave interna. Así, el Tratado de Ámsterdam estableció un mecanismo sancionador de las violaciones graves y persistentes en los Estados miembros

[73] Véase «la Declaración sobre la Democracia» del Consejo Europeo de Copenhague del 08/04/78 citado en la Comisión Europea (1995b: 5).
[74] Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), Diario Oficial C, N.º 325, 24/12/02, extraído el 06/07/09 de: http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm. Véanse los textos completos de los Tratados mencionados en este capítulo en la misma dirección.
[75] Véase el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada), Diario Oficial C, N.º 325, 24/12/02.

de los principios de democracia enumerados en el artículo F, apartado 1, más adelante reforzado en el Tratado de Niza[76].

Finalmente, el Tratado de Lisboa (2009) citó el fomento de la democracia en sus nuevos artículos (2)b, 21(1) y 24 como uno de los objetivos principales de la acción exterior de la Unión, aunque especificó en el nuevo artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[77] (TFUE) que, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, el principal objetivo de la Unión es la reducción y la erradicación de la pobreza, y no el desarrollo y consolidación de la democracia. Así, el artículo 21, apartados 1 y 2b, relativo a las disposiciones generales de la acción exterior de la Unión y a las disposiciones específicas de la PESC, formula que la acción de la Unión buscará entre otros objetivos «consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional»[78].

La UE tiene, por consiguiente, como objetivo imperativo respetar y fomentar la democracia en todas sus políticas, internas y externas. El objetivo marcado es además un compromiso más amplio y ambicioso:

> «El fomento de una democracia y un respeto de los derechos humanos genuinos no son por tanto tan solo imperativos morales, sino también factores determinantes a la hora de conseguir un desarrollo humano y una paz duraderos. Las medidas de apoyo de la democratización y del respeto de los derechos humanos, incluyendo el derecho a participar en la constitución de gobiernos a través de elecciones libres y justas, pueden ser una contribución de primera importancia la paz, la seguridad y la prevención de conflictos (Comisión Europea, 2000: 3)».

Este compromiso de exportar sus valores y llevar a cabo una política de democratización es consustancial al desarrollo mismo de su política exterior, como fue reflejado en la Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea de 10 de noviembre del 2000, que estableció sin ningún equívoco que el fomento de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos son parte integrante de dicha política[79].

Por otra parte y antes de considerar en detalle la política europea de democratización, es conveniente hacer un apunte relativo a la manera en que las instituciones europeas tratan la cuestión de los derechos humanos y la democratización. Las instituciones de la UE vinculan generalmente el respeto y la promoción de los derechos humanos y la democratización y los abordan conjuntamente, pero las referencias a la democratización son a menudo circunscritas[80]. Así, el Consejo aprobó en diciembre del 2005 y del 2007 unas conclusiones

---

[76] Tratado de Ámsterdam, Diario Oficial C, N.º 340, 10/11/97. Véase también el artículo 1 que sustituye el artículo 7 en Tratado de Niza**,** Diario Oficial C, N.º 80, 10/03/01.

[77] Artículo que reemplaza el antiguo artículo 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

[78] Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial C, N.º 115, 09/05/08.

[79] Véase la Declaración conjunta adoptada en el Consejo de Desarrollo, extraída el 31/07/09 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/12929.es0.html#_Toc500131055.

[80] Por ejemplo, el Grupo de trabajo de derechos humanos del Consejo de la UE (COHOM) considera cuestiones relacionadas con la democratización desde 1999, cuando se amplió su mandato para cubrir también la democratización. Véase el mandato extraído el 08/07/09 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COHOM_mandates.pdf. Además, el secretario general y alto representante de la PESC creó el puesto de representante personal para los derechos humanos en el ámbito de la PESC tras el Consejo Europeo del 16/17 diciembre del 2004, pero entre sus responsabilidades nunca se incluyó en sentido estricto la promoción de la democracia. Por otra parte, en la página de Internet del SEAE, la cuestión de la democracia está incluida en la sección sobre los derechos humanos; véase:

sobre los derechos humanos y la democratización en terceros países[81] que, a pesar del intitulado, tratan casi exclusivamente de la política de los derechos humanos y de los resultados obtenidos hasta ese momento en los diálogos de la UE con Irán, China y Rusia en materia de derechos humanos. Las referencias a la democratización en estas conclusiones fueron mínimas: primero, una alusión a la importancia de la contribución de la libertad de expresión para la democratización, y segundo, una felicitación a la Comisión Europea por el decisivo papel desempeñado en la aplicación de la IEDDH y la necesidad de dotarla de medios financieros suficientes. En este contexto, tal como señalan Wetzel y Orbie (2011b: 711), el uso simultáneo de ambos conceptos —los derechos humanos y la democratización— puede ocasionar cierta confusión, ya que no son equivalentes, aún más cuando se emplean como términos análogos de democracia otros conceptos prestados del lenguaje de las políticas de ayuda al desarrollo como «gobernanza democrática» o «buena gobernanza» para referirse indirectamente a la necesidad de mejorar la democracia[82]. Otro claro ejemplo de este enfoque europeo es el Reglamento del Instrumento IEDDH, que estipula:

> «La democracia y los derechos humanos están inextricablemente unidos. Las libertades fundamentales de expresión y asociación son condiciones previas para el pluralismo político y el proceso democrático, mientras que el control democrático y la separación de poderes son esenciales para sostener un sistema judicial independiente y el Estado

---

http://eeas.europa.eu/human_rights/index_en.htm.

[81] Véanse *Consejo de la UE*, «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2700, Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», extraído el 04/03/2010 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/87811.pdf, y «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2840, Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», extraído el 22/05/10 de: http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadBook.aspx?target=2007&bid=78&lang=ES&id=1850.

[82] La gobernanza, como la subsidiariedad, no es un concepto ni muy específico ni prescriptivo; la propia Comisión reconoce en su Comunicación Gobernanza y Desarrollo que no hay una definición internacional unánime de la gobernanza, aunque a su entender «alude a la capacidad del Estado de servir a los ciudadanos, y permite disgregar conceptualmente la gobernanza de otros cuestiones como los derechos humanos, la democracia o la corrupción»; apunta que «el verdadero valor del concepto de gobernanza reside en su mayor pragmatismo, desde el punto de vista terminológico, frente a conceptos tales como democracia, derechos humanos etc.» y que, «en la actualidad, la noción de gobernanza se utiliza en general para denotar el nivel elemental de calidad y eficacia de cualquier sistema político/administrativo» (Comisión Europea, 2003b: 3-4). Más adelante, la Comisión afirma en una Comunicación del 2006 que la democracia es un elemento de la gobernanza y por ello «a medida que los conceptos de derechos humanos, democratización y democracia, Estados de derecho, sociedad civil, descentralización de competencias y administración pública sana van adquiriendo importancia y pertinencia, paralelamente a la evolución de una sociedad hacia formas de organización política más sofisticadas, la gobernanza va convirtiéndose en buena gobernanza (Comisión Europea, 2006b: 4)». El Consejo avaló el enfoque, afirmando que representaba «un paso importante hacia un entendimiento común de la UE sobre gobernanza democrática, reconociendo la naturaleza multidimensional y holística de la gobernanza y esperando con interés el futuro desarrollo de un planteamiento coherente de la UE sobre la gobernanza que debería basarse en consultas estrechas entre los Estados miembros y la Comisión, así como en experiencias adquiridas en todas las regiones». Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2756 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», Luxemburgo, 16-17/10/06, 13340/06 (Presse 265), extraído el 26/03/10 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/91436.pdf.
Este enfoque parece dar a entender que desarrollar la buena gobernanza es una manera de mejorar la democracia sin mencionarla explícitamente, sin ofender, en lenguaje «políticamente correcto» al uso en el ámbito de la ayuda al desarrollo, teniendo en cuenta además que la Comisión no es una institución elegida directamente por los ciudadanos y que, por lo tanto, no es «democrática» como lo es el Parlamento Europeo. La confusión conceptual entre promoción de la democracia y de la (buena) gobernanza también está presente en el mundo académico; por ejemplo, en los trabajos de Börzel, Pamuk y Stahn (2008a: 46) sobre la buena gobernanza, se afirma que «la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos es única porque, en contraste con otros programas e instrumentos financieros de la UE, busca explícitamente promocionar la gobernanza legítima». En todo caso, la contribución de la promoción de la (buena) gobernanza para la vinculación de los países diana con Occidente es un aspecto positivo para la democratización que no debería ser obviado.

de derecho y, a su vez, son imprescindibles para la protección efectiva de los derechos humanos»[83].

Con todo, los derechos humanos son un elemento integral de la democracia, pero requieren tratamientos e instrumentos en un marco legal internacional específico[84], lo que proporciona a la UE —que es una organización fundamentada en el derecho internacional— una legitimidad explícita y compartida por los Estados miembros para su actuación en el ámbito exterior[85]. La democracia es un concepto más amplio y complejo que los derechos humanos, que designa no solo un tipo de sistema político, sino también una práctica política, un proceso dinámico en evolución[86], y además es un concepto cuyo significado específico no es unánime entre los Estados miembros que no han podido desarrollar una definición común de la misma[87]. Por ello, una política exterior cuyo objetivo sea la promoción de la democracia es más compleja y presenta más interrogantes que una que se focalice esencialmente en los derechos humanos[88].

3.2. El progresivo desarrollo de una política de democratización más específica, estructurada y prescriptiva

El fin de la guerra fría marcó un antes y después de las políticas occidentales para la promoción de la democracia. La rivalidad política entre los bloques soviético y occidental, que se saldó con la desaparición de la Unión Soviética, posibilitó la introducción generalizada y «burocratización» de la condicionalidad en las políticas de ayuda al desarrollo (Dimier, 2006)[89]; por ejemplo, en el Acuerdo de Lomé IV de 1989 entre la UE y los países ACP (Börzel y Risse, 2007: 5). El avance de la política de democratización ha sido además paralelo al desarrollo mismo de la política exterior europea, y tal como afirman Börzel y Risse (*ibíd*.: 2, 7), según un proceso escalonado de prueba y error mediante el cual métodos e

[83] Véase el Reglamento que establece el IEDDH (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2006: considerando 8).

[84] El reglamento que establece el IEDDH (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2006: considerando 9) y, más adelante, la Guía de Programación para los Documentos de Estrategia de la Comisión Europea afirman que los derechos humanos deben ser tratados a la luz de normas nacionales o internacionalmente aceptadas (Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, constituciones nacionales, etc.), mientras que la democracia debe ser considerada como un proceso que se desarrolla desde dentro, involucrando todos los sectores de la sociedad, y que las instituciones deben asegurar la participación, representación, la responsabilidad y recensión de cuentas. Véase *European Commission*, «Programming Guide for Strategic Papers, Programming Fiche, Democracy and Human Rights», December 2008, extraído el 08/07/09 de: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/F20_human_rights_en.pdf.

[85] Entrevista 25, 04/11/13.

[86] Dadas estas diferencias podría argumentarse que la defensa de los derechos humanos es una estrategia minimalista, y la democratización, maximalista, pero esta es una cuestión para otro estudio diferente. Valga, sin embargo, como ejemplo, el diálogo sobre el respeto de los derechos humanos —que no sobre la democratización— que los Gobiernos español y cubano comenzaron en el 2007. Véase *EL PAÍS*, «España y Cuba inician una ronda de conversaciones sobre derechos humanos», 28/05/07.

[87] Entrevista 25, 04/11/13.

[88] En todo caso, conjugar política exterior y derechos humanos no es ni mucho menos tarea fácil. El antiguo ministro francés de Asuntos exteriores, reconocido defensor de los derechos humanos y promotor de la llamada «injerencia humanitaria» o «la responsabilidad de proteger», Bernard Kouchner, llegó a reconocer que nombrar una secretaría de Estado para los Derechos Humanos había sido un error porque «existe una contradicción permanente entre los derechos humanos y la política exterior de un Estado […] no es posible dirigir la política exterior de un país solamente en función de los derechos humanos y dirigir un país aleja evidentemente a uno de un cierto angelismo». Véase *Nouvelobs.com*, «Kouchner:'J'ai eu tort de demander un secrétariat d'Etat aux droit de l'home'», 10/12/08, *International Herald Tribune*, «Kouchner admits split in policy and rights», 11/12/08 y *Le Monde*, «Congo, Darfour, Zimbabwe, Géorgie: le bilan contrasté de l'UE sur les droits d l'homme», 11/12/08.

[89] Dimier (2006: 263 y 266) define la condicionalidad como el uso de criterios políticos y económicos para la atribución de la ayuda al desarrollo, y la «burocratización» como la racionalización de procedimientos y el establecimiento de criterios más claros y objetivos en la atribución de fondos.

instrumentos de la política exterior de la UE —y en un principio de la acción de ayuda al desarrollo— han sido aplicados en ámbitos como la política de ampliación o de vecindad, intercambiado prácticas y lecciones de manera relativamente análoga. La política de democratización, no obstante, es un elemento importante pero no único de la política exterior de la UE y, por lo tanto, la política de democratización de la UE no puede entenderse de manera aislada sin tener en cuenta los objetivos globales y las prácticas específicas de la política exterior europea.

La política de democratización la UE ha sido articulada a lo largo de los años en sucesivas comunicaciones de la Comisión, resoluciones del Parlamento Europeo, conclusiones del Consejo, actos legislativos, acuerdos con terceros países, programas como la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos y otras acciones europeas de política exterior (Comisión Europea 2006a: 5). El compromiso europeo por la democratización empezó a tomar cuerpo en 1991 con la Comunicación de la Comisión Europea - Derechos Humanos, Democracia y Política de Cooperación para el Desarrollo en la que ya se afirmó que, finalizada la guerra fría, el nuevo contexto internacional permitía una política positiva de democratización con terceros países, y se propuso a los Estados miembros establecer unas líneas directrices para una ayuda para la democratización más eficiente y coherente en el marco de la cooperación para el desarrollo (Comisión Europea, 1991). Asimismo, la Comisión formuló uno de los principios centrales de la política europea de democratización: que la democracia no puede ser impuesta desde fuera ni arraigarse sin instituciones nacionales, por lo que el establecimiento de gobiernos democráticos en países en vías de desarrollo debe ser el resultado, sobre todo, de iniciativas de índole doméstica.

Más adelante, en respuesta a la Comunicación de la Comisión, el Consejo de 28 de noviembre de 1991 convino que la Comunidad y los Estados miembros deberían tener un enfoque positivo común para estimular el respeto de los derechos humanos y promover la democracia, pero también condicionar la ayuda externa al respeto de los derechos humanos y de la democracia, incluso con sanciones como la suspensión de la ayuda económica (Consejo de la UE, 1991). El Consejo formuló igualmente que la democratización es un proceso gradual de construcción de nuevas estructuras políticas, económicas y sociales, que requiere un período dilatado de tiempo y una política de acompañamiento, de cambio y transición, y no una política directa y activa (o agresiva) de cambio democrático. Asimismo, el Consejo confirió por primera vez un mandato específico a la Comisión para la inclusión de cláusulas sobre derechos humanos en los acuerdos con terceros países (Parlamento Europeo, 2006: 12), y solicitó a la Comisión un informe anual sobre la aplicación de la resolución, lo que estableció un seguimiento sistemático de su aplicación.

Tras la Resolución de 1991, la Comisión[90] presentó sucesivamente —como *policy entrepreneur* (Youngs, ed. 2006b: 51)— informes anuales sobre la aplicación de la resolución de 1991 y comunicaciones con el objetivo de definir de manera más específica el enfoque comunitario de democratización e integrar los derechos humanos y la democratización en las relaciones con terceros países[91]. Asimismo, la UE propuso corregir las deficiencias sobre la

[90] La Comisión no dispone de derecho de iniciativa exclusivo en el ámbito de la PESC, pero actúa a menudo como si fuera un Estado miembro fuerte. Entrevista 6, 23/07/08. El antiguo Comisario Chris Patten (2005: 157) describió el papel de la Comisión Europea en la PESC como el de una criada, «de la que se espera que sirva la comida y luego lave los platos cuando los invitados ya han desaparecido». Sin embargo, la Comisión se ha convertido en algo mucho más que una «criada», comparte derecho de iniciativa con los Estados y financia, participa en la formulación y ejecuta algunos de sus instrumentos e intervenciones, como el Instrumento de Estabilidad y las sanciones.

[91] Véanse, por ejemplo, Comisión Europea (1995a y b), «Comunicación sobre la democratización, Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos y buen gobierno: retos políticos de la asociación entre la Unión

gestión de las medidas europeas en favor del desarrollo de los derechos humanos y de la democracia en terceros países, que el Tribunal de Cuentas de la UE había identificado, por ejemplo: que los proyectos estaban demasiado diseminados por un número excesivo de zonas de intervención, lo que limitaba su impacto sobre la situación de la democracia; que el enfoque estaba basado en la demanda y no en un contexto de prioridades y criterios definido de antemano; que faltaban indicadores para medir la eficacia y el impacto de los proyectos; y que no se prestaba suficiente atención a la continuidad de los actividades (Tribunal de Cuentas, 2000: 3).

De otra forma, hubo que esperar casi una década para que las instituciones europeas comenzaran a definir una política de democratización más prescriptiva y elaborada, con instrumentos mejor adaptados para la promoción de la democracia y los derechos humanos, sobre todo en el marco de la ayuda al desarrollo y del Convenio de Lomé. Así, el Consejo adoptó en 1999 la base jurídica para financiar la promoción de los derechos humanos y la democracia en su política de cooperación al desarrollo[92], y en el 2000, el Consejo y la Comisión firmaron una declaración sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea que estableció que «el fomento de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos eran parte integrante de dicha política», y que las «estrategias de reducción de la pobreza deberían propiciar el fortalecimiento de la democracia, la consolidación de la paz y la prevención de conflictos» (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2000: 4 y 13).

En el 2001, la Comisión argumentó en su «Comunicación - El Papel de la Unión Europea en el Fomento de los Derechos Humanos y la Democratización en Terceros Países» que «en su calidad de protagonista económico y político de alcance diplomático mundial, y de un presupuesto considerable para la ayuda exterior, la UE disponía de fuerza e influencia, que podía emplear en pro de la democratización y los derechos humanos», y planteó: (1) impulsar políticas coherentes y consecuentes en apoyo de los derechos humanos y la democratización; (2) conferir mayor prioridad a los derechos humanos y la democratización en las relaciones de la UE, así como adoptar un enfoque más activo en este sentido en el área de diálogo político, comercio y ayuda exterior; y (3) aplicar un punto de vista más estratégico en el IEDDH (Comisión Europea, 2001: 4 y 5). Al mismo tiempo, la Comisión rechazó la petición del Consejo Europeo de estudiar la conveniencia de crear una agencia de la Unión para los derechos humanos y la democracia[93], afirmando que dicha agencia no era necesaria ni como organismo de información y/o asesoramiento ni de ejecución porque la Comisión ya disponía de suficiente asesoramiento e información, y que la creación una agencia de ejecución separada de la Oficina de Cooperación de EuropeAid para apoyar los derechos humanos y la democratización en terceros países iría en detrimento del fin fundamental de la IEDDH de servir de complemento a los principales programas de ayuda de la Comunidad Europea (Comisión Europea, 2001: 22). El Parlamento Europeo, no obstante, sí apoyó esta idea (Parlamento Europeo, 2002: 14).

Europea y los países ACP», COM (98) 146; «Comunicación contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo en los países candidatos», COM (99) 256, y Comisión Europea (2000).

[92] Véanse los Reglamentos (CE) N.º 975/1999 y 976/1999 del Consejo de 29/04/99 por los que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyen a alcanzar el objetivo general de consolidar la democracia y el Estado de derecho, así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países, Diario Oficial L, N.º 120, 08/05/99, extraído el 03/03/11 de: http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm.

[93] Véase *Consejo de la UE*, «Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Colonia», 3-4/06/99, pág. 18, extraído el 09/06/10 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/57886.pdf.

A continuación, el Consejo adoptó el 25 de junio del 2001 unas conclusiones en las que acogió favorablemente la propuesta de la Comisión y reafirmó su compromiso con los principios de: (1) coherencia y consecuencia entre la acción de la Comunidad y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y su posición en foros internacionales como la ONU; (2) integración de los derechos humanos y la democratización en las políticas y acciones de la Unión Europea; (3) apertura de la política de la UE en materia de derechos humanos y democratización a través de un diálogo reforzado con el Parlamento Europeo y la sociedad civil; (4) definición y revisión periódicas de las acciones prioritarias (Consejo de la UE, 2001). El Consejo también subrayó el papel del grupo de derechos humanos (COHOM) para garantizar un enfoque efectivo, coherente y consecuente de estas cuestiones, recomendó al alto representante de la PESC velar por la existencia de estructuras apropiadas en la Secretaría General del Consejo, recalcó la importancia del papel desempeñado por los Jefes de Misión de la UE y, en particular, de sus informes para contribuir a una política bien informada de derechos humanos y democratización. Finalmente, el Consejo sugirió seguir explorando la cuestión de elaborar una estrategia común en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, si bien dejó claro que prefería aplicar un enfoque positivo, flexible y de respaldo en el fomento de los derechos humanos.

En diciembre del 2002, el Consejo recordó sus conclusiones de junio del 2001 y respaldó las medidas prácticas propuestas por el grupo COHOM derivadas de las conclusiones de junio del 2001 (Consejo de la UE, 2002a); entre otras, reforzar el papel del grupo COHOM, de la Secretaría General del Consejo y de los jefes de Misión, e incluir y examinar los progresos realizados cada año en materia de derechos humanos y democratización en su debate anual sobre las prioridades de la política exterior. En su informe, el COHOM también señaló que había examinado la posibilidad planteada por el Consejo de seguir explorando la cuestión de una posible estrategia común de la UE en el ámbito de los derechos humanos y de la democratización, pero que «para mejorar y lograr un valor añadido en la coherencia, consecuencia y eficacia de las políticas en materia de derechos humanos y democratización era preferible seguir sobre la base de las posiciones comunes y directrices existentes» (Consejo de la UE, 2002b: 8). Por tanto, la UE prefirió evitar un tratamiento facultativo y sistemático de los derechos humanos y la democratización, y optó por mantener el entonces ya vigente enfoque general y *ad hoc*, sin presentar criterios específicos de actuación en este ámbito.

En julio del 2004, la Comisión presentó un nuevo documento de trabajo sobre los progresos realizados desde la adopción de su comunicación del 2001 sobre la promoción de los derechos humanos y de la democracia en terceros países; por ejemplo, en la generalización de los objetivos de derechos humanos y democratización en todas las políticas de la UE (Comisión Europea, 2004). Este documento de trabajo sirvió de modelo para el documento conjunto que realizaron el Consejo y la Comisión en el 2009.

En el 2005, con ocasión de la propuesta norteamericana para trabajar codo con codo en la promoción de la democracia[94], y la revisión de las perspectivas financieras del 2007 al 2013 —y con ello de los programas europeos (incluido el IEDDH)—, la UE comenzó a elaborar una posible estrategia común que formalizara todos los instrumentos a su disposición en materia de derechos humanos y de la democratización. El Comité Político y de Seguridad del Consejo organizó dos debates en torno a esta posible política de democratización sobre la base de un documento de discusión elaborado por la Comisión y la Unidad Política del Consejo (Consejo

[94] La propuesta fue realizada en la cumbre UE y EE.UU. en Washington de 20 de junio de ese año. Véase la declaración común, extraída el 03/03/11 de:
http://www.eurunion.org/partner/summit/Summit0506/Democracy-Freedom-HumanRights.doc.

de la UE y Comisión Europea, 2006b), pero en los debates quedó claro que los Estados miembros tenían opiniones muy diferentes sobre qué entendían por democratización —unos preferían relacionar democracia con seguridad y otros con desarrollo— y las presidencias de turno decidieron aparcar el tema y esperar a posiciones más convergentes[95]. No obstante, en diciembre del 2005, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión adoptaron el Consenso Europeo sobre Desarrollo, que sí subrayó, entre otras cosas, que el progreso en materia de protección de los derechos humanos, el buen gobierno[96] y la democratización eran fundamentales para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, y contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio[97] (Parlamento Europeo, Consejo de la UE y Comisión Europea, 2006a: 1). Ahora bien, el documento no precisó que la democracia era un objetivo de pleno derecho, sino solo un medio para mejorar el desarrollo humano.

Posteriormente, en octubre del 2006, el Consejo de la UE (Consejo de la UE, 2006) avaló el enfoque de la Comunicación de la Comisión sobre la gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo (Comisión Europea, 2006c) y recordó varios de los planteamientos generales de la política de democratización, como el respeto al protagonismo del país, el diálogo con las autoridades y la sociedad civil en aras de establecer y desarrollar relaciones contractuales, así como las iniciativas basadas en incentivos para la reforma y no en sanciones. Además, el Consejo subrayó:

> «… que las reformas relacionadas con la gobernanza democrática no pueden imponerse y que los propios países deben decidir al respecto y ejecutar sus propias estrategias de reforma, respetando así el ritmo, el calendario y las situaciones únicas de cada país».

Más adelante, en el 2009, las presidencias checa y sueca—bastante críticas con la manera en la que la UE estaba llevando a cabo su política de democratización hasta ese momento— decidieron retomar los trabajos anteriores sobre la democratización, y en enero del 2009 los ministros europeos de desarrollo celebraron un consejo informal en Praga en el que plantearon la posibilidad de elaborar y adoptar un documento tripartito (Consejo, Parlamento y Comisión), que se denominaría Consenso Europeo sobre la Democracia y tomaría como ejemplo el documento Consenso Europeo sobre el Desarrollo del 2005. Según un documento conjunto presentado en la reunión (Consejo de la UE, 2009a), era necesario reforzar la posición de la democratización en la acción exterior europea porque la promoción de la democracia se había convertido en un concepto controvertido y la autenticidad de los motivos de algunos actores estaba siendo cuestionada, en particular cuando parecían querer imponer la democracia desde el exterior. El objetivo de la iniciativa no era, sin embargo, renegociar términos o textos ya acordados, sino identificar los instrumentos disponibles para desarrollar la democracia y considerar cómo podrían aplicarse de manera más efectiva. Finalmente, en abril del 2009, ambas presidencias solicitaron a la Comisión y al Secretariado del Consejo la elaboración de un documento de orientación sobre la democracia como base de las conclusiones que serían aprobadas a finales del año durante la Presidencia sueca.

---

[95] Entrevistas 2 y 9, 04/12/07 y 05/09/08 respectivamente.

[96] En otros textos de las instituciones europeas no se emplea el concepto de «buen gobierno» sino el de «buena gobernanza», cuyo significado no es idéntico. La Comunicación de la Comisión Gobernanza y Desarrollo del 2003 define y considera el enfoque de la Comisión en materia de gobernanza. Véase Comisión Europea (2003b).

[97] La Declaración del Milenio, que establece los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fue aprobada en la sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU el 8 de septiembre del 2000. Entre otros elementos, los contratantes se comprometieron a no escatimar «esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo». Véase Declaración del Milenio, resolución aprobada por la Asamblea General, 55/2, extraída el 04/05/10 de: http://www.un.org/spanish/milenio/.

En julio del 2009, la Comisión y el Secretariado del Consejo presentaron el documento conjunto sobre la consolidación de la democracia con un inventario exhaustivo de las herramientas e instrumentos de la UE para construir la democracia e incrementar la coherencia, efectividad y credibilidad de la política europea de democratización (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2009). El documento hizo, en primer lugar, una recolección de los elementos principales del enfoque europeo de democratización, en particular:

- Definición amplia de la democratización, a veces definida como gobernanza democrática y que abarca la promoción y defensa de los derechos humanos, el Estado de derecho, etc.
- Concertación: la UE requiere el concurso de las autoridades y actores locales, dado que la UE considera que la democracia no puede ser exportada o impuesta desde fuera, sino que debe surgir como resultado de procesos generados a nivel local, como combinación de enfoques descendentes (top-down) o ascendentes (bottom-up) para secundar beneficiarios a varios niveles como gobiernos, autoridades estatales, ONG, o movimientos ciudadanos.
- Asociación: la UE procura la complicidad y cooperación de los actores gubernamentales y no gubernamentales locales en el diseño y aplicación de la política europea, principalmente mediante el diálogo y participación de las políticas europeas en cada país.
- Planteamientos Individualizados: las políticas de democratización deben ser diferenciadas y tener en cuenta las circunstancias específicas de cada país.
- Visión a largo plazo: los procesos de democratización son progresivos y requieren políticas de largo plazo. La aplicación de estos principios tiene como consecuencia que la política de democratización europea es fundamentalmente una acción de apoyo y acompañamiento de los procesos de transición y consolidación democráticos.

Asimismo, el documento propuso una serie de recomendaciones relativamente genéricas sobre la democratización, ya referidas en documentos anteriores, como en las conclusiones del Consejo del 2001, pero sin formular nuevas normas, examinar con detalle cómo deberían funcionar las recomendaciones o considerar evaluación alguna, propugnando simplemente «hacer mejor lo que ya se hacía». Seguidamente, el documento exhortó a considerar el nivel de compromiso deseable de la política europea con cada país, teniendo en cuenta si la UE podía o quería realmente intervenir en cada caso. En esta decisión, el documento citó que la UE también debía valorar si los líderes políticos del país en cuestión tenían o no la voluntad de democratizarlo, y su grado de compromiso para emprender o consolidar procesos de democratización. Además, el documento recordó que la democratización no era el único objetivo de la política de acción exterior europea, si bien dejó muy claro que, aunque no lo fuera, tampoco debería estar subordinado a otros fines y que, en todo caso, estos otros objetivos no deberían dañar o perjudicar las probabilidades de democracia a largo plazo[98].

Por otra parte, el documento subrayó que si la UE se comprometía a apoyar la democratización de un país, debería estar dispuesta a llevar a cabo sus intervenciones a largo plazo y debería considerar la composición de instrumentos adecuada en cada caso. Según el documento, era necesario aplicar un enfoque individualizado por país con los instrumentos apropiados tanto a corto como a largo plazo, que cumpliera con los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación e inclusión. Así, el documento propuso que, en los países en vías de democratización, la UE continuara apoyando los procesos electorales, el diálogo con las autoridades, el desarrollo de las instituciones democráticas, de los partidos, de la sociedad civil y de los medios. En cambio, en los países cuyos gobiernos resistían

[98] Es lo que los anglosajones denominan «a policy of no harm».

cualquier iniciativa de cambio democrático o las libertades fundamentales no existían o estaban restringidas, se sugirió exhortar a los gobiernos a tratar temas relacionados con los derechos humanos o el Estado de derecho, mientras que en los casos en los que ya se hayan aplicado sanciones o las cláusulas suspensivas de acuerdos de cooperación y las autoridades ya no aceptaran ningún tipo de diálogo político, recomendó trabajar al menos con actores no gubernamentales, financiando proyectos para el acceso a la información o para la libertad de prensa, y contactos directos entre personas. De otra manera, en casos de situaciones de conflicto o de un estado frágil, el apoyo europeo debería tener como objetivo el establecimiento de la seguridad y la estabilización política del país como pasos previos a la democratización. Como es habitual en este tipo de documentos, también se propusieron una serie de recomendaciones para mejorar la coordinación y coherencia, dado que, al igual que en otras áreas de acción exterior, las políticas de democratización suponían la participación de un número considerable de actores diferentes tanto en Bruselas (dentro de los servicios de la Comisión y del Consejo y entre las instituciones europeas) como en el país en cuestión (entre la delegación de la UE, las embajadas de los Estados miembros y otros actores europeos como las ONG). En último lugar, el documento expuso la necesidad de publicitar mejor las actividades de la UE, puesto que la ausencia de coordinación y la dispersión de los esfuerzos e iniciativas de los actores conllevaba a menudo falta de visibilidad de la acción europea en este ámbito.

Partiendo del documento conjunto de la Comisión y del Secretariado del Consejo, el Consejo adoptó el 17 de noviembre del 2009 el documento más completo y significativo de la UE sobre la democratización hasta la fecha: «Las conclusiones del Consejo sobre apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE. Hacia una mayor coherencia y eficacia» (Consejo de la UE, 2009c), que luego fueron ampliamente suscritas por el Parlamento (Parlamento Europeo, 2009d). En términos generales, las conclusiones siguieron pautas establecidas en el documento preparativo y las conclusiones anteriores, recordando que uno de los objetivos de la acción exterior europea era el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, y que la UE era el mayor donante mundial de ayuda para la democratización.

En segundo lugar, el Consejo estableció un programa de acción de la UE para mejorar la coherencia y la eficacia de sus actividades de apoyo a la democratización —esto es, hacer mejor lo que ya se estaban haciendo en vez de presentar nuevos planteamientos[99]—, y en la que sobresalía los siguientes elementos:

- Reconocimiento de que las acciones en apoyo de la democracia parten de una firme tradición parlamentaria europea a todos los niveles.
- Declaración de que «la democracia no puede ser impuesta desde fuera», y de que el apoyo de la democracia debería tener como objetivo contribuir a los esfuerzos y reforzar la capacidad de los gobiernos, parlamentos, instituciones públicas, actores políticos y sociedad civil del país en cuestión.
- Compromiso con «el principio de implicación» de los países socios en las estrategias y programas de desarrollo.
- Afirmación de que los procesos «son llevados a cabo localmente mediante una combinación adecuada de instrumentos financieros y políticos adaptados a la situación específica del país».
- Reconocimiento de que los procesos de consolidación democrática poseen un carácter multidimensional, son complejos y requieren actuaciones a largo plazo.

[99] Entrevista 24, 04/11/13.

En tercer lugar, las conclusiones presentaron una nueva serie de propuestas para mejorar la coherencia y la eficacia de la ayuda para la democratización en los terceros países en el marco de la política de desarrollo de la UE y de la PESC, que incorporaron las recomendaciones realizadas en el documento preparatorio de la Comisión y la Secretaria General del Consejo. El programa planteó además:

- El desarrollo de proyectos específicos de ayuda a la democratización según el contexto de cada país.
- Un diálogo y colaboración más apropiados para aumentar la implicación de los actores principales del país beneficiario y garantizar el respeto de los principios formulados.
- Mayor coordinación, coherencia y evaluación de las acciones llevadas a cabo, tanto en el país beneficiario como en Bruselas.
- Integración horizontal de la democracia en todas las políticas de la UE.
- Intensificación de la cooperación internacional en el seno de organizaciones internacionales como la ONU, OSCE, OEA o la Organización Internacional de la Francofonía.
- Visibilidad, con la posibilidad de incluir una sección separada en los informes anuales de la UE sobre cooperación para el desarrollo y derechos humanos dedicada al apoyo a la democracia.

Por último, el programa emplazó a los responsables de los programas en curso a presentar un informe sobre el estado de los trabajos en el 2010 que incluyera una lista de países piloto establecida en colaboración con los países beneficiarios para efectuar un seguimiento más específico de los progresos alcanzados en la aplicación de las recomendaciones.

Así pues, el programa de acción siguió patrones anteriores y confirmó el supuesto que la ayuda europea es ayuda a la consolidación democrática y que pretende la colaboración de las autoridades del país beneficiarios; por lo tanto, quedarían excluidos los países autoritarios cuyos gobernantes, por definición, no admitirían ninguna intromisión en sus asuntos internos que fuera a menoscabar su autoridad. Además, el programa estableció que se concediera especial atención al papel de los representantes electos, de los partidos políticos, de los medios de comunicación y de la sociedad civil. Esto implicaba que la ayuda europea debía centrase en aquellos países en los cuales ya había comenzado un proceso de apertura o de consolidación democrática, y en la que los actores podían operar con cierto grado de libertad. Asimismo, el programa afirmó que los derechos humanos y la democracia mantienen una «relación indisoluble» y que «los progresos en materia de derechos humanos, buen gobierno y democratización son fundamentales para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible». Es más, a la hora de especificar la finalidad de las actividades de apoyo a la democracia, las conclusiones y el programa de acción establecieron objetivos propios de la política de ayuda al desarrollo como la sostenibilidad, el respeto a los derechos humanos, la gobernanza democrática, la seguridad, la reducción de la pobreza y la igualdad de género. No en vano, las conclusiones sostuvieron que se debía evitar la condicionalidad política en la ayuda al desarrollo, o a lo sumo secundar objetivos de democratización menos precisos —como la gobernanza democrática— que objetivos políticos más explícitos que pudieran provocar desacuerdos o conflictos con las autoridades del país beneficiario. En esta línea, las conclusiones no dejaron lugar a dudas y rubricaron que «la UE no tenía intención de introducir nuevas condiciones para proporcionar ayuda al desarrollo» y «que no era necesario renegociar las normas vigentes, ni los valores y principios esenciales que constituyen los componentes constitutivos de la democracia, ni definir políticas nuevas» (Consejo de la UE, 2009c: 3).

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo retomó la cuestión de la democratización en el primer Consejo de Asuntos Exteriores —derechos humanos y democratización con terceros países— el 8 de diciembre del 2009 (Consejo de la UE, 2009d), pero en la línea de declaraciones o documentos oficiales previos las conclusiones versaron más sobre los derechos humanos que sobre la democratización en terceros países. Así, de los 23 párrafos de las conclusiones —aparte del primero, que es introductorio— solo el párrafo decimotercero trató realmente de la democratización. En particular, el Consejo «expresó el compromiso de la UE de reforzar su actuación en apoyo de la democracia en la acción exterior de la UE y esperó con interés la aplicación del programa de acción de la UE» adoptado en sus conclusiones de 16/17 noviembre del 2009 (Consejo de la UE, 2009d: 7). Además, el Consejo «subrayó que la UE mantenía su compromiso respecto a la observación de elecciones en el mundo», la importancia del IEDDH, y reiteró la necesidad de seguir aumentando la eficacia, coherencia y complementariedad del IEDDH y demás instrumentos de acción exterior, así como la visibilidad de su labor, pero en ningún caso realizó el mismo ejercicio de afirmación y voluntad con respecto a las política de democratización con terceros países demostrado con los derechos humanos.

Otro ejemplo a resaltar del enfoque de la política de democratización europea es la Declaración de la alta representante en nombre de la UE con ocasión del Día Internacional de la Democracia, adoptada en 15 de septiembre del 2010. En esta declaración (Ashton, 2010), la alta representante reiteró que «no solo es la democracia uno de los principios fundadores de la Unión Europea, sino que también el apoyo a la democracia es objetivo político declarado de la política exterior de la UE, como confirmó el Consejo de la UE». Afirmó además que «la UE no creía que la democracia pudiera exportarse ni imponerse, pero sí que podía darse apoyo al desarrollo y a la consolidación de la democracia en terceros países». La alta representante aseguró igualmente que «no existía un modelo único de democracia» y que esta «debía venir del interior de cada sociedad y ser conformada por la misma, a partir de unos principios universales, pero teniendo en cuenta el contexto histórico, geográfico y cultural particular de dicha sociedad»[100]. A continuación, la declaración indicó que «la UE tenía a su disposición varios instrumentos para respaldar la democracia y a los agentes de la democracia en todo el mundo, y anhelaba que se hiciera un uso más coherente, más consecuente y más eficaz de dichos instrumentos»[101].

Por último, el Consejo adoptó en diciembre del 2010 unas conclusiones en las que suscribió el informe conjunto del Secretariado General del Consejo y la Comisión (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2010a) sobre la aplicación del plan de acción y la selección países piloto para llevar a cabo la nueva estrategia de democratización (Consejo de la UE, 2010). A su vez, el Consejo invitó a la alta representante y a la Comisión a ejecutar dicho plan e informar de los resultados obtenidos a principios del 2012. El informe incluyó entre los países escogidos a Moldavia, Kirguistán, Líbano, Ghana, Benín, la islas Salomón, la República Centroafricana, Bolivia, Mongolia, Filipinas, Indonesia y las Maldivas, y expuso qué habían seleccionado según los siguientes criterios: (1) la voluntad política de las autoridades y de la sociedad civil del país piloto de «mejorar la calidad de la democracia en sus país»; (2) la voluntad de cooperar con la UE; (3) el valor añadido de las intervenciones de la UE; (4) la experiencia alcanzada de los diálogos en el ámbito de la democracia; (5) suficiente capacidad técnica y; (6) posibilidades de éxito razonables (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2010a: 10). En cuanto a los países piloto, el informe explicitó que se elaboraría un perfil de

[100] Con esta afirmación, la alta representante parece confundir el fomento de la democracia con la injerencia.

[101] No está del todo claro qué quiere decir que la democracia no puede exportarse cuando la UE dedica millones de euros de ayuda financiera a fomentar la democracia, que no es sino una forma de exportación de los valores europeos.

democracia por país que incluyera una lista de todas las actividades financiadas por la UE y una evaluación de su eficiencia, complementariedad y beneficiarios. El informe también expuso que la UE y los países piloto llevarían a cabo un «intensivo cambio de impresiones» sobre los objetivos, el calendario, la evaluación del éxito y los resultados esperados entre las partes, y afirmó que «nunca hasta ahora se había celebrado este tipo de debate de una manera sistemática en relación con las actividades de cooperación en el ámbito del apoyo de la democracia» (*ibíd.*). El informe siguió pues los esquemas de democratización anteriores, un enfoque derivado de la cooperación para el desarrollo que apuesta con reiteración por el diálogo con las autoridades locales, pero también reconocía que el utilizado anteriormente no había sido ni adecuado, ni eficiente ni aplicado con suficiente rigor.

Ahora bien, la posibilidad de que la acción europea en este ámbito vaya a ser más apropiada debe ser cualificada por dos razones. En primer lugar, el informe subrayó el papel fundamental del instrumento financiero de la Iniciativa de Gobernanza para los países ACP y África, el tramo de Incentivo a la Gobernanza, y los 2.700 millones de euros reservados del FED para premiar a los países que llevaran a cabo reformas de gobernanza más ambiciosas. Sin embargo, se reconoció que las primeras evaluaciones ya habían identificado «algunos puntos débiles» o «limitaciones» que «no facilitaron ni la responsabilidad al más alto nivel de los países ACP ni permitieron en todos los casos que se mantuvieran consultas en profundidad con los actores clave, como el Parlamento nacional y la sociedad civil» (*ibíd.*: 5). El informe también subrayó que «otra línea de trabajo» era la cooperación y el diálogo con la UA en el marco de la Asociación África-UE sobre la gobernanza democrática y derechos humanos, y calificó de importante la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza del 2007, aunque no había entrado en vigor al no haber sido ratificada por un número suficiente de países[102]. El informe también mencionó como líneas de actuación los proyectos de apoyo y las misiones de observación electoral, la asistencia parlamentaria a la región ACP —aunque admitió que «no había alcanzado plenamente los niveles necesarios para poder cumplir con los compromisos contraídos por la UE pese a haber destinado 100 millones de euros durante el período 2000-2009 entre 30 países» (*ibíd.*: 9)— y al IEDDH. En segundo lugar, la lista de países piloto puso demasiado énfasis en el diálogo abierto y en el compromiso sincero de las autoridades de los países piloto —por lo tanto, era difícil que las acciones no hubieran sido aprobadas de antemano con el beneplácito de estas autoridades locales—, lo que pudo haber moderado las ambiciones de los proyectos cuando se trataba de regímenes parcialmente libres o autoritarios[103].

Queda por ver no solo los resultados definitivos del nuevo enfoque, sino además si «la aplicación piloto en una primera serie de países que han mostrado voluntad de diálogo y de colaboración permitirá desarrollar métodos para países en los que esta voluntad es menos

[102] El informe recordó que 34 países han firmado la Carta pero que solo Burkina Faso, Etiopía, Mauritania y Sierra Leona la habían ratificado. Para que la Carta entrara en vigor se precisaban 15 países. Por información, *Freedom House* (2010) consideró que Burkina Faso, Etiopía, y Sierra Leona eran parcialmente libres y que Mauritania no era libre. El Índice de Democracia de *The Economist* (2010) consideró a Benín en la categoría democracia fallida en la posición 72, Sierra Leona en la categoría régimen híbrido en la posición 105, y a Etiopía y Burkina Faso en la categoría régimen autoritario en la posición 118 y 120 respectivamente, justo por delante de Cuba. Quedó claro que la ratificación de la Carta no conllevaba una obligación de resultados. En otra, hay que recordar que, a pesar del compromiso de la UA por la democracia, Libia o Guinea Ecuatorial asumieron la presidencia de turno de la UA a pesar de su muy deficiente registro en materia de democratización.

[103] Entre los países piloto, cabe señalar que por ejemplo *Freedom House* (2010) considera que Kirguistán no es un país libre, y que según el Índice de Democracia de *The Economist* (2010), la República Centroafricana es un régimen autoritario entre los peores del mundo (aunque *Freedom House* considera que su democracia es semiparcial, lo que manifiesta diferencias entre ambos índices en estos casos).

visible o está totalmente ausente» (*ibíd.*: 10)[104]. En efecto, en octubre de 2012 la Comisión y el SEAE (Comisión Europea y SEAE, 2012) presentaron un informe conjunto sobre «la aplicación del programa de acción de apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la UE», en la que se afirmaba que «aunque la aplicación piloto produjo resultados, era difícil extraer conclusiones globales debido a las diferentes formas en que se presentó el material», y que «la UE solo podía contribuir a un cambio constitucional en cierto número de países» (*ibíd.*: 4), por lo que se concluía que la principal función del programa era la difusión de las mejores prácticas para proporcionar ejemplos útiles a otros países.

3.3. Conclusión

La promoción de la democracia es un imperativo central de la UE según los tratados y un asunto muy recurrente de su política exterior. Sin embargo, la política de democratización europea ha sido diseñada como una política de vinculación o de reforma y de consolidación democrática desde un enfoque manifiesto de ayuda al desarrollo y de defensa de los derechos humanos—asociada al diálogo con las autoridades nacionales, al fortalecimiento de las instituciones, al establecimiento de relaciones políticas y comerciales contractuales, a políticas de capacitación de la sociedad civil como agentes de cambio y, cuando lo permite la situación de seguridad, a fomentar lazos e intercambios entre las poblaciones civiles— y no como una política de cambio de régimen y transición —cuyo objetivo es denunciar, deslegitimar y combatir los regímenes autoritarios y generar espacio político para la oposición— que demanda una estrategia de influencia política más directa y abierta, posicionamientos y actuaciones más intervencionistas que la línea mantenida hasta la actualidad por las instituciones europeas, y dificultaría sus relaciones con los gobiernos de los países en cuestión[105]. En tal sentido, es ilustrativo que las instituciones pudieran adoptar un Consenso Europeo sobre Desarrollo, pero no un Consenso Europeo sobre Democracia (Köppinger, P., Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007: 103), y que las conclusiones del Consejo sobre el apoyo a la democracia del 2009 no dieran lugar a una discusión específica de los ministros de Asuntos Exteriores, sino que se adoptaran en una sesión conjunta entre ministros de Asuntos Exteriores y de Desarrollo mientras se discutía con el representante especial de la ONU para Afganistán la situación política y de seguridad de este país. Asimismo, la UE trata con frecuencia la cuestión de los derechos humanos y de la democracia indistintamente a pesar de que ambos asuntos requieren enfoques diferentes, y la UE todavía opta por exigir la mejora de los derechos humanos antes que demandar abiertamente la democratización[106].

De otra forma, ¿qué ha cambiado en el discurso oficial europeo sobre la democratización desde las conclusiones de junio del 2001 hasta las de noviembre del 2009, o de diciembre del 2010? La política de democratización ha sido muy constante y, si se comparan las conclusiones y documentos redactados por la UE en esta década los cambios han sido escasos, si bien la UE hace más hincapié en apuntalar que la democracia no puede imponerse desde fuera —quizás como resultado del consenso posguerra de Irak— y que el

[104] El informe de la DG de Ayuda al Desarrollo de la Comisión Europea sobre las actividades del IEDDH, «Delivering on Democracy- Highlights of the Semester January-June 2011», ya expone que el apoyo para la democratización de la UE en los países piloto ha logrado cambios legislativos en Moldavia (la ley electoral); la capacitación de parlamentos (en Yemen) y de partidos políticos (en Tayikistán); un aumento de la participación de grupos poco representados en la vida política (por ejemplo de las mujeres en Azerbaiyán y Ghana, de jóvenes en Kirguistán, y de comunidades indígenas en Bolivia); salvaguardar la libertad de expresión y de prensa (en Costa de Marfil); mejorar la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales (en Bangladés) y mejorar la transparencia y la información sobre la vida política (en Filipinas). Véase el informe, extraído el 12/03/13 de: http://www.eidhr.eu/files/dmfile/EIDHR_DemocracyReport2.pdf.

[105] Entrevista 25, 04/11/13

[106] *ibíd.*

enfoque europeo debe ser positivo y concentrarse en el desarrollo y la consolidación de la democracia. Aún más, estas líneas de actuación han quedado confirmadas en las últimas propuestas sobre la estrategia de la política europea de derechos humanos y la democracia de la UE del 2011 y 2012 (Comisión Europea y SEAE, 2011b) (Consejo de la UE, 2012a, 2012b)[107]. En efecto, a pesar de los años transcurridos entre las conclusiones del 2001, del 2009 y del 2012, las propuestas y mensajes que arroja la UE son muy parecidos, como ha señalado Kurki (2012: 7) y queda patente en el Anexo II; el Consejo promueve la democratización mediante un enfoque positivo, reafirma su compromiso de coherencia, cooperación y consecuencia de sus acciones en apoyo de la democracia, la integración de los derechos humanos y la democratización en todas las políticas internas y externas de la UE, el diálogo y colaboración con el Parlamento Europeo y la sociedad civil, y la coordinación y cooperación de las posiciones europeas en la materia en las organizaciones internacionales.

[107] Por ejemplo, de las 36 objetivos/encabezamientos y 96 acciones que propone el Marco Estratégico y el Plan de Acción de Derechos Humanos y la Democracia solo un objetivo/encabezamiento y 4 acciones están relacionados directamente con el apoyo a la democracia, en particular con los planes de acción sobre la democracia con la primera generación de países pilotos de la Estrategia de democratización de 2010. Véanse Consejo de la UE (2010, 2012). La alto representante también anunció el nombramiento de un nuevo Representante Especial de la UE para los Derechos Humanos con ocasión de la presentación del informe anual sobre los derechos humanos y de la democracia de 2011. Véase *European Union*, «Statement on EU annual report on human rights and democracy», A266/12, 12/06/12, extraído el 12/03/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130892.pdf. Véase también un breve análisis de la estrategia, que ahonda en la opinión que trata básicamente sobre los derechos humanos y no sobre la democratización en: Dworkin, A. (2012) en *Consejo Europeo de Relaciones Exteriores*, «La evaluación de la nueva estrategia comunitaria de los derechos humanos», Blog, 04/07/12, extraída el 12/03/13 de: http://ecfrmadrid.wordpress.com/2012/07/04/la-evaluacion-de-la-nueva-estrategia-comunitaria-de-los-derechos-humanos/.

CAPÍTULO 4. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA UE

4.1. La caja de herramientas de la política europea de democratización

La UE dispone de un número amplio de instrumentos políticos y económicos para apoyar y fomentar la democratización, que comprenden herramientas propias de la diplomacia bilateral tradicional, como las declaraciones, gestiones con autoridades de terceros países, resoluciones, actuaciones e intervenciones en marcos multilaterales como la ONU. Otro tipo de instrumentos son el diálogo institucionalizado con terceros países, el empleo de cláusulas sobre la democracia y los derechos humanos en acuerdos de cooperación y de ayuda al desarrollo, misiones de observación electoral y la aplicación de sanciones y otras medidas punitivas. Todos estos instrumentos cubren el espectro de las tres variables de estrategia de democratización del modelo analítico de maximización de acción exterior.

Las tres instituciones principales europeas emplean estos instrumentos conforme a sus propias responsabilidades, objetivos y capacidades de actuación e influencia en el marco general de la PESC, aunque para maximizar sus opciones de éxito necesitan gestionarlos de forma coherente, transmitiendo un mensaje unificado y verosímil a los terceros países (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2006a: 8). Además, y tal como apunta Cardwell (2011: 22), el hecho de que la UE es un actor no estatal permite a las instituciones de la UE, y en especial a la Comisión, presentarse como un «un intermediario honesto» al que no le afecta el pesado y con frecuencia tormentoso legado de la colonización que prescribe la relación entre los Estados miembros y los países diana[108]. Asimismo, «un elemento de la búsqueda del uso óptimo de los distintos instrumentos de la caja de herramientas ha sido buscar el equilibrio entre la persuasión y la acción directa, así como la elección de los instrumentos que incluyan incentivos al igual que medidas restrictivas; construyendo un entorno de confianza, creando un cambio de impresiones abierto y ofreciendo ayuda al tiempo que se indica con claridad cuándo se han pasado los límites» (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2006a: 8). Ese es probablemente, junto a la voluntad política para actuar, su reto más importante.

La UE no es la única organización regional que trabaja para fomentar la democracia —la OEA y la UA tienen también una Carta Democrática por la que se comprometen a promocionar la democracia—, pero sí ha perseguido convertirse en el líder global en la materia y en la actualidad es, junto con sus Estados miembros, el mayor contribuyente de fondos para la promoción de la democracia, con cerca de 3.000 millones de euros al año (Smadja, D., Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007: 80). La UE no facilita cifras específicas globales —puesto que el gasto está distribuido en múltiples líneas presupuestarias, tal como en los Estados miembros— y muchas de las acciones no están relacionadas con la promoción de la democracia sino con otros objetivos asociados, como puede ser la promoción de la sociedad civil o del Estado de derecho pero, ya por sí mismos, el IEDDH tiene presupuestados 1.100 millones de euros para el período financiero 2007-2013 —aproximadamente 160 millones cada año—; la Iniciativa para la Gobernanza para los países ACP un presupuesto de 3.000

[108] La alta representante Catherine Ashton no ha dudado en aludir al «dudoso historial imperial de las potencias europeas» para afirmar que existen motivos para que la UE sea humilde a la hora de considerar que la democratización es un proceso de larga duración. Evidentemente, Ashton no específica ni pone ejemplos para ilustrar qué quiere decir exactamente con esta declaración. Véase Ashton en *EL PAÍS*, «La UE va a ayudar a sentar las raíces de una "democracia profunda"», 04/02/11.

millones, y la Política Europea de Vecindad dispone también de varios componentes de democratización[109].

El documento *Democracy Building in EU External Relations* del 2009 presenta el compendio más completo realizado por las instituciones de acciones europeas en favor de la democratización en el ámbito de las relaciones exteriores[110]. El informe señala el siguiente inventario no exhaustivo de posibles políticas e instrumentos, algunas de las cuales se analizan con más detenimiento en las secciones posteriores:

Tabla 4.1. Políticas e instrumentos de democratización europeos

1) Políticas e instrumentos geográficos y regionales
Ampliación (y procesos de estabilización y asociación)
Política Europea de Vecindad (PEV) y Asociación Oriental
Asociación Euromediterránea y la Unión para el Mediterráneo
Fondo para la Gobernanza
Cooperación Transfronteriza
Países de África, el Caribe y el Pacífico (Acuerdo Cotonú, Fondo Europeo para el Desarrollo e Iniciativa de Gobernanza para los países ACP)
Cooperación con organizaciones regionales (Consejo de Europa o la OSCE) o multilaterales, como la UA (Partenariado para la gobernanza democrática y los derechos humanos), ASEAN y la ONU
2) Políticas e instrumentos interrelacionados y temáticos (incluidos en políticas e instrumentos geográficos y regionales)
Cláusulas relativas a los derechos humanos y democracia en los acuerdos con terceros países
Diálogo político y líneas directrices sobre los derechos humanos
Subcomités de Derechos Humanos y Democracia y Justicia, Libertad y Seguridad
Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (incluye las misiones de observación electoral)
Apoyo a los actores no estatales y autoridades locales - Instrumento de Cooperación al Desarrollo
Conclusiones del Consejo, declaraciones de la PESC, gestiones diplomáticas
Sanciones
Representantes Especiales de la UE
Situaciones de fragilidad
3) Políticas e instrumentos de gestión de crisis
Estrategia de Seguridad Europea (EES)
Misiones PESD
Instrumento de Estabilidad - Respuesta a las crisis
Fondo de Apoyo a la Paz para África

Fuente: Consejo de la UE y Comisión Europea (2009).

Así pues, la lista de políticas e instrumentos de la que dispone la UE para apoyar la democratización es considerable y variada. Sin embargo, no cabe duda de que las políticas e instrumentos arriba mencionados se solapan y crean cierta confusión, puesto que el primer y

[109] En realidad, no es posible diferenciar a ciencia cierta cuánto desembolsa la UE en ayuda para la promoción de la democracia. Responder a esta cuestión requiere un análisis más específico, casi analizando caso por caso, porque solo de esa forma es posible distinguir la ayuda para la democratización de otro tipo de ayuda. Por ejemplo una reciente publicación de la Comisión Europea sobre la contribución europea en materia de democratización, señala que desde el 2000, la UE ha destinado 5.400 millones de euros a la financiar proyectos en el ámbito de la gobernanza, y que las evaluaciones realizadas calculan que 57 % fue dedicada a proyectos relacionados con la democracia, los derechos humano y el Estado de derecho. Véase *European Commission*, «Delivering on Democracy - Highlights of the Semester, January-June 2011», Development and Cooperation EuropeAid, pág. 8, extraído el 18/03/13 de:
http://www.eidhr.eu/files/dmfile/EIDHR_DemocracyReport2.pdf.

[110] Este listado de herramientas de democratización fue confirmado en el 2012 por el marco estratégico de derechos humanos y de democracia. Véase *Council of the EU*, «Factsheet - EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy», Luxemburg, 25/06/12, extraído el 18/03/13 de:
http://eeas.europa.eu/delegations/haiti/documents/eu_haiti/human_rights_fr.pdf.

tercer apartados presentan principalmente políticas de la UE con una región o zona geográfica específica, o líneas de actuación de la PESD, mientras que el segundo apartado incluye instrumentos comunes, aunque también documentos políticos como las directrices sobre los derechos humanos o las situaciones de fragilidad, que no son propiamente instrumentos. En estas circunstancias, y frente a una opción tan amplia de instrumentos, el documento reconoce que la UE no necesita inventar y proponer nuevos instrumentos, sino mejorar la coordinación de los actores europeos pertinentes y obtener una mayor coherencia y eficacia de los medios ya disponibles (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2009: 18). Esta aseveración puede considerarse como un reconocimiento de que la UE incurre en un cierto «estiramiento conceptual» a la hora de tratar la democratización, y que como muchos otros donantes no duda en adscribir a sus acciones, tal como plantean Schmitter y Brouwer (1999: 28) y Kurki (2012: 1), un cierto impacto democratizador —por ejemplo, a las acciones en el ámbito de la prevención de conflictos— cuando no está claro que contribuyan a dicho objetivo de manera inequívoca. La cuestión de la identificación de las herramientas y actividades de acción exterior para la promoción de la democracia es un asunto abierto a interpretaciones, que necesita disociar para su valoración completa el objetivo real de cada acción. En tal sentido, muchas de las acciones llevadas a cabo por la UE no son, en sentido estricto, democratizadoras, aunque, como afirma Cardwell (2011: 21), permitan ampliar el debate sobre cómo la UE pone en práctica sus obligaciones derivadas de los Tratados para la promoción de la democracia.

Por otra parte, las herramientas «potenciales» de democratización de que dispone la UE pueden relacionarse con las tres variables de estrategia de democratización del modelo analítico de maximización de la acción exterior según el objetivo o sentido principal de su acción, tal como expone la siguiente tabla:

Tabla 4.2. Herramientas de democratización de la UE por cada variable de estrategia de democratización del modelo analítico de maximización de acción exterior

	Herramientas potenciales de democratización	
Estrategia de Democratización	**Influencia** ***Condicionalidad política***	Diálogo político y de derechos humanos Cláusulas de derechos humanos y de democracia Sanciones Conclusiones y Declaraciones del Consejo y del HR Gestiones diplomáticas Representantes especiales de la UE Fondo para la Gobernanza Cooperación con organizaciones Internacionales IEDDH, DED
	Vinculación ***Políticas regionales***	Acuerdos de Asociación y de Cooperación Política de Ampliación Política Europea de Vecindad Asociación Euromediterránea y UPM Asociación Oriental Cooperación Transfronteriza ACP Instrumento de Cooperación al Desarrollo
	Seguridad **EES**	Misiones PESD Instrumento de Estabilidad Fondo de Apoyo a la Paz para África

Fuente: Elaboración propia[111].

[111] Esta catalogación es ilustrativa para señalar que las herramientas de democratización pueden relacionarse con las tres variables de actuación del modelo analítico. La realidad es evidentemente más compleja. En esta tabla, las

4.2. Las herramientas de democratización europeas para los regímenes autoritarios

El enfoque preferente de vinculación de la UE, que considera que no se debe implantar la democracia desde fuera, su compromiso con el principio de implicación, su preferencia por actuaciones a medio y largo plazo y por concentrar la ayuda para la democratización en los procesos de transición y consolidación democrática, comporta descartar muchos de las políticas e instrumentos europeos disponibles de democratización en el caso particular de los países gobernados por regímenes autoritarios. No obstante, existen un numero pequeño pero significativo de políticas e instrumentos que sí se aplican o pueden aplicarse en los países que la Comisión denomina «conflictivos» por su falta de compromiso con la buena gobernanza[112]. En estos casos, la Comisión afirma que:

> «Los donantes no pueden permitirse dejar totalmente de lado a los "malos alumnos" o países conflictivos, y ello por tres motivos fundamentales. (1) por razones de solidaridad: la población no debe pagar por la falta de compromiso de su gobierno; (2) por razones de seguridad, habida cuenta del peligro que encierra el aislamiento de un país y su abandono al aumento incontrolado del extremismo y el terrorismo, como ocurre en los denominados "Estados en quiebra" (*failed states*); (3) atendiendo a la eficacia de la ayuda desde una perspectiva a más largo plazo, habida cuenta de los altos riesgos y costes que puede suponer abandonar un país a su suerte durante un largo período (aumento de la pobreza, hundimiento de las instituciones, paralización del hipotético sector privado, etc.). Asimismo, existe el riesgo de que se produzcan efectos indirectos, y concretamente de que el conflicto se extienda a países vecinos o, de forma más amplia, a la comunidad internacional (Comisión Europea, 2003b: 23)».

En las siguientes secciones se examinan tres tipos de instrumentos de democratización identificados como más relevantes para el caso de las dictaduras y el modelo analítico de maximización de la acción exterior, según el enfoque europeo de democratización —en particular la programación y la estrategia por países, y el diálogo político; los acuerdos comerciales, de cooperación y la condicionalidad política,; y la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos y más recientemente la Dotación Europea para la Democracia—, sus mecanismos de influencia y vinculación[113], y el papel que desempeñan las principales instituciones de la UE. Estas herramientas combinan acciones relacionadas con las tres variables de actuación, que el Consejo, la Comisión y el Parlamento han manejado conforme a sus propias responsabilidades, objetivos y capacidades de actuación e influencia en el marco general de la acción exterior europea. No se incluyen las herramientas de seguridad y las intervenciones militares ya que, aunque la mayoría de los Estados miembros también actúan en este ámbito, por ejemplo en los casos de Afganistán e Irak en misiones de la OTAN o de la ONU, es discutible que la democratización sea un objetivo mayor de estas intervenciones.

---

políticas regionales de la UE se adscriben, por ejemplo, en la variable vinculación porque su carácter y filosofía general de aproximación con los valores y de desarrollo de vínculos y contactos se ajustan más apropiadamente a esta variable, pero es evidente que estas políticas combinan y permiten otras variables de actuación, puesto que los acuerdos contractuales incluyen también mecanismos de diálogo político y cláusulas de derechos humanos y de democracia; la UE puede aplicar sanciones si es necesario, y en algunos casos se posibilitan proyectos en el ámbito de la seguridad, entre otros, de cooperación policial y control de fronteras para la lucha contra la emigración ilegal y el terrorismo.

[112] Según la Comisión, estos países difieren «de los de gobernanza deficiente, en los que el gobierno hace lo posible y demuestra una firme voluntad, pero carece de la suficiente capacidad y los resultados son limitados» (Comisión Europea, 2003b: 23).

[113] Entre otras, persuasión y aprendizaje social, manipulación de cálculos de coste y beneficios y desarrollo de capacidades e instituciones (Börzel, Pamuk y Stahn, 2008a: 10).

4.2.1. Las relaciones bilaterales y multilaterales: la estrategia por países y el diálogo político

La programación y los análisis estratégicos nacionales

La programación y la preparación son clave para la acción democratizadora y la obtención de resultados positivos y, tal como explicita Sharp (2003: 42), dicha planificación estratégica debe estar «basada en un cálculo realista de la situación» porque «aumenta la probabilidad de que todos los recursos que puedan conseguirse se movilicen y empleen de la manera más efectiva». Así, «el Consejo considera la programación por países como un instrumento de gestión esencial para incrementar la eficiencia y la eficacia de la ayuda comunitaria» (Consejo de la UE, 2000: 2). La política de democratización europea requiere también un análisis pormenorizado de la situación política, económica y social de un país y, para ello, la Comisión y el Consejo elaboran conjuntamente documentos de análisis estratégicos nacionales, que examinan la situación de la democracia en cada país con el cual la UE mantiene relaciones bilaterales, permiten fijar objetivos y preparar el diálogo político entre las partes, y sobre cuya base la Comisión elabora los programas nacionales indicativos con los que ejecutar la ayuda para la cooperación. De la misma forma, los documentos exploran la influencia y los vínculos de la UE con el país en cuestión, la naturaleza de las relaciones bilaterales, identifican los procesos y riesgos de cambio democrático necesarios y los grupos y áreas prioritarias de actuación, por ejemplo las fuerzas de seguridad, la reforma de la propiedad o de los sistemas electorales, políticas de reconciliación, etc. Los documentos de análisis estratégicos nacionales son examinados y aprobados por los comités geográficos competentes del Consejo. Este objetivo de individualización es el resultado de muchos años de trabajo y refleja, como señalan Börzel y Risse (2007: 7), que la política de democratización ha estado evolucionando desde premisas que promovían normas europeas armonizadas de democracia y de bienestar —desde una perspectiva «de arriba abajo»— hasta reconocer que no se deberían aplicar patrones institucionales únicos de democratización, sino adaptar los programas a la situación interna particular de cada país «buscando alcanzar progresivamente normas más elevadas»[114]. Asimismo, los comités geográficos competentes del Consejo examinan los informes regulares o *ad-hoc* que envían los jefes de misión de las delegaciones de la UE en terceros países, y que a menudo representan una herramienta analítica clave para fijar la posición europea sobre una cuestión política concreta[115].

Con todo, la UE no reevalúa ni ajusta los análisis estratégicos nacionales en paralelo a los ajustes de la política exterior de la UE con un país concreto, y esta falta de reevaluación y ajuste pone de manifiesto que la acción europea es fundamentalmente reactiva. Así, los análisis estratégicos nacionales —que se elaboran a principios del período de programación establecido por las perspectivas financieras cada siete años— pueden perder validez si los ajustes requeridos por las nuevas políticas europeas con un país son significativos y los documentos de programación no son modificados o actualizados correspondientemente. Es más, reajustar los análisis estratégicos nacionales se considera un ejercicio burocrático porque su modificación implica una nueva y larga rediscusión en el Consejo entre los Estados miembros y la Comisión sin obtener necesariamente un valor añadido sobre el terreno. De hecho, algunos análisis estratégicos nacionales disponibles en las páginas de Internet de la Comisión y del SEAE datan del 2006 y el 2007 y no han sido actualizados[116].

[114] Un ejemplo de este enfoque citado por Börzel y Risse (2007: 7) está detallado en Comisión Europea (2006c).
[115] Entrevista 12, 01/03/13.
[116] Así, a fecha del 13 de septiembre de 2013, el documento de análisis estratégico y el programa nacional indicativo 2011-2013 de Libia no había sido actualizado para reflejar la desaparición de Gaddafi y de su régimen,

Las instituciones europeas no realizan, además, ningún ejercicio anual de evaluación que sirva para actualizar los análisis estratégicos nacionales según objetivos a corto, medio y largo plazo, que puedan ser cuantificados para su evaluación, y posterior adaptación de la acción europea con un país concreto. Las instituciones europeas tampoco evalúan el impacto de las medidas restrictivas o de las sanciones que adoptan, y las modificaciones que acuerdan están justificadas sobe la base de planteamientos políticos, como mantener el número de personas sancionadas, y no de factores objetivos, como el alcance de las sanciones o su efectividad a la hora de modificar el comportamiento de las personas sancionadas.

En todo caso, la Comisión Europea realiza evaluaciones intermedias de sus programas nacionales indicativos que permite reajustar los programas de ayuda a la cooperación y al desarrollo, pero las evaluaciones se cumplen en general según el calendario de programación estándar fijado por las perspectivas financieras de siete años, no por situaciones que puedan emplazar a reajustes, como cambios importantes en la situación política de un país. Esto implica que la UE desarrolla programas de ayuda al desarrollo relativamente amplios, que permiten modificaciones sin cambiar fundamentalmente la estrategia acordada al principio del período de programación, y que deben recurrir a fondos de otros programas, como IEDDH o la Iniciativa para la Gobernanza, para actividades fuera de los parámetros de la estrategia inicial, acarreando la fragmentación de la acción europea y problemas de coordinación.

Por otra parte, la UE también establece perfiles de gobernanza (democrática) como herramienta analítica de diagnóstico y programación con los países con los que mantiene relaciones contractuales en el marco de la Política Europea de Vecindad y de desarrollo con los países ACP. La elaboración de los perfiles es complementaria a la de los documentos de análisis estratégicos nacionales y, al igual que con estos, la Comisión Europea elabora primero un borrador de los perfiles que más adelante son finalizados por los Estados miembros en los grupos de trabajo geográficos del Consejo. No obstante, y a diferencia de los documentos de análisis estratégicos nacionales, el documento final es concertado con las autoridades del país en cuestión, dado que en último lugar el perfil permite elaborar un «contrato» o plan de acción para la gobernanza, por el cual la UE incentiva con recursos financieros adicionales los progresos realizados en materia de democratización. Para ello, los perfiles examinan y establecen la situación política —principales puntos fuertes y débiles— y fijan las necesidades y prioridades de reforma en nueve áreas de gobernanza en cada país en cuestión: gobernanza política (por ejemplo, derechos humanos, libertades fundamentales, proceso electorales, democracia constitucional); Estado de derecho y sistema judicial; control de la corrupción; efectividad gubernamental (capacidad institucional como la gestión de finanzas públicas); gobernanza económica (por ejemplo, políticas favorables para la empresa privada); seguridad interna y externa; gobernanza social (por ejemplo, situación del mercado laboral, cuestiones de género, políticas de lucha contra el sida); contexto internacional, considerando la participación en iniciativas de cooperación o integración regional; y la calidad del partenariado y del diálogo político con las autoridades. El perfil y el plan de acción proporciona criterios cualitativos —según tres aspectos principales: relevancia, ambición y credibilidad— y cuantitativos para evaluar los progresos realizados y establecer los recursos financieros adicionales comprometidos con cada país[117]. El Consejo además ha invitado «a la Comisión y a los

y el documento de análisis estratégico 2007-2013 de Myanmar tampoco, para señalar el proceso actual de apertura política iniciado en el 2011 con la liberación y posterior elección de Suu Kyi al Parlamento birmano. Véanse las páginas con los documentos clave de Libia y de Myanmar, respectivamente, en el portal de la SEAE en: http://eeas.europa.eu/libya/docs/index_en.htm y http://eeas.europa.eu/myanmar/docs/index_en.htm.

[117] Para lo que la Comisión se apoya en los seis indicadores del índice KKZ de gobernanza que desarrolla el Banco Mundial. *ibíd.:* 14. Véase más información sobre el índice KKZ, extraído el 26/03/10 en inglés de:

Estados miembros a que colaboren activamente en el desarrollo de los perfiles y de los criterios de evaluación tanto en la sede central como sobre el terreno, con vistas a su posible utilización por parte de los Estados miembros en sus estrategias, políticas y programas bilaterales»[118].

La Comisión (2009a) no ha realizado todavía una evaluación exhaustiva de los planes de acción de gobernanza, ya que son herramientas recientes y están aplicando conceptos relativamente innovadores, pero reconoce en su documento de trabajo que los montantes adicionales por país son muy pequeños para incentivar suficientemente los progresos en democratización de los países beneficiarios, y que el intercambio de información entre los Estados miembros, sus embajadas y la Comisión ha sido limitado y ha complicado la labor de las delegaciones de la Comisión a la hora de consolidar el análisis de gobernanza de cada país. Asimismo, insistir de tal manera en el diálogo y en los procesos necesarios para completar adecuadamente los planes de acción sobre la gobernanza entraña el riesgo de obviar que lo verdaderamente importante son los resultados de democratización obtenidos, y no la adecuación de los procesos burocráticos formales de programación, diálogo y evaluación a los que tanta atención dedican las instituciones europeas[119]. Cabe también señalar que, de los 70 documentos de análisis estratégicos nacionales de países ACP adoptados en el 2009, solo los documentos de Bahamas, Costa de Marfil y Somalia prescindieron de los planes de acción para la gobernanza[120], lo cual podría apuntar que los planes de acción podrían haberse convertido en un requisito—y no necesariamente prioritario para los países beneficiarios— y no un elemento esencial de la política de desarrollo, aún más cuando el grueso del volumen de la ayuda al desarrollo asignado a cada país no está condicionado a alcanzar objetivos de democratización concretos[121]. El proceso de elaboración de los perfiles ha sido también criticado por su falta de transparencia, porque los perfiles y las evaluaciones que permiten asignar los incentivos por país no son públicos —aunque sí los documentos de análisis estratégicos nacionales y los planes de acción para la gobernanza—, convirtiendo el proceso en un ejercicio estrictamente político de difícil valoración[122]. De otro modo, Meyer (2009: 6) destaca que «el instrumento ha suscitado comparativamente poco interés entre los académicos, en parte debido a su carácter confidencial», y que como Molenaers y Nijs (2008) señalan, el enfoque adoptado asegura la repartición de fondos entre los países de mayor interés para los Estados miembros, premia más el compromiso y el diálogo que la acción y los resultados, y ha sido laxo con el seguimiento y el establecimiento de procedimientos de monitoreo de los planes de acción. Las evaluaciones finales de los documentos de análisis estratégicos nacionales previstos para el 2013 permitirán, quizás, despejar estas dudas.

---

http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development-and-humanitarian-action_2108/international-stakes_2706/aid-efficacy_5742/governance-indicators_9625.html.

[118] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2756 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», Luxemburgo, 16-17/10/06: 12, extraído el 26/03/10 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/91436.pdf.

[119] Esta impresión queda confirmada de alguna manera cuando la Comisión asevera que «no existe una receta mágica para promocionar la gobernanza democrática otra que el compromiso reformador de los gobiernos y de las instituciones públicas y privadas socios. La cuestión clave no es que los donantes clasifiquen la situación de la gobernanza como "buena", "mala" "débil" o "fuerte" y asigne la ayuda de forma consecuente. Es más importante centrar la discusión sobre métodos y enfoques para apoyar procesos de mejora de la gobernanza… Respetar la apropiación, el diálogo entre socios y un enfoque incentivado en base a reformas orientadas a los resultados son los principales elementos de apoyo a la gobernanza de la UE», Comisión Europea (2009a: 4).

[120] *ibíd.:* 6.

[121] Según el documento de la Comisión, los incentivos financieros de los planes de acción para la gobernanza son «modestos» y representan de media solo 0,29 % de la renta nacional bruta de los países ACP. La Comisión también sugiere que mejorar la coordinación de los programas europeos y de los Estados miembros podría ampliar el alcance de los incentivos para la gobernanza. *ibíd.*: 9 y 12.

[122] *ibíd.*

Las conclusiones, estrategias, posiciones, y acciones comunes que elabora el Consejo de la UE, son también fundamentales para fijar la estrategia y los objetivos europeos de democratización con terceros países. Las declaraciones PESC, de la Presidencia en nombre de la UE o en su propio nombre y del alto representante en nombre de la UE, y las gestiones diplomáticas no tienen valor jurídico, pero son importantes porque que expresan la posición de la UE o de los Estados miembros sobre un asunto o acontecimiento de política internacional particular, y van definiendo la acción europea. Por ejemplo, estas conclusiones o declaraciones manifiestan su satisfacción con procesos de democratización o, en su caso, condenan situaciones o procesos que van en contra de la democratización de un país. Por su parte, las gestiones diplomáticas pueden adoptar la forma de una petición, propuesta, ofrecimiento, protesta, advertencia, etc., y se llevan a cabo para resolver con un Estado determinado cuestiones de interés y actualidad para la UE; por ejemplo, sobre los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Las gestiones permiten también evitar declaraciones públicas sobre asuntos sensibles, y por lo tanto contribuyen a la discreción y a «guardar las formas» con las autoridades de terceros países. No obstante, evaluar el impacto de las conclusiones o declaraciones es muy difícil y depende de la receptividad y posición de las autoridades y de la población del país en cuestión. En algunos casos estas declaraciones se realizan más para consumo interno o para recordar la posición de la UE porque las autoridades competentes ya están al corriente de la posición de la Unión.

El diálogo político

La UE ha establecido también una amplia y compleja red de diálogo político con más de noventa países y organizaciones internacionales con las que trata a menudo temas relacionados con la democracia y los derechos humanos[123]. El mecanismo de diálogo comprende cada semestre unas 200 reuniones a todos los niveles —desde jefes de Estado y de Gobierno, ministros, Comité Político y de Seguridad del Consejo, directores políticos, directores regionales, hasta expertos de grupos de trabajo sectoriales y geográficos del Consejo—, tanto con los países que negocian su adhesión a la UE, países de los Balcanes con aspiraciones a entrar en la UE, países ACP, países de América Latina o de Asia, como con organizaciones internacionales o regionales como la ONU, OSCE, OEA, UA o ASEAN[124]. Asimismo, la UE hace partícipe del diálogo a la sociedad civil y las ONG, tanto a la hora de formular políticas concretas (por ejemplo, mediante consultas y foros de debate) como en la aplicación de los instrumentos. En cuanto a sus participantes, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) la Presidencia del Consejo de la UE, la futura Presidencia y la Comisión constituían la delegación europea en estas reuniones, que siempre dirigía la Presidencia semestral. Con el Tratado de Lisboa, el alto representante o su delegado preside la delegación europea (en la que ya no participa la Presidencia semestral, salvo que el alto representante le encomiende la dirección de la delegación europea). Tras la reunión, los Estados miembros son informados de los temas discutidos y de los resultados de la reuniones a través del sistema de intercambio de información Coreu y/o en los grupos de trabajo competentes del Consejo.

Asimismo, la UE mantiene una cuarentena de reuniones de diálogo y consultas exclusivas sobre los derechos humanos, que incluyen diálogos estructurados del grupo de

[123] Por ejemplo, según la Posición Común de 1998 sobre las relaciones de la UE con África, el objetivo de la UE es «asociarse con los países africanos para fomentar el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de derecho y el buen gobierno. Véase Artículo 1 en Consejo de la UE (1998: 1).

[124] Véase como ilustración del número considerable de reuniones de la UE con terceros países la agenda de reuniones ministeriales de la Presidencia española de la UE en el primer semestre del 2010, extraída el 25/05/10 de: http://www.eu2010.es/en/agenda/ministerialestercerospaises/.

derechos humanos con el país u organización en cuestión (por ejemplo, con China, Bielorrusia o la Unión Africana), diálogos establecidos en Acuerdos de Asociación y de Cooperación (por ejemplo, con los países partícipes de la Política de Vecindad), consultas con países aliados o *like-minded* (EE.UU., Japón, Canadá) y diálogos *ad hoc* (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2009: 30). Las líneas directrices europeas sobre los derechos humanos estipulan que la promoción de la democracia y de la buena gobernanza debe figurar entre los temas considerados. Sin embargo, en estas reuniones la democracia rara vez es un tema de discusión aunque se abordan asuntos relacionados con el Estado de derecho y, por extensión, con la democracia, como puede ser la independencia y la reforma de la justicia y de los sistemas electorales (*ibíd*.: 31). El Parlamento ha criticado el funcionamiento de los diálogos y consultas en materia de derechos humanos con terceros países, considerando que existe una gran variedad de estructuras, formatos y modalidades que minan la coherencia y credibilidad de la política europea, y ha exigido al Consejo y a la Comisión más transparencia y publicidad de los diálogos, así como poder ejercer un mayor control parlamentario (Parlamento Europeo, 2007). Como resultado de estas demandas, el Consejo aceptó que, tras los diálogos, representantes de la troika de la UE se reunieran con parlamentarios de manera informal pero confidencial para informarles sobre los resultados obtenidos e intercambiar posiciones (Parlamento Europeo, 2009a: 8). El Consejo también ha empezado a elaborar estrategias de derechos humanos por país que son discutidas y aprobadas por los grupos geográficos competentes y el grupo de derechos humanos del Consejo y revisadas anualmente, pero estas estrategias son confidenciales y no es posible evaluar su alcance o influencia sobre el terreno[125]. En otros casos, el diálogo se establece con países autoritarios y/o con un balance muy negativo en materia de democracia y de derechos humanos como Bangladés, Camboya, Egipto, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Sri Lanka o Turkmenistán, lo que comporta inevitablemente un diálogo limitado y sin resultados evidentes salvo en cuestiones muy concretas.

Otro instrumento de diálogo relevante a la hora de promover la democratización son los Subcomités de Justicia, Derecho y Seguridad preparatorios para los Consejos de Asociación y Estabilización, Asociación y Cooperación que la UE ha establecido con algunos terceros países, principalmente de su entorno, como Rusia, Ucrania, Moldavia, Kazajistán, Uzbekistán, Georgia, Croacia, Turquía, ARYM, Albania, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Kosovo, Marruecos, Jordania, Israel, Túnez, Argelia, Egipto y Líbano. Tal como manifiesta el propio nombre, los temas tratados están relacionados con el Estado de derecho, los derechos fundamentales, la lucha contra la criminalidad, visados, emigración, y los derechos humanos, pero, dada la variedad de países y su situación específica, las instituciones afirman que no es posible llevar a cabo un análisis comparativo de los resultados alcanzados (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2009: 31).

El Parlamento Europeo participa también en el diálogo político con las autoridades de terceros países y vela por el cumplimiento de los objetivos fijados en sus contactos con la Presidencia de la Unión, el alto representante, la Comisión y en sus relaciones con los parlamentos de terceros países y de otras organizaciones internacionales. Para ello, el Parlamento adopta resoluciones e informes, plantea con regularidad preguntas a la Comisión y al Consejo para inquirir y condenar situaciones de abuso de los derechos humanos y democracia, exigir responsabilidades y demandar la aplicación de sanciones[126]. La labor, las audiencias y los informes de la subcomisión de derechos humanos, de la comisión de asuntos exteriores, de las delegaciones interparlamentarias y de las comisiones parlamentarias mixtas

[125] Entrevistas 21 y 22, 21/05/13 y 23/05/13 respectivamente.
[126] Véase un resumen de las actividades de la subcomisión de los derechos humanos durante la sexta legislatura 2004-2009 en Parlamento Europeo (2009b).

son importantes en este sentido. El Parlamento también ha creado grupos ad hoc para tratar casos concretos como los del Tíbet o Timor Oriental y lleva a cabo misiones o visitas en terceros países para interesarse por la situación de los derechos humanos y de la democracia y demandar mejoras; por ejemplo, en China y el Tíbet en el 2002, en Irán ese mismo año y en Chechenia en el 2003 (Comisión Europea, 2004: 5). Además el Parlamento Europeo creó en 1988 el Premio Sájarov a la Libertad de Conciencia, que se entrega a personas que se han distinguido en la defensa de los derechos humanos y la democracia.

En todo caso, y a pesar de no cuestionar la perspectiva general de la política europea, el Parlamento Europeo actúa como «activista» (European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation, 2006: 248), «emprendedor normativo» (Smith, 2004: 1) o poder normativo (Pace, 2007: 1049), para que los derechos humanos y las democratización se debatan abiertamente y de forma regular, y no queden marginadas o relegadas frente a prioridades económicas, de seguridad o de estabilidad política. El Parlamento adopta esta estrategia activa de influencia y presión moral[127] sin obviar que sus responsabilidades formales en la acción exterior de la UE, y en particular en el ámbito de la PESC son limitadas[128], pero tratando de maximizar sus competencias porque considera que sus intervenciones contribuyen a garantizar una mayor legitimación democrática (Comisión Europea, 2001: 6). Así, su papel ha sido instrumental para la creación del IEDDH y su mantenimiento (Parlamento Europeo, 1997) y en la reforma de los Acuerdos de Cotonú en el marco de cooperación ACP, que instituyó las cláusulas democráticas en los acuerdos de cooperación. Los parlamentarios también dirigen las misiones europeas de observación electoral, los grupos políticos apoyan a los partidos políticos afines en países terceros, y en el 2007 se creo en el Parlamento una oficina para el fomento de la democracia parlamentaria, cuyo objetivo principal es asesorar a los Parlamentos de las democracias nuevas y emergentes, en aras de capacitarlos para ejercer sus funciones principales de legislación, control y representación[129]. Otro ejemplo notable del activismo de la «diplomacia parlamentaria» del Parlamento Europeo ha sido la iniciativa del presidente Schulz de nombrar al expresidente del parlamento, Pat Cox, y al expresidente de Polonia, Aleksander Kwasniewski, como emisarios personales para interceder por la liberación de presos políticos y de la ex primera ministra, Yulia Tymoshenko, en Ucrania[130].

Las instituciones europeas también valoran muy positivamente como interlocutores a las ONG que trabajan en él ámbito de la defensa de los derechos humanos y de la democracia, y tratan de involucrarlas en las reuniones preparatorias y de información que organizan[131], así como en las labores preparatorias de acuerdos de cooperación. Las ONG desempeñan no solo

---

[127] Véase la ficha del Parlamento Europeo sobre la defensa de los derechos humanos, que distingue entre instrumentos de presión moral e instrumentos obligatorios, extraído el 17/03/11 de: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_1_2_es.htm?textMode=on.

[128] Estos incluyen poderes de deliberación, dictamen conforme en acuerdos de cooperación y acuerdos con una incidencia presupuestaria significativa, poderes presupuestarios, labor de control democrático etc. Véase un análisis pormenorizado de los poderes del Parlamento Europeo en el ámbito de los derechos humanos, y por analogía de la promoción de la democratización, en European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation (2006: 53-60).

[129] Véase más información sobre la Oficina y sus actividades en: http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=ES&id=198.

[130] Entrevista 18, 03/04/13. Véase más información en: *European Parliament*, «Cox, Kwasniewski to monitor Tymoshenko appeal on behalf of EP», Press Release, 06/06/12, extraído el 10/06/13 de: http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/press_release/2012/2012-june/press_release-2012-june-3.html.

[131] Véase por ejemplo las sesiones de información con ONG que organizan las Presidencias antes de cada Sesión de Examen Periódico Universal sobre los derechos humanos de las Naciones Unidas. Véanse también por ejemplo los foros europeos de discusión sobre la democracia en: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/conf/index.htm.

un papel imprescindible como fuente de información y de presión para las instituciones europeas, sino también como agente de ejecución de dicha política y son las máximos beneficiarios del programa IEDDH[132]. Por ejemplo, el Parlamento respaldó que el IEDDH financiara ONG como la Coalición por el Tribunal Penal Internacional, la organización *No Peace without Justice* o de la *Federación Internacional de los Derechos Humanos* en su resolución sobre el informe anual de los derechos humanos en el mundo en el 2006 (Parlamento Europeo, 2007: 9). Las instituciones también valoran positivamente la labor ejercida y los informes de organizaciones como *Open Society Institute*, *Amnistía Internacional* o *Freedom House*, y fundaciones políticas como la *Fundación Konrad-Adenauer* o *The Netherlands Institute for Multiparty Democracy* —muchas de ellas con oficinas en Bruselas y coaligadas en la *Network of Democracy Assistance* o el *Movimiento Mundial para la Democracia*[133]— y sus opiniones son muy tenidos en cuenta y esgrimidas en las relaciones bilaterales con terceros países (Comisión Europea, 2008: 2). Las ONG pueden también cumplir un papel instrumental para superar las reticencias de los gobiernos signatarios de acuerdos de cooperación para incorporar la democratización y los derechos humanos en dichos acuerdos y compensar la debilidad de la oposición política, alentando y criticando a los gobiernos autoritarios e impulsando la cooperación de la oposición política[134]. Aún más, en países donde la oposición política está limitada o prohibida —porque solo hay un partido único—, las ONG ejercen *de facto* la única oposición efectiva al gobierno autoritario; por ejemplo en Cuba.

Hay dos factores importantes que afectan a la naturaleza y la periodicidad de diálogo político de la UE con terceros países. En primer lugar, la UE aspira a estrechar y formalizar sus relaciones con los terceros países mediante acuerdos de cooperación y de asociación. La existencia o no de un acuerdo con un tercer país es, en efecto, un elemento fundamental para institucionalizar un diálogo político estructurado y regular con las autoridades de estas naciones —incluido para el Parlamento Europeo y las ONG—, señalar al régimen autoritario, transmitir la oferta de vinculación europea y demandar cambios democráticos. Sin embargo, el diálogo político también puede ser entendido por el régimen autoritario como un respaldo o aprobación de su política. La UE debe asegurarse de que su desaprobación e invitación a emprender reformas democráticas sea inequívoca y entendida, tanto por las autoridades de los terceros países como por otros actores relevantes; por ejemplo, la oposición política y la sociedad civil de país en cuestión, y la opinión pública europea. En segundo lugar, la adopción de sanciones contra un país puede afectar al establecimiento y desarrollo de diálogo político, incluso limitar, interrumpir o prohibir los contactos con los dirigentes de un país. Esta situación influye negativamente en las relaciones entre la UE y los terceros países, y va en contra de uno de los principios básicos de la acción exterior de la UE, el de mantener vías abiertas de comunicación e intercambio con aquellos.

Finalmente, desde una perspectiva del marco analítico de maximización de la acción exterior, los foros de diálogo entre las instituciones de la UE y las autoridades de terceros países, y las conclusiones del Consejo y resoluciones e informes del Parlamento Europeo, pueden ser descritos como herramientas de influencia, que ponen en práctica mecanismos de persuasión, presión diplomática y aprendizaje social que expresan las posiciones de la UE sobre la situación de los derechos humanos y de la democracia en marcos bilaterales y/o multilaterales para cambiar el comportamiento de país en cuestión. En cambio, los documentos de análisis estratégicos nacionales y los perfiles de gobernanza son esencialmente

[132] Entre 2001-2004 las ONG obtuvieron 80 % de los fondos de IEDDH, Youngs (ed.) (2005: 10).
[133] Véase más información en: http://www.wmd.org/asstfound/asst.html y http://www.wmd.org/.
[134] Como han señalado Zymanski y Smith (2005: 187) y Vachudova (2006: 20) en referencia a la labor de las ONG en el acuerdo UE-México y en los procesos de democratización en Europa del Este respectivamente.

herramientas de vinculación, cuyo objetivo es examinar la situación de un país y desarrollar sobre esa base los programas nacionales indicativos con los cuales llevar a cabo los acuerdos de asociación y de cooperación, desembolsar la ayuda para la cooperación, y desarrollar las instituciones y las capacidades de los terceros países. Los contactos e intercambios con las ONG contribuyen a estos objetivos europeos de influencia y de vinculación.

4.2.2. Los acuerdos comerciales y de cooperación y la condicionalidad política: la cláusula de derechos humanos y de democracia y la aplicación de medidas restrictivas

El compromiso de respetar, promover y proteger los principios democráticos y los derechos humanos es un elemento esencial de las relaciones contractuales de la UE con terceros países (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2006: 1). Con arreglo a este principio, la UE establece en todos los acuerdos comerciales y de cooperación una cláusula de derechos humanos y democracia, por la cual las partes contratantes suscriben los principios de democracia y de derechos humanos fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como de un Estado de derecho, y se comprometen a respetarlos en sus relaciones y políticas internas[135]. La cláusula, que ha evolucionado, se aplica a más de 50 acuerdos y a 120 países y es jurídicamente vinculante desde 1995. Su inclusión en todos los acuerdos es un principio importante de coherencia, a pesar de que a menudo los países signatarios la rechacen al principio, por ejemplo en el caso del acuerdo UE-México (Szymanski y Smith, 2005). Asimismo, los acuerdos incluyen una «cláusula de no ejecución» que establece que toda violación de los principios de democracia y de derechos humanos permite a una de las partes suspender dicho acuerdo.

La cláusula de derechos humanos fue introducida por primera vez en el Acuerdo de Asociación UE-ACP del Convenio de Lomé IV de 1989, y más adelante en el Acuerdo de Cooperación con Argentina en 1990. La inclusión de la cláusula se hizo sistemática poco después y «desde 1992 la Comunidad Europea incluye en todos sus acuerdos con terceros países una cláusula en la que el respeto de los derechos humanos y de la democracia se definen como "elementos esenciales" en la relación con la UE» (Comisión Europea, 2001: 4). Este planteamiento evolucionó en la revisión del Acuerdo UE-ACP en el 2003—denominado Acuerdo de Cotonú—, que estableció que la reducción de la pobreza y el desarrollo están intrínsecamente ligados a la promoción de la democracia de los derechos humanos, introdujo un procedimiento según el Artículo 8 de diálogo político que permite tratar asuntos relacionados con los derechos humanos y la democracia, y facultó la formación de subcomisiones entre la UE y el país en cuestión para abordar temas sensibles específicos, como los obstáculos a la democratización[136]. Además, el artículo 96 del acuerdo estableció un mecanismo de suspensión o cláusula de incumplimiento[137], que se activa tras un diálogo

[135] No es la única cláusula política en los acuerdos entre la UE y terceros países: desde el 2002 la UE ha introducido una cláusula contra el terrorismo; desde el 2003, una cláusula a favor de la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, y desde el 2005, el Acuerdo de Cotonú incluye también una cláusula de apoyo a la CPI. Véanse docs. 6811/02, 6898/02 y 14997/03 en: http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=549&lang=ES y Decisión del Consejo 2005/559/EC de 11/08/05 en http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=es.

[136] Los subcomités también son posibles en otros acuerdos como los de Marruecos, Laos, Vietnam, Bangladés, y Camboya (Comisión Europea y SGC, 2009: 30).

[137] La cláusula de incumplimiento suele formularse del siguiente modo: «Si una de las Partes considera que la otra Parte ha incumplido alguna de las obligaciones que le impone el presente Acuerdo, podrá adoptar las medidas apropiadas. Antes de proceder a ello, excepto en casos de urgencia especial, deberá proporcionar al Consejo de Asociación toda la información pertinente necesaria para realizar un examen detallado de la situación con vistas a encontrar una solución aceptable para las Partes. Deberá optarse prioritariamente por aquellas medidas que menos perturben el funcionamiento del presente Acuerdo. Dichas medidas se notificarán inmediatamente al

reforzado si las partes contratantes no son capaces de restablecer un entorno democrático estable o de zanjar diferencias en materia de derechos humanos y de democracia. Las partes también pueden suspender parte o la totalidad del acuerdo sin consulta previa en casos de particular urgencia.

El mecanismo de suspensión todavía no ha sido aplicado contra un tercer país para paralizar concesiones comerciales, pero la UE ha invocado esta cláusula una veintena de veces con países ACP, para llamar a consulta, suspender contactos de alto nivel y modificar programas de cooperación por causa de elecciones fraudulentas o un golpe de Estado en sus acuerdos, por ejemplo con Níger, Guinea Bisaú, República Centroafricana, Togo, Haití, Comoras, Costa de Marfil, Fiyi, Liberia y Zimbabue (Comisión Europea, 2003b: 10). El caso de Togo ejemplifica cómo se aplica la cláusula de condicionalidad. La UE suspendió en 1993 la cooperación con Togo tras un golpe de Estado. Las relaciones se normalizaron en el 2007 tras un proceso de democratización exitoso, y la UE decidió ofrecer a Togo 120 millones de euros adicionales del Fondo Europeo de Desarrollo para sostener y consolidar dicho proceso[138]. Así, la UE tiende a considerar el mecanismo de suspensión del artículo 96 del Acuerdo de Cotonú como un incentivo positivo para hacer respetar la democracia y los derechos humanos, pero para los países ACP es una «sanción» o «castigo» que no contribuye a mejorar la relación entre las partes y, por lo tanto, ponen más énfasis en el procedimiento de diálogo del artículo 8 como mecanismo para resolver conflictos o diferencias (Hazelzet, 2005: 1).

La aplicación de la cláusula democrática es una opción controvertida que requiere la unanimidad en el Consejo para iniciar un procedimiento de consulta. El Parlamento, —que debe dar su dictamen conforme antes de que cada acuerdo entre en vigor pero no participa en el procedimiento de consulta o suspensión, ha señalado repetidamente que no está dispuesto a dar su dictamen conforme favorable —derecho obtenido con el Acta Única Europea (1987)— a ningún acuerdo internacional que no contenga una cláusula sobre los derechos humanos y la democracia (Parlamento Europeo, 2006b) y ha solicitado la supresión de la unanimidad en el Consejo para facilitar su empleo. Conforme a ello, el Parlamento ha bloqueado por cuestiones relativas a los derechos humanos los acuerdos de asociación y cooperación con Turquía, Israel, Siria o Turkmenistán en 1987, 1988, 1992 y 1998 respectivamente, pero semejante disposición puede ser contraproducente porque afecta no solo a los países con los que se negocia, sino también a las instituciones europeas involucradas en las negociaciones y por lo tanto a los intereses generales de la UE, sean económicos, políticos o de seguridad (Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation, 2006: 151 y 154). En esta tesitura, el Parlamento prefiere antes amenazar con el uso del veto para obtener cambios en los acuerdos mientras están siendo negociados. En relación con la demanda parlamentaria de asociarse a los procedimientos de consulta y suspensión, los Estados miembros han rechazado incrementar los poderes formales del Parlamento, por lo que sigue siendo una responsabilidad exclusiva del Consejo (Smith, 2004: 1 y 2). El Parlamento Europeo ha criticado esta situación y ha afirmado que «en la mayor parte de los casos, de hecho, bien podría decirse que el Consejo y, aun a menudo la Comisión, tienden a hacer la vista gorda ante las violaciones

---

Consejo de Asociación y serán objeto de consultas en el seno de dicho Consejo si la otra Parte así lo solicita» (Comisión Europea, 2003a: 11).

[138] Véase *RFI*, «Les sanctions sont levées», 18/07/07 y *Libération*, «Le Togo sur le chemin de la normalisation», 13/11/07 y más información sobre las relaciones entre la UE y Togo en: http://eeas.europa.eu/delegations/togo/eu_togo/political_relations/index_fr.htm. La UE también adoptó sanciones contra Fiyi y Honduras por la misma razón. Así, la UE suspendió su ayuda para la cooperación con Fiyi tras el golpe de Estado del 2006 e impuso sanciones contra Honduras por el golpe de Estado contra el presidente Manuel Zelaya en 2009. Véase respectivamente más información sobre las relaciones entre la UE con Honduras y Fiyi en: http://eeas.europa.eu/honduras/index_en.htm y http://eeas.europa.eu/fiji/index_en.htm.

constatadas, y *las exigencias democráticas a nuestros socios vienen con excesiva frecuencia muy por detrás de los intereses económicos y comerciales de la Unión en cuanto tal y de sus Estados Miembros individualmente considerados* (Parlamento Europeo, 2002: 16)»[139]. Las cláusulas de los derechos humanos son implementadas raramente y una de las tareas más importantes del Parlamento Europeo es recordar a los gobiernos que estas tienen que ser aplicadas (Brok, E., Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007: 13).

En definitiva, la suspensión de la ayuda europea ha sido aplicada en situaciones de golpe de Estado o conflicto civil, más que por problemas con la democracia. La aplicación de la cláusula requiere complicados procedimientos de consulta y de decisión entre las instituciones de la UE por una parte, y entre la UE y el país en cuestión por otra, pero la UE tiende a posponer la decisión y dejar la puerta del diálogo abierta, hasta el punto de que, como señalan Laakso *et al.* (2007: 17), cabe preguntarse por qué la UE no lanza el mecanismo de consulta antes de que se produzcan golpes de Estado, cuando ya existen indicios claros de violación de los derechos humanos y de la democracia. Además, en algunos casos, la ayuda ha sido restablecida antes de asegurar el cumplimiento pleno de los derechos humanos (Youngs, 2008b: 7). Teniendo esto presente, el Parlamento Europeo (2006a y b) ha instado de forma repetida desde 1996 a definir procedimientos, mecanismos de alerta, criterios o modalidades precisas de aplicación de la cláusula con cotas de referencia —porque uno de los motivos que han comprometido la aplicación ha sido el carácter genérico de su formulación—, ha demandado una mayor implicación en la toma de decisiones relativas a la definición del mandato de negociación, al inicio de una consulta o a la suspensión de un acuerdo —en particular, codecisión con la Comisión y el Consejo en este ámbito— y una aplicación menos discriminatoria de la cláusula, que incluya acuerdos tanto con países desarrollados como en vías de desarrollo y acuerdos sectoriales como textiles o de pesca (Parlamento Europeo, 2006b). Youngs (ed.) (2006b: 54) y Laakso *et al.* (2007: 17 y 58) también sostienen que la Comisión demuestra poco entusiasmo a la hora de recurrir a la cláusula, y solo proponen su aplicación en el caso de observar unanimidad clara en el Consejo. La Comisión prefiere, en general, adoptar un perfil más administrativo que político, no recomendar su aplicación, y se alinea con aquellos países que pretenden que la cláusula sea una medida positiva de promoción de la democracia (condicionalidad positiva) más que negativa de sanción o castigo, defendiendo un uso muy restringido de la misma. En su evaluación sobre la aplicación de la cláusula de incumplimiento, Laakso *et al.* (2007: 12) subrayan además que para superar la diversidad de opiniones, intereses y perspectivas de los Estados miembros es necesario facilitar y coordinar mediante el diálogo una compresión común de las posturas e intereses de cada uno.

Habida cuenta de lo anterior, la UE prefiere aplicar medidas positivas, como la concesión de un estatuto avanzado de asociación[140], concesiones comerciales como el régimen especial de estímulo para el desarrollo SPG+[141], o la adopción de un régimen de exención de visados, que medidas negativas como las sanciones comerciales de tipo general o específico

[139] La cursiva es de la relatora parlamentaria Rosa Díez.

[140] Concedido a Marruecos en el 2008 y planteado en el caso de Túnez. Véase más información sobre el estatuto avanzado de Marruecos en: Kausch, K. en *FRIDE*, «El "estatuto avanzado" de Marruecos: ¿Qué significado tiene?», Policy Brief, N.º 34, marzo 2010, extraído el 17/02/11 de: http://www.fride.org/publicacion/745/el-estatuto-avanzado-de-marruecos:-%C2%BFque-significado-tiene.

[141] Que premia a aquellos países que cumplen una serie de requisitos en relación con el desarrollo sostenido y la gobernanza. Véase, por ejemplo *Comisión Europea*, «Decisión de la Comisión de 21 de diciembre del 2005 sobre la lista de los países beneficiarios acogidos al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza», 2005/924/CE, extraído el 05/08/10 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2005/l_337/l_33720051222es00500050.pdf. Entre los países beneficiarios se incluyó, sorprendentemente, a Venezuela.

(prohibiciones de importación y exportación), los embargos de armas, las restricciones financieras y de admisión (denegación de visado o prohibición de viajar), así como la anulación de ventajas comerciales a terceros países. También en esta partida el Parlamento Europeo ha sido crítico y no ha aceptado que la base legal de la cláusula democrática y la de las sanciones sean diferentes, ya que en el caso de las sanciones exigen unanimidad y su papel es secundario. Por su parte, los Estados miembros consideran que son cuestiones de «alta política» y de su exclusiva competencia, y prefieren que permanezcan fuera del ámbito comunitario (Parlamento Europeo, 2008c: 17).

Las medidas restrictivas o sanciones son uno de los instrumentos más relevantes y visibles de la política europea de democratización, en especial con las dictaduras más duras. Las sanciones son:

> «acciones destinadas a interrumpir o reducir, total o parcialmente las relaciones diplomáticas o económicas, con uno o más países terceros con el fin de generar cambios en algunas actividades o prácticas, como las violaciones del derecho internacional o de los derechos humanos y las políticas que no respetan el Estado de derecho o los principios democráticos, por parte de gobiernos de terceros países, entidades no estatales o personas físicas o jurídicas (Parlamento Europeo, 2008a: 5)»

Las sanciones pueden ser de múltiples tipos, como los embargos de armas, embargos o sanciones comerciales, la congelación de activos, la prohibición de vuelos, las restricciones de acceso, las sanciones diplomáticas y la suspensión de la cooperación. La UE aplica tanto sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como sanciones autónomas o propias sin un mandato de la ONU. Dentro del Consejo, una formación específica del Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores y los grupos geográficos competentes se encargan de adoptar las medidas restrictivas de la UE, y reexaminan con regularidad su aplicación y posible eliminación según los objetivos predeterminados[142]. Cada evaluación se realiza caso por caso, analizando la situación concreta y los resultados alcanzados según lo establecido en los principios básicos sobre la aplicación de medidas restrictivas (Consejo de la UE, 2004) y las orientaciones sobre la aplicación y evaluación de medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la PESC (Consejo de la UE, 2005b). Estos dos documentos —que el Parlamento Europeo ha querido ampliar para incluir la suspensión o terminación de acuerdos bilaterales o la cooperación con terceros países (Parlamento Europeo, 2006a: 17)— tienen por objeto establecer cómo aplicar las medidas para ejercer presión contra gobiernos de terceros países, entidades no gubernamentales e individuos (como grupos terroristas y terroristas determinados), y con ello cumplir con los objetivos específicos de la PESC establecidos en el Artículo 11(1) del TEU, en particular los relacionadas con la seguridad, el desarrollo y la consolidación de la democracia.

Para tener posibilidades de éxito, las sanciones requieren información y voluntad política de alcanzar la unanimidad necesaria en el seno del Consejo con la que adoptar y aplicar las sanciones. En general, los Estados miembros más interesados en aplicar las sanciones y los Estados que tienen más experiencia o relaciones con los países en cuestión (y a menudo una presencia diplomática mayor en la zona) lideran las discusiones y proporcionan la información solicitada para justificar o recusar las decisiones y su alcance (por ejemplo, la información precisa para elaborar la lista de personas afectadas). Los informes de los jefes de misión de las delegaciones de la UE también son fundamentales para poder justificar la

[142] Véase el mandato del Grupo Sanciones en *Consejo de la UE*, «Establecimiento de una formación "Sanciones" del Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (RELEX/Sanciones)», 5603/04, 22/11/04, extraído el 03/08/10 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st05/st05603.es04.pdf.

adopción de las sanciones y su alcance[143], y en particular para los Estados miembros que no tienen una embajada en el país sancionable[144]. Otra cuestión es valorar el apoyo internacional alcanzado. Como es sabido, uno de los problemas de las sanciones es que a menudo la UE no encuentra suficiente apoyo internacional para generalizarlas y hacerlas realmente efectivas. Además, la UE prefiere las sanciones «inteligentes»[145] o específicas que afectan en principio solo a los dirigentes o a un grupo particular de personas de un país y, por lo tanto, no generalizan los efectos negativos sobre una porción más amplia de la población, si bien los afectados saben generalmente cómo saltárselas, aún más si los países vecinos no las suscriben.

En estas circunstancias, Hazelzet (2005: 11 y 12) ha indicado en su estudio sobre la aplicación de sanciones entre 1989 y el 2001 dentro del marco de EU-ACP que, por lo general, la cláusula de los derechos humanos fue efectiva y se aplicaron sanciones a causa de violaciones de los derechos humanos por encima de cualquier otra consideración, como intereses económicos, la importancia estratégica del país o la relación entre los países europeos y sus antiguas colonias. Portela (2010: 162-163) estima, por el contrario, que la política de sanciones de la UE es selectiva porque aplica un sesgo de selección, preferentemente con los países con los que puede «permitírselo» y espera que sean efectivas[146], en particular países ACP que tienen una relación de dependencia con la UE por la ayuda que esta proporciona y que por su vinculación con la Unión tienen más posibilidades de aceptar su influencia y sus exigencias de democratización. Portela (2010: 162-173) asegura además que las sanciones europeas son más efectivas cuando son aplicadas a los países ACP mediante la cláusula suspensiva del Artículo 96 del Acuerdo EU-ACP, menos cuando las sanciones son adoptadas mediante decisiones PESC, y casi nada cuando se suspenden o se retiran concesiones comerciales del SGP. Otras veces, la UE es capaz de ignorar sus propias sanciones, por ejemplo a la hora de invitar a asistir a cumbres a personas que tienen prohibida la entrada en la UE, como en el caso del presidente de Zimbabue Robert Mugabe durante la Cumbre UE-África celebrada en Lisboa en diciembre del 2007[147]. Por esta razón, el Parlamento Europeo ha estimado que, cuando las sanciones no se cumplen, la credibilidad de la UE y de sus Estados miembros se ve comprometida, y también ha lamentado que, dado que no se han emprendido evaluaciones ni estudios de impacto, es extremadamente difícil medir los efectos y la eficacia de esta política y extraer las conclusiones necesarias (Parlamento

[143] Y con ello evitar los posibles recursos que puedan interponer los demandantes afectados por las sanciones para su derogación, por ejemplo por una falta de motivación adecuada o la violación del derecho de defensa. Véase por ejemplo el sumario del Tribunal Europeo de Justicia de la sentencia C-402/05 P y C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation contra el Consejo de la UE y la Comisión de las Comunidades Europeas, 03/09/08, extraída el 06/06/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0402:ES:HTML. Véase también la sentencia del caso OMPI (Organización de Mujaidines del Pueblo de Irán) contra el Consejo de la UE, Asunto T-228/02, 12/12/06, extraída el 06/06/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002TJ0228:ES:PDF.

[144] «Sin informes propios sobre la causa, ¿cómo puede un Estado miembro sin embajada —por ejemplo en Belarús o Myanmar— contrastar las informaciones y participar en la decisión y evaluación posterior de las sanciones?», Entrevista 13, 08/03/13.

[145] Véase un explicación concisa y ajustada de sanción "inteligente" en: Naím. M., *EL PAÍS*, «¿Qué es una sanción "inteligente"?», 17/10/10.

[146] El estudio del Parlamento Europeo sobre las sanciones (Parlamento Europeo, 2008c: 28) cita y considera justificados los planteamientos de Portela, C. (2008), «*The efficacy of sanctions of the European Union: when and why do they work?» EUI PhD theses*, no publicada, que asegura que la UE evita aplicar sanciones a países con los que mantiene relaciones comerciales importantes y en casos como el embargo de armas contra China el objetivo es salvaguardar la superioridad tecnológica occidental.

[147] Véase *Consejo de la UE*, «Posición Común 2004/161/PESC del Consejo de 19/02/04 relativa a la prórroga de medidas restrictivas contra Zimbabue», DO L 50, 22/02/04: 66, prohíbe la entrada de varios dignatarios de Zimbabue, incluido su presidente, Robert Mugabe, en la UE. Las sanciones se prorrogan y amplían —si es necesario— cada año y la prohibición sigue en pie.

Europeo, 2008a: 7). De otro lado, y a pesar de la dificultad que entraña tomar la medida justa de las sanciones —porque, en muchos casos las sanciones solo tienen un valor simbólico y buscan dañar la reputación del régimen o país en cuestión—, las sanciones específicas de la UE no han cumplido, en general, con los objetivos esperados (Parlamento Europeo, 2008c: 20 y 30).

El número de medidas o sanciones adoptadas ha aumentado bastante en los últimos años[148], y sin contar la suspensión o cancelación de acuerdos de cooperación con terceros países o las medidas contra entidades no gubernamentales, personas o grupos terroristas, la UE ha impuesto sanciones a más de 20 países, entre los cuales se encuentran Belarús, Myanmar, Irán, Irak, Siria, Zimbabue y Corea del Norte, aunque no a algunos de los países menos democráticos del mundo —según los índices de democratización de *Freedom House* o *The Economist*—, como Turkmenistán, Arabia Saudí o Guinea Ecuatorial[149]. Así pues, las sanciones son un recurso de última instancia adoptado en casos muy particulares. Por ejemplo, en su trabajo sobre los límites de la política exterior europea en Cuba, Myanmar y Zimbabue, Smith (2006b) plantea que la UE aprobó medidas restrictivas contra Myanmar y Zimbabue porque, a diferencia del caso cubano, las violaciones de los derechos humanos tuvieron mayor repercusión internacional, las políticas europea y norteamericana eran parecidas, y los intereses económicos y de seguridad de la UE poco evidentes. En otros casos, por ejemplo en Asia Central, la UE ha descartado la opción de las sanciones y busca alternativas para promover la democracia (Warkotsch, 2006). Como ya se ha mencionado, el Parlamento Europeo es muy crítico con la política de sanciones europea y deplora que la UE haya aplicado a menudo una política de «doble rasero», de «dos pesos, dos medidas», tratando de manera diferente a terceros países con situaciones similares de derechos humanos y de democracia (Parlamento Europeo, 2008a: 8). Youngs (2010a) también señala que la condicionalidad política europea y el uso de sanciones ha sido aplicado de forma limitada, poco significativa y de manera inconsistente, y que la UE debería adoptar medidas de presión política, de influencia, más amplias para seguir presionando a los regímenes al objeto de que lleven a cabo una apertura política, dado que, como también afirma McFaul (2010: 163), las sanciones nunca deben ser aplicadas de forma autónoma, sino en combinación con otras medidas democratizadoras. Youngs (2010a) pone como ejemplo de dichas medidas complementarias desarrollar políticas de democratización multidisciplinares —que tengan en cuenta las acciones de la UE en materia de desarrollo, comercio, energía y seguridad—, promover la capacitación y el desarrollo de la sociedad civil, y consultar a las fuerzas democráticas para conocer sus opiniones sobre la política que la UE debiera poner en práctica contra el régimen autoritario en cuestión.

Por último, desde la perspectiva del modelo analítico de acción exterior que presenta este trabajo, las herramientas examinadas, como cláusulas de derechos humanos y de democracia, el mecanismo de suspensión de la ayuda para la cooperación, y las sanciones pueden considerarse como elementos de condicionalidad política y de presión diplomática de una estrategia de influencia. Las sanciones también pueden considerarse como herramientas de seguridad, por ejemplo los embargos de armas, la prohibición de entrada en la UE o la congelación de fondos y activos financieros de organizaciones o individuos que presentan una amenaza para la seguridad de la UE[150]. Asimismo, medidas positivas como la concesión de un

[148] Véanse estadísticas en el completo estudio de Kreutz (2005: 15).
[149] Véase la lista de sanciones en vigor en: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm.
[150] Véase por ejemplo *Consejo de la UE*, «Posición Común del Consejo de 27 de mayo de 2002 por la que se adoptan medidas restrictivas contra Usamah bin Ladin, los miembros de la organización Al-Qaida, los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades asociadas a ellos y se derogan las Posiciones comunes

estatuto avanzado de asociación, concesiones comerciales, o de un régimen de exención de visados para entrar en la UE, son también herramientas de influencia. Estas herramientas, como exponen Börzel, Pamuk y Stahn (2008a: 10), pretenden influenciar el calculo de costes y de beneficios que realizan los países con los que la UE trata de desarrollar sus relaciones con vistas a incitar cambios de comportamiento como una mejora de los derechos humanos, la organización de elecciones más libres o iniciar un proceso de apertura política.

4.2.3. La Iniciativa y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) y la Dotación Europea para la Democracia

Por iniciativa del Parlamento Europeo[151], la UE estableció en 1994 el programa temático IEDDH para promover el respeto de los derechos humanos y la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, y complementar los programas geográficos europeos como la política euromediterránea. El IEDDH se estableció con cuatro prioridades: (1) La consolidación de la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho; (2) La supresión de la pena de muerte en los países que aún la aplican; (3) La lucha contra la tortura, y (4) La lucha contra el racismo y la discriminación de la que son objeto las minorías y los grupos indígenas. El programa, que gestiona la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea[152], tuvo aproximadamente un presupuesto anual de 135 millones de euros durante el período 2000-2006 y financió más de 1.000 proyectos en el mundo, principalmente de ONG y organizaciones internacionales como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y los tribunales penales internacionales[153]. No obstante, el IEDDH solo representó un 2 % de la ayuda total gestionada por la Comisión, aunque esta aseguró haber dedicado 1.400 millones de euros en el 2006 —o el 18 % de la ayuda total— a proyectos en el área de gobernanza y el apoyo a reformas económicas y institucionales (Youngs, 2008a: 162).

El instrumento IEDDH ha sido objeto de muchas críticas. A pesar de ser su mayor valedor, el Parlamento Europeo consideró que carecía de planificación estratégica, concentración y flexibilidad[154], y solicitó que se llevara a cabo "una evaluación completa del impacto político de las iniciativas y que la Comisión elaborara y publicara sus criterios para la evaluación del éxito o fracaso de los proyectos financiados (Parlamento Europeo, 1997: 2, 4). La Comisión reconoció que la incidencia del IEDDH se vio reducida por la falta de concentración en las prioridades, así como por la poca prolongación de las actuaciones (Comisión Europea, 2001: 14 y 15). Sin embargo, estos problemas no se resolvieron y el programa financió en el período 2000-2006 hasta 18 categorías de proyectos diferentes[155] y no especificó cuáles tenían como objetivo la promoción de la democracia, porque las estadísticas amalgamaron toda la ayuda en la más amplia de gobernanza, que no demanda cambios políticos directamente (Youngs (2008a). La UE además prefirió centrar su ayuda en cuestiones relacionadas con la justicia, los derechos de la mujer, o en impulsar «la participación de la

---

96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC y 2001/771/PESC; 2002/402/PESC, Diario Oficial L, N.º 139, 29/05/02, extraída el 18/03/13 de:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:139:0004:0005:ES:PDF.

[151] Que decidió agrupar nueve líneas presupuestarias en una sola. Véase Youngs (ed.) (2005: 9).

[152] Y también el mayor presupuesto de las Direcciones Generales en el ámbito de la política exterior, muy por delante de la Dirección General de las Relaciones Exteriores o del SEAE en la actualidad (responsables de diseñar la política en este ámbito), lo que a su vez ilustra la importancia clave de la política europea de ayuda al desarrollo entre las políticas europeas de acción exterior. Entrevista 24, 04/11/13.

[153] Véase la lista de proyectos subvencionados en:
http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/projects_en.htm.

[154] Entrevistas 4 y 8, 11/07/08 y 05/09/09 respectivamente. Véase también Youngs (ed.) (2005).

[155] Véase porcentaje financiado por categoría en:
http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/documents/full_report_thematic_en.pdf.

sociedad civil» en proyectos de desarrollo, que en cuestiones políticas relacionadas con la democracia (*ibíd.*: 165), y aunque reivindicó que algunos de los proyectos de democratización y apoyo a los derechos humanos no requirieron el consentimiento previo del Gobierno del país beneficiario, estos proyectos polémicos fueron escasos y su impacto indeterminado. La ayuda comunitaria del programa estuvo también poco priorizada y aunque la Comisión trató en el 2001 de centrar la ayuda y seleccionó 33 «países diana», no se desarrollaron estrategias y pautas de selección claras (Youngs, 2006b: 63-64). Más adelante, en el período 2005-2006, la Comisión aumentó el número de «países diana» a 68, pero no fijó montantes específicos ni se ajustó la ayuda consecuentemente. Asimismo, la actividad del programa en países en los cuales la necesidad de apoyar a grupos prodemocráticos era teóricamente mayor ha sido durante años simbólica —en Cuba han habido solo dos pequeños proyectos— o inexistente, como en Myanmar o Libia, aunque esta situación ha sido enmendada de forma paulatina posteriormente. Así, el presupuesto del 2007 adjudicó casi 30 millones de euros para financiar proyectos en «países difíciles», como Bielorrusia, Cuba, Myanmar, China, Siria, Túnez, Uzbekistán y Zimbabue (Youngs, 2008a: 163).

El futuro del programa no estuvo muy claro durante varios años y la Comisión trató de cerrarlo en el 2006, argumentando que el tipo de actividades que financiaban iban a ser, de todas formas, generalizadas o integradas en todas las políticas y acciones exteriores por región, lo que dejaba de justificar un programa específico. El Parlamento rechazó la propuesta de la Comisión e insistió en que la UE necesitaba un programa temático específico de democratización, que no estuviera supeditado al acuerdo previo del gobierno del Estado beneficiario en el marco de acuerdos de cooperación bilaterales (Youngs, ed., 2005) (Börzel y Risse, 2007: 7). Además, la política de democratización perdería visibilidad. Al final, y por insistencia del Parlamento Europeo, la UE renovó IEDDH para el período 2007-2013 y mantuvo sus prioridades, acciones y apoyo a la sociedad civil, en particular: un enfoque *bottom-up,* un papel complementario y adicional específico con otros instrumentos, medidas financieras acordadas en el contexto de la cooperación, un alcance global o la independencia de acción frente a gobiernos de terceros países, etc. El instrumento también subrayó «la importancia de tener en cuenta las situaciones concretas de cada país, y la necesidad de partir de los movimientos nacionales en defensa de los derechos humanos y de la democracia» (Consejo de la UE, 2007: 23).

Siguiendo a anteriores preceptos, el Reglamento IEDDH propugnó que la promoción, el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales constituían un objetivo primordial de la política de desarrollo de la Comunidad y de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países, y estableció tres objetivos principales:

(1) Afianzar el respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como favorecer y consolidar la democracia y las reformas democráticas en terceros países, especialmente mediante el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil;

(2) Apoyar y consolidar los marcos internacional y regional para la protección, el fomento y el control del respeto de los derechos humanos, así como el fomento de la democracia y el Estado de derecho, y reforzar el papel activo de la sociedad civil en estos marcos; y,

(3) Afianzar la confianza en los procesos electorales y aumentar la fiabilidad de estos, en particular con misiones de observación de las elecciones y apoyando a las organizaciones de la sociedad civil local que participan en dichos procesos[156].

El énfasis del instrumento por apoyar la sociedad civil formuló además la premisa de que la sociedad civil tiene la capacidad de convertirse en una fuerza efectiva de reforma política y democrática y de defensa de los derechos humanos (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2009: 32), para que la democracia pueda desarrollarse desde dentro. Asimismo, las delegaciones de la UE tienen un papel central en la gestión del instrumento y administraron en el bienio 2007-2009 el 67 % de todos los proyectos a nivel local[157] —denominados planes de apoyo por país— asegurando una gestión descentralizada, flexible y más orientada a la demanda local. El Parlamento Europeo realiza un seguimiento estrecho de la implementación del instrumento y para ello su subcomisión de derechos humanos estableció un grupo de trabajo específico que se reunió seis veces entre el 2007 y el 2009 (Parlamento Europeo, 2009c: 9).

El IEDDH tiene un presupuesto de 1.104 millones de euros para el período 2007-2013[158] y, desde enero del 2007 hasta abril del 2009, financió 502 proyectos (337 mediante planes de apoyo por país) en 132 países del mundo por un total de 194,2 millones de euros, repartidos de la siguiente manera: en los países del programa europeo de vecindad (115 proyectos por un total de 31 millones); en la región Asia-Pacífico (96 proyectos, 35,4 millones) y en los países ACP (90 proyectos, 48,5 millones). En cuanto a los temas prioritarios, la gran mayoría de los proyectos apoyados correspondieron a los objetivos de promoción y protección de los derechos humanos (94 proyectos, 36,7 millones), lucha contra la tortura (39 proyectos, 26,6 millones) y defensores de los derechos humanos (11 proyectos, 9,9 millones)[159]. Además, entre los proyectos financiados, cabe señalar que el instrumento financió proyectos de las ONG Reporteros Sin Fronteras y Protection International AISBL en países representativo de las dictaduras más duras como Belarús, Tayikistán, Uzbekistán y Zimbabue en las categorías gobernanza, defensores de derechos humanos y promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Por el contrario, el instrumento no financió proyectos en el ámbito de la democratización en Libia, Guinea Ecuatorial o Myanmar en esos años.

---

[156] Véase el Reglamento y más información sobre el instrumento en: http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/index_en.htm.

[157] Aunque sólo representó 20% de presupuesto del instrumento ya que los proyectos son más pequeños. Por otra parte, el compendio de proyectos del programa IEDDH de los años 2007-2009 presenta 502 proyectos por un montante total de 194 millones de euros, entre los cuales solo hay dos proyectos exclusivamente para Belarús (uno para fomentar la libertad de opinión y expresión, con un presupuesto de 945.000 euros, y otro para apoyar la Universidad de humanidades de Vilnus, en Lituania, en la que estudian jóvenes bielorrusos, con un presupuesto de un millón de euros), dos proyectos para apoyar a defensores de los derechos humanos en Asia Central (incluida Uzbekistán) y en los países del Magreb (incluida Libia), por valor de 1,2 millones y 981.000 euros, respectivamente, y un proyecto para apoyar la investigación de crímenes tratados por el Tribunal Penal Internacional, que incluye a Myanmar, con un presupuesto de 660.000 euros. El compendio no incluye ningún proyecto para Cuba o Guinea Ecuatorial.

[158] El IEDDH es el instrumento europeo de acción exterior más pequeño. El apoyo a la democratización mediante el instrumento representa tan solo 0,78 % de toda la ayuda exterior de la UE y solo 0,00125 % del presupuesto europeo. Véase *European Commsion*, «Delivering on Democracy - Highlights of the Semester, January-June 2011», pág. 8, op.cit.

[159] Véase *European Commission*, «The European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)», Compendium January 2007-April 2009, extraído el 08/03/10 de: http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/eidhr_compendium_en.pdf.

Así las cosas, el Instrumento deja sin resolver muchos de los problemas identificados en las evaluaciones y estudios llevados a cabo sobre el programa. Tal como ha reconocido la Comisión Europea (2006a: 6), los múltiples mandatos y las fuertes expectativas que han surgido con el paso del tiempo han sido traducidos en un número cada vez mayor de objetivos, temas y países subvencionados, y solicitudes de financiación. Sin embargo, el nuevo instrumento no ha redefinido los objetivos ni reducido las prioridades. Además, la gran mayoría de los proyectos financiados que conciernen a la promoción de los derechos humanos y el apoyo a la democratización se realizan empleando analogías tales como gobernanza (que incluye misiones de observación electoral), fortalecimiento del Estado de derecho (incluida la reforma de sistema penal) o apoyo a los defensores de los derechos humanos. El Instrumento financia también un número considerable de proyectos y su repartición por países es muy amplia, pero globalmente sigue pareciendo un menú o lista de compra demasiado larga de actividades potenciales, sin una articulación precisa y la sostenibilidad no está asegurad. Por ello, el impacto de los posibles proyectos es también parcial, fragmentado y demasiado exiguo para hacer avanzar la democracia de forma perceptible, tanto en los «países diana» como en una región específica del mundo. Esta conclusión queda corroborada en el documento estratégico del Instrumento para el período 2011-2013 (Comisión Europea, 2010), que señala que el instrumento no garantiza un enfoque armonizado y parece querer satisfacer la demanda de multitud de sectores y de potenciales beneficiarios, en general de actores no estatales, poniendo de manifiesto la preferencia de las instituciones europeas por una política de democratización de carácter extensiva, que aspira a repartir la ayuda a la democratización sin conceder prioridad a tipos específicos.

En último lugar, tras los acontecimientos ocurrido en Belarús en diciembre de 2010 y las revoluciones árabes en la primera mitad del 2011, —y por iniciativa del ministro polaco de Asuntos Exteriores, Radoslaw Sikorski—, el Consejo de la UE aprobó en diciembre del 2011[160] la creación de una Dotación Europea para la Democracia (en inglés *European Endowment for Democracy*) (Youngs y Brudzinska, 2012). La dotación, que toma como ejemplo la *National Endownment for Democracy (NED)*[161] estadounidense, aspira a apoyar a activistas y organizadores a favor de la democratización sin las supuestas trabas burocráticas de los instrumentos europeos como el IEDDH, que no financian a individuos y partidos políticos en países gobernados por regímenes autoritarios[162]. La dotación no es propiamente dicho un instrumento europeo sino una fundación privada bajo la legislación belga, y fue establecida a principios del 2013. El consejo de administración de la dotación, que corrobora la función de la Dotación como una herramienta europea «híbrida» de democratización, está encabezado por el presidente del comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, Brok, y la alto representante Ashton, y seleccionó al secretario de Estado de Asuntos Exteriores polaco, Jerzy Pomianowski, como primer director ejecutivo[163]. El presupuesto inicial de la Dotación ha sido fijado en 14 millones de euros (6 millones de la Comisión Europea[164] y 8

[160] Véase *Council of the EU*, «Council conclusions on the European Endowment for Democracy», 3130th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, 01/12/11, extraído el 12/03/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126505.pdf.

[161] Véase Dempsey, J. (2013), «Does Europeo Need an Edowment for Democracy? Interview with Jerzy Pomianowski», Strategic Europe, *Carnegie Europe,* 14/01/13, extraído el 12/03/13 de: http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=50602. Véase más información sobre la fundación NED y sus actividades para el apoyo a la democratización en: http://www.ned.org/.

[162] Entrevista 14, 14/03/13.

[163] Véase *European Commission*, «European Endowment for Democracy – additional support for democratic change», Press Release, IP/13/17, 09/01/13, extraído el 12/03/13 de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-17_en.htm.

[164] Véase *European Commission*, «The European Endowment for Democracy – Support for the unsupported», Press Release, IP/12/1199, 12/11/12, extraído el 12/03/13 de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1199_en.htm.

millones de los Estados miembros y Suiza)[165], pero no está claro cómo va realmente a operar, su complementariedad con los instrumentos europeos de democratización, el nivel de apoyo de los Estados miembros o si, al fin y al cabo, se va a convertir en una pálida copia europea de NED (Youngs y Brudzinska, 2012) (Richter y Leininger, 2012).

En relación al modelo de maximización de la acción exterior, el IEDDH y la Dotación son principalmente herramientas de la variable de actuación vinculación, que contribuyen a reforzar la capacitación de las instituciones, las organizaciones e individuos que operan en países terceros para defender y avanzar la agenda europea de derechos humanos y de democracia, por ejemplo para terminar con la pena de muerte en los países que todavía la aplican, mejorar la fiabilidad de los procesos electorales, apoyar a los defensores de los derechos humanos, a la CPI, o financiar a ONG o a fuerzas políticas de la oposición en países autoritarios.

4.3. Conclusión

¿Tiene la UE capacidad y recursos para definir y conducir una política de democratización más coherente y efectiva? Tal como se ha examinado, la UE no solo está obligada a respetar y fomentar los derechos humanos y la democracia en su política exterior, sino que también dispone de un número considerable de herramientas y recursos financieros que «potencialmente» pueden tener como, o entre, sus objetivos principales la democratización de terceros países. Estas herramientas operan además en consonancia con las variables de influencia y vinculación del modelo de maximización de la acción exterior. No obstante, estas herramientas no parecen actuar según patrones claros, y con frecuencia deben enfrentarse a notables limitaciones derivadas de una posible falta de capacidad estratégica, de buena gestión, de una voluntad política desigual para avanzar una agenda democratizadora europea, por ejemplo a la hora de aplicar sanciones contra terceros países (Emerson *et al*, en Emerson, ed., 2005: 226). La indefinición con la que ha sido creada la Dotación Europea para la Democracia no hace más que confirmar estas circunstancias[166].

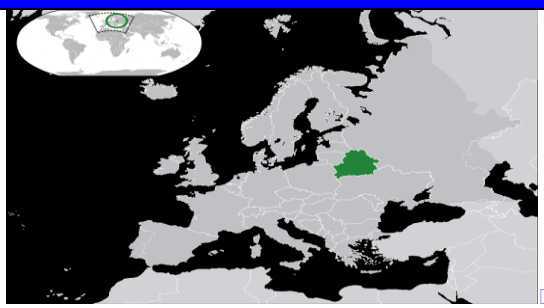
Los siguientes capítulos analizan estas cuestiones con más detalle, examinando respectivamente cómo en los casos de Belarús, Cuba, Guinea Ecuatorial, Libia, Myanmar y Uzbekistán la política europea de democratización ha sido contradictoria y no ha sido posible poner en práctica, hasta el momento, herramientas más activas, que combinen influencia, vinculación y seguridad con la UE de manera más coherente y efectiva. También se analizará la incidencia de las variables intervinientes en las políticas seguidas por la UE con estos países.

[165] En comparación en el 2011 NED asignó 118 millones de dólares para sus actividades y financió más de 1.000 proyectos en 90 países del mundo. Véase más información en el Informe de auditoria del 2011 de la organización, extraído el 12/03/13 de: http://www.ned.org/docs/11annual/NED-2011-Annual-Report-Auditors-Report.pdf.

[166] Por ejemplo a 18/03/13, tres meses después de su creación, la EDD no tenía aún una página de Internet que explicara sus objetivos, marco de actuación y recursos. A día de 28/01/14 la EDD ya tiene una página web pero la información que proporciona es muy genérica. Véase más información en: https://democracyendowment.eu/.

CAPÍTULO 5. BELARÚS

Tabla 5.1 . Indicadores de Belarús

Indicadores básicos[167]		
Población	9,5 millones	
Superficie	207.595 km²	
Renta per cápita	5.812 $ (14.900 $, PPP)	
IDH (nº orden mundial)	65	
Indicadores de democracia y de derechos humanos		
***Freedom House* - Índice de Libertad (2010)**		No libre: derechos políticos, 7; libertades civiles, 6 desde el 2004. Degradación progresiva de 5/4 respectivamente en 1994, a 6/6 en 1997, hasta 7/6 en el 2004 (índice de 1, más libre, a 7, menos libre)
Polity IV Authoritarian Index (2010)		-7 (1995-2010) (de 10, máxima democracia, a –10, máximo autoritarismo)
EIU - Índice de Democracia (2010)		3.34 (10, más libre, a 0, menos libre)
Indicadores comerciales[168]		
Principales socios comerciales de Belarús, incluida la UE, y cuota (2010)		Rusia (46,5 %); UE (25,2 %); Ucrania (7,4 %); China (3,6 %); Venezuela (2,4 %); Kazajistán (1,5 %); Brasil (1,4 %) y EE.UU. (0,9 %).
Principales socios comerciales de Belarús, por país (2011)		Exportaciones: Rusia (34 %); Países Bajos (15,3 %); Ucrania (10,3 %); Letonia (7,8 %); Alemania (4,5 %); Brasil (3 %); Polonia (2,8 %); Lituania (2,1 %) y China (1,6 %). Importaciones: Rusia (54,5 %); Alemania (5,6 %); Ucrania (4,4 %); China (4,8 %); Venezuela (2,5 %); Polonia (2,8 %); Italia (2,1 %); EE.UU. (1,2 %), Francia (0,9 %).
Posición de Belarús como socio comercial de la UE y cuota		43 (0,4 %)
Situación de seguridad		
Belarús no representa ninguna amenaza para la UE, pero su papel para la seguridad de Rusia es muy importante		
Política de democratización europea		
Estrategia europea de democratización		Enfoque de doble vía "palo y zanahoria" mediante denuncia y presión diplomática, sanciones y oferta de vinculación condicionada
Marco de actuación e instrumentos principales de actuación		Política Europea de Vecindad y Asociación Oriental, sanciones, financiación oposición y sociedad civil bielorrusa limitada
Actores principales		Rusia, UE (Polonia, Suecia, Lituania, Alemania), EE.UU. y China (papel secundario)
Intereses/motivaciones principales europeos		Normativos
Resultado de democratización		Deficiente. La UE no ha logrado contrarrestar la vinculación y la influencia negativa rusa

[167] Véase *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, «Ficha País Belarús», Oficina de Información Diplomática, Septiembre de 2012, extraído el 08/03/13 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/BielorusiaBelarus/Ficha%20país/Documents/BELARUS_FICHA%20PAIS_2012.pdf; *Wikipedia Commons*, «Mapa, Belarús», extraído el 18/10/12 de: http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=File:Europe-Belarus.svg&page=1

[168] Fuente *European Commission*, «EU Trade Belarus», DG Trade, extraído el 27/07/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf y *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Belarus Foreign*, «Trade of Belarus in 2011», extraído el 27/07/12 de: http://www.mfa.gov.by/en/foreign_trade/results/a9dc20b94a9ee762.html. Los datos son similares a los de *CIA,* «The World Fact Book, Belarus», 2011, extraído el 20/08/12 de: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bo.html.

5.1. Introducción

Belarús, también llamado Bielorrusia, se independizó de Rusia en julio de 1990 y fue reconocido por la UE en diciembre de 1991. Aleksandr Lukashenko, que gobierna Belarús desde 1994, ha mantenido al país relativamente cerrado pero muy vinculado a Rusia, cuyos subsidios han permitido mantener un estándar de vida relativamente alto para la región y tener una alta popularidad. Lukashenko reformó la constitución en 1996 y reforzó sus poderes presidenciales, convirtiéndose en «el último dictador de Europa»[169].

El objetivo de democratización de las relaciones de la UE con Belarús ha sido reiterado en numerosas conclusiones del Consejo, documentos de la Comisión y resoluciones del Parlamento Europeo. Estos documentos han reflejado las cuatro diferentes etapas o períodos de las relaciones entre ambos y servido a la UE para desarrollar su política hacia Belarús: durante la primera fase, desde su independencia en 1991 hasta 1996, la UE trató de apoyar el proceso incipiente de democratización y normalizar sus relaciones; en la segunda fase, de «congelación» de las relaciones y aislamiento entre 1997 y el 2006, la UE aplicó una diplomacia coercitiva y condicionalidad negativa contra la deriva autoritaria del régimen (Guinea Llorente, 2010) (Papko, 2011); en la tercera fase, entre el 2007 y el 2010, la UE trató de normalizar las relaciones y emprendió una política de acercamiento y vinculación, de cooperación funcional (Bosse, 2012) en respuesta a la apertura política limitada del régimen; y finalmente, tras las elecciones fraudulentas de diciembre del 2010 y la represión posterior, la UE ha vuelto a aplicar una política de condena y sanción, que ha generado más tensiones entre la UE y Belarús, y obligado a modificar nuevamente la estrategia de democratización de la Unión.

En general, durante el período estudiado, la UE ha adoptado con Belarús un «enfoque de doble vía»[170] o de «palo y zanahoria», que ha combinado, por una parte, una oferta condicionada de vinculación y una política de sanciones con la que ha buscado presionar y atraer a la mesa de negociación a las autoridades del país y, por otra, incentivar su disposición a entablar una apertura y una reforma democrática. El resultado de la política europea de democratización ha sido muy limitado o deficiente. Lukashenko ha sabido mantenerse sólidamente en el poder a pesar de los cambios adoptados en la estrategia de actuación europea durante estos años, y ha subrayado repetidamente que Belarús no «aspiraciones europeas»[171].

5.2. El enfoque, el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Belarús

La UE ha aplicado una estrategia de actuación «de doble vía» con Belarús, que por una parte ha limitado los contactos políticos con las autoridades políticas del régimen y, por otra, ha apoyado directamente a la sociedad civil y a la población[172]. La estrategia ha estado fundamentada en un enfoque condicional gradual, que demanda pasos concretos de democratización como requisito previo a la intensificación del diálogo político y la

[169] Tal como lo denominó la antigua consejera nacional de Seguridad norteamericana Condoleezza Rice. Véase Jarábik, Kobzova y Wilson (2011: 1).
[170] En inglés, *dual track approach*.
[171] Esto es, intención de solicitar la adhesión a la UE. Entrevista 15, 21/03/13.
[172] Véase la entrevista que ofreció el antiguo alto representante de la UE, Javier Solana, para justificar el apoyo de la UE a la sociedad civil bielorrusa en: *Interview with Javier Solana on Belarus for the international portal «Wider Europe»*, 23/05/05, extraído el 10702/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/sghr_int/84905.pdf.

cooperación, hasta la normalización plena de las relaciones. Sin embargo, la UE no ha adoptado una posición común o establecido un acuerdo de cooperación con Belarús que fije los objetivos, medios e instrumentos de que dispone y que pretende utilizar para llevar la democracia a Belarús, a pesar de que la oposición al régimen lo haya solicitado para unificar las posiciones de los Estados miembros y desarrollar una estrategia europea más completa[173]. Así, las relaciones están fijadas principalmente por conclusiones del Consejo y establecidas en el marco de la política exterior de la UE para la región mediante dos políticas de vinculación: la Política Europea de Vecindad (PEV) y la Asociación Oriental.

La PEV, que fue propuesta por la Comisión Europea en marzo del 2003[174] y más tarde desarrollada en un Documento de Estrategia de mayo del 2004[175], plantea vincular más estrechamente y promover la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y la estabilidad, en los nuevos países vecinos de la UE tras la gran ampliación al este y sur de Europa de mayo del 2004. La UE fomenta estos objetivos, incluida la democracia, mediante planes de acción elaborados conjuntamente entre la UE y los Estados beneficiarios sobre la base de los Acuerdos de Asociación y Cooperación. Sin embargo, Belarús no participa en la PEV[176] porque no cumple con los requisitos mínimos de democracia exigidos a los Estados beneficiarios, y por ello el acuerdo no ha sido concluido.

La Asociación Oriental fue propuesta por Polonia y Suecia en mayo del 2008, y establecida por el Consejo Europeo de Praga en mayo del 2009, en aras de desarrollar las relaciones bilaterales y multilaterales, y la cooperación entre la UE y varios países vecinos de Europa oriental —Ucrania, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Belarús— una vez constatado que el proyecto de modernización y de «europeización» de la PEV no había funcionado satisfactoriamente para fomentar la estabilidad en las exrepúblicas soviéticas de la región (Shapovalova (2009) (Michalski, 2009b). El factor seguridad también tuvo un papel relevante. Según la SEAE, el conflicto de Georgia del 2008 «confirmó lo vulnerable que podían ser estos países y que la seguridad de la UE comenzaba fuera de nuestras fronteras»[177]. El conflicto además aceleró los preparativos para el lanzamiento de la política, vista la disposición de Rusia a utilizar todos los medios a su alcance para mantener su influencia y su vinculación en la región (Michalski, 2009b)[178].

La promoción de la democracia, la buena gobernanza, el Estado de derecho y los derechos humanos son objetivos fundamentales de la PEV y de la Asociación, y como tales

---

[173] Véase *European Parliament*, «Belarus: Sanction the regime, but open doors to people, Milinkevich tells Europe, External relations» − 12/01/11, extraído el 17/02/12 de: http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20110110STO11396/html/Belarus-Sanction-the-regime-but-open-doors-to-people.

[174] Véase *European Commission*, «Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», COM(2003) 104 final, Brussels, 11/03/03, extraído el 24/01/12 de: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

[175] Véase *European Commission*, «European Neighbourhood Policy - Strategy Paper», COM(2004) 373 final, Brussels, 12/05/04, extraído el 24/01/12 de: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.

[176] A pesar de ello, Belarús saludó en un principio la propuesta europea de la PEV e incluso sugirió posibles áreas de cooperación. Véase Guinea Llorente (2010) y *Comisión Europea*, «EU-Belarus Relations Political and Legal Foundations», extraído el 24/01/12 de: http://eeas.europa.eu/belarus/pdf/political_legal_foundations_en.pdf.

[177] Véase la cita y más información sobre la Asociación Oriental en: http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm

[178] Rusia denunció el lanzamiento de la Asociación afirmando que era un proyecto de la UE para extender su zona de influencia en una región que consideraba bajo su tutela (Michalski, 2009b). Rusia ya había manifestado claramente su oposición a la vinculación occidental rechazando la entrada de Ucrania y Georgia en la OTAN durante la cumbre de la OTAN de Bucarest en abril del 2008.

han sido considerados en las reuniones de las mismas a todos los niveles: cumbres de jefes de Estados (bianuales) y ministeriales (anuales), foros de la sociedad civil y comité interparlamentario. Estas reuniones han servido para exponer, presionar y denunciar la situación política en Belarús[179], pero de forma unilateral porque la participación de las autoridades bielorrusas ha sido restringida, y su participación en la cooperación bilateral, condicionada a mejoras en el ámbito de los derechos humanos y de la democratización. En estas circunstancias, Belarús no ha podido beneficiarse de los fondos de cooperación europeos del Instrumento de la Política Europea de Vecindad (IPEV), aunque la UE sí ha entregado fondos a la sociedad civil y a la oposición política bielorrusas, que participan regularmente en los foros de la sociedad civil organizados en el marco de la Asamblea Oriental. La UE ha manifestado en repetidas ocasiones su disposición a desarrollar las relaciones bilaterales con Belarús, pero condicionando estas relaciones a que las autoridades bielorrusas «den muestras de una disposición sincera a respetar los derechos humanos, el Estado de derecho y los valores democráticos, y a emprender reformas democráticas»[180].

Dado que la UE y Belarús no han sellado un Acuerdo de Asociación y de Cooperación, y Belarús está excluida tanto de la PEV como de la Asociación Oriental, el objetivo y marco de actuación del enfoque de democratización de la UE ha sido reiterado en conclusiones del Consejo, documentos de la Comisión Europea y resoluciones del Parlamento Europeo, que asimismo han reflejado las cuatro diferentes etapas de la relaciones entre la UE y Belarús en el período estudiado.

En primer lugar, desde que Belarús fue reconocido por la UE en 1991 hasta la elección de Aleksandr Lukashenko como presidente del país en 1994, las relaciones entre la UE y Belarús fueron normales y equiparables a las que mantuvo la Unión con la mayoría de los países postsoviéticos. En este primer período de normalización de las relaciones, la UE y Belarús negociaron un Acuerdo de Asociación y Cooperación[181] —que fue firmado por Lukashenko en Bruselas en marzo de 1995 (Papko, 2011: 6)— y Belarús recibió fondos del Programa Tacis y ayuda técnica para secundar su transición a la democracia y a una economía de mercado. Sin embargo, la deriva autoritaria de Lukashenko se certificó tan pronto como reformó en 1996 la Constitución para reforzar sus poderes y reemplazar el Parlamento por una asamblea nacional nombrada por él. Lukashenko también emprendió una campaña para reprimir a la oposición, restringir los medios independientes y controlar la judicatura. Tras enviar una misión para verificar la legalidad del referéndum de 1996 y las denuncias de la oposición sobre las violaciones de los derechos humanos[182], el Consejo adoptó en septiembre de 1997 unas duras conclusiones en las que consideraba que solo la Constitución de 1994 era

[179] Por ejemplo, la cumbre de la Asociación celebrada en Varsovia el 29-30 de septiembre del 2011 adoptó una declaración sobre Belarús en la que denunciaba la situación política en el país y la represión, demandaba la liberación de los presos políticos y recordaba la política de «compromiso crítico», esto es de vinculación condicionada de la UE. Véase *Council of the EU*, «Declaration on the situation in Belarus adopted on the occasion of the Eastern Partnership Summit», Warsaw, 30/09/11, extraída el 08/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/124843.pdf. Véase también el comunicado de prensa de la cumbre, que señala expresamente que Belarús declinó participar en la cita en: http://eeas.europa.eu/eastern/docs/2011_eap_warsaw_summit_en.pdf.

[180] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2723 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 7939/06, Luxemburgo, 10-11/04/06, extraído el 24/01/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/89398.pdf.

[181] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, En el transcurso de una ceremonia celebrada el día 6 de marzo de 1995 en Bruselas, han firmado el Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Belarús, por otra», 5220/95 30/11/95, extraído el 16/03/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/028g0041.htm.

[182] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Consejo - Asuntos Generales», 5326/97, 20/01/97, extraído el 16/03/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/028g0053.htm.

válida y que, dada la situación política en el país, la UE y los Estados miembros no concluirían el Acuerdo de Asociación y Cooperación con Belarús, no apoyarían la entrada del país en el Consejo de Europa, suspenderían los programas de ayuda técnica (excepto los humanitarios y de democratización) y se limitarían los contactos bilaterales[183].

En segundo lugar, la UE aplicó desde 1997 hasta el 2006 una estrategia de diplomacia coercitiva y condicionalidad negativa, que denunció la situación política y acusó a Lukashenko de «sovietizar» el país (Guinea Llorente, 2010). En este período, la UE adoptó un número considerable de resoluciones y conclusiones —principalmente con ocasión de las elecciones presidenciales, parlamentarias y locales que Belarús ha organizado con regularidad— criticando la situación política, defendiendo la intervención de la OSCE en la democratización del país, y reclamando el fin de la represión contra la oposición y un cambio hacia la democracia[184]. Así, frente al deterioro de la situación de los derechos humanos y de la democracia, la UE denunció el cierre de medios de comunicación independientes y los ataques contra la libertad de expresión y asociación[185]; que no se permitiera celebrar la ampliación a los países de Europa del Este[186]; que no se investigaran las desapariciones de personas en 1999 y el 2000[187]; la situación de los derechos humanos[188]; la represión contra los opositores al régimen y sus líderes[189]; los juicios arbitrarios contra opositores y el autoaislamiento impuesto por las autoridades[190]; la persecución de opositores y de la minoría polaca[191], y las trabas

[183] Véase *Council of the EU*, «Press Release, 2027 Council - General Affairs», 10368/97 (Press 269), 15/09/97, extraído el 16/03/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/028a0063.htm.

[184] Por ejemplo, las elecciones presidenciales del 9 de septiembre del 2001 fueron celebradas con la participación de una reducida misión de observación electoral de la OSCE, que concluyó que los comicios habían sido irregulares a pesar de saludar el pluralismo y las actividades de la incipiente sociedad civil. La UE tomó nota de estas conclusiones y adoptó una Declaración de la Presidencia en la que lamentaba que los comicios hubieran sido irregulares e hizo un llamamiento para que el régimen iniciara un proceso de liberalización política. La UE también declaró su disposición a apoyar a las fuerzas de la oposición y a los trabajos de la OSCE. Véase *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the holding of presidential elections in Belarus*, 11812/01, Brussels, 14/09/01, extraído el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/11812.en1.pdf.

[185] Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la situación de los medios de comunicación en Belarús», 10599/03, Bruselas 25/06/03, extraído el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/76365.pdf; «Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre Belarús, a raíz del acoso al periódico independiente Narodnaya Volya», 12975/05, Bruselas, 05/10/05, extraído el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/86462.pdf y
«Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la «ley antirrevolucionaria» en Belarús», 15006/05, Bruselas, 02/12/05, extraída el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/87425.pdf.

[186] Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre las dificultades que pusieron las autoridades de Belarús a las celebraciones de la adhesión en Minsk», 9074/2/04, Bruselas, 04/05/04, extraída el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/80274.pdf.

[187] Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la adopción de la Resolución y de las Recomendaciones del Informe Pourgourides sobre personas desaparecidas en Belarús, por la Asamblea del Consejo de Europa el 28/04/04», 9488/1/04 REV1, Bruselas, 14/05/04, extraída el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/80467.pdf.

[188] Véase *Council of the EU*, «Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, met with Belarus opposition leaders», S0147/04, Brussels, 26/05/04, extraído el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/80577.pdf.

[189] Véase *Council of the EU,* «Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, gravely concerned over attacks against Belarus opposition leaders», S0279/04, Brussels, 21/10/04, extraído el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/82343.pdf

[190] Véase *Council of the EU*, «Declaration from the Presidency on behalf of the European Union on recent events in Belarus», 10109/1/05 REV 1, Brussels, 14/06/05, extraído el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/85227.pdf.

impuestas a los proyectos de cooperación europeos[192]. Pero también, y siempre que tuvo ocasión, la UE manifestó su disponibilidad para mejorar las relaciones si el régimen iniciaba reformas en el ámbito de los derechos humanos y de la democracia. Por ejemplo, la UE propuso en el 2002 la normalización progresiva de sus relaciones con Belarús, sobre la base de criterios o parámetros de referencia[193] de democratización (Comisión Europea, 2004b), pero las conversaciones fracasaron en último lugar porque el régimen rechazó la intervención de la OSCE en dicho proceso[194]. Además, la UE presionó para que el régimen mantuviera abierta la oficina de la OSCE en Minsk, y 14 de los 15 Estados miembros impusieron la prohibición de viajar a la UE al presiente Lukashenko y a otros siete dirigentes en noviembre del 2002[195]. La medida fue levantada en abril del 2003, una vez que el régimen aceptó renovar el permiso de la oficina de la OSCE (Comisión Europea, 2004b: 5).

La postura europea se endureció tras la entrada de países vecinos de Belarús como Polonia, Lituania y Letonia en la UE en mayo del 2004. El Consejo adoptó unas conclusiones y una serie de sanciones el 22-23 de noviembre del 2004[196] en las que denunció que las elecciones parlamentarias y el referéndum de 17 de octubre de ese año habían sido irregulares[197], recordó que las autoridades no habían emprendido una investigación independiente sobre la desaparición de tres figuras de la oposición y periodistas en 1999 y el 2000, y advirtió que persistía el acoso y la represión contra la oposición al régimen y la prensa. El Consejo decidió así prohibir la concesión de visados a los funcionarios directamente responsables de las elecciones y del referéndum, y a las personas responsables de la represión de los manifestantes; y reafirmar que los contactos bilaterales a nivel ministerial de la UE y sus Estados miembros con el presidente Lukashenko y su Gobierno se establecerían únicamente a través de las instancias europeas (presidencia, el secretario general y alto representante, la Comisión y la Troika), y se limitarían a lo mínimo. Asimismo, el Consejo

---

[191] La minoría polaca representa unas 400.000 personas de los 10 millones de habitantes del Belarús. Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea relativa a Belarús», 11625/05, Bruselas, 02/08/05, extraída el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/85937.pdf.

[192] Véase *Council of the EU*, «Declaration from the Presidency on behalf of the European Union on Restrictions on technical assistance to Belarus», 11815/05, Brussels, 30/08/05, extraída el 10702/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/86084.pdf

[193] En inglés *benchmarks*.

[194] Véanse *Consejo de la UE,* «Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea sobre las relaciones Belarús-OSCE», 8813/02, Bruselas, 08/05/02, extraído el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/70524.pdf; «Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre las relaciones entre Belarús y la OSCE», 9573/02, Bruselas, 04/06/02, extraída el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/70938.pdf; y,
«Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre las relaciones entre Belarús y la OSCE», 12093/02, Bruselas, 17/09/02, extraída el 10/02/12:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/72195.pdf.

[195] Portugal se abstuvo de aplicar la decisión para que Belarús pudiera participar en la cumbre de la OSCE que se celebró ese año en su país. Véase *Europolitics.info*, «EU/Belarus: Visa Ban On President And Aides, But Not By Portugal», 19/11/02.

[196] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2622 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 14724/04, Bruselas, 22-23/11/04, extraído el 23/01/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/82942.pdf.

[197] El alto representante y la Presidencia de la UE ya habían publicado sendos comunicados en este sentido. Véanse *Council of the EU*, «Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, seriously concerned with elections and referendum in Belarus», S0275/04, Brussels, 18/10/04, extraído el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/82272.pdf ,
y «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones legislativas y el referéndum del 17 de octubre del 2004 en Belarús», 13728/04, Bruselas, 20/10/04, extraída el 10/02/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/82384.pdf.

instó a que los programas de ayuda de la Comunidad y los Estados miembros se centraran en proyectos que respaldaran la democratización y las fuerzas democráticas, a que la Comisión siguiera impulsando proyectos que buscaran «hacer frente» al auto-aislamiento de Belarús, y a coordinar la ayuda a la democratización con los actores relevantes. El Consejo también reiteró su ofrecimiento de vinculación con Belarús en el marco de la PEV si el régimen «demostraba claramente la voluntad de respetar los valores democráticos y el Estado de derecho».

Un año después, el 7 de noviembre del 2005[198], el Consejo confirmó su política de vinculación condicionada, manifestando su «honda preocupación por el deterioro de la situación de los derechos humanos y de las libertades políticas en Belarús» e hizo un nuevo llamamiento para que el régimen organizara las elecciones presidenciales previstas para el 2006 «sobre una base legal y democrática» e invitara a la OSCE a observar dichas elecciones. Asimismo, el Consejo repitió su intención de intensificar su programa de apoyo para la democratización y su ofrecimiento de vinculación[199], y acogió favorablemente la decisión del alto representante de nombrar una persona de contacto para Belarús y de enviar «a su representante personal encargado de derechos humanos para que entrara en contacto con la sociedad civil y manifestara al Gobierno de Lukashenko las preocupaciones de la UE».

La situación política en Belarús durante y después de las elecciones presidenciales de marzo del 2006 no mejoró sustancialmente. A tenor de ello, el Consejo adoptó el 10-11 de abril del 2006[200] unas nuevas conclusiones en las que afirmaba que las elecciones presidenciales de marzo del 2006 no se habían celebrado «de manera libre y limpia», y condenaba la violencia y las detenciones de manifestantes y miembros de la oposición que habían protestado contra el fraude electoral. El Consejo decidió además endurecer las sanciones, prohibiendo la entrada del presidente Lukashenko y de otros 30 dirigentes y funcionarios a la UE, «responsables de haber violado las normas electorales internacionales y el derecho internacional sobre derechos humanos, así como de haber lanzado una ofensiva contra la sociedad civil y la oposición democrática»[201]. Al mismo tiempo, la UE recordó sus

---

[198] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2687 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 13622/05, Bruselas, 07/11/05, extraído el 24/01/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/86940.pdf.

[199] El Consejo anunció una batería de proyectos de vinculación, tales como apoyar a la sociedad civil bielorrusa y a los medios de comunicación independientes, designar a Belarús como país prioritario del IEDDH y de los instrumentos de cooperación descentralizada en 2005-2006, proyectos de contacto entre personas y de buenas relaciones de vecindad transfronteriza, intercambios de estudiantes y científicos, becas, ayudas para a las pymes y la formación de funcionarios de las autoridades locales.

[200] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2723 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 7939/06, Luxemburgo, 10-11/04/06, extraído el 24/01/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/89398.pdf. Asimismo, antes de que se celebrara el Consejo, el alto representante de la UE y la Presidencia de la UE ya realizaron sendas declaraciones en las que condenaban el desarrollo de los comicios, anunciaban sanciones contra el régimen (en cooperación con EE.UU.) y una política de apoyo y contactos con la sociedad civil. Véase *Council of the EU*, «Summary of comments by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the conduct of the Presidential elections, in Belarus», S087/06, Brussels, 20/03/06, extraído el 13/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/88956.pdf, y «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones presidenciales en Belarús», 7682/06, Bruselas, 22/03/06, extraído el 13/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/89005.pdf.

[201] La lista de personas sancionadas se incluyó en un anexo de las conclusiones, lo que no es habitual. El Consejo también confirmó la lista de personas antes ya sancionadas; esto es, los funcionarios sancionados el 24 de septiembre del 2004 por la desaparición de las cuatro personas (causa que la UE exigió que fuera investigada) y los dos funcionarios sancionados el 13 de diciembre del 2004 por sus responsabilidades en el fraude en las elecciones y el referéndum de octubre del 2004, así como a la represión de la oposición política al régimen. Véanse los comunicados en los que se anuncian las sanciones en: *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la Posición Común 2006/276/PESC del Consejo del 10 de abril

conclusiones anteriores[202] y condicionó la revisión de las sanciones a la liberación y rehabilitación de todos los presos políticos, al fin de la represión política, así como a la reforma de la ley electoral y su futura aplicación de acuerdo con las normas democráticas de la OSCE.

En este contexto de condicionalidad negativa y diplomacia coercitiva, la Comisión tomó la iniciativa de adoptar en noviembre del 2006 un documento titulado «¿Qué puede aportar la UE a Belarús?» (Comisión Europea, 2006c)[203], que enumeraba los derechos civiles y políticos y los derechos humanos que el régimen conculcaba, y proponía 12 condiciones de orden político y económico necesarias para iniciar un proceso de normalización de las relaciones, en particular:

(1) Organizar elecciones libres y democráticas
(2) Garantizar el derecho de información y de expresión
(3) Garantizar los derechos de las ONG y puedan recibir la asistencia internacional
(4) Liberar a todos los presos políticos
(5) Investigar o revisar los casos de desaparecidos de forma independiente y adecuada[204]
(6) Garantizar la independencia de justicia
(7) Poner fin a los arrestos y detenciones arbitrarias y a los malos tratos
(8) Garantizar los derechos y libertades de las minorías nacionales
(9) Garantizar los derechos laborales de los trabajadores
(10) Garantizar el derecho de empresa
(11) Abolir la pena de muerte
(12) Permitir la cooperación de la OSCE, la UE y otras organizaciones internacionales para el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos.

Asimismo, el documento puntualizaba lo que podía hacer la UE para promocionar la democracia y los derechos humanos en el marco de la PEV, y daba ejemplos de cómo los ciudadanos bielorrusos se beneficiarían de una mayor vinculación con la UE. No obstante la Comisión dejó claro que, dado el autoritarismo y autoaislamiento adoptado por Lukashenko, no era posible llevar a cabo estas acciones hasta que se cumplieran las condiciones arriba mencionadas.

En tercer lugar, las relaciones entre la UE y Belarús dieron en el 2007 un giro significativo, después de que las relaciones entre Belarús y Rusia se deterioraran. En enero de ese año, Rusia aprobó un impuesto contra las importaciones de productos petroquímicos de Belarús, que representaban el 40 % de las exportaciones del país, y Gazprom duplicó el precio

---

del 2006 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra determinados funcionarios de Belarús y por la que se deroga la Posición Común 2004/661/PESC», 8463/06, Bruselas, 18/04/06, extraída el 13/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/89274.pdf, y «Belarus - Council adopts financial restrictive measures», 9531/06, Brussels, 18/05/06, extraído el 13/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/89641.pdf.

[202] En particular, las conclusiones del 7 de noviembre del 2005 y 30 de enero del 2006, la declaración adoptada por el Consejo Europeo de los días 23 y 24 de marzo del 2006, así como la declaración de la Presidencia en nombre de la UE de 22 de marzo del 2006.

[203] Véase también el comunicado de prensa *European Commission*, «EU-Belarus: New message to the people of Belarus, IP/06/1593, Brussels, 21/11/06, extraído el 24/01/12 de: http://europa.eu./rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1593&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr. El documento denomina al régimen de Lukashenko como autoritario, lo que no es muy común en documentos oficiales de la UE.

[204] Para que no hubiera inequívocos, el documento mencionó los nombres de estas personas: Yuri Zakharenko (antiguo ministro de Interior, desaparecido el 7 de mayo de 1999), Victor Gonchar (antiguo vicepresidente del Parlamento, desaparecido el 16 de septiembre de 1999), Anatoly Krasovski (empresario desaparecido con Victor Gonchar) y Dmitri Zavadski (cámara de la televisión rusa ORT, desaparecido el 7 de julio del 2000).

del gas que exportaba a Belarús, lo que añadió 1.000 millones de dólares anuales a la factura de compras de Belarús (Guinea Llorente, 2010) (Papko, 2011) y redujo a la mitad los ingresos comerciales y el 10 % del PIB anual (Papko, 2011: 19-20). La reacción de Lukashenko no se hizo esperar y concedió varias entrevistas a medios europeos[205], en las que expresó su deseo de normalizar sus relaciones con la UE (Papko, 2011). Dado que las diferencias con Rusia continuaron, Lukashenko aceptó en el 2008 establecer un proceso de distensión, de compromiso gradual (*gradual engagement* en inglés) y cooperación funcional con la UE (Bosse, 2012) (Raik, 2012). Para empezar, el régimen permitió la apertura de la oficina de la Comisión Europea[206] en Minsk en marzo del 2008 y se avino a mejorar la situación de los derechos humanos y políticos, liberando a todos los presos políticos[207], accediendo a que la oposición operara durante las elecciones parlamentarias de septiembre del 2008 (a pesar de lo cual la oposición no consiguió ninguno de los 110 escaños) y permitiendo el reparto de dos diarios independientes por el sistema de distribución estatal de prensa. En respuesta, el Consejo anunció en septiembre del 2008[208] su intención de revisar las medidas restrictivas, y en octubre[209], durante la presidencia francesa de la UE, decidió restablecer los contactos a nivel ministerial y suspender durante seis meses la prohibición de entrada en la UE de varios de los dirigentes y funcionarios sancionados.

La UE continuó revisando su política y, primero en marzo[210] y después en noviembre del 2009[211], el Consejo decidió mantener la suspensión de las prohibición de visado a ciertos individuos hasta octubre del 2010, en aras de impulsar mejoras en materia de democratización, derechos humanos y Estado de derecho. Asimismo, el Consejo saludó el incremento de diálogo político con las autoridades bielorrusas, el establecimiento de un diálogo sobre los derechos humanos, la intensificación de la cooperación técnica y la participación activa en la Asociación Oriental. El Consejo también invitó a la Comisión a preparar propuestas en

[205] Entre otros en los diarios *Die Welt*, *Le Monde y EL PAÍS*. Así, en una larga entrevista a *EL PAÍS*, Lukashenko reconoció abiertamente sus dificultades con Rusia debido a la subida de los precios de la energía rusa y su disposición a dialogar con la UE, eso sí, sin condicionantes previos. Véase *EL PAÍS*, «Entrevista - Presidente de Belarús Alexandr Lukashenko – "Sufrir la misma presión de EE UU nos acerca a Venezuela e Irán"», 02/12/07

[206] La apertura de la Oficina fue solicitada en noviembre del 2005, durante el período de condicionalidad negativa (Guedes Vieira, 2008). Véase más información sobre la Delegación de la UE en Minsk y sus actividades en: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/statements_belarus/hr_ashton_statements_on_belarus/index_en.htm.

[207] Lukashenko empezó a liberar a varios presos políticos después de haber recibido al embajador alemán a principios del 2008 (BISS, 2009: 3).

[208] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2889 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 13030/08, Bruselas, 15-16/09/08, extraído el 22/03/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/102986.pdf.

[209] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2897 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores Relaciones Exteriores», 14137/08, Luxemburgo, 13/10/08, extraído el 22/03/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/103823.pdf. Para modificar sanciones la UE aprobó en noviembre del 2008 la «Posición Común 2008/844/ PESC del Consejo de 10 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Posición Común 2006/276/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra determinados funcionarios de Belarús», Diario Oficial L, N.º 300, 11/11/08, pág. 56, extraída el 17/02/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:300:0056:0056:ES:PDF.

[210] Véanse *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2933 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 7565/09, Bruselas, 16/03/09, extraído el 17/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/107064.pdf, y «Posición Común 2009/314/PESC del Consejo, de 6 de abril del 2009, por la que se modifica la Posición Común 2006/276/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra determinados funcionarios de Belarús y por la que se deroga la Posición Común 2008/844/PESC», Diario Oficial L, N.º 93, 07/04/09, pág. 21, extraída el 17/02/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:093:0021:0022:ES:PDF.

[211] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2974 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», 15914/09, Bruselas, 17/11/09, extraído el 17702/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/111987.pdf.

materia de facilitación de visados, un acuerdo de readmisión, y un programa de acción interino en el marco de la PEV. La UE aumentó además el presupuesto de cooperación para Belarús de 20 millones a 30 millones de euros para el bienio 2009-2010, y añadió 16 millones más para el 2011. Finalmente, la UE aceptó que Belarús participara en el componente multilateral de la Asociación Oriental en mayo del 2009.

Esta política de vinculación gradual fue muy criticada por grupos defensores de derechos humanos que desde su inicio desconfiaron de la sinceridad de las reformas políticas del régimen[212]. De hecho, Lukashenko no cumplió ni con las condiciones avanzadas por la Comisión en el 2006 ni con las del Consejo de octubre del 2008. En particular, BISS (2009) considera que entre las cinco condiciones subrayadas por el Consejo de octubre del 2008, Belarús solo cumplió la de cooperación con la OSCE para mejorar la ley electoral, y que en otros ámbitos los progresos fueron muy limitados. Además, la represión contra opositores continuó durante este período de acercamiento y se acentuó tras el acuerdo alcanzado con Rusia sobre los precios del gas en enero del 2010. Conviene pues subrayar que el acercamiento entre Lukashenko y la UE no fue una consecuencia directa de la condicionalidad negativa y diplomacia coercitiva europea[213], sino de la necesidad de buscar alternativas a las relaciones económicas y políticas con Rusia, que permitieran salvaguardar la estabilidad económica, buscar nuevas vías de desarrollo económico[214] y garantizar, en último lugar, la preservación del régimen autoritario (BISS, 2009) (Fischer, ed., 2009) (Guinea Llorente, 2010) (Portela, 2010) (Dyner, 2011) (Papko, 2011).

Las elecciones presidenciales de 19 de diciembre del 2010 marcaron un nuevo punto de inflexión e iniciaron la cuarta etapa, caracterizada por un deterioro considerable de las relaciones entre la UE y Belarús[215]. Lukashenko fue reelegido con el 79 % de los votos en unas elecciones que los observadores de la OSCE calificaron nuevamente como irregulares[216]. Además, el régimen reprimió violentamente las protestas contra los resultados electorales, detuvo a más de 600 manifestantes y a ocho de los nueve candidatos de la oposición, y cerró la oficina de la OSCE en el país[217]. Lukashenko justificó la represión más adelante, alegando que había manifestantes armados que pretendían organizar un golpe de Estado[218].

No está del todo claro por qué Lukashenko reaccionó de semejante forma, si fue una actuación exagerada por miedo a perder control sobre la situación, si actuó por presiones del «ala dura» del régimen o Rusia, o si simplemente cambió de parecer y decidió no iniciar el

[212] Véase Greene, S. (2010) en *Carnegie Endowment for International Peace*, «A Pyrrhic Victory for Lukashenko?», Commentary, 20/12/10.
[213] No obstante, Portela (2010: 94-95) concede cierta validez a algunas de las sanciones porque al fin y al cabo el régimen decidió reorientar su política exterior hacia la UE, aunque no fuera de manera exclusiva. Bosse (2012: 377) también considera que la política de cooperación funcional de la UE tuvo cierto éxito en la medida en que las autoridades bielorrusas aceptaron algunas de las demandas de democratización europeas, pero obvia cómo el deterioro de las relaciones con Rusia llevó a Minsk a acercarse a Bruselas.
[214] Portela (2010: 168) ilustra esta afirmación con unas declaraciones de Lukashenko en las que afirmaba que «con un acuerdo de libre mercado con la UE, seríamos el doble de ricos».
[215] La UE se sintió «traicionada», después del «capital político invertido» en tratar de normalizar sus relaciones con Belarús (véase por ejemplo la visita conjunta de los ministros de asuntos exteriores alemán y polaco Westerwelle y Sikorski a Minsk en noviembre de 2010 mencionada en la sección 5.3.1) Entrevista 15, 21/03/13.
[216] Véase *OSCE*, «Belarus still has considerable way to go in meeting OSCE commitments, despite certain improvements, election observers say», Press Release, 20/12/10, extraído el 06/02/12 de: http://www.osce.org/odihr/elections/74656 y *The Economist*, «Lukashenko uncovered», 20/12/10. Véanse Shumylo-Tapiola (2010) y Reuters, «Russia's Medvedev: Belarus vote «internal matter», 20/12/10.
[217] El régimen de Lukashenko pretendió incluso enviar a un orfanato al hijo del opositor y antiguo diplomático bielorruso, Andrei Sannikov, y de la periodista del diario ruso Novaya Gazeta, Irina Khalip, tras haberlos arrestado y alegar que no podían cuidar al niño. Véase *The Economist*, «Lukashenko uncovered», 20/12/10.
[218] Véase, Greene, S. (2010), *op. cit.* 205.

proceso de apertura política que todos esperaban[219]. En cambio, la respuesta de la UE fue inmediata y la alta representante deploró el desarrollo de los comicios y la brutal represión posterior[220] en dos comunicados en un mismo día[221]. Más tarde, la alta representante presentó con la secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, un comunicado conjunto en el que condenaban «con fuerza» la represión del régimen posterior a los comicios y anunciaban una revisión de sus políticas considerando «el paso atrás dado» en la democratización del país. Por el contrario, el presidente ruso, Medvedev, declaró que las elecciones habían sido «un asunto interno» y que esperaba que Belarús «continuara por la senda de la modernización, la democracia y el desarrollo de amistad con sus vecinos», y la Comunidad de Estados Independientes, que también envió observadores electorales, declaró los comicios justos y libres[222]. El 31 de diciembre del 2010 el régimen cerró la oficina de la OSCE (Papko, 2011: ix).

A la luz de los acontecimientos, la UE decidió reconsiderar su política de distensión, persuasión y normalización, y reemprender la acción de doble vía que ha sido desarrollada durante el 2011 y el 2012 (Raik, 2012). Para empezar, el Consejo decidió el 31 de enero del 2011 restituir y ampliar la prohibición de visados a dirigentes y funcionarios responsables de los comicios y de la represión, así como congelar sus bienes[223]. En los meses siguientes, el Consejo mantuvo a examen la situación a todos los niveles (grupos de trabajo Coest y Relex Sanciones, Comité Político y de Seguridad, Coreper, alto representante, Consejo de Asuntos Exteriores)[224] y reforzó la política de sanción, ampliando la lista de personas sancionadas a más de 200, e incluyendo a jueces y fiscales implicados en las condenas pronunciadas contra opositores[225]. Asimismo, la UE congeló los activos de personas sancionadas[226] y por primera

[219] Entrevista 18, 03/04/13.

[220] Véase un completo relato y análisis de la represión poselectoral tras las elecciones presidenciales de diciembre del 2010 en Belarús en Human Rights Watch (2011).

[221] Véanse *Council of the EU*, «Statement by the spokesperson of Catherine Ashton, EU High Representative, on the post-electoral situation in Belarus», A 267/10, Brussels, 20/12/10, extraído el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118638.pdf, y «Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the presidential elections in Belarus», A 268/10, Brussels, 20/12/10, extraído el 14/02712 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118650.pdf.

[222] Véanse Shumylo-Tapiola (2010) y *Reuter*s, «Russia's Medvedev: Belarus vote 'internal matter'», 20/12/10.

[223] Véase *Council of the EU*, «Council conclusions on Belarus, 3065th Foreign Affairs Council meeting», Brussels, 31/01/11, extraído el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/119038.pdf.

[224] Véanse como ejemplos de las declaraciones sobre la situación de Belarús realizadas por la alta representante, de manera individual, o junto con el comisario para la Ampliación y la PEV Štefan Füle o la secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton en 16/02/10, 21/03/10, 20/12/10, 23/12/10, 18/02/11, 14/05/11, 16/07/11, 22/07/11, 04/08/11, 23/11/11, 01/12/11 y 19/12/11 en: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/statements_belarus/hr_ashton_statements_on_belarus/index_en.htm.

[225] Todo ello, basándose en los informes de sus embajadores en Minsk y de las posiciones de los Estados miembros. Identificar y elaborar la lista de personas sancionables no es tarea fácil. Jarábik (2011: 2) afirma que la lista de personas sancionadas en Belarús demuestra lo poco que la UE sabe del país, puesto que en ellas se encontraban muchas personas que ya no eran funcionarios del régimen o que no eran responsables de las decisiones que tomaban los tribunales, y uno incluso que ya había fallecido. Véanse decisiones que amplían las sanciones en: *Council of the EU*, «Belarus: EU further extends restrictive measures», 8006/11, 21/03/11, extraído el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/120054.pdf; «EU strengthens restrictive measures against Belarus», 10562/11, Brussels, 23/05/11, extraído el 14702/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122172.pdf; y «EU toughens sanctions on Belarus», 11879/11, Luxembourg, 20/06/11, extraído el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122927.pdf.

[226] Véanse *Council of the EU*, «Council conclusions on Belarus, 3101st Foreign Affairs Council meeting», Luxembourg, 20/06/11, extraído el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122926.pdf;

vez adoptó sanciones económicas contra empresarios como el magnate Vladimir Peftiev[227] y tres de sus empresas: la fabricante de armas Beltechexport, la de telecomunicaciones Beltelcom y la de apuestas Sport-Pari[228]. Además, la UE bloqueó las actividades del Banco de Inversiones Europeo en Belarús e impuso un embargo de armas. En paralelo, la UE siguió trabajando en las propuestas de vinculación que había hecho en noviembre del 2009, y la Comisión elaboró un programa de acción interino con los Estados miembros, adoptó propuestas en materia de facilitación de visados y un acuerdo de readmisión en Febrero del 2011[229], y en el 2012 lanzó una iniciativa de modernización de la economía bielorrusa. En el 2012 Lukashenko decidió expulsar a los embajadores de la UE y de varios Estados miembros del país[230].

Por el momento, la UE considera que Lukashenko no tiene credibilidad alguna, lo que, como afirma Jarábik (2011), ha devuelto la política de democratización europea con Belarús a un punto de partida. Así, con ocasión de la cumbre de la Asociación Oriental en Varsovia (Polonia), el 29 de septiembre del 2011, tras entrevistarse junto con el primer ministro polaco con representantes de la oposición bielorrusa, el presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, afirmó que la UE «no podría restablecer sus vínculos con Belarús hasta que no se produjera un progreso claro en materia de democratización y de respeto de derechos humanos. Esto significa, por lo menos, la inmediata liberación y rehabilitación de los presos políticos y el establecimiento de un genuino diálogo político con la oposición»[231]. Según Bruselas la pelota está en el tejado de Minsk.

«EU reinforces restrictive measures concerning Belarus», Luxembourg, 15310/11, 10/10/11, extraído el 14702/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/125002.pdf; y
«Council strengthens restrictive measures on Belarus», 18617/11, Brussels, 16/12/11, extraído el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126979.pdf.

[227] La decisión del Consejo establece que Vladimir Peftiev es una «persona asociada con Aliaksandr Lukashenko, Viktar Lukashenko y Dzmitry Lukashenko. Proporciona asesoramiento económico al presidente Lukashenko y es un patrocinador financiero fundamental del régimen de Lukashenko. Accionista mayoritario y presidente del Consejo de Accionistas de Beltechexport, una de las mayores empresas de exportación e importación de productos de defensa de Belarús». Véase *Consejo de la UE*, «Decisión 2011/666/PESC del Consejo de 10 de octubre del 2011 por la que se modifica la Decisión 2010/639/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Belarús», Diario Oficial L, N.º 265/17, 11/10/11, extraído el 14702/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:265:0017:0024:ES:PDF.

[228] Véase García Toni, J. (2011). «La Unión Europea sigue presionando a Belarús y aprueba un embargo de armas», *Consejo Europeo de Relaciones Exteriores*, 21/06/11.

[229] Véase *European Commission*, «European Neighborhood and Partnership Instrument, Belarus, National Indicative Programme 2012-2013», pág. 7, extraído el 27/01/12 de: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_belarus_en.pdf.

[230] En solidaridad, la UE retiró a los embajadores restantes de los Estados miembros. Véanse *Daily Telegraph*, «EU recalls ambassadors to Belarus over country's rights record», 29/02/2012, y *Irish Times*, «Lukashenko critics blocked from leaving Belarus», 29/03/12.

[231] Véase *European Council*, «Remarks by President Van Rompuy following the meeting with Belarus opposition», EUCO 82/11, PR PCE 55, Brussels, 29/09/11, extraído el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/124825.pdf.

5.3. Elementos de actuación por la democracia en Belarús

5.3.1. Estrategia de influencia

Análisis estratégico nacional

Los Análisis Estratégicos Nacionales de Belarús para el período 2005-2006[232] y 2007-2013[233] afirman sin ningún equívoco que Belarús está gobernada por un régimen autoritario, pero el examen que realizan de los fundamentos del régimen es parcial, por ejemplo a la hora de considerar la composición del régimen o la debilidad y fragmentación de la oposición política y de la sociedad civil. Asimismo, los análisis no hacen efectivo el examen realizado, ni presentan una estrategia a medio o largo plazo para llevar la democracia a Belarús, sino que proporcionan un esquema de actuación para el desembolso de los programas de cooperación europeos sin una lógica integral clara.

El régimen de Lukashenko no es completamente monolítico y puede dividirse a efectos analíticos entre duros y blandos. Fischer (ed. 2009), Shumylo-Tapiola (2010), Papko (2011) y Jarábik, Kobzova y Wilson (2011) estiman que Lukashenko tiene que mediar entre los miembros del régimen que no quieren ceder poder, —y en particular los servicios de seguridad que coordina su propio hijo y posible sucesor, Viktor[234]— y un grupo de tecnócratas que promueven la apertura y la modernización económica del país —incluida la privatización de las principales empresas estatales— para acceder a los mercados y financiación occidentales[235]. El deterioro de la situación económica del país durante el conflicto sobre los precios de los hidrocarburos con Rusia dio cierto protagonismo a este segundo grupo, que defendió la vinculación con Occidente como posible solución para remediar la crisis económica (Liakhovich, A. en Fischer, ed., 2009: 37-48) (Papko (2011: 20-21)[236]. Las diferencias entre ambos grupos, entre seguridad y apertura económica, no han sido resueltas, pero Lukashenko necesita seguir repartiendo las rentas obtenidas mediante el control estatal de la economía para granjearse su apoyo y mantenerse en el poder[237], y nombró primer ministro a Mikhail Miasnikovich —uno de los decanos de la burocracia del país— para mediar entre

[232] Véase *European Commission*, «Belarus, Country Strategy Paper, National Indicative Programme, 2005-2006», 28/05/04, extraído el 30/01/12 de: http://eeas.europa.eu/belarus/csp/05_06_en.pdf.

[233] Véase *Europan Commission*, «European Neighborhood and Partnership Instrument, Belarus, Country Strategy Paper 2007-2013 and National Indicative Programme 2007-2011», extraído el 26/01/12 de: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf.

[234] Véase el artículo de *EL PAÍS*, EE.UU.: «Un régimen criminal de naturaleza violenta y autoritaria», 20/12/10, que narra cómo el hijo de Lukashenko controla a los servicios de seguridad y hace referencia a los despachos norteamericanos revelados por Wikileaks al respecto. Entre los servicios de seguridad, denominados *siloviki*, la organización principal sigue llamándose KGB como en la época soviética.

[235] En el primer grupo destacan el antiguo jefe de gabinete adjunto de Lukashenko, Alexander Radkov, y el de los servicios de seguridad, Viktar Sheiman, que fue acusado de haber participado supuestamente en las desapariciones de opositores en 1999 y el 2000 (Jarábik, Kobzova y Wilson, 2011: 2). Tanto Radkov como Sheiman reaparecieron antes de las elecciones de diciembre del 2010 y dirigieron la represión poselectoral. En el segundo grupo destacan el jefe de gabinete de Lukashenko, Uladzimir Makei; su adjunto, Natallia Piatkevich; y el presidente del Banco Nacional del país, Piotr Prakapovitch.

[236] Papko (2011: 21-22 y 48) también señala que Belarús se ha convertido en una sociedad moderna de consumo y que el régimen necesita modernizar la economía para satisfacer las demandas de la clase media. Como consecuencia de esta reforma, Belarús pasó en dos años del puesto 115 al 58 de la clasificación mundial de libertad en los negocios *Doing Business*.

[237] Véase un ejemplo de este argumento en *International Federation for Human Rights*, *«Briefing for the European Parliament Foreign Affairs Committee, Exchange of Views on EU approach towards Belarus»,* 12/01/12, extraído el 06/02/12 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201201/20120112_briefing_afet_2_en.pdf.

ambos (Jarábik, Kobzova y Wilson, 2011). La represión posterior a las elecciones de diciembre del 2010 ha demostrado que Lukashenko y los «duros» del régimen llegaron a la conclusión de que la apertura política había ido demasiado lejos y era necesario restablecer el control sobre la sociedad (Jarábik, Kobzova y Wilson, 2011).

La situación política de Belarús, el control y autoritarismo del régimen que mantiene el país semicerrado, las dificultades que encuentra la oposición y la sociedad civil para operar sin trabas en el país han hecho muy difícil la aplicación de una estrategia de influencia europea. Por ejemplo, el régimen de Lukashenko celebra elecciones a todos los niveles, tal como exige su constitución, para legitimar su posición pero las elecciones nunca han sido realmente libres y Lukashenko, como reconoce abiertamente la oposición[238] y destacan Shumylo-Tapiola (2010) y Jarábik (2011), es además muy popular entre la población —que aprecia sobre todo la estabilidad económica alcanzada— e incluso podría ganar las elecciones presidenciales sin recurrir al fraude electoral[239].

Además Lukashenko no solo ha recurrido al fraude electoral para mantenerse en el poder, sino también no ha dudado en reprimir las actividades y protestas de la oposición, tal como han denunciado repetidamente la OSCE[240] y la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU[241]. El régimen ha impuesto igualmente medidas administrativas[242], legales[243] o económicas[244] para dificultar las actividades y el apoyo exterior de las actividades de ONG[245]

---

[238] Véase *Council on Foreign Relations*, «Entrevista con Alexander Kozulin, Belarus Opposition Candidate Kozulin: 'We're Fed Up' With Dictatorship», 22/03/06, extraído el 02/02/12 de: http://www.cfr.org/democracy-and-human-rights/belarus-opposition-candidate-kozulin-were-fed-up-dictatorship/p10202.

[239] Precisamente Jarábik, Kobzova y Wilson (2011: 2) señalan que una encuesta realizada por el instituto lituano independiente Institute of Socio-Economic and Political Studies, tras las elecciones del 2010, mostró que en unos comicios libres Lukashenko obtendría el 51 % del voto, y los candidatos de la oposición más cercanos, Vladimir Neklyaev y Andrei Sannikau, 8,3 % y 6,1 %, respectivamente.

[240] Entre otras las elecciones parlamentarias de 1996, del 2000 y del 2004, las presidenciales del 2001, las locales del 2003, y el referéndum organizado para extender el mandato del presidente en 1996 y, más adelante, para remover dicho mandato en el 2004. Véase un resumen de las principales elecciones que desde 1994 han tenido lugar en Belarús y de las posiciones adoptadas por la OSCE/ODIGH en U.S. Department of State (2012).

[241] Véanse por ejemplo las resoluciones 2003/14, 2004/14, 2005/13 respectivamente en: http://www.unhcr.org/refworld/country,,,RESOLUTION,BLR,,43f313240,0.html; http://www.unhcr.org/refworld/country,,,RESOLUTION,BLR,,43f3135cc,0.html; y http://www.unhcr.org/refworld/country,,UNCHR,,BLR,,45377c300,0.html.
Más información sobre la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU y Belarús en: http://www.unhcr.org/refworld/country/4562d8b62/BLR.html.

[242] Por ejemplo el régimen ha elaborado una lista con supuestamente 100.000 nombres de personas cuya salida al exterior está prohibida (U.S. Department of State, 2012).

[243] En el 2001 el régimen adoptó el Decreto Presidencial No. 8/2001, que prohíbe recibir fondos del extranjero a las ONG cuyas actividades son de orden político.

[244] En otro caso más reciente, el régimen ha sancionado al Comité Bielorruso de Helsinki — que es la última organización defensora de los derechos humanos independiente en el país— por evasión fiscal y ha tipificado como crimen «el descrédito de Belarús mediante información falsa» para silenciar las críticas contra el régimen. Véanse *Consejo de la UE*, «Declaration from the Presidency on behalf of the European Union on the Belarus Helsinki Committee», 5004/06, Brussels, 04/01/06, extraída el 13/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/87861.pdf y «Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre la solicitud del Ministerio de Justicia de Belarús destinada a suspender las actividades del Comité Helsinki de Belarús», 10082/06, Bruselas, 01/06/06, extraída el 13/02712 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/89901.pdf.
Véanse también Comisión Europea (2004b) y Jarábik y Rabagliati (2010).

[245] Por ejemplo, una de las primeras decisiones de Lukashenko contra las ONG fue suspender en 1997 las actividades de la Fundación Soros en Belarús, en esos momentos la ONG más conocida y activa en el país. Véase un completo análisis sobre las ONG bielorrusas y las dificultades que deben afrontar en Jarábik y Rabagliati (2010).

y de la oposición, y encarcelar a sus dirigentes. El sistema judicial es arbitrario y un elemento clave para reprimir a la oposición política, por lo que jueces y fiscales han sido objeto de sanciones por parte de la UE[246]. El régimen ha también rechazado cooperar con los informadores especiales de la ONU; por ejemplo, con el responsable de investigar casos de tortura, y denegado la entrada al informador especial de la Comisión Europea sobre los derechos humanos y al representante especial para los derechos humanos del alto representante de la UE[247]. De otro lado, Lukashenko ha utilizado a los prisioneros políticos como moneda de cambio para presionar y obtener contrapartidas de Occidente[248]. La UE ha citado por su nombre a prominentes personas perseguidas y prisioneros políticos de Belarús, denunciando su situación y no dejando lugar a ningún equívoco sobre la posición de la UE al respecto; por ejemplo, para demandar la liberación del opositor Aleksandr Kozulin —en su momento el último preso político en el país—, o la liberación inmediata y la rehabilitación de los candidatos a la presidencia, Mikalay Statkevich y Dzmitry Uss[249].

Frente a esta situación, la sociedad civil y la oposición política han tratado de organizarse y confrontar la autoridad y legitimad del régimen, para lo cual han recibido apoyo sustancial del exterior (Jarábik, 2011) (Human Rights Watch, 2011) (Shapovalova y Youngs, 2012) y abierto una oficina de representación en Bruselas (en inglés *Office for Democratic Belarus*)[250]. No obstante, la base social de la oposición es reducida y débil, y ha sido señalada por centrar excesivamente su atención en obtener los favores de donantes del exterior en vez de buscar apoyos en la sociedad bielorrusa (Rouda, U. en Emerson, ed., 2005) (Sahm, A. en Fischer, ed., 2009) (Shumylo-Tapiola, 2010) (Jarábik, 2010) (Jarábik y Rabagliati, 2010) (Jarábik, Kobzova y Wilson, 2011). Asimismo, la oposición está muy fragmentada, no ha sabido transmitir sus demandas a la población en general, y no ha sido capaz de presentar una candidatura única a las elecciones presidenciales de diciembre del 2010, tal como hizo en el 2006 con el opositor y premio Sakharov Aliaksandr Milinkevich (Jarábik, 2010, 2011) (Jarábik, B. y Rabagliati, A, 2010). La UE parece haber entendido la importancia de apoyar

[246] Véase un análisis del sistema judicial bielorruso en Kazakevich, A. «Judiciary and Law Enforcement Authorities», en Wieck y Malerius (eds.) (2011: 79-95).

[247] Véase *European Commission*, «European Neighborhood and Partnership Instrument, Belarus, Country Strategy Paper 2007-2013 and National Indicative Programme 2007-2011», pág. 8, extraído el 26/01/12 de: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf

[248] Tanto en el 2006, cuando decidió mejorar sus relaciones con la UE, como tras la represión posterior a las elecciones de diciembre del 2010. Véanse *La Libre.be*, «Bélarus: Lukashenko s'engage a libérer les prisionniers politiques», 01/09711, y *El Mundo*, «Lukashenko, dispuesto a liberar presos políticos», 02/09/11.

[249] Véanse, por ejemplo, *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre la condena de Dmitry Dashkevich, miembro de la organización juvenil de oposición no registrada Malady Front, de Belarús, y sobre la situación de Aleksandr Kozulin», 14890/06, Bruselas, 08/11/06, extraída el 13/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/91726.pdf, y las Declaraciones de la Presidencia en demanda de la liberación del opositor Aleksandr Kozulin en «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Belarús», 6953/1/08 REV 1, Bruselas, 28/02/08, extraída el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/99064.pdf; «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Belarús», 7855/1/08 REV 1, Bruselas, 31/03/08, extraída el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/99686.pdf, y *Statement by EU High Representative Catherine Ashton on Belarus*, A 211/11, Brussels, 26/05/11, extraído el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122245.pdf.
Más información sobre las declaraciones de la alta representante sobre Belarús en: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/statements_belarus/hr_ashton_statements_on_belarus/index_en.htm.

[250] La Oficina, que está financiada por la Comisión Europea, gobiernos europeos y fundaciones internacionales, sirve de punto de contacto entre las ONG bielorrusas y las autoridades europeas, y expresa su opinión sobre asuntos de índole política, incluso generando polémica entre la disidencia. Véase, por ejemplo, la reciente disputa entre la Oficina y parte de la disidencia bielorrusa sobre la política de sanciones de la UE y la lista de personas sancionables en el 2012, que incluye periodistas y rectores de universidad en: *Office for a Democratic Belarus*, Brussels, «Olga Stuzhinskaya Comments the Situation Around the Review of the EU Entry Visa Ban List», 08/02/12 extraído el 13/02/12 de: http://democraticbelarus.eu/node/14356.

los intereses de estos grupos con su actual «iniciativa de diálogo para la modernización» (Dyver, 2012b) y el programa IEDDH ha apoyado sus actividades[251]. Desde las fallidas elecciones de 2010 y la represión gubernamental posterior, la UE ha quintuplicado su ayuda financiera a la sociedad civil del país (Comisión Europea y SEAE, 2012: 5).

Por otra parte, el régimen controla los principales medios de comunicación, y los medios independientes que todavía pueden operar han sido reducidos a lo mínimo[252]. La UE ha tratado de contrarrestar esta situación financiando mediante el IEDDH la Radio europea para Belarús y el canal de televisión satélite Belsat, que operan desde Polonia (Dura, 2008) (Papko, 2011: 17). El uso de Internet está igualmente muy restringido[253] y todos los proveedores de servicios operan desde un portal gubernamental (U.S. Department of State, 2012).

El diálogo político y actividad de los actores europeos más relevantes

El diálogo político entre la UE y Belarús no ha dado nunca los frutos esperados en materia de democratización. La falta de un acuerdo de asociación y de cooperación no ha permitido institucionalizar el diálogo político. Asimismo, el enfoque de doble vía y las medidas restrictivas adoptadas y aplicadas, sobre todo en los dos períodos en los que la UE ha «congelado» sus relaciones con Belarús —en particular entre 1997 y el 2007 y a partir del 2011—, han restringido los contactos a nivel oficial y reducido el diálogo institucional entre la UE y Belarús[254]. El país está además ausente de las principales políticas europeas para la región —la Política Europea de Vecindad y la Asociación Oriental— y de los foros que se organizan en el marco de estas políticas. Por ejemplo, las autoridades de Belarús no participaron en las cumbres de la UE con los países de la región desde 1998 hasta el lanzamiento de la Asociación Oriental en la cumbre de Praga del 2009. La UE ha tratado de compensar la falta de diálogo a nivel oficial fomentando los contactos y reorientando la ayuda para la cooperación hacia la sociedad civil y la oposición bielorrusa, pero también los contactos con las autoridades del régimen y la ayuda financiera han sido limitados[255].

Con todo, la UE ha intentado desarrollar el diálogo con las autoridades de Belarús en aras de transmitir su oferta de vinculación y persuadirlas de la necesidad de iniciar reformas democráticas y económicas. Los encuentros entre dirigentes europeos y bielorrusos se multiplicaran tras la suspensión de la medida que restringía los contactos entre la UE y Belarús en el 2008. Por ejemplo, en febrero del 2009 el alto representante de la UE, Javier Solana, se reunió con Lukashenko y el ministro de Exteriores Martynov en Minsk y recordó la invitación realizada por la UE para desarrollar las relaciones bilaterales en el marco de la Asociación Oriental. El alto representante también se reunió con representantes de la sociedad civil y de la oposición, como el antiguo candidato a la presidencia Aleksandr Milinkevich[256]. En marzo del 2009, el ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, visitó

[251] Entrevista 15, 21/03/13.
[252] Véase un análisis de los medios de comunicación y de las dificultades y la represión a las que se enfrentan en Belarús en Sahm, A. «Civil society and mass media in Brelarus», en Fischer, S. ed. (2009: 49-63) y Pastukhou, M. «Judiciary and Law Enforcement Authorities», en Wieck y Malerius (eds.) (2011: 79-95).
[253] Véase *The Moscow Times*, «Belarus Erects New Online Barriers», 10/01/12.
[254] Entrevista 15, 21/03/13.
[255] Por ejemplo no concediendo visados de entrada a los funcionarios europeos. Entrevista 13, 08/06/13.
[256] Véanse *Javier Solana*, «EU High Representative for the CFSP, to visit Belarus on Thursday», 19/02/09, S042/09, Brussels, 18/02/09, extraído el 14702/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/sg/106161.pdf, y «EU High Representative for the CFSP, looks forward to a deeper relationship between Belarus and the EU», S050/09, Brussels, 19/02/09, extraído el 14702/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/106335.pdf.

Belarús para discutir sobre las relaciones entre la UE y Belarús con vistas a la Presidencia española de la UE en el 2010[257]. El 7 de mayo del 2009 el vice primer ministro bielorruso, Uladzimir Siamachka, participó en el lanzamiento de la Asociación Oriental en Praga e incluso rubricó la declaración conjunta que establece que todos los países intervinientes comparten los valores de democracia y de los derechos fundamentales y se comprometen a promover dichos valores[258]. El 16 y 17 de junio del 2009, la UE y Belarús organizaron el primer diálogo sobre los derechos humanos[259], y en los meses siguientes funcionarios celebraron reuniones de carácter técnico en los ámbitos de la energía, el medio ambiente, agricultura, aduanas, transporte y certificación (Lang y Koopmann en Wieck y Malerius, eds., 2011: 29). Lukashenko también aprovechó la suspensión de su prohibición de entrada en la UE para visitar Italia y el Vaticano en abril del 2009[260]. Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores de Belarús, Sergei Martynov, visitó Bruselas el 30 de julio del 2009 y se reunió con la Troika del Consejo, el alto representante Solana y la comisaria Ferrero-Waldner[261]. En septiembre del 2009 Lukashenko visitó Lituania y el primer ministro italiano Silvio Berlusconi devolvió la visita en noviembre del 2009[262].

Tras las propuestas de vinculación acordadas por el Consejo en noviembre del 2009, el diálogo político entre las partes se mantuvo en el 2010. En enero de ese año, el vice primer ministro de Belarús viajó a París; en febrero, el ministro de Asuntos Exteriores bielorruso firmó un acuerdo de cooperación transfronteriza con Polonia, y en marzo viajó a Hungría con ocasión de la Presidencia húngara de la UE (Papko, 2011: 13). Belarús también fue invitada a participar en la nueva iniciativa de la UE para los países del norte de Europa, la dimensión septentrional, en noviembre del 2010 *(ibíd.)*. Finalmente, los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania y de Polonia visitaron Minsk el 2 de noviembre del 2010 para subrayar que la implementación del acuerdo interino y la adjudicación de una financiación suplementaria para la cooperación —de hasta 3.500 millones de euros— dependían de que las elecciones presidenciales de diciembre del 2010 fueran libres y justas, así como del avance de las reformas democráticas (Jarábik, 2010) (Lang y Koopmann, en Wieck y Malerius, eds., 2011). Las elecciones de diciembre del 2010 se convirtieron así en la prueba de fuego de la sinceridad de la apertura política de Lukashenko iniciada en el 2007 (Papko, 2011).

Por su parte, la Comisión Europea ha tratado de utilizar su papel de gestor de la PEV y de la Asociación Oriental para formalizar la política europea hacia Belarús. Por ejemplo, el 22 de junio del 2009 la comisaria responsable de la Política Europea de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, viajó a Minsk para confirmar la oferta de vinculación de Bruselas y poner sobre la mesa 10 millones de euros para la seguridad alimentaría como muestra de la posible

[257] Véase *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Belarus*, «Transcript of comments by Belarus Foreign Minister Sergei Martynov for the media following a meeting with Minister of Foreign Affairs and Cooperation of Spain Miguel Moratinos», extraído el 19/03/12 de: http://www.mfa.gov.by/en/press/news_mfa/f3eaf5dc20fc2414.html.

[258] Véase *Council of the EU*, «Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit», 8435/09, Prague, 07/05/09, extraída el 22/08/13 de: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/prague_summit_declaration_en.pdf.

[259] Véase *Consejo de la UE*, «EU/Belarus Human Rights Dialogue, Prague, 16-17 June 2009», 11196/09, Brussels, 18/06/09, extraído el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/108603.pdf.

[260] Véase *BBCNews.com*, «Belarus president visits Vatican», 27/04/09

[261] Véase *Söderköping Process.org.ua*, «EU-Belarus Troika Meeting», 30/07/09.

[262] Durante su visita, Berlusconi comentó a Lukashenko que los resultados electorales demostraban «el amor» que el pueblo bielorruso le profesaba. Véase *Reuters.com*, «Belarus hopes for closer West ties in Berlusconi visit», 30/11/09; *Bloomberg.com*, «Disputed Belarus Vote Shows "Love" for Leader, Berlusconi Says», 30/11/09; *Financial Times*, «Berlusconi, a planetatry man of politics, visits Belarus», 07/12/09.

ayuda europea[263]. A su vez, el comisario para la Ampliación y la PEV, Štefan Füle, viajó a Minsk el 9 de julio[264] y el 15 de noviembre del 2010[265], para reiterar la invitación de la UE a estrechar lazos con Belarús si se producían mejoras en materia de democratización y de derechos humanos tras las elecciones presidenciales. La Comisión también solicitó en el 2005 la apertura de una oficina en Minsk, finalmente aceptada, para seguir la situación sobre el terreno y fomentar los contactos con las autoridades y los actores sociales del país. Belarús aceptó abrir la oficina en el 2008, y la UE decidió convertirla en una delegación y nombrar su primera embajadora en el país en el 2011, pero ya bajo la responsabilidad del SEAE[266]. El comisario Füle también defendió la participación de Belarús en el componente multilateral del Instrumento de la PEV (Bosse, 2012: 378) y lanzó la iniciativa «diálogo europeo para la modernización» de la economía y de apoyo de la sociedad civil bielorrusa en Varsovia (Polonia) en abril del 2012 (Dyner, 2012b).

De otro modo, el Parlamento Europeo ha tratado de señalarse como actor normativo y promotor de los derechos humanos y de la democratización en Belarús, adoptando numerosas resoluciones sobre la situación del país[267]; entre otras por ejemplo, para comunicar su intención de no proporcionar el dictamen conforme necesario del Acuerdo de Asociación y de Cooperación (Portela, 2010: 88) y apoyar las sanciones económicas. El presidente del Parlamento, y en particular el presidente polaco Busek[268] y los parlamentarios[269] han realizado

---

[263] La política de democratización europea raya a veces en lo rocambolesco. En este viaje, Ferrero-Waldner declaró que «la Unión Europea no le dirá a Belarús lo que debe hacer. La elección de la democracia es únicamente para el pueblo de Belarús. Vosotros debéis elegir vuestro propio camino y cuándo». Véanse *European Commission*, «Benita Ferrero-Waldner, Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, The European Union and Belarus: moving closer together?», SPEECH/09/305, 22/06/09, extraído el 17/02/12 de: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/305, y «Commissioner Benita Ferrero-Waldner visits Belarus to encourage further steps towards democratisation - assistance package of €10 mio announced», IP/09/970, 19/06/09, extraído el 17/02/12 de: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/970&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en.

[264] Füle reiteró el mensaje lanzado por la Comisario Ferrero-Waldner en su visita del 2009: «Espero que Belarús no pierda esta oportunidad», Véase *EEAS*, «Delegation of the European Union to Belarus, Press Statement by Štefan Füle, Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy on his Visit to Belarus - 9 July 2010», 12/07/10, extraído el 17/02/12 de: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/press_corner/archives/archive_2010_en.htm.

[265] Véase *EEAS*, «Delegation of the European Union to Belarus, Commissioner Füle to visit Minsk on 15 November», 12/11/10, extraído el 17/02/12 de: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/press_corner/all_news/news/2010/2010_11_12_01_en.htm

[266] Véase *Council of the EU*, «High Representative Catherine Ashton appoints Head of EU Delegation to Belarus, A 236/11, Brussels, 17/06/11, extraído el 14/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122842.pdf.

[267] El Parlamento adoptó hasta 12 resoluciones sobre Belarús en la legislatura 2004-2009 (Parlamento Europeo, 2009b: 3). Véanse las resoluciones promovidas por el presidente de la Delegación para las Relaciones con Belarús, Jacek Protasiewicz, en la sexta legislatura 2004-2009 en: http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=MOTION&language=EN&term=6&author=23782, y en la actual séptima legislatura 2009-2014 en: http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=MOTION&language=EN&term=7&author=23782.

[268] Véanse, por ejemplo, *European Parliament*, «Press Release, Buzek on Belarusian presidential candidate being beaten up», 19/12/10, extraído el 17/02/10 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201101/20110112_buzek_19122010_en.pdf; *European Parliament*, «Buzek condemns presidential elections in Belarus and calls for an immediate end to the violence against activists», 20/12/10, extraído el 17/02/12 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201101/20110112buzek_20122010_en.pdf; *Jerzy Buzek, President of the European Parliament*, «Buzek demands immediate release of presidential candidates in Belarus», Press Release, 30/12/10, extraído el 17/02/12 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201101/20110112buzek_30122010_en.pdf.

decenas de declaraciones criticando la situación política, y los grupos parlamentarios han tratado de apoyar a sus partidos afines o asociados en Belarús, por ejemplo invitándolos a Bruselas para desarrollar su perfil político y proporcionando asesoramiento y capacitación[270]. El Parlamento también ha planteado numerosas preguntas al Consejo y a la Comisión[271], realizado audiciones y conferencias con grupos defensores de derechos humanos bielorrusos[272], y ha sido muy vocal a la hora de demandar un mayor apoyo de la UE a la sociedad civil y a la oposición. Así, el Parlamento adoptó una resolución el 11 de febrero del 2003 en la que apoyó el enfoque de doble vía de la Comisión y del Consejo, hacía un llamamiento para que la UE estableciera una política de vecindad que incluyera en la medida posible a Belarús, y solicitó más ayuda financiera para las ONG y los medios independientes (Comisión Europea, 2004b: 5). Tras las elecciones presidenciales de marzo del 2006 (Parlamento Europeo, 2009b) y de diciembre del 2010[273], el Parlamento demandó a la Comisión y al Consejo imponer nuevas sanciones contra el régimen e incrementar el apoyo financiero a la sociedad civil, a la oposición y a los medios de comunicación independientes bielorrusos. El Parlamento también concedió el premio Sájarov a la Asociación Bielorrusa de Periodistas en el 2004, y al líder opositor Aliaksandr Milinkevich en el 2006[274].

Los contactos entre parlamentarios europeos y bielorrusos han sido, sin embargo, escasos dado que, como en los casos de Cuba o Uzbekistán, el régimen ha puesto trabas a la entrada de parlamentarios en el país[275]. El Parlamento Europeo estableció en 1994 una

---

[269] Véanse las numerosas declaraciones realizadas por los presidentes de la Delegación para las Relaciones con Belarús, los polacos Jacek Protasiewicz y Filip Kaczmarek, en: http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-by/publications.html?id=PUBL00001.

[270] Entrevista 18, 03/04/13.

[271] Véanse, por ejemplo, las cientos de preguntas sobre la situación de Belarús realizadas durante la séptima y actual legislatura en: http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/sipadeMapUrl.do?PROG=QP&SORT_ORDER=DA&S_REF_QP=%25&S_RANK= %25&F_MI_TEXT=Belarus&MI_TEXT=Belarus&LEG_ID=7&L=EN.
Más información sobre las preguntas parlamentarias en: http://www.europarl.europa.eu/QP-WEB/application/home.do?language=ES.

[272] Véanse, por ejemplo, el informe sobre la reunión que tuvo la Delegación para las Relaciones con Belarús con opositores, representantes de la sociedad civil y del Gobierno bielorruso en Vilna, Lituania en *European Parliament,* «Report Visit to Vilnius, 27-29 October 2008», Delegation for Relations with Belarus, Jacek PROTASIEWICZ, Chairperson, extraído el 17/02/12 de: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200908/20090814ATT59640/20090814ATT59640EN.pdf, y la Conferencia celebrada en enero del 2011 sobre la situación en Belarús tras los comicios de diciembre del 2010 en *European Parliament*, «European Parliament Committees and Delegations to hold meeting on the situation in Belarus - 12 January 2011», Press Release, 24/12/2010, extraída el 17/02/12 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201101/20110112buzek_24122010_en.pdf.

[273] Véase *European Parliament*, «Motion for a Resolution, with request for inclusion in the agenda for the debate on cases of breaches of human rights, democracy and the rule of law pursuant to Rule 122 of the Rules of Procedure on Belarus», B7-0336/2011, 10/05/11, extraído el 17/02/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2011-0336+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN.

[274] Como ha señalado Milinkevich, el premio Sakharov ha servido no solo para dar a conocer la situación del país, sino también, en un plano personal, para que el régimen recapacitara sobre el beneficio que lograría con su detención, dado que tendría eco inmediato en los medios de comunicación de medio mundo. Véase *European Parliament*, «Sanction the regime, but open doors to people, Milinkevich tells Europe, External relations», Press Release, 12/01/11, extraído el 17/02/12 de: http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20110110STO11396/html/Belarus-Sanction-the-regime-but-open-doors-to-people.

[275] Entrevista 18, 03/04/13.

delegación para las relaciones parlamentarias con Belarús[276] y, más adelante, otra para las relaciones parlamentarias con los países de la Asociación Oriental, denominada Euronest, pero las medidas restrictivas europeas redujeron los posibles contactos. La delegación para las relaciones con Belarús no tiene contactos oficiales con parlamentarios bielorrusos desde hace años y su principal misión es mantener relaciones con la oposición política y la sociedad civil bielorrusa, y elaborar recomendaciones para la Comisión y el Consejo sobre la política a seguir[277]. Los miembros de la delegación tampoco han podido viajar a Belarús de manera oficial porque el régimen les ha denegado el visado, incluso durante el período de acercamiento, por lo que los encuentros han sido celebrados primordialmente en Bruselas y Estrasburgo. Los parlamentarios bielorrusos también han sido excluidos de la Delegación Euronest hasta que la situación política en el país lo permita, pero la delegación tiene un grupo de trabajo sobre Belarús[278], y varios parlamentarios han logrado viajar al país a título personal y negociar la liberación de varios activistas políticos (Bosse, 2012: 377).

Con relación a la postura de los Estados miembros, Pomorska (2006) y Fischer (ed., 2009) los dividen entre aquellos que buscan un cambio de régimen siguiendo sobre todo principios más normativos de democratización y fomentan una diplomacia coercitiva, en particular los nuevos Estados miembros de Europa del Este—y sobre todo Polonia y Lituania[279]—, y aquellos más proclives a un diálogo menos condicional y a una diplomacia más abierta, como Francia, Alemania y Suecia. Estas diferencias quedaron patentes durante el Consejo de enero del 2006, en el cual Polonia y Lituania organizaron una reunión con el opositor y candidato a las presidenciales de Belarús, Aleksandr Milinkevich, y varios diplomáticos de los Estados miembros señalaron que la UE no debía apoyar a candidatos concretos, sino limitarse a demandar elecciones libres y democráticas (Pomorska, 2006: 5).

En todo caso, las diferencias entre los Estados miembros no han imposibilitado la aprobación de sanciones contra Belarús —siempre que no afectaran significativamente a los intereses económicos de los Estados miembros[280]— y cambios en el enfoque de democratización. Polonia y Lituania también optaron finalmente por enfoques más abiertos de normalización de las relaciones y vinculación positiva, tras ultimar que la política de condicionalidad negativa no había funcionado (Fischer, ed. 2009) (Guinea Llorente, 2010)

[276] Véase, por ejemplo, la declaración del presidente de la Delegación, el polaco Jacek Protasiewicz, sobre la represión post-electoral en Belarus en diciembre del 2010 en*: European Parliament*, «Statement by Mr Jacek Protasiewicz, Chairman of the Delegation for relations with Belarus», 23/12/10, extraído el 17/02/12 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201101/20110112protasiewicz_en.pdf.

[277] La Delegación llevó las relaciones con Ucrania, Moldavia y Belarús conjuntamente hasta la ampliación a los países de Europa del Este en el 2004, pero tras ello trata únicamente las relaciones con Belarús (Parlamento Europeo, 2009b: 2).

[278] Los parlamentarios bielorrusos participaron en las reuniones previas a la constitución de la Asamblea pero ya no en su constitución y reuniones posteriores. Más información acerca de las actividades y declaraciones sobre la situación de Belarús de la Delegación del Parlamento Europeo y de la Asamblea Parlamentaria Euronest, denunciando por ejemplo el fraude electoral y la represión posterior a los comicios presidenciales de diciembre del 2010, en: http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/depa/home.html y http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/cms/cache/offonce/home.

[279] Belarús evoca sentimientos muy fuertes entre sus países vecinos, y es un asunto de política interna en Polonia y Lituania. Entrevista 15, 21/03/13. Por ejemplo el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Sikorski, declaró en una entrevista a *EL PAÍS* que «Bielorrrusia es a Polonia lo que Cuba a España» para ilustrar la significación de Belarús en Polonia, 02/03/12. Lituania asegura la salida de Belarús al mar Báltico, y esta, el suministro de gas ruso. Véase un análisis de la posición y relaciones de Lituania con Belarús en de Espona (2007).

[280] Por ejemplo, Eslovenia trató de vetar en el 2012 la inclusión de un oligarca bielorruso en la lista de personas sancionadas por la UE porque podía poner en riesgo un contrato de construcción con una empresa eslovena. Véanse *Euobserver.com*, «EU diplomats: Slovenia puts hotel deal before human rights», 27/02/12; *The Economist*, «Tough talk, no strategy», Charlomagne, 03/03/12.

(Portela, 2010). En el caso de Polonia, la derrota del partido conservador de los hermanos Kaczyński y la llegada al poder del moderado Donald Tusk en octubre del 2007 abrieron la puerta a un cambio de enfoque, y a una política de menos tensión con Rusia y Belarús. En particular, BISS (2009: 2-3) y Portela (2010: 93) señalan que Polonia, Lituania, Letonia, la República Checa y Eslovaquia decidieron impulsar los contactos con las autoridades bielorrusas tras las elecciones presidenciales del 2006 y el fracaso de la oposición a Lukashenko, y se opusieron inicialmente a la retirada del ventajas comerciales del Sistema de Preferencias Generalizadas en el 2007, para contener la influencia y vinculación con Rusia y no dañar sus relaciones comerciales.

Entre los estados miembros y desde su adhesión a la UE, Polonia busca liderar la política europea en la región (Dangerfield, 2012: 970) y en el caso especifico de Belarús también defender a su minoría nacional[281]. Polonia también ha adoptado medidas de vinculación con Belarús como reducir las tarifas a los ciudadanos bielorrusos para obtener el visado para entrar en el país e invitar a los universitarios bielorrusos expulsados por el régimen a continuar sus estudios en Polonia, y ha sido el principal abanderado de la iniciativa para la modernización de la economía bielorrusa lanzada en Varsovia en abril del 2012 (Dyner, 2012). Polonia y Suecia[282] también propusieron en el 2008 la creación de la Asociación Oriental para impulsar la política de la UE hacia sus países vecinos de Europa del Este, incluido Belarús. Sin embargo, la Asociación Oriental ha generado poco interés entre los grandes países europeos[283], más involucrados en otras regiones, o en mantener buenas relaciones con Rusia (Dangerfield, 2012). Rusia también genera diferencias en países que en principio comparten experiencias e intereses comunes como los países Visegrad. De hecho, la Asociación Oriental nació evidenciando las diferencias entre los Estados miembros[284]; unos más interesados en desarrollar las relaciones con los países del Mediterráneo —el presidente francés Sarkozy lanzó un año antes, en el 2008, la Unión para el Mediterráneo—, otros con Rusia o la Comunidad Económica del Mar Negro; y otros, con los países vecinos del Este europeo (Wallace, 2009). Ucrania también ha acaparado la atención de la UE en detrimento de Belarús, que desde los acontecimientos de diciembre de 2010 se ha convertido a los ojos de muchos «en un caso perdido»[285].

[281] Con relación al protagonismo polaco y a la defensa de su minoría en Belarús, véanse: *Financial Times*, «Poland warns Belarus on crackdown», 16/02/10; *The New York Times*, «Poland Supports Belarus Opposition», 05/01/11; *BBC News*, «Poland leads EU push for change in Belarus», 19/01/11 y *Financial Times*, «Poland urges Belarus transition talks», 02/08/11.

[282] El liderazgo de Polonia (y Suecia) en esta región está reflejado en el *European Foreign Policy Scorecard 2012,* si bien los resultados obtenidos en materia de democratización han sido insuficientes. El Scorecard señala que ambos países coordinan sus posturas, adoptan estrategias comunes, sus políticas son serias y resultan creíbles. Véase el Scorecard, extraído el 09/02/12 de: http://www.ecfr.eu/scorecard/2012.

[283] Esta situación no parece haber cambiado. Véase *Prague Daily Monitor*, «Foreign Minister: Eastern Partnership needs EU's attention», 23/02/12.

[284] Por ejemplo, los jefes de Estado y de Gobierno de España, Francia, Italia o del Reino Unido no asistieron a la cumbre de Praga que lanzó la Asociación. Véanse Shapovalova (2009: 5); de Waal, T. en *Carnegie Endowment For International Peace*, «EU Expansion: Dead in the Water?», Commentary, 12/04/11; *Le Monde* , «La Pologne veut intéresser l'UE aux pays de son pourtour oriental», 30/09/11. Valga además como ilustración que Francia solo envió un ministro a Belarús, tras 19 años de ausencia, para invitar a Belarús a acercarse a la UE y defender los intereses económicos de Francia en el país. Véase *Le Monde*, «L'opposition biélorusse souhaite que l'aide de l'Europe soit conditionnelle», 04/04/10.

[285] Entrevistas 12 y 18, 01/03/13 y 03/04/13.

5.3.2. La estrategia de vinculación

El desarrollo económico y las relaciones comerciales[286]

El Análisis Estratégico Nacional de Belarús para el período 2007-2013 señala que el país tiene una economía de «socialismo de mercado» dirigida por el Estado y un sector privado que representa poco más del 25 % del PIB en el 2005. No obstante, el control estatal de la economía, la relativamente moderna base industrial, el alto nivel de educación y el apoyo económico de Rusia han permitido alcanzar una renta media por habitante en paridad de poder adquisitivo de 13.900 dólares en el 2010, lo que sitúa a Belarús en la posición número 65 del *ranking* mundial de desarrollo humano de la ONU en el 2011[287]. Lukashenko ha sabido gestionar la economía con más acierto que otras exrepúblicas soviéticas[288] y la tasa de crecimiento de Belarús ha sido en general positiva (Banco Mundial, 2011: 2), la inflación ha pasado del 293,7 % en 1999 a 9,9 % en el 2005, el nivel de paro ha sido tradicionalmente muy bajo, 0,7 % en el 2005 —principalmente porque el sector industrial (25 % de la economía) y agrario (9,7 % de la economía) son muy importantes y se mantienen bajo control estatal—, y la deuda externa ha sido muy baja (18 % del PIB en el 2004).

Con todo, la situación económica se ha deteriorado considerablemente en los últimos años: la deuda subió al 52,4 % del PIB en el 2010, el déficit comercial pasó de 1.500 millones de dólares en el 2006 a 6.500 millones de dólares en el 2009, y el régimen devaluó tres veces la moneda nacional en el 2011 (Papko, 2011) (U.S. Department of State, 2012). Asimismo, y para combatir el encarecimiento de las importaciones de gas y petróleo rusos, en enero del 2011 el Gobierno aumentó entre un 10 y un 15 % el precio del gas y la electricidad para las empresas, y emprendió un programa de reforma económica de liberalización de precios, privatizaciones y incentivos para el desarrollo de la actividad empresarial (Jarábik, Kobzova y Wilson, 2011: 3).

En referencia a las relaciones comerciales, las economías de Belarús y de Rusia están estrechamente vinculadas; este último país representó en el 2010 el 46,5 % de todo el comercio total de Belarús, y en particular el 51,94 % de todas las importaciones y el 39 % de las exportaciones de Belarús. Además, Rusia significa, por una banda, el mercado indispensable para los productos bielorrusos que difícilmente podrían competir en el mercado europeo y su primordial suministrador de petróleo y gas a bajos precios, que Minsk luego transforma para venderlos a terceros países, generando con ello hasta el 30 % de su PIB[289]. Por otra banda, Belarús representa el principal país de tránsito para sus exportaciones comerciales y de petróleo ruso hacia la UE con un valor anual de 200.000 millones de dólares (Silitski, V. en Wieck y Malerius, eds. 2011: 14) (Papko, 2011:52). Rusia y Belarús han establecido también un Acuerdo de Libre Comercio y una Unión Aduanera —en la que participa Kazajistán— y en el 2005 Belarús aceptó introducir el rublo ruso como moneda nacional; decisión todavía no aplicada. Asimismo, Rusia no exige visado a los ciudadanos bielorrusos

[286] Los datos presentados en esta sección proceden del Análisis Estratégico Nacional de Belarús 2007-2013 y de la Comisión Europea (2011).
[287] Equiparable a la de Cuba (puesto 51) o Libia (puesto 64) en los casos estudiados en este trabajo. En el 2003, el nivel de Belarús era de 53, similar al de Letonia con 50 (Comisión Europea, 2004b: 9). Véase la clasificación del índice de desarrollo humano de la ONU por país en: http://hdr.undp.org/es/estadisticas/.
[288] Como señala la Comisión Europea (2010c), la economía bielorrusa alcanzó en el 2005 el 121 % de su nivel de 1989 (fecha del comienzo de la desintegración de la Unión Soviética) mientras que la media de los países de la CEI era del 81 %.
[289] Y unos 50.000 millones dólares en una década Véanse *The Economist*, «Belarus crackdown: No applause please», 09/07/11 y Pikulik, A. (2011) en «Belarus: Back to Isolation?», *Events, Carnegie Endowment For International Peace*, 17/03/11.

para entrar en su territorio, al contrario que la UE, y más de 700.000 bielorrusos viven en Rusia y envían remesas por valor de 2.000 millones de dólares cada año[290].

Las relaciones entre Rusia y Belarús también han pasado por momentos difíciles, y Rusia ha presionado repetidamente a Belarús para mantenerla vinculada desde su independencia, principalmente fijando el precio de los hidrocarburos que esta importa (Dura, 2008) (Papko, 2011) (Silitski, V. en Wieck y Malerius, eds. 2011: 17). La bajada de precios de los hidrocarburos en el 2008 y el 2009, y con ello de los ingresos rusos[291], agravó las diferencias y Rusia cortó el suministro de petróleo y gas a Belarús en el 2008 y el 2010, y por extensión a varios países europeos[292]. Además, coincidiendo con la participación de Belarús en el lanzamiento de la Asociación Oriental, Rusia impuso en mayo del 2009 tasas a la importación de productos lácteos de Belarús, tras la negativa de Minsk a la venta de sus empresas lácteas a Rusia (Shapovalova y Zarembo, 2010: 2) (Papko, 2011: 47).

Dada la dependencia, presión y reducción de los subsidios rusos[293], Belarús ha tratado de desarrollar sus relaciones con la UE[294] y otros países como alternativa. La UE es el segundo socio comercial con 25,2 % del comercio total (el 30,1 % de las exportaciones bielorrusas y el 21,7 % de las importaciones) y sus relaciones comerciales han crecido considerablemente, en especial tras la incorporación de Polonia y Lituania a la UE. Así, las exportaciones de Belarús a la UE que representaban 7.000 millones en el 2004 aumentaron a 14.500 millones de dólares en el 2008 y aun crecieron en el 2006 cuando las relaciones bilaterales pasaban por su peor momento (Papko, 2011: 15). No obstante, el volumen comercial total es muy modesto y Belarús solo representa el socio comercial número 43 de la UE, con un 0,4 % en el 2011. Los Países Bajos (15,3 %) y Letonia (7,8 %) son los principales destinatarios de las exportaciones bielorrusas en la UE, mientras que Polonia —que trata de liderar la política europea hacia Belarús— es un socio comercial poco significante para Belarús, con un 2,8 % de las exportaciones e importaciones[295]. La UE también ha concedido a Belarús el trato de Nación Más Favorecida en 1989 y la ha integrado en el Sistema Generalizado de Preferencias, pero, en este último caso, la UE retiró a Belarús de la lista de países beneficiarios en el 2007 —en concertación con la Organización Internacional del Trabajo— dadas la malas condiciones laborales (Comisión Europea, 2004b) (Guinea Llorente, 2010) (Portela, 2010) (Lang y Koopmann, en Wieck y Malerius, eds. 2011: 23). Esta es la única sanción económica o comercial que la UE ha aplicado en el período estudiado.

---

[290] En este sentido, Papko (2011: 55) señala que obtener un visado para viajar a la UE es muy complejo y caro (el visado cuesta 60 euros mientras que para moldavos, rusos y ucranianos son solo 35 euros), por lo que los bielorrusos viajan preferentemente a Rusia.

[291] Rusia es el primer productor y exportador de gas y el segundo exportador de petróleo del mundo. El sector de los hidrocarburos es la principal fuente de ingresos del Estado ruso, con el 50 % del total. La bajada de los precios del petróleo en el 2008 representó una caída del PIB ruso en el 2009 del 7,9 %, frente al 8 % de crecimiento en el 2008, lo que refleja la dependencia de la economía rusa del sector (de la Cámara, 2010: 6 y 17). Véase un completo análisis del papel que tienen los hidrocarburos en la relación entre Belarús y Rusia en Balmaceda, M.M., «At a cross-roads: The Belarusian-Russian energy-political model in crisis», en Fischer, S. ed. (2009: 79- 91).

[292] La UE protestó por daños e inconvenientes causados para Lituania, que recibe el 100 % de su suministro de gas de Rusia vía Belarús. Véase *European Commission*, «Russia-Belarus gas dispute: Commission strongly concerned about gas cuts in Lithuania», Press Release, IP/10/797, 23/06/10, extraído el 17/02/12 de: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/797&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en.

[293] *The Economist* calcula que en los últimos 5 años los subsidios rusos han pasado del 20 al 7 % del PIB del país. Véase *The Economist*, «Belarus crackdown: No applause please», 09/07/11.

[294] Véanse las estadísticas comerciales de la UE y Belarús del 2010, 10/01/12, extraído el 30/01/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf.

[295] La UE importa principalmente combustible, productos terminados y químicos, y exporta combustible, metal y productos agrícolas y fertilizantes.

En cuanto a los restantes socios comerciales, los volúmenes son mucho menos significativos. Ucrania era el tercer socio, con el 7,4 % del comercio total en el 2010; China, el cuarto con el 3,5 %, y EE.UU., el octavo con solo el 0,9 %, por detrás incluso de Venezuela, que era el quinto socio, con el 2,4 % del comercio total. En el caso de Venezuela[296], Belarús ha tratado de aprovechar su gran capacidad de refinamiento mediante compra de petróleo a precios inferiores a los del mercado, pero el volumen comercial sigue siendo simbólico. Belarús también ha tratado de atraer inversiones de China[297], y buscar alternativas a los hidrocarburos rusos con Irán[298]. Las relaciones comerciales con EE.UU. son muy escasas y EE.UU. no fomenta las inversiones en el país, por lo que cualquier embargo comercial norteamericano sería simbólico[299]. El comercio de Belarús con sus primeros seis socios comerciales en el 2010 fue el siguiente:

Tabla 5.2. Volumen comercial de Belarús con sus principales socios (2010)

Comercio total	Mill. €	%	Exportaciones	Mill. €	%	Importaciones	Mill. €	%
Rusia	21063,5	46,5	Rusia	7420,6	26,8	Rusia	13642,9	29,4
EU27	11433,5	25,2	EU27	5721,7	24,3	EU27	5711,9	18,0
Ucrania	3362,8	7,4	Ucrania	1943,5	14,6	Ucrania	1419,3	15,1
China	1627,8	3,6	Brasil	534,6	7,9	China	1273,8	8,5
Venezuela	1101,8	2,4	China	354,6	3,2	Venezuela	872,8	4,3
Kazajistán	660,8	1,5	Kazajistán	352,0	3,1	EE.UU.	332,6	3,3

Fuente: Belarus' Trade With Main Partners, DG Trade, European Commission, 2012[300].

Así pues, las estrechas relaciones económicas y comerciales con Rusia, la presión que esta ha ejercido, su apoyo económico (y político) y el crecimiento y desarrollo limitado de las relaciones económicas entre la UE y Belarús han dificultado vinculación económica europea (Papko, 2011). Queda por ver si las sanciones que la UE ha impuesto contra empresas bielorrusas desde las elecciones de diciembre del 2010 tienen mayor impacto. En el plano económico y comercial, sin embargo, estas sanciones no están dañando al régimen, cuyo comercio con la UE ha aumentado considerablemente en el 2011[301].

[296] El presidente venezolano Hugo Chávez viajó a Belarús en el 2006, el 2007 y el 2008, y Lukashenko visitó Venezuela en el 2007. Venezuela y Belarús han firmado acuerdos para que Belarús venda armas y equipos industriales a Venezuela a cambio de petróleo a precios preferenciales (Jarábik, 2010) y *BBCMundo.com*, «Por qué Chávez viaja a Belarús», 24/07/08.

[297] Lukashenko ha invitado a China a realizar inversiones por un valor de 16.000 millones de dólares, de los cuales parece haber obtenido ya 3.600 millones (Jarábik, 2010). China quiere utilizar el país como plataforma para sus exportaciones en Europa del Este, pero las negociaciones todavía no han fructificado del todo.

[298] Lukashenko visitó Irán en el 2006 y el presidente iraní Mahmud Ahmadinejad visitó Belarús también en el 2007. Véase Gromadzki, G. «Belarusian foreign policy - change or continuity?» en Fischer, S. ed., (2009: 99).

[299] Tal como señala Rojanski, M. (2011). «Belarus: No Easy Answers», *Commentary, Carnegie Endowment For International Peace*, 16/05/11. Véase también U.S. Department of State (2012).

[300] Véanse las estadísticas comerciales de Belarús en *Belarus, DG Trade, European Commission, 21/03/12*, extraído el 18/10/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf.

[301] En un artículo de opinión en el semanario *European Voice* del eurodiputado verde alemán Werner Schulz, junto con el portavoz de una ONG bielorrusa YuriJibladze, afirman que las exportaciones de Belarús y la UE crecieron más de un 200 % en el 2011 y abogan por la adopción de mayores sanciones económicas. Véase *European Voice*, «Europe's dubious business with Belarus», 22/03/12.

La cooperación económica con la UE y los Estados miembros

El borrador del acuerdo de asociación y cooperación de la UE con Belarús [302] marca como objetivo de la cooperación europea convertir a Belarús en un socio democrático, estable y próspero. Sin embargo, el acuerdo, iniciado en 1991 tras su independencia de Belarús y firmado en 1995, fue «congelado» en 1997 sin ser ratificado, a consecuencia de la instauración del régimen autoritario de Lukashenko.

La falta de un Acuerdo no ha sido óbice para la financiación de proyectos de cooperación europea[303], principalmente mediante programas de vinculación, capacitación y de apoyo a la sociedad civil que mitiguen los efectos del autoaislamiento impuesto a Belarús por Lukashenko, pero su volumen ha sido muy reducido y es muy difícil trabajar en Belarús si no es con el gobierno[304]. La Comisión Europea calcula que Belarús recibió unos 221 millones de euros entre 1991 y el 2004, en mayor medida tras su independencia en el período 1991-1995, antes de que el país se volviera autoritario y la cooperación europea fuera condicionada o suspendida. En particular, la cooperación europea financió proyectos para fomentar la libertad de medios y capacitar a la sociedad civil, para mejorar el control de sus fronteras y proporcionar ayuda humanitaria destinada a combatir los efectos de Chernóbil[305], esencialmente con el programa de cooperación Tacis. Belarús también recibió fondos para fomentar el comercio y las relaciones con sus vecinos. En una línea parecida, el Programa Nacional Indicativo 2005-2006 fijó como objetivo principal apoyar a la sociedad civil y la democratización con casi el 50 % del total presupuestado; la educación y formación, con cerca del 20 %, y apoyo para afrontar las consecuencias del accidente de Chernóbil, con casi el 30 % restante. El Programa Nacional Indicativo 2007-2011 —desarrollado durante el período de normalización de las relaciones— redujo la partida asignada a la democratización y la buena gobernanza al 30 %, y aumentó la partida para el desarrollo económico y social al 70 % del presupuesto total. La UE asignó más de 46 millones de euros al programa pero también aseguró que, en el caso de mejoras democráticas en el país, estaría dispuesta a aumentar el presupuesto significativamente hasta alcanzar 3.500 millones entre subsidios, asistencia y préstamos (Jarábik, Kobzova y Wilson, 2011: 3).

Belarús es además un país elegible para el IEDDH y ha participado en los programas europeos en el ámbito de la educación, aunque con muchas dificultades. Por ejemplo, la UE presupuestó para el bienio 2005-2006 casi cinco millones de euros para financiar la Universidad Europea de Humanidades, pero, a pesar de las protestas europeas, el régimen terminó cerrándola para poder controlar toda la educación terciaria. Así, la UE ha debido transferir fondos a programas de cooperación que no necesitan el beneplácito de las autoridades nacionales para su funcionamiento, como el IEDDH, el Instrumento para la Estabilidad o el Programa de Cooperación Descentralizado, con que financiar a la oposición al régimen, lo que no ha sido realizado en otros casos, como con Cuba (Kreutz, 2009)[306]. En

[302] Véase el Acuerdo, extraído el 30/01/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/july/tradoc_139580.pdf.
[303] Véase un resumen de la cooperación de la UE en Belarús en: http://eeas.europa.eu/belarus/index_en.htm.
[304] Entrevista 15/03/13.
[305] Belarús ha sido con Ucrania el país más dañado por el desastre nuclear de Chernóbil de 1986, que afectó al 23 % del territorio y al 15 % de la población. Belarús recibió el 70 % de la radiación emitida por el accidente. Véase *European Commission*, «European Neighborhood and Partnership Instrument, Belarus, Country Strategy Paper 2007-2013 and National Indicative Programme 2007-2011», pág. 13, extraído el 26/01/12 de: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf.
[306] Véase un listado de proyectos financiados por la UE en Belarús entre el 2007 y el 2011, en la que figuran varios proyectos de capacitación y apoyo de la sociedad civil y de la oposición, en la base de datos de subvenciones de EuropaAid en: http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries/index.cfm?lang=fr&mode=SM&type=grant.

cambio, el régimen ha aceptado proyectos que no parecen amenazar su autoridad en el ámbito de la seguridad, destinados, por ejemplo, a fortalecer el sistema de control de fronteras o la lucha contra el tráfico de drogas y la trata de blancas, y de carácter medioambiental, como la lucha contra las consecuencias del accidente de Chernóbil.

Por último, cabe destacar que los montantes de la cooperación de los Estados Miembros con Belarús tampoco han sido considerables, aunque sí más importantes en el caso de Alemania y Polonia que la ayuda europea[307]. Así, Alemania y Polonia — son los dos donantes más importantes de la UE en Belarús— proporcionaron, respectivamente, una media de 20 y 14 millones de dólares de media cada año entre el 2006 y el 2011, mientras que la UE proporcionó 13 millones, y Suecia, 11 millones de dólares. EE.UU. es el quinto donante, con 7 millones de dólares de media cada año en el mismo período. La ayuda ha sido proporcionada principalmente para la educación y la sociedad civil. La UE y Polonia también organizaron una Conferencia Internacional de Donantes para Belarús en febrero del 2011 en la que una cuarentena de países y organizaciones internacionales prometieron casi 87 millones de euros para apoyar a la sociedad civil de Belarús, de los cuales 65,5 millones fueron a cargo la UE y los Estados miembros[308].

En resumen, los programas y la financiación de la cooperación europea han sido muy limitados para tratar de influenciar realmente el comportamiento del régimen y vincular más al país a la UE, y la Comisión ha reconocido que la estrategia no ha dado el resultado deseado (Comisión Europea, 2010c: 6). Sin duda, el reducido presupuesto de la cooperación europea y las trabas que el régimen ha impuesto para su ejecución han sido sus principales problemas. Valga como comparación, por ejemplo, que el Instrumento de Vecindad Europeo tiene presupuestados para Moldavia —con una población equivalente a la de Belarús—de 210 millones en el período 2007-2010, mientras que la UE asignó a Belarús 46 millones en dicho período.

La cooperación con Rusia, EE.UU., y multilateral

Desde su independencia, Belarús está estrechamente vinculado a Rusia y su cooperación ha sido muy intensa, tanto desde una perspectiva política y económica como cultural (Comisión Europea, 2004b y 2010c). Por ejemplo, Belarús y Rusia firmaron un Acuerdo Constitucional para establecer una Comunidad Política en abril de 1996, y una Unión Política en 1999, aunque el Acuerdo todavía no ha entrado en vigor. Belarús y Rusia también suscribieron en abril del 2005 un programa conjunto de política exterior y un acuerdo de derecho equivalentes entre ciudadanos rusos y bielorrusos. Asimismo, Belarús es miembro de la Comunidad de Estados Independientes (establecida en diciembre de 1991) y de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, que lidera la propia Rusia. En el ámbito económico, como ya ha sido mencionado, ambos países suscribieron un Acuerdo de Libre Comercio y una Unión Aduanera en 1999, y han firmado un acuerdo para la creación de una Unión Monetaria, aún no

[307] Véase *OECD*, «Belarus - Official Development Assistance, Beneficiary View», 13/04/11, extraído el 14/09/12 de: http://www.aidflows.org/.

[308] Véase más información sobre la Conferencia Internacional de Donantes para Belarús en: *European Commission*, «Štefan Füle European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy International Donors' Conference Solidarity with Belarus International Donors' Conference Warsaw», Press Release, SPEECH/11/63, 02/02/11, extraído el 17/02/12 de: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/63&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en, y *Polish Aid*, «Warsaw International Donor Conference «Solidarity with Belarus», 08/02/11, extraído el 17/02/12 de: http://www.polishaid.gov.pl/Warsaw,International,Donor,Conference, %E2 %80 %9CSolidarity,with,Belarus %E2 %80 %9D,1096.html.

ratificado. Belarús y Rusia son además miembros de la Comunidad Económica Euroasiática, que fue establecida en el 2000 con los países de Asia Central, y junto con Ucrania y Kazajistán están discutiendo la creación de un Espacio Económico Común Único para desarrollar las libertades de mercancías, capital, trabajadores y servicios similar al mercado único europeo. Rusia está, por tanto, detrás de las principales iniciativas de integración regionales en el espacio postsoviético en las que Belarús ha decido participar[309]. No obstante, Rusia no «ha tratado de reconstruir formalmente la Unión Soviética, sino de garantizar la lealtad de los nuevos Estados, lograr una posición privilegiada para sus intereses económicos y culturales» (de la Cámara, 2010: 8), y contrarrestar la influencia y vinculación occidental para la democratización (McFaul, M. y Spector, R.A., en Burnell y Youngs, eds., 2010)[310].

Como ya se ha apuntado, las relaciones entre Belarús y Rusia han pasado por momentos de tensión y rifirrafes. La relación entre Lukashenko y Vladimir Putin ha sido con frecuencia mala (Dura, 2008) (Gromadzki, G. en Fischer, ed. 2009), al igual que con Medvedev[311]. Rusia ha dejado muy claro que no quiere seguir subsidiando a sus vecinos sin obtener réditos a cambio, que en el caso de Belarús significa controlar las principales industrias del país[312] y ha utilizado el precio de los hidrocarburos que exporta para presionar a sus vecinos a avenirse a sus deseos. Por ejemplo, desde febrero del 2004 Rusia moduló al alza el precio del gas y petróleo que exportaba a Belarús, y las disputas se recrudecieron en el 2006, persuadiendo a Lukashenko a plantear a la UE un cierto acercamiento y para lo cual comenzó a liberar a presos políticos. Lukashenko también solicitó préstamos al Banco Mundial y al FMI (Guedes Vieira, 2008) (Fischer, ed., 2009) (Jurábik, 2010) (Lang y Koopmann, en Wieck y Malerius, eds. 2011: 25). Rusia, por su parte, no cejó en su empeño y aumentó los precios para Belarús en el 2008 y en el 2010, tratando de obtener réditos similares a los conseguidos con Ucrania[313] (Shapovalova y Zarembo, 2010) (Jarábik, 2010). Rusia también fue acusada de involucrarse en la campaña presidencial del 2010, como señalan Shapovalova y Zarembo (2010), para presionar al régimen a aceptar sus intereses y demandas[314].

---

[309] Y que el propio presidente ruso Putin alienta; véase su artículo en el *The Times*, «The world should not fear a Eurasian Union», 06/10/11, y *Financial Times*, «Putin urges creation of Eurasian Union», 05/10/11.

[310] Véase también como ejemplo de la posición desafiante rusa el artículo del ministro ruso de Asuntos Exteriores Lazarov en el que critica a la OSCE en *LE FIGARO*, «L'OSCE doit cesser de donner des leçons», 01/12/12.

[311] Véase *The Moscow Times*, «Medvedev berates Belarus' President», 05/10/10. Los medios rusos incluso criticaron la muerte sospechosa del activista Oleg Bebenine, véase *Le Monde*, «Le président biélorusse Loukachenko lâché par la Rusie», 10/09/12.

[312] Durante las disputas del 2010 entre Lukashenko y el Kremlin sobre el precio del gas y el petróleo ruso, el canal de televisión ruso NTV, controlado por Gazprom, emitió un documental titulado «El Padrino» sobre Lukashenko y su régimen autoritario. En respuesta, la televisión Belarús emitió poco después una entrevista con el presidente de Georgia, Mikheil Saakashvili, en la que este criticó abiertamente a Rusia. Más adelante, NTV emitió un nuevo documental contra Lukashenko titulado «El Padrino 2». Véanse *Moscow Times*, «The Lukashenko Loose End», 16/01/07; *The Guardian*, «Belarus and Georgia get together for a few potshots ar Russia», 23/07/10; *The Economist*, «It takes one to know one», 24/07/10.

[313] La victoria de Yanukovich en Ucrania permitió a Rusia restablecer sus buenas relaciones con Kiev, que estaban muy deterioradas tras la «revolución naranja» y la victoria del candidato prooccidental Yúshenko en el 2004. Rusia cortó el suministro de gas a Ucrania (y por extensión a varios países de la UE) en enero del 2006 y el 2009, y las relaciones entre ambos llegaron a su peor momento cuando intentó integrarse (junto con Georgia) a la OTAN en el 2008. Para asegurarse el acuerdo sobre la flota del mar Negro, Rusia aceptó reducir en un 30 % el precio del gas que suministra a Ucrania, demostrando de nuevo cómo se utiliza el gas como arma política. Véase de la Cámara (2010: 14).

[314] El partido Govori Pravdu («Decir la Verdad») del candidato a las presidenciales del 2010, Vladimir Neklaev, fue acusado de haber sido financiado por intereses rusos (Jarábik, 2010). Estas alegaciones no son nuevas. Ya en las elecciones del 2006, el candidato prorruso, Alexander Koszulin, no dudó en afirmar que la intervención directa de Putin evitó que el régimen reprimiera aún de forma más violenta las protestas que siguieron a las elecciones presidenciales del 2006, en: *Council on Foreign Relations,* «Belarus Opposition Candidate Kozulin:

Esta situación llevó a de la Cámara (2010 :16) a afirmar que la «ruptura entre Lukashenko y Moscú parecía difícilmente reparable». Sin embargo, la presión rusa dio frutos y Lukashenko retomó las relaciones con la Rusia de Putin vista la vulnerabilidad y la mala situación económica a las que se enfrentaba[315]. Así el régimen de Lukashenko puso fin en enero del 2010 a tres años de disputas mediante un nuevo acuerdo sobre los precios del gas y del petróleo, aceptando a cambio que Gazprom adquiriera primero el 50 % de la empresa nacional de gas Beltransgaz y, más adelante la totalidad por 2.500 millones de dólares (U.S. Department of State, 2012). Rusia se hizo pues con el control de la red de distribución de gas bielorrusa que aseguraba sus exportaciones a la UE, y Lukashenko se sintió respaldado para finiquitar el proceso de normalización con la UE, tras las elecciones de diciembre del 2010 y la violenta represión poselectoral. Belarús recibió también un préstamo condicionado de 3.000 millones de dólares de la Comunidad Económica de Eurasia para hacer frente a su deteriorada situación económica. En la actualidad, Rusia sigue presionando a Belarús para que venda activos[316], en particular las refinerías, empresas petroquímicas y de maquinaria que Lukashenko tiene que privatizar para reducir la deuda estatal y relanzar la economía[317]. El éxito o fracaso de estas privatizaciones tendrá mucho que ver con la posición y el apoyo que el Kremlin brinde al régimen en el futuro próximo (Jarábik, Kobzova y Wilson, 2011). Pero, como indica Jarábik (2011), a Rusia no le interesa que Belarús sea tan débil que se vea obligada a aproximarse demasiado a Occidente.

Las relaciones entre EE.UU. y Belarús han sido igualmente malas en el período analizado. Si bien tras la llegada al poder de Lukashenko el presidente Clinton viajó a Belarús en enero de 1994, y la Administración norteamericana concedió 76 millones de dólares en ayudas para la transición hacia la democracia, EE.UU. desarrolló una política de «compromiso selectivo» más severa que la europea tras la deriva autoritaria de Lukashenko[318]. Belarús y EE.UU. tienen además solo relaciones diplomáticas a nivel de encargado de negocios desde que en 1998 el régimen de Lukashenko confiscara la residencia del embajador norteamericano y de otros países en Minsk (U.S. Department of State, 2012). EE.UU. también ha aprobado sanciones contra las personas y empresas más importantes de Belarús y congelado sus activos en EE.UU. (Guedes Vieira, 2008). Asimismo, EE.UU. ha colaborado con la UE para llevar la democracia en Belarús, reuniéndose con disidentes[319], haciendo declaraciones comunes para denunciar al régimen[320], y coordinando sus políticas de democratización especialmente a partir

---

"'We're Fed Up" With Dictatorship», Entrevista con Alexander Kozulin, 22/03/06, extraído el 02/02/12 de: http://www.cfr.org/democracy-and-human-rights/belarus-opposition-candidate-kozulin-were-fed-up-dictatorship/p10202.

[315] Véanse Jarábik (2010) y *The Economist*, «Russia and Belarus - It takes one to know one», 22/06/10.

[316] Véase Rojanski, M. (2011) en *Carnegie Endowment For International Peace*, «The Day After Lukashenka», Commentary, 09/06/11; Financial Times, «Belarus electricity supplies cut», 10/01/11 y «Putin offers Belarus $3bn rescue to aid reform», 20/05/11.

[317] Véanse Rojanski, M. (2011) en *Carnegie Endowment For International Peace*, «Belarus: No Easy Answers», *Commentary, 16/05/11, y EL PAÍS, «La crisis golpea al último tirano de Europa», 27/06/11*.

[318] Principalmente mediante las medidas legislativas *Belarus Democracy Act* de octubre del 2004, *Belarus Democracy Reauthorization Act* de enero del 2007 y *Belarus Democracy and Human Rights Act* de enero del 2012, que prohíben a los ciudadanos norteamericanos hacer negocios con las personas y empresas bajo sanción. Véase un completo compendio de las relaciones entre EE.UU. y Belarús en U.S. Department of State (2012).

[319] Véase *Council of the EU*, «Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, met today with representatives of Belarus opposition», S166/05, Brussels, 21/04/05, extraído el 10/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/84610.pdf.

[320] Véanse, por ejemplo, la nota conjunta de la UE y EE.UU. en la que denuncian que el régimen de Minsk denegó la entrada en el país a dos altos funcionarios europeo y norteamericano, justo antes de las elecciones presidenciales del 2006 en *Council of the EU*, «Relations with Belarus», Press release, Brussels, 03/02/06, extraído el 13/02/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/sg/88279.pdf., o los comunicados conjuntos de la alta representante de la UE y de la secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton tras la represión de diciembre del 2010.

del 2003 (U.S. Department of State, 2012), y ha puesto en marcha un programa de democratización más agresivo y mejor dotado financieramente que el europeo[321] (Jarábik y Rabagliati, 2010: 5).

Con relación a la participación de Belarús en las organizaciones europeas e internaciones, los vínculos que Belarús ha establecido con dichas organizaciones son escasos y su solicitud de adhesión al Consejo de Europa[322] y la OMC ha sido desestimada. No obstante, Belarús es miembro de la OSCE[323] desde 1992 y sus observadores electorales han monitorizado todos los comicios principales y denunciado el fraude electoral, la represión y la falta de libertades, lo que ha conllevado situaciones encontradas y el cierre de la Oficina de la OSCE en Minsk en el 2002. Belarús aceptó finalmente la apertura de otra Oficina[324] en enero del 2003, pero con un mandato revisado y extendido sucesivamente. El régimen cerró definitivamente la Oficina y finiquitó las operaciones de la OSCE en el país, tras las elecciones de diciembre del 2010.

Belarús es también miembro del Banco Mundial y del FMI desde 1992, pero los fondos que ha recibido de ambas organizaciones han sido limitados, y concedidos principalmente durante el período de normalización de las relaciones con Occidente. En el caso del Banco Mundial, Belarús ha recibido más de 865 millones de dólares para 12 proyectos, de los cuales más de 550 millones de dólares fueron adjudicados en el 2009 y el 2010, esencialmente para modernizar la red de transporte y el suministro de agua, y en proyectos de eficiencia energética (World Bank: 2011). En el caso de FMI, Belarús recibió un primer préstamo en 1995, que al final fue anulado debido a la situación política, y un segundo de 2.500 millones de dólares en el 2009[325], con el que tratar de compensar la pérdida de subsidios rusos. En el 2011, el FMI rechazó conceder nuevos préstamos hasta que el Gobierno de Lukashenko entablara reformas que «restablecieran la estabilidad y la prosperidad»[326].

5.3.3. La estrategia de seguridad

La Política Europea de Vecindad y la Asociación Oriental no son líneas de acción exterior ajenas al objetivo de seguridad y establecen entre sus objetivos promover la seguridad y la estabilidad entre los vecinos de la UE, crear un «círculo de amigos» mediante la promoción de valores europeos y los efectos de la «europeización» (Fischer, ed., 2009) (Guinea Llorente, 2010). Tal como indicó la Estrategia Europea de Seguridad, «a Europa le conviene que los

[321] No obstante, en el período de cierta apertura democrática de 2008-2010, EE.UU. redujo sus fondos para la oposición política frustrada ante su falta de unidad (Jarábik, 2010) (Jarábik, Kobzova y Wilson, 2011: 3). Véase más información sobre la ayuda norteamericana para la democratización en Belarús en: *United States Department of State*, «Foreign Operations Assistance in Belarus, Fact Sheet», Office of the Coordinator of U.S. Assistance to Europe and Eurasia, 01/04/11, extraído el 13/02/12 de: http://www.state.gov/documents/organization/167507.pdf.

[322] Belarús es el único país de Europa que no es miembro del Consejo de Europa y donde todavía se ejecuta la pena capital. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa suspendió en 1997 a Belarús como país invitado y ha demandado, al igual que la UE, una investigación independiente de los opositores desaparecidos en 1999 y el 2000. Véase el artículo de la relatora del Consejo de Europa sobre la situación de Belarús, Sinikka Hurskainen en *European Voice*, «An equal approach», 25/03/10.

[323] Más información sobre la OSCE y sus actividades en y para Belarús en: http://www.osce.org/search/apachesolr_search/Belarus.

[324] Véase más información sobre la Oficina y sus operaciones en: http://www.osce.org/minsk.

[325] Véase *Financial Times*, «Belarus on track to receive $2.5bn IMF loan», 06/01/09.

[326] Véase *International Monetary Fund*, «Press Release: Statement by the IMF Mission to the Republic of Belarus», 17/10/11, extraído el 13/02712 de: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11368.htm. Véase más información sobre las actividades del FMI en Belarús en: http://www.imf.org/external/country/BLR/index.htm.

países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa» (Consejo de la UE y Comisión Europea, 2003: 7). Ahora bien, la cuestión de la seguridad no cumple por el momento un papel primordial en las relaciones entre la UE y Belarús porque Belarús no representa una amenaza directa para la seguridad de la UE o de sus vecinos. De hecho, los Análisis Estratégicos Nacionales no examinan la cuestión de la seguridad en ninguno de sus apartados y tan solo identifican como áreas problemáticas la emigración ilegal y el crimen organizado (Comisión Europea, 2004b y 2010c) (de Espona, 2007: 15). Puede afirmarse, por lo tanto, que la significación de la variable seguridad en la estrategia de democratización de la UE es mínima.

No obstante, Belarús sí representa una cuestión de seguridad mayor para Rusia y la relación entre ambos es también en este ámbito muy estrecha. Jarábik (2009), de la Cámara (2010) y Papko (2011) consideran que Rusia tiene varios objetivos vitales en Belarús en el ámbito de la seguridad: (1) evitar que Belarús se integre en la OTAN porque su situación es estratégica como «primera línea» frente a la OTAN[327]; (2) mantener a Belarús como país de tránsito barato y seguro para sus exportaciones de gas y petróleo a Europa occidental; y (3) asegurar el acceso a Kaliningrado, para el cual Belarús es una conexión obligada. Asimismo, Tolstrup (2009: 934) y Silitski (en Wieck y Malerius, eds. 2011: 16) subrayan que los oficiales bielorrusos han sido formados en Rusia y que sus fuerzas armadas están profundamente integradas, hasta el punto de que este país considera las fuerzas armadas bielorrusas como asociadas. Rusia tiene también dos bases militares y 40.000 tropas estacionadas en el país, la protección aérea de Moscú depende de las defensas aéreas estacionadas en Belarús y ambos países mantienen importantes acuerdos de cooperación en el sector.

Rusia tiene, por lo tanto, intereses muy significativos en garantizar que Belarús siga bajo su estrecha influencia y vinculación en el ámbito de la seguridad. El conflicto entre Rusia y Georgia en agosto del 2008 y su intervención en Kirguizistán en el 2010 fueron mensajes claros de que «Rusia no está dispuesta a aceptar que los países del Cáucaso y Asia Central se salgan de su órbita, ni que produzcan nuevas *revoluciones naranja*» (de la Cámara, 2010: 40), y revelaron hasta qué punto Rusia está dispuesta a intervenir incluso militarmente para llevar a cabo su propia doctrina Monroe[328], y defender su influencia en la región postsoviética más cercana, que considera en última instancia bajo su control (Silitski, V. en Wieck y Malerius, eds. 2011: 17).

5.4. Conclusión

La política de democratización de la UE con Belarús está fundamentada en principios normativos, califica el régimen de Lukashenko de autoritario y pretende de manera explícita un cambio progresivo de régimen o una evolución hacia la democracia (Fischer, ed., 2009). La UE ha llevado a cabo una considerable acción diplomática hacia Belarús, su seguimiento de la situación y actividad han sido importantes, y se ha adaptado a las evoluciones políticas del

[327] En este sentido, en una entrevista Lukashenko no tuvo reparos en afirmar que «Rusia no tiene quien la defienda en Occidente y nuestro ejército cumple la función de escudo en caso necesario, porque hemos creado un grupo común de Fuerzas Armadas». Véase *EL PAIS*, «Entrevista - Presidente de Belarús Alexandr Lukashenko - Sufrir la misma presión de EE.UU. nos acerca a Venezuela e Irán», 02/12/07.

[328] En referencia a la doctrina formulada por el presidente norteamericano James Monroe en 1823, que demandaba a las potencias europea abstenerse de intervenir en el continente americano. La doctrina fue interpretada posteriormente para justificar el intervencionismo de Washington en los asuntos internos de los países latinoamericanos.

régimen; por ejemplo, desde planteamientos normativos y condicionalidad negativa, a otros que han primado los intereses y la condicionalidad positiva para fomentar la modernización de la economía y abrir sus mercados a la UE. Sin embargo, la política europea ha sido fundamentalmente reactiva[329] y carecido de influencia real; las sanciones como instrumento de cambio han sido poco efectivas; los incentivos para el cambio que ha propuesto, limitados[330]; la vinculación con la UE, reducida, y ambos ejes de actuación nunca han sido desarrollados suficientemente (Pomorska, 2006) (Dura, 2008) (BISS, 2009) (Guinea Llorente, 2010) (Jarábik, 2010). La seguridad tampoco ha asumido un papel relevante en la relación entre ambos.

Asimismo, la política europea nunca ha representado una verdadera alternativa a la vinculación negativa de Rusia, que ha permitido a Belarús hacer frente a las presiones europeas para el cambio (Guinea Llorente, 2010). Así, solo cuando el apoyo incondicional ruso empezó a resentirse y la crisis financiera y económica mundial terminó por afectar también a Belarús, el régimen de Lukashenko emprendió un modesto proceso de apertura política y modernización económica, que fue suficiente para que la UE lanzara un proceso de normalización de relaciones y obtener ciertas mejoras en los ámbitos de los derechos humanos, como la liberación de todos los presos políticos y cierta permisividad para las actividades de la oposición. Al final, este período terminó bruscamente con las elecciones presidenciales de diciembre del 2010 y la represión posterior. A la hora de la verdad, Lukashenko ha sabido resistir las presiones europeas y jugar todas sus bazas para salvaguardar el régimen, y la UE no ha tenido más remedio que reeditar su política de sanción y supeditar la política de vinculación a los avances en materia de derechos humanos, democracia y Estado de derecho. Rusia también ha salido ganando, ha sabido defender sus intereses en Belarús, lograr que Lukashenko aceptara sus condiciones y ha evitado su vinculación con Occidente. Rusia es, al fin y al cabo, el mejor garante para la continuidad del régimen.

Las probabilidades de un cambio político a corto plazo en Belarús son muy inciertas. El conocido opositor bielorruso, Aliaksandr Milinkevich, afirmó en una reciente entrevista[331] que, con la represión posterior a las elecciones de diciembre del 2010, Belarús vive una situación similar a la que tuvo que hacer frente Polonia tras la instauración de la ley marcial en 1980. Entonces la oposición y sociedad polaca no creían que iba a haber un cambio, y casi una década más tarde se produjo. Lo que no dice Milinkevich es que en Polonia se instauró la democracia tras la caída de la Unión Soviética. Probablemente la democracia llegará al país cuando los acontecimientos en Moscú lo faculten[332].

La evaluación de los ejes o variables de actuación de la política de democratización europea en Belarús permite resumir los resultados alcanzados de la siguiente manera:

---

[329] Entrevista 18, 03/04/13.

[330] Dicho de otra manera, «no hemos tenido mucho que ofrecer, e incluso la facilitación de visados no ha sido una opción realista como en otros casos», Entrevista 13, 08/03/13.

[331] Véase *European Parliament*, «Belarus: "Sanction the regime, but open doors to people", Milinkevich tells Europe, External relations − 12/01/11», extraído el 17/02/12 de: http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20110110STO11396/html/Belarus-Sanction-the-regime-but-open-doors-to-people.

[332] Desde esta perspectiva, la directora de la Office for a Democratic Belarus en Bruselas, Olga Stuzhinkaya, señala que la conexión entre Belarús y Rusia es tan estrecha que la democratización solo llegará al país cuando haya también una democratización en Rusia, por lo que defiende una mayor vinculación europea con Rusia. Véase Office for a Democratic Belarus, «Olga Stuzhinskaya on the Prospective of the EU-Belarus Relations», 16/01/12, extraído el 13/02/12 de: http://democraticbelarus.eu/node/14235 y *EUObserver*, «Russia, not EU, to decide Belarus' future», 13/01/12, extraído el 13/02/12 de: http://euobserver.com/1015/114865.

Tabla 5.3. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Belarús

Eje de actuación	Capacidad	Resultados obtenidos
Estrategia de influencia		
Análisis estratégico nacional	Neutra	Considera el autoritarismo del régimen, pero no es operativo en términos de democratización
Diálogo político	Neutra	Intenso solo durante el período de normalización, pero limitado durante muchos años. Ha servido para presionar a Belarús y exigir la democratización. El resultado ha sido insuficiente
Estrategia de vinculación		
Relaciones comerciales y liberalización económica	Limitada	Belarús tiene un grado de dependencia económica muy alto con Rusia y las relaciones comerciales entre ambos son muy intensas en comparación con la UE
Cooperación económica con la UE	Limitada	Falta un Acuerdo de Asociación. Ayuda centrada en apoyar a la sociedad civil y a la oposición. Financiación muy reducida y no centrada en la democratización, sino en la educación y la formación
Cooperación económica con Rusia, EE.U. y multilateral	Remota	Muy intenso con Rusia. EE.UU. y la UE cooperan, pero tienen políticas diferenciadas. Cooperación deficiente/limitado con otros actores
Estrategia de seguridad		
Seguridad para la UE	Limitada	Factor no significativo para la acción de la UE. En contraste, la relación con Rusia en este ámbito es muy intensa

CAPÍTULO 6. CUBA

Tabla 6.1. Indicadores de Cuba

Indicadores básicos[333]		
Población	11.2 millones	
Superficie	109.886 km²	
Renta per cápita	5.550 $	
IDH (nº orden mundial)	50	
Indicadores de democracia y de derechos humanos		
***Freedom House* - Índice de Libertad (2010)**	No libre: Derechos políticos, 7; Libertades civiles, 6 desde el 2008. Desde 1993 hasta el 2007, Derechos políticos, 7; Libertades civiles, 7 (Índice de 1, más libre, a 7, menos libre)	
Polity IV Authoritarian Index (2010)	-7 (1962-2010) (de 10, máxima democracia, a -10, máximo autoritarismo)	
EIU - Índice de Democracia (2010)	3,52 (10, más libre, a 0, menos libre)	
Indicadores comerciales[334]		
Principales socios comerciales de Cuba, incluida la UE, y cuota (2010)	Venezuela (35,2 %); UE27 (18,9 %); China (11,9 %); Brasil (4,7 %); Canadá (4,3 %); EE.UU. (4,1 %)	
Principales socios comerciales de Cuba por país (2010)	Exportaciones: Venezuela (37,6 %); China (14,7 %); Canadá (13,9 %), Holanda (7,8 %); Singapur (4,1 %); España (3,5 %). Importaciones: Venezuela (40,4 %); China (11,5 %); España (7,4 %); Brasil (4,2 %); EE.UU. (3,9 %)	
Posición de Cuba como socio comercial de la UE y cuota (2011)	80 (0,1 %)	
Situación de seguridad		
Cuba no representa ninguna amenaza para la UE ni para EE.UU., a pesar de lo cual la seguridad es una variable significativa para EE.UU., que incluye todavía a Cuba en su lista de países que apoyan el terrorismo. Un cambio de régimen o transición hacia la democracia violenta aumentaría la relevancia de la variable tanto para la UE como para EE.UU.		
Política de democratización europea		
Estrategia europea de democratización	Compromiso crítico, relaciones en principio normalizadas pero actividad limitada tras levantar las medidas	
Marco de actuación e instrumentos principales de actuación	Posición común, diálogo político y cooperación bilateral restablecidos desde el 2009 pero muy limitados. No hay Acuerdo de asociación y cooperación	
Actores principales	Venezuela, EE.UU., UE (España), en menor medida China	
Intereses/motivaciones principales europeos	Presencia (España: Vinculación)	
Resultado de democratización	Deficiente. La UE no logra contrarrestar la vinculación e influencia negativa venezolana (y china)	

[333] Véase *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, «Ficha País Cuba, Oficina de Información Diplomática», Junio de 2012, extraído el 15/03/13 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Cuba/fichapais/Documents/CUBA_FICHA%20PAIS_2012.pdf; *Wikimedia Commons*, «Mapa, Cuba», extraído el 14/09/12 de: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:LocationCuba.svg

[334] Fuente: MAEC (2012a: 29) y las estadísticas comerciales con la UE en *European Commission*, «Cuba en el 2010», DG Trade, 21/03/12, extraído el 02/09/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122460.pdf. Los datos de Cuba que maneja el Ministerio de Asuntos Exteriores español son diferentes de los de la Comisión Europea. La posición de Holanda entre los países receptores de productos de Cuba se explica porque es un centro mundial de distribución de níquel. El níquel también centra las relaciones comerciales entre Cuba y Canadá, cuya explotación está dominada por la empresa minera canadiense Sherrit (Hare, 2008: 3).

6.1. Introducción

Cuba está gobernada por un régimen autoritario, liderado por el comandante Fidel Castro desde 1959 hasta el 2007, y a partir de febrero del 2008, por su hermano el general Raúl Castro[335]. Tras la desaparición de la Unión Soviética, el régimen ha logrado sobrevivir a la grave crisis económica que prosiguió al fin de las subvenciones rusas[336], gracias principalmente al apoyo, primero, de Venezuela y más adelante de China, pero la recuperación económica ha sido «lenta y errática» (MAEC, 2012b:12). Cuba sufre un embargo comercial de EE.UU., impuesto en 1961 y que, por tanto, dura ya más de cincuenta años[337].

Las relaciones entre la UE y Cuba han sido complicadas y nunca han podido normalizarse completamente debido a la situación política cubana y a las diferencias entre los Estados miembros. El Consejo adoptó en 1996 una posición común que define la política de democratización de la UE con Cuba, e impuso medidas contra el país en el 2003 debido a la mala situación de los derechos humanos. Estas medidas fueron suspendidas en el 2005 y finalmente levantadas en el 2008, tras lo cual el diálogo político y la cooperación han sido reanudados. En el 2010, la UE elaboró un análisis estratégico y un programa indicativo nacional para el período 2011-2013 en aras de relanzar las relaciones, pero estas no se han intensificado y la posición común sigue vigente a pesar de las repetidas demandas de Cuba para abolirla.

De otro modo, la influencia y la vinculación de Cuba con la UE ha disminuido, principalmente tras la decisión del Gobierno cubano de reorientar sus relaciones hacia la Venezuela, y en menor medida, con China, cuyo apoyo es ahora fundamental para la supervivencia del régimen actual. No obstante, la UE es un activo importante para Cuba, como afirma Portela (2010: 111), dado que representa un factor de equilibrio internacional, un elemento significativo para romper el aislamiento político y económico al que le ha sometido EE.UU. desde hace décadas.

6.2. El enfoque, el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Cuba

Las relaciones entre la UE y Cuba son singulares en el contexto latinoamericano porque Cuba es el único país del continente que tiene una posición común[338] y con el cual la UE no ha firmado un acuerdo de cooperación, si bien Cuba representa la última dictadura del continente americano y ha rechazado dicho acuerdo. El enfoque y marco de actuación de la UE con Cuba

[335] Aunque en realidad Raúl ya había tomado las riendas del país por la enfermedad de Fidel en el 2007.

[336] Según Latell (2005: 194), la ayuda de la Unión Soviética llegó a alcanzar los 5.000 millones de dólares anuales. Garret (2010) y *The Economist* (2012) calculan que la economía se contrajo un 35 % tras la perdida de subsidios rusos entre 1989 y 1993.

[337] Según un informe de Cuba del 2008 para el organismo Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU, el daño económico causado por el embargo norteamericano a Cuba durante 50 años asciende a 93.000 millones de dólares, lo que equivale a 1,6 veces el PIB cubano. El embargo también obliga a Cuba a pagar en efectivo sus importaciones de alimentos de EE.UU., lo que equivale al 75 % de las remesas que envían a casa los cubanos en el extranjero. Véase el informe, extraído el 04/10/12 de: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/33869/Cuba.pdf. Las condenas contra el embargo norteamericano han ido ganando fuerza, y si por ejemplo 57 países votaron en 1992 en la ONU contra el embargo, en el 2009 lo hicieron 187 (Peñalver-García, 2010: 3).

[338] Hare (2008: 2) recuerda que otros países autoritarios también han sido sujetos de una posición común europea, como Belarús, Libia, o Myanmar, y que por lo tanto no es del todo excepcional.

ha estado determinado por una posición común de 1996[339] y las conclusiones del Consejo, que han evaluado con regularidad el estado de las relaciones entre la UE y Cuba y la aplicación de la posición común. La posición tiene principalmente dos objetivos prioritarios, uno más político, de democratización, y otro más económico y social, de ayuda al desarrollo, en particular: (1) «favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales» y (2) «una recuperación y mejora sostenibles del nivel de vida del pueblo cubano». Al mismo tiempo, esta considera que la liberalización y transición democrática es posible y probablemente «pacífica si el régimen actual la inicia por sí mismo o hace posible dicho proceso». Además, la posición «no contempla provocar el cambio mediante la aplicación de medidas coercitivas que tengan por efecto incrementar las dificultades económicas del pueblo cubano», descartando el posible recursos a sanciones o un embargo comercial como el norteamericano. La posición reconoce también el intento de Cuba de apertura económica y expresa el deseo europeo de ser socio de Cuba en este proceso. La posición contempla finalmente varias actuaciones para facilitar un cambio pacífico, entre otras: intensificar el diálogo con las autoridades y con la sociedad cubana para fomentar los derechos humanos y promover avances hacia la democracia; potenciar el respeto de los derechos humanos y fomentar la apertura económica. La posición común condiciona, no obstante, la intensificación de la cooperación y ayuda a la obtención de avances hacia la democracia —en última instancia en un acuerdo de cooperación—, y con ello plantea la política de influencia y vinculación europea. La seguridad no es un elemento de inquietud o análisis.

La posición común aplica la línea general sobre el cambio de régimen desarrollada por la UE, apuesta por un cambio democrático gradual y pacífico, por el diálogo con las autoridades, por la reforma del régimen, por la defensa de los derechos humanos, por la liberalización de la economía, y no se plantea fomentar o inducir una liberalización política mediante la aplicación de medidas coercitivas o negativas, como las que se han adoptado contra otros regímenes autoritarios. La posición tiene además múltiples objetivos de orden político y socio-económico (Portela, 2010: 109) y refleja las diferentes posiciones o sensibilidades de los Estados miembros (Buck, 2010: 4), por lo que ha sido denominada expresión de una política no común[340]. La posición común fue adoptada además en un contexto político particular y propuesta fundamentalmente por iniciativa del Gobierno español de José María Aznar[341], tras la llamada «crisis de las avionetas»[342], la ola de represión que vivía la isla y la entrada en vigor de la ley norteamericana Helms-Burton[343], por lo que puede ser considerada como la réplica europea a la represión en Cuba y como reflejo de su voluntad de diferenciación con respecto a la posición norteamericana (Hare, 2008: 3). Por su parte, el

[339] Véase *Consejo de la UE*, «Posición común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la UE, sobre Cuba», 96/697/PESC, Diario Oficial L, N.º 322, 12/12/96, extraído el 18/09/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:322:0001:0002:ES:PDF.

[340] La frase es de Gratius (2005), que habla de «posición común» sin política común. En FRIDE (2005) la posición común es llamada «declaración de principios». Asimismo Buck (2010: 6) afirma que la posición no es «condicional», sino que está orientada a alcanzar objetivos (*aims-oriented* en inglés) y que de ninguna manera ampara la injerencia como forma de presión.

[341] Según Buck (2010: 4), la posición fue elaborada con la colaboración del entonces embajador norteamericano en la UE, Stuart E. Eizenstat. No obstante, el presidente Aznar negó cualquier injerencia norteamericana, véase *EL PAÍS*, «Aznar niega que su política hacia La Habana esté dictada por Washington o deba favores al exilio», 17/11/96.

[342] En referencia al derribo en febrero de 1996 de dos avionetas del grupo anticastrista cubano-norteamericano Hermanos al Rescate, que habían violado el espacio aéreo cubano, y las protestas consiguientes de grupos anticastristas. Véase *EL PAÍS*, «Fin de la crisis de las avionetas», 03/03/96.

[343] La ley Helms-Burton, que fue adoptada en marzo de 1996, permite imponer sanciones a empresas extranjeras que invierten en Cuba. La UE considera que la ley vulnera las reglas de la OMC y el derecho internacional. En 1992, EE.UU. aprobó la Ley Torricelli, que ya había endurecido el embargo.

Gobierno cubano considera la posición como una injerencia en la soberanía cubana instigada por EE.UU., una herramienta de presión «obsoleta» y un impedimento para el establecimiento de relaciones normalizadas, por lo que ha demandado siempre su supresión[344].

La posición común es revisada con carácter anual, pero por el momento no ha variado los objetivos aunque sí matizado su enfoque según los vaivenes de la política exterior de los Estados miembros y de Cuba. En este sentido, a finales de la década de 1990 y principios del 2000[345], la UE consideró de forma positiva los signos de apertura política y económica que se estaban dando en Cuba y asumió que los cambios iban en la buena dirección (Hare, 2008). Sin embargo, este proceso incipiente de apertura se paró en seco y las relaciones entre la UE y Cuba se deterioraron significativamente en marzo del 2003 —en pleno desacuerdo europeo por la invasión de Irak, y de nuevo por iniciativa del Gobierno español de José María Aznar—, cuando en respuesta a los fusilamientos de tres secuestradores de una embarcación y al deterioro de la situación de los derechos humanos, incluido el encarcelamiento de 75 disidentes, la UE endureció su posición común con cuatro medidas[346], en particular: (1) limitar las visitas gubernamentales de alto nivel; (2) reducir el grado de participación de los Estados miembros en acontecimientos culturales; (3) invitar a los disidentes a las fiestas nacionales de los Estados miembros en La Habana; y; (4) volver a examinar la posición común. Entre estas medidas, la limitación de las visitas oficiales de alto nivel fue la más polémica porque trastocaba el diálogo político bilateral con las autoridades, aunque Cuba siguió participando en las cumbres UE-América Latina[347] y en las iberoamericanas[348]. Más adelante, el Consejo revisó la posición común en junio del 2003[349] y reiteró «que los objetivos de la Unión Europea respecto de Cuba seguían siendo: el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el fomento de un proceso de transición a la democracia pluralista y una recuperación económica duradera que tuviera como objetivo la mejora del nivel de vida del pueblo cubano». El Consejo también expresó que esperaba «una nueva actitud por parte de las autoridades cubanas e importantes esfuerzos de reforma» y reafirmó la validez de la posición común y de su enfoque de compromiso constructivo. Asimismo, el Consejo manifestó su

[344] Véanse, por ejemplo, *El Mundo*, «La postura de la UE con Cuba se tendría que eliminar con la presidencia española», 19/05/10 y «Cuba: la Unión Europea debe respetar nuestra legalidad constitucional», 22/02/11; *EL PAÍS*, «Raúl Castro: "No cederemos jamás al chantaje"», 05/04/10 y «Un millón de cubanos en la plaza de la Revolución contra "la injerencia yanqui y de la UE"».

[345] Período que Pascual y Huddleston (2009) como otros denominaron «primavera cubana».

[346] Véanse *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Cuba», 9961/03, 05/06/03, extraída el 26/09/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/76077.pdf.
El Gobierno cubano y la prensa llamaron a las medidas «sanciones» y algunas veces en el caso de la prensa, sanciones diplomáticas. Los comisarios europeos Louis Michel y Benita Ferrero-Waldner también llamaron en ocasiones a las medidas «sanciones», demostrando cierta empatía con la posición cubana. Hay que subrayar que, a nivel comunitario, las sanciones tienen rango jurídico diferente, por lo que no es realmente apropiado utilizar tal denominación en este caso. Entrevista 10, 09/07/09.

[347] Por ejemplo, con ocasión de la Cumbre UE-América Latina de mayo del 2004 Fidel Castro descalificó la cita, recalcando que la UE no había sido capaz de denunciar la ley Helms-Burton y el maltrato a los prisioneros de Guantánamo. Castro no asistió a la cumbre, pero sí el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Felipe Pérez Roque.

[348] En diciembre del 2010, la cumbre Iberoamericana de Mar de Plata adoptó una «cláusula democrática» por la cual se excluye a los países en los que se perpetre un golpe de Estado. Singularmente, la «cláusula» no afecta a Cuba. España se opuso a medidas coercitivas como las sanciones económicas tal como habían sido descritas en la cláusula democrática aprobada por la Unión de Naciones Sudamericanas - UNASUR. Véase *EL PAÍS*, «El foro iberoamericano excluirá a un país si sufre un golpe de Estado», 04/12/10.

[349] Véase *Consejo de la UE*, «Reevaluación de la Posición común de la UE sobre Cuba - Conclusiones del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Sesión N.º 2522 del Consejo - Relaciones Exteriores, 11439/1/03 REV 1, Bruselas, 21/07/03, extraído el 26/09/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/76846.pdf.

disposición a continuar el diálogo político y a alentar el fortalecimiento de la cooperación «para el desarrollo en Cuba en ámbitos que propiciara la transición a una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos, así como en ámbitos que mejorara el nivel de vida de la población cubana y fomenten el crecimiento económico sostenible».

Por su parte, Cuba consideró las medidas como un nuevo agravio y criticó en particular la intención de invitar a disidentes a las fiestas nacionales de los Estados miembros, porque servía para deslegitimar al régimen (Portela, 2010: 109). Así y en respuesta a las medidas, el régimen cubano decidió suspender las relaciones económicas con la UE, los contactos con aquellos países que invitaran a disidentes a sus fiestas nacionales, y congelar las negociaciones del acuerdo de cooperación con la UE —cuestión esta última que la UE no se esperaba[350]—, demostrando con ello que era muy susceptible a las críticas o injerencias europeas. Hare (2008) explica dicha decisión subrayando que el golpe de Estado que sufrió el líder venezolano en abril del 2002 (revelando la vulnerabilidad del nuevo apoyo a Cuba), el viaje de Fidel Castro a una China cada vez más capitalista a principios del 2003, junto con la creciente liberalización económica de la isla y las actividades de la disidencia, persuadieron a Castro de la necesidad de volver a tomar la iniciativa y dar marcha atrás a la apertura económica y política del país, para lo cual decidió: (1) poner fin a la liberalización económica del país revocando licencias y limitando el uso del dólar; (2) destruir la disidencia, en particular la relacionada con el Proyecto Varela y (3) provocar de nuevo la hostilidad norteamericana para frenar cualquier posibilidad de flexibilización o de eliminación del embargo comercial. En este sentido, Hare (2008: 7 y 8) concluye que la UE, que tanto había apostado por la apertura de la isla, se sintió traicionada y que las cuatro medidas fueron también una cuestión de credibilidad con la posición europea.

Tras la llegada de José Luis Rodríguez Zapatero al Gobierno de España en marzo del 2004 y la liberación de 14 disidentes de los 75 encarcelados en el 2003, las cuatro medidas fueron suspendidas temporalmente en enero del 2005[351] como «señal de buena voluntad», pero no levantadas como exigía Cuba. España y la Comisión fueron los máximos valedores de esta decisión, pero la República Checa anunció tras el Consejo que continuaría invitando a los disidentes a recepciones organizadas en su embajada (Portela, 2010: 110). El Consejo también reiteró «que seguía dispuesto a mantener un diálogo constructivo con las autoridades cubanas con el fin de llegar a resultados tangibles en los ámbitos político y económico y en los de los derechos humanos y la cooperación», y que revisaría la posición común en junio del 2005 «a la luz de la evolución hacia el pluralismo democrático y el respeto de los derechos humanos en Cuba». En junio, el Consejo afirmó que no se habían producido «resultados satisfactorios» en materia de derechos humanos y decidió mantener la suspensión de las medidas y dejar la cuestión «en estudio»[352].

La UE levantó finalmente las medidas en junio del 2008 para «facilitar el proceso de diálogo político y permitir el pleno uso de los instrumentos de la posición común de 1996»[353],

[350] Entrevista 10, 09/07/09.
[351] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2636 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Asuntos Generales», 5534/05, Bruselas, 31/01/05, extraído el 26/09/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/83659.pdf.
[352] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2668 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 9500/05, Luxemburgo, 13/06/05, extraído el 26/09/12 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/85442.pdf.
[353] Véanse *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2809 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», Luxemburgo, 10657/07, 18/06/07, extraído el 25/09/12 de:

tras constatar que la estrategia adoptada hasta el momento no había funcionado[354] y la nueva situación política en la isla, con la transferencia de poder de Fidel Castro a su hermano Raúl en febrero del 2008 y las disposiciones de liberalización económica adoptadas por el nuevo Gobierno. La decisión también tuvo en cuenta el informe de los jefes de misión de la UE en La Habana, que consideraba que el relevo de Fidel había abierto una nueva etapa y que con Raúl Castro se «iniciaba una dinámica real de cambios»[355]. La decisión, no obstante, solo pudo tomarse a nivel de jefes de Estado y de Gobierno por insistencia del Ejecutivo alemán, que no quiso que una decisión de tal calado fuera tomada a nivel ministerial[356], y reflejó además las divergencias entre los países que favorecen reanudar el diálogo político con Cuba, como España[357], y aquellos que consideraron que todavía no se habían cumplido requisitos democrático suficientes, como la República Checa. El levantamiento de las medidas culminó además un año de contactos entre las partes, incluida una reunión exploratoria a nivel ministerial entre la UE y Cuba con ocasión de la Asamblea General de la ONU el 24 de septiembre del 2007, y el viaje del comisario de Ayuda al Desarrollo Louis Michel a Cuba el 6 y 7 de marzo del 2008. No obstante, la posición común siguió en pie y el Consejo acordó continuar evaluando sus relaciones con Cuba al año siguiente, incluida la eficacia del proceso de diálogo político, por lo que la oferta europea de diálogo condicionado fue de nuevo criticada por el Gobierno cubano, que declaró que Cuba había «derrotado las sanciones»[358]. Más adelante, el Gobierno cubano empezó a liberar a algunos de los 75 los presos políticos encarcelados en el 2003, lo que permitió a la UE reanudar, en octubre del 2008, el diálogo político y la ayuda al desarrollo con Cuba suspendidos desde el 2003.

En junio del 2009, visto los progresos insuficientes en materia de derechos humanos, la UE adoptó unas nuevas conclusiones en las que recalcaba que su postura no había cambiado sustancialmente y confirmaba su posición común de 1996, a la vez que recordaba que la reanudación del diálogo político con Cuba, debía estar orientada «a la obtención de resultados» en materia de derechos humanos, derechos fundamentales o reformas de democratización en Cuba[359]. La UE también ratificó que el diálogo debía extenderse a los representantes de la sociedad civil y «de la oposición pacífica prodemocrática», y que las visitas de alto nivel tendrían que incluir reuniones con la oposición prodemocrática cuando

---

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/95109.pdf; «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2878 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Asuntos Generales», Luxemburgo, 10725/08, 16/06/08, extraído el 25/09/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/101603.pdf, y
«Comunicado de prensa, Sesión N.º 2881 del Consejo Agricultura y Pesca», Luxemburgo, 10590/08, 23-24/06/08, extraído el 25/09/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/agricult/101771.pdf.

[354] Entrevista 20, 16/05/13.

[355] Véase *EL PAÍS*, «La UE debate levantar las sanciones impuestas a Cuba», 12/06/08.

[356] Dimitrij Rupel, ministro de Asuntos Exteriores esloveno y presidente del Consejo, reconoció las dudas de varias delegaciones sobre los cambios acontecidos en Cuba y la división entre los Estados miembros. *EL PAÍS*, «La UE revisará en un año su oferta de diálogo a Cuba», 22/06/08. Las conclusiones fueron aprobadas por el Consejo de Agricultura de 23-24/06/08; véase:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/agricult/101771.pdf.

[357] Durante el Consejo que decidió levantar las medidas, la delegación española repartió un documento que enumeraba cambios positivos que se habían producido en Cuba en el último año, como reformas económicas, el fin de restricciones migratorias o la firma de varios convenios de derechos humanos. Véase *El Mundo*, «La UE da un año a Cuba para que demuestre los cambios», 21/06/08.

[358] *EL PAÍS*, «El Gobierno de Raúl Castro afirma que Cuba "derrotó" a las sanciones de la UE», 26/06/08.

[359] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2951 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», 10939/09, 15-16/06/09, extraído el 24/06/11 en:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/108765.pdf.

«resultara adecuado»[360]. Asimismo, la UE instó a las autoridades cubanas a liberar sin condiciones a todos los presos políticos, «incluidos los que fueron detenidos y condenados en el 2003». La UE también subrayó la importancia de que Cuba realizara reformas económicas y sociales y ofreció su apoyo en este sentido. Finalmente, la UE anunció que revisaría su posición común en junio del 2010 y solicitó al jefe de misión «un informe de la situación y de los posibles avances de Cuba» a finales del 2009.

Las relaciones entre la UE y Cuba dieron un nuevo giro después de que el Gobierno cubano emprendiera la excarcelación de la gran mayoría de los disidentes políticos en el país en el verano del 2010. El proceso de excarcelaciones empezó tras la muerte por huelga de hambre del disidente Orlando Tamayo en febrero del 2010, y de la huelga de hambre de Guillermo Fariñas, Darsi Ferrer o Franklin Pelegrino en protesta por su situación y la situación política del país[361], que había dado mucha visibilidad internacional al estado político de la isla. El ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, viajó a la isla en julio del 2010, buscando un gesto importante del régimen con el que tratar de convencer a sus homólogos europeos de la necesidad de terminar con la posición común[362]. Tras esta visita, Moratinos anunció la excarcelación de todos los presos políticos y afirmó que dicha medida no solo permitiría iniciar una nueva etapa en las relaciones entre la UE y Cuba con la eliminación de la posición común y la posible firma de un acuerdo de cooperación bilateral, sino que incluso suscitaría el levantamiento del bloque norteamericano[363], con lo que vinculó la liberación de los presos con el levantamiento de la posición común[364]. Frente a esta nueva situación, el 25 de octubre del 2010, España, Bélgica y Francia instaron a la alta representante a presentar una nueva estrategia y explorar vías de acercamiento con Cuba, tales como la posibilidad de firmar un acuerdo bilateral[365].

Con todo, y a pesar de que la entonces ministra española de Asuntos Exteriores, Trinidad Jiménez, afirmara «que la posición común quedaba superada por la apertura del diálogo bilateral»[366], las relaciones entre la UE y Cuba todavía no se normalizaron

[360] Lo que da vía libre a los Estados miembros para decidir la postura a tomar, por lo tanto permite tanto las reuniones como evitarlas por decisión de estrategia política, como parece haber hecho España.
[361] *EL PAÍS*, «El "efecto Fariñas" se extiende», 30/03/10 y «Otro disidente cubano termina su huelga de hambre», 13/04/10.
[362] En dicha visita, la parte cubana no prometió nada, pero días más tarde, en el almuerzo del Consejo de Asuntos Exteriores del 14 de junio, Moratinos pidió a sus homólogos europeos que retrasaran la revisión de la posición común al menos hasta septiembre. Se supone que en este encuentro ya había hablado de las excarcelaciones, pero que el régimen cubano prefirió esperar a que los ministros europeos se reunieran para no parecer que estaban cediendo. Véanse, *EL PAÍS*, «España confía que Cuba liberará en breve a sus presos políticos», 05/07/10, y *Le Figaro*, «L'Espagne espère des avancées à Cuba», 06/07/10.
[363] Véanse *EL PAÍS*, «Moratinos espera obtener gestos hacia los presos en Cuba que cambien la política de la UE», 06/07/10, y «España cree que EE.UU. levantará el bloqueo tras el gesto de Cuba», 22/07/10; *El Mundo*, «Moratinos: "no hay ninguna razón para mantener la posición común" de la UE», 07/07/10, y «Moratinos asegura que Cuba excarcelará a "todos los presos políticos"», 13/07/10.
[364] Esta vinculación provocó duras críticas por parte del expresidente español Aznar, que declaró que el proceso de excarcelación demostraba que el régimen instrumentalizaba a los presos en aras de presionar a la UE para reanudar los contactos con el Gobierno cubano, permitir que se acabase con su aislamiento y, por último, abandonar la política de denuncia firme que significaba la posición común. El propio Fidel Castro ya había declarado en abril del 2009 que el régimen liberaría a los presos restantes de la Primavera Negra del 2003 si «EE.UU. estaba dispuesto a liberar a los cinco héroes antiterroristas cubanos» que había encarcelado, lo que confirmaba que el Gobierno cubano estaba dispuesto a instrumentalizar el proceso de excarcelación de los presos políticos. Véanse *EL PAÍS*, «Aznar carga contra el Gobierno e insta a la UE a mantener la posición común», 28/07/10 y *Le Monde*, «Fidel Castro met un coup d'arrêt au rapprochement américano-cubain», 22/04/09.
[365] Véanse *Council of the EU*, «Press Release, 3041st Council meeting, Foreign Affairs», 25/10/10, 15350/10, extraído el 05/07/10 en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/117367.pdf; y *La Libre Belgique*, «L'Europe envisage d'assouplir sa position vis-à-vis de Cuba», 25/10/10.
[366] Véase *El Mundo*, «Jiménez: "Cuba ha hecho innegables progresos y la UE abre una nueva etapa"», 26/10/10.

completamente porque, como señaló el canciller cubano, Bruno Rodríguez, Cuba exige que la UE elimine antes la posición común[367]. Asimismo, Gratius (2010: 2) considera que el debate del Consejo «evidenció una perdida de influencia de España en la UE, que hasta ese momento había sido el factor determinante en la política hacia Cuba, y «una transición de las competencias de los Estados miembros hacia el SEAE para dirigir una nueva política hacia Cuba». En realidad, no ha habido una transferencia de responsabilidades porque los Estados miembros siguen decidiendo la política exterior de la Unión, y en el caso de Cuba, todavía no ha sido posible alcanzar la unanimidad necesaria para normalizar por completo las relaciones, como se había propuesto el Gobierno español de Zapatero.

Finalmente, cabe señalar que, en marzo del 2011, la alta representante saludó la liberación de los últimos dos presos del grupo de 75 disidentes encarcelados en el 2003, y reconoció la labor realizada por la Iglesia católica cubana y por España en este sentido.

6.3. Elementos de actuación por la democracia en Cuba

6.3.1. Estrategia de influencia

Análisis estratégico nacional

Tras la reanudación del diálogo político y de la cooperación en el 2008, la UE elaboró por primera vez en marzo del 2010 un análisis estratégico nacional y un programa indicativo nacional para el período 2011-2013[368], que analiza la situación política, económica y social en la isla y dispone cómo va a ser ejecutada la cooperación europea. En primer lugar, cabe señalar que, aunque examina la situación de los derechos civiles, políticos y humanos, y menciona que, según las estimaciones, había 207 presos políticos en la isla en esas fechas, el documento no propone la democratización como objetivo ni siquiera secundario de su cooperación. A la hora de analizar el sistema político cubano, el documento tampoco menciona el alto grado de represión con el que gobierna a sus ciudadanos, ni examina si la gestión gubernamental de la economía ha contribuido a la grave situación económica, pero sí subraya sus indicadores económicos y sociales positivos, como la esperanza de vida o el alto grado de la sanidad cubana, o constata el daño económico que el embargo comercial norteamericano ha podido causar en la isla. Es más, el documento no cita la democracia ni una sola vez en referencia a Cuba. Asimismo, el análisis recuerda que Cuba firmó en el 2008 los Convenios Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y que la UE en sus conclusiones del 2009 instó a Cuba a ratificarlos, pero por el momento la demanda europea no ha sido correspondida. El documento también cita que el sistema judicial es según la Constitución independiente, pero que en la práctica está supeditado a la Asamblea Nacional y al Gobierno, y que la corrupción a gran escala es poco frecuente, pero no la pequeña corrupción, que es generalizada y socialmente aceptada[369].

---

[367] De paso el canciller también afirmó que «no le reconocemos autoridad moral ni política para criticar en materia de derechos humanos» y se refirió a la política de emigración europea, a la deportación de minorías, a la violenta represión de manifestantes y a la exclusión de los desempleados. *El Mundo*, «Cuba descarta normalizar relaciones con la UE si no elimina la posición común», 26/10/10, y *EL PAÍS*, «Cuba se resiste a normalizar sus relaciones con la UE», 28/10/10.

[368] Véase *European Commission*, «Republic of Cuba - European Union Country Strategy Paper And National Indicative Programme for the period 2011-2013», 24/03/10, extraído el 27/09/12 de: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_cu_csp10_en.pdf.

[369] Cuba ocupa el puesto 63 (de 180 países) en el índice de percepción de la corrupción de Transparency International del 2008 y 61 en el del 2011. Véanse los resultados disponibles de cada año en *Transparency International*, «Corruption Perceptions Index», extraído el 19/01/12 de:

Aparte de la posición común y del análisis estratégico por país, la UE no ha preparado ningún otro documento con una estrategia u hoja de ruta para fomentar la democracia en Cuba. Durante la revisión de la posición común en el 2006, algunos Estados miembros plantearon elaborar una estrategia a medio y largo plazo, pero dicha posibilidad fue finalmente desestimada porque, según Roy (2007), ciertos países —con España a la cabeza, que decidió restablecer las relaciones diplomáticas normales con Cuba en el 2007 e Irlanda y Francia más adelante[370]— no desearon que una estrategia redujera su campo de acción, afectara a sus planes de acercamiento con Cuba y pudiera proporcionar al régimen cubano una nueva excusa para atacar a la UE (como nueva «señal de guerra»[371]). Buck (2010: 11) apostilla que España buscó alternativas frente a la posición adoptada por países como la República Checa, que tan pronto como firmaban las conclusiones del Consejo sobre Cuba anunciaban no sentirse ligados a ellas y defendían una política más dura hacia el país.

El régimen cubano está totalmente institucionalizado (U.S. Senate, 2009: 2) y la diferencia entre «duros» y «blandos» es relativa porque, como señala Latell (2005), la cuestión de la sucesión estaba decidida, y Raúl Castro y otros militares de su confianza *de facto* han dirigido el país desde que Fidel se sometió a una operación quirúrgica en el 2005. El relevo oficial de Fidel por su hermano Raúl en febrero del 2008 confirmó además las expectativas de aquellos que no creían que la sucesión fuera a traer cambios significativos en materia de democratización. Las Fuerzas Armadas —que con el Gobierno de Raúl han reforzado su poder (Gratius, 2008: 6)— han adquirido un papel central en la gestión de sectores de la economía cubana fundamentales para la exportación y obtención de divisas, tales como el turismo y el azúcar (Comisión Europea Cuba 2010: 11) (Latell, 2003: 16-17)[372]. Esta situación más bien confirma que el Gobierno de Raúl Castro no reformará el sistema político, sino que tratará de liberalizar la economía para salvaguardar el régimen[373].

El análisis estratégico nacional sobre Cuba tampoco analiza la situación de la disidencia cubana, que es débil, está dividida, controlada estrechamente por el régimen[374], y ciertamente aislada al no tener fácil acceso al exterior o a medios de comunicación como Internet[375]. La represión del régimen ha sido muy eficaz para neutralizar todo tipo de

---

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi. Sin embargo, según los papeles del Departamento de Estado revelados por Wikileaks la corrupción está generalizada en la isla. Véase *EL PAÍS*, «EE.UU. retrata la corrupción en Cuba», 23/01/11.

[370] Entrevista 6, 23/07/08. El presidente Sarkozy envió a Cuba al antiguo ministro socialista Jack-Lang en febrero del 2009, como emisario especial, para explorar cómo reanudar el diálogo político y la cooperación con Francia. Francia no informó a sus socios de esta iniciativa y muchos se enteraron por la prensa. Véase *Libération*, «Sarkozy envoie Jack Lang à La Havane», 25/02/09; *Courrier International*, «Sarkozy fair du pied aux Castro», 5-11/03/09. Jack Lang ha realizado la misma tarea como emisario en Corea del Norte, *Le Point*, «Jack Lang en Corée du Nord», 09/11/09.

[371] Entrevista 1, 22/11/07, y *El Mundo*, «Nuevo Paso en el acercamiento bilateral - España, reactiva la cooperación con Cuba», 30/09/07.

[372] Sobre la militarización de los negocios en Cuba, véase también *EL PAÍS*, «Raúl Castro se refuerza con militares leales», 04/03/09, y «Cuba, negocio abierto», 30/03/09.

[373] Tras acceder a la jefatura del Gobierno, Raúl dejó claro que los cambios solo serían económicos y no políticos, para «preservar» el socialismo, no para destruirlo, y que «todo quedaba atado y bien atado». Véase *EL PAÍS*, «Raúl Castro apuesta por reformar la economía y el Partido Comunista en el VI Congreso», 17/04/11, y editorial «Atado y mal atado», 20/04/11.

[374] Véase un análisis de la situación de la disidencia política y de la represión a la que está sometida en Cuba en los informes anuales sobre los derechos humanos de Amnistía Internacional que examina la situación en Cuba, aunque la organización no ha podido visitar la isla desde 1988, en: http://www.amnesty.org/es/region/cuba.

[375] El uso de Internet está muy restringido y los cubanos pueden acceder a la Red solo en lugares públicos, como bibliotecas u hoteles. Dada esta situación, solo el 2,9 % de los cubanos (principalmente académicos, científicos y periodistas oficiales) tienen acceso al Internet. Cuba acusa al bloqueo norteamericano de ser la causa de que su uso no pueda ser generalizado a la población. Hasta el momento la conexión a Internet se hacía por satélite, pero

disidencia[376]. Así, Pérez-Stable (2006: 22) afirma que «los activistas pro derechos humanos, una pequeña sociedad civil independiente y otros opositores pacíficos constituyen una presencia simbólica y valiente pero, hasta hora, no pasan de eso». EE.UU. también considera que la disidencia es demasiado mayor, está dividida, controlada por el régimen, tiene poca representatividad social y se postula en cambio por la juventud cubana como fuente de cambio[377]. Rigoulot (2007: capítulo XVII) recuerda igualmente que cada vez que la disidencia ha tratado de organizarse mejor, el régimen ha respondido de forma brutal y expeditiva; por ejemplo, con el encarcelamiento de varios miembros del Proyecto Varela, que reunió en el 2003 cerca de 25.000 firmas (la constitución cubana solo exige 10.000) para solicitar la convocatoria de un referéndum para que la Asamblea Nacional aprobara cambios políticos. El régimen utiliza también los contactos de disidentes con países extranjeros para denunciar actividades «subversivas» y la continua injerencia norteamericana[378]. No obstante, Gratius (2010: 4) considera que tras el cesión de poder entre los hermanos Castro, «en lo político, Cuba es una sociedad más plural» y pone como ejemplo de esta situación el papel desempeñado por la iglesia católica en la negociación de la liberación de disidentes[379], el permitir que las Damas de Blanco puedan protestar en las calles de La Habana o que los jóvenes blogueros debatan en la Red el futuro del país. En Cuba no existen medios de comunicación independientes y solo se edita un diario nacional, *Granma*.

Por otro lado, la oposición al régimen fuera de Cuba, especialmente en Florida y en Nueva Jersey (donde viven 1,6 millones de cubano-estadounidenses) es influyente e instrumental para mantener el embargo económico, y tiene representantes en el Congreso y Senado norteamericanos. Sin embargo, su influencia dentro de Cuba es por el momento reducida, dado el alto grado de control del régimen, aunque la facilitación de los viajes y del envío de remesas a sus familiares en Cuba puede aportar significantes vehículos de vinculación para extender el descontento y demandar cambios no solo económicos, sino también políticos en la isla. La influencia y la unidad de la comunidad cubana en EE.UU. también están cambiando, como ha analizado Colvin (2008: 8); se ha vuelto más joven y demócrata y, por ello, más proclive al compromiso y la reconciliación con Cuba[380]. El peso electoral cubano en Florida, que representa un margen de 6-8 % del voto (Sweig, 2007b: 2), puede ser clave para las aspiraciones de cualquier candidato presidencial norteamericano, pero el Gobierno federal también debe tener en cuenta las exportaciones de productos agrícolas del

---

en febrero del 2011 un consorcio chino-francés instaló un cable submarino para permitir una conexión de banda ancha a la isla, que será gestionada por una empresa cubano-venezolana. Véase *EL PAÍS*, «Llega a Cuba el cable submarino de fibra óptica para ofrecer Internet de banda ancha», 10/02/11.

[376] Véase *EL PAÍS*, «El Gobierno cubano critica el informe de HRW que le acusa de represor», 20/11/09. Véase el informe mencionado en *Human Rights Watch* (2009b) que detalla la naturaleza y los métodos de la represión política en Cuba, incluida la norma «peligrosidad» del Código Penal cubano, que permite la detención preventiva o «predelictiva» de opositores.

[377] Véanse *EL Mundo*, «Washington desconfía de la disidencia cubana por no renovarse, 16/12/10, y *EL PAÍS*, «EE.UU. apuesta por la juventud cubana frente a la vieja disidencia», 16/12/10.

[378] *EL PAÍS*, «Cuba acusa a EE.UU. de alentar a la disidencia a cometer actos subversivos», 03/07/08.

[379] Gracias a la mediación española y de la Iglesia católica cubana, el Gobierno de Cuba liberó a todos los opositores encarcelados en la «Primavera Negra» del 2003, y 115 expresos políticos (de 126 liberados), junto con 650 familiares, fueron acogidos en España. Ahora bien, a pesar de su papel de interlocutor para la liberación de los presos políticos en Cuba, existen dudas sobre el rol activo de la Iglesia católica cubana en pos de la democracia. Así, según los documentos del Departamento de Estado norteamericano revelados por Wikileaks, la Iglesia cubana es sumisa frente al régimen cubano y solo se preocupa de mejorar su posición como organización. Véase *EL PAÍS*, «La Iglesia católica ha capitulado», 23/01/11.

[380] Véanse EL PAÍS, «Fidel sigue al mando… en Miami», 30/03/08, también describe la pluralidad del exilio cubano en Miami y afirma que, por primera vez, el Partido Demócrata desafía el predominio republicano sobre los tres escaños de congresistas cubano-americanos. Véase también *International Herald Tribune*, «U.S. policies toward Cuba expected to change soon», 06/04/09, y *The Economist*, «Gentil does it», 09/05/09, sobre los cambios de posición de la comunidad cubano-americana a favor de la reconciliación.

Medio Oeste, que siguen progresando y han convertido a EE.UU. en el quinto socio comercial de Cuba. Pérez-Stable (2005: 5) y Colvin (2008: 9) han citado igualmente encuestas que revelan que la comunidad cubana en Miami está cambiando de opinión con respecto al embargo y que si el 78 % lo apoyaba en 1997, en el 2000 era un 60 % y en el 2007 un 57,7 %[381]. El presidente Obama también obtuvo un 35 % de los votos de los cubano-estadounidenses en las elecciones de noviembre del 2008, el mejor resultado alcanzado por un demócrata desde 1976, y entre ellos, el 70 % apoyaban la eliminación del embargo, y el 78 %, la supresión de las restricciones en los viajes a Cuba[382].

El diálogo político y actividad de los actores europeos más relevantes

Cuba y la UE no han establecido un acuerdo de cooperación pero han mantenido reuniones de diálogo político a varios niveles desde los años noventa, que solo fueron interrumpidas durante el período 2003-2008 como resultado de las medidas adoptadas por el Consejo en el 2003[383]. El diálogo entre la UE y Cuba ha abarcado temas múltiples, como la cooperación económica, científica y cultural, la emigración, cuestiones de medio ambiente y los derechos humanos. En este último aspecto, la UE siempre ha hecho saber su posición sobre los derechos humanos y comunicado su inquietud por la situación de los prisioneros políticos y la falta de libertad de expresión en la isla. El diálogo sirve además para que la UE discuta con Cuba de primera mano el estado de sus relaciones y los progreso alcanzados, y para preparar las evaluaciones periódicas que hacen los Estados miembros de la posición común.

El diálogo entre la UE y Cuba nunca ha sido fácil y Cuba ha tratado de condicionar las reuniones[384]. Por ejemplo, en el 2005, cuando la UE planteó reanudar el diálogo político tras suspender las medidas del 2003, Cuba puso cuatro condiciones para restablecer el diálogo, en particular: (1) eliminar la posición común; (2) suprimir las medidas adoptadas en el 2003; (3) renunciar a discutir la situación de Cuba en las reuniones bilaterales UE y EE.UU. y (4) no apoyar más resoluciones sobre la situación de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra[385]. La UE rechazó estas condiciones y Cuba tuvo que ceder y aceptar su reanudación por medio de una nota el 3 de septiembre del 2008, tras lograr únicamente —«como una «rectificación necesaria»— el levantamiento de las medidas y constatar que el diálogo «se ofrecía con carácter incondicional y no discriminatorio»[386]. Por tanto, la estrategia de presión y desafío cubano no funcionó, y el régimen no tuvo más remedio que aceptar las propuestas de distensión, «normalización» de las relaciones y de cooperación brindadas por la Comisión Europea y por países como España[387] y Francia. La reacción

[381] Los datos de otra encuesta de diciembre del 2008 confirman esta tendencia al mostrar que el 44 % de los votantes registrados y el 53 % de los no registrados se oponían a la continuación del embargo y el 72 % de los votantes registrados y el 78 % de los votantes no registrados pensaban que el embargo no había funcionado (Pacual y Huddleston, 2009). Estos datos han sido corroborados en un reciente informe del Atlantic Council - Adrienne Arsht Latin America Center, cuyos sondeos han mostrado por ejemplo que un 63% de los encuestados en Florida están a favor de normalizar o mejorar las relaciones de EE.UU. con Cuba. Véase el informe del Atlantic Council, «US-Cuba: A New Public Survey Supports Policy Change», extraído el 12/02/14 de: http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/2014cubapoll/US-CubaPoll.pdf; Véase la noticia en *EL PAÍS*, «Un sondeo a favor de restaurar relaciones con Cuba reaviva el debate en el Congreso» y « La mayoría en EE UU apoya normalizar las relaciones con Cuba», 11/02/14.

[382] Véase *EL PAÍS*, «La ventana de Raúl», 10/03/09.

[383] Algunos Estados miembros también han sido muy activos. Por ejemplo, Hare (2008: 2) señala que solo en el caso del Reino Unido, entre el 2001 y el 2004 tuvieron lugar siete visitas a nivel ministerial y varios ministros cubanos visitaron Londres.

[384] «Cuba te dice lo que se puede hacer y no». Entrevista 20, 16/05/13.

[385] Entrevista 5, 23/07/08.

[386] *EL PAÍS*, «Cuba acepta iniciar un diálogo político con la UE», 17/09/08.

[387] Antes de reanudar el diálogo político con la UE en París, el canciller Pérez Roque visitó al ministro Moratinos en Madrid en un encuentro en el que se discutió una posible ayuda española para la reconstrucción de la isla y la

cubana puede explicarse por la difícil situación económica de la isla, aún más deteriorada tras los cuantiosos daños causados por los huracanes que la asolaron en otoño del 2008[388], el alza de los costes de los alimentos —Cuba importa el 80 % de sus alimentos— y del petróleo, la caída del precio del níquel, la disminución de los subsidios venezolanos y un contexto internacional aún complicado por la crisis económica y financiera mundial (MAEC, 2012:13) [389].

Tras la reanudación del diálogo político y de la cooperación en París el 16 octubre del 2008[390], —en una reunión a la que asistieron el ministro francés de Asuntos Exteriores, Bernard Kouchner como representante de la Presidencia rotatoria de la UE, su homólogo checo, Karel Schwarzenberg, el comisario de Desarrollo y de Ayuda Humanitaria, Louis Michel, y el canciller cubano Felipe Pérez Roque—, la UE y Cuba han mantenido reuniones de diálogo político con carácter anual a nivel ministerial y restablecido el diálogo a otros niveles, como los de director político o técnico, para evaluar el estado de las relaciones y desarrollar la cooperación. En estas reuniones, Cuba siempre ha demandado la retirada de la posición común europea.

El diálogo político entre la UE y Cuba también incluye organizaciones de cooperación multilaterales de la UE con los países de Latinoamérica y del Caribe, como las cumbres EU-LAC, el diálogo entre la UE y Cariforum y UE-Grupo de Río, aunque obviamente las cuestiones de Cuba no son tratadas específicamente en estos foros multilaterales. Otro foro a destacar es el grupo ACP, del que Cuba es miembro desde el 2000. No obstante, Cuba solo ha asistido a las reuniones del grupo como invitado u observador porque no ha firmado aún el Acuerdo Cotonú a pesar de haber solicitado su entrada en dos ocasiones, a principios del 2000 y en enero del 2003 (Portela, 2010: 108). En la primera ocasión, Cuba retiró su solicitud porque apreció negativamente que la UE apoyara una resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en abril del 2000 contra la situación política en la isla, y que la troika de la UE planeara un viaje a Cuba para discutir la solicitud, aduciendo que ningún otro país candidato a entrar en el grupo ACP había sido sometido a un examen previo similar (Hare, 2008: 5) (Portela, 2010: 109). En la segunda ocasión, en el 2003, la solicitud quedó invalidada por la represión del régimen durante la «Primavera Negra» y la adopción de las medidas de la UE de ese mismo año.

La Comisión Europea ha desempeñado un papel clave en el diálogo político entre la UE y Cuba, como intermediaria o actor propio, y en general ha adoptado un papel más conciliador, aliándose con las posturas de países como España o Francia, que han buscado —cuando las circunstancias lo han permitido— impulsar la presencia de la UE en Cuba, normalizando las relaciones sin más condicionantes que los aplicados a otros países con una situación política similar, e incrementar la ayuda para la cooperación. La Comisión se ha

---

cancelación de la deuda cubana con España. Ambos ministros también hablaron de una posible visita del presidente Zapatero a la isla que nunca llegó a concretarse. Véase *EL PAÍS*, «Moratinos ofrece a Cuba un plan de reconstrucción», 14/10/08, y «España estudia un plan de apoyo a Cuba de casi 400 millones», 15/10/08.

[388] Según estimaciones, los daños equivalieron al 20 % del PNB anual cubano o al 100 % de las exportaciones anuales de Cuba, y generaron tres millones de desplazados. Además, Cuba perdió 700.000 toneladas de alimentos y tuvo que utilizar sus reservas estratégicas de alimentos. Véase *op. cit.* 368: 10 y 19. Cuba solicitó a EE.UU. que suspendiera el embargo seis meses para paliar los daños de los huracanes. EE.UU. descartó esa posibilidad y ofreció ayuda humanitaria que Cuba aceptó.

[389] Véase también *European Commission*, «Republic of Cuba - European Union, Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2011-2013», 24 March 2010, extraído el 14/06/11 de: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_cu_csp10_en.pdf.

[390] *EL PAÍS*, «Europa reclama a La Habana progreso en el respeto a los derechos humanos», 17/10/08; *Le Figaro*, «L'Europe et Cuba reprennet langue à Paris», 18-19/10/08.

postulado además a favor de eliminar la posición común. Así, durante su segundo viaje a Cuba, en marzo del 2008, el comisario de Ayuda al Desarrollo, Louis Michel, expresó su deseo de alcanzar un compromiso positivo con Cuba y expuso su intención de convencer a los Estados miembros de que levantaran las medidas, ya que su mantenimiento era un obstáculo para normalizar las relaciones[391]. Más adelante, con ocasión del diálogo político a nivel ministerial entre la UE y Cuba el 11 mayo del 2009, el comisario Michel afirmó que era partidario de suprimir la posición común[392]. Su sucesor, Karel de Gucht, también declaró en una visita a Cuba en noviembre del 2009 que «era muy importante que Cuba y la UE reemplazaran por un acuerdo negociado la posición común, que condicionaba las relaciones entre los Veintisiete a los avances democráticos y de la situación de los derechos humanos en la isla», y pidió un «gesto» del régimen en materia de derechos humanos para convencer a los Estados miembros[393]. Asimismo, la entonces comisaria de Relaciones Exteriores, Ferrero-Waldner, manifestó que las medidas debían ser levantadas[394], para autorizar la reanudación de la ayuda a la cooperación europea, e incluso añadió que Cuba estaba «en un momento de transición y era importante tener una política de acercamiento»[395]. Esta línea de actuación ha sido mantenida por la alta representante de la UE, Ashton, que durante su audiencia de confirmación en el Parlamento Europeo en enero del 2010, cuestionó la «eficacia» de la posición común y abogó por el diálogo con las autoridades cubanas[396]. Además Ashton aplaudió en marzo del 2011 la liberación de los últimos dos prisioneros políticos del grupo de los 75 encarcelados en el 2003 y de otros tantos, reconoció la labor realizada por la iglesia católica cubana y el Gobierno de España en este sentido, animó al Gobierno cubano a proseguir con este proceso y seguir avanzando hacia el pleno respeto de los derechos humanos, y reiteró la intención de la UE de proseguir su diálogo con las autoridades cubanas y apoyar mejoras en las condiciones de vida del pueblo cubano[397].

La Comisión ha buscado igualmente desarrollar el diálogo con las autoridades cubanas; primero, con su subdelegación (que dependió de la Delegación en la República Dominicana) y, después, tras el restablecimiento del diálogo político y de la cooperación en el 2008, con la apertura de una delegación en La Habana. La UE también ha tratado de mantener una política de diálogo y «puertas abiertas» con la disidencia cubana y los jefes de misión han creado un grupo de derechos humanos[398], pero estos contactos han estado más asociados con la política

[391] Véase *European Commission*, «Commissioner Michel looks forward to positive engagement with Cuba», Press Release, IP/08/391, 06/03/08, extraído el 07/06/11 en: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/391&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en y *La Vanguardia*, «Michel propondrá a la UE que levante las sanciones a Cuba», 09/03/08.

[392] *El PAÍS*, «Cuba insiste en que no hay presos políticos en la isla», 12/05/09.

[393] *El PAÍS*, «La UE pide a Cuba "gestos" en materia de derechos humanos», 04/11/09. La visita de De Gucht fue la «quinta» de un comisario europeo desde que se suspendieran las medidas en el 2008. *Le Soir*, «De Gucht en mission européenne à La Havane», 29/09/09.

[394] *El Mundo*, «Los Veintisiete pactan eliminar las sanciones a Cuba, pero piden que haya más reformas», 20/06/08.

[395] *El Mundo*, Entrevista a Benita Ferrero-Waldner, «Ashton ha hecho un magnífico trabajo, tiene todo mi apoyo», 21/11/09.

[396] *El Mundo*, «Ashton afirma que la UE debe replantearse su política con Cuba», 03/12/09, «Ashton cuestiona la política de la UE con Cuba pero cree difícil cambiarla», 11/01/10, y «Ashton cuestiona la fría política de la UE hacia Cuba», 12/01/10.

[397] Véase *Consejo de la UE*, «Statement by the High Representative, Catherine Ashton, on the release of political prisoners in Cuba», A 122/11, 23/03/11, extraído el 4/07/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/120282.pdf.

[398] Entrevista 20, 16/05/13. Véase también *Parlamento Europeo*, «Pregunta Parlamentaria de Francisco Sosa Wagner (NI), Asunto: Violación de los derechos humanos en Cuba - Respuesta de la alta representante/vicepresidenta Ashton en nombre de la Comisión», E-9957/10, 09/02/11, DO C 265 E, 09/09/2011, extraída el 01/10/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-9958&language=ES.

general de defensa de los derechos humanos que con la promoción de la democracia y, por ejemplo, las reuniones no han sido sistemáticas ni llevadas a cabo cada vez que un comisario europeo ha visitado la isla[399]. En otros casos, las reuniones con la disidencia han sido de segundo orden. Por ejemplo, en su primer viaje a Cuba en el 2007, el ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, evitó reunirse con los disidentes (aunque sí lo hizo un alto diplomático) y suscitó una resolución crítica del Parlamento Europeo[400], y en otro viaje en el 2009, la solicitud de Alemania, la República Checa o Lituania de que clarificara la posición del Gobierno español[401]. Asimismo cabe resaltar que, en contraste con el tradicional enfoque *bottom-up* de la política europea de democratización —que busca fortalecer la sociedad civil—, la UE ha adoptado un enfoque *top-down*, como señala Gratius (2005), que privilegia el diálogo con las autoridades cubanas. De esta forma, el diálogo con la disidencia ha sido limitado y no ha obtenido un reconocimiento oficial, quizás al no existir realmente partidos políticos o por no estar aquella suficientemente estructurada, lo que dificulta su interlocución con las autoridades europeas.

El Parlamento Europeo también es partícipe en el diálogo con Cuba, adoptando resoluciones y planteando preguntas al Consejo y a la Comisión para condenar la situación de los derechos humanos y de la democracia en Cuba; por ejemplo, con la resolución de condena contra el régimen cubano tras la muerte del disidente Orlando Zapata, adoptada por una gran mayoría en marzo del 2010[402]. La posición del Europeo depende de la mayoría ideológica que domine la legislatura, y los diferentes grupos políticos y nacionales están divididos[403], y

[399] El antiguo comisario Louis Michel se reunió con disidentes durante su viaje a Cuba en la primavera del 2005 —tras la suspensión temporal de las medidas del 2003—, pero estas fueron primordialmente contactos para interesarse por la situación de los derechos humanos y no tuvieron resultados concretos, como la liberación de presos políticos. En su segunda visita en marzo del 2008[399], en su tercera en octubre del 2008[399], y en su cuarta visita en abril de 2009[399], Louis Michel no se reunió con ningún disidente. Véanse *Le Monde,* «L'UE tente un dialogue avec La Havane qui exige la levée des sanctions», 12/03/08; *EL PAÍS*, «Europea reanuda tras cinco años de vacío la cooperación con Cuba», 24/10/08; *Abc*, «Louis Michel llega a Cuba sin los disidentes en su agenda», 18/03/09, y *EL PAÍS,* «Europa no quiere quedarse atrás en una eventual transición cubana», 19/03/09.

[400] Véase *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, sobre Cuba,* P6_TA(2007)0288, de 21/06/07, extraída el 05/09/08 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2007-0288+0+DOC+WORD+V0//ES.

[401] Véanse *EL PAÍS*, «Moratinos viaja a Cuba para profundizar el diálogo político y abrir las puertas de la UE», 17/10/09, y *El Mundo*, «Varios países de la UE piden a España que precise su política hacia Cuba», 28/10/09.

[402] Véase *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los presos políticos y de conciencia en Cuba», P7_TA(2010)0063, 11/03/10, extraída el 08/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0063&language=ES&ring=P7-RC-2010-0169. La resolución, que también exigía la liberación de todos los presos políticos, no hizo mención alguna al mantenimiento de la posición común europea, ya que con ello no hubiera conseguido el apoyo del grupo socialista. El PSOE tuvo que rectificar y dejar claro que el Gobierno español seguía demandando la eliminación de la posición común. Véanse *El Mundo*, «El PSOE rechaza normalizar las relaciones con cuba en Estrasburgo», 11/03/10; *EL PAÍS*, «Jáuregui rectifica y dice ahora que España sí desea eliminar la posición común de la UE ante Cuba», 11/03/10. El régimen cubano reaccionó atacando la postura del Parlamento Europeo y elogió a los grupos de izquierda que rechazaron la resolución, véase *El Mundo,* «Cuba acusa a la UE de ofrecer "aliento a los mercenarios"», 13/03/10.

[403] Por ejemplo del grupo popular español, más crítico durante la etapa de Zapatero y ahora menos durante la etapa gubernamental de Rajoy. Entrevista 20, 16/05/13. Véase también como ejemplo la explicación del voto a la resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo del 2010, sobre la situación de los presos políticos y de conciencia en Cuba, en la que los grupos políticos del Parlamento Europeo explican sus posiciones sobre las relaciones entre la UE y Cuba, extraído el 26/09/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100311&secondRef=ITEM-009&language=ES&ring=P7-RC-2010-0169#4-114; y el comunicado de prensa del Partido Popular Europeo en demanda del mantenimiento de la posición común tras su revisión en octubre del 2010, en: «Cuba: EPP welcomes EU decision to keep Common Position, despite recent revisionist efforts from the Spanish Government», 25/10/10, extraído el 11/07/11 de:

aunque, en general, no se ha desmarcado de la línea marcada por la posición común europea, siempre ha sido más firme que la Comisión o el Consejo en la defensa de los derechos humanos y de la sociedad civil cubana (Peñalver-García, 2010: 5) (Gratius, 2011: 697), como queda por ejemplo reflejado en la atención particular dada a la disidencia cubana a la hora de conceder el Premio Sájarov de Derechos Humanos[404].

La influencia del Parlamento ha estado condicionada de igual forma por la falta de relaciones formales entre la UE y Cuba, por lo que no existen delegaciones interparlamentarias o las comisiones mixtas que permitan un diálogo entre parlamentarios, salvo las reuniones de las comités parlamentarios conjuntos, como en la asamblea UE-ACP o UE-LAC, en cuyas reuniones Cuba tiene muchos países simpatizantes. Pese a ello, no han faltado iniciativas de europarlamentarios para estrechar, por un lado, los lazos con Cuba y para condenar, por otro, los abusos autoritarios. Así, dentro del Parlamento, el Grupo de Amistad y Solidaridad con el Pueblo de Cuba aboga por la normalización de las relaciones con Cuba[405] y, aunque el grupo no tiene carácter oficial, ha realizado varias visitas para entrevistarse con las autoridades. Otras iniciativas relevantes son la Asociación Internacional Cuba-Europa en Progreso[406], constituida por socialistas cubanos y europeos, y el viaje en febrero del 2008 del entonces líder del grupo socialista y, más adelante, presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, para proponer la apertura de una sede de la Fundación Friedrich Ebert[407]. En otros casos, y siempre a título personal o de visita privada, la acogida dada por las autoridades cubanas ha estado supeditada a la intención de los parlamentarios de reunirse con grupos opositores, y las autoridades no han dudado en denegar su entrada en el país[408].

En referencia a las posiciones de los Estados miembros, Gratius (2006) (2010) identifica cuatro grupos de países cuyas posiciones son de difícil conciliación: (1) los «abogados de los derechos humanos» (países escandinavos y Holanda, cuya posición no está motivada por cuestiones ideológicas, sino por valores y principios generales); (2) los «comprometidos» (España, Bélgica, Portugal, Francia e Italia, que favorecen el diálogo y marcan distancias con la dura estrategia norteamericana); (3) los «atlantistas» (Reino Unido, Alemania y Austria, que mantienen una posición de distancia crítica con el Gobierno cubano) y, por último, (4) los «duros» o «anti-castristas convencidos» (la República Checa y países del Este que comparten la postura norteamericana, en gran medida dada su experiencia con regímenes comunistas) (Gratius, 2006: 2). De todos ellos, España ha sido el Estado miembro más activo y principal impulsor de las principales iniciativas en asuntos relacionados con Cuba a nivel europeo, tanto de la posición común de 1996 como de las cuatro medidas tomadas en el 2003 y su levantamiento en el 2008 (Hare, 2008) (Gratius, 2011).

---

http://www.epp.eu/press.asp?artid=1481&fullview=1.

[404] La disidencia cubana ha recibido el premio tres veces: Oswaldo Payá Sardiñas en el 2002; las Damas de Blanco en el 2005[404], y Guillermo Fariñas en el 2010[404]. Más información sobre los Premios Sájarov en: http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=es&id=42.

[405] Véase más información sobre sus actividades en: http://www.gruposur.eu.org/Documentos-conferencia.html.

[406] Véase; http://www.cuba-europa.org/default.asp?page=Cuba_Europa.

[407] *El Mundo*, «La Unión Europea intenta relanzar sus relaciones con Cuba», 21/02/08. La Fundación Friedrich Ebert está ligada a los socialistas alemanes.

[408] Buck (2010: 12) estima que las autoridades cubanas aplican un doble rasero incluso en el tema de las entrevistas entre políticos occidentales con la oposición porque cuando le conviene no duda en permitir estos encuentros; por ejemplo, a la subsecretaria de Estado adjunto para el Hemisferio Occidental, Bisa Williams, en su visita a la isla en el 2009. Véase también *El Mundo*, «Cuba detiene a periodistas y políticos europeos que habían ido a un congreso por la democracia», 21/05/05, o más recientemente, al eurodiputado socialista español y entonces presidente de la delegación del PE para las relaciones con Mercosur y miembro de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamérica, Luis Yáñez, lo que suscitó una queja formal del Ministerio de Asuntos Exteriores español. Véase *EL PAÍS*, «Cuba justifica la expulsión de Yáñez porque su visita "no era inocente"», 06/01/10, y *El Mundo*, «Cuba expulsa sin explicaciones a un eurodiputado crítico del PSOE».

Las posiciones de los Estados miembros cambian además, principalmente por razones de orden doméstico. Por ejemplo, desde su llegada al poder, en marzo del 2004, el Gobierno español de Rodríguez Zapatero trabajó para modificar o eliminar la posición común y alcanzar un acuerdo de cooperación con Cuba durante la presidencia española de la UE en el primer semestre del 2010, argumentando «que la diplomacia del canapé ya no la defendía ningún miembro de la UE»[409]. El viraje de la postura española desde la política del presidente Aznar a la del presidente Zapatero no ha sido únicamente ideológico, sino también estratégico y comercial. Venezuela o China han desbancado a España como socio comercial preferente de Cuba y restado su influencia y vinculación. Cuba es un importante mercado para las exportaciones españolas en el continente, tradicionalmente el sexto, por detrás de México, Brasil, Venezuela, Argentina y Chile, y en el 2008 se convirtió incluso en el tercer mercado español por detrás de México y Brasil (MAEC, 2012b)[410]. Sin embargo, el gobierno socialista de Zapatero no fue capaz de conseguir el acuerdo unánime necesaria para eliminar la posición común en la UE. Como declaró la portavoz adjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, La Habana no había hecho lo esperado «en materia de derechos humanos» y, «en esas condiciones, no fue posible dar un nuevo paso adelante»[411]. Los Gobiernos de Alemania, Suecia y la República Checa también apoyaron el mantenimiento de la posición común[412]. Por otra parte, como señala Gratius (2006) (2011), estas diferencias —que también se dan dentro de los Estados miembros (en España entre populares y socialistas) y que las últimas ampliaciones de la UE a 27 Estados miembros han acentuado— son llamativas porque Cuba solo es un socio relativamente importante para España.

6.3.2. La estrategia de vinculación

El desarrollo económico y las relaciones comerciales

La UE es un actor económico clave para Cuba y los países de la UE han estado siempre entre los principales socios comerciales de Cuba, llegando representar hasta un tercio del comercio total cubano[413]. Las relaciones comerciales han prosperado incluso durante el período en el que la UE adoptó medidas contra Cuba[414], y son muy favorables a la UE. No obstante, en los últimos años el volumen de intercambios comerciales ha estado disminuyendo debido a la crisis económica mundial y, en particular, a la crisis de la economía cubana, y si el volumen total comercial de Cuba con la UE era de 1.839 millones de euros en el 2006, en el 2009 fue de 1.172,6 millones de euros, aunque en el 2010 el volumen creció a 1.396 millones de euros[415]. Asimismo, el número de empresas mixtas en el país ha disminuido casi a la mitad en la última década, lo que demuestra que la isla ha perdido atractivo para el inversor extranjero[416].

---

[409] Cita en *El Mundo*, «Moratinos pide cambiar la posición común de la UE al no dar resultados», 24/03/10.
[410] España, por lo tanto, podía beneficiarse de la normalización total de las relaciones aprovechando su posición como socio preferente de Cuba en la UE.
[411] Véase *Radio Francia Internacional*, «UE y Cuba discuten sobre la posición europea hacia la isla», 10/06/10.
[412] Pero su posición se ha flexibilizado tras la llegada al poder del presidente Obama y la reorientación de la política norteamericana. Entrevista 20, 16/05/13. Véase *EL PAÍS*, «Cuba acoge con frialdad la apertura de la Unión Europea», 27/10/10.
[413] Véase más información en: http://eeas.europa.eu/cuba/index_en.htmlas.
[414] Entre el 2002 y el 2006 el comercio (exportaciones e importaciones) entre Cuba y la UE creció una media anual del 7,7 %.
[415] Véanse las estadísticas comerciales con la UE en Cuba en *European Commission*, «Cuba's Trade Balance with Main Partners, 2006», 24/08/07, y «Cuba's Trade Balance with Main Partners, 2009», DG Trade, 17/03/11.
[416] El número descendió de más de 400 a 230 en estos años, de los cuales el 51 % tenían capital europeo. Véase *FRIDE*, «Visiones Académicas Europeo-Cubanas sobre Economía, Desarrollo y Cooperación», Informe de Actividad, 22-23/09/08, extraído el 15/09/11 de:

En los últimos años Venezuela ha remplazado a la UE como primer socio comercial de Cuba y en el 2010 representaba el 35,2 % del volumen comercial cubano, por delante de la UE, con el 18,9 %, y China, con el 11,9 %. La posición comercial de la UE con Cuba ha cambiado notablemente en los últimos años y, si en el 2006 la UE representaba el 36 % del volumen comercial total de Cuba, y ocupaba la primera posición tanto en el apartado exportaciones como en el de importaciones, Venezuela ya ocupaba el 32,5 % y la UE el 19,7 % en el 2009. China desbancó también a España en el 2005 como segundo socio comercial de Cuba y se ha convertido en el segundo acreedor de Cuba (tras Venezuela) con una deuda calculada en 3.800 millones de euros (MAEC, 2012: 13). Estos datos ilustran la reorientación comercial que ha realizado Cuba a favor de Venezuela y China en detrimento de la UE y España, con ello la pérdida de vinculación europea con Cuba. Asimismo, cabe destacar que, a pesar del embargo comercial[417] que ha impuesto a la isla desde 1961, EE.UU. se ha convertido en uno de los primeros socios comerciales de Cuba tras el levantamiento de las exportaciones de alimentos, productos agrícolas y farmacéuticos al país en el 2002[418]. En suma, el comercio de Cuba con sus primeros seis socios comerciales en el 2010 fue el siguiente:

Tabla 6.2. Volumen comercial de Cuba con sus principales socios (2010)

Comercio total	Mill. €	%	Exportaciones	Mill. €	%	Importaciones	Mill. €	%
Venezuela	2601,0	35,2	China	530,5	26,8	Venezuela	2756,7	29,4
EU27	1396,0	18,9	Canadá	481,0	24,3	EU27	1684,5	18,0
China	880,0	11,9	EU27	288,4	14,6	China	1411,3	15,1
Brasil	345,8	4,7	Venezuela	155,7	7,9	Canadá	795,3	8,5
Canadá	314,3	4,3	Guayana	64,1	3,2	Brasil	400,0	4,3
EE.UU.	306,2	4,1	Belice	61,3	3,1	EE.UU.	306,4	3,3

Fuente: Cuba's Trade with Main Partners (2010), DG Trade, European Commission, 2012.

Por otra parte, el peso comercial de Cuba para la UE es insignificante, el 0,1 % del comercio total, lo que manifiesta un desequilibrio muy significativo en la importancia dada por cada uno a las relaciones comerciales bilaterales. Cuba se beneficia además del Sistema comunitario de Preferencias Generalizadas (SPG), que permite a los productos cubanos el acceso al mercado europeo en condiciones preferenciales, y esta ventaja nunca ha sido retirada temporalmente, como a Myanmar entre los casos estudiados.

Con relación a los principales bienes, las exportaciones cubanas se centran en níquel y cobalto (tercera reserva del mundo), pero el valor del níquel cayó un 80 % en el 2008[419]. El turismo es también una fuente muy importante de divisas y la isla recibe más de dos millones

---

http://www.fride.org/publicacion/528/visiones-academicas-europeo-cubanas-sobre-economia,-desarrollo-y-cooperacion.

[417] Cuba y otros actores emplean a menudo el término «bloqueo» para designar al embargo comercial norteamericano, pero Cuba puede comerciar con el resto del mundo aunque EE.UU. haya tratado de restringir las inversiones con las leyes Torricelli en 1992 y Helms-Burton en 1996 referidas con anterioridad.

[418] A expensas de productos europeos y canadienses. Las exportaciones estadounidenses deben ser aprobadas expresamente por las autoridades norteamericanas y pagadas al contado.

[419] Véase Entrevista a Carmelo Mesa-Lago, *EL PAÍS*, «El Gobierno cubano usa el embargo para encubrir sus errores», 12/04/09.

de visitantes al año, principalmente canadienses (900.000) y británicos (200.000), una cifra que podría multiplicarse si el Congreso norteamericano decidiera levantar las restricciones a los viajes de sus ciudadanos[420]. Las remesas de divisas de cubanos en el exterior son muy importantes para la economía del país, y han pasado de cerca de 800 millones de dólares en 1998 a situarse entre 1.500 y 2.000 millones de dólares en el 2010 (MAEC, 2012b: 9).

En cuanto a la situación económica de Cuba, el análisis estratégico europeo de Cuba de marzo del 2010 realiza un estudio completo de la situación y expone que el índice de desarrollo humano del país es alto, superior a la media de la región caribeña, pero que las condiciones de vida son difíciles y la economía atraviesa muchas dificultades, pues su modelo de desarrollo no ha funcionado tal como han reconocido sus líderes[421]. En efecto, en enero del 2009 Raúl Castro advirtió que la revolución —que en esos momentos celebraba su 50.º aniversario— estaba autodestruyéndose[422] e iba camino de acabar con dos grandes logros, los mejores resultados en educación y sanidad de los países en vías de desarrollo (Garrett, 2010)[423]. Cuba es prácticamente insolvente desde el 2008, año en que su déficit comercial se disparó un 65 %, (14.000 millones de dólares de importaciones, frente a solo 3.700 millones de dólares de exportaciones), y aunque en teoría el 80 % de la población activa trabaja para el Estado, el 40 % se encuentra en el paro o subempleada (a niveles similares a los alcanzados después del fin de los subsidios rusos), según las cifras oficiales, el paro representa tan solo el 2 o 3 % de la población demandante de empleo (Garrett, 2010: 66-68)[424]. Cuba importa además el 80 % de sus alimentos y el 75 % de sus tierras laborables están en desuso (Garrett, 2010: 66-68) (*The Economist*, 2012: 7). Cuba tampoco tiene acceso a financiación internacional desde su moratoria unilateral de pago de la deuda en 1986, no es miembro de instituciones financieras internacionales, como el FMI, el Banco Mundial o el Interamericano de Desarrollo, incluido por deseo propio[425]. Finalmente, como señala Domínguez (2009: 1), Cuba «carece de una trayectoria confiable de su propio crecimiento económico sin financiación externa», lo que explica que el régimen haya reorientado en unos pocos años sus relaciones económicas y políticas hacia Venezuela y China (Sánchez Egozcue y Cordoví, 2008), y que ambos países cumplan un papel de «vinculación negativa» fundamental para la supervivencia del régimen, tal como la Unión Soviética en décadas pasadas.

Por otro lado, las tímidas reformas económicas de los años noventa nunca pretendieron calcar la liberación económica emprendida por China y Vietnam, y el régimen ha tratado con frecuencia de «ahogar cualquier intento de avance de una clase empresarial con excesivas trabas burocráticas e impuestos» (Bremer, 2006: 53). Las medidas de reforma económica —en particular 313 líneas directrices— anunciadas durante el VI Congreso del Partido Comunista Cubano en abril del 2011 y recogidas en el documento programático «Lineamiento de la Política Económica y Social[426]», tampoco anuncian una ambiciosa apertura o liberalización

[420] Cuba recibe aproximadamente 160.000 turistas cubano-estadounidenses cada año y, según cálculos conservadores, el número podría elevarse a dos millones si se levantaran las restricciones completamente. Véase *EL PAÍS*, «Cuba espera la lluvia de dólares», 24/03/09.

[421] Véanse *EL PAÍS*, «Fidel Castro: "El modelo cubano ya no funciona ni siquiera para nosotros"», 08/09/10 y «Raúl Castro: "O rectificamos o nos hundimos"», 18/12/10; *The Atlantic*, «Fidel: "Cuba Model Doesn't Even Work For Us Anymore"», 09/09/10; *Le Figaro*, «Quand Fidel doute du castrisme», 10/09/10; *The Economist*, «The demise of the free lunch», 10/10/09.

[422] *EL PAÍS*, «Raúl Castro anuncia tiempos duros y pide más austeridad a los cubanos», 29/12/08, y «Raúl Castro advierte del riesgo de que la revolución cubana se autodestruya», 02/01/09.

[423] *The Economist* (2012: 6) afirma incluso que el nivel de desigualdad en Cuba, en términos de coeficiente Gini, es aproximadamente de 0.5, un dato similar a la media de Latinoamérica, lo que derrumba uno de los grandes mitos de la revolución, la igualdad económica alcanzada.

[424] Véase también *op. cit.* 361: 11 y 17.

[425] Por ejemplo, Cuba abandonó el Banco Mundial en 1960.

[426] Véase el documento con fecha de 18/04/11, extraído el 01/07/11 de:

política, sino que vislumbran, quizás, el inicio de una estrategia china o vietnamita de liberalización económica sin reforma política. En este sentido, Gratius (2010: 4 y 5) afirma que «el modelo de control político con economía mixta que representa Vietnam sería el que más se acerca a las visiones futuras del régimen cubano» y considera que, si la UE quiere seguir el modelo de relación que tiene con este país, «debería reemplazar la condicionalidad democrática del *do-ut-des*[427] por un diálogo político sobre los derechos humanos y un acuerdo de cooperación». La situación económica cubana puede dar además otro vuelco si las exploraciones de petróleo y gas en las aguas cubanas confirman la existencia de importantes reservas que permitan su explotación (Pascual y Huddleston, 2009).

La cooperación económica con la UE y los Estados miembros

La cooperación económica entre la UE y Cuba ha sido limitada e intermitente para haberse convertido en un factor significativo de las relaciones entre ambos. Cuba sigue siendo el único país de Latinoamérica sin un acuerdo de cooperación bilateral con la UE, por lo que la ayuda recibida no está sujeta a los condicionantes que tienen los acuerdos de la UE con terceros países, como la cláusula de defensa de los derechos humanos. La UE ha reiterado en repetidas ocasiones su disposición a negociar con Cuba un plan de cooperación en el marco del Acuerdo de Cotonú, pero solo si las circunstancias políticas lo permiten y los Estados miembros se ponen de acuerdo[428]. Así, el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 encargó a la Comisión negociar un Acuerdo de Cooperación con Cuba y el comisario de Relaciones Exteriores Manuel Marín visitó el país para explorar si el régimen cubano estaba realmente interesado en un acuerdo. Marín llegó a la conclusión que Cuba no lo estaba y la Comisión decidió no presentar una propuesta al Consejo (Buck, 2010: 4). Fidel Castro dejó clara la negativa cubana a cualquier condicionante en sus relaciones bilaterales con la UE en el 2003, al poner fin a la cooperación tras la adopción de medidas de la UE[429].

La cooperación entre la UE y Cuba se inició en 1993, en plena crisis por la pérdida de subsidios que Cuba recibía de la Unión Soviética (Latell, 2005: 194), y ha sido relativamente reducida, aproximadamente 215 millones de euros desde 1993 al 2013 (esto es, casi 11 millones al año), de los cuales un poco más de la mitad han sido en ayuda alimentaria. En el 2003 la ayuda para la cooperación fue suspendida tras la imposición de las medidas adoptadas por la UE, pero esta continuó financiando algunos proyectos a través de ONG en las áreas de cooperación cultural y cohesión social (Buck, 2010: 8-9)[430]. La cooperación se restableció, pero de forma muy limitada, en el 2008 mediante una declaración conjunta de la Comisión Europea y Cuba[431]. En la declaración, ambos acordaron reanudar la cooperación «sobre el

---

http://www.actaf.co.cu/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=219&cf_id=24.
Las reformas de «actualización» incluyen medidas para facilitar la iniciativa privada, la eliminación de medio millón de empleos públicos, facilitar el empleo por cuenta propia, acabar con las restricciones para viajar, eliminar la doble circulación de moneda y facilitar el acceso a bienes de consumo, como la compra de electrodomésticos, ordenadores o teléfonos móviles. Véanse *EL PAÍS*, «Cuba, en busca de un modelo», 16/04711 y «Fidel Castro pide que se cambie «lo que haga falta», 19/04/11.

[427] Fórmula de reciprocidad que significa «yo te doy y tú me das»,

[428] Entrevista 6, 23/07/08.

[429] Entrevista 1, 22/11/07. Y según Buck (2010: 9) justificando su decisión de la siguiente manera: «Tanto fastidio por tan poca plata».

[430] Véase también, *op. cit.* 368, pág. 26.

[431] La declaración fue firmada en La Habana por el comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria Louis Michel y el ministro de Asuntos Exteriores cubano, Felipe Pérez Roque. Véase *Comisión Europea*, «Declaración sobre la reanudación de la cooperación entre la Comisión Europea y la República de Cuba», 23/10/08, extraído el 24/06/11 de:
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/declaration_LM_cuba_ES_FR.pdf, y «Comunicado de prensa», IP/08/1578, 24/10/08, extraído el 24/06/11 de:

tratamiento recíproco y no discriminatorio de las partes, el estricto apego y respeto a la soberanía de los Estados, la no intervención en asuntos internos, el respeto a su independencia política, la conveniencia mutua y en función de las prioridades establecidas por el país receptor», lo que excluyó cualquier actividad de signo político que pudiera molestar a las autoridades cubanas, como la promoción de los derechos humanos y de la democracia, y establecieron que la ayuda fuera «canalizada a través de los diferentes socios elegibles y por los canales apropiados», esto es del régimen[432]. Más adelante, la Comisión y las autoridades cubanas establecieron que la cooperación «estuviera dirigida a promover el desarrollo económico y científico-técnico», excluyendo de nuevo cualquier actividad de democratización. De este modo, la UE ha adoptado proyectos de cooperación por un valor superior a 50 millones de euros desde el 2008, principalmente en ayuda alimentaria (28 millones), para paliar la destrucción ocasionada por los huracanes que asolaron la isla en el 2008 (12 millones), en los ámbitos de cultura, educación y sociedad civil, y proyectos en el área de medio ambiente (3 millones)[433]. Para el período 2011-2013 la UE ha presupuestado 20 millones de euros para la cooperación específica con Cuba e identificado tres objetivos prioritarios: seguridad alimentaría, medio ambiente y cambio climático e intercambio de expertos, formación y becas. Asimismo, Cuba puede recibir ayudas de otros programas europeos de cooperación temáticos y regionales. Esta cooperación, como deja muy claro el análisis estratégico por país, no está condicionada y no implica ningún cambio en la posición de la UE hacia Cuba[434]. Por otro lado, la UE planea apoyar proyectos para la defensa de los derechos humanos, pero solo en el ámbito de los derechos civiles, como los de las mujeres, de colectivos homosexuales y de la infancia[435]. La UE no tenía previsto financiar proyectos de apoyo para la oposición política o la libertad de prensa como en el caso de Belarús[436].

Hasta el momento, la UE no ha estudiado la posibilidad de imponer sanciones políticas o comerciales a Cuba, que afectarían a sus relaciones bilaterales con los Estados miembros. Esta posibilidad es remota mientras persistan las diferencias entre los Estados miembros sobre cómo llevar la democracia a la isla. Además, Cuba ha firmado una veintena de acuerdos de cooperación y desarrollo con países de la UE, y principalmente con España, de la cual recibió ayuda incluso durante el período de suspensión de la cooperación de la UE con Cuba. La ayuda española[437] ha sido también superior a la europea, y entre los años 2003 y 2007 concedió 45 millones de euros a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y 38 millones de euros en ayuda descentralizada (de regiones e universidades) —por lo tanto, muy por encima de la ayuda europea o de cualquier otro Estado del continente[438]— pero como la ayuda europea, no promueve la democratización. Esta

---

http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1578&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en

[432] Véase declaración conjunta en la que se identifican preliminarmente las áreas de trabajo y las modalidades para la cooperación, 26/11/08, extraída el 24/06/11 de: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU-Cuba-Joint%20declaration-261108_FR.pdf.

[433] Véase *op. cit.* 368, pág. 26-27.

[434] *ibíd*.: 6.

[435] *ibíd.*: 27.

[436] Véase un listado de proyectos financiados por la UE en Cuba entre el 2007 y el 2011, en la que no figuran ningún proyecto de corte «político» en la base de datos de subvenciones de EuropaAid en: http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries/index.cfm?lang=fr&mode=SM&type=grant.

[437] Véanse los datos de la ayuda a la cooperación de España, de otros Estados miembros y países y de las agencias de la ONU en Comisión Europea (2010: 28-30).

[438] La OECD calcula que España es el mayor donante de ayuda al desarrollo a Cuba entre sus miembros y ha concedido una media de 32,94 millones de dólares a Cuba cada año en ayuda al desarrollo entre el 2005 y el 2010; la UE, 9,74 millones; Bélgica, 4,10 millones, y Alemania, 3,4 millones. En este período EE.UU. ha proporcionado más ayuda al desarrollo —15,37 millones de dólares de media cada año— que la UE. Véanse

situación puede explicar en parte el escaso interés cubano para concluir un acuerdo de cooperación con la UE mientras pueda recibir ayuda bilateral de los Estados miembros con menos condicionantes[439].

La cooperación con EE.UU., Venezuela, China, Brasil, Rusia y multilateral

EE.UU. y la UE comparten en general objetivos de democratización y han establecido un diálogo sobre la promoción de la democracia[440], pero en el caso de Cuba no tiene en común ni métodos ni instrumentos de actuación, aunque haya habido un mayor entendimiento desde el segundo mandato del presidente Bush[441]. Asimismo, la UE y EE.UU. libran cierta competencia por la influencia en Cuba, como afirmó el ministro español Moratinos en junio del 2009, alegando que la iniciativa española para la normalización de relaciones con Cuba era debida a que «la UE no podía quedarse atrás frente a otros países del entorno de Cuba, y ante la nueva actitud de la Administración de Barack Obama»[442].

EE.UU. y Cuba no tienen relaciones diplomáticas plenas y sus relaciones han sido conflictivas desde la revolución cubana. En general, EE.UU. ha buscado un cambio de régimen por varios medios y ha llevado a cabo una política de presión, injerencia y aislamiento que, «en vez de cumplir sus objetivos, ha contribuido perversamente a minar el bienestar del pueblo cubano y ha erosionado la capacidad e influencia de Estados Unidos en Cuba y en América Latina» (Pascual y Huddleston, 2009: 1). La ley Helms-Burton de 1996[443], las restricciones para viajar y enviar divisas del 2003 y el Informe de la Comisión de Apoyo a una Cuba Libre del 2004[444] pusieron de manifiesto que la política norteamericana es proclive a intervenir de manera más directa que la europea, y EE.UU. ha llegado a presionar hasta a la Comisión Europea[445] para tratar de aislar a Cuba. Durante el mandato del presidente Bush hijo, el Informe de la Comisión de Apoyo propuso incluso una línea más intervencionista que hasta «dio pie a la suposición de que algunos sectores de la Administración Bush contemplaban una acción militar que apurara la transición» (Pérez-Stable, 2005: 5). No obstante, las autoridades estadounidenses despejaron cualquier duda, afirmando que el futuro de Cuba debía ser determinado por el pueblo cubano, y que «no se podía imponer una solución

---

OECD, «Cuba - Official Development Assistance (OEDC/DAC Data)», Beneficiary View, 13/04/11 /y 09/11/12, extraídos el 14/09/12 y 15/10/12, respectivamente, de: http://www.aidflows.org/.

[439] Véase un ejemplo de esta argumentación en: *Repercusiones económicas de la posición común europea sobre Cuba* de Francisco Calderón, extraído el 08/06/11 de: http://www.sodepaz.org/antigua/cuba/PosicionComun_UECuba.pdf.

[440] Véase la declaración *Promoting Peace, Human Rights and Democracy Worldwide* de la Cumbre EU-EE.UU. de 30 abril del 2007 que incluye numerosos ejemplos, http://www.eurunion.org/partner/summit/Summit20070430/Pol&SecurIssues.pdf.

[441] Entrevista 1, 22/11/07.

[442] Véase *EL PAÍS*, «La UE refuerza su diálogo con cuba pero insiste en la liberación de presos políticos», 15/06/09.

[443] La Ley Helms-Burton estadounidense, denominada oficialmente Ley de la Libertad Cubana y Solidaridad Democrática, pretende imponer sanciones económicas y prohibir la entrada a dirigentes de las empresas extranjeras que operen o inviertan en Cuba. La UE nunca ha aceptado la extraterritorialidad de la ley por dañar sus intereses económicos, y adoptó medidas legales en 1996 para proteger a sus empresas. El presidente Clinton solo aceptó firmar la ley si se le permitía suspender su aplicación. Al final, la UE y EE.UU. llegaron a un acuerdo en la cumbre bilateral de Londres de mayo de 1998 por la cual la UE no denunciaba la ley norteamericana ante la OMC y EE.UU. suspendía su aplicación. Los presidentes Bush y Obama han suspendido su aplicación repetidamente, conscientes de los problemas que le ocasionaría a EE.UU. con sus aliados europeos y canadienses; Véanse French (2009: 15), Buck (2010: 5).

[444] http://www.cafc.gov/rpt/2004/c18166.htm. El informe fue actualizado en el 2006. Véase http://www.cafc.gov/documents/organization/68166.pdf.

[445] Según *La Vanguardia*, un alto funcionario norteamericano llamó al presidente de la Comisión Europea Durão Barroso para tratar de persuadirlo de que la visita del comisario Michel en marzo del 2008 era inoportuna, «Cuba se abre al exterior y recompone lazos con la UE», 08/03/08.

política desde fuera, ni desde EE.UU. ni desde otro país», pero que también «era imprescindible que el pueblo cubano pudiera elegir su futuro»[446]. EE.UU. mostró su desacuerdo con el levantamiento de las medidas europeas impuestas en el 2003[447] y ha cuestionado que el levantamiento de la posición común pudiera impulsar un cambio positivo en Cuba en materia de derechos humanos[448].

Con todo, la política norteamericana no ha dado fruto y el embargo —que dificulta el desarrollo de vínculos más estrechos como propondrían Levitsky y Way—, dura ya casi medio siglo y no ha logrado su objetivo último, el fin del régimen autoritario, como reconocía un informe del Senado en febrero del 2009 (U. S. Senate, 2009, 2), que consideraba que restringía la capacidad de influencia norteamericana y que obligaba a EE.UU. a observar los acontecimientos como un «espectador impotente»[449]. Asimismo, como señalan Malamud (2009: 2) y Malamund y García Encina (2010: 4), el caso de Cuba es «paradigmático», «al haberse convertido en la vara de medir» o «punto central» de las relaciones entre algunos gobiernos de América Latina con Estados Unidos.

Ante esta situación, EE.UU., al igual que la UE, ha estado replanteándose sus relaciones y considerando cómo desarrollar una política de vinculación e influencia hacia Cuba más adecuada, poner en práctica su poder blando, pero sin por ello levantar el embargo en su totalidad o modificar significativamente su posición[450]. El presidente Obama ha dado algunos pasos de distensión[451], tratando de reorientar la política norteamericana mediante medidas para la promoción del diálogo con las autoridades cubanas y de vinculación con la población, tales como restablecer el diálogo sobre la emigración, eliminar ciertas restricciones de los cubanos norteamericanos para visitar la isla, enviar dinero a esta, o permitir que las empresas de telecomunicaciones americanas hagan negocios en Cuba[452]. Obama también ha dejado vacante la plaza de coordinador de Comisión de Apoyo a una Cuba Libre (French, 2009: 39) y el senador J. Kerry ha solicitado la congelación de los programas de democratización de la Agencia USAID en Cuba, que alcanzaron más de 150 millones de dólares, hasta que demostrara su eficacia, haciéndose eco de las numerosas críticas que la gestión del programa ha suscitado[453]. Sin embargo, la respuesta de Cuba ha sido fría y, aunque

---

[446] Véase *US Department of State*, «U.S. Policy Toward Cuba», 23/08/06, extraído el 08/06/11 de: http://merln.ndu.edu/archivepdf/ARA/State/71070.pdf.

[447] *Le Figaro*, «Washington regrette la normalisation de l'UE avec Cuba», 21-22/06/08.

[448] *EL PAÍS*, Entrevista a Arturo Valenzuela, secretario de Estado Adjunto de EE.UU. para América Latina, «No vamos a dictar cátedra a nadie», 07/02/10.

[449] *Washington Post*, «Lugar, GOP Senate Report Urge Fresh Look at Relations With Cuba», 21/02/09; *Le Monde*, «A Washington, un rapport du Congrès constate l'échec de l'embargo américain contra Cuba», 25/02/09.

[450] Como defiende el propio informe del Senado (U. S. Senate, 2009). Véase también un comentario sobre el informe en *Time*, «Changing U.S.-Cuba Policy», 24/02/09.

[451] Según el ministro Moratinos, siguiendo la senda tomada por España en 2004. *El PAÍS*, «Moratinos asegura que Obama sigue la política española hacia Cuba», 10/06/09.

[452] Véase más información sobre la reorientación de la política norteamericana hacia Cuba en *U.S. Department of State*, «Fact Sheet, U.S. Relations With Cuba», 21/06/12, extraído el 04/10/12 de: http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2886.htm. La Administración norteamericana ha argumentado que la reducción de las restricciones para viajar a Cuba sirve para desarrollar una sociedad civil cubana más independiente y facilitar el intercambio de información entre ambos países. Véase *EL PAÍS*, «Estados Unidos suaviza las restricciones para viajar a Cuba», 15/01/11.

[453] Véase *U.S. Senate Committee on Foreign Affairs Relations*, «Chairman Kerry Delays Additional Spending On Democracy Promotion Programs In Cuba», SFRC Communications, 202-224-3468, 01/04/11, extraído el 13/07/1 de: http://foreign.senate.gov/press/chair/release/?id=057ef982-8a12-465b-b313-20d924b03793. Véase la propuesta de democratización en Cuba que hizo USAID solicitando 20 millones de dólares adicionales, y que propició la postura de J. Kerry, extraído el 13/07/11 de: http://www.thehavananote.com/sites/thehavananote.newamerica.net/files/USAID%20FY2010%20Cuba%20spending%20plan.pdf. Según un estudio de la Cuban American National Foundation de marzo del 2008 citado por

ha aceptado las propuestas de diálogo en asuntos como la emigración o la lucha contra la droga, el régimen cubano valoró las medidas insuficientes porque solo restablecían otras ya en vigor durante la presidencia de Clinton y porque, a fin de cuentas, el embargo seguía en pie[454]. EE.UU. no tiene la intención de modificar sustancialmente su política de presión mientras no haya una mejora tangible de los derechos humanos en la isla[455], aunque con otros países gobernados por un partido comunista y con serios poblemos de derechos humanos haya normalizado sus relaciones, como con China en 1979 o Vietnam en 1995.

El apoyo económico y político de Venezuela a Cuba es fundamental para el mantenimiento del régimen de los hermanos Castro, y las relaciones entre ambos Gobiernos han sido muy estrechas. La reorientación de las relaciones entre los dos países fue posible tras la victoria de Hugo Chávez en diciembre de 1998 y el deseo de este de estrechar lazos entre ambos países y hacer frente común a la política exterior norteamericana en Latinoamérica. Venezuela y Cuba firmaron en octubre del 2000 un Convenio Integral de Cooperación y, en diciembre del 2004, el Tratado de Comercio de los Pueblos para desarrollar las relaciones comerciales y de cooperación en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que el propio Hugo Chávez ha impulsado[456]. El convenio se renovó y reforzó en el 2010 y encuadra numerosas áreas de cooperación, como educación, cultura, deportes, agricultura, ahorro energético, minería, informática, telecomunicaciones y la formación de directivos y cuadros. Como resultado, Venezuela se ha convertido en pocos años en el principal socio comercial de Cuba, con un intercambio cercano a 3.000 millones de dólares, proporcionando, por ejemplo, 98.000 barriles de petróleo diarios a precios preferenciales a Cuba[457]. A cambio, Cuba ha enviado a miles de médicos a Venezuela y entrenado y operado con las fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia venezolanos[458].

French (2009: 12), la mayoría de los fondos para la democratización de USAID pagaron gastos operativos y de representación y en estudios e informes, y menos del 17 % de los fondos llegaron a Cuba. Véase *The Cuban American National Foundation*, «Findings and Recommendations on the Most Effective Use of USAID-CUBA Funds Authorized by Section 109(a) of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Helms-Burton) Act of 1996», March 2008, extraído el 13/07/11 de:
http://www.usaengage.org/storage/usaengage/Publications/2008_03_usaid_funds_canf_report.pdf.

[454] *The Economist*, «It takes two to rumba», 18/04/09; *El Mundo*, «Cuba ve "insuficiente" la apertura de Obama», 18/01/11.

[455] Según EE.UU., los pasos dados por Cuba han sido insuficientes para cambiar la política norteamericana. Véanse las declaraciones de un portavoz del Departamento de Estado norteamericano, «We made a big initial effort, but got nothing back», en *The Economist*, «Honeymoon cancelled», 06/03/10.

[456] El ALBA es un proyecto del presidente venezolano Hugo Chávez con el que pretende hacer frente al modelo neoliberal norteamericano y a sus intentos de establecer una zona de libre comercio que cubra todo el continente americano. La Alianza fomenta las relaciones entre sus integrantes mediante el Tratado de Comercio de los Pueblos. En la actualidad, nueve países forman parte de la Alianza: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, Honduras, Ecuador, San Vicente y las Granadinas, y Antigua y Barbuda. Más información en:
http://www.alianzabolivariana.org/index.php.

[457] Mesa-Lago (2007: 12) calcula que el envío de petróleo venezolano a Cuba representa un subsidio equivalente a 1.700 millones de euros. Como afirman autoridades cubanas, «nos gusta ordeñar la vaca venezolana»; Entrevista 6, 23/07/08. Raúl Castro es consciente de esta dependencia creciente y ha mantenido contactos con otros países, como Brasil, Guinea Ecuatorial y Angola, para diversificar sus suministros de crudo. Véase *Nuevo Herald*: «Esperan una relación diferente con Caracas», 20/02/08.

[458] Según el portal de la Alianza Bolivariana, Cuba ha enviado a Venezuela más de 30.000 médicos y establecido más de 6.500 consultorios médicos y 3.000 de odontología. Véase:
http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=7096. Garrett (2010: 69) afirma que Cuba ha enviado a 126.321 médicos y enfermeras a más de 103 países, y que de los 73.000 médicos registrados en la isla, 37.266 estaban trabajando en el extranjero en el 2010. Véanse también los cables diplomáticos norteamericanos sobre este tema filtrados por Wikileaks en *EL PAÍS*, «Los espías cubanos actúan por libre en Venezuela y despachan con Chávez», 30/11/10.

China también se ha convertido en un socio importante para Cuba, casi superando a la UE como segundo socio comercial del país tras haber firmado desde el 2004 importantes acuerdos comerciales bilaterales, principalmente en el sector financiero y petrolero, que han quintuplicado los intercambios en unos pocos años[459]. China ha ofrecido igualmente asesorar a Cuba en el proceso de reforma económica[460]. Por su parte, el Gobierno cubano ha dado prioridad a la compra de productos industriales y de consumo chinos, lo que ha convertido a China en el tercer proveedor de Cuba y el primer receptor de exportaciones cubanas[461]. La relación con China tiene, no obstante, claros límites y, como afirma Mesa-Lago, «el problema es que no hay capacidad productiva. China ha sido muy estricta: quiere relaciones económicas basadas en la inversión y comercio, no en subsidios»[462]. Además, el crecimiento de la inversión china en Cuba no es un caso único en Latinoamérica, sino una tendencia general, sobre todo en materias primas[463].

Cuba también ha cortejado a países como Brasil o Rusia en aras de diversificar sus apoyos en el exterior. En el caso de Brasil, el presidente brasileño Luiz Inácio Lula viajó a Cuba en octubre del 2008 para formalizar la cooperación bilateral entre ambos países y su papel ha sido instrumental para que Cuba regresara a las cumbres regionales de Mercosur, y a la Cumbre de América Latina y el Caribe, que tuvieron lugar en Brasil en diciembre del 2008 (y en este último caso, en la que no participaba desde el 2000)[464]. Brasil también se ha convertido en el segundo socio comercial latinoamericano de Cuba, y sus relaciones comerciales crecieron un 58 % entre el 2006 y el 2007 (Hatre, 2008: 12), pero son todavía limitadas, un 4,3 % del comercio total en el 2010.

En el caso de Rusia, Cuba ha tratado de restablecer sus relaciones políticas y comerciales con el país. El presiente ruso Medvédev viajó a La Habana en noviembre del 2008 y Raúl Castro a Moscú en febrero el 2009, y ambos países firmaron un acuerdo de cooperación estratégico por el cual Rusia ofreció a Cuba créditos por valor de 20 millones de dólares y 25.000 toneladas de grano[465]. Sin embargo, las relaciones comerciales no han despegado y Rusia solo acaparó el 2,3 % del volumen comercial total de Cuba en el 2010. Rusia ha seguido el ejemplo de China y su relación con Cuba se rige por paramentos pragmáticos[466] y relaciones basadas en la inversión y comercio, no en subsidios o en ideología. En estas circunstancias, Cuba no tiene divisas para comprar las materias primas de Rusia —como el petróleo— y este país no dispone de los bienes de consumo exportables que fabrica China, por lo que las relaciones no parece que vayan a desarrollarse a corto plazo.

La política de democratización necesita, además, la cooperación multilateral para contrarrestar la influencia de países que apoyan a los regímenes autoritarios, como es el caso de Venezuela y China con Cuba. Cuba tiene relaciones comerciales con más de 180 países del mundo y ha perseguido el reconocimiento internacional y la legitimación del régimen

[459] Véase *EL PAÍS*, «Pekín y La Habana estrechan lazos económicos y políticos», 19/11/08.
[460] Mesa-Lago (2007: 13) y *EL PAÍS*, «Cuba y China consolidan su alianza estratégica», 09/06/11.
[461] Más información sobre las últimas estadísticas comerciales disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122460.pdf
[462] Entrevista a Carmelo Mesa-Lago, *EL PAÍS*, «El Gobierno cubano usa el embargo para encubrir sus errores», 12/04/09.
[463] Véase, por ejemplo, un análisis de esta situación en: *Revista CEPAL*, «El «efecto China» en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina», N.º 103, 19/04/11, extraído el 04/10/12 de: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/43080/RVE103Jenkins.pdf.
[464] Véase *EL PAÍS*, «Cuba regresa a las cumbres regionales de la mano de Lula», 17/12/08.
[465] Véase *The New York Times*, ««Russia and Cuba Take Steps to Revive a Bond», 30/01/09.
[466] Tal como expuso el presidente Putin en un reciente encuentro con Raúl Castro en Moscú. Véase *Comunicado Embajada de la Federación de Rusia en la República de Cuba*, «Vladímir Putin se reúne con Raúl Castro en las afueras de Moscú», 11/04/12, extraído el 05/10/12 de: http://www.cuba.mid.ru/es/index.html.

mediante una política diplomática bilateral y multilateral muy activa, tratando de actuar en todos los foros internacionales posibles para denunciar la hostilidad norteamericana y contrarrestar su posición e influencia contra el régimen; por ejemplo, buscando que los países de la ONU condenen el embargo norteamericano de la isla[467], y procurando protagonismo propio en el Movimiento de los Países no Alineados[468] —que presidió en 2006-2007— y en el denominado G-77 de países en vías de desarrollo[469]. Asimismo, Cuba y Venezuela han promovido organizaciones multilaterales latinoamericanas propias, como ALBA o el Grupo de Río, en aras de suplantar o socavar los trabajos de otras organizaciones panamericanas, como la Organización de Estados Americanos (OEA), en la cual EE.UU. es muy influyente[470]. En noviembre del 2008, Cuba se reintegró en el Grupo de Río, organización de países latinoamericanos en la que no participa Estados Unidos. En junio del 2009 la OEA decidió cancelar la suspensión de Cuba de la organización —que estaba en vigor desde 1962— después de que EE.UU. aceptara esta posibilidad como medida de distensión, pero Cuba rechazó su reintegración para no suscribir los principios de la OEA; entre otros, la Carta de Democracia que han firmado sus miembros[471].

6.3.3. La estrategia de seguridad

Cuba no representa una amenaza para la seguridad de la UE y, por lo tanto, la seguridad no es un elemento importante en la relación entre la UE y Cuba, salvo en el caso de que se produjera un cambio de régimen o una transición a la democracia de forma violenta. En contraste con la situación y posición europea, la seguridad ha sido un problema significativo para EE.UU. durante la guerra fría y en la actualidad el diálogo con Cuba en materia de la emigración ilegal y el tráfico de drogas es sustancial para los interesas de seguridad norteamericanos (Leo Grande, 2006[472]) (U.S. Senate, 2009). EE.UU. también tiene una base militar en el sur de la isla, Guantánamo, que se ha convertido en un centro de detención militar para presuntos terroristas islámicos, y un símbolo de la anacrónica posición de EE.UU. hacia Cuba denunciado por el Gobierno de Castro en repetidas ocasiones (Hare, 2010). Asimismo, Cuba figura desde 1982 en la lista del Departamento de Estado de países que patrocinan el terrorismo[473], a pesar de que Fidel Castro anunciara en 1992 que ya no apoyaba la lucha armada de grupos rebeldes en el extranjero. En realidad, Cuba sigue en la lista por razones de orden político interno y no necesariamente por méritos propios[474]. No obstante, tanto Cuba

---

[467] Desde hace dos décadas, la Asamblea General de la ONU adopta anualmente una resolución en la que demanda el final del embargo, que los países de la UE también apoyan. EE.UU. vota, evidentemente, siempre en contra. Véase por ejemplo *Centro de Noticias de la ONU*, «Cuba: Asamblea General reitera condena a embargo», 28/10/12, extraído el 05/10/12 de: http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=16910.

[468] Véase más información en: http://www.nam.gov.za/.

[469] Más información en: http://www.g77.org/doc/.

[470] Fidel Castro declaró tras ser derogada la suspensión que la OEA era «cómplice de todos los crímenes contra Cuba, «un cadáver político» y reiteró su indiferencia ante la OEA. Véase *Le Soir*, «Cuba au coeur des Amériques», 04/06/09, y *EL PAÍS*, «La OEA levanta la sanción que excluye a Cuba desde 1962», 04/06/09.

[471] Véase la resolución de la OEA por la cual Cuba es readmitida en *OEA*, «Resolución sobre Cuba, Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 3 de junio del 2009», extraída el 05/10/12 de: http://www.oas.org/columbus/docs/CubaAGSpa.doc**.** Véase la entrevista al secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, que explica las razones de Cuba para no reintegrarse a la OEA en el diario colombiano *El Tiempo*, «Secretario general de la OEA analiza principales desafíos de la región», 12/04/12.

[472] Véase *Leo Grande, W.M.* , «Las *relaciones futuras de Cuba con Estados Unidos»,* en Pérez-Stable (coord.) (2006).

[473] Véase *U.S. State Department,* «Chapter 3 - State Sponsors of Terrorism, Report Coutry Report on Terrorism 2011», 31/07/12, extraído el 05/10/12 de: http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/195547.htm

[474] Véase Sullivan, M. (2005)., «Cuba and State Sponsors of Terrorism List, Congressional Research Service Report», No. RL 32251, Washington, 13/05/05, citado por French (2009: 29) y extraído el 13/07/11 de: http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL32251.pdf .

como EE.UU. mantienen detenidos a ciudadanos de cada país respectivo por delitos de terrorismo y espionaje cuya suerte está bajo negociación[475].

6.4. Conclusión

La UE ha tratado de llevar a cabo una política de compromiso constructivo con Cuba en aras de promover la democratización de la isla. Para ello, adoptó una posición común en 1996 y ha puesto en práctica varios de sus instrumentos de influencia y vinculación, como el diálogo político y la ayuda para la cooperación, pero nunca ha adoptado sanciones políticas o económicas, y las medidas del 2003 fueron más de deslegitimación que de castigo. La UE es un actor muy relevante para Cuba, como socio comercial, como contrapeso a la presión política norteamericana, pero la presión o incentivos que ha utilizado han sido muy limitados y Cuba ha rechazado sistemáticamente las críticas europeas a la situación de los derechos humanos y de la democracia, y sus propuestas de vinculación. Así pues, a pesar de que el diálogo político es el instrumento preferente de democratización de la UE, la doble estrategia de diálogo con Cuba que intenta, por un lado, promover la apertura política y económica del régimen y, por otro, exigir la liberación de todos los presos políticos y el respeto a los derechos humanos, ha sido infructuosa en términos de democratización. La liberalización política y la transición hacia la democracia nunca se han producido, lo que pone de manifiesto que las premisas sobre las cuales la UE ha desarrollado una política de influencia y vinculación con Cuba no se han materializado, mientras que Cuba ha podido granjearse el apoyo y la vinculación negativa necesaria de Venezuela o China para la supervivencia del régimen autoritario.

Asimismo, la política europea hacia Cuba ha sido adaptada según la evolución política de la UE y Cuba, alternando el compromiso constructivo con la presión diplomática, y tras la última revisión significativa de la posición común, con el levantamiento de las medidas adoptadas en el 2003, la UE ha realizado una nueva oferta de vinculación para promover el cambio democrático en Cuba. No obstante, esta nueva oferta no significa un cambio de política, como subrayan Bayo y Gratius (2008), sino una vuelta a la política de compromiso constructivo anterior a la aprobación de las medidas del 2003, y una formalización de diálogo político ya establecido de manera oficiosa con Estados miembros como España. De nuevo, la suerte de la posición común está «totalmente» en las propias manos de las autoridades cubanas, tal como le espetó la canciller alemana, Ángela Merkel, al presidente español Rodríguez Zapatero, durante la discusión sobre la posición común en el Consejo Europeo de noviembre del 2009 (Buck, 2010: 14)[476]. Tanto la UE como Cuba parecen haberse convertido en «prisioneros» de la posición común[477], unos porque no son capaces de obtener la unanimidad necesaria para decidir su levantamiento, y otros porque siguen exigiendo su derogación sin haber iniciado un mínimo proceso de apertura política. Frente a esta situación, no extraña que la UE haya optado por no volver a condicionar sus relaciones mediante

[475] Cuba mantiene detenido al contratista norteamericano Alan Gross desde el 2009 por «abastecer ilegalmente» de equipos de comunicación a opositores a la revolución y EE.UU. a cinco agentes cubanos, «los cinco héroes», tanto uno como los otros acusados de espionaje. Véase *U.S. Department of State*, «Statement on Sentencing of Alan Gross», Press Statement, Philip J. Crowley, Assistant Secretary, Bureau of Public Affairs, 12/03/11, extraído el 05/10/12 de: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/03/158235.htm. Amnistía Internacional ha solicitado la revisión del caso de «los cinco héroes»; Véase Amnistía Internacional, Noticias, «Amnistía Internacional pide que se revise el caso de «los cinco cubanos», 13/10/10, extraído el 05/10/12 de: http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/amnistia-internacional-pide-que-se-revise-el-caso-de-los-cinco-cubanos.

[476] Buck (2010) reproduce esta cita del artículo de opinión de Marifeli Pérez-Stable en *Miami Herald*, «Europe might take another step back», 11/02/10.

[477] Entrevista 20, 16/05/13.

posiciones comunes y opte en la actualidad por las conclusiones del Consejo como instrumento político preferente, para fijar su acción exterior con terceros países.

En Cuba todavía no se ha iniciado un proceso de democratización, pero el relevo de Fidel por su hermano Raúl, y las reformas liberalizadoras que este último ha promovido están levantado expectativas de cambio más profundo. Dado que no está todavía claro cómo evolucionará el régimen, urge concretar una acción diplomática más realista que permita unificar mejor todas las posturas de los Estados miembros, aplicar instrumentos de actuación factibles, y acordar una estrategia conjunta o complementaria con EE.UU., todo ello para superar el *impasse* actual y aumentar la vinculación y la influencia europea en Cuba. Así, como sostiene Human Rights Watch (2009b: 9), es evidente que, si la UE y EE. UU. trabajan juntos, tienen más posibilidades de éxito que si lo hacen por separado, porque la política fragmentada y contradictoria que han mantenido «ha permitido que el Gobierno cubano continúe evadiendo las presiones y desviando las críticas».

En fin, la evaluación de los ejes de actuación de la política europea en Cuba se puede resumir de la siguiente manera:

Tabla 6.3. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Cuba

Eje de actuación	Capacidad	Resultados obtenidos
Estrategia de influencia		
Análisis estratégico nacional	Neutra	Considera la mala situación de los derechos humanos pero no el autoritarismo del régimen, y no es operativo en términos de democratización
Diálogo político	Neutra	Normalizado y regular, pero de baja intensidad tras el levantamiento de las medidas en el 2008. La presión diplomática para la democratización ha sido limitada
Estrategia de vinculación		
Relaciones comerciales y liberalización económica	Limitada	La UE es el segundo socio comercial, pero Cuba tiene un grado de dependencia muy alto con Venezuela y en menor medida con China
Cooperación económica con la UE	Limitada	No hay un AAC en vigor. Financiación muy reducida y no centrada en la democratización, sino en la ayuda alimentaria y la cohesión social
Cooperación económica con Venezuela, EE.UU., China y multilateral	Remota	Vinculación estrecha con Venezuela. EE.UU. aplica una presión diplomática considerable, que refuerza al régimen. Cuba es un actor multilateral muy activo
Estrategia de seguridad		
Seguridad para la UE	Neutra	Factor no significativo para la acción de la UE, pero sí para EE.UU. (aunque más como asunto de política interior)

CAPÍTULO 7. GUINEA ECUATORIAL

Tabla 7.1. Indicadores de Guinea Ecuatorial

Indicadores básicos[478]		
Población	Entre 700.000 y un millón de habitantes	
Superficie	28.051,46 km²	
Renta per cápita	18.028 $ (2008)	
IDH (n.º orden mundial)	136	
Indicadores de democracia y de derechos humanos (2010)		
***Freedom House* - Índice de Libertad**	No libre: Derechos políticos, 7; libertades civiles, 7 desde el 2008. Derechos políticos, 6; libertades civiles, 6 en el 2001-2002. Derechos políticos, 7; libertades civiles, 6 entre el 2003 y el 2008 (Índice de 1, más libre, a 7, menos libre)	
Polity IV Authoritarian Index	- 5 (1995-2010);-7 (1970-1992) (de 10, máxima democracia, a -10, máximo autoritarismo)	
EIU - Índice de Democracia	1.84 (10, más libre, a 0, menos libre)	
Indicadores comerciales (2010)[479]		
Principales socios comerciales de Guinea Ecuatorial, incluida la UE, y cuota	UE27 (37,9 %); EE.UU. (23,1 %); China (10,2 %); Corea del Sur (6,6 %); Canadá (6,4 %); Brasil (5,5 %)	
Principales socios comerciales de Guinea Ecuatorial por país (en millones de dólares)	Exportaciones: EE.UU. (2.291); Italia (963); España (954); Canadá (652); China (598); Brasil (509); Francia (371). Importaciones: China (456); EE.UU. (271); España (298); Francia (234); Reino Unido (175);	
Posición Guinea Ecuatorial como socio comercial de la UE y cuota (2011)	58 (0,2 %)	
Situación de seguridad		
Guinea Ecuatorial no representa ninguna amenaza para la seguridad de la UE, EE.UU. u otro actor significativo internacional. La sola fuente de inseguridad posible es la inestabilidad política del país y la elevada corrupción del régimen.		
Política de democratización europea		
Estrategia europea de democratización	Condicionalidad, pero las relaciones no han sido formalizadas y la actividad europea es muy escasa	
Marco de actuación e Instrumentos principales de actuación	Signatario del Acuerdo de Cotonú, pero no hay AAC. Diálogo político muy esporádico. No hay posición común, ni declaración política desde el 2004. La UE no tiene delegación en Malabo	
Actores principales	UE (España, Francia), EE.UU., y en menor medida, China	
Intereses/motivaciones principales europeos	Presencia e intereses económicos (hidrocarburos). España y Francia son los principales socios de la UE.	
Resultado de democratización	Deficiente. Guinea Ecuatorial es un país prácticamente inexistente para las instituciones europeas. En competencia con la vinculación e influencia negativa norteamericana (y china)	

[478] Véase *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, «Ficha País Guinea Ecuatorial, Oficina de Información Diplomática», octubre del 2012, extraído el 14/03/13 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/GuineaEcuatorial/Ficha%20país/Documents/GUINEA%20ECUATORIAL_FICHA%20PAIS_2012.pdf, y (SEC, 2010: 8); *Wikimedia Commons,* «Mapa, Guinea Ecuatorial», extraído el 18/10/12 de: http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=File:Location_Equatorial_Guinea_AU_Africa.svg&page=1

[479] Véase *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, «Guinea Ecuatorial, Informe Económico y Comercial», Secretaría de Estado de Comercio Exterior, junio del 2011, extraído el 16/11/12 de: http://www.comercio.mityc.es/tmpDocsCanalPais/659D7B60CA3E71439F90E85BC55E9E1A.pdf y las estadísticas comerciales con la UE en *European Commission*, «Equatorial Guine, 2010», DG Trade, 21/03/12, extraído el 07/10/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/january/tradoc_147261.pdf.

7.1. Introducción

Guinea Ecuatorial es un pequeño Estado de África central, de 700.000 habitantes aproximadamente[480], cuyo territorio está partido en dos regiones, la isla de Bioko, en la que se encuentra la capital, Malabo, y Río Muni en el continente africano. Desde su independencia de España en 1968, Guinea Ecuatorial ha estado gobernada interrumpidamente por un régimen autoritario y, desde 1979, por Teodoro Obiang Nguema; el dirigente más longevo en el cargo en África. Tras alcanzar el poder mediante un golpe de Estado, Obiang instauró un régimen presidencialista de partido único en 1982 y, aunque reformó la constitución en 1991 para permitir elecciones multipartidistas y una cierta apertura política, ha ganado siempre las elecciones presidenciales, legislativas y locales de forma absoluta.

Guinea Ecuatorial ha experimentado una formidable transformación económica después de encontrar importantes yacimientos de petróleo y gas a principios de los noventa. Estos recursos, codiciados por la UE, EE.UU. y China, le han permitido transitar de una economía de subsistencia subdesarrollada a convertirse en uno de los países con la renta per cápita más alta de África, casi equivalente a la de España[481]. Con todo, la mayoría de la población ecuatoguineana vive en la pobreza absoluta mientras que los dirigentes del país han acaparado las principales fuentes de riqueza.

Guinea Ecuatorial está muy vinculado a la UE, especialmente a España y en menor medida a Francia, y la UE es su primer socio comercial. La UE aplica en principio una política de condicionalidad con Guinea Ecuatorial, pero las relaciones entre ambos son muy escasas y el diálogo político ha sido mínimo y ocasional. Guinea Ecuatorial es signatario del Acuerdo de Cotonú, pero solo como Estado observador mientras no ratifique el Estatuto de Roma y con ello acepte la jurisdicción del TPI. La UE tampoco ha establecido un Acuerdo de Asociación y Cooperación, ni ha planteado sanciones contra el régimen más allá de la cancelación o reducción de la poca ayuda a la cooperación que ha ofrecido. Desde el 2004 la UE no ha emitido ningún comunicado sobre el país. Guinea Ecuatorial pasa prácticamente desapercibido para las instituciones europeas y el silencio y la falta de presión política para la democratización juegan a favor de la continuación del régimen autoritario.

7.2. El enfoque y el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Guinea Ecuatorial

La UE no tiene una posición común con Guinea Ecuatorial ni un acuerdo de asociación y sus relaciones con el país están principalmente encuadradas en el marco de la política de ayuda al desarrollo y más específicamente en el marco del Acuerdo de Cotonú. Sin una posición común y fuera de los programas nacionales indicativos de la política de ayuda al desarrollo, los documentos más relevantes de la UE sobre las relaciones entre la UE y Guinea Ecuatorial son las declaraciones de la Presidencia, las resoluciones del Parlamento Europeo y las respuestas a preguntas parlamentarias del Consejo.

[480] Según datos oficiales ecuatoguineanos, la población del país es de 1,2 millones de habitantes, pero la ONU solo contabiliza 600.000. La recogida de datos en Guinea Ecuatorial es en muchas áreas complicada y los datos no están disponibles. Véase, por ejemplo, *PNUD*, «Informe sobre el Desarrollo Humano 2010», 04/11/10, extraído el 20/07/11 de: http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/capitulos/es/.

[481] Según el «Informe sobre el Desarrollo Humano 2010» del *PNUD,* el Ingreso Nacional Bruto per cápita (PPA en US$) de Guinea Ecuatorial en el 2008 fue de 22.218, mientras que el de España fue de 29.661. Sin embargo, España ocupó el puesto 20 del Índice de desarrollo humano, mientras que Guinea Ecuatorial ocupó el 117, entre Guatemala y Cabo Verde.

En general, la UE ha manifestado en sus declaraciones y respuestas a preguntas parlamentarias su preocupación ante el deterioro de la situación política en Guinea Ecuatorial, y ha supeditado la ayuda a la cooperación a la realización de mejoras en el ámbito de los derechos humanos y de la democratización. En este sentido, la UE ha adoptado varias declaraciones con ocasión de la celebración de las principales elecciones en el país, en las que generalmente ha lamentado que no hubieran sido libres y constituyeran «oportunidades perdidas» para el proceso de democratización, ha instado al Gobierno ecuatoguineano a mejorar la situación de los derechos humanos y de la democracia y ha realizado un llamamiento al Ejecutivo y a la oposición para que reanuden el diálogo político sobre el proceso de democratización. La siguiente tabla ilustra los resultados de las principales elecciones desde 1993:

Tabla 7.2. Principales elecciones en Guinea Ecuatorial

Elecciones	Tipo	Resultado del partido gubernamental: Escaños / % votos	Resultado de los partidos oposición: Escaños / % votos	Comentario
21/11/1993	Legislativas	68/80	No participa	Boicot parcial de la Plataforma de la Oposición Conjunta
17/09/1995	Municipales	Obtienen 22/30 municipios	Obtiene 9/30 municipios, incluido Malabo	Las elecciones más democráticas del país. La oposición obtuvo entre el 2/3 y 3/4 de los votos, pero el Gobierno solo reconoció los resultados en 9 de 27 municipios
25/02/1996	Presidenciales	98 %	N/A	Se retiraron los tres principales partidos de la oposición
07/03/1999	Legislativas	75/80	5/80	La mayoría de la oposición boicoteó las elecciones y rechaza los escaños obtenidos
15/12/2002	Presidenciales y municipales	97,1 % en las presidenciales y 30/30 en las municipales	N/A	Se retiraron los cuatro principales candidatos de la oposición a la presidencia el día de la votación
25/04/2004	Legislativas y municipales	98/100 en el Parlamento y 237/244 concejalías	2/100 y 7/244 concejalías	El Gobierno español y estadounidense cuestionaron los resultados
04/05/2008	Legislativas y municipales	99,3 %, 99/100 y 319/332 concejalías	0,7 %, 1/100 y 13/332 concejalías	La UE no envió observadores electorales porque la invitación llegó demasiado tarde
29/11/2009	Presidenciales	95,4 %	3,6 %	

Fuente: (MAEC, 2009), *Human Rights Watch* (2009a), U.S. Department of State (2011a).

Así entre 1996 y el 2004 la UE adoptó una serie de declaraciones con ocasión de la celebración de elecciones presidenciales, legislativas o locales en el país, como las presidenciales de febrero de 1996[482], las elecciones legislativas de marzo de 1999[483], las municipales de mayo del 2000[484], las presidenciales de diciembre del 2002[485] y las elecciones

[482] Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones de Guinea Ecuatorial», 5512/96, 06/03/96, extraída el 25/07/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/026g0127.htm.

[483] Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones legislativas celebradas en Guinea Ecuatorial», 7215/99, 14/04/99, extraída el 26/07/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/ACF149.htm.

[484] Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones municipales en Guinea Ecuatorial», 8065/00, 04/05/00, extraída el 25/07/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/08065.es0.html.

legislativas y municipales de abril del 2004[486]. En estas declaraciones, la UE manifestó «su preocupación por la situación interna de Guinea Ecuatorial en lo que se refiere a la democratización» y denunció irregularidades como las dificultades encontradas por la oposición para representarse a dichos comicios, e incluso que las autoridades ecuatoguineanas no hubieran aceptado la participación de observadores electorales de la ONU o de la UE en los comicios, como en el caso de las elecciones presidenciales del 2002.

La UE también ha adoptado resoluciones para pedir mejoras en el ámbito de los derechos humanos o para resaltar cuestiones políticas particulares como la declaración de la PESC de octubre de 1998[487], en la que se congratuló de las medidas de clemencia del presidente de Guinea Ecuatorial y alabó su compromiso de elaborar un censo electoral de «manera equitativa», y de continuar el proceso de normalización y de consolidación democrática. Sin embargo, el Consejo cambió de registro y mencionó en su informe de diciembre de 1999[488] sobre los derechos humanos y la democracia en África, que había pedido explicaciones a Guinea Ecuatorial por la detención del Plácido Micó, líder del partido CPDS y, en junio del 2002, adoptó una nueva declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre Guinea Ecuatorial[489], en la que expresaba «su grave preocupación ante el deterioro de la situación política y en materia de derechos humanos» tras las detenciones y la condena de opositores al régimen. La UE solicitó además que se reconsideraran las sentencias «con el fin de que los derechos fundamentales de los encausados fueran respetados, especialmente la no utilización de las declaraciones que pudieran haber sido obtenidas bajo coacción». Asimismo la UE manifestó su preocupación ante la repercusión para «el libre ejercicio de los principios democráticos» de las condenas sobre la «vigencia del pacto entre el Gobierno y el conjunto de los partidos políticos de 1993, renovado en 1997 y en el 2001» de cara a la celebración de las siguientes elecciones presidenciales.

El Parlamento Europeo también ha adoptado varias resoluciones sobre la situación de Guinea Ecuatorial, y como en los otros casos estudiados, sus observaciones y demandas han sido tan o más críticas que el Consejo o la Comisión. Así, en la resolución del 2000, el Parlamento pidió al Gobierno ecuatoguineano la inmediata liberación de los presos políticos y que organizara elecciones municipales transparentes y con las mínimas garantías democráticas, y a la Comisión que enviara observadores electorales a dichos comicios[490]. En el 2002, el Parlamento adoptó una resolución sobre la situación de los derechos humanos en

---

[485] Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones en Guinea Ecuatorial», 15756/1/02 REV 1, 18/12/02, extraída el 25/07/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/73929.pdf.

[486] Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Guinea Ecuatorial», 10635/04, 17/06/04, extraída el 19/07/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/81131.pdf.

[487] Véase *Council of the EU*, «Declaration PESC Equatorial Guinea: Measure of clemency», 11606/98, 06/10/98, extraída el 26/07/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/ACF9C.htm.

[488] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de Prensa Sesión No. 2234 del Consejo - Transportes», 13848/99, 9-10/12/99, extraído el 26/07/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/trans/13848.ES9.html.

[489] Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre Guinea Ecuatorial», 9732/04, 10/06/02, extraída el 25/07/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/70969.pdf.

[490] Véase *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo sobre Guinea Ecuatorial - Derechos Humanos: Guinea Ecuatorial», B5-0435, 0455, 0459 y 0468/2000, 18/05/00, extraída el 23/10/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0242+0+DOC+XML+V0//ES. Véase también «Debates - Derechos Humanos, Estrasburgo, 18/05/00», extraído el 23/10/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20000518+ITEM-011+DOC+XML+V0//ES.

Guinea Ecuatorial[491] en la que desaprobaba la condena de 68 líderes de la oposición, el uso de la tortura y los malos tratos, instaba a los miembros de la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE a plantear con urgencia el problema de los derechos humanos en el país, y demandaba al Consejo y a la Comisión máxima firmeza en sus relaciones con el Gobierno ecuatoguineano. En la quinta y última resolución sobre Guinea Ecuatorial en enero del 2003[492], el Parlamento lamentó las condiciones en las que se celebraron las elecciones legislativas de diciembre del 2002, solicitó la anulación del juicio político de los dirigentes de la oposición celebrado en la primavera del 2002, demandó el establecimiento de un verdadero proceso de democratización, y pidió al Consejo y a la Comisión que se mantuvieran firmes en sus relaciones con el Gobierno ecuatoguineano y que recomendaran a los Estados miembros que participaban en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que prorrogaran el mandato del relator especial de la ONU para Guinea Ecuatorial. El Parlamento también ha plasmado su posición en resoluciones sobre los informes relativos a la situación de los derechos humanos que adopta cada año[493].

Asimismo, el Parlamento ha preguntado acerca de la situación de los derechos humanos y la corrupción en Guinea Ecuatorial, interesándose por la situación de los presos políticos[494]. Por ejemplo, el Europarlamentario Raül Romevai preguntó al Consejo en el 2006[495] por qué organizaciones para la defensa de los derechos humanos habían criticado la situación de estos y la extrema pobreza en la que vivían la mayoría de sus habitantes en contraste con la riqueza generada por la producción del petróleo, cuyos ingresos estaban siendo desviados en gran parte a cuentas secretas del presidente —por ejemplo, de la banca Riggs—, como había denunciado un informe del Senado de EE.UU. Raül Romevai además

---

[491] Véase *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial», P5_TA(2002)0328, 13/06/02, extraída el 27/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2002-0328+0+DOC+XML+V0//ES.

[492] Véase *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo sobre Guinea Ecuatorial», P5_TA(2003)0024, 16/01/03, extraída el 25/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P5-TA-2003-0024&format=XML&language=ES.

[493] Véase, por ejemplo, *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo en 2004 y la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos», P6_TA(2005)0150, 28/04/05, extraída el 24/10/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0150+0+DOC+XML+V0//ES. En esta resolución, el Parlamento afirma que «sigue preocupado al observar que en Guinea Ecuatorial se mantiene la detención de presos políticos a raíz de confesiones obtenidas mediante torturas y que están encarcelados sin cargos ni juicio miembros de la oposición política».

[494] Véanse como ejemplos *Parlamento Europeo*, «Pregunta parlamentaria escrita de Concepció Ferrer (PPE) al Consejo, Asunto: Detenidos en Guinea Ecuatorial», P-1155/98, DO C 304 de 02/10/88, extraído el 27/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=P-1998-1155&language=ES, sobre la detención de supuestos activistas de la etnia bubi acusados de pertenecer a un movimiento independentista; «Pregunta parlamentaria E-1442/00, Concepció Ferrer (PPE-DE), Asunto: La situación de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial», 12/05/00, DO C 81 E de 13/03/0, extraído el 27/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2000-1442&language=ES, en la que pregunta sobre la situación de Alpha Condé, detenido desde 1998; y «Pregunta parlamentaria oral H-0403/02, de Francisca Sauquillo Pérez del Arco a la Comisión, Asunto: Juicio en Guinea Ecuatorial contra dirigentes de la oposición democrática», 22/05/02, extraído el 27/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+QT+H-2002-0403+0+DOC+XML+V0//ES, en la que se pregunta, entre otros, por el juicio a Plácido Micó, líder de la Convergencia para la Democracia Social (CPDS).

[495] Véase *Parlamento Europeo*, «Pregunta parlamentaria escrita de Raül Romeva i Rueda (Verts/ALE) al Consejo, Asunto: Guinea Ecuatorial», E-4865/05, 03/01/06, extraída el 24710/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2005-4865+0+DOC+XML+V0//ES.

preguntó sobre los planes de Teodoro Obiang de garantizar la sucesión de su primogénito Teodorín Nguema a la presidencia, y qué pensaba hacer el Consejo con respecto a estos asuntos. El Consejo respondió de manera sintética recordando que «el documento de estrategia por países dedicado a Guinea Ecuatorial identificaba como ámbito importante en el que centrar la ayuda (con más del 80 % de la cooperación) al desarrollo de las capacidades institucionales para la reforma de la Administración y del sector público», pero que, «debido a la situación de los derechos humanos, todavía no se había firmado el documento de estrategia por países del 9.º FED (Fondeo Europeo de Desarrollo)», y que «para que se diera una mayor cooperación entre la UE y Guinea Ecuatorial era preciso que se observaran avances significativos en este ámbito»[496].

Más recientemente, Raül Romevai preguntó al Consejo en el 2011[497] qué medidas había llevado a cabo el Consejo para garantizar que Guinea Ecuatorial cumplía con los convenios internacionales de derechos humanos, y qué acciones iba a desarrollar para la promoción de la democracia en este país. Asimismo, el europarlamentario Ashley Fox preguntó a la Comisión[498] sobre el encarcelamiento de cinco opositores al régimen del Partido del Progreso de Guinea Ecuatorial, detenidos sin orden de arresto en el 2008 y cuya situación estaba siendo seguida por Amnistía Internacional. La alta representante respondió en nombre de la Comisión[499], que seguía de cerca la situación de los derechos humanos y que «en varias ocasiones había sido objeto de discusiones entre las autoridades ecuatoguineanas, la Delegación de la UE y los tres Estados miembros presentes en el país en el marco del diálogo político previsto en el Artículo 8 del Acuerdo de Cotonú». Asimismo, la alta representante afirmó que «el 3 de septiembre del 2010 el jefe de la Delegación de la Unión Europea en Gabón (que cubre también a Guinea Ecuatorial) se reunió con el presidente Obiang y expresó su profunda preocupación por la situación de los presos y, en general, sobre los problemas actuales de los derechos humanos en el país». Estas cuestiones también fueron abordadas en una reunión posterior, el 6 de septiembre del 2010, entre la Delegación de la UE, dos Estados miembros (Francia y España), el ministro de Asuntos Exteriores y viceministro de Justicia ecuatoguineano. Sin embargo, la alta representante reconoció que «la Comisión no tenía más información sobre el estado de los prisioneros y que existían dificultades para su visita, que solo era permitida para la Cruz Roja, pero cuyas conclusiones eran únicamente compartidas con las autoridades ecuatoguineanas». El 17 de junio del 2011, con ocasión del 69.º cumpleaños del presidente Obiang, el Gobierno ecuatoguineano agració a varios prisioneros

---

[496] Véase *Consejo de la UE*, «Respuesta del Consejo a la pregunta parlamentaria escrita de Raül Romeva i Rueda (Verts/ALE) al Consejo, Asunto: Guinea Ecuatorial», E-4865/05, 05/05/06, DOUE C 327 de 30/12/06, extraída el 24/10/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2005-4865&language=ES.

[497] Véase *Parlamento Europeo*, «Pregunta parlamentaria E-002286/11, Raül Romeva i Rueda (Verts/ALE), Asunto: Huelga de hambre en Guinea Ecuatorial», 14/03/11, extraída el 19/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-002286+0+DOC+XML+V0//ES.

[498] Véanse *Parlamento Europeo*, «Pregunta parlamentaria de Ashley Fox (ECR), Asunto: La Unión Europea y los derechos humanos en Guinea Ecuatorial - encarcelamiento de Gerardo Angüe Mangue, Cruz Obiang Ebele, Juan Ecomo Ndong, Emiliano Esono Michá y Gumersindo Ramírez Faustino», E-003551/11, 11/04/11, extraída el 19/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-003551+0+DOC+XML+V0//ES.
«Respuesta a la pregunta parlamentaria E-003551/11 de Ashley Fox (ECR), Asunto: La UE y los derechos humanos en Guinea Ecuatorial - encarcelamiento de Gerardo Angüe Mangue, Cruz Obiang Ebele, Juan Ecomo Ndong, Emiliano Esono Michá y Gumersindo Ramírez Faustino», 11/04/11, extraída el 19/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-003551+0+DOC+XML+V0//ES.

[499] Véase *European Parliament*, «Answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission», E-003551/11, 26/05/11, OJ C 309 E, 21/10/11, extraído el 24/10/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-003551&language=ES.

políticos, entre los cuales estaban los cinco disidentes Partido del Progreso[500]. Días después, Amnistía Internacional denunció la detención arbitraria de opositores y estudiantes como medida preventiva contra posibles protestas durante la cumbre de la Unión Africana celebrada en Malabo a finales de junio del 2011[501].

Los debates en el Parlamento han revelado además grandes diferencias entre los grupos, entre quienes abogaban por la firmeza y la condicionalidad rigurosa, y quienes promovían el diálogo y el compromiso crítico. Por ejemplo, el consenso entre los dos principales partidos españoles sobre la estrategia de presión e influencia que adoptar frente al Gobierno ecuatoguineano quedó roto en la resolución de enero del 2003, y reflejó cómo la posición de uno u otro partido varía según el país en cuestión, o que uno de los partidos gobierne o se encuentre en la oposición en sus respectivos países. En este sentido, mientras que el grupo socialista solicitó al Consejo y a la Comisión que «emplearan todos los medios disponibles» para fomentar la democratización, instaron a la Comisión a que «elaborara un informe sobre el impacto de las operaciones realizadas por las empresas petrolíferas para la democracia y los derechos humanos en Guinea Ecuatorial», e incluso sugirieron «promover un embargo de la ONU sobre el petróleo guineano»; desde el grupo popular se alegó que «era aconsejable mantener el diálogo crítico que buscase avances paulatinos», y que, aunque «había que censurar los abusos con toda firmeza» y «condenaron la detención y condena de opositores», también se debían «reconocer los pasos adelante cuando estos se producían, como la liberación, con motivo del 34.º aniversario de la independencia de Guinea, de 120 personas que llevaban tiempo encarceladas»[502]. El Partido Popular Europeo afirmó también que no podía apoyar la resolución porque «era solamente un ataque frontal contra el Gobierno guineano que podría tener resultados contraproducentes y no beneficiar al pueblo de Guinea ni conducir al proceso democratizador»[503]. Los liberales consideraron que «cualquier concesión en el contexto del 9.º FED resultaba completamente improcedente a menos que la situación mejorara de forma notable»[504]. Por su parte, la Comisión afirmó que «se había producido una importante degradación en la situación y quebrado la evolución ligeramente positiva que parecía producirse hasta finales del 2001. Esta degradación ponía en entredicho la voluntad real de democratización y de respeto de los derechos humanos por parte del régimen del presidente Obiang[505]». La Comisión declaró también que «las elecciones de diciembre no podían, evidentemente, ser calificadas de democráticas»[506].

La cuestión de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial ha sido igualmente debatida en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra —antes denominada Comisión de los Derechos Humanos— en el marco de los exámenes periódicos universales. En dicho marco, los Estados miembros han apoyado los trabajos y las resoluciones de la Comisión y de

[500] Véase *Amnistía Internacional,* «Guinea Ecuatorial: Presos de conciencia liberados», 17/06/11, Índice AI: AFR 24/002/2011, extraído el 20/07/11 de: http://www.amnesty.org/es/library/asset/AFR24/002/2011/es/e59caeaf-a510-41af-b5ba-6e2ce372c998/afr240022011es.pdf.

[501] Véase *Amnistía Internacional,* «Guinea Ecuatorial: Aumentan las detenciones arbitrarias antes de la Cumbre de la Unión Africana», Índice AI PRE01/309/11, 20/06/11, extraído el 20/07/11 de: http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/guinea-ecuatorial-aumentan-las-detenciones-arbitrarias-2011-06-20.

[502] Véase *Parlamento Europeo*, «Debates - Guinea Ecuatorial», 16/01/03, extraído el 25/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20030116&secondRef=ITEM-008&format=XML&language=ES.

[503] *ibíd.*

[504] *ibíd.*

[505] *ibíd.*

[506] *ibíd.*

sus relatores o representantes especiales[507], que han sido una de las principales fuentes de información y recomendación sobre la situación política del país y la continuidad de la práctica de la tortura[508]. Las autoridades de Guinea Ecuatorial se han comprometido a menudo a adoptar medidas para mejorar la situación de los derechos humanos[509]. Sin embargo, tal como señala Burke (2008), el régimen ha rechazado sistemáticamente estas denuncias, y ha empleado firmas de relaciones públicas para refutar su mala imagen y lograr que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU terminara el mandato del representante especial de la ONU para los derechos humanos en Guinea Ecuatorial en el 2002, poniendo fin a su mandato más antiguo (23 años). El último representante especial de la ONU para los derechos humanos en Guinea Ecuatorial, Gustavo Gallón, denunció que la decisión «no era justificada», y subrayó que «la situación de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial no había cambiado sino la composición de la propia Comisión», y que seguía siendo «seria y requiere seguimiento estrecho»[510].

En definitiva, si bien la UE ha sido crítica con la situación política en Guinea Ecuatorial entre 1995 y el 2003, y hubo una actividad relevante y cierta denuncia y presión diplomática para la democratización, la UE no ha realizado ninguna otra declaración sobre la situación de Guinea Ecuatorial después de junio del 2004. El régimen de Obiang ha logrado que la situación política del país pase desapercibida o de puntillas, y sea obviada en la agenda de política exterior de la UE.

[507] Véanse, por ejemplo, *Parlamento Europeo*, «Respuesta del Consejo a la pregunta parlamentaria E-1442/00, de Concepció Ferrer (PPE-DE), Asunto: La situación de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial», 29/09/00, DO C 81 E de 13/03/01, extraída el 27/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2000-1442&language=ES; «Respuesta de la Comisión a la pregunta parlamentaria H-0750/00 de Carlos Carnero González (PSE), Asunto: Reunión del Presidente de la Comisión con el Presidente de Guinea Ecuatorial», 06/10/00, extraída el 27/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20001006+ANN-01+DOC+XML+V0//ES&query=QUESTION&detail=H-2000-0750; y «Respuesta de la Comisión a la pregunta parlamentaria de Carlos Carnero González (PSE), Asunto: Oportunidad de contactos informativos entre la Comisión Europea y el representante de la ONU para Guinea Ecuatorial», E-3982/00, DO C 187 E, 03/07/01, extraída el 27/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2000-3982&language=ES.

[508] Véase más información de la Oficina del Alto Comisionado de los Derecho Humanos de la ONU sobre la situación de los derechos humanos, incluidos los informes sobre la práctica de la tortura, en Guinea Ecuatorial en: http://www.ohchr.org/EN/countries/AfricaRegion/Pages/GQIndex.aspx

[509] Tal como afirma el Consejo. Véase *Parlamento Europeo*, «Respuesta a la pregunta parlamentaria E-002286/11 de Raül Romeva i Rueda (Verts/ALE), Asunto: Huelga de hambre en Guinea Ecuatorial», 16/05/11, extraído el 24/10/12 de: http://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/reponses_qe/2011/002286/P7_RE(2011)002286_ES.doc.

[510] Véase *United Nations Human Rights*, «Statement by Gustavo Gallón Giraldo, Ooutgoing Special Representative on Equatorial Guinea», Office of the High Commissionner for Human Rights, Geneva, 23/04/02, extraído el 23/10/12 de: http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=7121&LangID=E.

7.3. Elementos de actuación por la democracia en Guinea Ecuatorial

7.3.1. Estrategia de influencia

Análisis estratégico nacional

En el marco del 9.º FED, la UE y Guinea Ecuatorial elaboraron un documento de estrategia de cooperación y un Programa Indicativo Nacional para los años 2006-2007[511] tras un proceso de diálogo entre las autoridades del país, la sociedad civil y los principales donantes relativo a los objetivos y temas que debía comprender. No obstante, la firma del documento de estrategia fue retrasada durante varios años hasta que se produjeran «avances significativos» en materia de derechos humanos. El Gobierno ecuatoguineano y la Comisión firmaron finalmente en julio del 2006 el documento después de que el Gobierno, la oposición y la sociedad civil acordaron los objetivos del programa, aunque por un importe reducido de 4,3 millones de euros, debido a los retrasos en su entrada en vigor.

El documento detalló los pasos realizados por el Gobierno para mejorar la situación de los derechos humanos y de la democracia y, por ejemplo, afirmó que «en el ámbito político, a principios de los 90 se emprendieron reformas del sistema político orientadas al reconocimiento y libertad de acción de los partidos políticos», que en 1997 se estableció por ley la comisión parlamentaria de los derechos humanos y en el 2000 el Centro Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Asimismo, el Gobierno aprobó en octubre del 2000 un Programa Nacional de Gobernabilidad (2001-2010) que incluía entre sus objetivos intermediarios «la consolidación de la democracia y el Estado de derecho» y «el respeto escrupuloso de los derechos humanos y de las libertades públicas, objetivos que la Comisión pretendía apoyar con sus proyectos de cooperación». El documento mencionó también entre los progresos alcanzados el reconocimiento y diálogo con la oposición —y en particular el pacto nacional establecido entre el Gobierno y los partidos de la oposición en 1993 y en 1997—, la liberalización de los derechos de asociación o de libertad de expresión en el 2002 y el 2003, la entrada por primera vez de la oposición en el Parlamento tras las elecciones del 2004[512] y la firma de varias convenciones internacionales contra la tortura o la eliminación de toda forma de discriminación. No obstante, el documento reconoció que los progresos en materia de democratización y de respeto de los derechos humanos habían sido «bastante lentos», según lo constatado reiteradamente en los informes del representante especial de la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos»[513], que «el diálogo con la oposición se había visto interrumpido desde entonces en sucesivas ocasiones»[514], y que el Programa Nacional de Gobernabilidad no tuvo «ninguna realización concreta»[515].

---

[511] Véase *Comission européenne*, (2006). «Document de stratégie de coopération et Programme indicatif national Guinée équatoriale – Communauté européenne, 9e FED, 2006-2007», 18/07/06, extraído el 20/07/11 de: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_gq_csp_fr.pdf.

[512] Aunque solo obtuvieran 2 escaños frente a los 98 logrados por el partido gubernamental.

[513] Es interesante constatar que la versión francesa del documento de 2006 y la española de 2002 son diferentes, la primera, que fue finalmente la versión firmada, cubre el período 2006-2007, mientras que la española, el período 2002-2007. Así, la versión española afirma, por ejemplo, que los progresos en materia de democratización y de respeto de derechos humanos no fueron «bastante lentos», sino simplemente «lentos», lo que significa que en esos años la situación había empeorado.

[514] Véase *op. cit*., 511.

[515] Véase Comisión Europea, (2002). «Estrategia de la Cooperación y Programa Indicativo Guinea Ecuatorial - Comunidad Europea, 9º FED, 2002-2007», extraído el 20/07/11 de: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/print_gq_csp_pt.pdf.

El documento expuso además que no se habían producido mejoras significativas en los ámbitos sociales, de la educación y de la salud, ni en las condiciones de vida de la población a pesar del crecimiento espectacular de la economía ecuatoguineana tras el descubrimiento y la explotación del petróleo y el gas[516]. Una de las razones que achacó a esta situación fue la falta de capacidad administrativa y la ineficiencia de las instituciones ecuatoguineanas, «que constituían un freno real al desarrollo del país»[517]. Por otra parte, el documento no señaló a la corrupción como una causa sustancial de las disparidades[518], aunque sí la falta de «una gestión transparente de los recursos», y mencionó «la ignorancia por parte de la Administración y de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, o una noción débil de "servicio público"» *(ibíd.)* como causas de esta situación. Además, el documento añadió que «el Estado reconocía estas debilidades y era consciente de los problemas que generaban, que las autoridades afirmaron la necesidad de remediar la situación» *(ibíd.)* y que «el Gobierno había admitido siempre que el reparto de ingresos por habitante no concordaba con las cifras de crecimiento económico»[519].

En realidad, la explotación de hidrocarburos generó un reforzamiento del régimen autoritario de Obiang y fomentó la corrupción generalizada del Gobierno. La malversación de fondos públicos y la corrupción es sistemática y de enormes proporciones, como ha denunciado la ONG Global Witness[520], y Guinea Ecuatorial figuró en el índice de corrupción 2010 de *Transparency International* en el puesto 168 de 178 países. Asimismo, tras el escándalo del banco Riggs en el 2003[521] y la investigación del Senado norteamericano sobre el

---

[516] El 60 % de los ecuatoguineanos viven con el equivalente a un dólar al día[516], la esperanza de vida era de 51 años en el 2010, la mitad de la población no tenía acceso a agua potable, el 54 % de los niños no reciben educación primaria y el 12 % de los niños mueren antes de los 5 años. Véanse *Amnistía Internacional*, «Informe 2009 sobre los Derechos Humanos en Guinea Ecuatorial», extraído el 27/07/11 de: http://www.amnesty.org/es/region/equatorial-guinea/report-2009; y *PNUD*, «Informe sobre el Desarrollo Humano 2010», 04/11/10, extraído el 20/07/11 de: http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/capitulos/es/, y *UK Parliament*. (2011). «Equatorial Guinea: a quick introduction - Commons Library Standard Note», Standard note SN06010, 24/06/11, extraído el 01/08/11 de: http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06010 y otros datos que ejemplifican las disparidades en Guinea Ecuatorial en *EL PAÍS*, «El caso de Guinea Ecuatorial (II)- Blog África no es un país», 02/12/11.

[517] Véase pág. 6, *op. cit*., 511.

[518] En cambio, el documento en español del 2002 sí la menciona aunque no la analiza; simplemente señala que «además en este contexto de extrema debilidad de la administración pública se facilita la falta de transparencia, la mala gestión y la corrupción, que repercuten negativamente sobre la situación de precariedad del país» (Comisión Europea, 2002: 12). Sobre el informe de Human Rights Watch (2009a) relativo a la corrupción y el petróleo en Guinea Ecuatorial, véanse *The New York Times*, «Oil corruption in Equatorial Guinea», 09/07/09; «Taint of Corruption Is No Barrier to U.S. Visa», 17/11/09; *The Economist*, «Oil makes friends of us all», 16/07/09; *El Mundo*, «Human Rights Watch denuncia la corrupción de Teodoro Obiang», 09/07/09; «EE.UU. prueba que Teodorín Obiang roba a su país», 18/11/09. Un artículo de *The New York Times* de 09/07/09 sobre la corrupción en Guinea Ecuatorial tuvo como respuesta una carta de la embajadora de Guinea Ecuatorial, Purificación Angue Onod, al director del diario en la que desmentía las acusaciones de Human Rights Watch, afirmaba que el Gobierno de Obiang estaba invirtiendo miles de millones de dólares en mejorar la infraestructura, la educación y la sanidad y derechos humanos con la asistencia técnica de EE.UU., la UE y el Banco Mundial. Véase *The New York Times*, Letter to the Editor, «Building a Better Future», 20/07/09.

[519] Véase *op.cit.* 511, pág. 17.

[520] Véase más información sobre las denuncias de malversación de fondos y de corrupción que publica con frecuencia la organización Global Witness en: http://www.globalwitness.org/search/luceneapi_node/Equatorial %20Guinea. Véase también como ejemplo de las denuncias sobre la corrupción ligada a la explotación petrolera en *Le Monde*, « 35 millions de dollars, Une maison à Malibu», 14/11/06; *El PAÍS*, «En tierras del tirano», 15/06/08; «Bugattis a golpe de corrupción», 15/03/09; y *Financial Times*, «Into Africa», 24/05/09.

[521] Véase un análisis completo del escándalo del banco Riggs, de la corrupción de las autoridades ecuatoguineanas y de las consecuencias del escándalo en Human Rights Watch (2009a: 24-31). El informe de Senado también detalla otros tipos de casos de corrupción de empresas extranjeras y autoridades

blanqueo de dinero y la corrupción en Guinea Ecuatorial en el 2004[522], el Gobierno ecuatoguineano aceptó considerar la posibilidad de participar en la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, in inglés)[523] —que busca que las empresas petroleras y mineras hagan públicos sus pagos a los Gobiernos de los países en los que operan—, pero la solicitud fue desestimada en abril del 2010 por no cumplir los criterios exigidos por la Iniciativa[524]. Por lo demás, el régimen de Obiang ha sido sujeto de varias investigaciones por corrupción en EE.UU., Francia[525] y España[526].

El documento no analizó tampoco la situación en la que se encontraba la oposición política. El régimen de Obiang es un sistema multipartidista desde la reforma constitucional de 1991, y se han alternado períodos de cierta tolerancia —que hicieron creer en la sinceridad de los compromisos del presidente Obiang y que el proceso de democratización podría prosperar— con otros de amplia represión, como han pormenorizado los informes y documentos de la UE, de la Comisión de los derechos humanos de la ONU, Amnistía Internacional[527] y Human Rights Watch[528]. Asimismo, existen una treintena de formaciones

---

ecuatoguineanas, como el arrendamiento y la compra de tierras, la prestación de servicios de seguridad o el pago de becas de estudio.

[522] Véase *U.S. Senate*. (2004). «Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act Case Study Involving Riggs Bank», Permanent Subcommittee on investigations, Committee on Governmental Affairs, Minority Staff of the Permanent Subcommittee Investigations, 15/07/04, extraído el 28/07/11 de:
http://hsgac.senate.gov/public/_files/ACF5F8.pdf. El informe de Senado también detalla otros tipos de pagos por parte de empresas extranjeras a las autoridades ecuatoguineanas como el arrendamiento y la compra de tierras, la prestación de servicios de seguridad o el pago de becas de estudio.

[523] Véase más información sobre la Iniciativa en: http://eiti.org/. También está por ver si la nueva reforma estadounidense del sector financiero Dodd-Frank Act del 2010 que, entre otras, obliga a las empresas petroleras con base en EE.UU. a publicar todos sus pagos a gobiernos extranjeros —y que en países europeos como el Reino Unido está siendo replicada en el *UK Bribery Act*— podrá mejorar la transparencia de los negocios del petróleo y gas, y con ello, combatir con fuerza la corrupción del petróleo en países como Guinea Ecuatorial. Véase más información sobre la amplia y ambiciosa reforma del sistema financiero estadounidense del Dodd-Frank Act 2010 en: http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d111:H.R.4173. La industria petrolera ha desaprobado fuertemente la legislación. Véase *Financial Times*, «Shell chief's warning on Dodd-Frank», 02/03/11.

[524] Véase copia de la carta con fecha del 29/04/10 en la que informan al presidente Obiang de la negativa de la Iniciativa de aceptar la solicitud ecuatoguineana, extraída el 28/07/11 de:
http://eiti.org/files/2010_04_29_carta_se_presidente_obiang_guinea_ecuatorial_0.pdf.

[525] En el 2008, un juez francés aceptó una denuncia de Transparency International contra Obiang y otros dos presidentes africanos, y lanzó una investigación sobre el uso fraudulento de bienes y fondos públicos de Guinea Ecuatorial (y de los otros dos países respectivos). La demanda fue archivada en un principio, pero admitida en segunda instancia. Véase *Le Monde*, «Des chefs d'Etat africains visés à Paris par une nouvelle plainte», 02/12/08; «France-Afrique: la justice peut continuer à enquêter sur les «biens mal acquis», 09/11/10; «Biens mal acquis: France 24 accusée de censurer une vidéo», 13/12/10, y «Les 'biens mal acquis' africains gênent la France», 10/06/11; *La Libre Belgique*, «Un juge vise la Françafrique», 07/05/09; *El PAÍS*, «Francia desiste de investigar el patrimonio de jefes de Estados africanos», 29/10/09. En septiembre del 2012, Guinea Ecuatorial presentó una demanda contra Francia ante el Tribunal Internacional de Justicia de la ONU para que se anularan las investigaciones de corrupción y la orden de arresto en curso contra Teodorín Obiang de la Justicia francesa. Véase *EL PAÍS*, «Guinea Ecuatorial demanda a Francia por violación de soberanía e inmunidad», 26/09/12.

[526] En España, la Justicia también está investigando la fortuna del presidente Obiang y de su familia; véase *EL PAÍS*, «La fiscalía pide que se investigue a Obiang en España por blanqueo», 25/05/09; «Una juez investiga supuestas cuentas y propiedades de Obiang en España», 11/10/09; «La familia de Obiang ingresó dinero de una cuenta investigada en España», 25/10/09; y «Una juez investiga pisos del hijo de Obiang en Madrid», 27/06/10.

[527] Por ejemplo, Amnistía Internacional ofrece amplia y detallada información sobre las violaciones de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial en su página web:
http://www.amnesty.org/es/region/guinea-ecuatorial. Véase el «Informe Amnistía Internacional de 2011» en: http://www.amnesty.org/es/region/equatorial-guinea/report-2011.

[528] Más información de Human Rights Watch sobre la situación de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial en: http://www.hrw.org/es/search/apachesolr_search/Guinea %20Ecuatorial.

políticas aunque solo el partido Convergencia Para la Democracia Social (CPDS) se opone activamente a Obiang. Otras están cooptados o fagocitados por el poder, o se han aliado al partido gubernamental —Partido Democrático de Guinea Ecuatorial (PDGE)— y aceptado entrar en el Ejecutivo (Human Rights Watch, 2009a: 12) (FIFE, 2006). La oposición política está además poco estructurada y es débil[529]. El cambio democrático, no obstante, no es una quimera. Las elecciones municipales de 1995, que fueron medianamente libres, demostraron que la oposición podía derrotar al régimen. Obiang tomó nota y nunca más ha permitido que las elecciones fueran libres ni que la oposición tuviera capacidad de movilización suficiente para desafiar el sistema.

Finalmente, el documento señala que la sociedad civil, a pesar de su voluntad, tiene «una estructura y una organización débil y carencia de recursos humanos y materiales»[530], y no expone cómo la ayuda europea puede apoyar su desarrollo. Los contactos entre las instituciones de la UE y la sociedad civil ecuatoguineana han sido muy escasos[531] y el Gobierno controla los pocos medios de comunicación. En el 2008 solo el 50 % tenía acceso a la telefonía fija o móvil y el 1,8 % de la población podía conectarse a Internet[532]. La sociedad civil ecuatoguineana tiene, por lo tanto, que hacer frente a «un gran limitador: la opresión a la que está sometida junto a su actitud pasiva hacen difícil encontrar contrapartes nacionales que estén capacitados y comprometidos» (FRIDE, 2006: 2-3).

El diálogo político y actividad de los actores europeos más relevantes

La UE y Guinea Ecuatorial no han desarrollado o institucionalizado ningún marco de diálogo político regular, como tiene con países como Cuba o Uzbekistán, y los intercambios o reuniones entre ambos se celebran, tal como ha precisado el Consejo, de manera puntual, «cuando la situación lo haya requerido»[533]. La última reunión de diálogo político entre la UE y Guinea Ecuatorial data del 2009. La UE no tiene tampoco una delegación en Malabo y sigue los acontecimientos desde su delegación en Gabón (anteriormente desde Camerún), lo que dificulta un seguimiento cercano y un diálogo regular con las autoridades y la oposición política[534]. Esta situación es compartida por la mayoría de los Estados miembros y solo España, Francia y Alemania tienen embajadas en el país. Guinea Ecuatorial está, de este modo, fuera del «radar principal» de la UE y su situación política pasa mayoritariamente desapercibida para las instituciones europeas y para los Estados miembros. La reciente designación de un embajador ecuatoguineano permanente en Bruselas ha mejorado la comunicación entre las instituciones europea y las autoridades ecuatoguineanas[535].

Al día de hoy, el único marco de diálogo político entre la UE y Guinea son las cumbres ministeriales ACP-UE o UA-EU, que son foros multilaterales que no abordan necesariamente la situación de los derechos humanos o de la democracia de Guinea Ecuatorial, sino cuestiones de cooperación y de ayuda al desarrollo para el conjunto de los países de la organización. La

[529] Como ha señalado el experto Max Liniger, no tiene un líder claro, «falta un Mandela. Guinea Ecuatorial es un país huérfano. La prensa española conoce los problemas del país y escribe lo que debe escribir, pero nadie toma nota de estos en el Gobierno». Véase *El Mundo*, «Max Liniger: El premio Unesco-Obiang Nguema "sería un insulto a la humanidad"», 05/07/10.
[530] Véase *op.cit.* 511, pág: 42.
[531] Entrevista 22, 23/05/13.
[532] Véase *PNUD*, « Anexo estadístico - Informe sobre el Desarrollo Humano 2010» 04/11/10, extraído el 20/07/11 de: http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/capitulos/es/.
[533] Véase *Parlamento Europeo*, «Respuesta a la pregunta parlamentaria E-002286/11 de Raül Romeva i Rueda (Verts/ALE), Asunto: Huelga de hambre en Guinea Ecuatorial», 16/05/11, extraída el 24/10/12 de: http://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/reponses_qe/2011/002286/P7_RE(2011)002286_ES.doc.
[534] Entrevista 22, 23/05/13.
[535] *ibíd*.

integración plena de Guinea Ecuatorial en la organización ACP-UE sigue siendo una cuestión sin resolver[536]. En mayo del 2010 Guinea Ecuatorial solicitó su adhesión como observador para poder participar en las instituciones conjuntas del ACP hasta que el procedimiento de adhesión hubiera terminado. La adhesión del país como observador —como Cuba— fue aprobada en el 2011 de manera temporal hasta que terminara el proceso de adhesión al acuerdo y levantara su reserva contra el reconocimiento del Tribunal Pernal Internacional[537]. Sin embargo, dado que Guinea Ecuatorial no ha adoptado el acuerdo —también como en el caso cubano—, la UE no puede hacer uso de la condicionalidad del mismo sobre la base de dichos artículos.

La Comisión ha tratado de hacer valer su carta de actor principal en el ámbito de la ayuda al desarrollo para exhortar a Guinea Ecuatorial a mejorar la situación de los derechos humanos[538]. En este sentido, el presidente Obiang se reunió con el de la Comisión, Jacques Santer, en Bruselas el 29 de octubre de 1997 para presentarle sus planes de democratización y la convocatoria de elecciones legislativas democráticas en 1998, y solicitar la reanudación de la ayuda a la cooperación. Jacques Santer respondió que la ayuda sería reanudada progresistamente «siempre que se respetaran los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho» (MAEC, 2009: 28). Dos años después, el 15 septiembre del 2000, Obiang se reunió con Romano Prodi y el comisario de Ayuda al Desarrollo, Nielson[539], para discutir sobre los derechos humanos y la democratización en Guinea Ecuatorial, y cómo desbloquear definitivamente los fondos FED (MAEC, 2009: 32). Esta reunión se llevó a cabo en el marco del diálogo político del Acuerdo de Cotonú —entonces denominado Lome IV— entre la UE y los países ACP[540]. El presidente Obiang —que estuvo acompañado por su hijo y también ministro, Teodorín— entregó a Prodi un plan de gobernabilidad con sus compromisos de democratización y ambos establecieron que la Comisión realizara una evaluación de la situación en Guinea Ecuatorial en la que participaría el representante especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, como paso previo

[536] El Artículo 9 del Acuerdo ACP-UE establece que el respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos como un elemento esencial del Acuerdo, y el Artículo 96 permite que un país sea llamado a consultas y que la UE aplique sanciones cuando este no cumpla con sus obligaciones.

[537] Véanse *Consejo de la UE*, «Nota Punto I/A, Asunto: Guinea Ecuatorial: ratificación del Acuerdo de Cotonú revisado- Proyecto de carta que deberá enviarse al presidente de la República de Guinea Ecuatorial», 14288/09, 09/10/09, extraído el 25/07/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st14/st14288.es09.pdf.; y «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2966 del Consejo de Agricultura y Pesca. Luxemburgo, Acuerdo ACP-CE - Estatuto de observador - Guinea Ecuatorial - Sudáfrica», 14599/09, 19-20/10/09, extraído el 25/07/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/agricult/110858.pdf.

[538] La carta de la ayuda al desarrollo y sus actividades de mediación eran muy importante para la Comisión antes del descubrimiento de hidrocarburos en Guinea Ecuatorial. Por ejemplo, en una respuesta a una pregunta parlamentaria en el 2000 la Comisión recalcó su papel afirmando que «las relaciones entre la Comunidad y Guinea Ecuatorial se habían visto muy afectadas estos últimos años por las dificultades a las que se enfrentaba el proceso de democratización y el respeto de los derechos humanos. La Comisión y los Estados miembros representados en Guinea Ecuatorial mantuvieron un diálogo político intenso con el Gobierno para hacer avanzar el proceso de democratización. Sin embargo, Guinea Ecuatorial es un país donde la cooperación comunitaria puede desempeñar un papel importante a la hora de ayudar a los más pobres». Véase *Parlamento Europeo*, «Respuesta del Sr. Nielson en nombre de la Comisión a la pregunta parlamentaria escrita H-0717/00, de Carlos Carnero González (PSE) a la Comisión», 18/04/00**,** DO C 46 E, 13/02/01, extraída el 27/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2000-0717&language=ES.

[539] Véase *European Commission*, «Midday Express: News from the EU Commission Spokesman's Briefings», 15/09/00, extraído el 26/07/11 de: http://www.hri.org/news/europe/midex/2000/00-09-15.midex.html#07

[540] Véase *Parlamento Europeo*, «Respuesta a la pregunta parlamentaria H-0750/00 de Carlos Carnero González (PSE), Asunto: Reunión del Presidente de la Comisión con el Presidente de Guinea Ecuatorial», 06/10/00, extraída el 27/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20001006+ANN-01+DOC+XML+V0//ES&query=QUESTION&detail=H-2000-0750.

a la reanudación de la ayuda. Tras la reunión, el presidente Obiang manifestó su compromiso de democratizar el país y respetar los derechos humanos, y declaró que «en Guinea Ecuatorial no había presos políticos». Prodi afirmó que «Obiang había dado garantías« y que la Comisión estaba dispuesta a apoyar a Guinea Ecuatorial»[541]. El encuentro fue controvertido y un grupo de eurodiputados del PSOE demandó explicaciones[542].

El diálogo interparlamentario entre la UE y Guinea Ecuatorial ha sido prácticamente inexistente y ha tenido lugar en el marco de la Asamblea Parlamentaria conjunta ACP-UE pero, tal como las cumbres ministeriales del Acuerdo, las reuniones no consideran necesariamente la situación particular de Guinea Ecuatorial. Aún así, la asamblea parlamentaria conjunta ACP-UE realizó una misión de estudio a Guinea Ecuatorial del 28 de febrero al 4 de marzo de 2005 que «constató una determinada voluntad por parte del Gobierno de poner término al largo aislamiento de que fue objeto el país, y de reanudar de forma duradera los contactos con el exterior iniciando un proceso de reforma y apertura»[543]. Sin embargo, la visita no dio lugar a ningún seguimiento posterior. El diálogo parlamentario es, por lo tanto, puntual, por ejemplo entre representantes de partidos políticos ecuatoguineanos y de los grupos políticos asociados del Parlamento Europeo.

En relación a los Estados miembros, España y Francia han sido los dos principales interlocutores de Guinea Ecuatorial[544]. La vinculación de España y su antigua colonia Guinea Ecuatorial es muy estrecha pero las relaciones «han sido siempre difíciles y con altibajos». España «ha mantenido un elevado nivel de cooperación al desarrollo y Guinea ha sido tradicionalmente el primer país receptor de cooperación no reembolsable española… aunque ya no en términos absolutos» (SEC, 2010: 20). Por ejemplo, las relaciones bilaterales se deterioraron considerablemente tras la decisión de Guinea Ecuatorial de expulsar al cónsul español de Bata en 1993 por «injerencia en los asuntos internos del país», y del Gobierno del presidente González de reducir a la mitad la ayuda a la cooperación y retirar a su embajador de Malabo (MAC, 2009: 53). Las relaciones también pasaron por otro mal momento tras el intento de golpe de marzo del 2004, del que Obiang atribuyó conocimiento a las autoridades españolas. Tras la llegada a la Jefatura de Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, España decidió impulsar y normalizar las relaciones, buscando mantener la vinculación sin condicionantes políticos activos nacionales y europeos, al igual que lo había intentado el presidente Aznar en su primera legislatura (Burke, 2008)[545]. Para ello, el ministro de Exteriores Miguel Ángel Moratinos viajó a Guinea Ecuatorial en marzo del 2005[546] (para normalizar las relaciones y despejar recelos y malentendidos relacionados con supuestas intentonas de golpes de Estado), en octubre del 2006[547] (con una delegación de empresarios

[541] *La Vanguardia*, «Prodi condiciona un plan de ayuda a Guinea Ecuatorial a que Obiang democratice el país», 15/09/00.
[542] *ibíd.* Por ejemplo, el Eurodiputado Carlos Carnero expuso que «era cuando menos sorprendente que un señor que ha rechazado todos los procedimientos democráticos de control planteados por la UE se reúna con quien para muchos representa el presidente de Europa».
[543] Véase *Parlamento Europeo*, «Informe sobre los trabajos de la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE en 2005», P6_TA(2006)0140, 16/03/06, extraído el 25/07/11 de:
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2006-0063&format=XML&language=ES
[544] Entrevista 22, 23/05/13.
[545] Por ejemplo, el Gobierno de Aznar terminó, a petición del régimen de Obiang con el programa de Radio Exterior de España para Guinea Ecuatorial, que durante una década fue el único medio libre en español que los ecuatoguineanos podían escuchar en el país. Véase también *EL PAÍS*, «Lecciones del 'caso Juan Tomás'», 24/02/11.
[546] *El PAÍS*, «Moratinos promete a Obiang que no se le desestabilizará desde España», 01/03/05.
[547] Véase *El Correo*, «Moratinos anuncia una visita de Obiang a Madrid ante la "normalización" de relaciones», 24/10/06.

encabezada por la empresa petrolera Repsol) y en marzo del 2008[548] (en otra visita con un claro componente comercial). Su sucesora, Trinidad Jiménez, también se reunió con su homólogo ecuatoguineano en noviembre del 2010 en Madrid[549], y en junio del 2011 viajó a Malabo durante la Cumbre de la Unión Africana para promover que el español fuera reconocido como lengua oficial de la UA[550]. En esta ocasión Trinidad Jiménez se reunió con el líder de la oposición, Plácido Micó, que había sido elegido vicepresidente de la Internacional Socialista en el 2004[551]. Finalmente, cabe destacar la visita en febrero del 2011 del entonces presidente del Congreso, José Bono, a Malabo acompañado de una delegación parlamentaria del PSOE, PP y CiU, junto con empresarios españoles. En la visita, el presidente del Congreso entregó a Obiang una carta del Rey en la que le felicitaba por su victoria en las últimas elecciones presidenciales y por promover el español como lengua oficial de la UA, y le animaba a continuar el proceso de democratización[552]. Además, José Bono declaró, tras su reunión con Obiang, que «no se podía ignorar lo que nos une, que es muchísimo más que lo que nos separa», y que había constatado «la voluntad decidida de favorecer los intereses comerciales y culturales entre ambos países»[553].

En cualquier caso, en ninguno de estos viajes hubo una condena a la falta de democracia y a las violaciones de los derechos humanos, aunque la nota del viaje de noviembre del 2010 subraya que, la ministro Jiménez «trasladó a su homólogo el deseo del Gobierno español de apoyar a Guinea Ecuatorial en el mantenimiento de su estabilidad política, en la superación de los retos aún pendientes en materia de gobernabilidad y transparencia, consolidación del Estado de derecho y restauración de la moratoria sobre la pena de muerte»[554]. Según el Ministerio de Asuntos Exteriores español, «las relaciones bilaterales atraviesan actualmente su mejor momento desde su independencia en 1968» (SEC, 2010: 20).

---

[548] Véase *MAEC*, «Nota de Prensa - El ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación viaja a Guinea Ecuatorial», 09/07/09, extraída el 01/08/11 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NoticiasMAEC/Paginas/20090709_not1.aspx. Durante la visita el ministro Moratinos se encaró con la reportera de *El Mundo* por una crónica en la que señalaba dos informes sobre la corrupción y las violaciones de derechos humanos en Guinea Ecuatorial. Moratinos afirmó que «este viaje es muy importante y los empresarios se me han quejado de la crónica que has enviado». Véase *El Mundo*, «La diplomacia, sin diplomacia», 11/07/09; en «Obiang reclama una visita oficial de Zapatero antes de final de año», 11/07/09; y, *EL PAÍS*, «Moratinos ve en Guinea Ecuatorial una «cartera de oportunidades», 12/07/09; *EL PAÍS* y *El Mundo* publicaron sendos editoriales muy críticos con la visita; véase «Aval para Obiang» y «Esperpéntica visita de Moratinos a Guinea», 17/07/09 y 12/07/09, respectivamente.

[549] Véase *MAEC*, «Nota de Prensa - La Ministra Trinidad Jiménez se reúne con su homólogo de la República de Guinea Ecuatorial, Pastor Michá», 05/11/10, extraída el 01/08/11 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NoticiasMAEC/Paginas/20101105_not1.aspx.

[550] Según *El PAÍS,* el presidente Obiang construyó la ciudad de Sipopo, con todo tipo de lujos, para acoger la cumbre. La ciudad solo es accesible a la población si está acompañada por un diplomático y ha costado más de 580 millones de euros (esta cantidad representa 12 veces el presupuesto dedicado a la educación y a la sanidad en el 2011). Véase *EL PAÍS*, «La Guinea prohibida», 18/07/11.

[551] Véase *MAEC*, «Nota de Prensa - Trinidad Jiménez asiste a la Cumbre de la Unión Africana en Guinea Ecuatorial», 30/06/11, extraída el 01/08/11 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NotasdePrensa/Paginas/52NP20110630.aspx.

[552] *EL PAÍS*, «Bono traslada a Obiang un mensaje personal del rey», 12/02/11.

[553] Véase *Congreso de los Diputados*, «Nota de Prensa - La delegación parlamentaria de visita en Guinea aboga por fortalecer los lazos comerciales y culturales», 10/02/11, extraída el 02/08/11 de: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=3042&mostrarvolver=N; *El Mundo*, «Bono aboga en Guinea Ecuatorial 'por reforzar los lazos' con Teodoro Obiang», 11/02/11, y *EL PAÍS*, «La visita de Bono a Guinea», 12/02/11.

[554] Véase *MAEC*, «Nota de Prensa - La ministra Trinidad Jiménez se reúne con su homólogo de la República de Guinea Ecuatorial, Pastor Michá», 05/11/10, extraída el 01/08/11 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NoticiasMAEC/Paginas/20101105_not1.aspx.

Por su parte, el presidente Obiang y sus ministros han viajado a España con regularidad. La última visita oficial de Obiang data de noviembre del 2006[555], e incluyó reuniones con el rey y con el presidente Zapatero, que abordó la cuestión de los presos políticos[556]. El entonces presidente del Congreso, Manuel Marín, rechazó la propuesta del MAEC de recibir a Obiang en el Congreso[557].

Francia también ha buscado vincular e influenciar a Guinea Ecuatorial principalmente promoviendo su integración en la Francophonie[558] a pesar de que el francés no fue nunca lengua oficial en el país. El proceso de vinculación ha sido recíproco; la integración en la Francophonie en 1998 permitió a Guinea Ecuatorial romper su aislamiento y formar parte de una organización internacional en la cual participan todos sus vecinos y la democracia no es una exigencia o condicionante, y en segundo lugar, tratar de equilibrar sus relaciones con Europa promoviendo la vinculación y mediación de Francia, cuando hasta ese momento la vinculación estaba dominada por España. En el caso de Francia, la integración de Guinea Ecuatorial en la Francophonie entraba en la lógica de su política exterior de «françafrique» como potencia que lidera la organización, y vincular a un Estado con abundantes recursos petroleros. El Parlamento ecuatoguineano votó de manera unánime convertir el francés en la segunda lengua oficial del país el 24 de febrero de 1998, coincidiendo con una visita del presidente Obiang a París para estrechar las relaciones entre ambos países (MAEC, 2009: 29).

En julio del 2010, el presidente Obiang decretó que el portugués sería el tercer idioma oficial con vistas a integrar a Guinea Ecuatorial en la Comunidade dos Países de Língua Portuguesa[559].

7.3.2. La estrategia de vinculación

El desarrollo económico y las relaciones comerciales

La economía ecuatoguineana ha experimentando un cambio radical en pocos años y ha pasado de depender en gran medida de la ayuda al desarrollo a otra basada en la explotación del petróleo (Escribano, 1999). Esta transformación llegó en un momento crítico para el régimen, con la ayuda al desarrollo europea y española reducidas y sujetas a una creciente condicionalidad política de sus programas, y las actividades del FMI y del Banco Mundial, suspendidas. Los yacimientos petrolíferos comenzaron a explotarse en 1992, y ya de forma intensiva en 1996, principalmente por las empresas norteamericanas ExxonMobil, Hess, Marathon, Chevron Corporation y Vanco Energy Corporation, que también se han beneficiado de unas condiciones muy favorables para sus operaciones, como contratos ventajosos y exenciones fiscales. Estas empresas han invertido más de 12.000 millones de dólares, convirtiendo a Guinea Ecuatorial en el cuarto mayor receptor de inversión extranjera en el África subsahariana, tras Sudáfrica, Angola y Nigeria (Human Rights Watch, 2009a: 20), y en un país muy vinculado a los intereses norteamericanos. El Estado ecuatoguineano no es propietario de ninguna empresa del sector, pero tiene participaciones en alguna de ellas y ha

[555] Véase una completa lista de visitas en MAEC (2009: 65-69).
[556] Véase *El Mundo*, «Obiang se compromete ante Zapatero a liberar a los presos políticos de Guinea Ecuatorial», 16/11/06.
[557] Véase *EL PAÍS*, «Obiang suspende su visita a España tras no darle cita el Rey ni Zapatero», 22/07/08.
[558] Véase más información sobre la Organisation Internationale de la Francophonie en: http://www.francophonie.org/.
[559] Entrevista 22, 23/05/13. Véase también «Informe Amnistía Internacional 2011» en: http://www.amnesty.org/es/region/equatorial-guinea/report-2011. Más información sobre la Comunidade en: http://www.cplp.org/.

podido revisar los contratos gracias al asesoramiento del FMI, que aconsejó al país renegociarlos porque favorecían en exceso a las compañías (Comisión Europea, 2002: 31)[560].

Guinea Ecuatorial es en la actualidad el cuarto mayor productor de petróleo de África subsahariana tras Nigeria, Angola y Sudán, y los ingresos del petróleo y del gas suponen el 85 % del PIB, el 98 % de las exportaciones y un 90 % de los ingresos del Estado (SEC, 2010: 6). El aumento de rentas debido al petróleo ha sido, asimismo, espectacular y han pasado de tres millones de dólares en 1993, a 160 millones en el 2000, a 4.800 millones en el 2007, y a 6.739 millones de dólares en el 2010 (Human Rights Watch, 2009a: 19 y 51) (U.S. Department of State, 2011a). Este aumento ha representado además una subida considerable del PIB ecuatoguineano, que ha crecido un 5.272 % entre 1992 y el 2008, y el PIB por habitante ha pasado de 3.900 de dólares en el 2001, a 14.124 en el 2005, y a 18.028 en el 2008 (SEC, 2010: 8). No obstante, el PIB por habitante cayó a 9.579 dólares en el 2009 debido al desplome de los precios del petróleo, lo que demuestra la total dependencia de la economía ecuatoguineana del crudo. En este contexto, Marín Quemada (2007: 11) subraya que, «siendo notable el volumen de producción actual y de reservas probadas en valores absolutos, sus niveles son similares a los de Sudán o Vietnam y prácticamente la mitad de Argentina, Omán y Egipto». Guinea Ecuatorial produjo 361.000 barriles día en el 2008, un 0,5 % de la producción mundial (SEC, 2010:11).

La madera y el cacao son también recursos importantes de la economía de Guinea Ecuatorial. La madera representa el segundo producto de exportación y el 54 % de sus bosques están en régimen de explotación, fundamentalmente en la región continental (Comisión Europea, 2002: 31). China es el mayor mercado de la madera ecuatoguineana y acapara casi dos tercios de la producción, de los cuales el 90 % de las exportaciones son el resultado de actividades ilegales de tala[561]. El cacao fue un producto de exportación significativo antes del descubrimiento del petróleo y objeto de proyectos de cooperación de la UE y de España para recuperar producción, pero la caída de precios y el desinterés de las autoridades han reducido drásticamente la producción.

Respecto a las relaciones comerciales de Guinea Ecuatorial, la UE era en el 2010 el primer socio comercial con el 37,9 % (28,6 % en el 2009) del total, mientras que EE.UU. representaba el 23,1% (28 % en el 2009), y China, el 10,2 % (13,9 % en el 2009), del comercio total[562]. En cuanto a las importaciones, la UE acaparó en el 2010 el 44,7 % (el 42,7 % en el 2009) de las importaciones, seguida de China, con el 21 % (19,8 % en el 2009) y EE.UU., con el 12,6 % (16,9 % en el 2009). En cuanto a las exportaciones, la UE fue el primer mercado en el 2010 con el 35,8 % (25 % en el 2009) de las exportaciones ecuatoguineanas, seguido de EE.UU., con el 26,2 % (30,8 % en el 2009) y de Corea del Sur, con el 8,4 % (también 8,4 % en el 2009) de las exportaciones. El comercio de la UE con Guinea Ecuatorial es muy deficitario, -1.353,1 millones de euros en el 2010 (-752 millones de euros en el 2009), y el petróleo y el gas representan el 95,3 % (93,6 % en el 2009) de las importaciones de la UE.

---

[560] Human Rights Watch (2009a: 44-45) menciona que en el 2003 el Banco Mundial calculó que Guinea Ecuatorial solo recibía entre el 15 y el 40 % de las rentas del petróleo, cuando lo habitual es recaudar entre un 45 y un 90 %. En el 2006 el Gobierno adoptó una nueva normativa que mejoraba sus márgenes en la explotación de los recursos de hidrocarburos, pero la legislación no se aplica de manera retroactiva.

[561] Véase *Parlamento Europeo,* «Resolución del Parlamento Europeo sobre la política de China y sus efectos en África», P6_TA(2008) 0173, 23/04/08, extraída el 25/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0173&format=XML&language=ES.

[562] Véanse las estadísticas comerciales de Guinea Ecuatorial en el 2010 (y el 2009) en *European Commission*, «Equatorial Guinea, 2010», DG Trade, 21/03/12, extraído el 07/10/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/january/tradoc_147261.pdf.

No obstante, Guinea Ecuatorial solo representó el 0,2 % de las importaciones de la UE (puesto 58) y el 0,1 % de las exportaciones (puesto 91) en el 2011. El comercio de Guinea Ecuatorial con sus primeros seis socios comerciales en el 2010 fue el siguiente:

Tabla 7.3. Volumen comercial de Guinea Ecuatorial con sus principales socios (2010)

Comercio total	Mill. €	%	Exportaciones	Mill. €	%	Importaciones	Mill. €	%
UE27	2.955,5	37,9	UE27	2.154,3	35,8	UE27	801,2	44,7
EE.UU.	1.798,8	23,1	EE.UU.	1.572,3	26,2	China	375,5	21
China	798,3	10,2	Corea del Sur	507,0	8,4	EE.UU.	226,53	12,6,
Corea del Sur	516,3	6,6	Canadá	493,7	8,2	Costa de Marfil	117,8	6,6
Canadá	497,6	6,4	China	422,8	7	Marruecos	78,1	4,4
Brasil	428,8	5,5	Brasil	389,2	6,5	Brasil	39,6	2,2

Fuente: Equatorial Guinea's Trade with Main Partners (2010), DG Trade, European Commission, 2012[563].

Dentro de la UE, España es el primer socio comercial de Guinea Ecuatorial, tanto en exportaciones como en importaciones, y ha recuperado «peso específico como proveedor desde 1999» (SEC, 2009: 22). El petróleo representa casi la totalidad de las exportaciones ecuatoguineanas a España (99.3 %). Asimismo, Italia, Francia y Reino Unido son también socios comerciales relevantes.

Por último, cabe resaltar que antes de que se encontrara petróleo, las relaciones comerciales entre la UE y Guinea Ecuatorial estuvieron dominadas por la pesca. Ambos firmaron en 1984 un primer acuerdo pesquero que regulaba el acceso de la flota europea a las aguas del país y que fue renovado regularmente hasta febrero del 2001[564]. Guinea Ecuatorial revocó el acuerdo y no llegó a entrar en vigor. Las relaciones en este ámbito están suspendidas desde entonces.

La cooperación económica con la UE y los Estados miembros

Hasta el descubrimiento del petróleo la ayuda al desarrollo supuso la principal fuente de ingresos del Gobierno ecuatoguineano, llegando casi al 50 % del PNB en 1990 aunque fue recortada progresivamente hasta el 20 % en 1995, debido a las violaciones de los derechos humanos (Escribano, 1999: 4)[565]. De hecho, la cooperación europea ha estado condicionada a mejoras en los derechos humanos y buena gobernanza[566] y las relaciones de cooperación «no siempre han sido fluidas»[567]. La Comisión Europea suspendió la cooperación y los fondos de estabilización a la exportaciones STABEX entre 1992 y 1997 por los problemas de democratización, aunque, una vez constatadas mejoras, la ayuda se restableció en el marco del

[563] *ibíd*.
[564] Véase más información sobre los acuerdos pesqueros y los montantes de la ayuda financiera europea de cada uno en: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/equatorial_guinea/index_en.htm
[565] Lo que se tradujo en 78 US$ por habitante en 1995. España aportó en 1995 la mitad de toda la ayuda recibida (Escribano, 1999: 5).
[566] Véase *European Parliament*, «Parliamentary question, Answer given by Mr Michel on behalf of the Commission, Pregunta escrita E-5353/08 de Koenraad Dillen (NI)», Asunto: Corrupción en Guinea Ecuatorial, 03/12/08, OJ C 316, 23/12/09, extraída el 25/07/11 de:
http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2008-5353&language=ES.
[567] Véase *op. cit*. 511, pág: 13.

7.° FED y se aprobaron proyectos para la reducción de la pobreza y la distribución de agua potable por valor de 12,5 millones de euros. Asimismo, el Programa Indicativo Nacional en el marco del 8.° FED fue retrasado en el 2002 —tras su firma en julio del 2000—para presionar al presidente Obiang para que adoptara «medidas correctivas» en el ámbito de la protección de los derechos humanos, a favor del establecimiento de un Estado de derecho, y la promoción de la sociedad civil[568]. La UE propuso ofrecer a Guinea Ecuatorial 12 millones de euros en dicho programa, pero finalmente redujo la ayuda tras constatar problemas de corrupción y de mal gobierno, y solo aprobó un proyecto en el ámbito del apoyo de la democratización[569].

Las relaciones entre la UE y Guinea Ecuatorial están enmarcadas en el Acuerdo de Asociación UE-ACP de Cotonú de 23 de junio del 2000[570], revisado por primera vez en Luxemburgo el 25 de junio del 2005[571], y por segunda vez en Uagadugú el 22 de junio del 2010[572]. Pero la cooperación entre la UE y Guinea ha seguido siendo muy problemática y condicionada. Así, la UE comunicó a Guinea Ecuatorial en el marco del 9.º FED que le correspondían unos 13 millones de euros y condicionó la entrega de dichos fondos hasta que se pudieran evaluar los progresos alcanzados en materia de derechos humanos y de democratización anunciados por el Gobierno en el marco del 8.º FED, y la firma del documento de estrategia por país[573] fue suspendida. En aras de desbloquear la situación, la UE envió en octubre del 2004 una misión con expertos de la ONU, de la Comisión Europea y de los Estados miembros, que concluyó que la situación era insatisfactoria. Tras ello, el Gobierno ecuatoguineano se comprometió mediante un protocolo firmado el 11 de noviembre del 2004 a adoptar una serie de mejoras, en particular: «(1) Integrar en la legislación nacional los compromisos asumidos en materia de derechos humanos en el marco de los tratados internacionales; (2) Mejorar las condiciones de detención de los presos; (3) Adoptar medidas que facilitaran el trabajo de la sociedad civil y de promoción de la buena gobernanza»[574]. Asimismo, los dos Estados miembros representados en el país en ese momento —España y Francia— propusieron iniciar el diálogo político previsto por el Artículo 8 del Acuerdo de Cotonú. Tras una segunda misión de verificación en noviembre del 2005, la Comisión Europea decidió reanudar la cooperación, «aun siendo consciente al mismo tiempo de la gran

---

[568] *ibíd*.: 43.

[569] En estas circunstancias, el diputado Robert Kilroy-Silk preguntó a la Comisión si revisaría la ayuda destinada a Guinea Ecuatorial, habida cuenta de que el hijo y probable sucesor del presidente Teodoro Obiang Nguema Mbasogo había confesado en una declaración jurada ante el Alto Tribunal de Ciudad del Cabo que las empresas que poseían los ministros del Gobierno participaban con frecuencia en los concursos de adjudicación de contratos del Gobierno junto a grupos extranjeros y que, de ganar tales licitaciones, recibían «un porcentaje del contrato total que obtiene la empresa en cuestión». Véase *European Parliament*, «Parliamentary question, Answer given by Mr Michel on behalf of the Commission, Pregunta escrita E-1998/06 de Robert Kilroy-Silk (NI)», Asunto: Corrupción en Guinea Ecuatorial, 03/12/08, OJ C 329, 30/12/06, extraído el 25707/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2006-4851&language=ES.

[570] Véase el Acuerdo en *DO CE L 317*, 15/12/00, p. 3, extraído el 19/07/11 de: http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2000&serie=L&textfield2=317&Submit=Buscar&_submit=Buscar&ihmlang=es.

[571] Véase el Acuerdo revisado en *DO UE L 209*, 11/08/05, p. 27, extraído el 19/07/11 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:209:0027:0053:ES:PDF.

[572] Véase el Acuerdo nuevamente revisado en *DO UE L 287*, 04/11/10, p. 3, extraído el 12/11/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:287:0003:0049:ES:PDF.

[573] Véase *Commission Européenne*, «Document de stratégie de coopération et Programme indicatif national, Guinée équatoriele et Communauté européenne, 9ème FED, 2006-2007», 18/07/06, extraído el 20/07/11 de: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/print_gq_csp_fr.pdf.

[574] Véase *Parlamento Europeo*, «Pregunta parlamentaria E-6978/08, Willy Meyer Pleite (GUE/NGL), Asunto: Utilización de fondos FED en Guinea Ecuatorial», E-6978/08, 07/01/08, DO C 189, 13/07/10, extraída el 20/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2008-6978&language=ES y «La respuesta del Sr. Michel en nombre de la Comisión», 25/02/09, extraída el 20/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2008-6978&language=ES.

tarea que restaba todavía por realizar en este ámbito», pero con la intención de «poder ayudar a mantener sus compromisos»[575]. En julio del 2006, la Comisión y el Gobierno ecuatoguineano firmaron el documento de estrategia de cooperación en Malabo con un presupuesto reducido de 4,6 millones de euros (en vez de los 13 millones inicialmente presupuestados), pero en materia de democratización solo se puso en marcha un proyecto para la reforma del sistema judicial y la capacitación de la sociedad civil y del Parlamento nacional en marzo del 2008[576].

Las cooperación sigue siendo problemática. Guinea Ecuatorial firmó el Acuerdo ACP-UE de junio del 2005 pero, tal como ya ha sido mencionado, depositó su instrumento de ratificación con una reserva en relación al Estatuto de Roma y, por lo tanto, a aceptar la jurisdicción del TPI, tal como exige el nuevo Artículo 11, apartado 6, del acuerdo revisado. La UE y sus Estados miembros rechazaron esta reserva y el Acuerdo con Guinea Ecuatorial no ha sido validado por la UE[577]. La reserva imposibilitó igualmente la integración y participación del país en el 10.º FED y por consiguiente, la asignación de los fondos de ayuda a la cooperación. Al constatar que la UE no cambiaría de parecer y su participación en el acuerdo estaba bloqueada, el presidente Obiang comunicó a la Comisión la intención de ratificar el Acuerdo sin la reserva. Entretanto, Guinea Ecuatorial participa en el Acuerdo de Cotonú como observador, y la cooperación en el marco del 10.º FED sigue interrumpida. No obstante, la UE y Guinea Ecuatorial redactaron un Programa Indicativo Nacional para el período 2008-2013, con un presupuesto de 17,2 millones de euros y dos principales áreas de actuación: (1) el desarrollo de la gobernanza (y en particular, la continuación de los proyectos en estos ámbitos ya financiados mediante el 8.º y 9.º FED) y (2) el apoyo a las instituciones[578], que evidentemente no interesa al régimen dados los condicionantes incorporados.

En cuanto a la cooperación bilateral con los Estados miembros, España es el único país que ha mantenido una política de cooperación significativa con Guinea Ecuatorial — en particular para el mantenimiento de los sectores de la educación y de la sanidad— y esta ayuda ha sido notablemente superior a la cooperación de la Unión Europea, unos 18 millones de dólares de media por año entre el 2006 y el 2010, frente a los 3,45 millones de la ayuda francesa y los 2,97 millones de la ayuda europea[579]. Francia también proporciona ayuda a la cooperación, pero los fondos adjudicados han sido muy modestos —entre dos y tres millones de euros por año—, principalmente para la enseñanza y la difusión del francés.

---

[575] *ibíd.*

[576] Además la UE proporcionó 400.000 euros para un proyecto del Fondo de Naciones Unidas para la Población en el 2008 y 75.000 euros para un proyecto de fomento y apoyo a emprendedores en Guinea Ecuatorial en el 2009. Véase el listado de proyectos financiados por la UE en Guinea Ecuatorial entre el 2007 y el 2011, en la base de datos de subvenciones de EuropaAid en: http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries/index.cfm?lang=fr&mode=SM&type=grant.

[577] Véase *Parlamento Europeo*, «Respuesta a la pregunta parlamentaria E-003551/2011 de Ashley Fox (ECR), Asunto: La UE y los derechos humanos en Guinea Ecuatorial - encarcelamiento de Gerardo Angüe Mangue, Cruz Obiang Ebele, Juan Ecomo Ndong, Emiliano Esono Michá y Gumersindo Ramírez Faustino», 11/04/11, extraída el 19/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-003551+0+DOC+XML+V0//ES.

[578] Véase más información en: http://eeas.europa.eu/equatorial_guinea/index_en.htm.

[579] Véase *OECD*, «Equatorial Guinea - Official Development Assistance», Beneficiary View, 09/11/12, extraído el 12/11/12 de: http://www.aidflows.org/.

La cooperación con EE.UU., China y multilateral

Durante años, EE.UU. fue un país muy crítico con la situación de la democracia y de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial y, en julio de 1994, el embajador norteamericano entregó una carta al presidente Obiang en la que le informaba de que EE.UU. reducía su presencia diplomática a Encargado de Negocios como consecuencia del «disgusto del Gobierno de Estados Unidos por la falta de progresos creíble y mesurable en los derechos humanos y la democratización en Guinea Ecuatorial» (MAEC, 2009: 19). Sin embargo, las relaciones se normalizaron tan pronto como se encontró petróleo y EE.UU. reabrió su embajada en octubre del 2003 dado que sus empresas petroleras se han convertido en los principales inversores en el país. El embajador norteamericano llegó a Guinea en noviembre del 2006, poniendo fin a 12 años sin representación estadounidense a ese nivel, en aplicación de la denominada política nacional de «securización» de las fuentes de aprovisionamiento de energía, impulsada por el presidente Bush Jr. (Youngs, en Burnell & Youngs 2010)[580]. Guinea Ecuatorial también ha abierto recientemente un consulado en Huston (Texas). Las relaciones entre EE.UU. y Guinea Ecuatorial son desde entonces estrechas y, por ejemplo, los estadounidenses son los únicos ciudadanos que tienen el «privilegio» de entrar en el país sin visado.

En este contexto, el Departamento de Estado norteamericano afirma que su política hacia Guinea Ecuatorial está basada en el compromiso constructivo con el régimen ecuatoguineano para fomentar la mejora de la situación de los derechos humanos y un uso positivo de las rentas del petróleo (U.S. Department of State, 2011a), pero en este orden de prioridades, no parece que la democratización haya sido uno de los objetivos principales, al menos a corto plazo. Así, el embajador norteamericano Donald D. Johnson dejó claro en agosto del 2006 durante su proceso de investidura en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano, que «la estabilidad y la fiabilidad de una fuente de materias primas equivalente a más de 350.000 barriles de petróleo diarios de Guinea Ecuatorial era muy importante para la seguridad energética y bienestar norteamericanos»[581]. Asimismo, la nota de fondo del Departamento de Estado sobre el país destaca que, «aunque Guinea Ecuatorial no tenga una tradición democrática establecida, ha roto con la pauta de anarquía, caos, brutalidad y represión de los años de Macías y ha mejorado lentamente su comportamiento político y de derechos humanos» (U.S. Department of State, 2011a). Las autoridades norteamericanas también han calificado el régimen de Obiang de «benevolente autoritarismo» y criticado a las ONG y a la prensa española —que denuncian la falta de derechos humanos y la corrupción del régimen— por ser parciales y estar mal informadas, argumentando que la situación en el país estaba mejorando[582]. Por último, las relaciones han superado incluso las acusaciones lanzadas por un informe del Senado norteamericano en julio del 2004, que reveló cómo compañías petrolíferas habían pagado cientos de millones de dólares en altas comisiones al presidente

[580] Youngs, R. (2010). «Energy, A reinforced obstacle to democratization?», Chapter 10, 171-187, en Burnell & Youngs (2010).

[581] Véase *Newblaze*, «Prospective Envoy Urges Closer U.S. Ties with Equatorial Guinea», 07/08/06. Citado en Human Rights Watch (2009a: 95).

[582] Véase *EL PAÍS,* «El "benevolente autoritarismo" del régimen de Obiang», 10/02/11, señala como los cables diplomáticos norteamericanos divulgados por Wikileaks revelan que las autoridades estadounidenses buscan privilegiar las relaciones con el régimen en detrimento de la situación de los derechos humanos y de la democracia. Véanse los cables 1964801, de 12/03/09, y 199567, de 30/03/09, en que se plantean abiertamente la necesidad de vincular mejor a los dirigentes ecuatoguineanos.

Obiang, a su familia y a los miembros del Gobierno a través del banco Riggs en Washington[583].

El presidente Obiang también ha realizado varios viajes oficiales a EE.UU., y se reunió en el 2002 con el presidente Bush; en junio del 2004, con el secretario de Estado Colin Powell, y en abril del 2006, con la secretaria de Estado Condoleezza Rice. En este último encuentro, Rice declaró a la prensa que Obiang era «un buen amigo»[584]. En octubre del 2010, el presidente Obama se fotografió con Obiang en Nueva York durante la Asamblea General de las Naciones Unidas[585]. El presidente Teodoro Obiang y su familia viajan además con regularidad a EE.UU., donde disponen de un importante patrimonio, a pesar de que la legislación norteamericana prohíbe la entrada a todo dirigente extranjero y su familia acusados de corrupción, tal como ha denunciado el diario *The New York Times*[586].

La vinculación negativa de EE.UU. con el régimen de Obiang no ha pasado desapercibida a organizaciones defensoras de los derechos humanos y Human Rights Watch (2009a: 4) ha denunciado que «el objetivo principal de Estados Unidos de fortalecer las relaciones con Guinea Ecuatorial parece haber anulado los intentos de presionar al Gobierno ecuatoguineano para que informe sobre los abusos de los derechos humanos y cumpla criterios en esta materia». Human Rights Watch denuncia asimismo que «la sede de la propia Embajada de Estados Unidos esté alquilada a un funcionario acusado de torturar a simpatizantes de la oposición» *(ibíd.)*.

China compite manifiestamente con la UE y EE.UU. por incrementar su vinculación en Guinea Ecuatorial y las exportaciones ecuatoguineanas han crecido un 138 % entre el 2003 y el 2006, pasando de 374 millones a 2.500 millones de dólares en ese período (Human Rights Watch, 299a: 96). China se ha convertido así en el tercer socio comercial de Guinea Ecuatorial, y ha proporcionado una línea de crédito de 2.000 millones de dólares en el 2006, que Guinea Ecuatorial garantiza mediante exportaciones de petróleo (SEC, 2009: 29). China ha obtenido además licencias para explorar y desarrollar nuevos yacimientos de petróleo, y sus empresas son activas en el sector de infraestructuras y de la construcción. China también ha suministrado armamento pesado y asistencia técnica (Marín Quemada, 2007: 22). El presidente Obiang ha visitado China seis veces en la última década y considera la vinculación con China como un factor de desarrollo importante para el país, recalcando que la política exterior china en África no condiciona ni está sujeta a ningún tipo de injerencia política interna, tal como señaló en el foro sobre Cooperación China-África en Pekín en noviembre del 2006, al recordar que «China no había puesto condiciones previas sobre democracia y

[583] El ministro portavoz del Gobierno de Obiang declaró como respuesta a las acusaciones que «el dinero fue depositado en la banca Riggs bajo la titularidad del Tesoro ecuatoguineano, y fue depositado allí por no existir un sistema bancario seguro en Guinea Ecuatorial» (MAEC, 2009: 38). Como consecuencia del informe y de la investigación criminal federal de la que fue objeto el banco, las autoridades estadounidense impusieron al Riggs la multa más alta nunca dada a un banco del país por sus negocios con el Gobierno ecuatoguineano (Human Rights Watch, 2009a: 5). El informe del Senado también destapó las millonarias cuentas del general Pinochet en el mismo banco. Véase *Le Monde*, «Le Sénat américain, l'argent de Pinochet et les drôles de transactions de la banque Riggs», 17/07/04.

[584] Véase *The Washington Post*, Editorial, «With friends like this…», 18/04/08.

[585] Véase *Guinea Ecuatorial*, «Obiang y Obama, juntos en Nueva York», 22/10/10, extraído el 01/08/11 de: http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=143.

[586] Véase *The New York Times*, « Taint of Corruption Is No Barrier to U.S. Visa», 16/11/09. El artículo afirma que el hijo de Obiang, Teodorín, entra con regularidad en EE.UU. con más de un millón de dólares en efectivo.

derechos humanos en su cooperación con los países africanos»[587]. EE.UU. considera a China como su principal competidor en el país[588].

Con relación a la cooperación multilateral, Guinea Ecuatorial es miembro de la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), y por lo tanto forma parte de la zona Franco CFA, y su política monetaria es gestionada por el Banco de los Estados de África Central. La sede del parlamento de la CEMAC está ubicada además en Malabo. Guinea Ecuatorial también es miembro de la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC). Asimismo, es miembro de la Unión Africana, y Teodoro Obiang fue nombrado presidente rotatorio de la organización en el 2011 durante la cumbre anual en Malabo, sin que los miembros de la Unión hubieran rechazado la candidatura de un régimen autoritario, o la UE hubiera protestado públicamente por ello[589].

Los intentos de normalización y de distinción de Obiang no se han limitado a la Unión Africana, sino también a la Unesco, que anunció a finales de septiembre del 2008 la creación del Premio Internacional UNESCO-Obiang Nguema Mbasogo de investigación en ciencia de la vida, con un premio en metálico de 300.000 dólares, y una dotación de tres millones de dólares de la Fundación Obiang Nguema Mbasogo para la preservación de la vida[590]. Las críticas contra los planes de la UNESCO fueron tan amplias que esta aparcó el proyecto *sine die*[591], aunque al final aceptó el premio con otro nombre y fuente de financiación[592].

7.3.3. La estrategia de seguridad

Para la UE y EE.UU. la seguridad no es una variable de actuación significativa en el caso de Guinea Ecuatorial, aunque EE.UU. está muy pendiente de que los problemas de seguridad del Delta del Níger —en la que operan varios grupos armados «separatistas» nigerianos— conviertan la zona en otra región amenazada por piratas, como el golfo de Adén, o que Guinea Ecuatorial se «Venezuelice» y ponga en riesgo las importantes inversiones norteamericanas[593]. Por otra parte, Guinea Ecuatorial tampoco representa ninguna amenaza para sus vecinos ni para la comunidad internacional. No obstante, Guinea Ecuatorial tiene varios contenciosos por la soberanía de ciertas islas con Gabón y con Nigeria que podrían activarse si se descubren nuevos yacimientos de petróleo en sus aguas (Marín Quemada, 2007). En el caso de Gabón, Ruíz Miguel (2004) subraya la enorme importancia económica y estratégica del islote Mbañe,

[587] Véase *EIU*, «Country Report: Equatorial Guinea», 01/07, citado en Human Rights Watch, (2009a: 96).
[588] Véase *EL PAÍS,* «El "benevolente autoritarismo" del régimen de Obiang», 10/02/11, y en particular el cable diplomático estadounidense 208194 de 21/05/09.
[589] Véase el artículo de Manuel Manrique, en *Foreign Policy*, «La Unión Africana se aleja de la democracia», febrero del 2011, edición española. Véase también la nota de prensa de *Freedom House*, «African Union Should Reject Chairmanship of Equatorial Guinea», 28/01/11, extraída el 02/08/11 de: http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=70&release=1320.
[590] Véase *Unesco*, «Establecimiento del "Premio Internacional UNESCO-OBIANG NGUEMA MBASOGO de investigación en ciencias de la vida"», Resolución 180EX/57, 29/09/08, extraído el 28/07/11 de: http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001629/162938e.pdf.
[591] Véanse *The Economist*, «A brilliant idea from the UN», 08/05/10; *Le Soir*, «Un prix Unesco pour Obiang ou Tutu?», 05/10/10; *Le Monde*, «Polémique entre Africains et Occidentaux à l'Unesco», 10/10/10 y « Il n'y aura pas de prix portant le nom de Teodoro Obiang, président de la Guinée», 21/10/10; *Global Witness*, «Unesco: Obiang Prize Rejected a Second Time», 12/05/11, extraído el 01/08/11 de: http://www.globalwitness.org/library/unesco-obiang-prize-rejected-second-time.
[592] Véase *EL PAÍS,* «La Unesco mantiene el premio Obiang pero le cambia el nombre», 09/03/12.
[593] Véase *EL PAÍS,* «El "benevolente autoritarismo" del régimen de Obiang», 10/02/11 y, en particular, el cable diplomático estadounidense 208194 de 21/05/09, en el que se plantean los problemas de seguridad potenciales.

que se disputan ambos países, y que generó un incidente en el que se vieron involucrados Francia y España[594].

El principal problema de seguridad probablemente sea el propio régimen, cuya legitimad ha sido siempre contestada por la oposición política y sostiene un alto grado de corrupción, como ha ya sido examinado. Así, el régimen de Teodoro Obiang, a pesar del control absoluto de las instituciones y del uso indiscriminado de la represión para cooptar y desmantelar a la oposición política, no se enfrenta a amenaza alguna por parte de grupos rebeldes o terroristas —que justifique, por ejemplo, la instalación frecuente de barreras militares en todas las carreteras[595] — pero sí ha tenido que hacer frente a sendos intentos de golpe de Estado en marzo del 2004[596] y febrero del 2009[597]. Estos intentos apuntan que, detrás de la fachada de control y autoridad, el régimen manifiesta signos claros de inestabilidad[598].

En estas circunstancias, régimen Guinea Ecuatorial ha recibido asesoramiento y materia militar de la empresa norteamericana Military Professional Resources Inc., con la aquiescencia del Departamento de Estado norteamericano (Human Rights Watch, 2009a: 92-93), y Marruecos mantiene un destacamento militar en Guinea Ecuatorial, que garantiza la seguridad del presidente Obiang.

---

[594] España llegó incluso a considerar el envío del buque Patiño y la fragata Canarias a Guinea Ecuatorial pero la decisión fue abortada. Ruíz Miguel (2004: 1 y 5) argumenta que «la explicación podría hallarse en alguno de los litigios fronterizos que mantiene Guinea Ecuatorial con sus vecinos», la competencia entre empresas norteamericanas en Guinea Ecuatorial, españolas como Repsol, la francesa ELF que opera en Gabón y la disputa por el islote Mbañé, cuyas aguas cubren importantes cantidades de petróleo. Véase *El Mundo*, «El Gobierno aplaza el envío de dos buques de guerra a Guinea para evitar "malos entendidos"», 01/02/04, que hace referencia al prosaico comunicado de la diplomacia española sobre la renuncia al envío de los dos buques de guerra.

[595] Los controles nocturnos son particularmente estrictos, como señala la página de Internet del MAEC. Véanse «Recomendaciones de viaje: Guinea Ecuatorial», consultado el 01/08/11 en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/GuineaEcuatorial/Recomendacionesdeviaje/Paginas/recoGuinea %20Ecuatorial.aspx.

[596] La supuesta tentativa de golpe de Estado (el "golpe wonga") en marzo del 2004 fue realizada por unos setenta mercenarios (en cuya organización se hallaba el hijo de la ex primera ministra británica Margaret Thatcher) que, según fuentes ecuatoguineanas, estaban al servicio de la oposición en el exilio. Guinea Ecuatorial acusó a España y al Reino Unido de estar detrás de la intentona, y los supuestos mercenarios fueron detenidos en Zimbabue y extraditados, juzgados y condenados en Guinea Ecuatorial. En repuesta a una pregunta parlamentaria sobre la situación de los mercenarios, la Comisión dejó claro que no tenía ninguna intención de actuar para apoyar a los detenidos en Zimbabue. Los mercenarios fueron finalmente agraciados. Véase un completo relato del intento de golpe y de las graves deficiencias de los juicios de los perpetrares en Human Rights Watch (2009a: 81-89). Véase también *The Sunday Herald*, «The US knew, Spain knew, Britain knew. Whose coup was it?», 29/08/04 y *The Observer*, «Revealed: how Britain was told full coup plan», 28/11/04, citados en Burke (2008); *Financial Times*, Editorial, «Coup de theatre», 06/11/09; *Le Monde*, «La libération surprise d'un "chien de guerre" en Guinée-Equatoriale», 07/11/09. *The Sunday Herald*, «The US knew, Spain knew, Britain knew. Whose coup was it?», 29/08/04 y *The Observer*, «Revealed: how Britain was told full coup plan», 28/11/04, citados en Burke (2008). Véase además *European Parliament*, «Parliamentary question, Answer given by Mr Nielson on behalf of the Commission, P-1876/04 de Mario Borghezio (IND/DEM), Asunto: Intervención de al Unión Europea en favor de los mercenarios en Zimbabue», 22/09/04, OJ C 125, 29/05/06, extraído el 25/07/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2003-2302&language=ES.

[597] En otro confuso incidente, un grupo de «terroristas» presuntamente del Movimiento de Emancipación del Delta del Níger atacó el 17 febrero del 2009 el palacio presidencial en Malabo. Tras repeler la agresión, el presidente Obiang destituyó al ministro de Defensa. Obiang pidió a los gobiernos de los países vecinos frenar las acciones «terroristas» del Movimiento de Emancipación del Delta del Níger en el golfo de Guinea. Véase *El Mundo*, «Intenso tiroteo en un confuso asalto a la sede presidencial de Guinea Ecuatorial», 17/02/09, y «Asalto frustrado al palacio presidencial de Guinea Ecuatorial», 18/02/09; *EL PAÍS*, «Obiang despierta a tiros», 01/03/09.

[598] Human Rights Watch (2009a: 3) considera que detrás de estas intentonas están «con frecuencia élites rivales que pretenden apoderarse de los recursos económicos del país», tampoco asegurarían ni la democratización ni un reparto más equitativo de la rentas de la explotación de los hidrocarburos.

7.4. Conclusión

Por su vinculación con la UE, Guinea Ecuatorial es sujeto potencial de una política de maximización de la acción exterior para la democratización europea. La UE ha tratado de condicionar su ayuda a la mejora de los derechos humanos y de la democracia, suspendiendo, por ejemplo, la ayuda para la cooperación, pero esta estrategia de influencia no ha dado resultados concretos y el balance de democratización ha sido deficiente. El descubrimiento y la explotación de hidrocarburos cambiaron la suerte de Obiang, y ganarse con ello el apoyo de EE.UU., China, y de Francia y España en la UE. Además los recursos han permitido a Obiang no solo poder rechazar la ayuda y cooperación europea y sus condicionantes, sino también enriquecerse fabulosamente, desviar la atención internacional y lograr el silencio suficiente para seguir gobernando sin trabas ni levantar protestas e indignación a nivel internacional, incluso en la UE.

En efecto, si bien en la década de los noventa y mediados de la del 2000, Guinea Ecuatorial recibió cierta atención por parte de las instituciones europeas y fue objeto de declaraciones de la UE, debates y preguntas parlamentarias, desde que Guinea Ecuatorial se convirtió en el «Kuwait de África»[599], el régimen ha logrado evitar llamar la atención, por lo que Obiang, como señala Campos (2010: 4) «tiene pocos estímulos para utilizar el petróleo en beneficio de la mayoría, o permitir el surgimiento de grupos económicos autónomos». La variable seguridad tampoco es un elemento determinante para promover la democratización en el país. Obiang ha entendido muy bien esta situación y señalado en su autobiografía de la siguiente manera:

> «Me he dado cuenta de que el descubrimiento de petróleo en Guinea Ecuatorial y, especialmente, la importancia de estos recursos han cambiado completamente la actitud de muchos de nuestros socios, especialmente los que son más críticos. De repente, se han vuelto más permisivos. Sé que es la naturaleza humana, pero no solo los hombres han cambiado de esta manera, las instituciones también lo han hecho. Y me refiero específicamente al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Unión Europea»[600].

En resumen, sin mecanismos más específicos que encuadren las relaciones bilaterales entre ambas partes, la vinculación de Guinea Ecuatorial con la UE es escasa, así como la influencia ejercida para demandar reformas democráticas. Además, en el seno de la UE, España y Francia —que son los países con mayor influencia y vinculación con Guinea Ecuatorial—, se han abstenido de promover suficientemente la democratización como objetivo de la PESC, y la falta de visibilidad y atención ha deshabilitado la posible presión internacional que urge al régimen a cambiar. La democracia solo parece que tendrá una oportunidad de triunfar en Guinea Ecuatorial si EE.UU. y la UE (con España y Francia a la cabeza) retiran su apoyo a Obiang ya que, por el momento, las perspectivas internas de cambio democrático son muy reducidas[601].

[599] Ken Silverstein denominó a Guinea Ecuatorial el «Kuwait de África» en un artículo en *The Nation*, «U.S. Oil Politics in the "Kuwait of Africa"», 04/04/02. *Le Monde*, «Le «"Koweït" de l'Afrique», 27/08/04, y en Human Rights Watch (2009a: 91) también llaman a Guinea Ecuatorial de la misma forma, aunque la producción de petroleo de Kuwait sea diez veces superior a la de Guinea Ecuatorial. Véase BP (2011).

[600] Véase Obiang, «Mi vida por mi pueblo», página 151, citado en Human Rights Watch (2009a: 97).

[601] Entrevista 22, 23/05/13.

La evaluación de los ejes de actuación de la política europea en Guinea Ecuatorial se puede resumir de la siguiente manera:

Tabla 7.4. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Guinea Ecuatorial

Eje de actuación	Capacidad	Notas
Estrategia de influencia		
Análisis estratégico nacional	Neutra	No aborda directamente el autoritarismo del régimen ni es operativo en términos de democratización
Diálogo político	Remota	Muy esporádico y sin formalizar. Ausencia de presión diplomática para la democratización
Estrategia de vinculación		
Relaciones comerciales y liberalización económica	Remota	Economía totalmente dependiente del petróleo. La UE es el primer socio comercial, muy por delante de los demás actores, pero la vinculación no ha sido orientada para la liberalización económica ni condicionada a mejoras de democratización
Cooperación económica con la UE	Limitada	No hay un AAC en vigor. Financiación muy reducida. Cooperación significativa con España (y en menor medida con Francia) pero no condicionada
Cooperación económica con EE.UU., China y multilateral	Limitada	Vinculación (negativa) con EE.UU. y en menor medida con China, que tampoco aplica presión diplomática alguna para la democratización. Guinea Ecuatorial es un actor activo y reconocido en la UA
Estrategia de seguridad		
Seguridad para la UE	Neutra	Factor no significativo para la acción de la UE. La inestabilidad política es un problema potencial

CAPÍTULO 8. LIBIA

Tabla 8.1. Indicadores de Libia

Indicadores básicos[602]		
Población	6,16 millones	
Superficie	1.759.540 km²	
Renta per cápita	12.368 $ (2010)	
IDH (n.º orden mundial)	64 (2012)	
Indicadores de democracia y de derechos humanos		
***Freedom House* - Índice de Libertad (2010)**		No libre: derechos políticos, 7; Libertades civiles, 7. Sin cambio entre 1992-93 y el 2011 (Índice de 1, más libre, a 7, menos libre)
Polity IV Authoritarian Index (2010)		- 7 (1952-2010) (de 10, máxima democracia, a -10, máximo autoritarismo)
EIU - Índice de Democracia (2010)		1.94 (10, más libre, a 0, menos libre)
Indicadores comerciales [603]		
Principales socios comerciales de Libia, incluida la UE, y cuota (2010)		UE27 (64,9 %); China (9,7 %); EE.UU. (4,2 %); Turquía (3,8 %); Corea del Sur (2,6 %); Túnez (2,6 %)
Principales socios comerciales de Libia, por país (2011)		Exportaciones: Italia (22,8 %); Alemania (14,3 %); Francia (14,2 %); China (10.7 %); España (5,2 %); Túnez (4,8 %). Importaciones: Túnez (13.3 %); Turquía (9,1 %); China (8,98 %); Italia (8,4 %); Egipto (6,7 %); Siria (5,2 %); Francia (4,9 %)
Posición Libia como socio comercial de la UE y cuota (2011)		40 (0,4 %)
Situación de seguridad		
Libia representó una amenaza significativa para la seguridad de la UE y EE.UU. La UE y EE.UU. adoptaron, por ello, sanciones contra el régimen. Tras su renuncia del terrorismo internacional y de las ADM, la lucha contra la emigración ilegal se convirtió en un elemento prioritario de la acción europea con Libia. Libia es también relevante para la estrategia de seguridad energética europea		
Política de democratización europea		
Estrategia europea de democratización		Punitiva hasta la resolución del problema de seguridad. Después, política de vinculación no condicionada, pero la actividad europea fue reducida
Marco de actuación e instrumentos principales de actuación		La propuesta europea de acuerdo marco no llegó a formalizarse. Diálogo político puntual
Actores principales		UE (Italia, Reino Unido, Francia, España) y EE.UU.
Intereses/motivaciones principales europeos		Seguridad. A continuación, intereses económicos (hidrocarburos) y seguridad (lucha contra la emigración ilegal y por la seguridad energética). Italia fue el principal socio en la UE
Resultado de democratización		Deficiente. Libia logró reconocimiento e iniciar un proceso de normalización de las relaciones sin suscribir condicionante alguno

[602] Véanse *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* «Ficha País Libia, Oficina de Información Diplomática», diciembre del 2012, extraída el 22/03/13 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Libia/ficha/Documents/LIBIA_FICHA%20PAIS_2012.pdf *PNUD*, «Índice de Desarrollo Humano (IDH) - Clasificación de 2012», extraído el 22/03/12 de: http://hdr.undp.org/es/estadisticas/, y (SEC, 2010:8); *Wikimedia Commons*, «Mapa Libia», extraído el 20/11/12 de: http://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:LocationLibya.svg&page=1.

[603] Las estadísticas comerciales con la UE en Libia *European Commission,* «Libya, 2010», DG Trade, 21/03/12, extraído el 20/11/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113414.pdf. Los datos comerciales del 2011 son: *CIA*, «The World Factbook, Libya», 10/12/12, extraído el 18/12/12 de: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html.

8.1. Introducción

Libia es un país del Mediterráneo oriental rico en petróleo y gas, casi tres veces más grande que España, pero con solo seis millones de habitantes, de los cuales un 30 % son de origen extranjero. El coronel Muammar Gaddafi gobernó el país desde que alcanzó el poder en 1969 mediante un golpe de Estado, hasta que en el 2011 la revolución libia y la intervención militar internacional liderada por la OTAN terminaron con el régimen y con su propia vida. Durante su larga permanencia en el poder, Gaddafi estableció un régimen denominado Jamahiriya —o poder de las masas—, que amalgamaba socialismo e islam bajo su liderazgo absoluto como «Guía de la Revolución», y se convirtió en una amenaza para la seguridad internacional debido a su programa Armas de Destrucción Masiva (ADM) y al patrocinio de terrorismo internacional. Por ello, la ONU, EE.UU. y la UE adoptaron sanciones contra el régimen libio en los años noventa.

Las relaciones entre la UE y Libia empezaron a normalizarse después de que el régimen libio renunciara a continuar con el programa ADM, admitiera su responsabilidad en los atentados de la discoteca La Belle de Berlín[604] en 1986; del vuelo de Pan Am sobre Lockerbie en 1988 y del vuelo 772 de UTA sobre Níger en 1989, y aceptara indemnizar a las familias de las víctimas[605]. El impulso definitivo para la normalización de relaciones tuvo lugar después de la invasión americana de Irak en el 2003. La UE levantó las sanciones en el 2004 e inició una política de normalización de las relaciones y de vinculación muy activa hasta el estallido de la revolución libia en el 2011, principalmente por intereses económicos y comerciales, que representaban las importantes explotaciones de hidrocarburos libias, y de seguridad para luchar contra la emigración ilegal. Libia, no obstante, no aceptó el acervo del Proceso de Barcelona[606], pero sí participó como observador en las reuniones del Euromed, tanto en las cumbres de ministros como en las reuniones de alto nivel y en el Comité Euromed. Gaddafi logró conseguir de forma bilateral lo que deseaba de la UE sin tener que comprometerse a firmar el acervo de Barcelona (Amirah Fernández, 2006).

8.2. El enfoque, el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Libia

Las relaciones de la UE y Libia entre 1993 y el 2010 han pasado por dos grandes etapas; una primera de presión diplomática y de sanción contra el régimen por su patrocino y participación en actos de terrorismo internacional, hasta el 2003, y una segunda de compromiso y acercamiento progresivo al régimen en aras de normalizar las relaciones desde el 2004 hasta que el régimen fue derrocado mediante una revolución armada en el 2011, apoyada de manera decisiva por la intervención de una coalición militar liderada por la OTAN.

[604] En el atentado contra la discoteca La Belle, fallecieron tres personas (entre ellas dos norteamericanos) y fueron heridas 231. En el atentado contra el vuelo de Pan Am murieron las 259 personas que viajaban en el avión y 11 personas en tierra como consecuencia del impacto del los restos del avión. En el atentado contra el vuelo 772 de UTA murieron 170 personas.

[605] Véanse más detalles en Blanchard, C. M. y Zanotti, J. (2011: 11).

[606] El proceso de Barcelona ha encuadrado las relaciones entre la UE y sus vecinos del sur del Mediterráneo desde 1995, y tenido como objetivos la creación de un espacio común de paz y estabilidad basado en los derechos humanos y la democracia, la creación progresiva de un espacio de libre comercio para el 2010, y el desarrollo de programas de cooperación de la sociedad civil.

En primer lugar, la UE adoptó una política de presión diplomática y sanción contra el régimen libio, principalmente mediante la posición común 1993/614/PESC[607] y la posición común 1999/261/PESC[608], hasta su derogación por la 2004/698/PESC[609]. Estas posiciones comunes no establecieron una política de vinculación o influencia europea, ni una de sanciones europea propia, sino que se limitaron a adoptar las resoluciones 748 (1992)[610] y 883 (1993)[611] del Consejo de Seguridad la ONU y a ampliar el embargo de armas europeo aprobado en 1986 tras el atentando contra la discoteca La Belle de Berlín ese mismo año[612]. Además, el reglamento del Consejo 945/92[613] impuso un bloqueo aéreo total contra Libia de conformidad con la Resolución 883 (1993) de la ONU, aunque permitió la venta o suministro de petróleo y gas mientras los fondos obtenidos se ingresaran en cuentas bancarias bloqueadas.

La UE suprimió las sanciones de forma progresiva según avanzaba la renuncia libia del terrorismo y aumentaba su cooperación con EE.UU. y la UE para reconocer e indemnizar a las víctimas de los atentados Pan Am de 1988, y UTA de 1989. Así, la posición común 1999/261/PESC suspendió las sanciones adoptadas contra Libia por la ONU a la luz del cumplimiento por parte del país de las restantes disposiciones de las resoluciones 731 (1992)[614] y 748 (1992) del Consejo de Seguridad referentes a la renuncia al terrorismo, y en particular, la cooperación Libia para juzgar a las personas acusadas por el atentado de Pan Am. La posición común, no obstante, mantuvo el embargo de armas, las restricciones a la libre circulación de diplomáticos, la reducción de la plantilla de embajadas y los requisitos más estrictos para la obtención de visados. Posteriormente, la posición común 1999/611/PESC[615]

---

[607] Véase *Consejo de la UE*, «Decisión del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativa a la posición común definida sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea referente a la reducción de las relaciones económicas con Libia», DOCE L 295, 30/11/93, extraído el 28/11/12: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:295:0007:0007:ES:PDF.

[608] Véase *Consejo de la UE,* «Posición común de 16 de abril de 1999 definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea referente a Libia», Diario Oficial L, N.º 103, 20/04/99, extraída el 28/11/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:103:0001:0002:ES:PDF.

[609] Véase *Consejo de la UE,* «Posición común 2004/698/PESC del Consejo, de 14 de octubre del 2004, relativa a la suspensión de las medidas restrictivas contra Libia», Diario Oficial L, N.º 317, 16/10/12, extraída el 28/11/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:317:0040:0040:ES:PDF.

[610] La Resolución 748 (1992) de 31 de marzo de 1992 del Consejo de Seguridad de la ONU establece que Libia debe comprometerse definitivamente a poner fin a todas las formas de terrorismo e introduce un bloqueo aéreo y un embargo de armas. Extraída el 28/11/12 de: http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/748/sres748.pdf.

[611] La Resolución 883 (1993) de 11 de noviembre de 1993 del Consejo de Seguridad de la ONU amplía las sanciones financieras contra el régimen libio. Extraída el 28/11/12 de: http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/748/sres883.pdf.

[612] Véase *Consejo de la UE*, «European Political Cooperation Presidency Statement 14 April 1986», extraído el 28/11/12 de: http://www.sipri.org/databases/embargoes/eu_arms_embargoes/libya/libya-1986/european-political-cooperation-presidency-statement.

[613] Véase *Consejo de la UE*, «Reglamento (CEE) N.º 945/92 del Consejo de 14 de abril de 1992 por el que se impide el suministro de determinados productos y servicios a Libia», Diario Oficial L, N.º 101, extraído el 28/11/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:101:0053:0053:ES:PDF. Más adelante, el Reglamento del Consejo 3274/93 derogó el 945/92 para permitir el transporte aéreo justificado por razones humanitarias y los equipos necesarios para el control del tráfico aéreo civil. Véase *Consejo de la UE*, «Reglamento (CE) N.º 3274/93 del Consejo, de 29 de noviembre de 1993, por el que se prohíbe el suministro de determinados bienes y servicios a Libia», Diario Oficial L, N.º 295, 30/11/93, extraído el 28/11/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:295:0001:0003:ES:PDF.

[614] La Resolución 731 (1992) del Consejo de Seguridad de la ONU de 21 de enero de 1992 condenó los atentados contra los vuelos de Pan Am y UTA, y exhortó a Libia a renunciar a su política de terrorismo. Extraído el 28/11/12 de: http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/748/sres731.pdf.

[615] Véase *Consejo de la UE*, «Posición común del Consejo, de 13 de septiembre de 1999, por la que se modifica la posición común 1999/261/PESC referente a Libia», Diario Oficial L, N.º 242, 14/09/99, extraído el 28/11/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:242:0031:0031:ES:PDF.

suprimió las medidas recogidas en la posición común de 16 de abril de 1999, salvo el embargo de armas, puesto que nuevos indicios enunciados en un informe del Consejo de Seguridad de la ONU corroboraron la renuncia del Gobierno libio al terrorismo.

Los primeros contactos para la normalización de las relaciones entre la UE y Libia se iniciaron antes incluso de que el país renunciara de forma irrevocable al terrorismo y la UE levantara las sanciones definitivamente. Este proceso de acercamiento duró varios años y comenzó tras la entrega en abril de 1999 de los dos sospechosos del atentado contra Pan Am, y su decisión de zanjar los litigios por los atentados. En efecto, el entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, mantuvo varias conversaciones telefónicas con Gaddafi durante las Navidades de 1999 para «determinar si se daban las condiciones políticas adecuadas para una visita de Gaddafi a la Comisión»[616], e integrar Libia al proceso Euromed si aceptaba plenamente los principios establecidos por la declaración de Barcelona. Además, «el presidente Prodi reiteró que, a menos que tales principios se aceptaran incondicionalmente por escrito, no podría tener lugar la visita»[617]. Libia respondió confirmando su interés, pero no se comprometió de manera formal a aceptar el acervo del proceso de Barcelona porque no quiso admitir la participación de Israel y de la Autoridad Palestina en dicho proceso.

Las condiciones políticas para la normalización de las relaciones mejoraron cuatro años más tarde, con el levantamiento de las sanciones de la ONU en el 2003[618]. En abril del 2004, Gaddafi visitó en Bruselas al presidente de la Comisión, Romano Prodi, y al alto representante de la UE, Javier Solana, para escenificar el cambio de rumbo del régimen y el inicio de la nueva política de vinculación europea. Así, tras la reunión, Prodi declaró que la UE y Libia «necesitaban trabajar juntos sobre la paz, estabilidad, migración, seguridad, reforma económica y cooperación cultural, que eran la esencia de la nueva política de vecindad, dentro de la cual Libia debe encontrar su lugar»[619]. Pero Libia se negó a aceptar el acervo del proceso de Barcelona como la Comisión había planteado. Amnistía Internacional aprovechó la ocasión para publicar un informe que recordaba que en Libia se seguían violando los derechos humanos[620].

Más adelante, el Consejo de 11 de octubre del 2004[621] levantó definitivamente las últimas sanciones europeas en reconocimiento de los pasos dados por Libia para normalizar sus relaciones con la comunidad internacional. En sus conclusiones, el Consejo reiteró que el

---

[616] Véase *Parlamento Europeo*, «Respuesta pregunta parlamentaria de Respuesta del Sr. Patten en nombre de la Comisión, pregunta parlamentaria de Gerardo Galeote Quecedo (PPE-DE) a la Comisión», 08/02/00, P-0070/2000, Diario Oficial E, N.º 280, 03/10/00, pág. 170, extraída el 30/11/12: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2000-0070&language=ES.

[617] *ibíd*.

[618] «Los libios se volvieron buenos chicos», Entrevista 7, 02/09/08.

[619] Véase *European Commission*, «Statement by President Prodi during visit of Colonel Kadhafi to the European Commission», PRESS 04-011, 27/04/04, extraído el 30/11/12 de: http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_3442_en.htm.

[620] *BBC Mundo.com*, «Gaddafi: Libia debe servir de ejemplo», 27/04/04.

[621] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores, Sesión N.º 2609 del Consejo», Luxemburgo, 12770/04, 11/10/04, extraído el 30/11/12 de: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/gena/82358.pdf. Finalmente la posición común 2004/698/PESC derogó las sanciones europeas contra Libia, tras tomar nota de la Resolución 1506 (2003) del Consejo de Seguridad de la ONU. Véanse *Consejo de la UE*, «Posición Común 2004/698/PESC del Consejo, de 14 de octubre del 2004, relativa a la suspensión de las medidas restrictivas contra Libia», Diario Oficial L, N.º 317, 16/10/04, extraído el 28/11/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:317:0040:0040:ES:PDF y la Resolución 1506 (2003) del Consejo de Seguridad de la ONU del 12 de septiembre del 2003 que levanta las sanciones de la ONU, extraída el 28/11/12 de: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/498/84/PDF/N0349884.pdf?OpenElement.

objetivo de la política europea de compromiso era la plena integración de Libia en el proceso de Barcelona y la firma de un acuerdo de asociación con la UE. El Consejo identificó igualmente varias áreas de cooperación para emprender la política de compromiso:

- Levantar el embargo de armas contra Libia y aplicar el código de conducta europeo sobre exportaciones de armas.
- Derogar las sanciones económicas adoptadas en aplicación de resoluciones de la ONU.
- Enviar una misión técnica para estudiar medidas de lucha contra la emigración ilegal.
- Realizar un acto de solidaridad con los contagiados del VIH en el hospital de Benghazi.
- Seguir de cerca la situación de los derechos humanos en Libia.

Con respecto a este último punto, el Consejo puso de relieve que la mejoría de los derechos humanos era indispensable para desarrollar las relaciones mutuas, mencionando varios problemas como la tortura de detenidos, la falta de libertad de expresión y las condiciones inhumanas de las detenciones. El problema de la emigración ilegal también fue subrayado, y el Consejo hizo un llamamiento para obtener con urgencia la plena cooperación de las autoridades libias. Además el Consejo invitó a Libia a responder positivamente a la política europea de compromiso y a revisar las cuestiones pendientes, principalmente el caso de las enfermeras búlgaras y el médico palestino acusados de haber infectado de sida a niños en Benghazi[622]. En último lugar, el Consejo propuso elaborar un mandato para que la Comisión negociara un acuerdo de pesca con Libia. Las conclusiones del Consejo no mencionaron la democratización como objetivo, ni como condición previa para mejorar las relaciones con Libia. Tal como asevera Gebert (2013), el ejemplo de Libia puede considerarse un caso exitoso de la aplicación de «sanciones de seguridad» europeas, porque sus finalidades fueron más limitadas y no tuvieron objetivos más ambiciosos pero también indefinidos, como la democratización.

Durante los años que transcurrieron desde el inicio del proceso de la normalización de las relaciones en el 2004 hasta que estalló la revolución libia en el 2011, la UE adoptó una política de vinculación sin exigir cambios democráticos previos, a pesar de que Libia siguió estando gobernada por uno de los regímenes autoritarios más longevos y cerrados del mundo[623]. Para impulsar las relaciones bilaterales entre la UE y Libia, la comisaria de Asuntos Exteriores Ferrero-Waldner y el secretario de Asuntos Europeos libio, El Obeidi, sellaron el 23 de julio del 2007 la liberación de las enfermeras búlgaras encarceladas en el país durante ocho años —último gran escollo para la «normalización de las relaciones[624]—, y firmaron un Memorando de Entendimiento que preveía la posibilidad de establecer un acuerdo marco entre la UE y Libia[625]. Sobre la base de este memorando, el Consejo decidió invitar en octubre del 2007 a la Comisión a proponer un acuerdo marco UE-Libia que incluyera áreas de interés mutuo, como los derechos humanos y la migración[626]. En febrero del 2008 la Comisión

[622] En este tema, el Consejo expresó sus más sinceras condolencias por las víctimas de Benghazi, pero recalcó su preocupación por la situación de las enfermeras búlgaras y el médico palestino, y solicitó su liberación considerando la revisión de las pruebas existentes. El proceso contra las enfermeras búlgaras y el médico palestino, que fueron condenados a muerte en el 2004, fue irregular. El asunto se convirtió en un problema comunitario con la adhesión de Bulgaria a la UE.

[623] «Dado que, para muchos, no existía ya razón alguna para tratar a Libia de manera diferente que a otros países del Mediterráneo como Argelia o Túnez», Entrevista 17, 27/03/13.

[624] Entrevistas 14 y 17, 14/03/13 y 27/03/13 respectivamente.

[625] Véase *European Commission*, «ENP Package - Libya», Memo/12/338, 15/05/12, extraído el 14/01/13 de: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-338_en.htm.

[626] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2824 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», Luxemburgo, 15-16/10/07, 13720/07, extraído el 04/12/12 de: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/gena/96872.pdf.

presentó el mandato de negociación al Consejo y propuso un acuerdo marco—que era lo más parecido posible a un clásico acuerdo de asociación de la UE pero adaptado a la situación libia[627]— con cuatro objetivos:

- Establecer un marco de diálogo y cooperación bilateral y a escala regional que incluyera temas como la seguridad internacional, el desarrollo y los derechos humanos.
- Contribuir a las reformas económicas y sociales emprendidas para la modernización de Libia.
- Alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio.
- Cooperar en ámbitos de interés mutuo, como emigración, energía, transporte, educación y medio ambiente[628].

El mandato incluyó además las tradicionales cláusulas relativas al diálogo político sobre los derechos humanos y la democratización, aunque existieron dudas sobre si la UE insistiría en una aplicación rigurosa de las mismas, teniendo en cuenta la situación de los derechos humanos y de la democracia en Libia[629].

Por su parte, el Parlamento Europeo subrayó, entre otras, tres condiciones para garantizar su aprobación del acuerdo[630]:

- Como condición *sine qua non*, demandar a Libia que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)[631] trabajara de nuevo en el país para asegurar la protección de los emigrantes y refugiados.
- Demandar a Libia que aceptara una moratoria de la pena de muerte y que las autoridades libias publicaran la identidad de las personas ejecutadas.
- Insistir en que Libia ratificara el Estatuto de Roma que establece el Tribunal Penal Internacional.

Asimismo, el Parlamento solicitó que la Comisión proporcionara más información sobre la financiación de la cooperación entre la UE y Libia.

La UE y Libia celebraron nueve reuniones de negociación bilaterales entre el 2008 y el 2010 para tratar de concluir el acuerdo marco, pero la revolución libia estalló en el 2011 antes de que estas hubieran concluido con éxito, y las negociaciones se suspendieron en febrero del

---

[627] Entrevista 14, 14/03/13.

[628] Véase *Comisión Europea,* «Comunicado de prensa, La Comisión presenta el mandato de negociación de un Acuerdo Marco con Libia», IP/08/308, 27/02/08, extraído el 04/12/12 de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-308_es.htm.

[629] Entrevista 7, 02/09/08.

[630] En palabras textuales de la ponente, Ana Gomes, «Permítame decir claramente que sin Acnur no hay acuerdo»; Véase *Parlamento Europeo,* «Acuerdo marco UE-Libia, Recomendación del Parlamento Europeo, de 20 de enero del 2011, destinada al Consejo sobre las negociaciones con vistas a un acuerdo marco entre la Unión Europea y Libia», P7_TA(2011)0020, 20/01/11, extraído el 05/12/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2011-0020+0+DOC+PDF+V0//ES.

[631] En plena crisis por la llegada masiva de emigrantes sin papeles a las costas europeas del Mediterráneo, Acnur declaró en septiembre del 2009 que Libia no ofrecía garantías suficientes a los refugiados y demandantes de asilo internacional. En junio del 2010 Libia ordenó a Acnur cesar sus actividades en el país. Acnur también criticó el acuerdo entre Italia y Libia por el cual los emigrantes sin papeles rescatados en el mar por los guardacostas italianos eran devueltos a Libia, donde no existían garantías de que fueran a ser tratados según las convenciones internacionales. Acnur denunciaba también que Libia no había firmado la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y no disponía de un sistema nacional de asilo efectivo. Acnur invitó a Italia a reconsiderar su decisión. Véase *Acnur*, «Acnur expresa profunda preocupación por retornos de Italia a Libia», 07/05/09, extraído el 15/01/13 de: http://www.Acnur.org/t3/noticias/noticia/Acnur-expresa-profunda-preocupacion-por-retornos-de-italia-a-libia/. Véase más información sobre las actividades de Acnur en Libia en: http://www.Acnur.org/t3/noticias/.

mismo año, sin que la UE hubiera sospechado en absoluto un desenlace parejo[632]. Las discusiones se estancaron en los temas relacionados con la emigración —dado que Libia se negaba a readmitir a emigrantes de terceros países y aceptar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU— y la demanda europea para la liberalización del mercado libio[633]. Asimismo, Libia no apreció la negativa europea a la liberalización de visados para la entrada de ciudadanos libios en la UE y rehusó incorporar en el acuerdo referencia alguna al Estatuto de Roma y al Tribunal Penal Internacional[634]. No obstante, existía cierto optimismo respecto a la conclusión del acuerdo en el 2011[635].

8.3. Elementos de actuación por la democracia en Libia

8.3.1. La estrategia de influencia

Análisis estratégico nacional

La UE no elaboró un documento estratégico sobre Libia hasta bien avanzado el proceso de normalización, y aunque redactó un proyecto de análisis y un programa indicativo nacional para el período 2011-2013[636], los documentos no fueron adoptados porque no se concluyeron las negociaciones del acuerdo marco entre la UE y Libia. El proyecto de análisis estratégico nacional —elaborado «desde cero, en una hoja en blanco»[637] y en consulta con las autoridades libias— estableció como objetivo estratégico contribuir a acabar con el aislamiento de Libia, «consolidando su integración en el sistema regulatorio político y económico internacional», y realizó un examen de la situación política, económica y social del país. No obstante, al igual que los documentos estratégicos nacionales de los otros casos analizados, el documento no abordó directamente el autoritarismo del régimen de Gaddafi —aunque sí menciona que la Jamahiriya era «una forma de democracia directa» y que Gaddafi mantenía «una influencia muy fuerte»— ni que esta situación fuera un riesgo para la implementación de la estrategia de influencia y de vinculación europea, aunque sí la débil capacidad administrativa, la poca experiencia directa implementando proyectos europeos, y «la posibilidad de una cooperación insuficiente de las autoridades libias». El documento tampoco reconoció que los abusos contra los derechos humanos persistían, pero sí trató de reflejar ciertas mejoras en los últimos años en

[632] En palabras de un funcionario europeo, «No lo esperábamos, ¿quién hubiera pensado por ejemplo que Ben Ali o Mubarak habrían sido depuestos tan rápido?», Entrevista 11, 30/01/13.
[633] Entrevistas 14 y 17, 14/03/13 y 27/03/13.
[634] Con todo, ambas partes lograron alcanzar un acuerdo provisional sobre el preámbulo y seis de los diez títulos del acuerdo, incluidos los títulos sobre el diálogo político —que también abordaría los derechos humanos— y la inclusión de cláusulas de derechos humanos en el acuerdo. Véanse *European Parliament*, «Report by Pier Antonio Panzeri, European Parliament, Delegation for relations with Maghreb countries, Fourt interparliamentary meeting between the Delegation for relations with the Maghreb countries and the Libyan authorities», 1-4/11/10, PE 451.248, extraído el 05/12/12 de: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201102/20110228ATT14513/20110228ATT14513EN.pdf, y la declaración del comisario de Ampliación y de la Política Europea de Vecindad, Štefan Füle, en el Parlamento Europeo, durante el debate previo a la adopción de una resolución sobre el acuerdo marco UE-Libia en enero del 2011 en: *Parlamento Europeo*, «Debates, Acuerdo marco UE-Libia (debate)», 19/01/11, Estrasburgo, extraído el 05/12/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20110119&secondRef=ITEM-013&language=ES&ring=A7-2010-0368.
[635] Entrevista 11, 30/01/13.
[636] Véase *European Commission*, «Libya Strategy Paper & National Indicative Programme 2011-2013», European Neighbourhood and Partnership Instrument, extraído el 11/12/12 de: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_csp_nip_libya_en.pdf. Véase también *European Commission*, «Concept Note, Libya, Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2011-2013», extraído el 11/12/12 de: http://ec.europa.eu/world/enp/mid_term_review/final_concept_note_libya_en.pdf.
[637] Entrevista 14, 14/03/13.

la situación de la libertad y de los derechos humanos, como el desarrollo de la sociedad civil y algunas ONG, mejoras en la libertad de prensa y la excarcelación de prisioneros islamistas. La cuestión de la democracia no fue, así, un tema realmente tratado en estos documentos.

En otro orden de cosas, el documento no realizó una composición de régimen que identificara a los dirigentes más proclives a la apertura y modernización del país. En este sentido, Haddad (2004) considera que la apertura del régimen sirvió a Gaddafi para ir preparando su sucesión, dando un mayor protagonismo a sus hijos Saïdi y Seif al Islam, y responsabilizarlos de dirigir las reformas y mejorar el nivel de vida en el país. En particular, Seif al Islam,—que fue educado en el Reino Unido y negoció la liberación de las enfermeras búlgaras y el médico palestino en julio del 2007 como responsable de la Fundación Gaddafi — se convirtió en abanderado de la modernización del país y en un probable sucesor de su padre. Sin embargo, estas conjeturas no fueron nunca sustanciadas, aunque la sucesión de padre a hijos entraba en la lógica de la región, tras el relevo de Bashar al-Assad por su hijo, Hafez al-Assad, en Siria, o el posible relevo del presidente Mubarak por su hijo, Gamal, en Egipto, y redundó por ello en la percepción de que el horizonte de cambio que se vislumbraba en Libia era de sucesión y no de revolución, como finalmente aconteció en el 2011.

Por otro lado, los documento de análisis y de cooperación no consideraron cómo impulsar los contactos de la UE con la sociedad civil o la disidencia libia. De hecho, los contactos con las ONG o la disidencia fueron prácticamente inexistentes, porque en Libia no operaban más que las ONG del régimen[638], y la disidencia política no estaba organizada y estaba en gran medida dominada por grupos islamistas que la UE ha siempre evitado. Blanchard y Zanotti, J. (2011: 19) señalaron en febrero del 2011 —al comienzo del estallido de la revolución libia— la debilidad, desorganización y rivalidad de la oposición al régimen de Gaddafi, y que muchos comentaristas no imaginaban a los grupos de oposición como una seria amenaza o alternativa al régimen. En realidad, todo estaba controlado por el clan de Gaddafi[639], que mantuvo el país prácticamente cerrado, incluso tras la normalización de relaciones con Occidente. Los medios también se hallaban bajo control estricto del régimen y solo existía una radio privada que pertenecía al hijo de Gaddafi, Said al-Islam. Asimismo, el número de usuarios de Internet aumentó escasamente, de un 0,2 % en el 2000 a un 3,9 % en el 2005 y un 5,5 % en el 2009, y el número de turistas incluso disminuyó de 174.000 en el 2000 a 81.000 en el 2005, y a 34.000 en el 2009[640]. La única verdadera fuente de noticias del exterior era la televisión por satélite que sí estaba muy extendido[641].

Aparte del análisis estratégico por país y del programa indicativo nacional para el período 2011-2013, la Comisión y el Consejo no concluyeron ningún otro documento con una estrategia u hoja de ruta para fomentar la democracia en Libia durante el período estudiado. No obstante, el informe de la relatora del Parlamento Europeo sobre el acuerdo marco UE-Libia, aprobado en enero del 2011[642], planteó que Libia estaba sumida desde hace cuarenta años en un régimen dictatorial dirigido por Gaddafi, advirtió que los ciudadanos libios no gozaban de derechos humanos y libertades fundamentales, que el régimen no estaba sujeto al Estado de derecho ni rendía cuentas a sus ciudadanos, y que la gobernanza era deficiente y las instituciones extremadamente débiles. Además, el informe criticó que el Tratado de amistad establecido entre Italia y Libia, y en particular las patrullas libias con apoyo italiano para

[638] Entrevistas 7 y 14, 02/09/08 y 14/03/13 respectivamente.
[639] *ibíd.*
[640] Véanse estos y más datos sobre Libia en *UNDATA*, «Libia, 2010», extraído el 18/12/12 de: http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Libyan%20Arab%20Jamahiriya .
[641] Véase *Economist.com*, «Country Briefings: Libya», 21/10/08.
[642] Véase informe de Ana Gomes (2010)*, op. cit*.

luchar contra la emigración ilegal en el Mediterráneo, «infringía las obligaciones legales impuestas por la UE»[643]. Así todo, dada la importancia estratégica de Libia, el informe parlamentario abogó en favor de la conclusión del acuerdo marco, si se constituía como «una poderosa herramienta de promoción del Estado de derecho, respeto de los derechos humanos, protección de los emigrantes y refugiados, y desarrollo sostenible en Libia»[644]. Por tanto, si el documento de la Comisión no abordaba cómo llevar la democracia a Libia, el informe del Parlamento proponía cuadrar el círculo, sin por ello precisar cómo llevarlo a cabo.

El diálogo político y la actividad de los actores europeos más relevantes

El diálogo político entre la UE y Libia ha sido muy esporádico, informal, y ausente de presión diplomática para la democratización, porque la UE no logró establecer un acuerdo bilateral que institucionalizara las relaciones antes de que estallara la revolución libia. En efecto, la UE no mantuvo relaciones directas con Libia hasta el levantamiento de las sanciones de la ONU en septiembre del 2003, de manera que Libia no fue invitada a participar en el proceso de Barcelona ni en el Partenariado Euro-Mediterráneo de 1995. Asimismo, la UE no mantuvo ninguna reunión, diálogo político o troika con Libia, aunque sí mantuvieron contactos en los márgenes de las reuniones Euromed —en las cuales Libia participaba como observador—, y en encuentros y visitas bilaterales, tanto a la UE como a los Estados miembros.

Las relaciones entre la UE y Libia empezaron solo a mejorar en la segunda mitad de los noventa. Libia comenzó a participar como observador en las reuniones Euromed y, durante la presidencia alemana de la UE en 1999, la UE invitó a Libia a la tercera Conferencia Euromed de ministros de Asuntos Exteriores de Stuttgart. En esta cumbre, los participantes acordaron la entrada de Libia en la organización si la ONU levantaba las sanciones, y Libia aceptaba el acervo de Barcelona. Sin embargo, Libia ha rechazado las iniciativas multilaterales de vinculación de la UE en la región, principalmente el proceso de Barcelona y las reuniones del Euromed, para no someterse a condicionante alguno en sus relaciones con la UE.

Asimismo, Libia ha rechazado participar en la Política Europea de Vecindad, que la UE propuso en el 2004 para relanzar su política de vinculación con países vecinos de la UE con los que no existía la posibilidad de adhesión. La PEV formula un marco de cooperación privilegiada, mediante documentos de estrategia y planes de acción bilaterales redactados conjuntamente entre la UE y el Estado en cuestión, que deben incorporar un compromiso para fomentar la democracia y los derechos humanos. Este cambio de estrategia de vinculación puede entenderse, como señalan Amirah Fernández y Youngs (2005), como réplica a la falta de coordinación entre las políticas de los países Euromed, y como necesidad de pasar de un enfoque de vinculación multilateral a otro esencialmente bilateral.

Libia fue además la gran ausente de la cumbre del proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo (UPM), organizada por la presidencia francesa de la UE en julio del 2008. Gaddafi atacó abiertamente a la UPM, y declaró que el proyecto de Sarkozy era una afrenta, un cebo, que les estaban «tomando por idiotas» y que los libios «no pertenecemos a Bruselas, nuestra Liga Árabe está en El Cairo y nuestra Unión Africana (UA) en Addis Abeba. Si quieren cooperar hace falta que pasen por esas capitales»[645].

---

[643] *ibíd*, p. 11.
[644] *ibíd*, p. 13.
[645] Véase *El Mundo*, «Muamar Gadafi dice que el proyecto francés de Unión por el Mediterráneo es una "afrenta"», 10/06/08. Trípoli ha sido uno de los mayores impulsores de la Unión Africana desde su creación en el 2002, que remplazó a la Organización para la Unidad Africana (OUA) y promueve una mayor integración

En cambio, Libia sí aceptó participar en las reuniones del grupo 5+5, que aglutinan a España, Francia, Italia, Malta y Portugal, por un lado, y a Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania, por otro, con la Comisión en calidad de observador. El grupo se estableció en Roma en 1990, aunque las reuniones fueron suspendidas durante diez años tras la primera guerra del Golfo, entre 1991 y el 2001. Las reuniones se restablecieron en el 2003, y se organizaron dos encuentros a nivel de jefes de Estado en Túnez en el 2003 y en Malta en el 2012. El grupo 5+5 no demandó la aceptación de condicionalidad alguna, lo que explica que Libia prefiriera relacionarse con los otros miembros en dicho foro y se interesara por sus programas de cooperación sectoriales de la lucha contra el terrorismo o el transporte, que adherirse al proceso de Barcelona o a la Política Europea de Vecindad.

Por su parte, la Comisión cumplió un papel de agente impulsor de las relaciones y la cooperación con Libia, priorizando como asuntos de diálogo y cooperación, la liberación de las enfermeras búlgaras y el médico palestino, y la emigración ilegal. Por ejemplo, la comisaria de Asuntos Exteriores Benita Ferrero-Waldner viajó a Benghazi y a Trípoli en mayo y en septiembre del 2005, para negociar directamente con las autoridades libias la liberación de las enfermeras búlgaras y el médico palestino. Para ello, la Comisión estableció un plan de acción contra el sida en Benghazi, en cooperación con las autoridades sanitarias libias y la Fundación Gaddafi, por un importe de 2 millones de euros[646]. La UE también participó en el Fondo Internacional Benghazi creado con el mismo objetivo. En materia de lucha contra la emigración ilegal, la Comisión envió a Libia una misión técnica en diciembre del 2004 para lanzar las discusiones en este ámbito y posteriormente, en mayo del 2006, el vicepresidente de la Comisión y comisario de Justicia, Libertad y Seguridad, Franco Frattini, viajó a Libia para negociar un acuerdo sobre la lucha contra la emigración ilegal. Tras esta visita, en junio del 2006 el Consejo adoptó unas orientaciones para desarrollar la cooperación, que incluyó un acuerdo de colaboración para realizar rescates en el desierto y un plan de acción común en materia de emigración. Asimismo Libia se convirtió en país elegible del instrumento financiero de migración y asilo europeo y participó en dos proyectos del programa europeo para la lucha contra la emigración ilegal Aenas. Además, en aras de desarrollar sus relaciones con el país, la Comisión impulsó la apertura de una Delegación de la Comisión en Trípoli, que asumiera las funciones que antes llevaba a cabo desde la Delegación en Túnez. Libia aceptó el inicio de las discusiones pertinentes durante la visita de la comisaria Ferrero-Waldner en el 2005, pero la delegación no se llegó a abrir durante el período de normalización de las relaciones.

El Parlamento Europeo, como en los otros casos estudiados, también trató de erigirse como portavoz a favor de los derechos humanos y de la democracia, y no dudó en interpelar a las otras instituciones por mantener relaciones con las autoridades libias sin priorizar dichos objetivos. Por ejemplo, el Parlamento señaló el desconcertante papel de algunos Estados miembros con relación a Libia y los derechos humanos, preguntando al Consejo por qué siete de ellos se abstuvieron durante la elección de Libia a la Presidencia de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU el 20 de enero del 2003[647]. Asimismo el Parlamento aprobó

---

política y económica del continente africano. La propuesta de creación de la UA fue lanzada por la Declaración de Sirte de 1999 en una cumbre de la OUA celebrada en Libia el 8 y 9 de septiembre de 1999. Véase la declaración, extraída el 15/01/13 de:
http://www.africa-union.org/Official_documents/Assemblee%20fr/ASS99b.pdf.

[646] Los preparativos del plan de acción fueron financiados por la Comisión Europea y cinco Estados miembros (Bélgica, Italia, Malta, Holanda y el Reino Unido). Véase HIV Action Plan for Benghazi: Status of implementation as of June 2006, extraído el 10/04/08 de:
http://www.dellby.ec.europa.eu/en/eu_and_country/cooperation.htm

[647] El Consejo respondió que los 7 Estados miembros decidieron abstenerse en dicho voto, basándose en «una posición común de la UE», y afirmó que el nombramiento de un presidente de Libia favorecería o no la

una resolución en enero del 2007 en la que condenaba las sentencias de muerte de las enfermeras búlgaras y del médico palestino y solicitaba su liberación, instando a revisar la política europea de compromisos con Libia si no se resolvía de forma positiva su liberación[648]. No obstante, el Parlamento Europeo no fue ajeno a las preocupaciones estratégicas europeas en Libia, al problema de la emigración y a la contribución libia a la seguridad del Mediterráneo y de la región del Sahel, a su papel en la Unión Africana, a la interdependencia económica entre ambos, tal como quedó reflejado en la exposición de motivos del informe de la relatora parlamentaria sobre el acuerdo marco UE-Libia, aprobado en enero del 2011. Aunque la exposición describió exhaustivamente el autoritarismo y la falta de libertades del régimen de Gaddafi, la relatora defendió la adopción de una política de compromiso con Libia y la conclusión condicionada del acuerdo como «una poderosa herramienta de promoción del Estado de derecho, respecto de los derechos humanos, protección de los emigrantes y refugiados y desarrollo sostenible en Libia»[649]. Al aprobar el informe el 20 de enero del 2011, principalmente con el apoyo de los grupos populares y socialistas, el Parlamento Europeo también dejó patente su incapacidad para entender la situación libia más allá de las preocupaciones europeas estratégicas y la emigración ilegal, y aún más para aventurar la revolución que estallaría un mes después, a finales de febrero del 2011 y que terminaría con el régimen de Gaddafi[650].

Por lo demás, los parlamentarios europeos trataron de realizar un seguimiento de la situación política de Libia y de los derechos humanos mediante la delegación para las relaciones con los Países del Magreb y la Unión del Magreb Árabe. Esta delegación representa al Parlamento en la Asamblea Parlamentaria Euromed, y en ella Libia participa como observador, pero ha tratado preferentemente cuestiones multilaterales y no necesariamente

---

credibilidad de la ONU dependiendo en gran medida del modo en que esta persona dirigiese el trabajo de la Comisión de Derechos Húmanos de la ONU, y que, «a juzgar por su anterior participación en esta Comisión, cabía esperar que la sra. al-Hajjaji (representante libia) cumpliría sus obligaciones de presidenta de la Comisión de Derechos Humanos «con toda la competencia y profesionalidad necesarias». Cabe recordar que en esos momentos el Consejo todavía no había levantado las sanciones pero la Comisión y los Estados miembros ya habían comenzado normalizar sus relaciones con Libia. Véase *Parlamento Europeo*, «Respuesta de la Comisión a la pregunta escrita E-0332/2003 de Dominique Souchet (NI) al Consejo: Elección de Libia para la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas», E-0332/03, 13/05/03, Diario Oficial E, N.º 222, 18/09/03, extraída el 04/12/12 de:
http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2003-0332&language=ES.

[648] Véase *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo P6_TA (2007), Condena a muerte al personal medico», de 18/01/07, extraída el 25/07/08:
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2007-0007+0+DOC+PDF+V0//ES.

[649] Véase *Parlamento Europeo*, «Informe con una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre las negociaciones con vistas a un acuerdo marco entre la Unión Europea y Libia», (2010/2268(INI)), Comisión de Asuntos Exteriores, Ponente: Ana Gomes, A7-0368/2010, 13/12/10, extraído el 05/12/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0368+0+DOC+PDF+V0//ES.

[650] Ahora bien, varios parlamentarios señalaron durante el debate previo al voto de la resolución que el estallido de la revolución tunecina no debía ser ajeno a la situación política libia y a la posible actuación de la UE, y recordaron que Gaddafi había salido en defensa del presidente tunecino Ben Ali. Véase, por ejemplo, la intervención de la diputada del Grupo de los Verdes, Franziska Katharina Brantner, que afirmó lo siguiente: «Señor presidente, hemos visto en Túnez el alzamiento de la población contra un régimen opresivo y abusivo que les ha negado los derechos humanos fundamentales durante años. Es una gran vergüenza para la UE que durante tantos años hayamos estado apoyando a esta dictadura. Y aún peor, la UE corre el riesgo de cometer los mismos errores con el país vecino de Túnez: Libia». Otra voz discordante, esta vez del Grupo Liberal, fue Sonia Alfano, que declaró también: «Hay que utilizar otro discurso aparte para Acnur, que no puede desempeñar su trabajo en Libia y a quien el régimen libio acusa de abusos y delitos increíbles. ¿Son estas las bases que van a sustentar los acuerdos? No podemos tratar con terroristas ni con dictadores. Somos el Parlamento Europeo, no el consejo de administración de un gigante económico». Véase *Parlamento Europeo*, Debates, 19/01/11, *op. cit.*

específicas de la situación libia. En el 2002, los Parlamentos europeo y libio también establecieron una delegación interparlamentaria[651]—por lo tanto, antes de que la UE levantara las sanciones a Libia—, que ha organizado visitas bilaterales y servido para discutir temas de interés común y patentizar diferencias sustanciales entre las partes. Por ejemplo, en el 2004, durante el segundo encuentro interparlamentario, la delegación libia sostuvo «que la libertad organizada y la disciplina eran las características principales de la sociedad libia» y que en el país «la democracia directa era similar a la antigua Grecia, donde las decisiones políticas las tomaba en última instancia el pueblo»[652]. Igualmente, durante la tercera reunión, cuando la delegación europea recordó que el respeto de los derechos humanos era un elemento esencial del proceso de Barcelona, un representante libio respondió a la crítica implícita realizada que «los derechos humanos no se respetaban en Francia cuando se prohibía llevar velo a las mujeres»[653]. El grupo interparlamentario no se reunió entre el 2006 y el 2009. La última reunión interparlamentaria tuvo lugar en Trípoli en noviembre del 2010, antes de que estallara la revolución libia, y los parlamentarios discutieron los avances alcanzados en las negociaciones para un acuerdo marco, la cuestión de la emigración ilegal y asuntos relacionados con la sanidad, el apoyo a las empresas y el medio ambiente. Con relación a la situación de la democracia y de los derechos humanos en Libia, los parlamentarios solo abordaron la posible abolición de la pena de muerte en el país. Es más, el informe sobre la visita del jefe de la delegación recomendó que «la interacción entre la UE con un país como Libia debía incluir encontrar la manera de que el régimen que sucediera a Gaddafi fuera establecido de acuerdo con principios democráticos y no se convirtiera en una fuente de inestabilidad»[654], dando por ello a entender que el régimen era un caso perdido en materia de democratización.

En referencia a la posición adoptada por los Estados miembros, al igual que en los casos de Cuba y Myanmar, la política europea hacia Libia ha suscitado diferencias sobre la adecuación de adoptar una política sancionadora más severa que la de la ONU, o más abierta durante el período de compromiso y de normalización[655]. Estas diferencias, sin embargo, no imposibilitaron que se alcanzara una política de sanción contra Libia o consensuaran una propuesta de acuerdo marco UE-Libia más adelante. Así, Youngs (2001) apunta que la mayoría de los Estados miembros estuvieron de acuerdo en establecer una política de compromiso positivo con Libia, sin proponer condicionalidad democrática alguna, y que entre ellos Francia y España, y en particular Italia, persiguieron una política de acercamiento con Libia, antes incluso de que la ONU levantara definitivamente las sanciones, y la UE su posición común. La posición de Francia, España e Italia fue reforzada con la adhesión de Malta y Chipre a la UE en 2004, y todos ellos señalaron la necesidad de vincular a Libia para que dejara de ser el «punto débil» de la acción exterior europea en el Mediterráneo[656]. Por ejemplo, Italia firmó con el régimen de Gaddafi en el 2009 un acuerdo que prometía una inversión de 5.000 millones dólares durante 25 años y se disculpó por su comportamiento y los errores cometidos en Libia durante su colonización. El levantamiento del embargo de armas se produjo también a instancias de Italia (y la Comisión Prodi) para poder suministrar material

[651] Véase más información sobre las actividades de la delegación interparlamentaria EU-Libia y sus miembros en: http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dmag/publications.html#delegation_menu.
[652] Véase *Parlamento Europeo,* «Delegación para las Relaciones con los Países del Magreb y la Unión del Magreb, Árabe, Informe II Encuentro interparlamentario Parlamento Europeo/Libia», 27-28/01/04, extraído el 25/07/08 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cr/531/531861/531861es.pdf.
[653] Véase *Parlamento Europeo*, «Delegación para las Relaciones con los Países del Magreb y la Unión del Magreb, Árabe», Informe III Encuentro interparlamentario Parlamento Europeo/Libia, 17-20/04/05, extraído el 25/07/08 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cr/569/569969/569969es.pdf.
[654] Véase Report by Pier Antonio Panzeri*, op. cit*.
[655] Entrevista 7, 02/09/08.
[656] Entrevista 17, 27/03/13.

para la lucha contra la emigración ilegal (Amirah Fernández, 2006). Libia e Italia firmaron además un acuerdo para combatir la emigración ilegal, que comprendía la operación conjunta de patrulleras con tripulación mixta, la construcción de centros de acogida en Libia y la financiación por parte de Italia de vuelos chárter para repatriar a emigrantes a sus países de origen (Parlamento Europeo, 2005b: 4). Asimismo, el presidente francés Sarkozy viajó a Trípoli en julio del 2007 —el día después de la liberación de las enfermeras búlgaras y el médico palestino—, para firmar un memorando de entendimiento y cooperación con Libia[657]. En cambio, otros Estados, con el Reino Unido y Alemania a la cabeza, fueron más reticentes, y no aceptaron emprender dicha política hasta que se celebraran los juicios y se cerraran las negociaciones de las indemnizaciones por los atentados de los ochenta[658]. Alemania por ejemplo expresó serias dudas sobre la venta de armas a Libia y el apoyo que la UE debía prestar al proyecto francés de la Unión Para el Mediterráneo (UPM)[659]. El Reino Unido fue el gran impulsor de las sanciones europeas contra Libia[660], y junto con EE.UU. negoció la renuncia libia de su programa de ADM y de apoyo al terrorismo. El Reino Unido siguió siendo un país clave en la etapa de normalización de las relaciones entre la UE y Libia, en gran medida gracias a sus intereses comerciales en el sector petrolífero y los contactos establecidos con dirigentes libios durante el proceso de negociación que terminó con el programa libio de ADM y apoyo del terrorismo[661].

Así todo, tan pronto como la UE decidió iniciar un proceso de normalización de sus relaciones y cooperación con Libia, los Estados miembros comenzaron una verdadera «carrera hacia el oeste» para ganarse las atenciones libias y beneficiarse de las enormes oportunidades comerciales que ofrecía el país, rico en petróleo y gas, pero ávido de bienes de consumo y necesitado de inversiones occidentales[662]. El primer ministro italiano Alessandro D'Alema inició esta «carrera» y visitó Trípoli en diciembre de 1999, unos meses después de la suspensión de las sanciones europeas. Tras el levantamiento de estas, todos los jefes de Gobierno de los cinco «grandes» visitaron Trípoli. El presidente español Aznar se adelantó a todos (19 de septiembre del 2003[663]), mientras que Berlusconi (10 de marzo y 7 de octubre), Blair (25 de marzo), Schroeder (14 de octubre) y Chirac (24-25 noviembre) viajaron en el 2004. También ese año, visitaron a Gaddafi congresistas norteamericanos (24 de enero) y el secretario de Estado adjunto, William Burns (23 de marzo). Las cuestiones relacionadas con la seguridad, y en particular la lucha contra la emigración ilegal, dominaron también la agenda bilateral.

[657] Véase *Le Monde*, «Sarkozy n'oublie pas le Guide», 02/05/12.
[658] Véase *EL PAÍS*, «Gaddafi se reúne con Prodi y Solana para normalizar las relaciones con la UE», 27/04/04.
[659] Véase *Le Nouvel Observateur*, «Nouveau différend Sarkozy-Merkel sur des ventes d'armes à la Libye», 22/04/08. España también tuvo diferencias con Francia sobre el UPM y defendió, junto con la Comisión y otros Estados miembros, que el proyecto francés se construyera sobre la base del proceso de Barcelona y no reemplazara a la política de vecindad euromediterránea. Véase *EL PAÍS*, «España defiende el proceso de Barcelona de las críticas de París», 02/05/08.
[660] Entrevista 11, 30/01/13.
[661] Entrevistas 14 y 17, 14/03/13 y 27/03/13 respectivamente.
[662] Entrevista 17, 27/03/13.
[663] En este viaje, Aznar dio muestras de aplicar un doble rasero: «A preguntas de un periodista de por qué había decidido apostar con este viaje por Libia, un país carente de democracia, y no por Cuba, por ejemplo, Aznar fue explícito: Porque Libia está haciendo el camino exactamente contrario al de Cuba. Y eso, cualquier observador perspicaz lo ve». Véase *El Mundo*, «Aznar elogia los 'pasos' de Gaddafi en la lucha contra el terrorismo», 19/09/03.

8.3.2. La estrategia de vinculación

El desarrollo económico y las relaciones comerciales

Cuando Gaddafi se hizo con el poder en 1969, Libia era uno de los países más pobres del mundo, con una renta de 35 dólares por habitante pero, gracias a la explotación de hidrocarburos, se convirtió progresivamente en el segundo mayor productor de petróleo y en el país con la renta por habitante más alta de África[664]. Las sanciones impuestas al régimen por su patrocinio del terrorismo y la errática gestión de la economía sumieron, sin embargo, a Libia en una grave crisis económica, y la inflación alcanzó, por ejemplo, el 200 % entre 1992 y 1997. Martínez (2006) calcula que las sanciones de la ONU, EE.UU. y la UE representaron para Libia una rebaja de ingresos aproximada de 24.000 millones de dólares y una reducción de la rentas del petróleo de 22.000 millones de dólares en 1986, y de 8.000 millones en 1996, aunque el comercio con los Estados miembros, y en particular con Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido, se mantuvo durante este período (Gebert, 2013: 5).

El final de las sanciones y la subida de los precios del petróleo tuvieron un impacto considerable en la economía de Libia, y supusieron un aumento del 29 % del PIB en el 2003, y duplicar las exportaciones en un solo año en el 2005[665]. La explosión de las exportaciones de hidrocarburos habilitó también a Gaddafi a impulsar el crecimiento y modernización de la economía, y a fijar como objetivos: (1) atraer inversión extranjera; (2) disminuir el peso del sector público en la economía —cercano al 90 % de la economía y al 80 % del empleo—; (3) reducir la dependencia del sector petrolero —que representaba el 75 % de las rentas del Estado y el 97 % de sus exportaciones—y (4) crear más empleo, pues, a pesar de la altas rentas por el petróleo, Libia tenía un 30 % de paro[666]. Para financiar estos objetivos, el régimen se propuso duplicar la producción de petróleo y gas y lograr entrar en la lista de los diez mayores productores del mundo, para lo cual lanzó un programa de modernización del sector de hidrocarburos en particular, y de la economía en general, que presentó enormes oportunidades de inversión para las empresas occidentales. Por ejemplo, tras la visita del primer ministro británico Blair a Libia en marzo del 2004, BP firmó un contrato de exploración por valor 900 millones de dólares, ampliable hasta los 25.000 millones si las exploraciones en Libia fructificaban[667]. Asimismo, en octubre del 2004, el primer ministro italiano Berlusconi y Gaddafi inauguraron el gasoducto West Lybian Gas Project, que une Libia y Sicilia y en el que participan las empresas italianas ENI y AGIP. Posteriormente, Libia e Italia firmaron en agosto del 2008 un Tratado de Amistad, por el cual Italia se comprometió a invertir en Libia 5.000 millones de dólares —a razón de 200 millones durante 25 años— para mejorar las

[664] Véase *France Diplomatie*, «Données génerales, Libye», en: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/.

[665] Véase *European Commission*, «Development solutions et el. (2009), Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) of the EU-Libya Free Trade Agrement, Inception Report», February 2009, extraído el 20/12/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/april/tradoc_142928.pdf .

[666] *Données génerales, Libye, op.cit.*

[667] En esta visita, Blair y Gaddafi alcanzaron un acuerdo bilateral para el intercambio de prisioneros, que facilitó más tarde la liberación en agosto del 2009 del terrorista libio Abd al Baset Ali al Megrahi, responsable del atentado contra Pan Am. La posible relación entre el acuerdo de inversión de la petrolera BP y la liberación de Megrahi y la negativa del Gobierno británico contra las demandas de compensación de las victimas del IRA causaron una gran polémica en EE.UU. y Reino Unido. Véanse *El Mundo*, «Brown vetó presionar a Libia para compensar a las víctimas del IRA», 08/09/09; *Le Monde*, «M. Brown doit justifier sa politique vis-à-vis de la Libye», 09/09/09; *EL PAÍS*, «El ministro de Justicia británico admite que los motivos económicos influyeron en la liberación de Al Megrahi», 05/09/09, y «Libia amenazó a Londres si no trasladaba al terrorista de Lockerbie», 07/12/10; *Guardian.co.uk*, «Barack Obama rings Brown to tell of 'disappointment' with Megrahi release», 10/09/09. Véanse también Blanchard, C. M. y Zanotti, J. (2011: 11-12) y Teslik, L. H. en *Council on Foreign Relations*, «Libya's Odd Bargain», 25/07/07, extraído el 20/12/12 de: http://www.cfr.org/publication/13916/libyas_odd_bargain.html?breadcrumb=%2Fregion%2F146%2Flibya.

infraestructuras y compensar los daños causados durante la colonización, y Libia a cooperar con Italia en la lucha contra la emigración ilegal[668]. Por su parte, Libia comenzó a multiplicar sus inversiones en Italia, logrando una participación del 7,6 % en el mayor banco italiano, UniCredit[669]. España también trató de aprovechar la situación y durante la primera visita oficial de Gaddafi a España, a finales del 2007, el Gobierno anunció la posible firma de 12.000 millones de euros en contratos[670].

Hasta la fecha, la UE ha sido el mayor socio comercia de Libia y el comercio entre ambos —totalmente dominado por el petróleo y el gas, con el 98,3 % de las importaciones de la UE en el 2011 (98,5 % en el 2009)— ha crecido considerablemente desde el 2004. El comercio de Libia con sus primeros seis socios comerciales en el 2010 fue el siguiente:

Tabla 8.2. Volumen comercial de Libia con sus principales socios (2010)

Comercio total	Mill. €	%	Exportaciones	Mill. €	%	Importaciones	Mill. €	%
UE27	32.183,8	64,9	EU27	25.283,5	76,5	UE27	6.900,2	41,6
China	4.795,9	9,7	China	3.074,4	9,3	China	1.721,5	10,4
EE.UU.	2.064,1	4,2	EE.UU.	1.512,9	4,6	Turquía	1.610,9	9,7,
Turquía	1907,8	3,8	India	533,7	1,6	Corea del Sur	1.183,0	7,16
Corea del Sur	1.300,1	2,6	Túnez	502,9	1,5	Egipto	1.036,2	6,3
Túnez	1.296,1	2,6	Suiza	314,6	1,0	Túnez	793,2	4,8

Fuente: Libia's Trade with Main Partners (2010), DG Trade, European Commission, 2012[671].

Respecto a la cuota de mercado, las relaciones entre la UE y Libia fueron estables entre el 2007 y el 2010, la UE representó el mercado de destino del 79,8 % en el 2007 y el 76,5 % en el 2010 de las exportaciones libias, y el 48,4 % en el 2007 y 41,6 % en el 2010 de sus importaciones. El comercio de la UE con Libia ha sido muy deficitario, 18.383 millones de euros en el 2010 (12.040 millones de euros en el 2009, 25.601 en el 2008 y 22.000 millones en el 2006), lo que revela la alta dependencia comercial entre ambos, aunque Libia solo representó el 0,6 % de las importaciones totales de la UE (puesto 32) y el 0,1 % de las exportaciones (puesto 60) en el 2011. Por otra parte, el alto déficit comercial de la UE con Libia también revela la alta dependencia de las exportaciones libias con la UE, que es con diferencia su principal mercado.

Entre los Estados miembros de la UE, Italia ha dominado indiscutiblemente las relaciones comerciales con Libia, y en el 2009, el comercio entre Libia e Italia representó el 49 % de las exportaciones totales europeas y el 39 % de las importaciones de Libia (con un volumen comercial total de más de 12.000 millones de euros), seguido muy detrás por

[668] Véase *LE SOIR*, «Des millards pour tourner le dos au passé!», 01/09/10.
[669] Véase *Bloomberg*, «Italy Most Exposed to Libya as Top Trading Partner: Chart of the Day», 22/02/11.
[670] Véase *EL MUNDO*, «El Gobierno prevé firmar contratos con Libia por valor de casi 12.000 millones de euros», 18/12/07.
[671] Véanse las estadísticas comerciales de Libia en *European Commission*, «Libya, 2010», DG Trade, 21/03/12, extraído el 20/11/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113414.pdf.

Alemania (4.000 millones de euros aproximadamente), Francia (3.000 millones de euros), España (2.500 millones de euros) y Reino Unido (1.500 millones aproximadamente)[672].

En síntesis, las relaciones comerciales entre la UE y Libia han desempeñado un papel fundamental en la acción exterior europea, y en su política de vinculación hacia Libia. Sin embargo, la UE no ha hecho valer su vinculación y posición dominante como socio comercial de Libia para demandar mejoras sustanciales de los derechos humanos o de democratización en Libia, sino para asegurarse su presencia en el país y para evitar perder cuota de mercado con otros competidores emergentes como China.

La cooperación económica con la UE y los Estados miembros

A pesar de los intentos europeos por vincular Libia a los marcos de cooperación europeos con los países del mediterráneo, el régimen de Gaddafi rechazó integrar el proceso de Barcelona y solo aceptó participar como Estado observador en las reuniones del Euromed. El régimen de Gaddafi también rechazó participar en la iniciativa francesa de la UPM.

La UE no financió ningún proyecto de cooperación en Libia hasta el 2004, pero, tan pronto como se inició el proceso de normalización de las relaciones, comenzó a financiar varios proyectos, principalmente en los ámbitos de la salud y de la lucha contra la emigración ilegal. La cooperación se inició en noviembre del 2004 con el plan de acción para la lucha contra el sida para Benghazi, con un total de 10,5 millones de euros hasta el 2010. La UE también proporcionó un millón de euros a la estrategia nacional libia 2009-2013 para la lucha contra el sida. En el ámbito de la lucha contra la emigración ilegal, la UE puso sobre la mesa 20 millones de euros en el 2009 para llevar a cabo proyectos conjuntos con el Ministerio italiano de Interior, la Organización Internacional para las Migraciones y el Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU. En el 2009, Libia se convirtió también en país elegible para los programas europeos Taiex, Erasmus, Tempus y Mundus[673].

Más adelante, la UE y Libia firmaron un Memorando de Entendimiento con un presupuesto indicativo de 60 millones de euros para el período 2011-2013, con tres objetivos principales: (1) mejorar la calidad del capital humano, en particular en el sector de la salud; (2) incrementar la sostenibilidad económica y el desarrollo social, mediante el apoyo a las pymes y (3) gestión compartida de la emigración[674]. En el caso de la democratización, la UE no formuló ningún objetivo o proyecto para mejorar la gobernanza o apoyar a la sociedad civil libia, pero citó que la ONU estaba llevando a cabo proyectos en los ámbitos de la justicia y cuestiones de género, y expresó su intención de desarrollar la cooperación en este ámbito. Para ello, la UE anunció iniciativas del programa IEDDH en el ámbito de los derechos humanos, para la lucha contra la tortura, la promoción de la libertad de asociación y de opinión, apoyo a los defensores de los derechos humanos y observación electoral, pero aclarando que dicha cooperación «debería estar basada en confianza y un marco político claro», sin dar más detalles[675]. Dicho lo cual, como señalaron Bicchi y Martin (2006), los programas de promoción de la democracia y, sobre todo, de apoyo de la sociedad civil y de asistencia

[672] Véanse los datos del 2009 en *Bloomberg*, «Italy Most Exposed to Libya as Top Trading Partner: Chart of the Day», 22/02/11.
[673] Véase un listado de proyectos financiados por la UE en Libia entre el 2007 y el 2011 en la base de datos de subvenciones de EuropaAid en: http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries/index.cfm?lang=fr&mode=SM&push=reset&type=.
Véase también más información sobre la cooperación UE- Libia en: Libya Strategy Paper & National Indicative Programme 2011 - 2013, *op. cit*. 636.
[674] *ibíd*.
[675] *ibíd*: 18-19.

electoral del proceso de Barcelona y de la política de vecindad estuvieron diseñados para promover la estabilidad y no cambios democráticos. No estaba claro, pues, que las iniciativas que la UE quería promover en Libia fueran a ser significativamente diferentes que las aplicadas en Túnez o Egipto antes de las revoluciones árabes. Tras el derrocamiento de Gaddafi, la UE ha aumentado sustancialmente la financiación para proyectos de capacitación y apoyo de las nuevas instituciones y de la sociedad civil libia en materia de democratización, aunque el grueso de la ayuda sigue yendo para la lucha contra la emigración ilegal[676].

Finalmente, la cooperación de los Estados miembros con Libia ha sido también muy reducida. La OECD calculó que, entre el 2005 y el 2009[677], Francia fue el país que proporcionó más ayuda a Libia, con unos 11,1 millones de dólares de media por año, seguida por EE.UU. con 10 millones; Italia, con 4,15 millones; Alemania, con 4,05 millones; Turquía, con 2,06 millones, y la UE, con 1,91 millones de dólares. En total Libia recibió casi 60 millones de dólares en el 2008 y 37 millones de dólares en el 2009 de ayuda para la cooperación, mientras que su balance comercial con la UE fue positivo, con 25.601 millones de euros en el 2008 y 12.040 millones en el 2009.

La cooperación con EE.UU., China, Rusia y multilateral

Las relaciones entre EE.UU. y Libia han sido muy malas por asuntos relacionados por la seguridad. EE.UU. (junto con el Reino Unido) fue el más acérrimo promotor de las sanciones de la ONU contra el régimen, rompió sus relaciones diplomáticas en 1981, impuso un embargo comercial en 1982, y bombardeó el país en 1986. EE.UU. adoptó además en 1996 la ley D'Amato-Kennedy, que permitía sancionar a empresas americanas o extranjeras que realizaran inversiones en Libia (e Irán) y violaran las sanciones de la ONU. Esta ley es similar a la Helms-Burton, pero no generó polémica en los países europeos[678]. Las relaciones entre ambos no empezaron a normalizarse hasta que, en el 2003, el régimen libio decidió renunciar al terrorismo y resolver sus contenciosos bilaterales con EE.UU. y varios países europeos. Tras ello, en agosto del 2004, EE.UU. abrió su primera oficina diplomática y levantó las primeras sanciones, entre ellas, la prohibición a sus ciudadanos de viajar a Libia. También en el 2004, EE.UU. terció para que un incidente diplomático entre Libia y Arabia Saudí debido a un plan para asesinar al heredero del trono saudí en el que participaron dos agentes libios se resolviera sin que el proceso de normalización fuera interrumpido[679]. En el 2006, EE.UU. levantó las últimas sanciones contra el régimen y restableció relaciones diplomáticas plenas. Además, en mayo del 2007, EE.UU. eliminó a Libia de la lista de países que patrocinan terrorismo, y por primera vez —como subraya Amirah Fernández (2006)— sin que se hubiera producido un cambio de régimen. En octubre del 2007, EE.UU. no vetó la entrada de Libia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, tal como había hecho en 1995 y el 2000. En enero del 2008, el ministro libio de Asuntos Exteriores Shalgham realizó la

[676] Véase el listado de proyectos en la base de datos de subvenciones de EuropaAid en: http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries/index.cfm?lang=fr&mode=SM&type=grant.

[677] Véase *OECD,* «Libya - Official Development Assistance (OEDC/DAC Data)», Beneficiary View, 13/04/11 extraído el 14/09/12 de: http://www.aidflows.org/.

[678] La ley fue prorrogada por cinco años en agosto del 2001 dado que Libia, a pesar de haber entregado a los dos sospechosos por el atentado del vuelo de Pan Am y de que las sanciones de la ONU habían sido retiradas, no había llegado a un acuerdo de indemnización por las víctimas de atentado. Véase más información sobre las sanciones de EE.UU. contra Libia en: Franssen, H.T. (2002). «US Sanctions Against Libya», *Middle East Economic Survey*, VOL. XLV, No 8, 25/02/02, extraído el 31/01/13 de: http://www.mafhoum.com/press3/87E11.htm, y sobre el impacto económico de las sanciones en: *Peterson Institute for International Economics*, «Case 78-8: United States v. Libya (1978-: Gadhafi, Terrorism), y Case 92-12: United Nations v. Libya (1992-99: Pan Am 103)», Case Studies in Sanctions and Terrorism, extraído el 31/01/13 de: http://www.piie.com/research/topics/sanctions/libya3.cfm.

[679] Véase *THE WASHINTONG POST*, «U.S., Others Probe Alleged Gaddafi Plot Against Saudi Ruler», 10/06/04.

primera visita ministerial libia a EE.UU. y ambas partes firmaron el primer acuerdo bilateral en el ámbito de la cooperación científica y tecnológica. Asimismo, en agosto del 2008, EE.UU. y Libia llegaron a un acuerdo para resolver definitivamente los últimos contenciosos bilaterales, incluidos los relacionados con la congelación de fondos libios en EE.UU., y las reclamaciones de empresas norteamericanas en Libia[680]. La secretaria de Estado norteamericana Condoleezza Rice viajó a Trípoli en septiembre del 2008[681].

Tras la reanudación de las relaciones, EE.UU. se abstuvo de proporcionar ayuda financiera a Libia hasta resolver definitivamente las diferencias o contenciosos bilaterales abiertos. Llegados a un acuerdo en agosto del 2008, y por primera vez en 35 años, EE.UU. proporcionó 5 millones de dólares de ayuda financiera a Libia—incluida la cooperación militar[682]. Entre el 2005 y el 2009 EE.UU. proporcionó además 10 millones de dólares de ayuda a Libia anualmente, lo que significa que los montantes fueron tan modestos como los europeos, para poder ser considerados significativos. Tras el inicio de la revolución libia y la caída del régimen de Gaddafi, EE.UU. aumentó su ayuda a Libia considerablemente, hasta alcanzar más de 200 millones de dólares de ayuda humanitaria y para la cooperación, principalmente en el ámbito de la seguridad y la democratización[683].

Por otra parte, la gran presión diplomática que EE.UU. y los países europeos ejercieron contra el régimen de Libia durante su etapa de patrocinio del terrorismo internacional y desarrollo de ADM, y la primacía de los intereses económicos tras el inicio del proceso de normalización de las relaciones, significó igualmente que el régimen de Gaddafi no pudo ni tuvo demasiado interés en desarrollar una relación de vinculación negativa con China, Rusia o con otra potencia internacional. No obstante, la apertura económica libia y sus altos ingresos gracias a las exportaciones de hidrocarburos atrajeron el interés comercial ruso y chino. Rusia trató de entrar con fuerza en este juego y, durante la visita del presidente Putin en abril del 2008, anunció la anulación de la deuda de 4.500 millones de dólares, y la firma de un contrato por valor de 2.200 dólares para construir una línea férrea entre las ciudades de Sirte y Benghazi[684]. Asimismo, China logró convertirse en el segundo socio comercial de Libia, pero muy por detrás de la UE.

Por ultimo, si el régimen de Gaddafi fue muy circunspecto a la hora de aceptar participar en cualquier acuerdo con la UE, prefiriendo en cambio las relaciones bilaterales con los países europeos, Gaddafi buscó con ahínco desempeñar un papel más activo y su rehabilitación internacional en los marcos multilaterales africanos como la Unión Árabe Magrebí[685] o la Unión Africana (UA). Así, Gaddafi alcanzó la presidencia de turno de la Unión Africana en febrero del 2009, tras convertirse en uno de sus máximos benefactores, financiar el 15 % del presupuesto de la organización (incluidas las contribuciones de algunos países africanos) e invertir 100 millones de dólares para ganarse el apoyo de países

[680] Véase más información sobre las relaciones entre EE.UU. y Libia en: *U.S. Department of State*, «Relations with Libya, Fact Sheet», 02/09/08, extraído el 21/12/12 de: http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/sept/109053.htm, y Blanchard, C. M. y Zanotti, J. (2011).
[681] Véase *The Guardian*, «Rice to meet Gadafy as reformed Libya reaps long-soight reward», 04/09/08.
[682] Véase más información sobre la cooperación norteamericana en Blanchard, C. M. y Zanotti, J. (2011), *op.cit.*: 13-15.
[683] Véanse *U.S. Department of State*, «U.S. Government Assistance to Libya», 14/08/12, extraído el 21/12/12 de: http://www.state.gov/s/d/met/releases/198354.htm y Blanchard, C.M., (2012), *Libya: Transition and U.S. Policy*, Congressional Research Service, 7-5700, 18/10/12, October 18, 2012, extraído el 21/12/12 de: http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33142.pdf.
[684] Véase *Financial Times*, «Gazprom signs supply deal with Lybia», 18/04/08.
[685] Entrevista 14, 14/03/13. La Unión Árabe Magrebí tiene como miembros a Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania. La rivalidad entre Marruecos y Argelia y el conflicto sobre el Sahara Occidental han marcado y afectado el desarrollo de la organización. Véase más información en: http://www.maghrebarabe.org/fr/.

subsaharianos como Ghana o Chad[686]. Gaddafi utilizó igualmente la plataforma de la UA para proyectarse como uno de los máximos líderes de África y amplificar sus declaraciones sobre política internacional, por ejemplo demandando 50.000 millones de euros a la UE para combatir la emigración, durante la tercera cumbre bilateral UE-UA que organizó en Trípoli en octubre del 2010[687]. En todo caso, ni la democracia ni un compromiso para la democratización han sido requisitos o condicionantes para que Libia haya liderado la Unión Africana. Libia también logró, gracias al voto africano, ser elegida miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en el 2007, y alcanzar la presidencia de la Asamblea General de la ONU en el 2009.

A decir verdad, el régimen de Gaddafi no tuvo muchos amigos, aun menos entre los países árabes[688]. Libia e miembro de la Liga Árabe y de la Organización de Países Islámicos, pero sus relaciones con dichas organizaciones y sus Estados miembros han sido igualmente difíciles y la desconfianza mutua; por ejemplo, con Egipto después de que firmara un tratado de paz con Israel, o con Arabia Saudí por sus estrechas relaciones con EE.UU. La Liga Árabe además respaldó la zona de exclusión aérea en marzo de 2011, que contribuyó de manera notable a la derrota militar del régimen[689].

8.3.3. La estrategia de seguridad

La seguridad ha sido un elemento central de la acción diplomática occidental hacia Libia, y prioritario hasta que Gaddafi renunció a la promoción del terrorismo y a su programa de ADM en el 2003. Durante los años ochenta y noventa, Libia se convirtió en uno de los problemas de seguridad internacional más importantes para la EE.UU. y los países europeos, y dicho factor dominó la acción exterior norteamericana y europea con Libia. EE.UU. la incluyó en 1979 en la lista del Departamento de Estado de países sospechosos de apoyar el terrorismo[690], rompió sus relaciones diplomáticas con el régimen en 1981 e impuso un embargo comercial en 1982. Las relaciones empeoraron en 1986, cuando EE.UU. bombardeó Libia[691] en represalia por el ataque terrorista en la discoteca La Belle, y tras los atentados contra los vuelos de Pan Am en 1988 y UTA en 1989. En 1993, la ONU adoptó sanciones contra Libia tras una intensa campaña dirigida por EE.UU. y el Reino Unido contra el régimen por su apoyo y vinculación con el terrorismo internacional.

El factor seguridad no empezó a perder preponderancia en la acción occidental hasta que Gaddafi aceptó entregar en abril de 1999 a dos sospechosos del atentado contra Pan Am para que fueran juzgados en Holanda, y las negociaciones con EE.UU. y el Reino Unido para la renuncia al terrorismo y a su programa ADM concluyeron. En el 2003, dos meses después de la invasión norteamericana de Irak, Libia reconoció su responsabilidad en el atentado de Pan Am y aceptó indemnizar a las familias de las víctimas[692]. Asimismo, Libia permitió a la Agencia Atómica Internacional inspeccionar sus instalaciones y firmó el protocolo adicional del Tratado de No Proliferación y el Convenio Internacional sobre Armas Químicas.

---

[686] Véase, *Reuters.com*, «Insight: Africa to miss Gaddafi's money, not his meddling», 11/11/11.
[687] La UE y la UA firmaron en el 2007 un Partenariado de cooperación y celebran una cumbre anual de jefes de Estado y de Gobierno. Véase más información sobre la UA en: http://www.au.int/en/ y sobre el Partenariado UE-UA y sus actividades en: http://www.africa-eu-partnership.org/africa-eu-strategic-partnership.
[688] Entrevista 11, 30/01/13.
[689] Véase Le Temps, « Pourquoi la Ligue arabe a lâché Kadhafi», 18/03/11.
[690] Libia financió y entrenó grupos terroristas como Abu Nidal, la Facción del Ejercito Rojo, el IRA, el Frente Popular para la Liberación de Palestina, o grupos rebeldes de Sierra Leona o Liberia. Véase Blanchard, C. M. y Zanotti, J. (2011).
[691] El ataque norteamericano contra Libia mató a 36 personas, entre ellas una hija adoptiva de Gaddafi.
[692] El reconocimiento y la indemnización por los atentados de UTA y Berlín llegaron después, en el 2004.

EE.UU. lideró las acciones occidentales para terminar con la amenaza libia para la seguridad internacional y resolver las indemnizaciones correspondientes por los atentados que organizó el país. EE.UU. adoptó una estrategia de presión firme y continuada, incluso haciendo uso de la fuerza, que fue reexaminando a la par que verificaba los progresos realizados por Libia para reintegrar la comunidad internacional, haciéndole finalmente entender que era preferible abandonar su apoyo al terrorismo internacional y los programas de ADM que mantenerse como «paria» internacional. La colaboración con la UE y sus Estados miembros —en especial el Reino Unido, Francia y Alemania— fue estrecha en este sentido. La UE y EE.UU. suscribieron, así, que la situación de Libia era, ante todo, un serio problema de seguridad y que solo tras solventar dicho problema se podría emprender una política de vinculación e influencia occidental.

El cambio de orientación política de Gaddafi no fue fortuito, y desveló grandes muestras de pragmatismo para asegurar la rehabilitación y la continuidad del régimen. Según Kaplan (2007), Libia abandonó su programa ADM fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, el programa puso a Libia en el punto de mira norteamericano y, en el contexto de «la guerra contra el terror» y la invasión de Irak del 2003, el programa representaba más un peligro para la supervivencia del régimen que un elemento de seguridad propio. En otras palabras, Gaddafi no deseó correr la misma suerte que Sadam Husein. En segundo lugar, como sostiene Martínez (2006), Libia necesitaba revitalizar urgentemente su economía, que sufría las consecuencias del embargo comercial impuesto por la ONU, y no podía beneficiarse de sus exportaciones de hidrocarburos. EE.UU. supo aprovechar esta situación y sus empresas estuvieron entre las primeras en beneficiarse de la apertura del régimen[693]. Libia desempeña también un papel importante para los intereses comerciales y de seguridad energética europeos, como ha sido analizado anteriormente.

Tras el inicio del proceso de normalización de las relaciones, y paradójicamente dado su pasado terrorista, Libia y EE.UU. colaboraron en materia de lucha contra el terrorismo islámico, e incluso el hijo de Gaddafi, Mutassim Gaddafi, visitó Washington en abril del 2009 como asesor de su padre en asuntos de seguridad nacional y se entrevistó con la secretaria de Estado Hillary Clinton (Blanchard y Zanotti, 2011: 3 y 15). Libia ha sido, de hecho, no solo un país exportador de terrorismo, sino también lo ha sufrido en sus propias carnes, y esta situación permitió a Gaddafi aseverar que Libia padecía la violencia de Al Qaida, adherirse a la «guerra contra el terror» y reprimir el movimiento islamista nacional[694]. EE.UU. supo reconocer esta situación e incluyó al Grupo islámico combatiente libio —rama de Al Qaida en Libia— en su lista de terroristas[695]. Tras ello, en el 2007, el número dos de Al Qaida, Ayman Al Zawahiri, llamó a Libia «esclavo de Occidente» y designó a Gaddafi como objetivo de la organización[696]. EE.UU. puso igualmente el proceso de negociación con Libia como ejemplo

[693] Por ejemplo, en enero del 2005, Libia concedió su primera licitación petrolífera en 40 años a 15 empresas extranjeras y 11 contratos fueron a parar a empresas estadounidenses (Parlamento Europeo, 2005b: 3).

[694] En los años ochenta y noventa Libia padeció —al igual que Argelia—una ola brutal de terrorismo islámico y las autoridades tuvieron serios problemas para asegurar el control de todo el territorio. El propio Gaddafi sufrió un atentado en 1998 y recibió un disparo en el hombro. Kaplan (2007) menciona que Libia fue el primer país que emitió una orden de captura internacional por la Interpol contra Osama Bin Laden por el asesinato en 1998 de dos agentes alemanes especializados en contraterrorismo.

[695] Véase *US Department of Sate*, «Press Statement, 2004/1406», 28/12/04, extraído el 26/07/08 de: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2004/40081.htm.

[696] Véase *El PAÍS*, «El 'número dos' de Al Qaeda vuelve a llamar a la 'guerra santa' contra EE.UU., Francia y España», 03/11/07.

de modelo a seguir con países que representaban una amenaza para la seguridad internacional, como Corea del Norte e Irán[697].

Más adelante, la lucha contra la emigración ilegal que transitaba Libia hacia la UE se erigió como la principal prioridad europea en el ámbito de la seguridad, y un elemento cardinal en las negociaciones entre la UE y Libia para el establecimiento de un acuerdo marco entre ambos. Muchos de los emigrantes en situación ilegal que transitaban desde Libia a la UE provenían de la región subsahariana y el Sahel, y Libia ha tenido mucha influencia en la región, y ha intervenido en conflictos en Darfur, Chad y la República Central Africana, donde ha desplegado misiones PESD en 2005-2006 y 2008-2009[698]. La lucha contra la emigración ilegal se convirtió también en un importante objetivo de la ayuda para la cooperación europea. Así, en octubre del 2010, la comisaria de Asuntos de Interior, Cecilia Malmström, y el comisario de Ampliación y de la Política Europea de Vecindad, Štefan Füle, acodaron en Trípoli una agenda de cooperación con Libia, que asignaba 50 millones de euros para luchar contra la emigración ilegal y asistir a los refugiados y solicitantes de asilo[699]. La gestión de las fronteras de Libia ha seguido siendo un quebradero de cabeza para la seguridad de la UE. En enero del 2013, la UE aprobó la posibilidad de desplegar una misión civil PESD de apoyo para la gestión de fronteras en Libia[700].

La cuestión de la seguridad fue igualmente un elemento fundamental de la acción europea hacia Libia tras el estallido de la revolución libia en febrero del 2011. Francia y el Reino Unido encabezaron la respuesta europea contra Gaddafi y promovieron la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, que denunció los crímenes contra la humanidad cometidos por el régimen, adoptó sanciones económicas y un embargo de armas, y dio luz verde a una intervención militar internacional para apoyar a los insurrectos. La intervención militar fue dirigida por la OTAN, que coordinó las acciones de 18 Estados —14 Estados miembros de la OTAN y 4 Estados no miembros, incluidos Catar y Emiratos Árabes Unidos—. Francia y el Reino Unido tuvieron protagonismo propio durante la intervención, y realizaron más del 40 % de las misiones aéreas. Por su parte, EE.UU. proporcionó el 75 % de los datos de inteligencia necesarios y de la logística utilizada para llevar a cabo la intervención[701]. Alemania, en cambio, se abstuvo en la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, que autorizó la intervención y no participó en ella. La intervención militar de la OTAN desequilibró definitivamente la balanza a favor de los insurrectos para derrotar al régimen de Gaddafi.

---

[697] On-the record-briefing, *U.S. Department of State*, «Issues related to United Status Relations with Libya», 15/05/06, extraído el 25/07/08 de: http://www.state.gov/p/nea/rls/rm/2006/66268.htm.

[698] Véase más información sobre estas dos y las operaciones PESD en general en: http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en

[699] Véase *European Commission*, «Press Release - European Commission and Libya agree a Migration Cooperation agenda during high level visit to boost EU-Libya relations», MEMO/10/472, 05/10/10, extraído el 14/01/13 de: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-472_en.htm. El acuerdo fue muy criticado por organizaciones defensoras de los derechos de refugiados y solicitantes de asilo, dadas las escasas garantías que el régimen libio ofrecía en materia de derechos de los refugiados. Véase, por ejemplo, el artículo denuncia de Bjarte Vandvik, Secretary General of the European Council of Refugees and Exiles, en *The Guardian*, «The EU's dubious refugee deal», 20/10/10. European Council of Refugees and Exiles es una organización que agrupa a más de 60 entidades europeas de defensa de los derechos de refugiados y recibe financiación de la Comisión Europea. Más información sobre la organización y sus actividades en: http://www.ecre.org/.

[700] Véase, *Conseil de l'Union européenne*, «L'UE prépare une mission de soutien à la gestion des frontières en Libye», 5823/13, 31/01/13, extraído el 01/02/13 de: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/135144.pdf.

[701] Véase relatorio de la intervención militar de la OTAN en Libia en: Daalder, I.H. y Stavridis, J.G., (2012). «NATO's Victory in Libya, The Right Way to Run an Intervention», *Foreign Affairs*, March/April 2012, pp. 2-7.

De otro lado, la UE fue una de las primeras organizaciones en reconocer a la Conferencia Nacional de la oposición libia como Gobierno legítimo[702], y proporcionó ayuda humanitaria y militar para los miles de personas desplazadas durante la guerra[703]. La UE también aprobó una serie de sanciones y un embargo de armas contra el régimen durante el conflicto civil del 2011[704], y puso en marcha un programa para el apoyo del nuevo Gobierno libio[705]. Gaddafi fue finalmente abatido, y su hijo y hasta entonces posible heredero, Saif al-Islam, arrestado por los insurgentes. El 7 de julio del 2012 se celebraron en Libia las primeras elecciones democráticas del país desde su independencia.

8.4. Conclusión

La política europea hacia Libia durante el período de estudio ha estado dividida en dos grandes fases. En la primera, desde 1991 hasta el 2003, la UE adoptó una política punitiva hacia Libia, encuadrada en la aplicación de sanciones de la ONU. En la segunda fase, desde el 2004 hasta el estallido de la revolución libia del 2011, la UE emprendió una política de vinculación y compromiso positivo, de presencia para contribuir a sacar a Libia de su aislamiento[706], que trató de combinar de manera pragmática objetivos de seguridad (estabilidad, lucha contra el terrorismo islámico y control de la emigración ilegal), influencia (inversiones y seguridad energética) y vinculación (proceso de Barcelona, Política Europea de Vecindad y Unión por el Mediterráneo).

Esta política de vinculación gradual y de compromiso positivo con la que mantener a Libia fuera del «eje del mal», fue mutualmente beneficiosa (Sánchez Mateos, 2005) (Nincic, 2006). Por una parte, la UE estaba interesada no solo en las reservas de gas y petróleo libias, sino también en cuestiones de seguridad como la estabilidad regional, la lucha contra el terrorismo islámico y el control de la inmigración ilegal[707]. Por otra parte, renunciando al armamento más destructivo, Gaddafi calculó y consiguió mayor seguridad y más ventajas para

---

[702] Véanse *European Council*, «Extraordinary European Council of 11 March 2011, Declaration, EUCO 7/1/11 REV 1, 20/04/11, extraído el 01/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf, y *European Council The President*, «Remarks by President Herman VAN ROMPUY at the press conference following the extraordinary European Council on EU Southern Neighbourhood and Libya», PCE 065/11, 11/03/11, extraído el 01/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119779.pdf.

[703] Véase más información en *European Commission* «Press Release -Q/A: The European Commission's humanitarian assistance in Libya», MEMO/11/572, 01/09/11, extraído el 01/02/13 de: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-572_en.htm?locale=en.

[704] Véase *European Council President*, «Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy, and EU High Representative Catherine Ashton on UN Security Council resolution on Libya», PCE 072/11, A 110/11, 17/03/11, extraído el 01/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/120012.pdf, y *Council of the European Union* «LIBYA: EU imposes additional sanctions following the adoption of UNSCR 1973», 8110/11, 24/03/11, extraído el 01/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/120220.pdf.

[705] Véase, por ejemplo, *European Union*, «EU support to the Libyan National General Congress: induction programme to the benefit of the 200 newly elected members started in Tripoli on 7 November», A 498/12, 09/11/12, extraído el 01/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133396.pdf, y *European Union External Action*, «EU: Factsheet of military assistance for Libya», 07/10/11, extraído el 01/02/13 de: http://eeas.europa.eu/libya/docs/factsheet_military_lybia_en.pdf.

[706] Política descrita como «a foot in the door», entrevista 11, 30/01/13.

[707] Entrevista 7, 02/09/08.

el régimen que si hubiera mantenido su política inicial contra Occidente, tal como confesó él mismo durante su visita a la Comisión en el 2004[708].

La política de vinculación e influencia europea no estuvo, sin embargo, condicionada a una liberalización política. La cooperación entre la UE y Libia desde el inicio de la normalización de las relaciones bilaterales hasta la caída de Gaddafi fue también ocasional, para uso específico, y los montantes reducidos, esencialmente en las áreas de la lucha contra el sida y el control de la emigración ilegal, por lo que su alcance fue demasiado modesto para tener impacto significativo, y además nunca priorizó el apoyo a la democratización. Asimismo, la política de vinculación e influencia occidental con Libia no dio el resultado deseado porque Gaddafi no tuvo nunca interés en participar, por ejemplo, en el proceso de Barcelona o en la Política Europea de Vecindad, y al final no se llegó a concluir el acuerdo marco propuesto por la Comisión Europea. Tal como Moss (2008) predijo, Libia nunca tuvo realmente interés en convertirse en un socio de la UE y los incentivos europeos no fueron suficientes para inducir un cambio de actitud.

La evaluación de los ejes de actuación de la política europea en Libia se puede resumir de la siguiente manera:

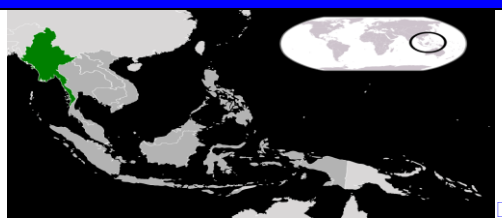
Tabla 8.3. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Libia

Eje de actuación	Capacidad	Notas
Estrategia de influencia		
Análisis estratégico nacional	Limitada	No aborda directamente el autoritarismo del régimen ni es operativo en términos de democratización
Diálogo político	Remota	Diálogo poco frecuente y sin formalizar. Ausencia de presión diplomática para la democratización
Estrategia de vinculación		
Relaciones comerciales y liberalización económica	Remota	Economía totalmente dependiente del petróleo y gas. La UE es el primer socio comercial, muy por delante de los demás actores, pero la vinculación no ha sido orientada para la liberalización económica ni condicionada a mejoras de democratización.
Cooperación económica con la UE	Limitada	No hubo un AAC en vigor. Cooperación *ad hoc* y financiación muy reducida. La cooperación también es poco significativa con los Estados miembros
Cooperación económica con EE.UU., Rusia, China y multilateral	Limitada	Malas relaciones con EE.UU. hasta el fin de los problemas de seguridad. Después, vinculación poco significativa con EE.UU., Rusia o China. Cooperación intensa en la UA, pero no condicionada
Estrategia de seguridad		
Seguridad para la UE	Remota	Se aplicaron sanciones contra el régimen para que abandonara su apoyo al terrorismo internacional, reconociera su responsabilidad en varios atentados y abandonara su programa de ADM. Factor muy significativo para la acción de la UE (y EE.UU.) hasta la renuncia libia al terrorismo y a la ADM. Después, relevante para la lucha contra la emigración ilegal, la estabilidad regional y la seguridad energética

[708] Véanse *EL PAÍS*, «Gaddafi se reúne con Prodi y Solana par normalizar las relaciones con la UE», 27/04/04, y *BBC Mundo.com*, «Gaddafi: Libia debe servir de ejemplo», 27/04/04.

CAPÍTULO 9. MYANMAR

Tabla 9.1. Indicadores de Myanmar

Indicadores básicos[709]		
Población	48,3 millones (datos PNUD 2011)	
Superficie	677.000 km²	
Renta per cápita	3.229 $ (2010)	
IDH (n.º orden mundial)	149	
Indicadores de democracia y de derechos humanos		
Freedom House - Índice de libertad (2012)		No libre: derechos políticos, 7; libertades civiles, 7. Sin cambio entre 1992-93 y el 2011. En el 2012, 7 y 6 respectivamente (índice de 1, más libre, a 7, menos libre)
Polity IV Authoritarian Index (2012)		- 6 (1975-80): -8 (1981-87); -6 (1988-89); -7 (1990--2004); -8 (2005-08); -6 (2008-10) (de 10, máxima democracia, a -10, máximo autoritarismo)
EIU - Índice de democracia (2012)		1.77 (10, más libre, a 0, menos libre).
Indicadores comerciales[710]		
Principales socios comerciales de Myanmar, incluida la UE, y cuota (2011)		China (31,4,7 %); Tailandia (28,8 %); India (7,6 %); Singapur (6,5 %); Japón (5 %); Corea del Sur (4,6 %); Malasia (3,8 %); Indonesia (2,1 %); UE27 (1,9 %);
Principales socios comerciales de Myanmar por país, y cuota (2011)		Exportaciones: Tailandia (38,5 %); China (18,5 %); India (13,9 %); Japón (6,5 %); Malasia (4,5 %); Japón (4,1 %) Corea del Sur (3,3 %); Importaciones: China (39,2 %); Tailandia (22,9 %); Singapur (9,8 %); Corea del Sur (5,4 %); Malasia (4,5 %); Japón (4,1 %)
Posición de Myanmar como socio comercial de la UE y cuota (2011)		141 (0,0 %)
Situación de seguridad		
Myanmar no representa ninguna amenaza significativa para la seguridad de la UE y EE.UU. La seguridad es un problema interno (conflictos étnicos)		
Política de democratización europea		
Estrategia europea de democratización		Política de «palo y zanahoria», pero esencialmente punitiva y de presión diplomática. Tras el inicio del proceso de apertura política, compromiso constructivo
Marco de actuación e instrumentos principales de actuación		Posición común desde 1996, revisada regularmente. Aplicación de sanciones. No existe acuerdo de cooperación. Diálogo político reducido y política de cooperación modesta
Actores principales		UE (Reino Unido, Francia, Dinamarca, Suecia), EE.UU., China, ASEAN y ONU
Intereses/motivaciones principales europeos		Normativos
Resultado de democratización		Deficiente. No obstante, Myanmar inició un proceso de reforma política en el 2009 y la UE comenzó la normalización de las relaciones y multiplicó su ayuda para apoyar dicho proceso en el 2012

[709] Véase *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, «Ficha País, Myanmar», Oficina de Información Diplomática», julio del 2012, extraído el 24/03/13 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Myanmar/ficha/Documents/MYANMAR_FICHA%20PAIS_2012.pdf; *Wikimedia Commons* «Mapa, Myanmar», extraído el 16/01/13 de: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Location_Burma_(Myanmar)_ASEAN.svg

[710] Véanse las estadísticas comerciales de la UE con Myanmar en *European Commission*, «2011, Myanmar», DG Trade, 29/11/12, extraído el 04/02/13 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf.

9.1. Introducción

Myanmar (Birmania) es un país del sureste asiático gobernado desde 1962 hasta el 2011 por uno de los regímenes militares más autoritarios y represivos del mundo[711], que lo aisló y empobreció a pesar de sus enormes recursos naturales[712]. Asimismo, Myanmar ha sufrido desde su independencia diversos conflictos armados con minorías étnicas[713], que han causado miles de muertos, desplazados y refugiados, pero servido a la junta militar para justificar su conducta de salvaguarda la unidad y estabilidad nacional. Un extenso territorio del país padece todavía combates entre tropas gubernamentales y guerrillas de origen étnico. La junta cambió en 1989 el nombre de Birmania por Myanmar y trasladó en el 2005 la capital de Rangún a Nay Pyi Taw[714].

La experiencia democrática de Myanmar ha sido muy limitada. Las elecciones democráticas de 1990 fueron ganadas por el principal partido de la oposición, la Liga Nacional para la Democracia (LND) de Aung San Suu Kyi, con el 82 % de los votos, pero la junta no aceptó los resultados y anuló los derechos políticos y civiles en vigor. La junta detuvo también a cientos de opositores[715], incluida Suu Kyi, que vivió detenida o bajo arresto domiciliario durante más de catorce años hasta el 2011. Suu Kyi se ha convertido en símbolo internacional del movimiento para la democracia y recibió el Premio Sájarov en 1990 y el Premio Nobel de la Paz en 1991.

En 1993, la junta convocó una convención nacional para elaborar una nueva constitución y establecer una «democracia dirigida» o «democracia disciplinada»[716]. La oposición nunca reconoció la legitimidad de la convención ni participó en su redacción. En septiembre del 2007, la represión de la denominada *revolución azafrán*[717] demostró que la junta no toleraría desafío alguno y que aún no tenía intención de lanzar un proceso de apertura política y de reconciliación nacional como demandaban los países occidentales, incluida la UE. Sin embargo, en mayo del 2008 el régimen organizó un referéndum para aprobar su

[711] Por ejemplo, durante las manifestaciones de agosto de 1988, la junta acabó con la vida de más de 3.000 personas y causó cientos de miles de refugiados (Stancey, 2006: 22).

[712] El PIB per cápita del 2012 de Myanmar era de tan solo 1.400 dólares, y ocupaba la posición 206 a nivel mundial. Según estimaciones del 2007, el 32,7 % de la población vive bajo el nivel de pobreza. Véanse los datos en *CIA*, «The World Factbook, Myanmar», 10/12/12, extraído el 28/02/13 de: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html.

[713] Las minorías étnicas representan cerca del 35 % de la población. El Informe «Myanmar» de Freedom House (2007) afirma que los conflictos étnicos han causado un millón de desplazados y cientos de miles de refugiados.

[714] Nay Pyi Taw, que está a 320 km al norte de Rangún, empezó a construirse desde cero en el 2002 y el coste total de su construcción está cifrado entre 3.000 y 4.000 millones de dólares. El Gobierno birmano planea celebrar la cumbre anual ASEAN en la nueva capital cuando asuma por primera vez la presidencia rotatoria en el 2014. Véase más información en *Hanns Seidel Foundation*, «Information visit to the EU-Institutions in Brussels, Myanmar after the Elections and its relations with the EU, Pyithu Hluttaw/House of Representatives, Republic of the Union of Myanmar», 11/05/12, extraído el 24/01/13 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dase/dv/0510_myanmardelegation_/0510_myanmardelegation_en.pdf.

[715] El régimen mantuvo encarcelados a más de mil presos políticos. Véase *Amnistía Internacional*, «Dieciocho años de persecución en Myanmar (Birmania)», 24/10/07, extraído en 13/04/08 de: http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/feature-stories/myanmar-eighteen-years-of-persecution-20071024.

[716] Véase un análisis exhaustivo de la mentalidad de la junta birmana (Pedersen, 2008, Capítulo 2).

[717] La *revolución azafrán*, liderada por los monjes budistas, fue iniciada en protesta por la subida de un 500 % del precio del combustible y las malas condiciones económicas. Véanse *Le Monde*, «Alarme en Birmanie», 07/09/07; *The Guardian*, «Monks on the march», 22/09/07, y *El PAÍS*, «Desafío en Birmania», 25/09/07.

proyecto de reforma constitucional y apertura política[718]. Este referéndum tuvo lugar días después de que el ciclón *Nargis* causara miles de victimas. El régimen rechazó en primer lugar la ayuda internacional, pero finalmente la aceptó tras la insistencia de varios países vecinos y la visita del secretario general de la ONU[719].

En el 2009, se inició el proceso de apertura política en Myanmar. El régimen estableció contacto con Suu Kyi y permitió que fuera visitada por los embajadores de la UE, EE.UU. y Australia y se reuniera con dirigentes de su partido. En el 2010 el primer ministro, general Thein Sein, abandonó el Ejército y creó una nueva formación política —el Partido de la Unión, Solidaridad y Desarrollo (USDP en inglés)—, que ganó las elecciones generales del 7 de noviembre de ese año. Días después, el 13 de noviembre del 2010, el Gobierno liberó a Suu Kyi. El 31 de enero del 2011 entró en vigor la nueva constitución, en marzo del 2011 Thein Sein fue nombrado presidente, y el 19 de abril del 2011 se reunió por primera vez con Suu Kyi[720]. EE.UU. y la UE realizaron durante los meses siguientes varias visitas de alto nivel para reunirse con dirigentes del nuevo Gobierno y de la oposición, y comprobar el alcance de la apertura política. El 1 de abril de 2012, Suu Kyi fue elegida diputada del Parlamento birmano en unas elecciones parciales consideradas a «grandes rasgos»[721] como libres y justas, y en las que el partido de Suu Kyi obtuvo 43 de los 45 escaños en liza, y la propia Suu Kyi el 85 % de los votos en su circunscripción (ICG, 2012a). El Gobierno de Thein Sein adoptó además varias medidas para desarrollar derechos políticos y civiles como la libertad de expresión o de información y liberó a decenas de presos políticos[722].

La política europea de la UE hacia Myanmar puede dividirse en dos etapas. Durante la primera, que ha dominado las relaciones entre la UE y Myanmar durante el período de estudio, y que concluyó con la liberación de Suu Kyi y su elección al Parlamento birmano en el 2012, la UE aplicó «una política de palo y zanahoria»[723] o premio y castigo, que combinaba el recurso a varias sanciones, incentivos positivos como la promesa de un mayor apoyo financiero, y ayuda humanitaria y de cooperación descentralizada. La política europea adaptó

[718] Según sus organizadores, la nueva constitución, que reserva un 25 % de los escaños parlamentarios al Ejército, recibió el apoyo del 94,2 % de los electores. Véase *El Mundo*, «Apoyo casi unánime en Myanmar al proyecto constitucional de la Junta Militar», 15/05/08.

[719] Según las cifras de la junta, al menos 78.000 personas perdieron la vida a causa del ciclón, pero Naciones Unidas elevó la cuantía a 100.000 personas y cifró en 2,5 millones el número de afectados. Véanse *Financial Times*, «Burma junta accused of 'neglect'», 02/06/08; *Libération*, «L'aide au bon voulor de la junte», 04/06/07.

[720] Tras el encuentro Suu Kyi afirmó que creía que el presidente era «sincero» y que «confiaba» en él (Chatham House, 2012: 4).

[721] Véase *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Birmania/Myanmar», P7_TA(2012)0142, 18/04/12, extraído el 23/01/13 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P7-RC-2012-0202+0+DOC+XML+V0//ES.

[722] Asimismo el Gobierno levantó la prohibición de entrada en el país de activistas como Harn Yawnghwe (hijo del primer presidente del país y jefe de la oficina de representación de la oposición en Bruselas Euro-Burma Office), relajó la censura y liberalizó el acceso al Internet y a medios extranjeros, instituyó una Comisión Nacional de Derechos Humanos y permitió que Suu Kyi viajar al extranjero. Por ejemplo, en junio del 2012, Suu Kyi visitó Suiza, donde asistió a la asamblea anual de la Organización Internacional del Trabajo para interceder a favor de que la organización levantara sus sanciones contra Myanmar; Noruega, donde finalmente pudo dar en Oslo su discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz, que había recibido 21 años antes; el Reino Unido, donde recibió un doctorado honorífico de la universidad de Oxford y habló a las dos Cámaras del Parlamento Británico; Francia, donde se reunió con el presidente Hollande; e Irlanda, donde obtuvo un premio de Amnistía Internacional. Suu Kyi no visitó Bruselas. Suu Kyi visitó EE.UU. durante 17 días en septiembre/octubre del 2012, y en Washington fue recibida por el presidente Obama y recibió la medalla de oro del Congreso. Véanse *CBC News*, « Suu Kyi visits Europe for 1st time in 24 years», 13/06/12, y *CNN*, «Aung San Suu Kyi begins U.S. tour», 19/09/2012.

[723] Expresión utilizada por el presidente francés Nicolas Sarkozy y el primer ministro británico Gordon Brown en su carta conjunta en *International Herald Tribune*, «Time for serious dialogue», 01/12/07.

uno de los paquetes de sanciones más severo contra un régimen autoritario hasta ese momento, que además fue endureciendo progresivamente mientras constataba que la situación política no mejoraba, sino al contrario, que en varios aspectos empeoraba. La UE también dejó constancia de su disposición a entablar un diálogo con las autoridades birmanas si mejoraba la situación política del país. En la segunda etapa, tras el inicio del proceso actual de apertura política y constatar el alcance de las reformas adoptadas por el nuevo Gobierno entre los años 2010 y 2012, la UE suspendió las sanciones contra el país, se iniciaron contactos entre altos dirigentes, se abrió una embajada en Myanmar y se comprometió a conceder 150 millones de euros para apoyar el proceso de transición democrática y atender las necesidades de la población. La UE levantó en abril de 2013 todas las sanciones, salvo el embargo de armas, y aprobó la creación de un grupo de acción para apoyar la política de acompañamiento y de democratización de la UE hacia Myanmar[724].

9.2. El enfoque, el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Myanmar

Como en el caso de Cuba, la UE estableció el enfoque comunitario con Myanmar mediante una posición común de octubre de 1996[725], en respuesta a la repetida violación de los derechos humanos y a la falta de progreso en el proceso de democratización, y señaló como objetivo principal «promover el progreso hacia la democratización y obtener la liberación inmediata e incondicional de todos los presos políticos». La posición común también instó a las autoridades birmanas a investigar «las circunstancias que rodearon y condujeron a la muerte de James L. Nichols», que fue cónsul de Dinamarca y Noruega en Myanmar[726]. Además, la posición común confirmó y amplió una serie de sanciones establecidas por la UE desde 1990, como el embargo de armas, la expulsión del personal militar, y la suspensión de la ayuda y de los programas de desarrollo no humanitarios. En general, las posiciones subrayaron los siguientes elementos para justificar las sanciones adoptadas:

- Condenaban la continua y grave violación de todo tipo de derechos humanos incluidos los trabajos forzosos y las restricciones a las labores de organizaciones internacionales y ONG.
- Demandaban la liberación de Suu Kyi, y demás presos políticos.
- Consideraban que la convención nacional no era legítima ni abierta y que la oposición política no estaba permitida.

---

[724] Véase *Council of the EU*, «Council conclusions on Myanmar/Burma», 3236th Council Meeting, Foreign Affairs Luxembourg, 22/04/013, extraído el 24/04/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/136918.pdf. Human Rights Watch, que consideró el levantamiento de las sanciones europeas como prematuro, publicó el mismo día un informe denunciando la complicidad del Gobierno birmano en las matanzas de musulmanes de la minoría rohingya. Véase el informe en *Human Rights Watch*, «All You Can Do Is Pray», 22/04/13, extraído el 24/04/13 de: http://www.hrw.org/reports/2013/04/22/all-you-can-do-pray-0. Véanse también *Daily Telegraph*, «EU ditches Burma sanctions despite atrocity», 22/04/13; The Wall Street Journal, «EU Ends Sanctions Against Myanmar, Rewarding Reforms», 23/04/13.

[725] Véase *Consejo de la UE*, «Posición común de 28 de octubre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre Birmania/Myanmar», 1996/635/PESC, Diario Oficial L, N.º 287, 08/11/96, extraído el 25/01/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:287:0001:0002:ES:PDF.

[726] James Leander Nichols fue detenido por tener en su posesión una máquina de fax —lo que constituía un delito en Myanmar— y murió en detención el 22 de junio de 1996, según las autoridades debido a un infarto. James L. Nichols era amigo de Aung San Suu Kyi. Los países escandinavos, con Dinamarca a la cabeza, solicitaron una investigación independiente para clarificar la causa de su muerte, investigación que fue denegada. El Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre la situación política en Myanmar mediante la cual instó al Consejo a presionar a las autoridades birmanas para que investigaran el suceso. Véase *European Parliament*, «Vote, Situation of Burma», 23/10/96, Diario Oficial E, N.º 347/52, 18/11/96.

– Afirmaban que no había existido ningún dialogo abierto con la oposición para lanzar un proceso de democratización y reconciliación nacional.
– Lamentaban la falta de voluntad del régimen para entablar un diálogo significativo con la UE, pero reiteraban su determinación por reanudar el diálogo si la situación política mejoraba.

La posición común buscó también desarrollar y abrir vías de comunicación con la sociedad civil birmana y contribuir a alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio mediante la cooperación descentralizada.

La UE revisó la posición común y las sanciones con carácter regular para tener en cuenta cambios de Gobierno y reforzarlas mediante medidas adicionales debido a la evolución negativa de la situación en el país. La UE mantuvo esencialmente una política de «palo o castigo», de presión diplomática y económica, que consideraba que las medidas restrictivas eran «imprescindibles para promover el respeto de los derechos humanos fundamentales y responder así al objetivo de proteger la moral pública»[727]. Por ejemplo, en 1998 y el 2000, la UE impuso sanciones adicionales para prohibir la entrada en la UE y congelar los activos financieros a decenas de dirigentes, militares y familiares del régimen[728]. La UE también limitó sus contactos diplomáticos con los dirigentes birmanos[729], suspendió las exenciones comerciales SGP debido a la gravedad y extensión de la práctica de trabajos forzados en Myanmar, y prohibió a las empresas europeas invertir y proporcionar ayuda financiera a las empresas estatales birmanas. Más adelante, en respuesta a la brutal represión de la *revolución del azafrán* de septiembre del 2007, la posición común fue revisada en noviembre del 2007[730] para imponer sanciones comerciales adicionales que afectaran a fuentes de ingresos importantes del régimen, como al sector de la madera y a determinadas industrias extractivas. Las sanciones también prohibieron las inversiones en empresas de la propiedad o bajo control de personas o entidades asociadas con el régimen militar, y se extendieron las categorías de personas afectadas por el bloqueo de fondos y recursos económicos, con el fin de incluir a nuevos altos mandos en servicio activo del Ejército birmano. Dos años después, en el 2009, la UE amplió las sanciones «como reacción al veredicto contra Daw Aung San Suu Kyi y habida cuenta de la gravedad de la violación de sus derechos fundamentales», añadiendo a la lista de

[727] Véase *Consejo de la UE*, «Reglamento (CE) N.º 194/2008 del Consejo, de 25 de febrero de 2008 , por el que se renuevan y refuerzan las medidas restrictivas aplicables a Birmania/Myanmar y se deroga el Reglamento (CE) n.° 817/2008», Diario Oficial L, N.º *66 de* 10/03/08, p. 1/87, extraído el 18/01/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:066:0001:0087:ES:PDF.

[728] Véanse *Consejo de la UE*, «Decisión del Consejo de 26 de octubre de 1998 por la que se modifica la Posición común 96/635/PESC sobre Birmania/Myanmar», 98/612/PESC, extraída el 21/02/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:291:0001:0001:ES:PDF, y «Posición común del Consejo de 26 de abril de 2000 por la que se prorroga y se modifica la Posición común 96/635/PESC sobre Birmania/Myanmar», 2000/346/PESC, extraída el 21/02/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:122:0001:0005:ES:PDF.
Véase además el «Reglamento (CE) N.º 1081/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se prohíbe la venta, suministro y exportación a Birmania/Myanmar de equipos que pudieran utilizarse para la represión interior o en acciones de terrorismo, y por el que se congelan los capitales de determinadas personas relacionadas con importantes funciones gubernamentales en dicho país», Diario Oficial L 122, 24/05/00, extraído el 21/02/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R1081:ES:HTML.

[729] Aunque también se estableció que, «por acuerdo de todos los Estados miembros, podrá dejarse sin efecto la denegación de visado de entrada al Ministro de Asuntos Exteriores cuando convenga a los intereses de la UE». Véanse posiciones comunes 98/612/PESC y 2000/346/PESC, *op. cit*.

[730] Véase *Consejo de la UE*, «Posición Común 2007/750/PESC del Consejo de 19 de noviembre de 2007 que modifica la Posición Común 2006/318/PESC por la que se renuevan las medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar», Diario Oficial L, N.º 308/1, 24/11/07, extraída el 21/02/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:308:0001:0080:ES:PDF.

personas sancionadas a los miembros del poder judicial responsables de la nueva condena contra Suu Kyi[731].

Con todo, la UE no impuso nunca un embargo comercial total[732] como EE.UU., optando por aplicar sanciones «inteligentes» contra los dirigentes del régimen e impedir las fuentes de ingresos que más les beneficiaban. Las listas de las personas sancionadas se elaboraron con información obtenida por las embajadas europeas en Rangún y ONG[733].

La UE prestó además una atención estrecha a la situación de Myanmar y sus declaraciones y posiciones fueron numerosas, más de 50 entre el 2002 y el 2011, y 24 en el 2012 sumando conclusiones, declaraciones, comunicados sobre la revisión de la posición común y la adopción de sanciones, etc.[734]. Por ejemplo, durante *la revolución azafrán*, la UE instó a la junta a no utilizar la violencia contra las manifestaciones pacificas y a aprovechar la oportunidad para iniciar «un proceso auténtico de reconciliación y de negociación que reuniera a todo el pueblo de Myanmar»[735]. Más adelante, en febrero del 2008, el Consejo tomó nota del anuncio de las autoridades birmanas que iban a organizar en mayo del 2008 un referéndum sobre una nueva constitución y elecciones en el 2010, para resaltar que solo un proceso que contara con la plena participación de la oposición y los grupos étnicos conduciría a la reconciliación y a la estabilidad nacional. La UE demandó igualmente la liberación de todos los presos políticos, y en particular de Suu Kyi, reiteró su apoyo a los buenos oficios de las misiones de la ONU y alabó el trabajo realizado por Piero Fassino —diputado italiano y antiguo ministro de Justicia— como enviado especial de la UE para Myanmar. Finalmente, la UE manifestó su disposición a revisar, modificar o reforzar la posición según la evolución de la situación en Myanmar[736]. La UE también realizó declaraciones sobre otros asuntos de seguridad interna y de derechos humanos, para demandar la protección de civiles durante la escalada de la ofensiva del Ejército birmano contra el grupo rebelde Ejército Karen de Liberación Nacional en junio del 2009[737], para denunciar el rechazo de la apelación ante el Tribunal Supremo birmano de Suu Kyi contra su condena en el 2009[738], en contra del proyecto

---

[731] Véase *Consejo de la UE*, «El Consejo adopta medidas restrictivas adicionales contra Birmania/Myanmar», 12660/09, 13/08/09, extraído el 21/02/13 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/109765.pdf.

[732] IGC (2008:15) cita un documento interno de la Comisión Europea que sostenía que un embargo comercial general sería ilegal según el derecho internacional y negativo para la población.

[733] Solo el Reino Unido, Francia, Alemania e Italia han mantenido una embajada en Myanmar.

[734] Véase una relación detallada de estas en el sitio del Consejo, extraída el 18/017213 de:
http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/search?lang=es&command=r&title=Myanmar&date=01 %2f01 %2f0001&doclang=EN.

[735] Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Unión Europea sobre la situación en Myanmar», 13248/07, 25/09/07, extraída el 13/01/13 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/96106.pdf.
El alto representante de la UE, Javier Solana, también realizó una declaración al respecto para pedir a las autoridades birmanas «contención»; véase *Javier Solana*, «EU High Representative for the CFSP, urges authorities in Burma/Myanmar to exercise utmost restraint», S260/07, 25/09/07, extraído el 13/01/13 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/96075.pdf.

[736] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2851 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 6496/08, Bruselas, 18/02/08, extraído el 18/01/13 de:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/gena/99120.pdf.

[737] Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre civiles Karen que huyen de Myanmar», 10951/1/09, 12/06/09, extraída el 21/02/13 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/108430.pdf.

[738] Véase *European Union*, «Statement by the spokesperson of HR Catherine Ashton, on the rejection of Aung San Suu Kyi's appeal by the Supreme Court of Burma/Myanmar», A 30/10, 01/03/10, extraído el 21/03/13 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113102.pdf.

de presa de Myitsone en el estado de Kachin por su impacto ecológico y económico para la población local[739].

Dado que el enfoque fundamentalmente punitivo europeo, los desencuentros entre la UE y Myanmar fueron numerosos. Por ejemplo, el 13 de mayo del 2008, tras la devastación del ciclón *Nargis*, el Consejo celebró una reunión extraordinaria para examinar la situación humanitaria y hacer un llamamiento para que se permitiera la llegada de ayuda sin trabas ni condiciones[740]. En la reunión, el Consejo apoyó la iniciativa del comisario de Ayuda al Desarrollo Louis Michel de viajar a Myanmar para solicitar el reparto de ayuda sin más dilación ni impedimento por razones humanitarias. La diplomacia francesa planteó incluso que el Consejo de Seguridad de la ONU adoptara una resolución para imponer a la junta la ayuda humanitaria en base al principio de «responsabilidad de proteger», según el cual debe protegerse la población civil, incluso violando la soberanía nacional de un país, si sus gobernantes no tienen intención de hacerlo[741]. La propuesta de resolución de la ONU no prosperó debido al rechazo de Myanmar, y sobre todo de China. Sin embargo, la junta aceptó finalmente el reparto de la ayuda humanitaria, y el 25 de mayo del 2008 se celebró en Rangún una cumbre internacional bajo los auspicios de la ONU y ASEAN para coordinar la ayuda. El Consejo de 26/27 de mayo del 2008[742] reiteró la necesidad de garantizar acceso sin restricciones y destacó el papel de la ONU y de ASEAN en este sentido.

Pero la UE también fue receptiva a los cambios acontecidos en Myanmar y levantó las sanciones progresivamente. Para ello, la UE fijó dos condiciones básicas: (1) la liberación de los presos políticos y (2) el inicio de un proceso de reconciliación nacional, que incluyera el reconocimiento de partido LND y de su líder Suu Kyi como fuerzas de la oposición (Robert Cooper en Chatham House, 2012: 7). Para empezar, en noviembre del 2010, Myanmar celebró sus primeras elecciones desde 1990 y Bruselas consideró que «ofrecían una oportunidad para un nuevo comienzo y mayor pluralismo»[743]. Más adelante, el Gobierno birmano liberó a Suu Kyi y emitió no solo uno, sino tres comunicados del presidente del Consejo Europeo, del presidente de la Comisión y de la alta representante, respectivamente, para saludar su liberación[744]. En abril del 2011, la UE denunció la celebración de elecciones en Myanmar[745]

---

[739] Véase Union Européenne, «Déclaration du porte-parole de Catherine Ashton, Haute Représentante de l'UE, sur le projet de barrage de Myitsone en Birmanie/au Myanmar», A 393/11, 30/09/11, extraído el 21/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/124869.pdf.

[740] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión extraordinaria, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», 9270/08, Bruselas, 13/05/08, extraído el 18/01/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/100601.pdf

[741] Véanse *Europa Press*, «Birmania.-Kouchner propone que una resolución de la ONU autorice el envío de ayuda sin esperar la aprobación de Birmania», 07/05/08; *La Libre Belgique*, «Paris veut une résolution de l'ONU, Myanmar refuse», 07/05/08.

[742] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 2870 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 9868/08, 26-27/05/08, extraído el 18/01/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/101263.pdf

[743] Véase *Council of the EU*, «Declaration by the High Representative Catherine Ashton on behalf of the European Union on the elections in Burma/Myanmar», 15932/10, 07/11/10, extraído el 28/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/117548.pdf.

[744] Véanse *European Council President*, «Statement by Herman VAN ROMPUY, President of the European Council, on the release of Aung San Suu Kyi», PCE 262/10, 13/11/10, extraído el 28/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117709.pdf;
European Union, «Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the release of Aung San Suu Kyi», A230/10, 13/11/10, extraído el 28/02/10 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/117708.pdf; y
European Commission, «Statement by President Barroso on the release of Daw Aung San Suu Kyi», Press Release, MEMO/10/575, 13/11/10, extraído el 28/02/10 de:
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-575_en.htm?locale=en.

que en teoría pusieron fin al régimen militar y renovó las sanciones durante un año más, pero también decidió suspender la prohibición de viajar a la UE a un número de dirigentes civiles del régimen, y en particular al ministro birmano de asuntos exteriores, como interlocutor esencial para desarrollar el diálogo político entre las partes en aras de fomentar la democratización. Además, la UE reconoció que para tomar esta decisión había tenido en cuenta la opinión de ONG, la oposición política birmana y ASEAN. Más adelante, en enero[746] y febrero[747] del 2012, la UE decidió «como primer paso» suspender la prohibición de visado a 87 birmanos, incluidos el presidente, vicepresidentes, miembros del Gobierno y los presidentes del Parlamento birmano, e invitar al FMI y al Banco Mundial a restablecer progresivamente sus actividades en Myanmar, dado «el remarcable programa de reformas políticas llevadas a cabo por el Gobierno y el Parlamento birmano». En abril del 2012, la alta representante anunció en el Parlamento Europeo una revisión de la política europea hacia Myanmar[748] y unos días después el Consejo de la UE suspendió las principales sanciones[749] —excepto el embargo de armas— y respaldó «el restablecimiento del Sistema de Preferencias Generalizadas en Birmania/Myanmar tan pronto como se satisficieran las condiciones necesarias, tras la evaluación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)», subrayando las cuatro siguientes medidas tomadas por el Gobierno de Thein Sein:

- «La celebración en general transparente y en condiciones de fiabilidad de elecciones simultáneas el 1 de abril en las que han resultado elegidos Daw Aung San Suu Kyi y el partido de la Liga Nacional para la Democracia, los cuales respaldaron las medidas destinadas a la reconciliación nacional.
- El avance en los cambios jurídicos y prácticos encaminados a permitir la libertad de reunión y asociación y eliminar el uso del trabajo forzoso.
- La liberación de un número importante de presos políticos y la voluntad del Gobierno de trabajar sobre los casos pendientes.
- Los esfuerzos del Gobierno de celebrar pactos de alto el fuego con grupos armados en las regiones de las minorías étnicas, en particular con la Unión Nacional Karen, y su disposición a encaminarse hacia soluciones políticas mas amplias y duraderas»[750].

Asimismo, el Consejo expresó que esperaba la liberación incondicional de los restantes presos políticos, así como el fin de los conflictos étnicos y mejoras del acceso de la ayuda humanitaria en las zonas afectadas por dichos conflictos, en particular en el estado de Kachin, en la frontera oriental del país, y en lo que concernía a la situación de la etnia rohingya. La UE

---

[745] Véase *Council of the EU*, «Council conclusions on Burma/Myanmar, 3082nd Foreign Affairs Council meeting, Luxembourg, 12/04/11, extraído el 21/03/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/121501.pdf.

[746] Véase *Council of the EU*, «Council conclusions on Burma/Myanmar, 3142th Foreign Affairs Council meeting», Brussels, 23/01/12, extraído el 21/03/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/127430.pdf.

[747] Véase *Council of the EU*, «Council eases restrictive measures on Burma/Myanmar», 6374/12, 17/02/12, extraído el 21/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/128023.pdf.

[748] Véase *Catherine Ashton*, «Speech on Myanmar», European Parliament, Strasbourg, 17/04/12, SPEECH/12/273, extraído el 08/02/13 de: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-273_en.htm.

[749] Véase *Consejo de la UE*, «Decisión 2012/225/PESC del Consejo, de 26 de abril de 2012 , por la que se modifica la Decisión 2010/232/PESC por la que se renuevan las medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar», DO L 115 de 27/04/12, extraída el 22/02/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:115:0025:0026:ES:PDF; y *Council of the EU*, «Burma/Myanmar: EU sanctions suspended», 9626/12, 14/05/12, extraído el 22/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130188.pdf.

[750] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de prensa, Sesión N.º 3159 del Consejo Asuntos Exteriores», 8772/12, Luxemburgo, 23/04/12, extraído el 29/01/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/foraff/130055.pdf.

también recalcó que todavía quedaba mucho por hacer para mejorar la situación de los derechos humanos y de la democracia en Myanmar, y que los diferentes conflictos étnicos, y en particular de las minorías musulmanas, debían ser un elemento muy a tener en cuenta en el proceso de reconciliación nacional. Finalmente, el Consejo manifestó su voluntad de «comenzar una colaboración activa con Birmania/Myanmar en su conjunto, con vistas a asistir al proceso de reformas y contribuir a su desarrollo económico, político y social», y prometió más ayuda financiera «para ayudar a mejorar la gobernanza y a establecer una administración eficaz en un Estado democrático e integrador»[751].

9.3. Elementos de actuación por la democracia en Myanmar

9.3.1. La estrategia de influencia

Análisis estratégico nacional

Conforme a la poción común de 1996, el documento de análisis estratégico nacional 2007-2013 y el programa multianual indicativo de ayuda para la cooperación[752] establecieron los objetivos, la política y las prioridades de asistencia europea en Myanmar desde una perspectiva de ayuda al desarrollo y, teniendo en cuenta que Myanmar es uno de los países menos desarrollados del mundo, fijaron como objetivo prioritario la reducción de la pobreza según el marco fijado por el Consenso Europeo para el Desarrollo. El análisis estratégico nacional examinó además la situación política, económica, social, medioambiental de Myanmar y sus necesidades más acuciantes, reconociendo que la ayuda europea estuvo repartida en varias líneas presupuestarias y financiando proyectos pequeños. Por ello, planteó la necesidad de coordinar de manera más estratégica y activa la ayuda, así como mejorar su efectividad según las prioridades establecidas, principalmente educación y sanidad. El presupuesto indicativo de la ayuda para el período 2007-2013 fue de 65 millones de euros.

Con relación a la cuestión de la democratización, el documento realizó la descripción más exhaustiva de los documentos europeos equivalentes examinados en este trabajo; por ejemplo, del régimen autoritario al que denomina sin ambages dictadura militar, de la pésima situación de los derechos humanos y de la democracia, incluida la existencia de miles de presos políticos y refugiados, de la violación de los principales derechos políticos y civiles, de los conflictos étnicos que afectan a parte del país, etc. Asimismo, el documento señaló que, en la medida de lo posible, integraría la promoción de la democracia y de los derechos humanos como objetivo transversal de la ayuda, y buscaría mejorar la capacitación de los actores locales; además, mencionó que la UE había proporcionado financiación para el fomento de la democracia mediante el programa IEDDH, pero con un éxito limitado. El documento también anunció que la UE prevería apoyar a la sociedad civil en aras de promover la reconciliación nacional y una transición pacífica hacia la democracia, y recordó que el 8 % de la financiación total europea proporcionada entre el 2000 y el 2005 había ido a parar a proyectos en materia de democracia, esto es, 3,7 millones de euros de un total de 46 millones aproximadamente. Así todo, el documento no contempló ni hizo operativa la posible ayuda para promover la democratización y limitó prácticamente su actuación a los ámbitos de la sanidad y la educación, reflejando su objetivo último como documento de planificación de la ayuda para el desarrollo.

[751] *ibíd*.
[752] Véase *European Commission,* «The EC-BURMA/MYANMAR Strategy Paper (2007-2013)», extraído el 24/01/13 de: http://eeas.europa.eu/myanmar/csp/07_13_en.pdf.

La UE tampoco elaboró una composición de régimen que diferenciara entre duros y blandos aunque la lista de personas sancionadas cumplía en parte esa función. En el campo de los posibles blandos, ICG (2008) señaló, por ejemplo, que la elección del general Aung Kyi como interlocutor de la junta con Suu Kyi era positiva, dada su experiencia e influencia dentro del régimen, y vistos los cambios significativos que tuvieron lugar en el 2010 y el 2011, dicho diálogo fue fundamental para que el régimen y el nuevo Gobierno civil lanzaran el proceso de apertura política y económica. Igualmente, han habido rumores de fisuras en el régimen derivadas de la manera brutal con la que la junta reprimió las protestas de los monjes budistas durante la *revolución azafrán;* por ejemplo, entre el jefe de las Fuerzas Armadas Than Shwe y su adjunto, el general Maung Aye, pero estas noticias no fueron corroboradas[753]. En el 2011, Than Shwe cedió la jefatura de Estado al general Thein Sein, que se convirtió en el presidente del país, ya como civil. Parecía obvio que no habría un proceso de democratización si no se implicaba a los militares en dicho proceso, como se hizo con éxito en el caso de Indonesia[754].

Por lo que respecta a la oposición política en Myanmar, la junta debilitó, controló y cooptó a la oposición, encarcelado a miles de presos políticos y no dudó en utilizar la violencia y la represión para liquidar a la oposición política. Por ejemplo, IGC (2008) señala que la represión del otoño del 2007 fue tan amplia y efectiva que quebrantó los contactos entre la oposición y su liderazgo. En estas circunstancias, la oposición no tuvo nunca la organización y la cohesión necesarias para desafiar al régimen, por lo que solo aspiró a convertirse en un interlocutor directo y promover un proceso de cambio desde dentro[755]. Así el proceso de reforma política fue iniciado en Myanmar desde arriba (top-down), no desde abajo (bottom-up) (Tin Htar Swe en Chatham House, 2012: 5) y la sociedad civil es todavía muy débil. Dicho esto, la disidencia birmana ha sido más pujante y cohesiva que la cubana o bielorrusa, en particular gracias al liderazgo de Suu Kyi, que ha alcanzado y cumplido un papel comparable a la labor ejercida por Nelson Mandela para acabar con el *apartheid* en Sudáfrica. Steinberg (2007) señala que la ascendencia de Suu Kyi en la política occidental hacia Myanmar es tan importante que, «en esencia, se puede decir que tienen el control efectivo de la política norteamericana y británica, y que EE.UU. ha "externalizado" su política hacia Myanmar».

El partido liderado por Suu Kyi, el LND, y la «Generación de Estudiantes del 88» han encabezado la oposición gubernamental, que en total componen una veintena de partidos políticos y representantes de minorías étnicas. La oposición birmana estableció asimismo un Gobierno nacional de coalición en el exilio en 1990, que sirvió de representación oficial de la oposición birmana hasta su disolución en 2012[756], y abrió la oficina Euro-Burma en Bruselas en 1997 para informar y hacer tareas de *lobby* con las instituciones europeas, incluido el Parlamento Europeo. La Oficina recibió financiación de la Comisión Europea y de fundaciones políticas como Olof Palme International Center de Suecia y la Friedrich-Ebert-Stiftung de Alemania[757]. Los exiliados birmanos fundaron igualmente el movimiento Free

[753] Véase *El Mundo*, «Cinco generales y 400 soldados detenidos por no disparar contra monjes budistas», 10/10/07; *Le Figaro*, «La junte militaire birmane est en proie aux dissensions», 01/10/07, y *Financial Times*, «Generals' stance gives little hope to UN Envoy», 01/10/07.
[754] Entrevista 6, 23/07/08.
[755] Tal como hizo saber Suu Kyi a través del enviado especial del secretario general de la ONU Gambari en su primera declaración pública en cuatro años el 07/11/07, véase: https://yangonunct.unric.org/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=73.
[756] El primo de Suu Kyi, Dr. Sein Win, ejerció como primer ministro en el exilio desde 1990 hasta la disolución del Gobierno en septiembre del 2012. El Gobierno tuvo su sede en Washington D.C., EE.UU.. Véase más información sobre el Gobierno birmano en el exilio en: http://www.ncgub.net/index.html.
[757] Véase información sobre la organización en: http://www.euro-burma.eu/8.html.

Burma[758], que ha sido muy efectivo en canalizar la atención occidental sobre la situación de los derechos humanos y de la democracia en Myanmar, y subrayar los lazos entre la junta y las principales empresas del país para defender la adopción y el mantenimiento de sanciones comerciales occidentales contra el régimen (Pedersen, 2008: 49-50).

Por lo demás, cabe resaltar que durante la dictadura militar las libertades de asociación, opinión y prensa fueron mínimas, y los medios estaban controlados por el régimen. Myanmar estuvo prácticamente cerrada al exterior y Radio Free America (EE.UU.), BBC World Service (Reino Unidos) y Radio Free Asia, entre otros, trataron de romper el monopolio estatal de la información emitiendo programas en birmano desde el exterior. El uso de Internet también ha estado muy restringido y, en el 2009, Myanmar tenía solamente 1,1 millones de contratos de teléfono (650.000 en el 2005 y 300.000 en el 2000) y 100,000 usuarios de Internet (50.000 en el 2005 y prácticamente ninguno en el 2000), con una población de 50 millones de personas. Myanmar recibió además tan solo 243.000 turistas en el 2009 (232.000 en el 2005 y 208.000 en el 2000)[759]. Tras el inicio del proceso de apertura política, el Gobierno levantó la censura previa y permitió a los medios extranjeros operar sin restricciones, pero se siguen presentado cargos contra periodistas críticos, lo que fomenta la autocensura de los medios (Tin Htar Swe en, Chatham House, 2012).

El diálogo político y actividad de los actores europeos más relevantes

El diálogo político entre la UE y Myanmar ha sido, en general, deficiente y ha estado afectado por la suspensión de las visitas bilaterales gubernamentales de alto nivel (ministros y funcionarios de nivel similar o superior al de director político)[760] y la falta de un acuerdo de cooperación. La UE y Myanmar, no obstante, han mantenido contactos bilaterales en cumbres UE-ASEAN[761] y de la conferencia Asia-Europa (en inglés ASEM)[762], pero las relaciones entre la UE y ASEAN no han sido fáciles tras el ingreso de Myanmar —junto con Camboya y Laos— en ASEAN en 1997. Así, la reunión del Comité UE-ASEAN de enero de 1999 fue cancelada porque la UE no aceptó la participación de Myanmar en dicho encuentro. Un año después, en julio del 2000, la UE reanudó las relaciones de alto nivel, y en diciembre del 2000, en la cumbre EU-ASEAN celebrada en Vietnam, Myanmar aceptó que una troika comunitaria viajara al país para exponer la posición europea y reunirse con Suu Kyi. En total, la troika comunitaria a nivel de director visitó Myanmar cuatro veces entre 1998 y el 2002 hasta que Myanmar rechazó su entrada cuando la UE reiteró sus demandas de democratización. Posteriormente, la UE-ASEAN acordó la participación del ministro de Asuntos Exteriores birmano en la cumbre UE-ASEAN de enero del 2003 en Bruselas, y discutieron sobre la restauración de la democracia en Myanmar. En la siguiente cumbre, en Yakarta en septiembre del 2004, la UE aceptó tras varios desencuentros que Myanmar asistiera a la cumbre porque los países ASEAN amenazaron con objetar la participación de los nuevos Estados miembros de la UE si esta no accedía a la participación de Myanmar. La UE anunció, sin embargo, que adoptaría nuevas sanciones contra Myanmar si las «demandas de Kildare» no eran aceptadas. El comunicado no mencionó la palabra *democracia* ni una sola vez, pero sí la cooperación 27 veces y dio a entender que el problema de Myanmar no era la dictadura, sino la necesidad de

[758] Free Burma fue establecida en EE.UU. en 1995 y ha coaligado varias ONG birmanas y defensoras de los derechos humanos. Véase más información en: http://www.freeburmacoalition.org/.
[759] Véanse estos y más datos sobre Myanmar en *UNDATA*, «Myanmar, 2010», extraído el 25/01/13 de: http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crname=Myanmar.
[760] Véanse posiciones comunes 98/612/PESC y 2000/346/PESC, *op.cit*.
[761] ASEAN reúne a Singapur, Malasia, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Camboya, Laos, Vietnam, Brunéi y Myanmar. Véase más información sobre la organización en: http://www.asean.org/
[762] ASEM reúne países de la UE, ASEAN, China y Japón. Véase más información sobre ASEM en: http://www.aseminfoboard.org/.

iniciar un proceso de reconciliación nacional (Smith, 2006: 165)[763]. En mayo del 2005, la troika europea se reunió de nuevo con Myanmar en los márgenes de la cumbre EU-ASEM celebrada en Kioto (Japón). La distensión fue relativa y en octubre del 2005 el primer ministro británico, Tony Blair, decidió boicotear la cumbre UE-ASEM dada la participación de Myanmar. El Parlamento Europeo también lamentó que los Estados miembros resolvieran posponer la aplicación de medidas adicionales para después de la cumbre (Parlamento Europeo, 2005a: 162). Myanmar participó asimismo en la cumbre UE-ASEAN de Núremberg el 15 de marzo del 2007, y por añadidura firmó la declaración conjunta en la que sus miembros se comprometían a promover los valores universales de justicia, democracia y derechos humanos[764].

Los contactos entre la UE y Myanmar siguieron teniendo lugar en los márgenes de las cumbres ministeriales UE-ASEM y UE-ASEAN, y el ministro birmano de Asuntos Exteriores U Nyan Win participó en las cumbres ministeriales UE-ASEM de 25-26 mayo del 2009 en Hanói (Vietnam) y de 4-5 de mayo del 2010 en Bruselas (Bélgica), y en las cumbres ministeriales UE-ASEAN de 27-28 de mayo del 2009 en Phnom Penh (Camboya) y de 25-27 mayo del 2010 en Madrid. En estas cumbres, el ministro birmano se reunió, respectivamente, con la comisaria de Asuntos Exteriores Ferrero-Waldner, y con la alta representante de la UE Ashton.

A pesar de sus desencuentros, la UE y ASEAN no estuvieron interesadas en que estas diferencias sobre Myanmar fueran a afectar a los intereses recíprocos. La UE no presionó demasiado a ASEAN para comprobar si las diferencias entre sus miembros podían romper su consenso sobre Myanmar, sino al contrario, los países ASEAN consiguieron moderar la posición europea, que tuvo que aceptar la participación de Myanmar en las reuniones UE-ASEAN, y renunciar a introducir referencias relativas a la situación de Suu Kyi y al diálogo con Myanmar (Smith, 2006: 166). ASEAN insistió también en que Myanmar participara en las negociaciones de un posible acuerdo comercial UE-ASEAN, pero la UE dejó claro que no firmaría acuerdo alguno en el que figurara Myanmar, si no cambiaba antes la situación política del país[765]. Myanmar logró, por tanto, gracias al apoyo de los otros Estados asiáticos de ASEAN, participar en las cumbres e incluso moderar las críticas europeas por la falta de democracia y los abusos contra los derechos humanos.

De otro lado, la UE trató de mitigar la falta de diálogo directo con las autoridades birmanas, de hacer un gesto político y conferir cierta prioridad a la situación de Myanmar tras la represión de la *revolución azafrán*, designando en noviembre del 2007 a Piero Fassino como enviado especial de la UE para Myanmar[766]. Fassino cumplió funciones de representación y contactos a alto nivel, de cooperación con otros Estados interesados en la situación de Myanmar, de comunicación de las posiciones europeas, y de apoyo a los buenos oficios del enviado especial para Myanmar del secretario general de las Naciones Unidas,

---

[763] Véase *ASEAN*, «15th ASEAN-EU Ministerial Meeting Joint Co-Chairmen's Statement», 7020/05, Jakarta, 10/03/05, extraído el 21/01/13 de: http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/436406/publicationFile/4927/EU-ASEAN-Treffen(ErklJakarta2005).pdf.

[764] Sin embargo, la declaración de la presidencia no mencionó la democracia al referirse a Myanmar, y solamente señaló que «los ministros de la UE habían expresado seria preocupación sobre la falta de progreso en la transición prometida hacia un Gobierno civil y legítimo». Véase «Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership», extraída 21/01/13 en: http://eeas.europa.eu/asean/docs/2007_16_nuremberg_declar.pdf.

[765] Véase *Financial Times*, «Burma to take part in ASEAN talks on new EU trade pact», 11/05/07.

[766] Véase *Javier Solana*, «EU High Representative for the CFSP, appoints Piero Fassino as EU Special Envoy for Burma/Myanmar», S315/07, Brussels, 06/11/07, extraído el 17/04/13 de: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/96973.pdf.

Ibrahim Gambari, pero no participó en la elaboración de las posiciones europeas, su labor fue no ejecutiva, su oficina se encontraba en Roma y no en Bruselas, y sus declaraciones no estaban realmente coordinadas con la Presidencia, el Secretariado General del Consejo o el SEAE. Las labores de Fassino fueron en efecto complicadas, y la junta birmana no apreció que se refiriera al país como Birmania y Gambari tampoco su nombramiento[767]. El primer contacto directo entre Fassino y las autoridades birmanas —con el ministro de Asuntos Exteriores U Nyan Win—tuvo lugar solamente en los márgenes de la reunión ministerial UE-ASEM celebrada en Hanói (Vietnam) en mayo del 2009, y Fassino pudo finalmente viajar a Myanmar en la visita de alto nivel encabezada por la alta representante Ashton en abril del 2012. Fassino fue elegido alcalde de Turín (Italia) en mayo del 2011 y su mandato como enviado especial expiró en agosto del mismo año[768].

Por su parte, la Comisión Europea abogó por una política equilibrada y planteado un compromiso por la democracia a largo plazo, tratando de jugar, como en otros casos, un papel moderador entre los Estados miembros, promoviendo el diálogo con las autoridades birmanas y la ayuda al desarrollo, «para evitar una generación perdida, puesto que la juventud sin educación o salud no va a ser agentes de cambio»[769]. Por ejemplo, la Comisión propuso en noviembre del 2007 retrasar la aplicación de nuevas sanciones para no entorpecer en la mediación del representante de la ONU, Ibrahim Gambari, y en mayo del 2008 para facilitar las diligencias diplomáticas del comisario Louis Michel para que la junta aceptara la ayuda internacional destinada a las víctimas del ciclón *Nargis*[770]. Asimismo, el comisario Michel defendió evitar declaraciones demasiado políticas, como la propuesta francesa relativa al principio de injerencia humanitaria, que pudieran entorpecer las actividades de la Comisión[771]. En realidad, la Comisión afirmó que la política europea hacia Myanmar tenía pocas garantías de éxito porque, «como en el caso de Corea del Norte, la pobreza de su población no conllevaba presión política para el cambio; China, Tailandia e India no deseaban que el régimen fuera aislado o *demonizado* y proporcionaban un apoyo fundamental para su supervivencia, y ASEAN no aceptaba fácilmente que uno de sus miembros fuera considerado un Estado paria y sancionado»[772]. La Comisión reconoció así que la UE tenía poca influencia en Myanmar, y que era necesario trabajar con países que compartían los valores de la UE y tenían influencia directa en Myanmar para tener mejores resultados.

Ahora bien, la Comisión no se desmarcó de la política europea de castigo ni la rechazó abiertamente, y no quiso malgastar su capital político proponiendo una alternativa a las sanciones impuesta por el Consejo durante todos estos años[773]. En revancha, la Comisión centró sus esfuerzos hacia Myanmar en la elaboración y ejecución de una política de cooperación con el país. Así, el 12-13 de febrero del 2012, el comisario de Ayuda al Desarrollo Andris Piebalgs viajó a Myanmar —en lo que representaba la primera visita de un

[767] Entrevista 3, 10/07/08.
[768] Véase un informe de las actividades de Fassino entre el 2007 y el 2011 en: *European Union Special Envoy for Burma/Myanmar*, «Report 2007/2011», Brussels, August 2011, extraído el 22/01/13 de: http://www.consilium.europa.eu/media/1264048/report %20euse %20august %202011.pdf.
Véase más información sobre sus actividades y declaraciones sobre la situación de Myanmar en: http://www.consilium.europa.eu/policies/foreign-policy/eu-special-envoy-for-burmamyanmar?lang=en.
[769] Véase *European Commission*, «Burma/Myanmar Forum, Supporting People – Assisting Transition, Speech by Eneko Landaburu, Director General, External Relations», Brussels, 29/04/06, pág. 3.
[770] La Comisión incluso saludó, aunque no de forma explícita, el resultado de sus propias diligencias. Véase *European Commission*, «Louis Michel welcomes agreement on humanitarian aid worker access to Myanmar», Press Release, IP/08/797, 23/05/08, extraído el 17/06/08 de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-797_en.htm.
[771] Véase *Nouvel Observateur*, «Le commissaire européen en mission «strictement humanitaire», 14/05/08.
[772] Véase *op. cit.* 769, pág 4.
[773] Entrevista 3, 10/07/08.

alto dirigente europeo al país— para saludar las reformas políticas y económicas lanzadas por el nuevo Gobierno civil birmano y emplazar al presidente Thein Sein a proseguir las reformas. El comisario, que también se reunió con Suu Kyi y representantes de la oposición, anunció un paquete de ayuda para la cooperación de 150 millones de euros para el período 2012-2013, principalmente en los ámbitos de la sanidad, educación, ayuda a los refugiados y apoyo al proceso de reforma política y económica iniciado en el país[774]. La alta representante Ashton y el presidente de la Comisión Barroso visitaron respectivamente Myanmar en abril y noviembre de 2012 para confirmar el apoyo de la UE al proceso de reformas, y reunirse con el presidente Thein Sein y Suu Kyi entre otros dirigentes del país[775]. El presidente del Consejo Europeo Van Rompuy y la alto representante Ashton también se reunieron con el presidente Thein Sein en Nueva York en septiembre del 2012 durante la Asamblea General de la ONU[776].

El Parlamento Europeo ha adoptado una decena de resoluciones y realizado cientos de preguntas parlamentarias orales y escritas al Consejo y a la Comisión denunciando la situación de la democracia y de los derechos humanos en Myanmar, defendiendo el uso de sanciones y solicitando la liberación de Suu Kyi, a la que concedió el Premio Sájarov en 1990[777]. Por ejemplo, el Parlamento ha apoyado la política de sanción contra Myanmar, justificándola porque Myanmar violaba de forma grave, explícita y reiterativa los derechos humanos, mediante prácticas represivas, que incluían trabajos forzados y persecución de la oposición política, tortura, reclutamiento de niños soldados, abusos graves cometidos contra mujeres y niños de minorías étnicas y traslados forzosos (Parlamento Europeo, 2005a: 162). El Parlamento también demandó que la UE no aceptara los resultados de la convención nacional si no se cumplían antes las «condiciones de Kildare», criticó a la Comisión por «indicar la posibilidad de ampliar la cooperación económica y social con las autoridades de Myanmar» (Parlamento Europeo, 2006c: 413), y señaló que no era posible incluir a Myanmar en un

[774] Véase *Commission européenne*, «Le commissaire Piebalgs se rend en Birmanie/au Myanmar, porteur de nouveaux engagements en faveur de la réforme démocratique et économique», Communiqué de presse, IP/12/115, 09/02/13, extraído el 24/01/13 de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-115_fr.htm, y «Statement by Andris Piebalgs, EU Commissioner for Development from his mission to Burma/Myanmar», MEMO/12/102, 13/02/12, extraído el 24/01/13 de: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-102_en.htm?locale=en.

[775] Véanse *European Commission,* «Catherine Ashton visits Burma/Myanmar to open a new chapter in the relationship», Press Release, IP/12/436, 27/04/12, extraído el 24/01/13 de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-436_en.htm?locale=en; «Remarks by High Representative Catherine Ashton following her meeting with Daw Aung San Suu Kyi, Yangon, Burma/Myanmar», A 202/12, 28/04/12, extraído el 24/01/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/129917.pdf; «Remarks by High Representative Catherine Ashton at the end of her visit to Burma/Myanmar», A 204/12, 30/04/12, extraído el 24/01/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/129931.pdf; *European Commission,* «EC President Barroso, Minister Aung Min Sign Joint Declaration at Myanmar Peace Centre», Press Release, IP/12/1167, 03/11/12, extraído el 24/01/13 de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1167_en.htm.

[776] Estas visitas dejaron claro la prioridad política de la UE dada para apoyar el proceso de reforma, pero también crearon confusión en las autoridades birmanas que se preguntaban quién estaba finalmente al mando de las iniciativas europea en el país. Entrevista 16, 25/03/13.Véanse *Twitter*, «Meeting President Thein Sein #Myanmar. EU supports democratic transition #UNGA», extraído el 07/02/13 de: https://twitter.com/euHvR/status/251345400521428992; y *European Union*, « Statement by the Spokesperson of High Representative Catherine Ashton following her meeting with the President of Myanmar», A426/12, 27/09/12, extraído el 22/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132623.pdf.

[777] Véanse un listado y las resoluciones del Parlamento sobre Myanmar en: http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/texts-adopted.html#sidesForm. Con relación a las preguntas, la base de datos del Parlamento incluye 108 preguntas en la legislatura 2004-2009 y 40 en la actual legislatura 2009-2014 (a fecha de 23/01/13). Véanse el listado y las preguntas en: http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/parliamentary-questions.html#sidesForm.

futuro acuerdo de libre comercio UE-ASEAN mientras no mejorara la situación política[778]. Los llamamientos han sido atendidos en algunos casos. Así, la demanda de prohibir la importación en la UE de maderas o gemas de Myanmar realizada en septiembre del 2004 (Parlamento Europeo, 2005a: 163) fue incluida en la posición común del 2007. Del mismo modo, la propuesta del Parlamento para designar un enviado de la UE para facilitar la liberación de Suu Kyi y desarrollar una estrategia global europea de democratización para Myanmar fue atendida en parte, y el alto representante nombró a Piero Fassino como enviado especial (Parlamento Europeo, 2006c: 475). Asimismo, el Parlamento se ha hecho eco de las posiciones de las organizaciones defensoras de los derechos humanos y de personalidades internacionales que denuncian el comercio con Myanmar[779], y ha organizado seminarios y audiencias públicas y encuentros con representantes de la oposición y de ONG birmanas, diplomáticos europeos, expertos, para dar a conocer la deficiente situación política y económica de Myanmar y demandar cambios[780].

El Parlamento tampoco ha sido ajeno al proceso de apertura política iniciado en Myanmar en 2010-2011 y adoptó una resolución en mayo del 2010 para condenar la organización de las elecciones generales en Myanmar en unas condiciones no democráticas[781], y otra en noviembre del 2010 para celebrar la liberación de Suu Kyi[782]. En abril del 2012 el Parlamento reclamó al Consejo que suspendiera temporalmente las sanciones contra el país —salvo el embargo de armas— y refrendó la nueva política europea, subrayando que, «durante el primer año de mandato, el Gobierno del presidente Thein Sein había avanzado más hacia la democracia y la paz que en los últimos decenios», y que «los cambios que se estaban registrando creaban posibilidades importantes de desarrollo de una relación muy mejorada entre la Unión Europea y Birmania/Myanmar»[783].

---

[778] Véase *Parlamento Europeo*, «Informe sobre las relaciones económicas y comerciales con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)», A6-0151/2008, 14/04/08, extraído el 23/01/13 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0151+0+DOC+XML+V0//ES.

[779] Véanse *Financial Times*, «Red Cross rips into Burma's right abuse», 30/06/07 y *The Independent*, «EU firms 'being used to supply arms to Burma'», 16/07/07.

[780] Por ejemplo, el Comité de Ayuda al Desarrollo y la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento organizaron en abril del 2008 una mesa redonda sobre el impacto de la política europea hacia Myanmar en la que participaron el enviado especial Fassino y el director de la oficina de representación de la oposición birmana en Bruselas, Harn Yawnghwe. Asimismo, la Subcomisión llevó a cabo en octubre del 2010 —semanas antes de la celebración de las primeras elecciones generales en décadas en Myanmar — una audiencia pública sobre la situación de Myanmar, en la cual se manifestó cierto escepticismo hacia dichas elecciones, se demandó que la UE no remitiera su presión contra el régimen y continuara apoyando el diálogo de alto nivel sobre la situación del país llevado a cabo por la ONU. Véase la intervención de Harn Yawnghwe en dicha mesa redonda en: http://euro-burma.eu/doc/020308EPHearing.pdf. Véase también *Parlamento Europeo*, «Europea mira con escepticismo el proceso electoral en Myanmar», y la versión en inglés «Burma: MEPs urged not to ceased pressure ahead of poll», 11/10/10, extraído el 22/01/13 de: http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/content/20100927STO83659/html/Europa-mira-con-escepticismo-el-proceso-electoral-en-Myanmar; y http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20100927STO83659&format=XML&language=EN

[781] Véase *Parlamento Europeo,* «Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2010, sobre la situación en Birmania/Myanmar», P7_TA(2010)0196, 20/05/10, extraído el 23/01/13 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0196+0+DOC+XML+V0//ES.

[782] Véase *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2010, sobre Birmania: desarrollo de las elecciones y liberación de la dirigente de la oposición Aung San Suu Kyi», P7_TA(2010)0450, 25/11/10, extraído el 23/01/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0450+0+DOC+XML+V0//ES.

[783] Véase *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Birmania/Myanmar», P7_TA(2012) 0142, *op. cit*.

En línea con su postura crítica con Myanmar, el Parlamento Europeo no mantuvo contactos o diálogo político alguno con sus homólogos birmanos durante el período de estudio. El acuerdo UE-ASEAN que permite el establecimiento de contactos entre Parlamentos no fue activado porque la situación política de Myanmar y la suspensión de contactos de alto nivel que prescribía la posición común europea no lo permitía, y porque no existió un Parlamento democrático hasta las elecciones parciales de noviembre del 2010. Así, la delegación del Parlamento Europeo con los países ASEAN —que es responsable de los asuntos relacionados con Myanmar— no estableció una delegación interparlamentaria EU-Myanmar hasta constatar el alcance del proceso de apertura política iniciado en 2010-2011, y solo realizó su primer viaje a Myanmar del 26 de febrero al 2 de marzo del 2012. En esta visita, la delegación europarlamentaria se reunió con altos dirigentes del país, como el presidente U Thein Sein, representantes de los partidos políticos y de la sociedad civil, incluida Suu Kyi, y con los embajadores de la UE en el país. Los parlamentarios también decidieron formalizar sus relaciones y el Parlamento Europeo invitó al presidente de la Cámara baja birmana, Shwe Mann, a visitar Bruselas. El Parlamento propuso igualmente llevar a cabo proyectos de capacitación para parlamentarios y funcionarios del Parlamento birmano[784]. En mayo del 2012, Shwe Mann visitó Bruselas y se reunió con el presidente del Parlamento Europeo Schulz, el de la Comisión Europea Barroso, la alta representante Ashton, el ministro de Asuntos Exteriores belga y el ministro-presidente de Flandes[785].

El consenso de los Estados miembros, de las instituciones europeas y de las principales organizaciones internacionales respecto a la posición común sobre Myanmar, y la severidad de esta, contrasta con las diferencias mantenidas en el caso de Cuba o Uzbekistán. El Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Holanda han sido los países más «duros» en el caso de Myanmar (Pedersen, 2008)[786], y entre ellos el Reino Unido se convirtió en el principal promotor de la posición común europea y de las sanciones *(ibíd.)*. El Parlamento británico, los medios de comunicación y ONG (principalmente, grupo Burma-Campaign) han mantenido además una presión continua para que adoptara posiciones inflexibles contra el régimen birmano[787], razonando que una relajación de las sanciones podría entenderse como «un signo de debilidad»[788]. Dinamarca ha mantenido igualmente una postura muy crítica desde la muerte de su cónsul en Myanmar, J.L. Nichols, en 1996, pero su ministra de Ayuda al Desarrollo fue la primera dirigente de alto rango europea en visitar Myanmar, en enero del 2009[789]. La postura de Francia ha sido más matizada. Por una parte, Francia ha desempeñado un papel relevante en la política europea de «palo y zanahoria», y planteó que el Consejo de Seguridad de la ONU autorizara imponer la ayuda humanitaria para las víctimas del ciclón *Nargis* y trasladó —con respaldo británico y alemán— su propuesta al Consejo de la UE, aunque no obtuvo el

[784] Entrevista 18, 03/04/13. Véase un relatorio detallado de esta visita y de los temas tratados en 1ST EP-Myanmar Interparliamentary Meeting, 26/02-02/03/12, *op. cit*.

[785] Véase el programa de la visita en *Hanns Seidel Foundation*, «Information visit to the EU-Institutions in Brussels, Myanmar after the Elections and its relations with the EU, Pyithu Hluttaw / House of Representatives, Republic of the Union of Myanmar», Wednesday, 9 May until Friday, 11 May 2012, , Brussels, extraído el 24/01/13 de:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dase/dv/0510_myanmardelegation_/0510_myanmardelegation_en.pdf

[786] Entrevista 16, 25/03/13.

[787] El interés británico también es simbólico y emotivo. El antiguo primer ministro británico Gordon Brown dedicó un capítulo de su libro de semblanzas, *Courage*, publicado en el 2007, a Suu Kyi y ha sido siempre muy crítico con la situación de Myanmar.

[788] Véase *Financial Times*, «Markus Loening, comment, It is time to fine-tune sanctions on Burma», 21/06/11.

[789] La ministra danesa, Ulla Tornaes, viajó a Myanmar con su colega noruego Erik Solheim, para constatar cómo la ayuda para la cooperación tras el ciclón *Nargis* estaba siendo entregada. Véase *Le Monde*, «Les pays occidenteaux réfléchissent à une nouvelle stratégie d'approche à l'égard de la Birmanie», 20/02/09.

apoyo conforme necesario[790]. Por otra parte, Francia se opuso a la propuesta sueca de aprobar un embargo comercial europeo, que hubiera afectado a las inversiones de la empresa petrolera francesa Total en los yacimientos de gas de Yadana, argumentando que la empresa contribuía al desarrollo del país y a la mejora económica de su población[791], e insistió que las medidas comerciales solo debían afectar a las futuras inversiones, tal como finalmente acordaron los ministros europeos (Robles, 2008)[792]. Alemania y Francia tampoco apreciaron que las relaciones con ASEAN estuvieran limitadas por la pertenencia de Myanmar a ASEAN, pero el Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Holanda rechazaron una participación incondicional en las reuniones UE y ASEAN de Myanmar (Youngs, 2001: 139). Alemania ha jugado un papel intermedio, abogando por adoptar una postura pragmática y moderada, por ejemplo para contrarrestar la influencia china en el país[793]. En enero del 2012 los ministros británico y francés de asuntos exteriores, William Hague y Alain Juppé, visitaron Myanmar para anunciar la revisión de la política europea hacia Myanmar[794]. Por último, en abril del 2012 el primer ministro británico Cameron visitó Myanmar y anunció la disposición británica a apoyar el levantamiento de las sanciones contra la junta[795].

9.3.2. La estrategia de vinculación

El desarrollo económico y las relaciones comerciales

Desde un punto de vista económico, Myanmar ha sido un país relativamente abierto, que mantiene relaciones comerciales normalizadas con la comunidad internacional y sus vecinos, y es miembro de la OMC desde 1995. Por otro lado, Myanmar es uno de los países más pobres del mundo[796], con una economía dominada por la agricultura y la exportación de recursos

[790] Véase *El Mundo*, «La UE opta por la vía diplomática para administrar la ayuda a Myanmar», 14/05/08. Antes, na carta común de los ministros británico y francés de asuntos exteriores sostuvo que además de las sanciones debía incluirse un paquete de medidas positivas

[791] Se calcula que la petrolera francesa Total pagaba unos 350 millones de euros a la junta birmana por la explotación del yacimiento de gas de Yadana. Véase la carta abierta al presidente francés Sarkozy de Christophe Ono-dit-Biot, Pascal Bruckner, André Glucksmann y Bernard-Henri Lévy en Libération, «Rendez-vous à l'ambassade de France en Birmanie, avec Aung San Suu Kyi», 29/11/07.

[792] Véase *Le Monde*, «Birmanie: l'Occident se divise sur les sanctions», 01/11/07. Bernard Kouchner realizó en el 2003 un informe para la petrolera Total que defendía su inversión en el gasoducto de Yadena, argumentando que su labor beneficiaba a cientos de personas en Myanmar, aunque también recomendó a Total hacer público su deseo de democracia en el país. Total expuso los mismos argumentos en septiembre del 2007 para justificar su inversión de 1.000 millones de dólares en Yadena y la continuidad de su presencia en Myanmar. Las inversiones de Total en Myanmar comenzaron en julio de 1992. Véanse *Financial Times*, «Total says pulling out world raise hardship», 28/09/07, y *Liberation*, «La diplomatie française en total hypocrisie», 28/09/07. Véase el informe de Kouchner, extraído el 18/01/13 en:
http://medias.lemonde.fr/mmpub/edt/doc/20071002/962265_rapport_bkconseil.pdf.

[793] Véase una manifestación de esta postura en el artículo de opinión del comisario alemán federal de derechos humanos, Markus Loening, defendiendo el levantamiento progresivo de las sanciones por razones de influencia y vinculación, tras su visita a Myanmar como primer alto dirigente europeo en *Financial Times*, «It is time to fine-tune sanctions on Burma», 21/06/11.

[794] Véanse *The Guardian*, «Aung San Suu Kyi calls for change as Hague makes historic visit to Burma», 05/01/12; *Financial Times*, «Hague and Suu Kyi urge continuing pressure on Myanamr», 08/01/12; *Le Figaro*, «L'UE répondra aux réformes en cours», 16/01/12.

[795] Véanse *Financial Times*, «UK prime minister set to make landmark visit to Myanmar», 10/04/12; *The Guardian*, «David Cameron's offer to Burma leader to boost reforms», 14/04/12; *Wall Steet Journal*, «U.K. Adds Pressure to EU on Myanamr"»15/04/12.

[796] Myanmar ocupó la posición 149 de 187 del índice 2010/11 de desarrollo humano de la ONU. Véanse esta y otras estadísticas en http://hdr.undp.org/en/statistics/. El aislamiento ha causado en gran parte, como en el caso cubano, esta situación. Myanmar, tras su independencia, era uno de los países más ricos de Asia. Entrevista 16, 25/03/13.

naturales, especialmente petróleo, gas[797] y madera, cuya explotación controlan mayoritariamente los militares[798]. Asimismo, casi dos millones de birmanos trabajan en Tailandia y suministran una remesa de divisas fundamental para el país. La corrupción es un problema mayor y Myanmar ha figurado repetidamente entre los cinco peores países del mundo en términos de corrupción de *Transparency International*[799].

El comercio entre la UE y Myanmar es muy reducido, el menor entre los casos estudiados, y apenas ha crecido en los últimos años[800]. Las exportaciones europeas en el 2006 totalizaron 81 millones de euros, 100 millones en el 2009 y 151,3 en el 2011, y las importaciones, 306 millones en el 2006, 142,6 en el 2009 y 160,9 millones en el 2011. El sector textil domina el comercio bilateral, con un 61 % del comercio total en el 2007, un 82,5 % en el 2009 y un 78,75 % en el 2011. La UE es solo el noveno socio comercial de Myanmar y las relaciones han crecido escasamente en los últimos años. El comercio de Myanmar con sus primeros cinco socios comerciales y la UE fue el siguiente en el 2011:

Tabla 9.2. Volumen comercial de Myanmar con sus principales socios y la UE

Comercio total	Mill. €	%	Exportaciones	Mill. €	%	Importaciones	Mill. €	%
China	5.153,8	31,4	Tailandia	2.393,2	38,5	China	4.003,5	39,2
Tailandia	4.728,2	28,8	China	1.150,3	18,5	Tailandia	2.335,0	22,9
India	1.249,5	7,6	India	862,5	13,9	Singapur	1.006,0	9,8
Singapur	1.064,8	6,5	Japón	406,3	6,5	Corea del Sur	553,3	5,4
Japón	827,0	5,0	Corea del Sur	204,8	3,3	Malasia	464,4	4,5
UE27 (Puesto 9)	312,3	1,9	EU27 (Puesto 6)	160,9	2,6	EU27 (Puesto 10)	151,3	1,5

Fuente: Myanmar's Trade with Main Partners (2011), DG Trade, European Commission, 2012[801].

Las relaciones entre la UE y Myanmar no se han desarrollado y Myanmar ocupa el puesto 141 como socio comercial de la UE en el 2011. La UE ha impuesto además sanciones económicas contra los dirigentes del país y prohibido la inversión en empresas estatales birmanas y en sectores clave, como en determinadas industrias extractivas y de la madera. La UE tampoco firmó el protocolo necesario para extender a Myanmar el acuerdo de cooperación UE-ASEAN tras la entrada de esta en ASEAN en 1997[802], y condicionó su apoyo a una mejora significativa de los derechos humanos y de la democracia. Igualmente en 1997, la UE decidió anular las ventajas que disfrutaba Myanmar bajo el régimen SGP debido a la práctica masiva de trabajos forzados y la excluyó de la iniciativa del 2001, «todo menos armas», en

[797] Myanmar dispone de unas reservas de nueve trillones de metros cúbicos de gas, que podrían generar unos 2.000 millones de dólares anualmente durante cuarenta años, además de 150 millones de barriles de petróleo. Las inversiones en gas y petróleo significaron el 60 % del total de las inversiones extranjeras en Myanmar en 2006-2007 (Robles, 2008: 555).

[798] Véanse *Financial Times*, «Gas boom reinformes Burmese Junta's Defiance», 24/05/07; *The Economist*, «Myanmar's army and the economy - The road up from Mandalay», 21/04/12.

[799] Por ejemplo, Myanmar figura en el puesto 172 de 174 Estados en el Índice 2012 de Percepción de la Corrupción; 180 de 182 en el 2011; 176 de 178 en el 2010; y 178 de 180 en el 2009. Véanse los datos en Transparency International, extraídos el 08/02/13 de: http://www.transparency.org/research/cpi/overview.

[800] Véanse las estadísticas comerciales UE-Myanmar en *European Commission*, «Myanmar 2011», DG Trade, 10/01/13, extraídas el 04/02/13 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf.

[801] *ibíd*.

[802] En cambio, la UE ha firmado los protocolos de Laos y Camboya en julio del 2000.

favor de los países menos desarrollados. La UE también ha sido instrumental para suspender la asistencia del Banco Mundial y del IMF a Myanmar entre 1987 y el 2011. Ante la incapacidad de poder negociar un acuerdo comercial con ASEAN, entre otras cosas por la negativa de la UE a aceptar que Myanmar fuera incluida en un posible acuerdo tal como proponía ASEAN (Robles, 2008), la UE abrió negociaciones en el 2007 con un grupo de siete de sus miembros y finalmente, en el 2009, decidió negociar con ellos individualmente. Con todo, la UE no adoptó un embargo comercial más amplio, como en el caso de EE.UU., tras juzgar que sería contraproducente (Pedersen, 2008: 39)[803], y defendió su derecho a comerciar con el régimen llevando a la OMC la ley del Estado norteamericano de Massachusetts que sancionaba a empresas que operan en Myanmar (Youngs, 2001:139).

La cooperación económica con la UE y los Estados miembros

La UE ha sido tradicionalmente el primer donante de ayuda para la cooperación en Myanmar, pero esta ayuda ha sido *ad hoc* porque que la UE no ha firmado un acuerdo de cooperación con Myanmar. La ayuda ha sido también modesta y ha tenido poco impacto en un contexto muy difícil, puesto que la junta temía todo tipo de injerencia[804]. El rechazo inicial de la junta a la ayuda internacional tras el ciclón *Nargis* ilustra esta actitud defensiva por mantener el control y el país semicerrado, que ha caracterizado la actitud de la junta.

Desde 1992 hasta la revisión de la posición común del 2004, la UE concedió únicamente ayuda humanitaria por un importe de 106 millones de euros. Tras la revisión de la posición común en el 2004, la UE decidió complementar su política de sanción con una oferta de ayuda al desarrollo más significativa, y elaboró por primera vez un programa multianual indicativo de su ayuda para la cooperación[805], que asignó 65 millones de euros para el período 2007-2013, centrado en la reducción de la pobreza y en dos sectores, la educación y la sanidad[806]. La ayuda europea ha sido canalizada a través de agencias de la ONU, ONG y actores locales, evitando trabajar directamente con la administración birmana, y ha sido gestionada por la antena de Rangún de la Delegación de la Comisión en Tailandia, que abrió sus puertas en octubre del 2005, y coordina igualmente la ayuda bilateral de los Estados miembros[807].

En el 2009-2010 la Comisión realizó una evaluación intermedia de su programa de ayuda para la cooperación[808]. La evaluación señalaba que la situación política y de los derechos humanos del país no había cambiado, pero también anticipaba que la junta había elaborado una «hoja de ruta hacia la democracia» que preveía la celebración de elecciones en el 2010 y una nueva constitución. Según la evaluación, este proyecto parecía estar diseñado para garantizar el control militar del país, aunque también podía generar cambios, por lo que afirmaba que habría probablemente nuevas oportunidades para fortalecer la sociedad civil y organizaciones de base. El documento señalaba, asimismo, que era posible que la posición

[803] El embargo comercial norteamericano es incluso más extenso que el impuesto a Cuba y ha significado que el comercio entre ambos haya sido muy escaso, 5,7 millones de euros en el 2009 y 40 millones de euros en el 2011. Véanse *European Commission*, «Myanmar 2011», DG Trade, , *op. cit.*

[804] Véase «The EC-Burma/Myanmar Strategy Paper (2007-2013)», *op. cit.*: 11-14.

[805] *ibíd*.

[806] Véase más información sobre la política europea de ayuda al desarrollo en Myanmar en *European Commission*, «EU development cooperation with Burma/Myanmar», MEMO/12/89, 09/02/12, extraído el 07/02/13 de: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-89_en.htm.

[807] Véase un listado de proyectos financiados por la UE en Myanmar entre el 2007 y el 2011 en la base de datos de subvenciones de EuropaAid en: http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries/index.cfm?lang=fr&mode=SM&type=grant.

[808] Véase *European Commission,* «Mid-Term Review, Multi-Annual Indicative Programme 2011-2013 Myanmar», extraído el 25/01/13 de: http://eeas.europa.eu/myanmar/csp/07_13_mtr_annex_mip_en.pdf.

común —que limitaba el tipo de ayuda posible y su forma de ejecución— no necesitase cambios, confirmando la poca confianza que tenían las instituciones europeas con una posible apertura política tras la celebración de las elecciones del 2010[809]. Conforme a ello, la evaluación propuso mantener los objetivos principales de ayuda a la cooperación, reservando solo un 10 % del presupuesto a las actividades de capacitación y mejora de la gobernanza.

Tras el inicio del proceso de apertura política, la UE prometió conceder 150 millones de euros adicionales para los años 2012-2013, destinados a apoyar el proceso de transición democrática y las necesidades de la población, multiplicando así por más de siete la ayuda asignada para el país anualmente[810]. La UE asignó además cinco millones de euros para la capacitación de la sociedad civil en el seguimiento de la reforma política emprendida, y observación electoral mediante los programas IEDDH y de ayuda a actores no estatales. El SEAE también creó un grupo de trabajo especial para apoyar la democratización de Myanmar, y en abril del 2012, la UE abrió una oficina en Rangún para coordinar la ayuda, más adelante ascendida en categoría a Embajada de la UE. De esta manera, la UE ha tratado de mejorar su capacidad de interlocución con el nuevo Gobierno y fomentar el programa de reforma política[811].

Con relación a la ayuda para la cooperación proporcionada por los Estados miembros, los mayores donantes de ayuda bilateral a Myanmar han sido Reino Unido (con un presupuesto anual similar al europeo), seguido a distancia por Suecia, Alemania y Dinamarca, con importes reducidos. La OECD calcula que entre el 2006 y el 2010[812], Japón fue el país que proporcionó más ayuda a Myanmar, con unos 40,14 millones de dólares de media por año, seguida por la UE, con 44,62 millones; Reino Unido, con 39,81 millones; EE.UU., con 33,58 millones, y Australia, con 29,33 millones. Suecia y Alemania proporcionaron 13,57 y 10,55 millones de dólares de media, respectivamente. Dinamarca aportó una media de 9,04 millones cada año entre el 2005 y el 2009. Japón desbancó a la UE como primer donante de Myanmar en el 2010. La ayuda al desarrollo aumentó considerablemente en el 2008 tras la devastación causada por el ciclón *Nargis* y la ayuda media anual, que durante años se mantuvo en algo más de 2 dólares por habitante, aumentó a más de 11 dólares en el 2008, aunque se redujo a casi 8 dólares en el 2009 y el 2010.

La cooperación con EE.UU., China, ASEAN y la ONU

La comunidad internacional no ha tenido una postura unánime sobre Myanmar. Stacey (2006) distingue entre tres grupos de países: (1) en primer lugar, EE.UU., UE, Canadá y Japón tuvieron una postura dura y adoptaron sanciones contra el régimen; (2) los países de ASEAN tomaron una postura intermedia, moderadamente crítica o condescendiente dependiendo de si el país era o no una democracia; (3) los países vecinos China, India y Tailandia aceptaron el *statu quo* y consideraron que la situación política de Myanmar era un asunto interno. IGC (2008b) matiza estas diferencias y afirmó que EE.UU. y Canadá representaron las posturas más duras; la UE, Japón y Australia, posturas intermedias —aunque entre ellos la UE fue la más crítica— y los países vecinos de Myanmar, como China, Tailandia[813] o la India[814],

[809] *ibíd.*: 4.
[810] Véase más información sobre la nueva política europea de ayuda a la cooperación con Myanmar en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/myanmar/myanmar_en.htm.
[811] Entrevista 16, 25/03/13.
[812] Véase *OECD,* «Myanmar - Official Development Assistance (OEDC/DAC Data), Beneficiary View», 11/09/12 extraído el 05/02/13 de: http://www.aidflows.org/.
[813] Tailandia es el país en el que viven la mayoría de los emigrantes y refugiados de Myanmar y ha adoptado una postura de cautela, que busca la estabilidad de su vecino, temeroso de que los problemas de refugiados y de conflictos étnicos en sus fronteras puedan agravarse. Las relaciones económicas son también significativas.

estuvieron en contra de las sanciones, y prefirieron mantener su vinculación con el régimen. En todo caso, esta división entre los países vecinos de Myanmar y otros actores internacionales, como la UE, mitigó las consecuencias de la posición occidental contra el régimen birmano.

Al igual que en el caso cubano, EE.UU. encarnó la posición más dura contra la dictadura birmana, en particular mediante tres vías de actuación: una amplia serie de sanciones; presión y búsqueda de la mediación de actores internacionales para cambiar su política (principalmente China, ASEAN e India), y apoyo —escéptico[815]— a los buenos oficios de los enviados de la ONU. Las primeras sanciones norteamericanas fueron adoptadas tras el golpe de Estado de 1988, y suspendieron la cooperación económica (pero no la ayuda humanitaria), el apoyo financiero del FMI y del Banco Mundial, e impusieron un embargo de venta de material militar. Tras la invalidación de las elecciones de 1990, EE.UU. redujo las relaciones diplomáticas a nivel de encargado de negocios, suspendió la renovación del acuerdo comercial textil y aprobó un amplio abanico de sanciones comerciales. Más adelante, tras la salida del LND de la Convención Nacional en 1996, el Congreso norteamericano adoptó la enmienda Cohen-Feinstein, que prohibía nuevas inversiones en Myanmar. EE.UU. también vetó la entrada de los miembros de la cúpula del régimen y sus familias y amplió el embargo comercial. En otoño del 2007, EE.UU. impuso nuevas sanciones, pero no levantó la cláusula que permitía mantener las inversiones norteamericanas anteriores a 1997, principalmente de la petrolera Chevron, que, con la petrolera Total, explotaba el yacimiento de gas de Yadana. El embargo comercial tampoco fue total, puesto que no se incluyeron a las piedras preciosas que no se cortaban en el país[816].

Aparte de su dura política de sanciones, EE.UU. no cerró completamente la puerta al diálogo con Myanmar y buscó la mediación de China para demandar cambios, como en el caso de Corea del Norte. Por ejemplo, en junio del 2007 el antiguo asistente adjunto del secretario de Estado norteamericano para el sureste asiático, Eric John, se reunió en Pakín con el ministro birmano de Exteriores, Nyan Win, para exigir la liberación de Suu Kyi y otros presos políticos[817]. Asimismo, EE.UU. emplazó a los países ASEAN a presionar a Myanmar, insistiendo en que un acuerdo de libre comercio con EE.UU. no era factible mientras no cambiara la situación política de Myanmar[818]. EE.UU. también trató de adherir y cooperar con la UE en su política hacia Myanmar. Por ejemplo, en septiembre del 2007 publicaron un comunicado conjunto sobre la situación política de Myanmar[819], en el que urgían a China,

---

Tailandia es el segundo socio comercial de Myanmar, de la que importa por ejemplo el 30 % de su electricidad. La situación política de Tailandia también ha sido complicada y el país ha estado gobernado por una junta militar entre el 2006 y el 2007, y rechazó involucrarse en los asuntos de Myanmar en nombre de los principio de no injerencia y de compromiso constructivo durante la *revolución azafrán*.

[814] India es, al igual que Tailandia, un socio comercial importante de Myanmar, que además representa, como en el caso chino, una salida al mar de varias de sus provincias. India busca también contrarrestar la influencia china y evitar que los problemas étnicos de Myanmar crucen sus fronteras, por lo que ha mantenido cierta cooperación militar y proporcionado armamento a Myanmar. Véanse *The Independent*, «EU firms being used to supply arms to Burma», 16/07/07 y *The Gurdian*, «Rights groups say Burma may get helicopter despite EU ban», 16/07/07.

[815] Véase cita de Scot Marcial, asistente adjunto del secretario de Estado norteamericano para el sureste asiático, sobre la mediación llevada a cabo por la ONU: «Puede haber muchas reuniones pero, si no van a ninguna parte, no hay progreso» en ICG (2008: 14). La traducción es del autor.

[816] El sector de piedras preciosas ha sido una importante fuente de ingresos de la junta birmana. Myanmar proporciona el 90 % de los rubís del mundo y las empresas que los comercializan están controladas por los militares. Véase *The Daily Telegraph*, «Burma's poor pay price for foreign gem demand», 20/07/07.

[817] Véase *Financial Times*, «Red Cross rips into Burma's right abuse», 30/06/07.

[818] Véase *International Herald Tribune*, «A rift over Myanmar breaks into open», 20/11/07.

[819] Véase *Consejo de la UE,* «Comunicado de Prensa, EU-US Statement on Burma/Myanmar», 13280/07, 26/09/07, extraído el 05/02/13 de:

India y a los países ASEAN a utilizar su influencia para demandar cambios y liberar a los presos políticos. De igual forma, Francia, Reino Unido y EE.UU. realizaron una declaración en enero del 2008 en esta línea, e intentaron que el Consejo de Seguridad de la ONU impusiera sanciones a Myanmar[820].

En el 2009, tras reconsiderar su política de presión diplomática y de sanción, EE.UU. lanzó una nueva iniciativa de acercamiento y de diálogo con Myanmar con el objetivo de alentar las reformas políticas y económicas birmanas[821]. Los primeros resultados de esta nueva política tuvieron lugar en noviembre del 2009, cuando la junta permitió que Suu Kyi se entrevistara en Rangún con el asistente adjunto del secretario de Estado norteamericano para el sureste asiático, Kurt Campbell, en lo que fue un primer gesto de diálogo y apertura entre el régimen y EE.UU.[822] en años. Más adelante, tan pronto como Myanmar inició el actual proceso de apertura política, EE.UU. restableció sus relaciones diplomáticas con el nombramiento de un embajador en Myanmar, y decidió aumentar la ayuda para la cooperación, fomentar la inversión privada en el país, levantar varias sanciones financieras y la prohibición de entrar en EE.UU. a dirigentes birmanos (ICG, 2012a: 10). En el 2011, el presidente Obama nombró a Derek Mitchell como enviado especial para Myanmar. Esta estrategia más pragmática de acercamiento (Hofmeister, 2010) culminó con la visita de la secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton en diciembre del 2011, del presidente Obama en noviembre de 2012, y el anuncio de un programa de ayuda al desarrollo y a la democratización —denominado *US-Burma Partnership for Democracy, Peace & Prosperity*—, con un presupuesto de 170 millones de dólares en el 2012 y el 2013[823].

Muy al contrario de EE.UU., y en lo que ICG (2009) ha descrito como un «matrimonio de conveniencia», China ha sido el principal sostén de la junta militar birmana y responsable —junto con los países ASEAN— de que la estrategia de vinculación e influencia occidental no haya tenido mucho efecto. Green y Mitchell (2007) consideran que la estrategia china ha estado basada en tres objetivos principales: (1) asegurarse recursos que cubrir las necesidades que demandaba su crecimiento económico; (2) evitar que políticas internacionales desestabilizaran sus países vecinos, redujeran su influencia inmediata y obligaran a dirigir su atención a problemas de política internacional y no domésticos, y (3) defender el principio de no injerencia en las relaciones internacionales. Los intereses y lazos económicos chinos en Myanmar son amplios, «y probamente más extensos de lo que los datos revelan» (Hofmeister 2010: 74). Myanmar constituye, por ejemplo, la salida al mar de varias provincias chinas, y el Gobierno chino proyecta construir en Myanmar —en aplicación de su política de «dos océanos»— un gasoducto que una el golfo de Bengala con las provincias occidentales chinas

---

http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20070926Eustatement.htm.

[820] Véase «Déclaration commune des ministres des Affaires étrangères britannique, américain et française sur la situation en Birmanie», 24/01/08, extraído el 05/02/13 de: http://ukinfrance.fco.gov.uk/resources/fr/pdf/pdf1/postfrfr_burmajointstatfr2008.

[821] Véase European Union Special Envoy for Burma/Myanmar, Report 2007/2011, *op. cit*.: 6.

[822] Véanse *International Herald Tribune*, «U.S. to engage Myanmar, in policy switch», 25/09/09; *Libération*, «Birmanie - Washington tente le dialogue», 07/10/09; *La Libre Belgique*, «Birmanie - Les Américains disent préférer la carotte au bâton», 23/10/99; *The Guardian*, «Aung San Suu Kyi meets senior US diplomat in Burma», 04/11/09.

[823] Véase más información sobre las relaciones y la cooperación entre EE.UU. y Myanmar, incluida la nueva etapa de compromiso en: U.S. Department of State, «U.S. Relations with Burma Fact Sheet», 01/08/12, extraído el 06/02/13 de: http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35910.htm; y USAID, «Burma» en: http://www.usaid.gov/where-we-work/asia/burma. Human Rights Watch criticó el viaje presidencial como apresurado y señaló que las medidas de europeas y norteamericanas de vinculación podían estar beneficiando a los militares birmanos sin condicionar explícitamente su comportamiento. Véase *Human Rights Watch*, «A bridge too far for Obama, crossed too early, in Myanmar», 18/11/12, extraído el 22/02/13 de: http://www.hrw.org/news/2012/11/18/bridge-too-far-obama-crossed-too-early-myanmar.

de Yunnan y Sichuan, para abastecerse de petróleo de Oriente Medio sin pasar por el estrecho de Malaca (Kleine-Ahlbrandt y Small, 2008: 48) (IGC, 2008: 9) (Hofmeister, 2010). Además, China ha condonado parcialmente la deuda de Myanmar y proporcionado préstamos blandos, material militar y asistencia técnica para desarrollar infraestructuras, fomentando con ello su interés en el país.

Por otra parte, la postura china evolucionó y se volvió más crítica. Así, mientras que ha tratado de evitar que la comunidad internacional sancionara a Myanmar y bloqueando los intentos norteamericanos y europeos de imponer sanciones de la ONU contra Myanmar[824], China terminó por apoyar las declaraciones del Consejo de Seguridad deplorando el uso de la violencia durante la *revolución azafrán*, y solicitó al Gobierno que promoviera la reconciliación nacional, liberara a los presos políticos y aceptara la mediación de Gambari, al objeto de «proporcionar un apoyo constructivo a todas las partes de Myanmar para realizar una reconciliación nacional y promover la democracia y el desarrollo del país mediante el diálogo»[825]. China envió a un consejero de Estado a Myanmar para señalar, en persona, al general y dirigente del país Than Schwe que «su protección dependía de una mayor voluntad para iniciar reformas políticas y de adoptar una postura más abierta a la cooperación con la ONU y otras instituciones internacionales» (Kleine-Ahlbrandt y Small, 2008: 49). Meses después, la junta firmó un acuerdo con la OIT, a la que había amenazado con expulsar del país.

Además, tras la represión de la *revolución azafrán* que atrajo la máxima atención mundial a la situación de Myanmar, China comenzó a preocuparse por la impopularidad del régimen, frustrado con su mentalidad aislacionista y con su incapacidad para desarrollar económicamente el país, y se mostró algo nerviosa por las posibles repercusiones que su asociación con la dictadura birmana hubieran tenido durante la celebración de los Juegos Olímpicos de Pekín del 2008 (ICG, 2008, 2009)[826]. Green y Mitchell (2007) y Kleine-Ahlbrandt y Small (2008) también creen que China comenzó a ambicionar convertirse en un actor internacional respetable y constructivo, como mostró su labor de mediación con Corea del Norte, su beneplácito para la intervención europea en Darfur o la limitación de su apoyo a Zimbabue. Para Guo y Alvin (2007), China temió igualmente que los conflictos internos en Myanmar cruzaran su frontera y afectaran a sus intereses, inversiones, y finalmente a su modelo de crecimiento económico, o que estallara una rebelión budista en su país, como pasó en Tíbet y en Myanmar[827]. En definitiva, China adoptó una postura pragmática y pretendió, ante todo, que se respetara el principio de no injerencia, mantener la estabilidad en la región, y defender sus intereses económicos y acceso a los recursos naturales birmanos, pero sin

[824] Por ejemplo con Rusia en enero del 2007, en lo que representó su primer veto conjunto de ambos desde 1972. Citado en ICG (2008: 7). Véase también el comunicado de la ONU al respecto en: *United Nations*, «China and Russia veto US/UK-backed Security Council draft resolution on Myanmar», 12/01/07, extraído el 06/02/13 de: http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=21228&Cr=myanmar&Cr1=&Kw1=Myanmar&Kw2=&Kw3=.

[825] Véanse «Conferencia de Prensa ofrecida el 25 de Octubre de 2007 por Liu Jianchao, portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores», extraído el 06/02/13 de: http://www.embajadachina.es/esp/fyrth/t376116.htm; *Naciones Unidas*, «Declaración del presidente del Consejo de Seguridad sobre la situación de Myanmar», S/PRST/2007/37, 11/10/07, extraído el 06/02/13 de: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PRST/2007/37. Rusia también aceptó la resolución que deploraba la represión de los manifestantes. Al día siguiente, una delegación de la junta dirigida por el jefe de las fuerzas aéreas visitó Moscú para comprar misiles y material militar. Véase *Le Figaro*, «Cruelle fin de partie pour les manifestants birmans», 16/10/07. Véase también *Financial Times*, «China dismayed at failure to engage Suu Kyi», 26/09/07.

[826] Véase también el artículo de *International Herald Tribune*, «U.S. and China agree on Myanmar», 11-12/12/10, que expone que varios cables diplomáticos norteamericanos revelados por *WikiLeaks* muestran el alcance de "la impaciencia" china con la ausencia de reformas en Myanmar.

[827] Véase *The Economist*, «Myanmar's border with China, Good fences», 27/11/10.

demandar ningún tipo de democratización, sino mayor atención a problemas internos como la pobreza, la inestabilidad política y los conflictos étnicos que lastraban Myanmar.

Los países de ASEAN[828] adoptaron, en general, una política de compromiso constructivo con Myanmar, que reconocía la legitimidad del régimen, trataba de aumentar su influencia y vinculación, y contrarrestar la influencia china (Stancey, 2006: 28) (Steinberg, 2007: 221) (Haacke, 2008). Este compromiso no tenía como objetivo explícito la democratización de Myanmar porque en ASEAN han coexistido siempre países democráticos y autoritarios, y la organización nunca ha exigido un cambio de régimen, por ejemplo a la hora de aceptar a Myanmar en la organización en 1997[829]. No obstante, ASEAN, como China, también comenzó a «perder la paciencia»[830], porque la situación política no evolucionaba y se estaba convirtiendo en un estorbo para la imagen de la organización, para su desarrollo posterior, y en una amenaza potencial para la estabilidad y la seguridad regional (Hofmeister, 2010). Sin embargo, ASEAN nunca consideró la posibilidad de excluir a Myanmar, entre otras cosas, por miedo a que Myanmar se viera obligada a vincularse aún más a China.

La represión de mayo del 2003 en el denominado *viernes negro* y el golpe de octubre del 2004 en Myanmar representaron un punto de inflexión para ASEAN. En julio del 2003, los ministros de Asuntos Exteriores de ASEAN demandaron la liberación inmediata de Suu Kyi y Malasia incluso amenazó con la expulsión de Myanmar de ASEAN[831]. En diciembre del 2005, ASEAN demandó la liberación de los presos políticos y la democratización del país, y decidió enviar al ministro malayo de Asuntos Exteriores —como presidente de turno del comité permanente de la organización— para ver de primera mano los avances realizados. La junta solo permitió la visita del ministro en febrero del 2006, pero este abandonó el país después de que la junta no le permitiera reunirse con Suu Kyi. Asimismo, en el 2006, los parlamentarios de Camboya, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, pidieron a sus respectivos gobiernos que no permitieran que Myanmar accediera a la presidencia de la ASEAN, tal como le correspondía. En septiembre del 2007 Singapur publicó, en nombre de ASEAN, una declaración en la que expresaba su repulsa ante la represión de la junta contra los monjes durante la *revolución azafrán*, y en julio del 2008 los representantes permanentes de ASEAN recomendaron aprobar una declaración invitando a Myanmar a liberar a todos los presos políticos[832]. ASEAN también apoyó el papel de la ONU, y el primer ministro de Singapur, Lee Hsein, escribió al general Than Schwe para expresar su apoyo a la mediación del representante especial de la ONU Gambari (Guo y Alvin, 2007: 20). En este contexto, en noviembre del 2007, ASEAN aprobó una Carta por la que sus miembros se comprometían a respetar la democracia y los derechos humanos y a implantar un mercado común como el europeo en el 2015. Myanmar trató de oponerse a la incorporación de estos principios al acervo de ASEAN, pero aceptó al final porque la Carta también reconoció los principios de no intervención y de unanimidad. Sin embargo, y a decir verdad, según Nem Singh (2008) (Haacke, 2008), el

[828] Esto es Singapur, Malasia, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Camboya, Laos, Vietnam, Brunéi y Myanmar.

[829] La adhesión de Myanmar a ASEAN fue criticada por el Parlamento Europeo, que adoptó en 1996 una resolución sobre la situación política en Myanmar que demandaba «a todos los Estados miembros de la ASEAN que rechazaran la solicitud de adhesión de Myanmar mientras el SLORC estuviera en el poder y no se hubiera restaurado un gobierno democrático, teniendo en cuenta que la plena adhesión de Myanmar perjudicaría las relaciones entre la UE y la ASEAN». Véase *Parlamento Europeo,* «Resolución sobre la situación política y la persistencia de las violaciones de los derechos humanos en Myanmar», 23/10/96, extraído el 06/02/13 de: http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOC&TPV=DEF&FILE=961023&TXTLST=1&POS=1&LASTCHAP=2&SDOCTA=11&Type_Doc=FIRST&LANGUE=ES; y Kleine-Ahlbrandt y Small (2008: 55).

[830] Entrevista 3, 10/07/08.

[831] Al final, Tailandia se opuso a dicha expulsión y ASEAN criticó las sanciones europeas y norteamericanas (Smith, 2006: 165).

[832] Véase *Le Soir*, «La Birmanie doit libérer ses prisonniers politiques», 19/07/08.

verdadero problema fue que sus miembros no compartían una noción única del significado de democracia ni de la política a seguir con Myanmar, por lo que no sabían de qué manera tratar con la junta militar.

Finalmente, cabe destacar el papel de mediador desempeñado por la ONU en Myanmar. La situación de este país ha sido un punto permanente de debate en la agenda política de las Naciones Unidas, y la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos han adoptado decenas de resoluciones deplorando la situación de Myanmar, haciendo un llamamiento en favor de un cambio democrático, y demandando la liberación de Suu Kyi y de todos los presos políticos[833]. La ONU también ha denunciado la mala administración económica de la junta y su responsabilidad en el empobrecimiento del país[834]. Además, en 1988, la Asamblea General aprobó que el secretario general designara un enviado especial para Myanmar[835], que desde entonces trató de mantener la situación del país en lo alto de la agenda política internacional y promover la reconciliación nacional, incluida la liberación de Suu Kyi y de los presos políticos. Su labor de mediación ha sido reconocida por ambas partes, como señalan Guo y Alvin (2007). El secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, también ha sido muy activo en este sentido y ha realizado decenas de declaraciones, gestiones y viajado a Myanmar para promover la reconciliación[836]. Con todo, la ONU no ha sido capaz de aprobar una resolución para imponer sanciones contra Myanmar, tal como ha intentado repetidamente EE.UU. (Pedersen, 2008). Asimismo, el régimen birmano ha sido muy crítico con la labor del relator especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que desde el 2005 elabora un informe anual sobre la situación en el país[837]. El relator ha instado repetidamente al Gobierno birmano a liberar a los presos políticos y a mejorar la situación, y su labor ha sido ejercida frecuentemente en circunstancias difíciles, dado el rechazo que esta levantaba en el Gobierno del país[838].

---

[833] Véase la lista de resoluciones que adopta la Asamblea General de la ONU sobre Myanmar desde 1999 en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?b=3&c=125&t=11

[834] Véase *Financial Times*, «Burma junta fuels poverty, claims UN», 12/07/08.

[835] El cargo ha sido ejercido sucesivamente por el diplomático malasio, Razali Ismael, el nigeriano Ibrahim Gambari y el indio Vijay Nambiar. Vijay Nambiar ha sido jefe de Gabinete de Ban Ki-moon entre el 2007 y el 2012.

[836] Véase, por ejemplo, la declaración de Ban Ki-moon durante su visita a Myanmar tras las elecciones de abril del 2012, en las que visitó a Suu Kyi y elogió «el papel constructivo y activo como parlamentaria por el bienestar de su país» que estaba representado, en las Naciones Unidas, «Myanmar: Ban destaca flexibilidad de San Suu Kyi», 01/05/12, extraído el 06/02/13 de:
http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=23338&Kw1=Myanmar&Kw2=&Kw3=.

[837] Véase más información sobre la labor del Consejo de Derechos Humanos con respecto a Myanmar en:
http://www.ohchr.org/EN/countries/AsiaRegion/Pages/MMIndex.aspx, y la lista de informes que elabora en:
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?b=10&c=125&t=11.

[838] Por ejemplo, el relator Tomas Ojea Quintana propuso en marzo del 2010 que se iniciara una investigación contra los dirigentes de la junta para determinar si se habían cometido crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra, que tuvo cierto respaldo norteamericano pero fue rechazada por China. Véase *The Washington Post*, «China campaigning against international probe of possible war crimes in Burma», 25/10/10. Human Rights Watch apoyó la iniciativa, véase *The Bangkok Post*, «Commission of Inquiry for Burma is long overdue», 28/03/10, y Kenneth Roth, Director Ejecutivo, «Open Letter to EU Foreign Ministers Supporting an International Commission of Inquiry for Burma», 11/08/10, extraída el 28/02/13 de:
http://www.hrw.org/news/2010/08/10/open-letter-eu-foriegn-ministers-supporting-international-commission-inquiry-burma. Véase asimismo el artículo de opinión del relator especial Paulo Sergio Pinheiro sobre sus labores en Myanmar, *Le Monde*, «Chronique des morts annoncées», 29/09/07.

9.3.3. La estrategia de seguridad

Myanmar no representa una amenaza para la seguridad de la UE o de EE.UU. ni la seguridad ha sido un elemento significativo en la relación entre la UE y Myanmar, pero sí un elemento importante de la política interior birmana. Myanmar sufre varios conflictos de carácter étnico en su territorio desde su independencia —que International Crisis Group (2012) califica de guerra civil—, que han causado miles de víctimas y refugiados[839]. Las relaciones entre diferentes grupos étnicos son muy delicadas y la violencia entre ellos es recurrente, como puso de manifiesto el conflicto abierto entre budistas y musulmanes en la primavera del 2012 en el estado de Rakhine, y que suscitó protestas de la Organización de Estados Islámicos y de varios de sus miembros, como Arabia Saudí, Egipto, Malasia, Irán y Pakistán contra el extremismo budista (ICG, 2012b: 3-5), y una declaración de la alta representante de la UE [840]. Los conflictos étnicos han sido amplificados por el comercio de opio — Myanmar forma parte del denominado Triángulo de Oro[841]—, que representa una fuerte de ingresos significativa para los grupos rebeldes[842]. La manera en la que las autoridades birmanas han hecho frente a los diferentes conflictos étnicos ha sido además un elemento de preocupación y movilización en la comunidad internacional[843].

En estas circunstancias, uno de los principales objetivos del Gobierno birmano ha sido derrotar o firmar una tregua con estos grupos armados, que controlan varias zonas del país y sus fronteras. El actual Gobierno ha logrado alcanzar una tregua o un acuerdo de tregua con todos los grupos armados excepto la Organización para la Independencia de Kachin —que es uno de los grupos rebeldes más importantes—, lo que representa un logro muy importante aunque dichas treguas sean frágiles (ICG, 2012a: 1 y 4-5). El Gobierno (el presidente Thein Sein) y la oposición (Suu Kyi) también se han reunido con representantes de los principales grupos étnicos armados —como la Unión Nacional Karen, que inició la lucha armada en 1949—, para incorporarlos al proceso de reconciliación nacional en curso (ICG, 2012a: 5). El problema sigue abierto. La lucha contra los grupos étnicos o los graves incidentes durante la represión de las protestas contra la mina de cobre Monywa —que pertenece a una empresa mixta chino-birmana, y en la que tienen intereses los militares birmanos— han suscitado la preocupación y protesta, incluida de la UE, sobre la voluntad del Gobierno birmano de profundizar en el proceso de democratización y doblegar de manera total a los representantes del ala «dura» del ejército (IGC, 2012b). Como afirma Tin Htar Swe (en Chatham House,

---

[839] Por ejemplo, el ACNUR calcula el número de refugiados de origen musulmán (Rohingya) en 808.000.

[840] Véase *European Union*, «Statement by the spokesperson of High Representative Catherine Ashton on the crisis in Northern Rakhine State in Myanmar (Burma)», A271/12, 13/06/12, extraída el 22/02/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130924.pdf.

[841] La región del Triángulo del Oro es la segunda productora de opio del mundo, tras Afganistán, véase: http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=10610&criteria1=Myanmar.

[842] Véase *Courrier International*, «Myanmar - L'Etat Shan empoisonné par l'opium», Núm. 1005, 4-10/02/10.

[843] Por ejemplo, el antiguo presiente checo Vlaclav Havel y el arzobispo surafricano y nobel de la Paz Desmond Tutu publicaron en el 2005 un informe titulado «Amenaza para la Paz: Un llamamiento para que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas intervenga en Myanmar», que afirmaba que el país constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales, y que esta situación exigía una respuesta del Consejo de Seguridad. Este llamamiento recibió una amplia cobertura internacional y el apoyo del Parlamento Europeo en una resolución de noviembre del 2005. El informe fue elaborado por el bufete de abogados internacional DLA Piper Rudnick Gray Cary. Véase el informe Havel-Tutu, 20/09/05, extraído el 06/02/13 de: http://www.unscburma.org/Docs/Threat %20to %20the %20Peace.pdf. Véase también *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo sobre Myanmar», 17/11/05, DO UE C 280E de 18/11/06, págs. 473/475, extraída el 06/02/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:280E:0473:0475:ES:PDF.

2012: 5), existen todavía serias dudas si los elementos más duros del Ejército birmano, la vieja guardia, llevan aún las riendas del país.

9.4. Conclusión

La UE adoptó contra Myanmar y sus dirigentes uno de los marcos de sanciones más duros y consecuentes acordados contra un tercer país debido a la mala situación de los derechos humanos y la falta de progreso hacia un proceso de democratización, y la Myanmar de Suu Kyi se convirtió —como la Sudáfrica de Mandela de los años ochenta— en un Estado paria para Occidente. No obstante, la política de sanciones, condicionantes y aislamiento adoptada por la UE como instrumento de presión para el cambio tuvo un impacto limitado para promover la democratización, porque su influencia y vinculación fue escasa, y la ayuda humanitaria y de cooperación, modesta, sujeta a trabas y no orientada a la democratización. De hecho, la UE secundó básicamente la política de EE.UU. siguiendo planteamientos normativas puesto que sus intereses comerciales o de seguridad en Myanmar eran marginales (Steinberg, 2007) (Pedersen, 2008). Al mismo tiempo, las relaciones comerciales normalizadas y el compromiso diplomático con China y sus vecinos, junto con la posible amenaza que representaba para la seguridad regional —conflictos étnicos, refugiados, droga— permitieron a la junta desarrollar alternativas viables a la vinculación e influencia occidentales y justificar su política autoritaria. En particular, China y, en menor medida, ASEAN, optaron por desarrollar una política de vinculación e influencia hacia Myanmar que no aplicó presión suficiente para la democratización, a sabiendas de que iba a ser contraproducente[844].

No está del todo claro por qué el régimen birmano decidió finalmente iniciar el actual proceso de reforma y apertura política, pero seguramente está buscando equilibrar sus relaciones con China, impulsar el crecimiento económico tan necesario que ya disfrutan sus vecinos ASEAN, y evitar el estallido de una revuelta o la inestabilidad política experimentada en la primavera árabe[845]. En todo caso, Hofmeister (2010) IGC (2012a) consideran que la junta llevó a cabo su hoja de ruta para la democracia de forma planificada, a su ritmo, sin atenerse a presiones externas ni desviarse de sus planes iniciales, por ejemplo durante la *revolución azafrán* o tras el paso del ciclón *Nargis*. La UE no esperaba estos cambios. Por ejemplo, en su evaluación intermedia del 2010, la Comisión afirmó que «había pocas posibilidades de un cambio político a corto plazo»[846] y el proceso de apertura ha sido calificado como «un milagro político» y «asombroso» (Robert Cooper, Chatham House, 2012: 7-9). Pero ello no es óbice para que la UE haya apostado por apoyar las reformas llevadas a cabo y desarrollar una nueva política de compromiso constructivo para secundar la democratización.

Entretanto, existen dudas sobre la verdadera naturaleza del proceso de reforma política. El Gobierno de Thein Sein no cuenta aún con legitimidad democrática[847], el Ejército sigue teniendo un poder fáctico activo y, sectores budistas influyentes que lideraron las demandas a

[844] Esta posición quedó retratada en las afirmaciones del antiguo secretario general de ASEAN, Ong Keng Yong, que señaló que la presión contra Myanmar o su expulsión de ASEAN no beneficiaría a nadie; «Myanmar saldrá por su propio pie de ASEAN, ya que son felices si les dejan solos. No tienen miedo ni tienen problemas con aislarse. Cerrarán la puerta y se irán a invernar» (Nem Singh, 2008:162).
[845] Entrevista 16, 25/03/13.
[846] Véase *European Commission,* «Mid-Term Review, Multi-Annual Indicative Programme 2011-2013 Myanmar», extraído el 25/01/13 de:
http://eeas.europa.eu/myanmar/csp/07_13_mtr_annex_mip_en.pdf.
[847] Véase, por ejemplo, un análisis en este sentido de Florence Compain en *Le Figaro*, «il faut relativiser la volonté de réforme du régime birman», 24/01/12.

favor del cambio político, fomentan abiertamente la intolerancia contra la minoría musulmana[848]. Las próximas elecciones generales previstas para el 2015 «constituirán la prueba de fuego con respecto a la voluntad de las autoridades de Birmania/Myanmar de democratizar el país»[849]. No será tampoco fácil que Suu Kyi pueda hacer frente a las grandes expectativas que ha creado en un país política y económicamente tan frágil[850].

La evaluación de los ejes de actuación de la política europea en Myanmar durante el período de estudio se puede resumir de la siguiente manera:

Tabla 9.3. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Myanmar

Eje de actuación	Capacidad	Notas
Estrategia de influencia		
Análisis estratégico nacional	Neutra	Establece claramente el autoritarismo del régimen y la situación política, pero no se ha hecho operativo en términos de democratización, ni actualizado desde el 2007
Diálogo político	Limitada	Presión diplomática para la democratización, pero diálogo esporádico en los márgenes de cumbres UE-ASEAN y UE-ASEM
Estrategia de vinculación		
Relaciones comerciales y liberalización económica	Posible (pero lenta)	La UE adoptó sanciones comerciales selectivas que tuvieron escaso impacto democratizador porque las relaciones comerciales eran mínimas y los países vecinos no las secundaron
Cooperación económica con la UE	Limitada	No hubo un AAC en vigor. La cooperación *ad hoc* y financiación modesta. También cooperación poco significativa en materia de democratización con los Estados miembros
Cooperación económica con EE.UU., China, ASEAN y multilateral	Limitada	Colaboración estrecha con EE.UU. y la ONU contrarrestada por la vinculación negativa de China y sus otros vecinos. Cooperación con ASEAN, pero no condicionada
Estrategia de seguridad		
Seguridad para la UE	Neutra	Factor no significativo para la acción de la UE (y EE.UU.), pero importante problema interno (conflictos de origen étnico) para justificar el rol de los militares

[848] Véase por ejemplo la portada y el artículo que la revista norteamericana *TIME* dedicó al monje budista U Wirathum, líder del movimiento budista nacionalista 969 por su discurso xenófobo contra los musulmanes en Myanmar, en *TIME*, «The Face of Buddhist Terror», 01/07/13.
[849] Véase Parlamento Europeo, «P7_TA(2012)0142», *op. cit.*
[850] Entrevista 16, 25/03/13.

CAPÍTULO 10. UZBEKISTÁN

Tabla 10.1. Indicadores de Uzbekistán

Indicadores básicos[851]		
Población	28,7 millones	
Superficie	447.400 km²	
Renta per cápita	1.578 $	
IDH (n.º orden mundial)	115	
Indicadores de democracia y de derechos humanos		
Freedom House - Índice de libertad (2010)	No libre: derechos políticos, 7; libertades civiles, 7 desde el 2005. Desde 1998 al 2004, derechos políticos, 7; libertades civiles, 6 (índice de 1, más libre, a 7, menos libre)	
Polity IV Authoritarian Index (2010)	-9 (1990-2010) (de 10, máxima democracia, a -10, máximo autoritarismo)	
EIU - Índice de democracia (2010)	1.74 (10, más libre, a 0, menos libre)	
Indicadores comerciales[852]		
Principales socios comerciales de Uzbekistán, incluida la UE, y cuota (2010)	Rusia (21,4 %); UE (20,5 %); Corea del Sur (18,5 %); China (15,2 %); Kazajistán (5,8 %); EE.UU. (1,3 %).	
Principales socios comerciales de Uzbekistán, por país (2011)	Exportaciones: Rusia (20,9 %); Turquía (17,1 %); China (14,7 %), Kazajistán (10,3 %); Bangladesh (8,7 %); Importaciones: Rusia (21,4 %); Corea del Sur (19,1 %); China (15,1 %); Alemania (7,4 %); Kazajistán (5,6 %);	
Posición de Uzbekistán como socio comercial de la UE y cuota	86 (0,1 %)	
Situación de seguridad		
Uzbekistán no representa ninguna amenaza para la UE, pero su papel geoestratégico para la estabilidad regional y el suministro de las topas occidentales en la guerra de Afganistán es significativo		
Política de democratización europea		
Estrategia europea de democratización	Compromiso crítico, relaciones normalizadas pero actividad limitada tras levantar las sanciones	
Marco de actuación e instrumentos principales de actuación	Acuerdo de Asociación y Cooperación y Estrategia Asia Central	
Actores principales	Rusia, UE (Alemania, Reino Unido), EE.UU. y China con un papel creciente	
Intereses/motivaciones principales europeos	Presencia y seguridad	
Resultado de democratización	Deficiente. La UE no logra contrarrestar la vinculación y la influencia negativa rusa y china	

[851] Véase *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, «Ficha País Uzbekistán», Oficina de Información Diplomática, Noviembre del 2012, extraído el 08/03/13 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Uzbekistan/ficha%20país/Documents/UZBEKISTAN_FICHA%20PAIS_2012.pdf; *Wikimedia Commons*, «Mapa, Uzbekistán», extraído el 14/09/12 de: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Uzbekistan_in_its_region.svg.

[852] Véanse *European Commission*, «EU Trade Uzbekistan», extraído el 22/08/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113461.pdf, y *CIA*, «The CIA - World Fact Book, Uzbekistan», 2011, extraído el 22/08/12 de: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uz.html.

10.1. Introducción

Uzbekistán es una república situada en el centro de Asia Central, gobernada por Islam Karímov desde su independencia en 1991, tras la disolución de la Unión Soviética. La constitución establece que Uzbekistán es una democracia pero el Karímov ha reforzado su control mediante represión[853], elecciones sin garantías —como ha constatado la OSCE con sus misiones de observación electoral[854]— y varios referendos organizados para extender su mandato en 1995 y el 2002.

Las relaciones de Uzbekistán con la UE están regidas por un Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC)[855] y la «Estrategia de la UE para una nueva asociación con Asia Central para el período 2007-2013[856]», y han estado condicionadas por la violenta represión de una protesta popular en Andiján en mayo del 2005[857] y de la oposición política. Tanto la UE como EE.UU., la ONU o la OSCE exigieron una investigación independiente que clarificara los hechos. A raíz de los incidentes, la UE aprobó una serie de sanciones contra el régimen que fueron mantenidas hasta el 2009. Los incidentes nunca fueron investigados y Karímov logró recuperar sus relaciones con la UE y EE.UU., y reforzar sus lazos con Rusia y China, fundamentalmente porque la aportación de Uzbekistán a la seguridad de la región es

---

[853] Véase una relación detallada de los abusos contra los derechos humanos en Uzbekistán de *International Crisis Group*, en Crisis Watch, en : http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/crisiswatch-database.aspx?CountryIDs=%7bB41F9FE0-B68C-4169-800D-7FFE89964AD6%7d#results.

[854] Por ejemplo las elecciones legislativas del 2004 o las presidenciales del 2007. Véanse el informe de la OSCE en: *OSCE/ODIHR*, «Limited Election, Republic of Uzbekistan Parliamentary Elections», 26/12/04, OSCE/ODIHR Final Report, 07/05/05, extraído el 12/01/12 de: http://www.osce.org/odihr/elections/uzbekistan/41950; y *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Uzbekistán (hecha pública en La Haya, el 27 de diciembre de 2004)», 5204/1/05 REV 1, Bruselas, 11/01/05, extraído el 13/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/83349.pdf. Véase el informe de la OSCE sobre las elecciones presidenciales del 2007 en las que Karímov obtuvo el 88,1 % de los votos en: OSCE, «Presidential election of 23/12/07, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report», Warsaw, 28/04/08, extraído el 06/10/11 de: http://www.osce.org/odihr/elections/uzbekistan/31600. Los requisitos de democracia de los procesos electorales de la OSCE están fijados en el documento de la OSCE de Copenhague de 1990; véase *OSCE*, «Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE», 29/05/90, extraído el 06/10/11 de: http://www.osce.org/es/odihr/elections/14304.

[855] Véase *Consejo de la UE*, «Acuerdo de colaboración y de cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Uzbekistán por otra», DO L 229 de 31/08/99, extraído el 21/09/11 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0831(01):ES:NOT.

[856] Véase *Consejo de la UE*, «La UE y Asia Central: Estrategia para una nueva asociación», 10113/07, 31/05/07, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st10/st10113.es07.pdf. La Estrategia fue considerada ya por el Consejo de 18 de junio del 2007. Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2809 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 10657/07, Luxemburgo, 18/06/07, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st10/st10657.es07.pdf.

[857] La masacre de Andiján dejó un saldo de más de 750 civiles muertos, incluidos mujeres y niños, y puso a Uzbekistán en el centro de atención de los defensores de los derechos humanos en el mundo. Según el régimen de Karímov, el número de muertos fue de 179. Véase un informe detallado del levantamiento y represión de Andiján en *International Crisis Group*, «Uzbekistan: The Andiján Uprising», Update Briefing, Asian Briefing N.º 38, 25/05/05, extraído el 06/10/11 de: http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/central-asia/uzbekistan/b038_uzbekistan___the_Andiján_uprising_.pdf. Véase también *International Crisis Group*, «Crisis Watch, 01/06/05, N.º 22», extraído el 06/10/11 de: http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2005/crisiswatch/crisiswatch-22.aspx.

significativa. En el período estudiado, la UE ha tratado de asegurar su presencia en Uzbekistán y promover sus objetivos de seguridad y estabilidad.

10.2. El enfoque, el marco y la dinámica de actuación de la política de democratización de la UE con Uzbekistán

La UE ha adoptado una política de «compromiso crítico» con Uzbekistán, que busca por una parte desarrollar las relaciones bilaterales y aumentar su presencia en la región, y por otra, condicionar sus actividades y ayuda a la cooperación. La democratización es, en un principio, un objetivo prioritario y un condicionante de las relaciones entre la UE y Uzbekistán, tal como queda establecido en los dos documentos fundamentales de sus relaciones bilaterales: (1) el AAC que establece el marco jurídico de cooperación bilateral, (2) la Estrategia de la UE para Asia Central 2007-2013, que es el documento político estratégico para toda la región de Asia Central, adoptado por el Consejo Europeo en junio del 2007 durante la Presidencia alemana de la UE.

El AAC entró en vigor en 1999 y sustituyó al firmado con la antigua Unión Soviética en 1989, que determinaba las relaciones entre la UE y las repúblicas de la antigua URSS[858]. Como es habitual en estos acuerdos, el AAC incluyó entre sus objetivos la democratización, y propuso medidas para fomentar su desarrollo. Así el artículo 1 estipula entre sus fines «apoyar los esfuerzos de la República de Uzbekistán para consolidar su democracia» y el artículo 2 establece:

> «El respeto a la democracia, a los principios del derecho internacional y a los derechos humanos, tal como se definen en particular en la Carta de las Naciones Unidas, en el Acta final de Helsinki y en la Carta de París para una nueva Europa, y también los principios de la economía de mercado, entre otros los enunciados en los documentos de la Conferencia de Bonn de la CSCE, forman la base de las políticas internas y externas de las Partes y constituyen elementos esenciales de la colaboración y del presente Acuerdo».

Asimismo el artículo 4 estipula que las partes establecerán y desarrollarán un diálogo político en aras de fortalecer los vínculos mutuos y se esforzarán:

> «por colaborar en las cuestiones relativas a la observancia de los principios de la democracia y el respeto, la protección y el fomento de los Derechos Humanos, sobre todo los de las minorías, y celebrarán consultas, llegado el caso, sobre cuestiones importantes».

Al mismo tiempo el artículo 68 establece las bases para la cooperación en cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, y afirma que:

> «las Partes cooperarán en todas las cuestiones relacionadas con el establecimiento o fortalecimiento de las instituciones democráticas, incluidas aquellas que sean

[858] El AAC fue firmado en junio de 1996 en Florencia por el presidente Karímov por parte uzbeka, cuatro años después de que la Comisión hubiera recibido el mandato de negociación del Consejo, y de que constatara «el estado de adelanto de las reformas democráticas». Véanse *Consejo de la UE*, «Firma del Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre las Comunidades Europeas y la República de Uzbekistán», 8397/96, Florence, 21/06/1996, extraído el 26/10 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/023g0034.htm, y «Uzbekistán/Acuerdo de Asociación, Sesión N.º 1903, Consejo - Asuntos Generales», 4720/96, 26/02/96, extraído el 27/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/028g0001.htm.

necesarias para fortalecer el Estado de derecho, y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales con arreglo al Derecho internacional y a los principios de la OSCE". Y para ello dispone que "esta cooperación adoptará la forma de programas de asistencia técnica dedicada, entre otras cosas, a la elaboración de la legislación y reglamentaciones necesarias, la aplicación de dicha legislación, el funcionamiento de la judicatura, el papel del Estados en cuestiones de justicia y el funcionamiento del sistema electoral».

Por último, el Acuerdo no incluye una cláusula concreta de condicionalidad democrática, pero el artículo 95 (2) apunta:

> «En el caso de que una Parte considere que la otra Parte ha incumplido una obligación prevista en el presente Acuerdo, podrá tomar las medidas oportunas…» pero «al seleccionar esas medidas, habrá que dar prioridad a las que menos perturben el funcionamiento del presente Acuerdo».

La Estrategia de la UE para una nueva asociación con Asia Central establece el actual marco de actuación de la UE para la región, y busca «anclar los países de Asia Central en el marco general de la políticas europeas promovidas mediante el Programa Europeo de Vecindad (PEV), para mejorar la cooperación regional y la integración»[859]. La Estrategia se desarrolló además para complementar los Acuerdos de Asociación y Cooperación con cada país y demás programas activos de la UE. La Estrategia también considera la situación de Afganistán, que seguía afectando a la estabilidad y seguridad regional y la creciente influencia y vinculación de estos países con Rusia y China. Con relación a la democratización, la Estrategia incluye entre sus objetivos la democratización, la buena gobernanza, el Estado de derecho y los derechos humanos y menciona, como posible contribución, su experiencia en la democratización y la transformación de Europea Central y del Este. No obstante, la Estrategia advierte que la cooperación debe hacer frente a dos desafíos sustanciales: el desafío para la seguridad imputable a la proximidad geográfica o la vecindad de los países con Afganistán, Irán y Pakistán, y la dependencia energética europea y la necesidad de diversificar sus fuentes en este ámbito. Así, la Estrategia considera que la UE tiene interés en la seguridad y estabilidad de la región porque: (1) su situación estratégica, política y económica afecta directamente a los intereses europeos; (2) la ampliación de la UE, la inserción de la región del Cáucaso del Sur en la PEV y la Iniciativa de Sinergia del Mar Negro están acercando la región a la UE; y (3) los significativos recursos energéticos de la región y el deseo de los países de diversificar sus socios comerciales pueden ayudar a satisfacer las necesidades energéticas de la UE[860].

La Estrategia asume también que la UE es «un recién llegado»[861] y debe competir con otros actores cuya influencia y vinculación negativas están más consolidadas o aumentando, como Rusia o China, respectivamente (FRIDE, 2007). Emerson y Boonstra (eds., 2010: 64) sostienen además que la Estrategia se adoptó en un período marcado por la guerra de Afganistán, los trágicos eventos de Andiján, y la crisis del gas entre Rusia y Ucrania de enero del 2006, que reforzó la querencia europea por la diversificación de sus fuentes de energía. Estas circunstancias pusieron de manifiesto que veinte años después de la independencia de

[859] Véase *European Commission*, «European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013», 27/04/07, pág. 7, extraído el 30/09/11 de: http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

[860] Véase *Council of the EU*, (2007a). «European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership, October 2007», págs. 8-9, extraído el 21/09/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/EU_CtrlAsia_EN-RU.pdf.

[861] Aunque los países de Asia Central también son «recien llegados». Entrevista 19, 23/04/13.

los países de Asia Central, era perentorio presentar una política de influencia y de vinculación que permitiera a la UE convertirse en un actor activo en la región, puesto que hasta ese momento la presencia europea en la región era escasa.

El balance del Acuerdo y de la Estrategia es, por el momento, muy modesto. El Consejo de la UE y Comisión Europea (2008a) (2010b) presentaron dos informes conjuntos sobre la implementación de la Estrategia, que describen los avances realizados, principalmente la institucionalización del diálogo político bilateral y multilateral y el desarrollo de varias proyectos como la Iniciativa para el Estado de Derecho[862]. En referencia a la democratización y a los derechos humanos, el informe del 2008 solo indicó que los diálogos sobre los derechos humanos fueron establecidos con países como Uzbekistán, pero no hizo ningún análisis o evaluación de los progresos realizados. El informe del 2010 fue más crítico, y reconoció la necesidad de realizar una reflexión acerca de cómo mejorar los resultados de los diálogos sobre los derechos humanos y la cooperación, porque los resultados fueron limitados y en varios ámbitos hubo una regresión. El informe también señaló que la situación de la región era preocupante, que se produjeron pocos avances en materia de independencia judicial y derecho a un juicio justo, y que continuaba el acoso contra los grupos de la sociedad civil críticos con los Gobiernos. En suma, el informe concluyó que la EU debía incrementar su visibilidad y reforzar sus relaciones bilaterales y multilaterales, entre otros aspectos, abriendo delegaciones en todos los países de la región.

El Parlamento Europeo (2008a) (2011) analizó también la Estrategia de la UE para Asia Central y señaló que la situación de los derechos humanos y de la democracia era muy preocupante y que los Gobiernos de la región y la UE privilegiaban la estabilidad y la seguridad por encima de otras consideraciones. El Parlamento identificó además varias limitaciones, como la presencia de demasiadas prioridades, un bajo nivel de recursos, y fondos demasiado circunscritos para que la acción de la UE tuviera el impacto político deseado. FRIDE (2007) destacó igualmente que la Estrategia no era en sí una estrategia con objetivos concretos fundamentada sobre un análisis profundo de la situación regional y nacional, recursos consecuentes y voluntad política al objeto de ejercer la presión e influencia necesarias para promover con cierta eficacia la democratización, sino más bien un marco de actuación con varios ejes en el que prevalecían la seguridad y la estabilidad. En este sentido, Melvin y Boonstra (2008), Boonstra (2010), Emerson y Boonstra (2010), Emerson y Boonstra (eds., 2010) y Boonstra y Denison (2011) sostienen que la política de vinculación seguida por la UE en Asia Central ha abandonado el enfoque europeo tradicional sobre la seguridad —que promueve un concepto de seguridad amplio— por otro de «Realpolitik»[863] y que la

[862] La Iniciativa para el Estado de Derecho, que coordinan Francia y Alemania, busca modernizar el sistema legal de los países de la región, y con ello fomentar la estabilidad y el respeto de los derechos humanos. Véase un análisis exhaustivo de la Iniciativa en Isaacs, R. (2009). «The EU's Rule of Law Initiative in Central Asia», *EUCAM*, Policy Brief N.º 9, 2009, extraído el 25/11/11 de: http://aei.pitt.edu/11483/1/1898.pdf y Schuster, M. (2011). «The EU's Rule of Law Initiative for Central Asia: From Initiative to More Substance?», *EUCAM*, Policy Brief N.º 18, junio del 2011, extraído el 05/12/11 de: http://www.fride.org/publication/925/policy-brief. Isaacs considera que la efectividad de la Iniciativa es limitada y señala que, con todo, Uzbekistán adoptó en diciembre del 2008 una ley que obliga a los abogados a renovar sus licencias, lo que permite al Gobierno controlar más estrechamente a la profesión. Schuster mantiene que la iniciativa está considerada por los Gobiernos de la región como una alternativa a programas de democratización y que tiene potencial para convertirse en el programa europeo con más impacto para la buena gobernanza en la región, pero sus prioridades son *ad hoc* y sigue disponiendo de pocos medios. La influencia de la UE es además aún muy limitada para lograr cambios significativos en el ámbito del Estado de derecho. Emerson y Boonstra (eds., 2010: 72-73) también concurren con estas afirmaciones.

[863] Melvin y Boonstra (2008) citan en este sentido a Graubner, C. «EU Strategy on Central Asia: Realpolitik After All», *Central Asia Caucasus Institute Analyst*, 14/05/08.

cooperación con los regímenes autoritarios merma credibilidad a la agenda normativa europea[864].

En líneas generales, las relaciones entre la UE y Uzbekistán han pasado por tres grandes etapas o períodos de actuación; una primera, de 1995 al 2005, de establecimiento de las relaciones bilaterales con la creación de todas las instancias de diálogo político y de incitación o invitación a la democratización de Uzbekistán; una segunda etapa, del 2006 al 2009, de denuncia y presión decreciente tras la adopción de las sanciones al régimen de Karímov; y una tercera, de normalización «formal» de las instancias de diálogo político, de compromiso crítico, pero no de intensificación de las relaciones tras el levantamiento total de las sanciones.

La primera etapa se inició tras la entrada en vigor del AAC en 1999 y se prolongó hasta la adopción de sanciones contra Uzbekistán en el 2005. Está marcada por el establecimiento y el desarrollo de las relaciones. La primera reunión del Consejo ministerial UE-Uzbekistán en septiembre de 1999[865] ya trató la cuestión de la democratización y de los derechos humanos, y sirvió para que las partes resaltaran «la importancia que concedían a los valores democráticos, los derechos humanos y los principios de economía de mercado», y acordaran concentrar la cooperación en el fomento del comercio y de la inversión, la cooperación regional, la elaboración de un programa de asistencia a la democratización y la colaboración en la lucha contra el tráfico de drogas. Asimismo, «se subrayó que las amenazas a la estabilidad deberían contrarrestarse de modo tal que no se pusieran en tela de juicio los valores y principios compartidos establecidos en el AAC y la OSCE». Más adelante, la UE y las autoridades de Uzbekistán celebraron consejos de asociación en enero del 2001[866], el 2002[867], el 2003[868], el 2004[869] y febrero del 2005[870] y, en ellas, la UE reiteró su compromiso crítico, según el cual la profundización de las relaciones políticas y económicas dependía del respeto de los valores compartidos, como la democracia y el Estado de derecho. La UE también se congratuló por los progresos en materia de democratización y derechos humanos, por ejemplo que «los representantes del CICR pudieran visitar los centros de detención», que «los ciudadanos uzbekos gozaran de libertad de reunión o de expresión de sus creencias religiosas», o el anuncio de las autoridades uzbekas de que iban a implementar las recomendaciones del Comité contra la Tortura de la ONU. Tras el 11-S y el comienzo de la guerra de Afganistán, la UE destacó además la cuestión de la seguridad, su deseo de reforzar la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo y las drogas, y saludó la participación

[864] No obstante, Emerson y Boonstra (eds., 2010) afirman que la política europea en Asia Central no debe considerarse como una disyuntiva estricta entre valores e intereses, sino que los intereses pueden ser legitimados si se respetan o promueven también los valores normativos europeos.

[865] Véase *Consejo de la UE*, «Primera Reunión del Consejo de Cooperación entre la Unión Europea y la República de Uzbekistán», 10848/99, Bruselas, 13/09/99, extraído el 26/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/10848.ES9.htm.

[866] Véase *Consejo de la UE*, «Segunda Reunión del Consejo de Cooperación entre la Unión Europea y la República de Uzbekistán», 5507/01, Bruselas, 23/01/01, extraído el 26/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/05507.es1.html.

[867] Véase *Council of the EU*, «Third Meeting of the Cooperation Council between the European Union and Uzbekistan», 5734/02, Brussels, 29/01/02, extraído el 26/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/DOC.69169.pdf.

[868] Véase *Council of the EU*, «Fourth Meeting of the Cooperation Council between the European Union and Uzbekistan», 5399/03, Brussels, 27/01/03, extraído el 26/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/74259.pdf.

[869] Véase *Council of the EU*, «EU-Uzbekistan Cooperation Council, Fifth Meeting», 5571/04, Brussels, 27/01/04, extraído el 26/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/78835.pdf.

[870] Véase *Consejo de la UE*, «EU-Uzbekistan Cooperation Council, Sixth Meeting», Brussels, 5339/05, 01/02/05, extraído el 13/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/83521.pdf.

activa de Uzbekistán en la coalición contra el terrorismo. Asimismo la UE criticó la situación de los derechos humanos y de la democracia; por ejemplo, tras las elecciones legislativas celebradas en Uzbekistán en diciembre del 2004[871], pero se abstuvo de evaluar los limitados progresos alcanzados y de considerar otras opciones.

El segundo período en las relaciones entre la UE y Uzbekistán, entre el 2005 y el 2009, está marcado por la degradación de las relaciones y la adopción de las sanciones contra el país tras los incidentes de Andiján de mayo del 2005, y la presión de la UE para que se investigaran los hechos. Para empezar, el Consejo del 23 de mayo del 2005[872] condenó «con firmeza el uso excesivo, desproporcionado e indiscriminado de la fuerza en que al parecer habían incurrido las fuerzas de seguridad uzbekas», y «lamentó profundamente que las autoridades no hubieran respondido de manera adecuada a la petición de las Naciones Unidas de que se efectuara una investigación internacional independiente de los hechos ocurridos». El Consejo recordó además los compromisos adquiridos en el marco del acuerdo del AAC y en el seno de la OSCE y concluyó que, en función de la respuesta de las autoridades, estudiaría adoptar medidas al respecto. Así, el Consejo de 13 junio del 2005[873] anunció que examinaría «la suspensión parcial de los mecanismos de cooperación entre la UE y Uzbekistán, en particular aquellos elementos del AAC que no repercutieran de forma inmediata sobre la población uzbeka», e instaba a las autoridades uzbekas a reconsiderar su posición para finales de mes. Asimismo, el Consejo decidió nombrar a un representante especial de la UE para Asia Central[874] para «asumir un papel más activo en la región». Por su parte, el Parlamento Europeo (2005c) adoptó una resolución que denominaba los hechos de Andiján como «masacre», condenaba «el uso excesivo, brutal e indiscriminado de la fuerza», e instaba a las autoridades uzbekas a procesar a los responsables, y al Consejo y a la Comisión, a canalizar la ayuda europea solo a través de ONG independientes. Las autoridades uzbekas rechazaron las posiciones europeas y acusaron a la UE de tratar de «estigmatizar» al país[875].

Finalmente, el 3 de octubre del 2005[876], el Consejo adoptó sanciones tras la negativa de las autoridades uzbekas a permitir una investigación internacional independiente de los

[871] Véase *Consejo de la UE*, «La Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Uzbekistán (hecha pública en La Haya, el 27 de diciembre del 2004)», 5204/1/05 REV 1, Bruselas, 11/01/05, extraído el 13/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/83349.pdf.

[872] Véase la declaración completa en *Consejo de la UE,* «Comunicado de Prensa , Sesión N.º 2660 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 8817/05, Bruselas, 23-24/05/05, extraído el 14/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/85042.pdf.

[873] Véase *Consejo de la UE,* «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2668 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 9500/05, Luxemburgo, 13/06/05, extraído el 14/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/85442.pdf.

[874] El representante especial es el responsable de coordinar y realizar un seguimiento de la ejecución de las actividades europeas en la región y de proponer las mejoras que crea convenientes al Consejo.

[875] Entrevista 19, 23/04/13.

[876] El Consejo afirmó haber tomado esta decisión tras examinar los informes realizados de los hechos por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, por testigos presenciales y por el representante especial de la UE para Asia Central, tras su viaje a Uzbekistán en septiembre del 2005. Véase *Consejo de la UE,* «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2679 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 12515/05, Luxemburgo, 03/10/05, extraído el 17/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/86500.pdf. Previamente, el Consejo de 18 de julio del 2005 había condenado la negativa uzbeka a que se llevara a cabo una investigación independiente de los acontecimientos en Andiján, suscribiendo el aplazamiento de reuniones de los órganos del AAC —por ejemplo, el Subcomité de asuntos económicos previsto para 13 de julio—, e invitando al representante especial a viajar a la zona y analizar la conveniencia de revisar el Acuerdo. Asimismo, el Consejo decidió que todos los contactos ministeriales deberían incluir «mensajes inequívocos sobre la importancia del respeto de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos en Uzbekistán[876]», y que los órganos del Consejo comenzaran a

incidentes de Andiján, en particular restricciones a la entrada en la UE de personas del régimen que tuvieran responsabilidad directa en los incidentes de Andiján y un embargo del comercio de armas[877]. Además, el Consejo estipuló varias condiciones a tener en cuenta para suspender las sanciones, tales como (1) el desarrollo y resultado de los juicios de las personas detenidas por los incidentes de Andiján; (2) la realización de una investigación independiente de los incidentes, y (3) «cualquier acción que demostrara la buena voluntad de las autoridades uzbekas para adherirse a los principios de respeto de los derechos humanos, Estado de derecho y libertades fundamentales»[878]. Asimismo, el Consejo decidió suspender todas las reuniones técnicas del AAC y respaldar la propuesta de la Comisión de reorientar las ayudas del programa TACIS para la democratización y el apoyo de la sociedad civil. No obstante, la UE se abstuvo de romper las relaciones con Uzbekistán; por ejemplo, suspendiendo las reuniones a nivel político, y no incluyó en la lista de personas sancionadas al presidente ni al primer ministro del país[879]. La UE también dejó claro que estaba dispuesta a continuar el diálogo y encargó al representante especial que prosiguiera sus contactos con las autoridades uzbekas[880].

La presión europea dio cierto resultado porque el régimen se avino rápidamente a atender algunas de las demandas europeas (Portela, 2007, 2010)[881]. La UE siguió

---

estudiar la necesidad de adoptar medidas restrictivas. Véase *Consejo de la UE,* «Comunicado de Prensa , Sesión N.º 2675 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 10815/05, Bruselas, 18/07/05, extraído el 14/10/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/85862.pdf.

[877] La UE adoptó las sanciones o medidas restrictivas en noviembre del 2005 mediante una Posición Común y un Reglamento, tras los primeros veredictos de condena contra participantes en los incidentes de Andiján y la negativa de permitir una investigación independiente de los sucesos. Véanse *Consejo de la UE*, «Posición Común 2005/792/PESC del Consejo, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Uzbekistán», 10910/05, 28/10/05, finalmente adoptada el 14/11/05 y publicada en el DO L 299/05, p. 72, extraído el 17/10/11 de:
http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st10/st10910.es05.pdf, y «Reglamento (CE) N.º 1859/2005 del Consejo mediante el que se imponen a Uzbekistán determinadas medidas restrictivas», 13294/05, 08/11/05, finalmente adoptado el 14/11/05 y publicado en el DO L 299/05, p. 72, extraído el 17/10/11 de:
http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st13/st13294.es05.pdf.

[878] Véase *Consejo de la UE*, «Uzbekistán - El Consejo adopta medidas restrictivas», 14392/05, 14/11/05, extraído el 17/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/misc/86998.pdf. La lista incluye el nombre de cada una de las personas sancionadas y otra información como su función, fecha de nacimiento, número de pasaporte o documento de identidad, aunque en algunos casos la información disponible era muy limitada y solo incluía el nombre de la persona, su sexo y función, lo que dificulta su aplicación.

[879] La lista de personas sancionadas incluyó al ministro del Interior, al ministro de Defensa y al jefe de los Servicios de Seguridad, pero tan pronto como la UE aprobó las sanciones, salió a la luz que el ministro del Interior uzbeko estaba en Alemania recibiendo tratamiento contra un cáncer terminal, y con ello contraviniendo la medida. Las autoridades alemanas justificaron la situación alegando razones humanitarias, aunque está claro que se hallaban al tanto de que la lista final aprobada por el Consejo probablemente incluiría el nombre de este ministro. Alemania también rechazó las demandas de supervivientes de la masacre de Andiján, de Human Rights Watch y del relator especial de la ONU contra la Tortura de detener al ministro uzbeko por crímenes contra la humanidad (ICG, 2006a: 7-8 y 2006b: 3).

[880] Véase *Consejo de la UE,* «Comunicado de Prensa , Sesión N.º 2727 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», 9000/06 (Presse 125), Bruselas, 15/05/06, extraído el 17/10/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/89740.pdf.

[881] De hecho Portela (2007) (2010) considera que las sanciones fueron relativamente exitosas porque nunca antes un país había realizado concesiones unos meses después de la aprobación de las sanciones. Sin embargo, no está del todo claro que las decisiones del régimen de Karímov fueron en realidad «concesiones» propiamente dichas, o que su efectividad o impacto se desprendiera del «estigma» que conllevaba pertenecer al grupo de países sancionados, sino más bien «gestos» para justificar su levantamiento y la normalización de las relaciones bilaterales. Portela (2010) reconoce que el daño causado al régimen fue limitado —básicamente cuestionar su reputación a nivel internacional— porque de ninguna manera se vendieron armas al régimen uzbeko. El *Financial Times* calificó las sanciones en una editorial de «faltas de mordida» (en inglés «toothless»). Véase *Financial Times*, Editorial, «Greeting the leader of Uzbekistan», 24/01/11. Véase también *Parlement européen*, «Les sanctions européennes contre l'Ouzbékistan pas assez efficaces pour les euro-députés», Droits de l'homme, Commissions, Communiqué de presse, 01/03/07, extraído el 19/12/11 de:

manifestando su preocupación por la situación política de Uzbekistán[882], pero también fue revisando gradualmente las sanciones en respuesta a los avances alcanzados en materia de democratización y de derechos humanos, según se expone en la siguiente tabla:

Tabla 10.2. El levantamiento gradual de las sanciones de la UE contra Uzbekistán

Año	Adopción/Revisión de medidas	Razón UE / Respuesta de Uzbekistán
11/2005	Se adoptan sanciones contra Uzbekistán	No realizar una investigación de los incidentes de Andiján
11/2006	Se renuevan las sanciones, pero se levanta parcialmente la suspensión del AAC para permitir reuniones a nivel técnico	OSCE publica un informe crítico sobre la observación de los juicios de Andiján[883]. Uzbekistán anuncia que está dispuesta a organizar una reunión de expertos sobre los incidentes y otra sobre derechos humanos en el marco de la AAC
05/2007	Cuatro funcionarios salen de la lista de prohibición de entrada en la UE	Segunda reunión entre especialistas sobre los incidentes de Andiján en abril del 2007
11/2007	Se suspende la lista de prohibición de entrada en la UE	La celebración de rondas de conversaciones entre expertos sobre los incidentes de Andiján, la primera ronda del diálogo sobre derechos humanos y el compromiso de proseguirlo en el futuro, la liberación condicional de los defensores de los derechos humanos Umida Niazova y Gulbahor Turaeva, la abolición de la pena de muerte y la introducción del *habeas corpus* en el derecho del país. Para retirar las sanciones, la UE demandó permitir el funcionamiento sin restricciones de las ONG (y en particular Human Rights Watch), la liberación de los defensores de los derechos humanos, el acceso pleno y sin trabas de los organismos internacionales pertinentes a los presos y que se entablaran conversaciones efectivamente con los relatores especiales de la ONU

http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20070301IPR03724+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR;

[882] Véanse *Consejo de la UE,* «Comunicado de Prensa , Sesión No. 2759 del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros», 14681/06, Bruselas, 07/11/06, extraído el 18/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ecofin/91830.pdf; «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2789 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 6756/07, Bruselas, 05/03/07, extraído el 18/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st06/st06756.es07.pdf; «Comunicado de Prensa, Sesiones N.º 2795 y N.º 2796 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 8425/07, Luxemburgo, 23-24/04/07, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st08/st08425.es07.pdf. «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2800 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 9471/1/07 REV 1, Bruselas, 14-15/05/0707, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st09/st09471-re01.es07.pdf; «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2824 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», 13/11/07, Luxemburgo, 15-16/10/07, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st13/st13720.es07.pdf; «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2828 del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros», 14534/07, Bruselas, 13/11/07, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st14/st14534.es07.pdf; «Comunicado de Prensa, Sesiones N.º 2864 y 2865 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», 8619/08, Luxemburgo, 29/04/08, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st08/st08619.es08.pdf; «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2897 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 14137/08, Luxemburgo, 13/10/08, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st14/st14137.es08.pdf; «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2902 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Asuntos Generales», 15394/08, Bruselas, 10/11/08, extraído el 19/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/107000.pdf. «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2971 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 14658/09, Bruselas, 27/10/09, extraído el 20/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/111095.pdf.

[883] Véase *OSCE*, «Report from the OSCE/ODIHR Trial Monitoring in Uzbekistan - September/October 2005», 21/04/06, extraído el 17/10/11 de: http://www.osce.org/odihr/18840.

11/2008	Se levanta la lista de prohibición de entrada en la UE	Los progresos alcanzados en materia de derechos humanos, como la liberación de varios defensores de los derechos humanos, la celebración de un seminario sobre los medios de comunicación en Tashkent a principios de mes[884], la reanudación de las visitas de la Cruz Roja a las cárceles o la ratificación de varios convenios internacionales contra el trabajo de menores. La UE no levantó el embargo de armas, que prorrogó otros doce meses, y demandó mejoras en el ámbito de los derechos humanos, incluida la acreditación del nuevo director de Human Rights Watch
11/2009	Se levanta el embargo de armas	La UE afirmó que era conveniente eliminar las sanciones definitivamente «a fin de animar a los dirigentes uzbekos a que avanzaran en la mejora del Estado de derecho y la situación de los derechos humanos en el país», y recordó los avances realizados enumerados sucintamente en conclusiones previas del Consejo

Fuente: Elaboración propia y Emerson y Boonstra (eds., 2010: 70).

La decisión de suspender definitivamente las sanciones en el 2009 fue muy criticada por grupos defensores de los derechos humanos; entre otros, por Human Rights Watch y Amnistía Internacional[885]. Por su parte, la Presidencia sueca reconoció que la situación de los derechos humanos no era, efectivamente, satisfactoria, pero recordó que la decisión para mantener el embargo requería la unanimidad[886], dando a entender que en el Consejo no había consenso para reconducir las sanciones. La Comisión también apoyó el levantamiento completo de las sanciones, «porque el silencio y el no diálogo no habían servido para promover los derechos humanos en Uzbekistán[887]». El Parlamento Europeo —a pesar de su resolución de febrero del 2008[888], que apoyaba las sanciones— terminó por aceptar su

[884] Con todo, solo fueron invitadas ONG afines al régimen al seminario sobre la libertad de prensa. Véase *FRIDE*, «Defending Human Rights and Promoting Democracy – Euro-Atlantic approaches towards Turkmenistan and Uzbekistan», Activity Brief, 12/12/08, extraído el 27/11/11 de: http://www.fride.org/publication/541/defending-human-rights-and-promoting-democracy.
Le Soir también publicó un artículo muy crítico con la Comisión a propósito del seminario. Véase *Le Soir*, «Comment les Ouzbeks ont roulé l'Europe dans la farine», 12/06/08. En otro artículo en *International Herald Tribune*, la opositora y editora de uznews.net Galima Bukharbaeva también criticó duramente a la UE por querer justificar su objetivo de normalización mediante seminarios como el celebrado en Taskent sobre la libertad de prensa, que, por otra parte, fue cancelado varias veces. Véase *International Herald Tribune*, «Repression in Uzbekistan, The EU ticks a box», 13/10/08.

[885] Véase *BBC News*, «EU removes Uzbekistan arms block», 27/10/09. Radio Free Europe publicó una declaración de Amnistía Internacional que criticaba duramente la decisión del Consejo porque «si se levantaba el embargo de armas sin una investigación, la UE estaría haciendo burla de sus propias demandas y la única forma de presión sobre Uzbekistán desaparecería». Véanse *RadioFreeEurope*, «EU Lifts Uzbek Sanctions Despite Rights Concerns», 27/10/09; *International Herald Tribune*, «E.U. removes remaining sanctions on Uzbekistan», 28/10/09. Ya en 2007, ICG (2007) consideró que los avances en materia de derechos humanos no podían de ninguna manera remplazar la primera condición impuesta por la UE a la hora de aprobar las sanciones; esto es, la organización de una investigación internacional independiente sobre los hechos de Andiján, que no tuvo realmente lugar.

[886] Véase *Council of the EU*, «Summary of the debate on democracy building in external relations, held in Strasbourg on 20 October 2009», 14832/09, extraído el 09/11/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14832.en09.pdf.

[887] Véase *European Parliament*, «Minutes of the meeting of 15 February 2007, Delegation to the EU-Kazakhstan, EU-Kyrgyzstan and EU-Uzbekistan Parliamentary Cooperation Committees, and for the relations with Tajikistan, Turkmenistan and Mongolia», PE 383.695v01-00, p. 3, extraído el 19/12/11 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pv/654/654306/654306en.pdf.

[888] Véase *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de febrero de 2008, sobre una estrategia de la UE para Asia Central», P6_TA(2008)0059, extraído el 27/08/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0059+0+DOC+XML+V0//ES.

abrogación, y apoyó la política de compromiso europeo crítico, condicional y coherente con Uzbekistán adoptada por el Consejo[889].

Tras la suspensión definitiva de las sanciones, comenzó un tercer período en las relaciones entre la UE y Uzbekistán de normalización de las instancias de diálogo político y cooperación, aunque «de baja intensidad», puesto que la situación de los derechos humanos y de la democracia no ha mejorado y ambas partes no han desarrollado la cooperación sustancialmente. Por ejemplo, el Consejo adoptó el 25 de octubre del 2010 unas conclusiones sobre Uzbekistán[890] en las que hizo de nuevo un llamamiento a las autoridades uzbekas a realizar mejoras en los ámbitos de los derechos humanos y de la democracia, como la liberación de todos los defensores de estos derechos o garantizar la libertad de prensa y opinión, y saludó los progresos alcanzados en materia de cooperación, como la Iniciativa de Estado de Derecho, la gestión de fronteras y energía, o el papel cumplido y la ayuda humanitaria uzbeka durante los episodios de violencia étnica en el sur de Kirguistán. La UE también expresó su expectativa de que la futura apertura de su delegación en Tashkent sirviera para mejorar el diálogo y reforzar la cooperación entre las partes. Como señalan Ismailov y Jarábik (2009: 4), la UE sigue buscando aumentar su presencia en Uzbekistán pero no tiene instrumentos suficientes para tratar de influir y vincular al régimen hacia un cambio político[891]. Además, los países de Asia Central, como Uzbekistán, siguen recibiendo escasa atención del grupo competente del Consejo (COEST), generalmente más enfrascada en los asuntos relacionados con Rusia, Belarús o Ucrania[892].

10.3. Elementos de actuación por la democracia en Uzbekistán

10.3.1. Estrategia de influencia

Análisis estratégico nacional

La Comisión Europea no ha realizado propiamente un análisis estratégico nacional para Uzbekistán —como en el caso de otros países—, sino que elaboró una Estrategia de cooperación y de ayuda al desarrollo para Asia Central en el período 2007-2013, que incluyó un análisis esquemático de la situación política, económica y social, y de la agenda de reforma política propuesta por cada Gobierno de la región. En referencia a la situación política, la Estrategia señaló que los países eran regímenes autoritarios o democracias electorales —sin determinar cuáles—, y examinó la situación de la democracia de forma general, sosteniendo que los Gobiernos habían reforzado su control sobre los grupos de la oposición, la sociedad civil y los medios de comunicación como reacción a las revoluciones naranja o púrpura ocurridas en Ucrania y Georgia, y que habían justificado su actuación haciendo referencia a la lucha contra el terrorismo.

---

[889] Véase *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2011, sobre los progresos alcanzados en la aplicación de la Estrategia de la UE para Asia Central (2011/2008(INI))», P7_TA-PROV(2011)0588, extraído el 27/08/12 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0588+0+DOC+XML+V0//ES#def_1_5.

[890] Véase *Council of the EU*, «Conclusions on Uzbekistan, 3041st Foreign Affairs Council meeting», Luxembourg, 25/10/10, extraído el 20/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/117329.pdf.

[891] Entrevista 23, 05/07/13.

[892] La cobertura («air time») de Uzbekistán es reducida y pude describirse como un ejercicio de sensibilización («awareness rasing») más que de seguimiento regular. El grupo COEST cubre las relaciones exteriores de la UE con una zona geográfica muy amplia que incluye Rusia, Belarús, Ucrania, Moldavia, los países del Cáucaso y Asia Central. Entrevista 13, 08/03/13.

En el caso de Uzbekistán, la Estrategia analizó cumplidamente la situación política del país e hizo referencia a los abusos y a las violaciones generalizadas de los derechos humanos. Por ejemplo, afirmó que Uzbekistán había rechazado los llamamientos realizados por la comunidad internacional para llevar a cabo una investigación independiente de los incidentes de Andiján, que el funcionamiento del Parlamento no había mejorado, que las reformas en el área de justicia habían sido mínimas, y que la rendición de cuentas era problemática, aunque consideraba que la creación de un Parlamento bicameral podría ser un hecho positivo si este era capaz de funcionar con independencia del Ejecutivo. Por otra parte, el documento no realizó un análisis de composición del régimen y de lo que podría pasar tras la desaparición de Karímov. Los rumores y especulaciones sobre el estado de salud de Karímov (que nació en 1938), y las posibles luchas internas de poder entre sus potenciales sucesores han sido recurrentes (International Crisis Group, 2006a, 2007), e incluyen a la hija de Karímov, Gulnara Karímova que fue elegida viceministra de Asuntos Exteriores en el 2008 y es una de las empresarias más influyentes del país[893]; al magnate del gas y del acero Alisher Usmonov; al jefe del Servicio Nacional de Seguridad, Rustam Inoyatov, y al primer ministro Shavkat Mirziyoyev. No obstante, todos ellos han suscrito la política de control y represión de Karímov, y es difícil diferenciar entre duros y blandos dentro del régimen porque es muy cerrado y todavía prevalece una clase política tradicional, regida por clanes y familias con mentalidad soviética (Ismailov y Jarábik, 2009: 1).

Por otra parte, los partidos políticos de la oposición y medios ajenos al régimen sufren un control férreo, y sus actuaciones están restringidas y reprimidas, incluso mediante masivos encarcelamientos arbitrarios (Emerson y Boonstra, eds., 2010: 15) y el uso sistemático de la tortura[894]. La represión de tantos años ha frustrado los intentos de la oposición de organizarse y la posibilidad de que surja una personalidad suficientemente capaz de desafiar al régimen con garantías de éxito, porque la mayoría de los oponentes viven en el exilio (EIU, 2011a: 4). La eliminación de la oposición política también ha conseguido que los islamistas parezcan la única oposición posible (Emerson y Boonstra, eds., 2010: 30). Por añadidura, las organizaciones no gubernamentales están fragmentadas, controladas o vigiladas estrechamente por el régimen, y la financiación desde el exterior está restringida (Emerson y Boonstra, eds., 2010: 15). Los periodistas se encuentran, además, entre los grupos de disidentes más perseguidos[895], la autocensura es la norma, las imprentas son propiedad del Estado, y el régimen ha expulsado a medios extranjeros como la BBC, Deutsche Welle o Radio Free Europe-Radio Liberty (ICG, 2007: 11) (Emerson y Boonstra, eds., 2010: 14) (U.S. Department

[893] Entre los negocios de Gulnara Karímova, cabe destacar la presidencia de la empresa de telefonía móvil Uzdunrobita y la compañía Zeromax, registrada en Suiza, que participaba en varias empresas compartidas en los sectores de hidrocarburos, oro y textiles. Gulnara se ha convertido en una de las 10 mujeres más ricas de Suiza y ha sido también embajadora de Uzbekistán en España. Véanse International Crisis Group (2007: 5-6); *EL PAÍS*, «Princesas y dictadores», 31/07/10, y «Reinos de Taifas Nacidos de la URSS», 05/09/11; *El Mundo*, «Embajadora sin desfile», 12/09/11.

[894] La UE ha apoyado los trabajos del relator especial de la Comisión de la ONU contra la tortura, que ha visitado Uzbekistán varias veces y denunciado el uso sistematico de la tortura en Uzbekistán, por ejemplo en su visita de 2003, y más adelante, en noviembre del 2007, afirmando que la situación no había cambiado y que seguía siendo rutinaria (ICG, 2007: 7).

[895] Uno de los ejemplos más ilustrativos de la persecución de periodistas fue el asesinato del periódico independiente uzbeko Alisher Saipov en Kirguistán, que había criticado duramente al régimen de Karímov. Según la oposición uzbeka el asesinato, que aún no ha sido aclarado, fue llevado a cabo por los servicios de seguridad de Karímov. Otro caso destacable fue la condena a 10 años del periodista Solidzhon Abdurakhmanov por tráfico de drogas —cargos que siempre denunció como falsos—, justo días antes de que la UE hubiera levantado parcialmente las sanciones. Véase Toralieva, G. en *EUCAM Policy Brief*, «The EU's approach to the development of mass media in Central Asia», N.º 6, June 2009, extraído el 27/11/11 de: http://aei.pitt.edu/11480/1/1879.pdf.

of State, 2011b). Asimismo, el uso del Internet está muy vigilado y limitado por la agencia estatal *UzPak*[896], y en el 2009 solo el 16,9 % de la población tenía acceso a Internet[897].

El diálogo político y actividad de los actores europeos más relevantes

Uzbekistán se considera «primus inter pares» entre los países de Asia Central y el diálogo político con la UE, y en particular «la relación entre élites y estatus social» que para sus dirigentes representa, es una expresión manifiesta de dicho liderazgo[898]. La UE y Uzbekistán han mantenido un diálogo político regular con las autoridades uzbekas mediante los instrumentos establecidos por el AAC, principalmente el Consejo ministerial que se ha reunido anualmente —salvo en el 2007— incluso durante el período de sanciones del 2006 al 2009[899]. En general, la UE ha aplicado el enfoque de compromiso crítico y condicional, expresando su predisposición a desarrollar las relaciones y vínculos si Uzbekistán intensificaba sus esfuerzos para cumplir con las normas internacionales de democracia, Estado de derecho y derechos humanos. Por otra parte, la UE ha denunciado la situación de los derechos humanos y de la democracia, incluida la situación de los presos políticos, y ha demandado su liberación, citándolos por su nombre y apellidos —como en el caso de Belarús—para evitar cualquier equívoco[900]. La UE y Uzbekistán también han mantenido

[896] Toralieva (2009). *op. cit*.
[897] Véanse los datos en *The World Bank*, «Table, Internet Users per 100», extraído el 06/10/11 de: http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2.
[898] Entrevista 19, 23/04/13 y Entrevista 23, 05/07/13.
[899] Ya que la lista de personas sancionadas no incluyó a los principales dirigentes del país, como hizo en el caso de Belarús, ni se anularon las reuniones a nivel ministerial. Véanse *Consejo de la UE*, «Primera Reunión del Consejo de Cooperación entre la Unión Europea y la República de Uzbekistán», 10848/99, Bruselas, 13/09/99, extraído el 26/10/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/10848.ES9.htm;
«Segunda Reunión del Consejo de Cooperación entre la Unión Europea y la República de Uzbekistán», 5507/01, Bruselas, 23/01/01, extraído el 26/10/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/05507.es1.html;
«Third Meeting of the Cooperation Council between the European Union and Uzbekistan», 5734/02, Brussels, 29/01/02, extraído el 26/10/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/DOC.69169.pdf;
«Fourth Meeting of the Cooperation Council between the European Union and Uzbekistan», 5399/03, Brussels, 27/01/03, extraído el 26/10/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/74259.pdf;
«EU-Uzbekistan Cooperation Council, Fifth Meeting», 5571/04, Brussels, 27/01/04, extraído el 26/10/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/78835.pdf;
«EU-Uzbekistan Cooperation Council, Sixth Meeting», Brussels, 5339/05, 01/02/05, extraído el 13/10/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/83521.pdf;
«EU-Uzbekistan Cooperation Council, Seventh Meeting», 14947/06, Brussels, 08/11/06, extraído el 18/10/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/91549.pdf;
«Eighth Meeting of the Cooperation Council between the European Union and the Republic of Uzbekistan», Brussels, 13085/08, 16/09/08, extraído el 28/08/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Uzbekistan102762.pdf.
«Ninth Meeting of the Cooperation Council between the European Union and the Republic of Uzbekistan», Brussels, 13279/09,14/09/09, extraído el 20/10/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/110087.pdf;
«Tenth Ninth Meeting of the Cooperation Council between the European Union and the Republic of Uzbekistan», UE-UZ 4503/11, Brussels, 14/11/11, extraído el 28/08/12 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126063.pdf.
[900] Por ejemplo, tras los hechos de Andiján, la UE expresó su preocupación sobre la suerte de Elena Urlaeva, Sanjar Umarov, Mukhtabar Tojibaeva o Saidjahon Zainabitdinov, y demandó que fueran tratados de acuerdo con las normas internacionales y «que se les permitiera tener pleno acceso a sus abogados, sus familias y a aquellas personas que se preocupaban por su salud». Véase *Consejo de la UE*, «Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre la situación de los derechos humanos en Uzbekistán», 14060/05, 08/11/05, extraído el 13/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/86886.pdf. En mayo del

reuniones durante las cumbres de la UE con los países de Asia Central. Por ejemplo, el ministro uzbeko de Asuntos Exteriores participó en la conferencia UE-Asia Central de noviembre del 2008[901] que presentó la Iniciativa para el Estado de Derecho, y en la conferencia de septiembre del 2009[902] sobre la seguridad regional, la gestión de fronteras, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas. En estas reuniones la seguridad y la estabilidad han sido los temas centrales, y la UE ha subrayado la importancia del respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho para la estabilidad social y el desarrollo económico, pero la necesidad de democratización no ha sido un tema de discusión específico.

La UE y Uzbekistán han mantenido asimismo reuniones a nivel técnico en el marco del AAC y de la Estrategia para Asia Central. Entre ellas, cabe destacar el diálogo sobre derechos humanos que la UE exigió para normalizar las relaciones bilaterales[903]. No obstante, como señalan Emerson y Boonstra (eds., 2010: 68), estos diálogos han sido complicados porque Uzbekistán aborda los problemas de forma «simétrica», sacando a relucir como respuesta los problemas propios de la UE, como el trato de las minorías (por ejemplo, las minorías rusas en los países bálticos) o la islamofobia, sin reconocer las deficiencias manifiestas de su sistema de protección de derechos[904].

En el marco del diálogo político es necesario también mencionar el papel ejercido por el representante especial de la UE para Asia Central, que coordina la actuación de la UE en la región y, con la Comisión Europea, la ejecución de la Estrategia Europea para Asia Central. Con relación a la democratización, el Consejo fijó entre sus responsabilidades «contribuir al

---

2007 el Consejo instó a liberar a Umida Niazova y a Gulbahor Turaeva y en octubre del 2007 valoró positivamente su liberación. Véanse *Consejo de la UE,* «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2800 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 9471/1/07 REV 1, Bruselas, 14-15/05/0707, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st09/st09471-re01.es07.pdf, y «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2824 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», 13/11/07, Luxemburgo, 15-16/10/07, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st13/st13720.es07.pdf. Véase también la declaración de la Presidencia de 10 de junio del 2008 en la que se congratulaba de la liberación provisional de la defensora de los derechos humanos Moutabar Tadjibaeva, en *Consejo de la UE,* «Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la liberación por las autoridades uzbekas de la defensora de los derechos humanos Dª Moutabar Tadjibaeva», 10527/08, 10/06/08, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st10/st10527.es08.pdf. Además, la UE también ha demandado en repetidas ocasiones que Uzbekistán permita operar a Human Rights Watch en el país. Véase *Consejo de la UE*, «Statement by the spokesperson of High Representative Catherine Ashton on the closure of Human Rights Watch Office in Uzbekistan», A 233/11, Brussels, 15/06/11, extraído el 20/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122723.pdf.

[901] Véase *Consejo de la UE*, «EU-Central Asia Ministerial Conference, "Rule of Law - Cornerstone of Development"», 16513/08, 28/11/08, extraído el19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16513.en08.pdf. Dos días antes el ministro uzbeko de Asuntos Exteriores, Vladimir Norov, se reunió en Bruselas con el alto representante de la UE, Javier Solana. Véase *Javier Solana*, «EU High Representative for the CFSP, today met Vladimir NOROV, Minister of Foreign Affairs of Uzbekistan», Brussels, 16 September 2008, S307/08, extraído el 19/12/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/declarations/102807.pdf.

[902] Véase *Consejo de la UE*, «Presidency press release, EU-Central Asia Ministerial Conference», Brussels, 15/09/09, extraído el 20/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/110131.pdf.

[903] Por ejemplo, el 7 de mayo del 2010, ambos celebraron una reunión del diálogo sobre los derechos humanos que la UE calificó de «abierto y constructivo» y en el que inquirió sobre la situación de varias personas «afectadas» tras los incidentes de Andiján[903]. Véase *Council of the UE*, «The European Union - Uzbekistan human rights dialogue», 9540/10, 07/05/10, extraído el 20/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114260.pdf. Véase también *Consejo de la UE*, «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2789 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores», 6756/07, Bruselas, 05/03/07, extraído el 18/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st06/st06756.es07.pdf.

[904] Entrevista 23, 05/07/13.

fortalecimiento de la estabilidad y la cooperación entre los países de la región y contribuir al fortalecimiento de la democracia, del Estado de derecho, de la buena gobernanza y del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en Asia Central»[905]. Sin embargo, la labor del representante no es ejecutiva[906], por ejemplo no tiene responsabilidad sobre las actividades y operaciones de la Comisión, como tampoco ha tenido el representante especial para Myanmar, y ha sido criticado por grupos defensores de los derechos humanos por haberse postulado claramente a favor de levantar las sanciones contra Uzbekistán, y por su falta de disposición a mantener encuentros con ellos antes de reunirse con los gobiernos de la región (Emerson y Boonstra, eds., 2010: 65)[907].

La Comisión también ha secundado la política de «compromiso crítico» e impulsado el diálogo con las autoridades uzbekas, adhiriéndose a los argumentos de los Estados miembros que, como Alemania, abogaron por levantar las sanciones para desarrollar sin trabas la política de vinculación europea establecida por el AAC y la Estrategia europea para Asia Central. En este sentido, cabe destacar como ejemplo ilustrativo de la posición de la Comisión la «reunión de trabajo» del presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, con el presidente Karímov en Bruselas el 24 de enero del 2011[908], en la que el primero expuso mediante un comunicado —porque no hubo conferencia de prensa conjunta, como es habitual en estos encuentros— la postura habitual de la Comisión a favor del diálogo con los países autoritarios. En particular Durão Barroso afirmó:

> «La Unión Europea sigue una política de compromiso crítico, condicional y amplio con Uzbekistán. He planteado todas las preocupaciones principales de Europa, en especial las relativas a los derechos humanos y las libertades fundamentales, que están en la médula de la política exterior de la UE. Creo que a través de un diálogo franco, de tú a tú, y no con una política de silla vacía, podemos promover más eficazmente la política unánime de la UE de vinculación»[909].

---

[905] Véase *Consejo de la UE*, «Representantes especiales de la UE - Prórroga de los mandatos - Nuevo Representante para Asia Central», 11595/1/05 REV 1, 02/08/05, extraído el 14/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/misc/85981.pdf.

[906] Entrevista 19, 23/04/13 y Entrevista 23, 05/07/13.

[907] También se convirtió en el representante europeo en las negociaciones de paz entre Georgia y Rusia, lo que complicó aun más su labor dados los numerosos países y problemas que cubre (*ibíd.*).

[908] El presidente Karímov no se reunió ni con el presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, ni con el rey de Bélgica, como suelen hacer los jefes de Estado y de Gobierno en sus visitas a Bélgica. Véanse *Financial Times*, «West marks Karimov rehabilitation», 24/01/11, y *EL PAÍS*, «Europa recibe al dictador uzbeko con la alfombra roja», 25/01/11.

[909] Véase *Comisión Europea*, «Statement of European Commission President José Manuel Durão Barroso following his meeting with the President of Uzbekistan Islam Karímov», MEMO/11/40, 24/01/11, extraído el 09/11/11 de: http://europa.eu/rapid/pressReleasesActioN.ºdo?reference=MEMO/11/40&type=HTML. La reunión entre Barroso y Karímov tuvo mucha repercusión y fue muy criticada. Human Rights Watch publicó una carta abierta que censuraba dicho encuentro, y su informe anual sobre los derechos humanos del 2011, que denunció precisamente el mal uso del diálogo y de la cooperación y la política complaciente de la UE y la ONU con las dictaduras. En esta línea, Schmitz y Somfalvy (2011: 4) señalaron que para Karímov el encuentro fue una muestra de legitimación, por lo menos a nivel doméstico, y de agradecimiento por la cooperación que Uzbekistán prestaba a Occidente en su campaña en Afganistán. En cualquier caso, el presidente Durão Barroso no aceptó la invitación de Karímov para visitar Thaskent, indicando pues a sus interlocutores uzbekos que la situacioón política en el país no lo permitía. Véanse *La Stampa*, «Il tirano uzbeko a Bruxelles con tutti gli onori», 24/01/11; *Financial Times*, «West marks Karimov rehabilitation» y «Greeting the leader of Uzbekistan», 24/01/11; *International Herald Tribune*, «E.U. welcomes Uzbek leader, but stands firm on rights abuses», 25/01/11; *Irish Times*, «EU criticised over dealings with repressive regimes», 25/01/11; *The Guardian*, «Why does the EU give credibility to such dictators as Islam Karimov?», 26/01/11; *EL PAÍS*, «La UE es demasiado permisiva con los regímenes represores, según Human Rights Watch», 24/01/11; *El Mundo*, «UE: mucho diálogo, pocas consecuencias», 25/01/11; *Le Soir*, «Complaisance avec les tyrans», 25/01/11. Véase también Véanse *Human*

El presidente Durão Barroso también evocó la situación de los defensores de los derechos humanos Kholdorov, Kholjigitov y Formonov e hizo un llamamiento a favor de la liberación de todos los prisioneros políticos y de conciencia. Por su parte, «el presidente Karímov se comprometió a seguir profundizando las reformas democráticas en el país»[910]. Meses después, el representante especial de la UE en Asia Central destacó los dos resultados principales de la reunión: primero, un acuerdo para abrir una delegación de la UE en Uzbekistán —«porque si la UE quiere tener impacto en el país debe estar representada sobre el terreno»—, y segundo, un memorando de entendimiento en cuestiones de energía, que permite a Uzbekistán diversificar sus exportaciones y desarrollar una asociación con la UE a largo plazo[911].

Por lo que respecta al Parlamento Europeo, el papel normativo que ha desempeñado es similar al de los otros casos estudiados; ha denunciado el autoritarismo del régimen de Karímov[912], recordado la situación de los presos políticos, incluso antes de la matanza de Andiján, y criticando al Consejo por no actuar suficientemente[913]. No obstante, los debates en el Parlamento han reflejado las posiciones del Consejo y de la Comisión, cuya política ha finalmente suscrito[914], aunque haya seguido denunciando la situación de los derechos humanos y abogando por la liberación de los presos políticos (Parlamento Europeo, 2008, 2011).

Rights Watch, «Letter to European Commission President Barroso on Uzbek President Islam Karímov's Visit to Brussels», 19/01/11, extraído el 09/11/11 de: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Letter%20to%20European%20Commission%20President%20Barroso%20re%20Uzbekistan-Karímov%20visit%20to%20brussels.pdf, y «World Report 2011», 24/01/11, extraído el 09/11/11 de: http://www.hrw.org/world-report-2011. También cabe señalar que la visita de Karímov a Bruselas fue inicialmente organizada para reunirse con el secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, y discutir sobre el apoyo logístico que ofrece Uzbekistán para la misión en Afganistán, y solo después se organizó el encuentro con Durão Barroso. Véase *EURASIANET.org*, «Uzbekistan: Karímov's Visit to Brussels Was NATO's Idea», 20/01/11.

[910] *EUobserver.com*, «Uzbek massacre hangs over Barroso-Karímov meeting», 18/01/11.

[911] Véase entrevista con Pierre Morel, EU Special Representative for Central Asia, en «Security and development - key in new EUCAM programme», *EUCAM Watch,* N.º 8, June 2011, extraído el 05/12/11 de: http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Newsletters/EUCAM-Watch-8.pdf.

[912] Por ejemplo, el presidente del Parlamento Europeo Jerzy Buzek ha denunciado la decisión del Tribunal Supremo de Uzbekistán de admitir el cierre de la oficina de Human Rights Watch tras más de 15 años de operaciones en el país. Véase *Jerzy Busek*, «Statement on Closure of Human Rights Watch office in Uzbekistan», 16/06/11, extraído el 16/12/11 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/dcas/dcas_20110621_1700.htm.

[913] Entrevista 19, 23/04/13. Véase, por ejemplo, la pregunta parlamentaria de Bart Staes (VERT-ALE) a la Comisión sobre los presos políticos en Uzbekistán, E-3573/01, 08/01/02, y la respuesta del antiguo comisario Patten en nombre de la Comisión, 18/02/02, en la que responde que la Comisión plantea la situación de los presos políticos y de los derechos humanos en sus reuniones con el Gobierno de Uzbekistán, en Diario Oficial C, N.º 172 E, 18/07/02, p. 92.

[914] Los debates anteriores a la aprobación de la resolución de noviembre del 2006 mostraron claramente las divisiones entre los grupos socialistas y verdes por renovar y ampliar las sanciones contra Uzbekistán, y los grupos populares y comunistas favorables a levantarlas y promover una estrategia de vinculación con el régimen de Karímov (ICG, 2006b: 4). Al final, la resolución del Parlamento de noviembre del 2007 señaló que el «Gobierno uzbeko no había cumplido todas las condiciones establecidas por el Consejo» cuando se aplicaron las sanciones y que estas no habían dado resultados «positivos», pero saludó la disposición de las autoridades uzbekas a dialogar con la UE sobre los derechos humanos, y apoyó la decisión del Consejo de levantar por un período de seis meses la prohibición de visados a varios funcionarios uzbekos «con objeto de alentar a las autoridades uzbekas a que siguieran adoptando medidas decididas para mejorar la situación de los derechos humanos». Véanse *Parlamento Europeo*, «Resolución del Parlamento Europeo sobre Uzbekistán del 26 de octubre de 2006», P6_TA(2006)0467, Diario Oficial C, N.º 313 E/466, 20/12/06, extraído el 18/01/12 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:313E:0466:0468:ES:PDF; y «Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2007 sobre Uzbekistán», P6_TA(2007)0543, Diario Oficial C, N.º 282 E/478, 06/11/08, extraído el 04/11/11 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:282E:0479:0479:ES:PDF.

Asimismo, el Parlamento ha establecido una delegación parlamentaria para Asia Central y Mongolia y una Comisión de Cooperación Parlamentaria entre la UE y Uzbekistán[915], que sirven para fomentar el diálogo entre parlamentarios, y con el representante especial para Asia Central, expertos y representantes de la Comisión, del Consejo, de Uzbekistán, o de la sociedad civil, supervisar la aplicación del AAC y formular recomendaciones al Consejo y a la Comisión. En estas reuniones los parlamentarios europeos tampoco han dudado en criticar la situación política de Uzbekistán y las autoridades uzbekas han demandado respeto mutuo y rechazado las presiones contra el Gobierno del país[916].

Con relación a la posición mantenida por los Estados miembros, Alemania ha sido el principal impulsor de la Estrategia para Asia Central —adoptada durante su presidencia del Consejo en junio del 2007—, el principal valedor de Uzbekistán en la UE[917] y un actor clave para la suspensión y el levantamiento de las sanciones[918]. Por ejemplo durante el período de sanciones Alemania envió a su ministro de Asuntos Exteriores y a varias delegaciones gubernamentales a Tashkent, mantuvo su base militar para operar en Afganistán en la ciudad uzbeka de Termez, y su ejército formó a oficiales uzbekos en Alemania[919]. En cambio,

---

[915] Por ejemplo, con el embajador uzbeko para la UE. Véase *European Parliament*, «Minutes of the meeting of 20 January 2005, Delegation to the EU-Kazakhstan, EU-Kyrgyzstan and EU-Uzbekistan Parliamentary Cooperation Committees, and for the relations with Tajikistan, Turkmenistan and Mongolia», PE 356.179, extraído el 19/12/11 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pv/556/556964/556964eN.ºpdf. La Delegación también ha discutido sobre la masacre de Andiján y visitado varias veces Uzbekistán. Véase «Minutes of the meeting of 24 May 2005, Delegation to the EU-Kazakhstan, EU-Kyrgyzstan and EU-Uzbekistan Parliamentary Cooperation Committees, and for the relations with Tajikistan, Turkmenistan and Mongolia», PE 358.827, extraído el 19/12/11 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pv/568/568712/568712eN.ºpdf. Véase más información sobre los trabajos de la Delegación en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/dcas/dcas_meetinglist.htm y http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/dcas/dcas_7leg_meetinglist.htm#

[916] Véanse *European Parliament*, «Minutes of the meeting of 23 January 2007, Delegation to the EU-Kazakhstan, EU-Kyrgyzstan and EU-Uzbekistan Parliamentary Cooperation Committees, and for the relations with Tajikistan, Turkmenistan and Mongolia», PE 38.672v01-00, extraído el 19/12/11 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pv/650/650041/650041eN.ºpdf; «Draft Minutes, Parliamentary Cooperation Committee, Republic of Uzbekistan - European Union, Sixth Meeting», Minutes of meeting of 15 February 2007, Thaskent, extraído el 19/12/11 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/dcas20081104_02/dcas20081104_02eN.ºpdf, y «Minutes, Parliamentary Cooperation Committee, Republic of Uzbekistan - European Union, Seventh Meeting», Brussels, 4-5/11/08, extraído el 16/12/11 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dcas/pv/810/810562/810562eN.ºpdf.

[917] Uzbekistán considera a Alemania su socio más importante en la UE, y es su principal donante europeo y el tercero en total detrás de Japón y EE.UU. Véase *Germany, Federal Foreign Office*, «Foreign & European Policy, Bilateral Relations, Uzbekistán», extraído el 14/09/12 de: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes/Usbekistan_node.html, y *OECD*, «Uzbekistan - Official Development Assistance, (OEDC/DAC Data)», Beneficiary View, 13/04/11, extraído el 14/09/12 de: http://www.aidflows.org/.

[918] Tan pronto fueron adoptadas, Alemania abogó para que las sanciones fueran suprimidas o reducidas lo antes posible, y participó activamente en la formalización y justificación legal de la suspensión de sanciones como etapa intermedia previa al levantamiento completo de las sanciones. Entrevista 19, 23/04/13. Véanse también ICG (2007); Boonstra (2010). *EurasiaNet.org*, «Uzbekistan Surprised by EU Move to Extend Sanction», 13/11/06; *EL PAÍS SEMANAL*, «Entrevista a Kenneth Roth, Director Ejecutivo de Human Rights Watch», 07/12/08; *International Herald Tribune*, «E.U. removes remaining sanctions on Uzbekistan», 28/10/09; *EurpeanVoice.com*, «The high price of five years of forgetting», 29/04/10.

[919] Rico Isaacs considera que Alemania apostó por desplegar un nuevo tipo de política de *Ostpolitik*, de diálogo, colaboración y cooperación, esto es de vinculación, en aras de desarrollar confianza con las autoridades uzbekas y poder dialogar con estas sobre derechos humanos y buena gobernanza. Véase Isaacs, R. en *EUCAM Policy Brief*, «The EU's Rule of Law Initiative in Central Asia», N.º 9, 2009, extraído el 25/11/11 de:

Holanda y el Reino Unido —cuyo embajador en Tashkent, Craig Murray[920], tuvo que abandonar el país tras denunciar la represión del régimen de Karímov— fueron más críticos y abogaron por su mantenimiento mientras no se produjeran avances en materia de derechos humanos. Sin embargo, tan pronto como la UE adoptó las sanciones contra Uzbekistán, los Estados miembros y el país buscaron vías para trascender las sanciones y normalizar sus relaciones, una vez constatado que las demandas europeas no eran aceptables para Uzbekistán, y que la presión o influencia de la UE en él no iba a dar mayores resultados[921]. La UE tampoco rompió en ningún momento el diálogo, y las Presidencias sueca y alemana de la UE y el representante especial visitaron Uzbekistán antes del levantamiento parcial de las sanciones para manifestar al régimen uzbeko la «constelación favorable de condiciones positivas», como podían ser la predisposición de las Presidencias vigentes de la UE a levantar las sanciones si el régimen hacía gestos que permitieran justificar dicho levantamiento (Portela 2010: 79-82).

En suma, a pesar de haber normalizado sus relaciones y establecido un diálogo regular, la UE ha ejercido una presión diplomática para la democratización de baja intensidad y, excepto la liberación de los presos políticos y mejoras en los derechos humanos, como en el caso cubano, los resultados obtenidos han sido deficientes. Además la UE ha promovido un concepto de democracia muy superficial, centrada en cuestiones contextuales más que políticas, mientras que las cuestiones de seguridad y estabilidad regional han dominado la agenda bilateral (Bossuyt y Kubicek, 2011: 639).

10.3.2. La estrategia de vinculación

El desarrollo económico y las relaciones comerciales

La economía uzbeka sigue siendo, tras su independencia, mayoritariamente una economía de transición y agrícola (el 44 % de la población activa vive de la agricultura), con numerosos controles estatales y dificultades para los inversores extranjeros, tasas de imposición muy altas y excesiva reglamentación y control de capitales[922] (EIU, 2011: 6). Pese a ello, la economía ha logrado crecer un 113 % en la última década gracias a los altos precios de las materias primas que representan la base de sus exportaciones —principalmente algodón, oro, uranio y gas natural—, aunque los ingresos han ido generalmente a parar a manos de un pequeño círculo de allegados al presidente, mientras que el 25 % de la población vive bajo el umbral de la pobreza (*International Crisis Group*, 2006a: 2 y 2006b: 9). El país se encuentra en el puesto 102 del índice de desarrollo humano de la ONU —en el grupo de naciones con desarrollo medio— y su PIB por habitante en el 2010 era aproximadamente de 3.000 dólares[923]. Asimismo, entre tres y cinco millones de uzbekos trabajan en el extranjero, lo que representa, como en el caso de Cuba, una fuente de divisas indispensable para la economía del país (U.S. Department of State, 2011b).

---

http://aei.pitt.edu/11483/1/1898.pdf. Véase también *EurpeanVoice.com*, «The high price of five years of forgetting», 29/04/10.

[920] El embajador, que fue finalmente enviado de vuelta al Reino Unido en octubre del 2004, escribió un libro sobre su experiencia en Uzbekistán: «Murder in Samarkland, A British Ambassador's Controversial Defiance of Tyranny in the War on Terror», 2006.

[921] Por ejemplo, tras las dos reuniones de «expertos» celebradas en diciembre del 2006 y abril del 2007, en las que Uzbekistán consideró los incidentes de Andiján como un caso de terrorismo islámico ya «cerrado» y rechazó cualquier investigación adicional. Véase *EU Observer*, «EU Ministers to shy away from praising Uzbekistan», 18/04/07, citado en ICG (2007: 13).

[922] Uzbekistán obtuvo la posición 150 de 183 países en la lista «Doing Business» del 2011 del Banco Mundial. Véase Central Asia Study Group (2011).

[923] PIB en paridad de poder de compra. Véanse los datos en *PNUD*, «Informe sobre el Desarrollo Humano 2010», 04/11/10, extraído el 20/07/11 de: http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/capitulos/es/.

Con relación a los principales socios comerciales de Uzbekistán, la UE ha sido el tercer socio comercial en el 2010, con el 15,6 % del volumen total; detrás de Rusia, con el 22,5 %, y China, con el 17,3 %[924]. La posición de la UE mejora teniendo en cuenta las importaciones que realiza Uzbekistán, y ocupa el segundo puesto con el 20,5 %, de nuevo por detrás de Rusia, con el 21,4 %. En cambio, la UE fue solo el quinto socio comercial en el apartado de exportaciones, con el 8,2 %, por detrás de Rusia, con el 24,1 %; China, con el 20,5 %; Turquía, con el 13,7 %, y Bangladés con el 9 %. La UE ha tratado de fomentar el comercio ofreciendo tarifas arancelarias preferenciales del SGP[925]. Esta ventaja comercial beneficia en particular a sus exportaciones de algodón, pero las repetidas denuncias por la explotación infantil y trabajos forzados investigandas por la OIT puede conllevar que la UE tenga que retirar dicha ventaja, como ya ha sido en los casos de Belarús y Myanmar por la violación de los derechos humanos[926]. La UE y Uzbekistán han firmado también varios acuerdos comerciales en materia textil[927] y otro de cooperación en energía atómica en el 2003[928]. Sin embargo, el comercio entre Uzbekistán y la UE es deficitario para el país, del orden de 900 millones de euros en el 2010, y Uzbekistán ocupa solamente el puesto 86 entre todos los socios comerciales de la UE, con un 0,1 % de las exportaciones totales de la UE. Así todo, el comercio de Uzbekistán con sus primeros seis socios comerciales en el 2010 fue el siguiente:

Tabla 10.3. Volumen comercial de Uzbekistán con sus principales socios

Comercio total	Mill. €	%	Exportaciones	Mill. €	%	Importaciones	Mill. €	%
Rusia	2.430,6	22,5	Rusia	1.047,8	24,1	Rusia	1.382,8	21,4
China	1.868,6	17,3	China	889,7	20,5	EU27	1.321,5	20,5
EU27	1.677,6	15,6	Turquía	593,1	13,7	Corea del Sur	1.195,5	18,5
Corea del Sur	1.210,6	11,2	Bangladés	391,1	9,0	China	978,9	15,2
Turquía	828,0	7,7	EU27	356,1	8,2	Kazajistán	372,5	5,8
Kazajistán	720,8	6,7	Kazajistán	348,3	8,0	Turquía	234,9	3,6

Fuente: Uzbekistan's Trade with Main Partners (2010), DG Trade, European Commission, 2012[929].

[924] Véanse las estadísticas comerciales de la UE y Uzbekistán del 2010, extraído el 29/08/12 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113461.pdf.

[925] Y de hecho, en el 2011 se convirtió en el segundo socio comercial de Uzbekistán, ligeramente por delante de China con el mismo porcentaje de volumen comercial total (13,7 %). Véase las estadísticas comerciales de la UE y Uzbekistán de 2011, extraído el 19/04/13 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113461.pdf.

[926] Uzbekistán es el sexto productor y tercer exportador mundial de algodón y la industria, que genera más de 1.000 millones de euros al año, ha sido denunciada y duramente criticada por estar basada en un sistema estatal de trabajo forzado y en la que participan cientos de miles de niños. Véase *EUCAM Watch*, «Harvesting the White Gold, Check your sweater», N.º 9, September 2011, extraído el 05/12/11 de: http://www.fride.org/download/EUCAM_Watch9.pdf. Véase más información sobre la OIT y la cuestión del trabajo infantil en Uzbekistán en: http://www.ilo.org/ipec/Regionsandcountries/europe-and-central-asia/Uzbekistan/lang--en/index.htm.

[927] Véase *Consejo de la UE*, «1878. Consejo - Asuntos Generales», 10922/95, Luxemburgo, 31/10/95, extraído el 27/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/028g0036.htm.

[928] Véase *Consejo de la UE*, «Cooperación con Uzbekistán en el ámbito de la energía nuclear, Sesión N.º 2525 del Consejo - Competitividad - Mercado Interior, Industria e Investigación», 12339/03, Bruselas, 22/09/03, extraído el 27/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/intm/77455.pdf.

[929] Véanse las estadísticas comerciales de Uzbekistán en el 2010 en *European Commission*, «Uzbekistan», DG Trade, 21/03/12, extraído el 18/10/12 de:

La vinculación comercial de Uzbekistán con la UE es, por lo tanto, menos significativa que con Rusia y cada vez más con China, y las posibilidades de crecimiento son moderadas, incluso en el sector del gas[930]. En tal sentido, Melvin y Boonstra (2008: 5) y Denison (2009: 3 y 5) cuestionan la posible aportación del gas de Asia Central a la diversificación del suministro europeo—y en consecuencia la reducción de su dependencia del gas ruso—, señalando las dificultades que conlleva transportar el gas hacia Europa a través de varios países «problemáticos» de tránsito[931]. China también está compitiendo por el gas de Asia Central y ya ha financiado y construido un gasoducto para llevar 40 bmc de gas[932] de Turkmenistán a China, a través de Uzbekistán y Kazajistán (Boonstra, 2009: 76) (Peyrouse, 2009: 8). Melvin y Boonstra (2008: 5) concluyen que la única razón posible que puede justificar una iniciativa europea es tratar de reducir la vinculación de Uzbekistán con Rusia —que controla mediante Gazprom el 90 % de las exportaciones de gas de la región y es su principal mercado— y China, y para lo cual la UE y Uzbekistán firmaron un memorando de cooperación en materia de energía en el 2010[933]. No obstante, aún está por ver el alcance real y el desarrollo del acuerdo, dados el control y la dependencia rusa sobre el gas uzbeko[934].

La cooperación económica con la UE y los Estados miembros

La UE es uno de los principales donantes en Asia Central y ha proporcionado a Uzbekistán entre 1991 y el 2013 cerca de 304 millones de euros, sumados todos sus programas de cooperación bilateral o multilateral, lo que convierte a Uzbekistán en el tercer mayor beneficiario de la ayuda para la cooperación de la UE en la región, detrás de Tayikistán y Kirguistán. En comparación, entre los Estados miembros, solo Alemania ha sido un actor relevante y desde 1992 ha proporcionado alrededor de 300 millones de euros[935]; esto es, ha igualado la ayuda europea, y en los últimos cinco años ha aportado incluso más que la UE (una media de 24 millones de dólares, mientras que la UE ha proporcionado 11 millones de dólares cada año[936]).

---

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113461.pdf.

[930] La producción es equivalente a la del Reino Unido o México, y representa el 1,8 % de la producción mundial. Véase BP (2011).

[931] Los gasoductos potenciales solo podrían llevar a Europa 20 bmc de gas, mientras que el consumo total anual europeo es, aproximadamente, de 550 bmc. Denison (2009: 7) apostilla además que «el perfil de consumo interno de gas de Uzbekistán implica que el país jamás será un gran exportador a la UE, incluso si se llevan a cabo reformas políticas y sectoriales internas».

[932] A modo de comparación, la UE importa unos 140 bmc de gas al año. El gasoducto, que mide más de 8.000 km, se inauguró en un tiempo record en diciembre del 2009, tras tres años y medio de obras, en las que participaron 8.000 trabajadores chinos y China invirtió 7.000 millones de dólares. Véase Emerson y Boonstra (eds.) (2010: 41 y 80).

[933] Véase *Consejo de la UE*, «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 3023 del Consejo Asuntos Exteriores», 11022/10, Luxemburgo, 14/06/10, extraído el 20/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/foraff/115343.pdf.

[934] En todo caso y a instancias de Rusia, Uzbekistán ha declinado participar en el proyecto de gasoductos Nabucco y ha firmado un acuerdo con Rusia para participar en un consorcio que construya un gasoducto entre Rusia y Tayikistán a través de su territorio. La UE lleva planificando una década el desarrollo del gasoducto Nabucco para importar gas de Azerbaiyán y más adelante de Turkmenistán a través de Turquía. El comienzo de la construcción de Nabucco estaba previsto para el 2013 y el primer envío de gas en el 2017. Véase más información sobre el Consorcio Nabucco en: http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en.

[935] La ayuda para la cooperación alemana tiene como objetivo promover cambios económicos y sociales, y no menciona la democratización aunque sí los derechos humanos. Véase *Germany, Federal Foreign Office*, «Foreign & European Policy, Bilateral Relations, Uzbekistán», extraído el 14/09/12 de: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes/Usbekistan_node.html.

[936] Alemania es el tercer donante de ayuda para la cooperación en Uzbekistán, por detrás de Japón y EE.UU. Ningún otro país de la UE está en el período 2006-2011 entre los primeros diez donantes, entre los cuales está

Con relación a los objetivos generales de la cooperación europea, el Documento de Estrategia Regional para Asia Central para el período 2007-2013[937] y los Programas Indicativos para Asia Central para el período 2007-2010[938] y 2010-2013[939] asignaron 719 millones de euros para el período 2007-2013 (70 % para programas bilaterales y 30 % para otros de cooperación regional) y propusieron un muy amplio marco de influencia y vinculación, en particular: (1) un diálogo político regional regular a nivel de ministros de Asuntos Exteriores; (2) una Iniciativa Educativa Europea; (3) una Iniciativa para el Estado de Derecho; (4) diálogos sobre los derechos humanos con cada país y (5) diálogos sobre la energía[940]. Asimismo, la UE propuso aprovechar mejor los instrumentos disponibles de los AAC, como los programas de hermanamiento e intercambios de funcionarios y empresarios; promover el desarrollo del diálogo político a todos los niveles, incluidas las actuaciones del representante especial de la UE en la región, y la cooperación con otras organizaciones internacionales, como la OSCE, la OTAN, la Comisión de Venecia del Consejo de Europa[941], el Banco Mundial, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo[942] y el Banco Europeo de Inversiones, o regionales, como la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS), la Comunidad Económica de Eurasia (CEEA) o el Programa de Cooperación Económica Regional de Asia Central del Banco Asiático de Desarrollo[943]. La Estrategia también propuso como objetivo fundamental la cooperación regional, pero como afirman Emerson y Boonstra (eds., 2010), las oportunidades de cooperación han sido escasas, y las diferencias y los conflictos entre los cinco Estados de la región demasiado numerosos y suficientemente profundos para que los Gobiernos aceptaran comprometerse más allá de lo mínimo necesario.

En cuanto a la ayuda bilateral a Uzbekistán, se propusieron 33 y 42 millones de euros para el período 2007-2010 y 2011-2013, respectivamente, y como prioridad la reforma del sistema judicial y la formación de jueces —tal como plantea la Iniciativa para el Estado de Derecho— en coordinación con los Estados miembros, y en particular Alemania, organizaciones internacionales como la OSCE y ONG como la Fundación Conrad Adenauer. Además, la Comisión afirmó que la ayuda europea estaría condicionada al respeto de los principios democráticos y al cumplimiento de las obligaciones de los AAC, pero no mencionó cómo se evaluaría el cumplimiento de estas condiciones, ni qué tipo de medidas se tomarían en caso de incumplimiento. El Parlamento Europeo cuestionó el proyecto para el

---

Turquía (puesto 7) y Suiza (puesto 9). Véase *OECD*, «Uzbekistan - Official Development Assistance», Beneficiary View, 13/04/11, extraído el 14/09/12 de: http://www.aidflows.org/

[937] Véase *EEAS*, «European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013», 27/04/07, extraído el 21/09/11 de: http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en. pdf.

[938] Véase *EEAS*, «Central Asia Indicative Programme (2007–2010)», extraído el 21/09/11 de: http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/nip_07_10_en.pdf.

[939] Véase *EEAS*, « Central Asia Indicative Programme (2011–2013)», 04/10, extraído el 21/09/11 de: http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/2010_ca_mtr_en.pdf.

[940] *ibíd*.: 7.

[941] La Comisión de Venecia es un órgano consultivo sobre cuestiones constitucionales del Consejo de Europa. Véase más información en: http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_E.asp?MenuL=E.

[942] Uzbekistán ha recibido 545 millones de euros del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) entre 1991 y el 2008 para apoyar su transición a la economía de mercado, pero la BERD ha adoptado una política de condicionalidad política más explícita tras las críticas surgidas por organizar su Asamblea General en Tashkent en el 2003, y no en Londres, como era habitual (ICG, 2004: 2) (Boonstra y Hale, 2010). Durante la Asamblea el presidente Karímov se quitó los auriculares de la traducción con mucho aspaviento cuando los miembros occidentales de la Asamblea mencionaron la situación de los derechos humanos en Uzbekistán. Véase Shkolnikov, V.D. en *EUCAM, Policy Brief*, «The 2010 OSCE Kazakhstan Chairmainship: Carrot Devoured, Results Missing», N.º 15, April 2011, extraído el 04/12/11 de: http://www.fride.org/publication/904/policy-brief.

[943] Tras rechazar la condicionalida del BERD, Uzbekistán ha estrechado sus lazos con el Banco de Desarrollo Asiático (BDA) y obtenido préstamos por valor de 1.200 millones de dólares para proyectos en los sectores de la educación, la agricultura y el transporte. La Asamblea General del BDA tuvo lugar en Tashkent en mayo del 2010. Véase *The Economist*, «Banyan, In the strongman's shadow», 22/05/10.

fortalecimiento del sistema judicial y bloqueó la ayuda en el 2007, aunque fue aprobado finalmente en el 2008, más por omisión que porque los objetivos del mismo hubieran cambiado y estuvieran condicionados a mejoras democráticas (Boonstra y Hale, 2010: 14).

También cabe señalar que los documentos incluyeron como premisa de su asistencia que los países de la región iban a celebrar elecciones parlamentarias y locales, y que los resultados previsibles de estas no generarían cambios sustanciales en la estabilidad de sus Gobiernos. Esta afirmación desvela que la Comisión no confiaba en que los países pudieran democratizarse, y que la ayuda tendría que ser «apolítica», de «modernización de la gestión administrativa», y no de democratización, de acuerdo con la pauta general de la ayuda para la cooperación. De hecho, la UE concedió 4,1 millones de euros a Uzbekistán en tres proyectos para preparar la transición del Parlamento uzbeko de un sistema unicameral a otro bicameral; para formar a los diputados de la Cámara baja en sus labores legislativas; y para capacitar al Parlamento y a las autoridades uzbekas para la implementación del AAC, sin que, evidentemente, el Parlamento hubiera podido acreditar sus credenciales democráticas.

Además, la Estrategia prima—como en el caso de Cuba— el diálogo con las autoridades del régimen y no ha tenido más remedio que canalizar la ayuda a través de ONG gubernamentales[944], por lo que la escasa sociedad civil independiente se siente excluida[945], incluso de los seminarios promovidos por la propia UE (FRIDE, 2007) (Ismailov y Jarábik, 2009). La UE no tiene tampoco un programa en Uzbekistán destinado al fomento de medios de comunicación independientes, como en el caso de Belarús[946].

Así las cosas, los resultados obtenidos por la cooperación europea en materia de democratización han sido muy limitados, debido en gran parte a que los objetivos de cooperación son muy amplios; y los montantes presupuestados, reducidos —entre 15 y 20 millones de euros de media anual— para tener un impacto significativo. También está por ver el verdadero alcance del proyecto faro de la UE en la región, la Iniciativa para el Estado de Derecho, que por el momento está centrada en el derecho comercial y económico (Wetzel y Orbie, 2011b: 712-713), y que en el caso de Uzbekistán no aborda la reforma de la justicia, que es una herramientas del régimen para reprimir a la oposición, por más que la Comisión la subrayado avances importantes, como la abolición de la pena de muerte en enero del 2008 o la instauración del habeas corpus[947].

La cooperación con EE.UU., Rusia, China y multilateral

Según el *Central Asia Study Group* (2011: 3), EE.UU. tiene en la actualidad cuatro objetivos en Asia Central: (1) garantizar la independencia de los países de la región; (2) diversificar los suministros de hidrocarburos y otros productos para reducir su dependencia comercial de un solo mercado (Rusia o China); (3) desarrollar la capacidad institucional y buena gobernanza de los gobiernos y administraciones y (4) abrir sus economías e integrarlas en la economía global. EE.UU. tiene pues objetivos muy similares, si no idénticos, a los europeos, y sus relaciones con Uzbekistán tampoco han sido fáciles[948] aunque haya

[944] Por ejemplo, la Comisión concedió en diciembre del 2009 cerca de 4 millones de euros a una ONG que atiende a niños con discapacidades dirigida por la Lola Karímova, hija del Presidente Karímov, y que según Human Rights Watch el Gobierno controla a pesar de considerarse una ONG. Véase, *The Daily Telegraph*, «EU gives £3.5m to charity run by daughter of Uzbek leader», 03/06/11.
[945] Ismailov y Jarábik (2009: 3) denuncian, por ejemplo, que la Estrategia de la UE no fue traducida directamente al ruso y no está disponible en uzbeko.
[946] *ibíd.*
[947] Véase *op. cit.* 927, págs.. 54-60.
[948] Véase una relación detallada del deterioro de las relaciones de EE.UU. y Uzbekistán en Daly *et. al*. (2006).

proporcionado de 971 millones de dólares de ayuda para la cooperación desde 1993 hasta el 2010 (Nichol, 2012: 56).

De entrada, EE.UU. y Uzbekistán normalizaron sus relaciones en los años noventa, y EE.UU. buscó como prioridad luchar contra la proliferación nuclear y el tráfico de armas de destrucción masiva, proporcionando ayuda financiera y formación militar para el desmantelamiento de los antiguos arsenales nucleares soviéticos (Emerson y Boonstra, eds., 2010: 43) (U.S. Department of State, 2011b). Las relaciones se estrecharon tras los atentados del 11-S, y ambos firmaron una Declaración de Asociación Estratégica en el 2002, que permitió a EE.UU. utilizar la base aérea de Qarshi-Khonobod (K2) y sobrevolar el espacio aéreo uzbeko para apoyar sus operaciones en Afganistán (Nichol, 2012: 33). Uzbekistán se sumó además a la Coalición de la Voluntad (Coalition of the Willing, en inglés) en el 2003, pero no envió tropas a Irak (Nichol, 2012: 7)[949]. En el ámbito comercial, EE.UU. apoyó la entrada de los países de Asia Central en la OMC y firmó con todos ellos un Acuerdo Marco de Inversión en el 2005. EE.UU. también adoptó un marco de sistema de preferencias generalizado a las exportaciones uzbekas, pero no un acuerdo bilateral de inversión, porque no se produjo una apertura económica suficiente en Uzbekistán (U.S. Department of State, 2011b).

Las relaciones entre ambos países se deterioraron, como las europeas, tras los incidentes de Andiján en el 2005[950]. Karímov rechazó las críticas norteamericanas, lo acusó de instigar los incidentes, y decidió rescindir la concesión para el uso de la base militar K2 y prohibir los sobrevuelos norteamericanos. Las tropas de EE.UU. abandonaron el país en noviembre del 2005. El régimen de Karímov incrementó además la presión contra las ONG norteamericanas que operaban en el país y criticó que éstas apoyaran las revoluciones púrpura y naranja de Georgia y Ucrania, y más adelante de Kirguizistán (ICG, 2006a: 7). No obstante, y al contrario que la UE, EE.UU. no impuso sanciones contra el régimen de Karímov —las propuestas para ello del senador John McCarthy y el representante Chris Smith fueron desestimadas (ICG, 2006a: 4)—, pero limitó sus contactos con las autoridades uzbekas y redujo su ayuda para la cooperación a instancias del Congreso, a la par que demandó mejoras en los ámbitos de los derechos humanos y la democracia (Lumpe, 2010) (Nichol, 2012: 55). Las relaciones se normalizaron progresivamente y en el 2009 el Congreso norteamericano aceptó que las restricciones fueran levantadas para proporcionar ayuda en materia de seguridad. A cambio, Uzbekistán aceptó que el material logístico norteamericano para Afganistán cruzara su territorio (EIU, 2011: 5) (Nichol, 2012: 55)[951]. Entretanto, la

[949] La declaración de la "coalición" emplazó a Uzbekistán a «intensificar su transformación hacia la democracia» y mejorar la libertad de prensa, pero EE.UU. no insistió en este apartado porque estaba, ante todo, interesado en lograr el respaldo uzbeko para sus operaciones militares en Afganistán e Irak (Nichol, 2012: 21).

[950] EE.UU. y la UE han tratado de cooperar y adoptar una posición común con relación a los incidentes de Andiján. Por ejemplo, ambos adoptaron durante su cumbre bilateral una declaración común en junio del 2006 en la que pidieron una investigación independiente y expresaron su intención de trabajar conjuntamente para promocionar la democracia y los derechos humanos en Asia Central. Véase *Council of the EU*, «EU-US Summit - Vienna», 10783/06, 21/06/06, extraído el 18/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/90176.pdf. EE.UU. y la UE también abordaron el caso de Uzbekistán en sus cumbres de abril del 2007 y junio del 2008. Véanse *Council of the EU*, «EU-US Summit - Washington, 30 April 2007», 9100/07, 30/04/07, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09100.en07.pdf; y «2008 EU-US Summit Declaration», Brdo, Slovenia, 10562/08, 10/06/08, extraído el 19/10/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10562.en08.pdf.

[951] En junio del 2010, el secretario de Estado adjunto Posner certificó la normalización de las relaciones en su visita a Uzbekistán, declarando que el Gobierno uzbeko «había realizado progresos en el ámbito de los derechos humanos, como permitir que la Cruz Roja visitara las cárceles, participar en el ejercicio de examen periódico

administración de Obama ha perdido interés en la región, incluso en términos económicos y de energía, y considera que la situación política no justifica una cooperación mayor «a cualquier coste», por lo que solo reivindica apoyo suficiente para sus operaciones militares en Afganistán (Emerson y Boonstra, eds., 2010: 46) (Sikorski, 2011: 1).

En el caso de Rusia, la vinculación de Uzbekistán es amplia, y su experiencia, similar a la Belarús. Tras su independencia en 1991, Uzbekistán trató en un primer momento de afianzar su soberanía distanciándose de Rusia y rechazando sus iniciativas regionales. Por su parte, Rusia también desatendió su relación con las antiguas republicas de la Unión Soviética mientras procuró estabilizar su caótica situación política y económica durante la era Yeltsin. Las relaciones dieron un giro de 180 grados tras la llegada al poder en el 2000 de Vladimir Putin, que ha puesto en práctica una política asertiva de influencia y vinculación con las antiguas repúblicas soviéticas (Emerson y Boonstra, eds., 2010: 36) (de Pedro, 2012). Así, tan pronto como fue investido a la presidencia de Rusia, Putin formuló su plan para la creación de la Organización del Tratado de Seguridad Colectivo (OTSC) con la Comunidad de Estados Independientes que combatiera la amenaza islamista en el Cáucaso y Asia Central, y viajó a Uzbekistán dos veces para promover su propuesta (Laruelle, 2009: 5-6). Rusia felicitó además a Karímov «por los métodos empleados para luchar contra el terrorismo islámico» tras los incidentes de Andiján en el 2005 (ICG, 2006a: 8) (Laruelle, 2009: 5), y firmaron en noviembre del 2005 una alianza de apoyo mutuo por la cual se comprometieron a auxiliarse en caso de una amenaza o agresión externa. Asimismo Uzbekistán se adhirió a la Comunidad Económica de Eurasia (CEEA) en enero del 2006 y se reintegró a la OTSC en agosto del 2006[952]. Rusia también continuó promoviendo activamente el uso del ruso en la región[953] y sus medios de comunicación dominan el sector en Uzbekistán[954].

Pero al igual que en el caso de Belarús, las relaciones, especialmente las comerciales, han sido complicadas porque Rusia ha planteado sus relaciones fundamentalmente desde una perspectiva unilateral y de dominio, que suscita desconfianza en los regímenes de la región. Uzbekistán, como los otros países de la región, ha tratado de hacer frente a las demandas rusas y salvaguardar su independencia, desarrollando alternativas y relacionándose con otros países vecinos. Rusia intenta, de hecho, monopolizar las exportaciones de gas y reducir el comercio de hidrocarburos entre las repúblicas de Asia Central, y ha logrado que Uzbekistán exporte cinco veces menos gas a Kirguistán, Tayikistán y Kazajistán que en los años noventa (Laruelle, 2009: 6)[955].

China se está convirtiendo en una alternativa significativa de Uzbekistán a la vinculación con Rusia y Occidente (Daly *et al.* 2006). Este objetivo uzbeko ha coincidido con el compromiso chino de involucrarse en la región, y promover sus intereses económicos,

---

universal sobre los derechos humanos de la ONU, y el que el presidente fomentara el fortalecimiento del Parlamento y los intercambios parlamentarios con el Congreso norteamericano» (Nichol, 2012: 27).

[952] Organización de la que había partido en 1999.

[953] La promoción de la lengua rusa es probablemente, según Sikorski (2011: 1-2), su mejor instrumento de «poder blando». Asimismo Rusia también ha contribuido a atraer a los estudiantes de tercer ciclo a sus universidades.

[954] Presentando con frecuencia una imagen distorsionada de los intereses europeos en la región (FRIDE, 2007: 4) (Boonstra, 2008: 71).

[955] Y por ello, Uzbekistán ha acusado a Gazprom de no cumplir con su promesa de invertir 300 millones de dólares, y ha resuelto participar en otros gasoductos que China promueve en la región (ICG, 2007: 4). Los recelos y maladversión que ha generado Gazprom en Uzbekistán debido a las altas comisiones que ha exigido como intermediario por transportar gas uzbeko a Europa han sido aprovechados principalmente por China para aumentar su influencia y vinculación. No es un caso único en la región, sino que también se ha repetido, por ejemplo, con Turkmenistán, que posee las cuartas mayores reservas de gas del mundo. Véase *EL PAÍS*, «Victoria china en Asia Central», 14/11/10.

energéticos y de seguridad, tanto desde una perspectiva bilateral como multilateral[956]. En menos de un decenio, China ha logrado convertirse en un actor muy activo en la región y, como Rusia, ha optado por guardar silencio frente a la represión interna[957] y las tendencias autoritarias de los regímenes en aras de proteger sus inversiones e intereses, fomentar la «estabilidad» y obstaculizar la cooperación y la vinculación de estos países con Occidente (Peyrouse, 2009: 4) (ECFR, 2011: 3). Ahora bien, al igual que con Rusia, Uzbekistán trata de defender sus propios intereses y sigue siendo un país muy complicado para hacer negocios, incluso para los inversores chinos[958].

Uzbekistán también se relaciona con Rusia y China a través de las organizaciones multilaterales que ambas potencias promueven en la región, como la Comunidad Económica de Eurasia (CEEA) o la Organización de Cooperación de Shanghái (OSC). Estas organizaciones no tienen la democracia entre sus objetivos y son esencialmente plataformas para desplegar la influencia y la vinculación rusa y china entre los Estados miembros. Por el contrario, Uzbekistán es miembro de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) desde 1992 y, por ello, se ha comprometido «a edificar, consolidar y reforzar la democracia como único sistema de gobierno» y a respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de forma irrevocable[959]. Sin embargo, Uzbekistán ha dificultado los trabajos de la OSCE en materia de derechos humanos y de la democratización en el país (Emerson y Boonstra, eds., 2010: 88), por lo que ha sido sujeto de numerosas críticas, por ejemplo a la hora de certificar irregularidades sustanciales durante las elecciones celebradas en el país, o de denunciar el cierre de la oficina de Human Rights Watch[960]. Por otra parte, Uzbekistán ha aprovechado la plataforma que ofrece la OSCE para refutar las denuncias y críticas de la UE contra los abusos del régimen, por ejemplo para calificar los sucesos de Andiján de mayo del 2005 como ataques terroristas y las conclusiones del Consejo de la UE como sesgadas y sin fundamento, fruto de la política de injerencia, presión y sanciones europea que se escuda en una retórica en favor de los derechos humanos[961].

10.3.3. La estrategia de seguridad

Uzbekistán no presenta una amenaza directa para la UE o EE.UU., pero podría convertirse en una fuente de inseguridad a medio o largo plazo para sus vecinos, con los que mantiene

[956] La diversificación de sus suministros de gas es un objetivo fundamental de la estrategia China y ha conseguido pagar por sus suministros un tercio del precio que pagan los europeos por el gas de Gazprom. Véase Brill Olcott, M. (2013), «China's Unmatched Influence in Central Asia», Carnegie Endownment for International Peace, 18/09/13, extraídoe l 13/11/13 de: http://carnegieendowment.org/2013/09/18/china-s-unmatched-influence-in-central-asia/gnky.

[957] Por ejemplo también guardando silencio tras los sucesos de Andiján. En palabras de un funcionario europeo, «si se les presiona demasiado, todos se van con Rusia o China», Entrevista 19, 23/04/13.

[958] Como pudo experimentar la empresa china Sinopec, cuyo contrato de exploración de petróleo de 110 millones dólares fue rescindido en abril del 2007 debido a las condiciones desfavorables finalmente impuestas por las autoridades uzbekas (ICG, 2007: 5).

[959] Tal como establece la «Carta de París Para una Nueva Europa» de la Organización a la que los Estados miembros deben adherirse, 19-21/11/90, extraído el 26/09/11 de: http://www.osce.org/es/mc/39521. La Presidencia de Kazajistán de la OSCE en el 2010, un país con una mínima experiencia democrática, puso en tela de juicio las credenciales de la organización como un agente democratizador.

[960] Véase *OSCE*, «Statement by the Delegation of the Republic of Uzbekistan at the Meeting of the OSCE Permanent Council, In response to the statement by the delegation of the United States of America», 24/03/11, extraído el 26/09/11 de: http://www.osce.org/pc/81287.

[961] Véase *OSCE*, «Statement of the Statement of the Ministery of Foregin Affaris of the Republic of Uzbekistan on adoption of the EU Council the conclusion on Uzbekistan», HDS.NGO/12/07, 18/05/07, extraído el 26/09/11 de: http://www.osce.org/odihr/25174.

disputas por los recursos hídricos de la región[962], por el trato de la minoría uzbeka[963] o debido a una escalada de terrorismo islamista, y en particular de los grupos Movimiento Islamista de Uzbekistán —activo también en Afganistán y Tayikistán— y Hizb-ut-Tahrir (Internacional Crisis Group, 2006) (FRIDE, 2008) (Judah, 2010). El riesgo que presentan ambos grupos es alto y ha servido a las autoridades para alegar que una apertura política permitiría la irrupción de grupos yihadistas, generaría inestabilidad, y esgrimir la retórica de «la guerra contra el terror» para justificar la represión contra la oposición (ICG, 2004: 4) (EIU, 2011: 4)[964]. En particular, el conflicto de Afganistán se ha convertido en una fuente de inseguridad con consecuencias directas para la estabilidad de Uzbekistán, y por ello la seguridad, y especialmente la lucha contra el terrorismo islámico y el tráfico de drogas que sustenta dicha actividad, son clave para entender la política de influencia y de vinculación de la UE, EE.UU., Rusia y China en la región. Sin embargo, los Estados de Asia Central han intentado afirmar su independencia y gestionar sus vínculos según sus propios intereses, evitando garantizar cualquier exclusividad o subordinación que pudiera rememorar la relación de poder efectivo en la era soviética (Scheineson, 2009).

En el caso de la UE, tras normalizar sus relaciones con Uzbekistán, Bruselas ha tratado de «institucionalizarlas» y poner en práctica el amplio abanico de instrumentos de diálogo político en el marco del AAC, para promover sus intereses de vinculación y de seguridad en la región, principalmente en relación con la guerra de Afganistán y la gestión de fronteras y del agua en la región[965]. La política europea hacia los países de Asia Central se activó tras los atentados del 11-S y el inicio de la guerra de Afganistán, después de que el Consejo solicitara al alto representante un análisis de la región y decidiera enviar una troika ministerial para evaluar la situación, teniendo en cuenta el plan de acción contra el terrorismo adoptado por el Consejo Europeo de 21 de septiembre del 2001[966]. Asimismo, y tal como menciona el Programa Indicativo para 2010-2013, la Estrategia de Seguridad de la UE del 2002 —también elaborada tras el 11/S— consideró la necesidad de vincular mejor a la UE con los países de

[962] Uzbekistán depende básicamente del agua de Tayikistán para regar sus cultivos de algodón. En el 2009 el presidente Karímov afirmó que el agua de su país estaba en peligro y que era necesario salvaguardarla, y luego decidió obstaculizar el transporte de mercancías tayiko en protesta contra la construcción de la presa Rogún en este país. Véanse Emerson y Boonstra (eds.) (2010), Boonstra (2009) y Hodgson, S. (2010) en *EUCAM Policy Brief*, «Strategic Water Resources in Central Asia: in search of a new international legal order», No.14, 05/10, extraído el 24/11/11 de:
http://www.ceps.eu/book/strategic-water-resources-central-asia-search-new-international-legal-order.

[963] Por ejemplo, la revolución y el trato dado a la minoría uzbeka durante la revolución de Kirguizistán enfrentaron a ambos países y casi provocaron una intervención rusa. Véase un análisis de la fragilidad de la estabilidad en la región en *Wall Street Journal*, «The Chaos on Central Asia», 15/06/10 y *The Economist*, «Kyrgyzstan, Tear gas, not tulips», 10/04/10.

[964] Karímov ha incluso solicitado a EE.UU. que persiguiera a los terroristas uzbekos en Afganistán, y EE.UU. respondió eliminando en el 2001 al líder del Movimiento Islamista de Uzbekistán, Juma Namangani, aunque muchos otros han pasando a engrosar las filas de los talibanes en Afganistán. Véase *The Economist*, «Unrest in Uzbekistan, Fata Fergana» y «The Islamic Movement of Uzbekistan, Here comes trouble», 13/06/09.

[965] Véanse por ejemplo *EUROPEAN UNION* «Remarks by High Representative Catherine Ashton at the end of her visit to Uzbekistan», A 549/12, Tashkent, 29/11/12, extraído el 03/10/13 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133899.pdf, y *NEWEUROPE Online*, «Water management and Afghanistan the main issues on the EU Uzbekistan political agenda», 29/11/12.

[966] Véanse *Consejo de la UE*, «Consecuencias de los atentados en Estados Unidos - Lucha contra el Terrorismo - Afganistán, Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2379 del Consejo- Asuntos Generales», 13291/01, 29-30/10/01, extraído el 27/10/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/13291.es1.html#_Toc530370466, y comunicado de prensa para el tercer Consejo de cooperación UE-Uzbekistán, que destaca que la posición común de la UE para la reunión incluía entre los puntos principales el seguimiento de la situación afgana: «Relaciones con Uzbekistán, Sesión N.º 2406 del Consejo - Asuntos Generales» 5636/02, Bruselas, 28/01/02, extraído el 27/10711 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/69407.pdf.

Asia Central, justificando dicha acción sobre la base de los beneficios que podría aportar a la seguridad de los propios países y de la UE. Otro aspecto notable es la lucha contra el tráfico de drogas, para lo cual la UE y Uzbekistán subscribieron varios planes de acción en materia de drogas[967] y un programa de gestión de fronteras[968] (BOMCA) que se han convertido en los proyectos más importantes en materia de seguridad hasta el momento (Boonstra, 2010:13-15). No obstante, la «normalización» de las relaciones ha tenido lugar, como afirma Peyrouse (2011: 3-4), sin que la UE haya valorado seriamente que los líderes de Asia Central tienen un concepto de la seguridad muy diferente del europeo, o su voluntad política para el cambio democrático. Así, como en el caso de la UA o Mercosur, la UE y Uzbekistán parece que dialogan sobre los mismos temas, tales como la seguridad, la estabilidad regional, los derechos humanos y la buena gobernanza pero, mientras que la UE promueve el concepto de seguridad humana, la seguridad significa para Uzbekistán salvaguardar el régimen[969].

La seguridad también ha sido el principal motor de las relaciones entre EE.UU. y Uzbekistán tras los atentados del 11-S y el inicio de la guerra de Afganistán, tal como aseguraron el secretario de Defensa estadounidense Rumsfeld en su visita a Tashkent en febrero del 2004 (ICG, 2004: 24) y el secretario de Estado adjunto Blacke en noviembre del 2011 (Nichol, 2012: 5). Como ya ha sido mencionado en el apartado anterior, EE.UU. ha utilizado la infraestructura militar uzbeka para proporcionar apoyo logístico a sus tropas en Afganistán, y en contrapartida ha proporcionado a Uzbekistán ayuda militar, principalmente en el 2002 y el 2003. Ambos países han superado las diferencias que generaron los incidentes de Andiján y las relaciones se normalizaron en el 2007 sobre la base de los intereses mutuos en materia de seguridad (Lumpe, 2010). Uzbekistán también ha estrechado lazos con la OTAN, integrándose en la iniciativa Partenariado para la Paz, y firmó en el 2008 un acuerdo para que la OTAN pudiera enviar suministros a Afganistán a través de su red ferroviaria[970]. Asimismo EE.UU. restableció en el 2010 el programa de educación militar con Uzbekistán[971] y en el 2011 canceló la prohibición de la venta de armas[972]. En la actualidad EE.UU. está reposicionándose en la región para preparar su retirada de Afganistán, y la posición

[967] Véanse *Consejo de la UE*, «Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2243 del Consejo- Asuntos Generales», 6108/00, Bruselas, 14-15/02/00, extraído el 27/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/06108.es0.html; «Plan de Acción en materia de drogas entre la UE y las repúblicas de Asia central, Comunicado de Prensa, Sesión N.º 2340 del Consejo Transporte/Telecomunicaciones», 7587/01, Luxemburgo, 4-5/04/01, extraído el 27/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/trans/07587.es1.html, y «Action Plan on drugs between the European Union and the Central Asian Republics of Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan», 12613/02, Brussels, 02/10/02, extraído el 27/10/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/72352.pdf.

[968] Véase más información sobre el programa de gestión de fronteras en Asia Central, en, Gavrilis, G. en *EUCAM Policy Brief*, «Beyond the Border Management Programme for Central Asia (BOMCA)», N.º 11, November 2009, extraído el 25/11/11 de: http://www.fride.org/publication/690/beyond-the-border-management-programme-for-central-asia-(bomca).

[969] Como apunta Peyrouse (2011: 3), la UE propone aplicar el concepto más amplio de seguridad humana en sus relaciones con Asia Central. Véase también Consejo de la UE y Comisión Europea (2010b: 6).

[970] Véase una relación de la cooperación entre la OTAN y Uzbekistán en: «NATO's relations with Uzbekistan» NATO Homepage, extraído el 05/09/12 de: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_22839.htm?selectedLocale=en. Véase también *International Crisis Group*, «Crisis Watch, 01/05/08 y 01/04/08», extraído el 10/10/11 de: http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/crisiswatch-database.aspx?CountryIDs=%7bB41F9FE0-B68C-4169-800D-7FFE89964AD6%7d#results.

[971] Véase *International Crisis Group*, «Crisis Watch, 01/03/10», extraído el 10/10/11 de: http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/crisiswatch-database.aspx?CountryIDs=%7bB41F9FE0-B68C-4169-800D-7FFE89964AD6%7d#results.

[972] Véase *Uznews.net*, «US Congress suspends sanctions against Uzbekistan», 24/09/11.

geoestratégica de Uzbekistán ganará probablemente relevancia si continúan deteriorándose las relaciones entre EE.UU. y Pakistán (de Pedro, 2012).

Rusia y China cumplen igualmente un papel activo en la región en materia de seguridad. Rusia —como en el caso de Belarús— sigue considerando Asia Central como una zona de influencia directa necesaria para preservar su propia seguridad interna (Laruelle, 2009: 7), y ha impulsado la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) en la región[973]. Uzbekistán desconfía, no obstante, de las intenciones rusas, y a pesar de haber reforzado sus lazos con Moscú tras los incidentes de Andiján, ha rehusado una mayor vinculación, rechazando participar en la fuerza de reacción rápida, las maniobras militares de la OTSC[974] y el despliegue de tropas rusas en el país, y ha criticado que Rusia abriera una segunda base militar en Kirguizistán, junto a la frontera con Uzbekistán (EIU, 2011: 5). Además, Uzbekistán abandonó la OTSC en el 2012 por segunda vez (la primera vez, entre 1999 y el 2006), lo que señalaría que también está reposicionándose para aceptar nuevamente tropas norteamericanas cuando estas se retiren de Afganistán (de Pedro, 2012).

Por su parte, China ha comenzado a promover sus intereses de seguridad en la región, por un lado y al igual que la UE, para acceder a los recursos energéticos del Caspio y, por otro, para evitar la posible amenaza y desestabilización que representan, en el interior, los separatistas y yihadistas uigures de la provincia de Xinjiang, y en el exterior, los gobiernos inestables y el terrorismo que golpea Afganistán, Pakistán y los países de Asia Central[975]. China pretende por encima de todo la estabilidad (Emerson y Boonstra, eds., 2010: 43) (Sikorski, 2011: 2) y que se respete la inviolabilidad de sus fronteras, cuestionadas en Tíbet en el 2008 y en Xinjiang en el 2009. De este modo, China consiguió que la mayoría de los Estados miembros de la OCS se alinearan con su postura y no reconocieran, como pretendía Rusia, la independencia de Osetia del Sur y Abjasia tras la guerra entre Rusia y Georgia en el verano del 2008[976].

Además Rusia y China, tras haber superado las diferencias que habían heredado de la guerra fría, están tratado de ejercer conjuntamente su influencia y vincular a los países de la región mediante la OCS (Laurelle, 2011). La OCS es fundamentalmente una organización política y de seguridad que ha adoptado como objetivos combatir los «tres males» (*san gu shili*) de la terminología china: el terrorismo, el separatismo y el extremismo (Peyrouse, 2009:5), y ha abierto una oficina regional para la lucha contra el terrorismo en Tashkent. Pero este «eje de conveniencia» tiene claros límites porque Rusia y China son en el fondo competidores, y su entendimiento se circunscribe a evitar la injerencia occidental y una mayor desestabilización en la zona que la que ya representa el conflicto de Afganistán. Así por ejemplo, Rusia ha rechazado compartir información de contraterrorismo con China (ECFR, 2011: 2), y la cooperación en materia de la lucha contra el tráfico de drogas y la gestión de los recursos hidrológicos no ha sido aún posible (Peyrose, 2009: 5 y 6).

---

[973] Y la intervención rusa en Georgia en agosto del 2008 dejó manifiesto que Rusia está dispuesto, si lo cree conveniente, a ejercer la fuerza para defender su influencia en los países vecinos (Boonstra, 2009: 1).

[974] Véase *International Crisis Group*, « Crisis Watch, 01/07/09 y 01/09/09», extraído el 10/10/11 de: http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/crisiswatch-database.aspx?CountryIDs=%7bB41F9FE0-B68C-4169-800D-7FFE89964AD6%7d#results.

[975] Véase Peyrouse, S. en *FRIDE Policy Brief*, «Security and Islam in Asia: lessons from China's Uyghur minority», N.º 87, July 2011, extraído el 09/12/11 de: http://www.fride.org/publication/932/security-and-islam-in-asia:-lessons-from-china's-uyghur-minority.

[976] Véase Peyrouse, S. en *EUCAM Policy Brief*, «Facing the Challenges of Separatism: The EU, Central Asia and the Uyghur Issue», N.º 4, January 2009, extraído el 04/12/11 de: http://aei.pitt.edu/11080/. Rusia también fracasó en el caso de la OTSC, cuyos miembros no reconocieron a ambos territorios (de Pedro, 2012).

10.4. Conclusión

Los intereses en materia de seguridad y estabilidad han cumplido un papel clave en las relaciones de Uzbekistán con la UE y EE.UU., más que otras consideraciones, como podrían ser los intereses económicos, que todavía son modestos. La UE, al igual que EE.UU., ha necesitado aprovechar la posición geoestratégica de Uzbekistán, y fomentar la estabilidad regional para facilitar el suministro de tropas y material de la coalición de la OTAN en la guerra en Afganistán y su participación en la estrategia occidental contra el terrorismo. Las relaciones de Uzbekistán con las potencias internacionales han sido también muy complicadas dada la estrategia de Karímov de no supeditar sus relaciones a ninguna potencia internacional u organización, e impulsar en la medida de lo posible la competencia para garantizar la supervivencia del régimen autoritario. Por ejemplo, el régimen de Karímov ha sabido sobreponerse a las críticas occidentales y restablecer sus relaciones con la UE a pesar de no haber cumplido con las condiciones impuestas por la UE tras la masacre de Andiján del 2005, o emprender proceso de democratización alguno. Karímov también ha aprendido a valerse de su posición estratégica entre Europa y Asia para sortear todo tipo de condicionantes y afirmar su independencia en sus relaciones bilaterales y multilaterales.

Sikorski (2011: 4) considera que la política europea aplicada en la región es la segunda mejor opción posible, porque no puede competir con Rusia en el ámbito de la vinculación cultural o con China en la vinculación económica, ni proporcionar la seguridad que ansiada para salvaguardar los regímenes autoritarios. Pero los escasos resultados de la acción exterior europea no son excepcionales. Abunda en lo anterior un informe reciente del Asia Central Group (2011) sobre las relaciones de EE.UU. con los países de la región, que concluye que las relaciones comerciales son modestas, que millones de dólares se han gastado en proyectos para la gestión de recursos hídricos sin éxito, que los programas de promoción de la democracia han fracasado estrepitosamente, y que la ayuda solo ha tenido cierto éxito en los ámbitos de la educación, la sociedad civil, los medios y la gobernanza local. El balance de los resultados de la UE es similar y la UE se ha abstenido de emplear los instrumentos del AAC a su disposición, como el diálogo político o la cooperación, para demandar cambios significativos en materia de derechos humanos y democratización. Tal como ha señalado el enviado especial de la UE para Asia Central, su mayor logro ha sido elaborar la Estrategia para Asia Central y ponerla en marcha cuando antes no existía[977]. Persisten, pues, retos significativos para lograr inducir, por una parte, a los Estados de la región a abrirse al exterior y persuadirles de la necesidad de democratizarse y, por otra, incitar a los Estados miembros que les incumbe ser actores más normativos y visibles en Asia Central.

La evaluación de los ejes de actuación de la política europea en Uzbekistán se puede resumir de la siguiente manera:

[977] Véase Entrevista con Pierre Morel, EU Special Representative for Central Asia, en " Security and development - key in new EUCAM programme", *EUCAM Watch No. 8*, June 2011, extraído el 05/12/11 de: http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Newsletters/EUCAM-Watch-8.pdf.

Tabla 10.4. Evaluación de los ejes de actuación de democratización de la UE para Uzbekistán

Eje de actuación	Capacidad	Resultados obtenidos
Estrategia de influencia		
Análisis estratégico nacional	Neutra	Considera el autoritarismo del régimen, pero no ha sido operativo en términos de democratización
Diálogo político	Limitado	Normalizado y regular, pero de baja intensidad tras el levantamiento de las sanciones en el 2008. Centrado además en temas de seguridad. La presión diplomática para la democratización ha sido de baja intensidad
Estrategia de vinculación		
Relaciones comerciales y liberalización económica	Limitada	No se han aplicado sanciones comerciales. Uzbekistán tiene un grado de dependencia muy alto con Rusia y China.
Cooperación económica con la UE	Limitada	AAC en vigor. Financiación muy reducida y no centrada en la democratización, sino en la estabilidad y la seguridad
Cooperación económica con Rusia, EE.UU., China y multilateral	Remota	Vinculación importante con Rusia (CEEA, OTSC), pero también bajo tensión. Influencia comercial con China creciente (OCS), y en materia de seguridad con EE.UU.
Estrategia de seguridad		
Seguridad para la UE	Remota	Factor significativo para la acción de la UE, pero de orden secundario en comparación con Rusia, EE.UU. o, últimamente, China

CAPÍTULO 11. CONCLUSIONES

11.1. La política de democratización de la UE y los regímenes autoritarios más duros

Este trabajo ha tenido cómo objetivo analizar la capacidad democratizadora de la acción exterior europea con lo "peor de lo peor" de los regímenes autoritarios, partiendo de la premisa de que es justo con este grupo de regímenes con los cuales el compromiso europeo para fomentar la democracia debería ser más solícito. Para ello, el trabajo ha examinado qué ha hecho la UE en estos países, qué instrumentos de democratización ha empleado, qué factores han influenciado su política, por qué el rendimiento de la acción democratizadora europea ha sido tan escasa y, en último lugar, qué manifiesta su actividad con los países gobernados por los regímenes autoritarios más severos sobre la política de democratización en particular, y sobre la acción exterior europea en general.

La promoción de la democracia es unos de los objetivos principales de la acción exterior europea según los tratados de la UE y dicha política de «cosmopolitismo proactivo», ha sido articulada progresivamente mediante comunicaciones, conclusiones, resoluciones y actos legislativos, y desplegada en paralelo al desarrollo mismo de la política exterior europea, según un proceso de prueba y error, aplicado por ejemplo en ámbitos como la política de ampliación o de vecindad (Börzel y Risse, 2007). Con este proceso, y siendo consciente de los límites de su aplicación, la UE ha buscado mejorar la coherencia y eficacia de la política (Consejo de la UE, 2009c), pero también confirmado varios supuestos de la acción exterior europea ya avanzados desde principios de los 90, como que la democracia no puede ser impuesta desde fuera ni por la fuerza; el compromiso con «el principio de implicación»; una visión a largo plazo; tratar los derechos humanos y la democratización indistintamente; formular planteamientos individualizados; desarrollar el diálogo con las autoridades y apoyo a la sociedad civil; y mejorar la coordinación entre la UE y sus miembros (Patten, 2005) (Ferrero-Waldner, 2006) (Consejo de la UE, 2009c). La cuestión de la seguridad también ha adquirido mayor protagonismo dado el nuevo contexto internacional, pero complicando la aplicación de la política porque no siempre es fácil de integrar en los programas europeos de democratización.

La comparación de los diversos documentos políticos sobre la democratización elaborados por las instituciones europeas ha mostrado, además, que la política ha evolucionado escasamente en los últimos veinte años. En efecto, desde un punto de vista conceptual, la política europea de democratización ha seguido manteniendo un *modus operandi* derivado de la política de defensa de los derechos humanos y de la ayuda al desarrollo, por lo que utilizando una metáfora recurrente sobre las políticas europeas[978], las últimas propuestas de democratización (Comisión Europea y SEAE, 2011b) (Consejo de la UE, 2012) parecen ejemplos manifiestos de «vino viejo en barricas nuevas». Ante esta situación, la capacidad de cuestionamiento, adaptación o revisión de la política de democratización está siendo muy reducida.

El enfoque europeo de democratización con las dictaduras más duras debe hacer frente a otra salvedad que dificulta su aplicación: La política está diseñada fundamentalmente como un conjunto de directrices de transición y de consolidación democrática, y no de liberalización política y cambio de régimen, lo que reduce la capacidad para fomentar la democracia en los

[978] Véanse por ejemplo los artículos de Kelley, J. (2006). «New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy», *Journal of Common Market Studies*, Volume 44. N.º 1. 29–55; y Reiterer, M. (2009). «The "Union for the Mediterranean": The European Neighbourhood Policy and the Barcelona Process: Old Wine in New Bottles?», *EU Studies in Japan*, N.º 29, 123–155.

regímenes autoritarios. En general, la UE solo actúa de manera activa cuando el proceso de democratización está en marcha, promoviendo el diálogo y el compromiso entre los actores principales, y evita la suspensión de contactos de alto nivel y la adopción de medidas negativas como las sanciones o la interrupción de programas de cooperación (Comisión Europea, 2001: 9 y 10). Así, la actividad europea debe ser descrita como una política de vinculación más que de influencia, muy condicionada por la política de ayuda al desarrollo, que pretende fomentar la democratización, por una parte, mediante una condicionalidad positiva y el diálogo y la asociación con las autoridades y la sociedad civil de los países a democratizar, y por otra, de manera coherente y coordinada entre las diferentes políticas de acción exterior de la UE. Kausch (en Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007: 39) denomina por ello el enfoque como «promoción indirecta de la democracia» y considera que la UE procura que sus actividades sean percibidas como neutras para poder seguir manteniendo contactos con los Gobiernos de terceros países. Por su parte, Youngs (2008a: 165) califica la política como «oblicua» porque, por ejemplo, antepone formar a parlamentarios para fortalecer las instituciones democráticas a exigir directamente cambios institucionales. La alta representante de la PESC, Catherine Ashton, defendió este enfoque durante la primavera árabe en el 2011, señalando que «era posible que la UE no siempre fuera la más rápida en acudir, pero suele ser la que más tiempo se queda después. Nosotros no contribuimos a los cambios de régimen, sino a los cambios de sistema»[979].

Sin embargo, la actividad europea en los países examinados en este trabajo sí revela que la UE ha tratado en ciertos casos de contribuir a los cambios de régimen; otra cosa es que dicha contribución haya sido efectiva o no. Además, como señalan Schmitter y Brower (1999), no existe una forma apolítica de democratizar ni tampoco una estrategia de este tipo para promocionar y proteger la democracia. A tenor de lo descrito cabe preguntarse si la UE confunde el fomento activo de la democracia con el principio de no injerencia.

El catálogo de herramientas de democratización que presenta la UE es igualmente muy amplio pero desvela que tiene tendencia a considerar que muchas de sus políticas son susceptibles de apoyar procesos de democratización, aunque su contribución en este sentido sea incierta y/o indeterminada. La UE comete posiblemente —como otras organizaciones internacionales—, cierto «estiramiento conceptual» a la hora de adscribir a sus actuaciones de un impacto democratizador. La dificultad de la UE para fijar el montante total de sus actividades en el ámbito de la democratización es una clara ilustración de dicho fenómeno.

11.2. Los casos de estudio y el modelo de maximización de la acción exterior

Para analizar la capacidad democratizadora de la política exterior europea y el rendimiento alcanzado, el trabajo ha empleado un modelo analítico de maximización de la política exterior, derivado de los trabajos de Levitsky y Way (2002, 2005a, 2005b, 2005c, 2010) sobre la política de democratización occidental con regímenes autoritarios, y ha argumentado que la combinación positiva y la maximización de sus variables de actuación —

[979] Véase *EL PAÍS*, «La UE va a ayudar a sentar las raíces de una "democracia profunda"», 04/02/11. Ashton (2011) también contrapone los conceptos de democracia «superficial» y «profunda», que podrían traducirse por democracia procesal y sustantiva. Al afirmar con cierta modestia pero de forma categórica que la UE no contribuía a los cambios de régimen, Ashton pareció querer responder a las numerosas críticas recibidas por el mutismo de la UE durante la «revolución de jazmín» en Túnez en enero del 2011, sin abordar, por otra parte, los lazos que la UE había establecido con el régimen de Ben Ali mediante los Programas Euromed y la Política de Vecindad. Ashton volvió a insistir, en un nuevo ejercicio de borrón y cuenta nueva, en que la UE estaba preparada para ayudar a consolidar el cambio democrático en Túnez y Egipto y puso sobre la mesa 2.000 millones de euros para fomentar la democracia «profunda» en los países árabes. Véase Ashton, C., *Financial Times*, «Europe's down payment on Arab democracy», 14/02/11.

la influencia, la vinculación y la seguridad occidentales— deberían aumentar la capacidad democratizadora europea. Conforme a tal planteamiento, el trabajo ha considerado cómo la UE y sus instituciones ha empleado sus principales herramientas de democratización con las dictaduras más duras —en particular la estrategia por países y el diálogo político, la condicionalidad política y las sanciones, las relaciones comerciales y la ayuda para la cooperación (especialmente la ayuda con actores no estatales y las ONG, y la IEDDH)—, sus mecanismos de influencia y vinculación, y los resultados obtenidos. La siguiente tabla sintetiza los resultados logrados de la acción europea en cada variable de actuación por caso durante el período de estudio (1993-2010), y muestra cómo la acción exterior europea ha sido en general insuficiente para maximizar la capacidad de democratización de sus acciones:

Tabla 11.1. Comparación de los resultados de la actuación democratizadora de la acción europea en cada variable por caso

Eje de actuación	Belarús	Cuba	Guinea Ecuatorial	Libia	Myanmar	Uzbekistán
Estrategia de influencia						
Análisis estratégico nacional	Neutra	Neutra	Neutra	Limitada	Neutra	Neutra
Diálogo político	Neutra	Neutra	Remota	Remota	Limitada	Limitada
Estrategia de vinculación						
Relaciones comerciales y liberalización económica	Limitada	Limitada	Remota	Remota	Posible (pero lenta)	Limitada
Cooperación económica con la UE	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada
Cooperación económica con Rusia, EE.UU., China y multilateral	Remota	Remota	Limitada	Limitada	Limitada	Remota
Estrategia de seguridad						
Seguridad para la UE	Limitada	Neutra	Neutra	Remota	Neutra	Remota

Se evidencia de este modo que la política europea es generalmente positiva, que propone una condicionalidad limitada, y dispone de ciertos incentivos para el cambio. Sin embargo, si de acuerdo con las tesis de Levitsky y Way, la vinculación con Occidente mejora la capacidad de la influencia occidental, y las medidas que promueven la vinculación son más positivas para la democratización que las sanciones o el aislamiento, se ha observado que el compromiso de vinculación de la UE con estos casos ha sido muy dispar pero que, a pesar de estas diferencias, los resultados han sido en general de orden neutro (para la estrategia de influencia) o limitado (para la estrategia de vinculación), manifestado que la acción europea ha sido de baja intensidad, lo que a su vez ha ocasionado que la UE no haya maximizado la capacidad democratizadora de su acción exterior en prácticamente ningún caso. La seguridad también ha desempeñado un papel significativo en los casos de Libia y Uzbekistán y afectado considerablemente a la posible acción europea de influencia y de vinculación para la democratización llevada a cabo, y es cuestionable que Levitsky y Way no le haya prestado mayor atención como variable de actuación en sus trabajos dado su significación para la acción exterior de la UE y de otros actores internacionales. En efecto, la diversidad de posiciones y objetivos junto con la falta de una estrategia y patrones de actuación claros, una

actuación expresa y una evaluación suficiente, han ocasionado políticas encontradas y reactivas, y escasos resultados positivos en términos de democratización[980].

Además el trabajo ha mostrado que no ha sido el tipo de régimen político —el objeto de aplicación y el grado de democracia— lo que ha determinado la política europea en estos casos, sino que es el sujeto, la UE, el que ha decidido aplicar un patrón diferenciado, teniendo en cuenta —si lo casos lo demandaban—, otras consideraciones específicas a los países en cuestión, como la seguridad y los intereses económicos a la hora de fijar las prioridades europeas y llevar a la práctica sus decisiones. Igualmente, como señalan Emerson *et al.* (Emerson, ed., 2005) y Levitsky y Way (2005a, 2005b, 2010), se evidencia que la capacidad de la UE para fomentar e impulsar la democratización varía según el tipo de influencia y vinculación de la UE con cada país, siendo mayor cuando las relaciones son más estrechas y formales y los intereses compartidos.

No obstante, la acción europea de democratización no ha sido forzosamente una política de denominadores comunes más bajos, una política intergubernamentalista, o una política que, como afirma Menon[981] (en Thomas, ed., capítulo 12, 2011: 214), abandonaría los valores normativos en la búsqueda del consenso, sino que, en el caso de las dictaduras más duras, ha sido mucho más específica y diversa de lo que Smith (2006b) (2008), Börzel y Risse (2007), Börzel, Pamuk y Stahn (2008 a, b), Cavatorta *et al.* (2008) y Kreutz (2009) plantearon, punitiva en los casos de Myanmar o Belarús, y más deferente en los casos de Guinea Ecuatorial, Cuba o Libia. La seguridad también ha desempeñado un papel muy importante en las relaciones de la UE con Libia y Uzbekistán, por encima de cualquier otra consideración.

11.2.1. La estrategia de influencia

Análisis estratégico nacional

La UE fija y ajusta su política exterior mediante conclusiones del Consejo y posiciones comunes; entre otras para adoptar medidas restrictivas o tras momentos clave que demandan cambios significativos en la acción exterior europea, como ha sido el caso en la represión posterior a las elecciones de diciembre del 2010 en Belarús, el estallido de la revolución libia en febrero del 2011, o la liberación de Suu Kyi en noviembre del mismo año. No obstante, las conclusiones y las posiciones comunes —sobre las cuales se basan los análisis estratégicos nacionales y la acción posterior europea—, son a menudo declaraciones de intenciones y «ejercicios de malabarismo»[982], con un lenguaje sumamente diplomático, con mensajes muy equilibrados, lleno de matices, e incluso ambigüedades y contradicciones. Estos compromisos difusos, como señala Closa (2003), generan objetivos normativos suficientemente flexibles fundamentados en principios comunes compartidos como la democratización, pero sin especificar los medios para alcanzarlos. La posición común europea con Cuba es un buen ejemplo de dicho malabarismo; un acuerdo que conjuga, por un lado, una oferta de diálogo

[980] Lavenex y Schimmelfenning (2012) y Raik (2013) llegan a una conclusión semejante tras examinar respectivamente la política de democratización de la UE y la respuesta dada en 13 casos de protestas masivas a favor de la democracia en países de su vecindad.

[981] Menon (en Thomas, ed., 2011: 214) afirma que «la experiencia revela que la búsqueda de consenso conduce a un conjunto muy restrictivo de resultados, en los cuales con los valores normativos son relegados para facilitar la resolución de problemas y la toma de decisiones. Es decir, la búsqueda de consenso no es necesariamente la búsqueda de medidas eficaces. Como dijo Margaret Thatcher en términos típicamente inequívocos, "el consenso parece ser el proceso de abandono de todas las creencias, principios, valores y políticas. Así que (el consenso) es algo en lo que nadie cree y al que nadie se opone"».

[982] Ricardo Martínez de Rituerto utiliza esta expresión para describir como la última posición común evita referencias a las medidas del 2003, que rechazaba Cuba. *EL PAÍS*, «La UE invita a Cuba a discusiones políticas y sobre derechos humanos», 15/06/07.

con las autoridades cubanas —que de hecho son los principales interlocutores de la UE— y de ayuda al desarrollo, y por otro, un compromiso de «apoyo práctico hacia un cambio pacífico en Cuba a todos los sectores de la sociedad, en clara referencia a los disidentes» (Gratius, 2006: 1).

La indeterminación deliberada o no de los objetivos intermedios y de los objetivos últimos de la actividad europea ha impedido además que los actores adoptaran y desarrollaran estrategias precisas y efectivas de acción. Sharp (2003: 45-50) afirma por ello que:

> «… El resultado de esa incapacidad de planificar estratégicamente [...] dispersa las fuerzas, las acciones son inefectivas, se dilapida la energía en asuntos sin importancia y los sacrificios se hacen para nada. Si los demócratas no planifican estratégicamente, lo más probable es que no alcancen sus objetivos [...] y lo más probable es que le permitan a la dictadura aumentar sus controles y su poder».

y propone las siguientes preguntas que toda estrategia de democratización debería responder para contrarrestar esta situación:

- «¿Cuáles son los principales obstáculos para lograr la libertad?
- ¿Qué factores facilitarían el alcanzarla?
- ¿Cuáles son los puntos fuertes de la dictadura?
- ¿Cuáles son las diversas debilidades de la dictadura?
- ¿Hasta qué punto son vulnerables las fuentes de poder de la dictadura?
- ¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles de las fuerzas democráticas y de la población en general?
- ¿Cuál es la posición de terceras personas no inmediatamente involucradas en el conflicto que están ayudando, o podrían ayudar, bien a la dictadura, bien al movimiento democrático, y cómo actúan?

El análisis comparado de las conclusiones y de los documentos de análisis estratégicos nacionales revela también que la UE ha realizado un examen genérico de los problemas de democracia de cada caso, pero sin referirse abiertamente al autoritarismo del régimen político vigente, por ejemplo en el caso de Guinea Ecuatorial. Así, las conclusiones del Consejo o las posiciones comunes de la UE con los casos han sido a menudo pronunciamientos sobre acontecimientos y la evolución política de los países, que incluso han estipulado criterios y condicionantes de actuación generales, pero también sin que estos fueran observados, como en los casos de Belarús, cuando la Comisión explicitó 12 condiciones necesarias de orden político y económico para iniciar un proceso de normalización de las relaciones, o de Uzbekistán, a la hora de normalizar las relaciones tras la matanza de Andiján. Asimismo, en casos como Belarús y Uzbekistán, la UE consideró el autoritarismo del régimen pero sus análisis y propuestas de actividad no fueron operativos en términos de democratización, sino principalmente documentos de programación de la ayuda a la cooperación; y en el caso de Libia, el documento de análisis estratégico denominó al régimen de Gaddafi como «una forma de democracia directa», pero soslayó la naturaleza despótica y autoritaria del régimen. Los documentos tampoco han sido evaluados regularmente para considerar ajustes y mejoras que permitan aumentar la efectividad en términos de democratización. En consecuencia, la acción sobre la variable de análisis estratégico ha sido neutra en términos de democratización.

Por otra parte, el predicamento flexible del enfoque de democratización europeo comporta también el riesgo de provocar desconfianza entre sus interlocutores, que siempre esperan algo más de ella, y las preguntas que plantea Sharp no son abordadas en profundidad en los documentos estratégicos europeos de democratización, o en los informes de los jefes de

misión de las delegaciones de la UE[983], y quedan sin una respuesta cumplida como sería necesario.

La UE ha tomado conciencia de esta limitación y en base al marco estratégico sobre derechos humanos y democracia adoptado en Luxemburgo en junio de 2012 (Consejo de la UE, 2012b), está llevando a cabo un proyecto piloto para la elaboración de perfiles de democracia —tomando como modelo las estrategias de derechos humanos por país—, en aras de examinar y tener más adecuadamente en cuenta la situación de la democracia en los futuros análisis estratégicos nacionales y programas indicativos por país[984].

El diálogo político

Con relación al diálogo político desarrollado por la UE con las autoridades de los países examinados, las diferencias han sido notables e ilustran las divergencias existentes entre los enfoques aplicados por la UE. En general, el diálogo político ha sido de baja intensidad, manifestando, por un lado, cierta renuencia de la UE a ejercer una mayor presión diplomática para el cambio democrático porque probablemente habría puesto en peligro los contactos con las autoridades, y con ello la estrategia de presencia y vinculación europea y, por otro, la falta de interés real de los regímenes por vincularse con la UE y someterse a la condicionalidad política europea. Así, la UE ha llevado a cabo una acción de diálogo político neutra con Belarús y Cuba porque no ha condicionado de manera inequívoca su diálogo a mejoras sustantivas de la democracia sino, si cabe, a mejoras en materia de derechos humanos como la liberación de prisioneros políticos, y los resultados obtenidos han sido desiguales. El caso de Uzbekistán es probablemente el más desconcertante. La UE ha institucionalizado sus relaciones con un Acuerdo y celebra reuniones de diálogo político con regularidad, pero no ha aplicado la condicionalidad del Acuerdo a pesar de que la situación política no ha mejorado y los resultados de democratización han sido nulos. La adopción de sanciones también ha limitado el diálogo bilateral en los casos de Belarús, Libia, Myanmar y Uzbekistán, y en particular la acción europea ha sido más severa con los dirigentes de Belarús y Myanmar, evidenciando el simbolismo político que ambos han adquirido en la UE: Belarús, por su vinculación tras la ampliación de la UE al Este y como ejemplo de la última dictadura en Europa; y Myanmar, por razones normativas y la notoriedad internacional alcanzada por Suu Kyi. Por ejemplo, en el caso de Myanmar la UE ha ejercido una presión diplomática considerable para exigir una apertura democrática, pero el diálogo ha sido esporádico y el resultado limitado. Sirven como botón de muestra las dificultades que ha tenido para que ASEAN aceptara sus posiciones y presionara al régimen birmano en la misma dirección. En los casos de Guinea Ecuatorial y de Libia, la UE no logró formalizar el diálogo, y cuando ha mantenido reuniones con los dirigentes de ambos países la presión democratizadora ha sido difícilmente apreciable.

11.2.2. La estrategia de vinculación

La vinculación es un elemento clave para determinar el alcance posible de la política de democratización de la UE con un país concreto. Las diferencias de la acción democratizadora se manifiestan, de hecho, por la naturaleza de la vinculación y los contactos establecidos por uno o varios Estados miembros con cada caso, y queda expresada en la política de democratización que estos Estados han querido promover a nivel europeo. Tal como Levitsky y Way exponen, la proximidad geográfica con un Estado o factores históricos como los lazos fruto de la colonización, por ejemplo de Polonia, Suecia, Lituania y Alemania con Belarús,

[983] Entrevistas 12 y 13, 01/03/13 y 08/03/13 respectivamente.
[984] Entrevista 24, 04/11/13.

España con Cuba y Guinea Ecuatorial, Italia con Libia y el Reino Unido con Myanmar, elucidan por qué estos Estados miembros han intentado liderar y/o tratar de controlar la acción europea con estos casos[985]. La proximidad y los lazos también suscitan que la situación política de estos países sea un elemento de debate doméstico entre los partidos políticos del Estados miembros a los que están vinculados, e inciten cambios de postura de la política nacional e incluso de la posición europea si son capaces de persuadir a sus socios europeos. Por ejemplo, la llegada al poder en España en marzo del 2004 de un partido socialista favorable a romper con la política de presión diplomática ejercida por el Gobierno conservador del presidente Aznar desde 1996, emplazó a la UE a eliminar o al menos a modificar la posición común europea con Cuba. Asimismo la llegada al poder en Polonia del moderado Donald Tusk en octubre del 2007 abrió la puerta a un cambio de enfoque, y a una política de menor tensión con Belarús y Rusia. La fuerza de la vinculación se refleja igualmente por la atención que dan los medios de comunicación de los Estados miembros a los asuntos políticos internos de cada caso. Por ejemplo, los medios españoles informan regularmente sobre los asuntos internos de Cuba, los polacos y lituanos sobre Belarús y los británicos sobre Myanmar. La siguiente tabla identifica los actores principales que más han actuado o influenciado la acción exterior europea en cada caso examinado:

Tabla 11.2. Comparación de los Estados miembros más activos e influyentes en cada caso

Caso	Estado o Estados miembros más activos e influyentes
Belarús	Polonia, Suecia, Lituania y Alemania
Cuba	España
Guinea Ecuatorial	España, Francia
Libia	Italia, Reino Unido, Francia
Myanmar	Reino Unido, Francia, Dinamarca
Uzbekistán	Alemania

Así, en los seis casos de estudio ha imperado una correlación entre la vinculación y la relación establecida entre el régimen autoritario y el Estado o los Estados miembros, y el tipo de liderazgo o voluntad política de actuación ejercido en Bruselas por sus representantes, hasta el punto de que la acción europea de democratización seguida con cada caso ha sido considerablemente afín a la política nacional planteada por el Estado o Estados miembros más involucrados, y esto en un sistema decisional de unanimidad en el cual cualquier otro Estado miembro puede bloquear dicha política[986]. Esta correlación no es solo particular de los representantes de los Estados miembros en el Consejo, sino también de sus nacionales en el Parlamento Europeo, donde sus representantes electos han llevado la iniciativa en asuntos relacionados con estos países; por ejemplo, los polacos en el caso de Belarús, los españoles en el caso de Cuba y Guinea Ecuatorial, y los británicos en el de Myanmar. Además, es frecuente que en la Comisión Europea los funcionarios de la nacionalidad de estos Estados miembros copen los puestos de responsabilidad relacionados con países vinculados a sus Estados de origen.

Por otro lado, cabe preguntarse si esta voluntad de liderazgo tiene otra vertiente y si política exterior planteada a nivel europeo por España en el caso de Guinea Ecuatorial, o

[985] El fenómeno no es único para estos casos. Francia, por ejemplo, trata de dirigir la política europea en África oriental, y el Reino Unido con Zimbabue o los países del Golfo.

[986] En otras palabras, ¿si no son los Estados miembros y sus representantes que tienen más vínculos con estos países, como España con Guinea Ecuatorial los que alertan, informan y tratan de que la agenda política de la UE considere y llame la atención sobre los abusos a la democracia acontecidos en dichos países, qué otros países lo van a hacer?.

Alemania en el caso de Uzbekistán, no busca sino que ambos países permanezcan «fuera del radar político» de la UE, que ningún actor a nivel europeo reclame que la UE presione y actúe con firmeza para exigir a estos países cambios hacia la democracia, para no comprometer sus intereses nacionales de presencia, comerciales o de seguridad. En efecto, pueden existir circunstancias en las que la política europea complique o afecte negativamente a la política exterior pretendida de un Estado miembro. Por ejemplo, uno de los objetivos del Gobierno de Zapatero fue evitar que la política exterior europea afectara sus planes de normalización de las relaciones con Cuba en el caso de que no fuera posible eliminar o modificar la posición común (Roy, 2007) (Buck, 2010).

En resumen, la diversidad de actores y la multiplicidad de vínculos y de intereses a nivel europeo posibilita que en la política exterior de la UE existan esferas de especialización y de influencia particulares de cada Estado miembro. Las instituciones europeas son además marcos de iniciativa y actuación, que pueden tener un considerable efecto multiplicador para las políticas nacionales, puesto que los Estados miembros pueden conseguir que su política nacional sea al final la línea europea consensuada por todos, incluso en un sistema decisional de unanimidad, como así ha sido en los seis casos estudiados. La diversidad de intereses representados o la falta de atención política hacia un país concreto a nivel europeo también conlleva que a menudo la UE no puede desarrollar una política más ambiciosa que la finalmente llevada a cabo, por ejemplo en los casos de Cuba y Guinea Ecuatorial, respectivamente.

El desarrollo económico y las relaciones comerciales

El objetivo de mejorar la vinculación de un país con la UE mediante la promoción de intercambios comerciales aspira a promover el desarrollo, la interdependencia y la integración económica, y con ello a fomentar grupos más favorables a las reformas democráticas. La UE es un actor comercial mayor y por lo tanto la promoción de intercambios comerciales y de la liberalización económica es uno de sus instrumentos potencialmente más efectivos para apoyar la democratización. La capacidad de acción europea en este ámbito está condicionada a la vulnerabilidad de los países en cuestión según su relevancia económica (o política). En este sentido, ninguno de los casos ha tenido gran importancia comercial para la UE: Libia ocupaba el puesto 40 (0,4 % del volumen comercial total) como socio comercial total de la UE en el 2011. Belarús ocupaba el puesto 43 (0,4 %) y Guinea Ecuatorial —al igual que Libia, totalmente dependiente de la explotación de hidrocarburos—el puesto 58 (0,2%). La importancia comercial de Cuba y Uzbekistán ha sido mucho menor, Cuba ocupaba el puesto 80 (0,1 %) y Uzbekistán el 86 (0,1 %). Finalmente, Myanmar ocupaba el último puesto de los casos estudiados, 141 (0,0 %) en el 2011. En cuanto a la relevancia socioeconómica de los casos estudiados, Cuba ocupaba el puesto 50 del Índice de Desarrollo Humano de la ONU del 2010, Libia el puesto 62, Belarús el 65, Uzbekistán el 115, Guinea Ecuatorial el 136, y Myanmar, de nuevo el último lugar, el puesto 149.

En términos generales, el comportamiento y los resultados en este apartado han sido igualmente desiguales dependiendo del «potencial económico» y de la vinculación de cada país con la UE. Así, en los casos de Guinea Ecuatorial y de Libia, la UE ha priorizado sus intereses económicos debido a los considerables recursos en hidrocarburos de ambos países, y no ha condicionado sus relaciones ni considerado imponer sanciones comerciales para demandar mejoras sustantivas en materia de derechos humanos o de democracia. En los casos de Belarús, Cuba y de Uzbekistán, la UE tampoco impuso sanciones económicas durante el

período de estudio[987], y trató de desarrollar sus relaciones para aumentar su presencia y disminuir la vinculación de estos países con Rusia, de Cuba con Venezuela, y de China con Uzbekistán. Asimismo, la UE nunca ha aplicado una política de sanción económica tan agresiva contra Cuba como la norteamericana e incluso durante el período 2003-2005, en el que aplicó varias medidas, estas no afectaron a las relaciones comerciales y la concesión de ciertos tipos de ayuda. Por el contrario, en el caso de Myanmar, la UE ha sido un actor normativo severo y ha impuesto sanciones comerciales de forma progresiva; pero también han sido selectivas para no dañar las inversiones europeas realizadas con anterioridad. La UE y Myanmar tienen las relaciones comerciales más reducidas de los seis casos estudiados.

La cooperación económica con la UE y los Estados miembros

La UE es el mayor donante de ayuda para la cooperación en el mundo, y ha utilizado esta herramienta no solo para apoyar a los países más necesitados, sino también para desarrollar sus relaciones, vincularlos más estrechamente a la UE y promocionar la democracia. El principal instrumento de vinculación son los acuerdos comerciales, de cooperación y de asociación que la UE establece con terceros países. Estos acuerdos, son jurídicamente vinculantes e incluyen una cláusula de los derechos humanos y de la democracia y un mecanismo de suspensión o cláusula de incumplimiento, que permite a la UE llamar a consulta y suspender los contactos en caso de violaciones de los derechos humanos y de la democracia.

También en esta variable, la capacidad democratizadora de la ayuda para la cooperación ha sido limitada en los casos analizados, debido a que la UE no ha podido formalizar sus relaciones mediante acuerdos de cooperación con ninguno de los casos salvo con Uzbekistán, y los recursos financieros disponibles han sido demasiado reducidos para promover cambios de actitud a favor de una apertura política, incluso en los países más necesitados de la ayuda exterior, como Myanmar. En algunos casos, la ayuda para la cooperación directa de los Estados miembros ha sido superior a la europea, por ejemplo en el caso de Cuba, aunque igualmente reducida para tener un impacto significativo. Asimismo, la UE ha enfocado la mayor parte de su ayuda a cuestiones tradicionales de la política de ayuda al desarrollo, como la lucha contra la pobreza, la cohesión social, la formación, la sanidad y la ayuda humanitaria, especialmente en los países menos desarrollados. La ayuda financiera proporcionada por otros programas centrados en cuestiones de democratización como el IEDDH ha sido también muy reducida. Los regímenes autoritarios además han sido reacios a cualquier compromiso o condicionante derivado de los posibles acuerdos que propone la UE, y han puesto trabas y dificultado su ejecución. La UE tampoco ha podido formular medidas positivas para fomentar la vinculación y la democratización, excepto modular las sanciones y proponer normalizar las relaciones cuando la situación política ha evolucionado de manera positiva.

La cooperación con otros actores y multilateral

Tener aliados con los que cooperar y llevar a cabo políticas de democratización complementarias es fundamental para mejorar la capacidad democratizadora de la acción exterior europea. Una política contará con más posibilidades de tener un impacto positivo si la estrategia adoptada y las líneas de actuación son compartidas con otros actores significativos de democratización, como EE.UU. Al contrario, si los países vecinos y aliados de un régimen

[987] La UE solo introdujo sanciones comerciales contra empresas ligadas a Lukashenko en el 2011, tras la última deriva autoritaria, pero incluso en estas circunstancias el volumen comercial total entre Belarús y la UE ha crecido.

autoritario no comparten la política de democratización europea y/o EE.UU., el régimen no se sentirá vinculado o influenciado suficientemente para emprender medidas de apertura y liberalización política, como demanda la UE, y aún más si las relaciones con estos actores no conllevan condicionantes políticos. Precisamente, el respaldo y la vinculación negativa política y económica que han ejercido Rusia con Belarús y Uzbekistán, Venezuela con Cuba, o China con Myanmar o Uzbekistán han sido decisivos para contrarrestar y reducir la influencia occidental y, con ello, el posible impacto de las políticas de democratización europeas y occidentales. Por otra parte, el papel que ha desempeñado EE.UU. con Cuba, y hasta cierto punto con Guinea Ecuatorial, ha afectado negativamente a los posibles objetivos de democratización porque, en el caso de Cuba, la presión que ha ejercido, —por ejemplo mediante el embargo comercial—, ha servido para espolear el nacionalismo y granjearse la solidaridad política internacional, y en el caso de Guinea Ecuatorial, la explotación de sus recursos petrolíferos ha remitido cualquier presión para la democratización. Los regímenes autoritarios son conscientes de estas divisiones a nivel internacional y de los intereses que suscitan, y han favorecido la competencia para tratar de anular la vinculación y la influencia internacional hacia sus regímenes cuando se pone en peligro su base de poder y estabilidad interna. En estas condiciones, la cooperación internacional entre los actores más influyentes es absolutamente necesaria para promover el cambio, la apertura política y el inicio de procesos de democratización, como lo demuestra la influencia de China o de los países ASEAN para persuadir al régimen birmano a abrirse al exterior.

La acción exterior para la democratización de la UE en foros internacionales es también ardua y difícil. De entrada, la Unión trata de hacer valer su influencia internacional coordinando las posiciones de los Estados miembros (como bloque político y hablar con una sola voz) para promover instrumentos con los que impulsar la democratización, los derechos humanos y la justicia internacional en marcos regionales como la OSCE, la UA, la OEA y ASEAN, o multilaterales como las Naciones Unidas (por ejemplo, en el Consejo de Seguridad, en el de los Derechos Humanos o en el Tercer Comité de la Asamblea General de la ONU). La Estrategia conjunta y el Plan de Acción 2008-2010 de la UE y la UA son ejemplos destacables de cómo la UE ha tratado de cooperar e involucrar a países y organizaciones regionales y multilaterales en la promoción de la democracia (Olsen, 2013), aun cuando la asociación de intereses entre ambas en favor de la democracia no es tan evidente, y la UA es una organización más política que funcional[988]. Sin embargo, es también notable que la UE haya proporcionado fondos a la UA sin exigir un compromiso democrático más claro, mientras se nombra como presidente de turno al coronel Gaddafi en el 2009, y a Obiang en el 2011[989]. Así la relación entre la UE y la UA puede estar generando el mismo fenómeno analizado por Grugel (2007) en su estudio de las relaciones entre la UE y Mercosur; esto es, que los líderes de ambas organizaciones tengan diferentes conceptos sobre la democracia por mucho que la citen en sus declaraciones[990]. La labor de la UE en la ONU es igualmente complicada y, por ejemplo en septiembre del 2010 la Asamblea General votó a la primera tentativa en contra de permitir que la UE pudiera hablar en la ONU por sí misma —como establece el Tratado de Lisboa— a pesar de su estatuto de observador[991]. En esta línea, Gowan y Brantner (2010)

[988] Entrevista 21, 21/05/13.

[989] Por su parte, la UA ha manifestado su insatisfacción con la manera en la que se ha establecido el Partenariado para la Gobernanza, y ha cuestionado los conceptos de apropiación, asociación y diálogo propuestos por la UE, alegando que tenía sus propios conceptos de gobernanza (Bossuyt, J., Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007: 98).

[990] Esto puede estar pasando también en la OSCE, en la cual la UE ha tenido que aceptar que un país con un historial deficiente en materia de derechos humanos y democracia, como Kazajistán, presidiera la organización en el 2009. Véase *The Wall Street Journal*, «Democratic Deficit», 06/07/07.

[991] Países tradicionalmente aliados de la UE, como Australia, Canadá o Nueva Zelanda, incluso se abstuvieron. Véanse *El Mundo*, «La Unión Europea fracasa en su intento de hablar con voz propia en la ONU», 14/09/10, y *The New York Times*, «For Europe, a Challenge to Make its Voice Resonate», 13/10/10. A la segunda tentativa, el

señalan que la Unión está perdiendo influencia y que el apoyo de otros países a las posiciones europeas cayó de un nivel ya de por sí bajo, 52 % en el 2009, al 42 % en el 2010[992].

Resulta obligado también apuntar que la acción democratizadora europea debe operar en un contexto internacional cada vez más desfavorable, que cuestiona incluso la validez del actual modelo europeo y norteamericano de influencia y vinculación con Occidente (Michalski, 2009a). Esta coyuntura contraria a la democratización[993] es fruto de múltiples procesos simultáneos como el contraataque de autócratas, ideologías competidoras, de nuevos poderes que desafían las fundaciones internacionales de la democracia, de la escasez de recursos energéticos, de Estados frágiles que no pueden controlar su territorio o mantener a su población, de terroristas que responden a la alienación o a injusticias reales o ficticias, de la globalización, del abandono por parte de EE.UU. del multilateralismo y del entendimiento que el mundo comparte respecto a una seguridad y humanidad común, o límites en la promoción internacional de la democracia y la evaluación del apoyo a la democratización (Von Meijenfeldt, en Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007) (Diamond (2008) (Burnell y Youngs, 2010). En particular, los grandes poderes autoritarios que representan China y Rusia están desafiando la primacía del modelo occidental de capitalismo y democracia, y promueven patrones de autoritarismo capitalista que son atractivos para muchos gobiernos porque permiten supuestamente alcanzar la modernidad económica sin acometer una democratización (Gat, 2007), (Michalski, 2009a) (Dennison y Dworking, 2010)[994]. No solo eso, también están creando organizaciones alternativas de cooperación económica en las cuales la democracia no es un elemento necesario ni demandado como la Organización de Cooperación de Shanghái (Burnell y Youngs, 2010). Así pues, como señaló *Freedom House*[995] en el 2010, tras la notable tercera ola de democratización de los noventa, el número de países democráticos del mundo se ha estancado y es el mismo que en 1995 (116[996]); particularmente debido a los «Estados predatorios»: regímenes híbridos cuyos gobernantes han aprendido a mantenerse en el poder, organizar elecciones y beneficiarse de la ayuda occidental que en teoría está condicionada (Diamond, 2008).

---

3 de mayo del 2011 la UE logró el éxito esperado. Véase *European Council President*, «Statement by Herman Van Rompuy, President of the European Council, on the participation of the EU in the work of the UN», PCE 103/11, 03/05/11, extraído el 26/05/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/121853.pdf.

[992] Gowan y Brantner (2010) ponen otro ejemplo de la falta de influencia de la UE en la ONU: En el 2010, 127 de 192 Estados miembros de la ONU votaron en contra de las posiciones europeas sobre los derechos humanos, mientras que en el 2009 fueron 117. La frustración de la UE llegó hasta el punto de amenazar con abandonar el Consejo de los Derechos Humanos de la ONU si se decidía terminar con los relatores independientes sobre la situación de los derechos humanos en países como Cuba, Belarús, Corea del Norte, Myanmar o Uzbekistán, tal como se propuso en el 2007. Véase *Financial Times*, «EU in rift with developing nations over human rights», 15/06/07.

[993] Denominada por Inglehart y Welzel (2009: 33) como «recesión democrática».

[994] Y con ello socavando los efectos de la influencia y vinculación occidentales. Por ejemplo, Vidar Helgesen señala que la primera vez que el Banco Africano de Desarrollo organizó su junta anual fuera de África, lo hizo en China (Helgesen, *V.,* Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007: 58). Véase también, por ejemplo, una interpretación crítica de la influencia china en África y de la doblez europea y norteamericana en *Financial Times*, «Let us not lose faith in democracy», 22/01/08, y por parte del presidente de Senegal Abdoulaye Wade en *Financial Times*, «Time for the west to practice what it preaches», 28/01/08.

[995] Véase *Freedom House*, «Freedom in the World 2010: Global Erosion of Freedom», extraído el 20/01/10 de: http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=505. Esta coyuntura ha sido denominada por Inglehart y Welzel (2009: 33) como «recesión democrática».

[996] Cifra citada en *El País*, «¡Burgueses del mundo, uníos!», 18/03/10.

11.2.3. La estrategia de seguridad

La seguridad es uno de los objetivos prioritarios y un elemento imprescindible para aumentar la capacidad democratizadora de la acción exterior de la UE. Es más, tal como ha señalado Herring (1994: 81), las políticas de democratización están condicionadas en gran medida a la situación de seguridad de un Estado pues, si por un lado las amenazas de seguridad pueden contribuir a la democratización, por ejemplo integrando grupos secesionistas violentos en el sistema político mediante procesos de paz, por el otro, la democratización puede exacerbar las amenazas para la seguridad, por ejemplo si la democratización permite la llegada al poder de partidos islamistas radicales con una agenda internacionalista. De otro modo, la ausencia de una amenaza para la seguridad puede permitir a los regímenes autocráticos consagrar más atención a los problemas de desarrollo económico y transferir recursos de las fuerzas armadas a los sectores sociales más necesitados (Silander, 2005). La existencia de una amenaza real o potencial para un país es utilizada también por los regímenes para justificar el autoritarismo, y por un actor tercero, como la UE o EE.UU., para justificar una acción exterior que priorice la seguridad y la estabilidad por encima de otros objetivos como la democratización.

La seguridad solo ha sido una variable muy significativa en la acción exterior de la UE en los casos de Libia y Uzbekistán, y ha relegado la posible acción democratizadora a un segundo o tercer plano como objetivo europeo. Sin embargo, otros actores relevantes sí han utilizado la seguridad para justificar su política exterior en detrimento de la democratización. Por ejemplo, Belarús representa un elemento primordial para la estrategia de seguridad y de defensa nacional de Rusia, y EE.UU. ha esgrimido razones de seguridad nacional para justificar su política de presión y aislamiento hacia Cuba y mantenerla en la lista de países que patrocinan el terrorismo internacional. La seguridad ha desempeñado igualmente un papel relevante en el comportamiento de los regímenes de Myanmar, Uzbekistán y Libia, y en menor medida de Guinea Ecuatorial, que no han dudado de esgrimir el peligro del enemigo interior o exterior para justificar su autoritarismo.

Sin duda, el caso de Libia puso de manifiesto que la UE ha priorizado la seguridad y la estabilidad en sus relaciones con los países de la orilla sur del mediterráneo —países autoritarios, salvo Israel—y disociado su relación de prerrequisitos democráticos, prefiriendo tratar con países «gobernados con rigor» más que «bien gobernados» (Youngs, 2001; 2006a) (Jünemann, 2004) (Kausch y Youngs, 2009). La proximidad geográfica, su importancia económica como suministradora de petróleo y gas, su relación con la política europea de Euromed y de vecindad, su influencia en la región subsahariana en particular, y en África en general, y el problema de seguridad que planteaba la emigración ilegal que transitaba desde Libia llevaron a la UE a adoptar un enfoque muy pragmático en el que la democracia no figuraba aún entre sus objetivos inmediatos, aunque posiblemente sí la mejora de los derechos humanos. El comisario de Ampliación y Política de Vecindad de la UE, Štefan Füle, así lo reconoció tras declarar que «algunos de nosotros creímos que la palabra *democracia* no formaba parte del vocabulario en estos países» y que, «en el pasado, desde la UE se pensó que apoyar a ciertos regímenes autoritarios era el único modo de garantizar la estabilidad en la región»[997]. Agotada la vigencia efectiva de la política euromediterránea tras los acontecimientos iniciados con la revolución democrática en Túnez en enero del 2011, no está

[997] Véase *EL PAÍS*, «Entrevista: Guerra civil en Libia, Štefan Füle, comisario de Ampliación y Política de Vecindad de la UE - Europa ha fracasado en su política árabe», 19/03/11. El jefe de la delegación del Parlamento Europeo para Túnez, José Ignacio Salafranca, también reconoció tras el éxito de la revolución tunecina que «la Unión Europea había estado más interesada en una política de estabilidad y en mantener el *statu quo* que en fomentar los derechos humanos». Véase *Deutche Welle*, «EU works on quick transition aid for Tunisia», 08/02/11.

del todo claro cómo la UE va a reorientar su enfoque de democratización, por lo menos en su frontera meridional.

A la vista de estas consideraciones, parece obligado, pues, examinar la seguridad como un factor significativo en la acción exterior de la UE u otros actores relevantes, como EE.UU., Rusia o China en los casos estudiados y, por ello, tenerla en cuenta como variable independiente específica a la par que la influencia y la vinculación occidental a la hora de valorar la capacidad democratizadora de la acción exterior europea, y no integrada en la variable influencia como proponen Levitsky y Way (2005a, 2010).

11.3. Observaciones finales y futura agenda de investigación

Las decisiones tomadas y las pautas de actuación de las instituciones europeas para contribuir a la apertura política y el fin de las dictaduras estudiadas en este trabajo ejemplifican planteamientos de influencia, vinculación y seguridad muy comedidas, una acción exterior o «diplomacia blanda» que anteponen la presencia y la estabilidad a otras consideraciones, y la mayoría de sus iniciativas han contribuido modestamente, si cabe, a la apertura democrática en estos países. Solo en el caso de Myanmar se puede afirmar que la UE ha aplicado una política propia de democratización, de compromiso, ayuda y cooperación supeditada a cierta condicionalidad (respeto de los derechos humanos) de manera más o menos coherente, y que en el caso de Belarús lo haya intentado. En los demás casos examinados, otros factores como los intereses económicos o la seguridad han contrarrestado sus motivaciones normativas. Los casos estudiados retratan, precisamente, los límites actuales de los instrumentos de democratización de la Unión, que son más apropiados para situaciones de transición y consolidación democrática —menos aventuradas políticamente y más fácilmente consensuadas entre los Estados miembros— que para promover cambios de régimen hacia la democracia. Entre tanto, la política europea de democratización deberá continuar lidiando con significativas limitaciones tanto de orden normativo (preferencias y concepciones diferentes sobre la política de democratización, falta de una política común, etc.) o de orden institucional (división y reparto de papeles entre las instituciones, variedad de actores, falta de unanimidad, falta de liderazgo, etc.), como a un contexto internacional menos favorable —si no abiertamente hostil— a los desafíos que representa la democratización para el *statu quo* de los regímenes autoritarios. Dicho lo cual, estos problemas también existen en las políticas exteriores de los Estados miembros y de EE.UU [998].

¿Cómo ha respondido por ejemplo a la nueva situación planteada por las revueltas democráticas y la ola de cambio en el mundo árabe? La postura europea frente a las revueltas y demandas democráticas en los países árabes revela que las dificultades muestran signos de continuar. Las primeras declaraciones fueron muy comedidas, y pusieron más énfasis en la estabilidad o en combatir la emigración ilegal[999] que en hacer un llamamiento claro a la

[998] Schmitter y Brower (1999: 25) subrayan este punto con una cita sobre la política de democratización de EE.UU. de Kagan, R. «Democracy Promotion as an Objective of Foreign Policy». Paper delivered at the conference on International Relations and Democracy, Warsaw, 26-28/06/98, 2-3.

[999] En algunas de las declaraciones se solicitaba moderación a las partes en el uso de la violencia cuando las autoridades estaban reprimiendo claramente a los manifestantes. Véanse *European Commission*, «Joint statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on the events on Tunisia», A 016/11, 14/01/11, extraído el 25/03/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118865.pdf; «Statement by the EU High Representative Catherine Ashton on the events in Egypt», A 032/11, 27/01/11, extraído el 25/03/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118963.pdf; «Remarks by the EU High Representative Catherine Ashton on the situation in Egypt ahead of the Foreign Affairs Council, 31 January 2011», A 037/11, 31/01/11, extraído el 25/03/11 de:

democratización de la región, aunque más adelante se adoptaran sanciones económicas contra los líderes autoritarios[1000]. Tuvieron que pasar casi dos meses, el inicio de la rebelión contra Gaddafi y el recrudecimiento de la guerra civil en Libia, para que la UE presentara un documento en el que proponía relanzar la política de vecindad en el Mediterráneo, y considerara una misión militar para distribuir la ayuda humanitaria a los refugiados del conflicto (Comisión Europea y SEAE, 2011a)[1001]. Sin embargo, a pesar de su ambicioso título —Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida— y un mayor énfasis en la democratización, el documento propuso una recolección de medidas e incentivos económicos y comerciales ya anunciados en el pasado, como: (1) apoyar la transformación democrática y la capacitación institucional, y en particular los derechos humanos, las reformas constitucionales y judiciales y la lucha contra la corrupción; (2) promover el desarrollo de la sociedad civil y la movilidad de los jóvenes, e (3) impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, sobre todo las pequeñas y medianas empresas[1002]. Además, una de las propuestas del documento fue ofrecer el «estatuto avanzado» a los países que llevaran a cabo las reformas necesarias, aunque en el caso de Marruecos, el estatuto fue concedido sin que se hubieran adoptado reformas democráticas de calado, y en el caso de Túnez se hubiera planteado cuando gobernaba el presidente Ben Ali. Asimismo, la intervención militar en Libia dejó en evidencia serias diferencias en el seno de la UE, primero a la hora de reconocer oficialmente a los rebeldes y, a continuación, como en la guerra de Irak, a la hora de intervenir militarmente (Helwig, 2013).

Por otra parte, las fallas de la política de democratización de la UE en particular, y de la PESC en general, evocan la incapacidad de la política económica europea para adaptarse a la globalización, para modernizar el Estado de bienestar, para superar la actual crisis financiera y económica y, lo que es peor, no parece que exista una voluntad clara de reevaluación de los objetivos alcanzados, como se ha pretendido por ejemplo en materia económica con la denominada Estrategia 2020 (antes Estrategia de Lisboa). Todo hace pensar que las instituciones europeas se conformarán con mantener la inercia política adquirida desde el Tratado de Maastricht, sin cuestionar fundamentalmente qué es lo que se ha logrado.

A modo de reflexión final, y aunque obvia la significancia de la seguridad como variable de actuación, cabe señalar la valía demostrada del modelo analítico derivado de los trabajos de Levitsky y Way para analizar de manera sistemática y comparada la política de democratización europea, y evaluar los ejes de actuación, el margen de maniobra, y los resultados obtenidos en un período dilatado de tiempo. De hecho, la UE parece aplicar de

---

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/119029.pdf; *Le Soir*, «Libye: Ashton sème le doute sur l'attitude de l'UE», 09/03/11; *El Mundo*, «Los países mediterráneos piden repartir el coste de la llegada de inmigrantes», 23/02/11.

[1000] Véanse las sanciones para congelar los activos del expresidente tunecino Ben Ali en la UE, el embargo de armas y las sanciones económicas contra los dirigentes del régimen libio de la Decisión 2011/137/CFSP del 28/02/11, y la decisión de congelar los bienes al exdirigente egipcio Mubarak (sanciones que ya había solicitado el Parlamento Europeo casi un mes antes, el 17/02/11). Véanse respectivamente Reglamento (UE) 101/11 de 04/02/11 extraído el 25/03/11 de:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:031:0001:0012:ES:PDF;
Conseil de la UE, «Communiqué de Presse N.º 7781/11, 3078ème session du Conseil Affaires étrangères», Bruxelles, 21/03/11, extraído el 25/03/11 de:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/120188.pdf y
http://www.rtve.es/noticias/20110217/pe-reclama-27-sancionen-mubarak-como-se-hizo-ben-ali/408837.shtml.

[1001] Véase *European Voice*, «EU plans military-led aid mission to north Africa», 24/03/11.

[1002] Véase un resumen en el artículo Catherine Ashton en *Le Figaro*, «Afrique du Nord: préparer l'après», 28/03/11.

manera implícita muchas de sus propuestas de vinculación[1003], y que el reciente trabajo de Stoner y McFaul (capítulo 1, 2013) —sobre las dinámicas causales de las transiciones hacia la democracia—, también ha examinado como oportunas para promover la democratización de los regímenes autoritarios, por ejemplo los programas de capacitación de las ONG que hacen un seguimiento de los procesos electorales y de apoyo a los medios de comunicación independientes. Por ello, sería también interesante contrastar la vigencia de estas propuestas como estrategia o línea de actuación diplomática, como defienden en cierto sentido Levitsky y Way, y confirmar con mayor precisión la capacidad democratizadora de las variables de influencia, vinculación y seguridad en más casos. Otros aspectos interesantes a examinar con mayor profundidad, para validar los resultados de esta investigación, serían la especialización e iniciativa de los Estados miembros en la acción democratizadora de la UE, para acreditar cómo logran que sus objetivos nacionales en este ámbito sean finalmente asumidos por la UE, y cómo se consigue que ciertos países como Guinea Ecuatorial pasen desapercibidos al radar político de la acción exterior europea.

[1003] Esto es, sin recurrir a una justificación derivada de alguna de las teorías de la democratización. Entrevista 24, 04/11/13.

BIBLIOGRAFÍA

Aldecoa Luzarraga, F. (2006) «La Política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea: hacer creíble la política de la responsabilidad», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 34, 11-39.

Amirah Fernández, H. (2006). «El regreso de Libia: Entre el Cambio y el Continuismo», *Real Instituto Elcano*, Análisis ARI, 58/2006, 17/5/2006, extraído el 28/07/08 de: http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/976.asp.

Amirah Fernández, H. y Youngs, R. (2005). «El proceso de Barcelona: Balance de una década de asociación Euromediterránea», *Real Instituto Elcano*, Análisis ARI, 137/2005, 11/11/2005, extraído el 28/07/08 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%20137-2005.

Amnistía Internacional. (2010). *El Estados de los Derechos Humanos en el Mundo*, extraído el 22/10/2010 de: http://thereport.amnesty.org/sites/default/files/AIR2010_ES.pdf.

Andreatta, F. (2005). «Theory and the European Union's International Relations» en Hill, C. y Smith, M. (eds.) *International Relations and the European Union*, Oxford University Press.

Art, D. (2012). «What Do We Know About Authoritarianism After Ten Years?», *Comparative Politics*, Vol.44, No. 3, April 2012, 351-373.

Ashton, C. (2010). «Declaración de la Alta Representante en nombre de la Unión Europea con ocasión del Día Internacional de la Democracia», 15/12/10, extraído el 18/02/11 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/116590.pdf.

— (2011). «La UE va a ayudar a sentar las raíces de una 'democracia profunda'», *EL PAÍS*, 04/02/11.

Banco Mundial (2009). Indicadores de Gobernanza en el Mundo 1996-2008, extraído el 13/01/11 de: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp.

Barbé, E. (2004). «The Evolution of CFSP Institutions: Where Does Democratic Accountability Stand?», *The International Spectator*, 2/2004.

Bayo, F. y Gratius, S. (2008). «La UE reabre una nueva etapa en sus relaciones con Cuba», Comentario, *FRIDE*, junio de 2008, extraído el 15/09/11 en: http://www.fride.org/publicacion/447/la-ue-reabre-una-nueva-etapa-en-sus-relaciones-con-cuba

Bellin, E. (2008). «Democratization and Its Discontents – Should America Push Political Reform in the Middle East», *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4, July/August 2008, 112-119.

Bertelsmann Stiftung (2010). «Indice Bertelsmann de Transformación 2010», extraído 22/10/10 de: http://www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html?&L=1.

Bicchi, F. y Martin, M. (2006). «Talking Tough or Talking Together? European Security Discourse towards the Mediterranean», *Mediterranean Politics*, Vol. 11, No. 2, 189-207.

BISS, Belarusian Institute for Strategic Studies. (2009). «EU Conditionality vis-à-vis Belarus: Has it worked?», *Monitoring*, No. 4/2009, 26/05/09, extraído el 21/03/12 de: http://pdc.ceu.hu/archive/00005433/01/mo042009en.pdf.

Blanchard, C. M. y Zanotti, J. (2011), «Libya: Background and U.S. Relations», *Congressional Research Service*, 7-5700, RL33142, 18/02/11, extraído el 21/12/12 de: http://fpc.state.gov/documents/organization/157348.pdf.

Boix, C. y Stokes, S. C. (2003). «Endogenous Democratization», *World Politics*, 55, 517-549.

Boonstra, J. (2008). «Rusia and Central Asia, From Disinterest to Eager Leadership», *Eurussia Centre*, 22/10/08, extraído el 04/12/11 de: http://www.fride.org/publication/519/russia-and-central-asia:-from-disinterest-to-eager-leadership.

— (2009). «The EU Strategy for Central Asia says 'security'. Does this include Security Sector Reform?», *EUCAM Policy Brief*, No. 10, November 2009, extraído el 25/11/11 de: http://aei.pitt.edu/13589/1/PB10.pdf.

— (2010). «The EU's Interests in Central Asia: Integrating Energy, Security and Values Into Coherent Policy», *FRIDE*, Working Paper, No. 9, January 2011, extraído el 24/11/11 de: http://www.fride.org/publication/883/other-publications.

Boonstra, J., y Denison, M. (2011). «Is the EU-Central Asia Strategy running out of steam?», *EUCAM Policy Brief*, No. 17, May 2011, extraído el 30/11/11 de: http://www.fride.org/publication/908/policy-brief.

Boonstra, J., y Hale, J. (2010). «EU Assistance to Central Asia: Back to the Drawing Board», *EUCAM Working Paper*, No. 8, January 2010, extraído el 24/11/11 de: http://www.fride.org/publication/717/eu-assistance-to-central-asia:-back-to-the-drawing-board.

Börzel, T.A., Pamuk, Y. y Stahn, A. (2008a). «Good Governance in the European Union», *Berlin Working Paper on European Integration*, No. 7, Freie Universität Berlin, January, extraído el 28/01/11 de: http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2008-7_Boerzel_Pamuk_Stahn.pdf.

— (2008b). «The European Union and the Promotion of Good Governance in its Near Abroad - One Size First All? », *SFB-Governance Working Paper Series*, No. 18, Freie Universität Berlin, December, extraído el 28/01/11 de: http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp18/SFB-Governance_Working_Paper_Nr18.pdf.

Börzel, T.A. y Risse, T. (2007). «Venus Approaching Mars? The EU as an Emerging Civilian World Power», *Draft Prepared for the Bi-Annual Conference of the European Union Studies Association (EUSA)*, Montreal, Canada, 17-19/05/07, 11/05/07, extraído 08/06/09 de: http://aei.pitt.edu/7708/01/borzel-t-11a.pdf.

Bosse, G. (2012). «A Partnership with Dictatorship: Explaining the Paradigm Shift in European Union Policy towards Belarus», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 3, 367-384.

Bossuyt, F. y Kubicek, P. (2011). «Advancing Democracy on Difficult Terrain: EU Democracy Promotion in Central Asia», european foreign Affairs Review, Vol. 16, 639-658.

BP (2011). «BP Statistical Review of World Energy, What is Inside? », June 2011extraído el 03/08/11 de: http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2011.pdf.

Bremer, I. (2006). *The J Curve: A new way to understand why nations rise and fall*, New York, Simon & Schuster.

Brok, E. (2011). «Préjugés, défis et potentiels: une analyse sans idées préconçues du Service européen pour l'action extérieure», *Fondation Robert Schuman*, Questions d'Europe, No. 199, 21/03/11, extraído el 18/04/11 de: http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-199.

Brownlee, J. (2004). «Ruling Parties and Durable», *CDDRL*, Working Paper No. 23, Standford Institute on International Studies, 1-34;

Buck, K. (2010). «Some Comments on the Relations between Cuba and the EU», *EUMA Special Series, Vol. 7, No. 3*, 04/10, extraído el 15/12/11 de: http://aei.pitt.edu/29779/1/BuckCubaEU20EUMA10edi.pdf.

Burke, E. (2008). «Las relaciones entre España y Guinea Ecuatorial: ¿Un triunfo del realismo energético», *FRIDE*, Comentario, Julio 2008, extraído el 02/08/11 de: http://www.fride.org/publicacion/458/espana-y-guinea-ecuatorial:-¿un-triunfo-del-realismo-energetico?.

Burnell, P. (2010). «Is there a new autocracy promotion?», *FRIDE*, Working Paper, 96, March, extraído el 23/01/11 de: http://www.fride.org/publication/748/is-there-a-new-autocracy-promotion?.

Burnell, P. y Youngs, R. (eds.) (2010). *New Challenges to Democratizaction*, Routledge.

Campos, A. (2010). «Guinea Ecuatorial: ¿'maldición de los recursos' o 'extraversión' histórica del poder?», *Real Instituto Elcano*, ARI, No. 19/2010, 26/01/10, extraído el 03/08/11 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b9764d00412e4b1281d1e16d616c2160/ARI19-2010_Campos_Guinea_Ecuatorial_recursos_poder.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b9764d00412e4b1281d1e16d616c2160.

Caporoso, J. A. (1996). «The European Union and forms of state: Westphalian, regulatory or post- modern», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1, 29-52.

Cardwell, P.J. (2011). «Mapping Out Democracy Promotion in the EU's External Relations», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, 21-40.

Carothers, T. (2002). «The End of the Transition Paradigm», *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, January, 5-21.

— (2004). *Critical Mission*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

— (2008). «Is a League of Democracies a Good Idea?», *Carnegie Endowment For International Peace*, Policy Brief No. 59, May 2008, extraído el 13/05/11 en: http://www.carnegieendowment.org/files/pb59_carothers_league_final.pdf.

— (2009). «Democracy Assistance: Political vs. Developmental», *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 1, January, 5-19.

Cavatorta, F., Chari, R.S., Kritzinger, S., y Gómez Arana, A. (2008). «EU External Policy-Making and the Case of Morocco: 'Realistically' Dealing with Authoritarianism?», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, 357-376.

Central Asia Study Group (2011). «Strengthening Fragile Partnerships: An Agenda for the Future of U.S.- Central Asia Relations», *Project 2049 Institute*, February 2011, extraído el 22/12/11 de: http://project2049.net/documents/strengthening_fragile_relationships_central_asia_feigenbaum.pdf.

Colvin, J. (2008). «The Case for a New Cuba Policy - Why diplomatic and humanitarian engagement would be good politics and great foreign policy», *New Ideas Fund*, December 2008, extraído el 13/07/11 de: http://www.newideasfund.org/proposals/Colvin%20-%20Cuba%20-%20Master.pdf.

Comisión Europea. (1991). «Communication to the Council and Parliament - Human Rights, Democracy and Development Cooperation», SEC (91) 61 final, Bruselas, 25/03/91, extraído el 25/05/10 de: http://aei.pitt.edu/2937/01/031.pdf.

— (1995a). «Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países», COM (95) 216, 23/05/95, en inglés, extraído el 31/07/2009 de: http://aei.pitt.edu/4097/01/001671_1.pdf.

— (1995b). «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos», COM (95) 567, 22/11/95, extraído en inglés el 31/07/09 de: http://aei.pitt.edu/5140/01/001621_1.pdf.

— (2000). «Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE», COM (2000) 191, Bruselas, 11/04/00, extraído el 31/07/09 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0191:FIN:ES:PDF.

— (2001). «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo - El papel de la Unión Europea en el fomentos de los derechos humanos y la democratización en terceros países», COM (2001) 252, Bruselas, 08/05/01, extraído en inglés el 09/07/10 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0252:FIN:EN:PDF.

— (2003a). «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos - Orientaciones estratégicas», COM (2003) 294 final, Bruselas, 21/05/03, extraído el 09/06/10 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0294:FIN:ES:PDF.

— (2003b). «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Gobernanza y desarrollo», COM (2003) 615 final, Bruselas, 20/10/03, extraído el 04/05/10 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0615:FIN:ES:PDF.

— (2004). «Commission Staff Working Document - Implementation of the Commission Communication on the EU's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries», COM (2004) 252, 30/07/04.

— (2006a). «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa temático para la promoción de la democracia y los derechos humanos a escala mundial en el marco de las futuras perspectivas financieras (2007-2013)», COM (2006) 23, Bruselas, 25/01/06, extraído el 28/05/2010 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0023:FIN:ES:PDF.

— (2006b). «Comunicación de la Comisión Europea: La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo, Hacia un enfoque armonizado en la UE», COM (2006) 421, Bruselas, 30/08/06, extraído el 31/07/09 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0421:FIN:ES:PDF.

— (2006c). «What the EU could bring to Belarus?», 21/11/06, extraído el 24/01/12 de: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/eu_belarus/non_paper_1106.pdf.

— (2008). «Programming Guide for Strategic Papers, Programming Fiche, Democracy and Human Rights», December 2008, extraída en inglés el 08/07/09 de: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/F20_human_rights_en.pdf

— (2010). «European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) Strategy Paper 2011-2013», C(2010)2432, 21/04/2010, extraído el 10/07/12 de: http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/eidhr_strategy_paper_2011_2013_com_decision_21_april_2011_text_published_on_internet_en.pdf.

Comisión Europea y SEAE (2011a). «A Partnership for Democracy and Shared Responsibility with the Southern Mediterranean», COM(2011) 200 final, Brussels, 08/03/11, extraído el 25/03/11 de: http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf#page=2.

— (2011b). «Derechos Humanos y Democracia en el Centro de la Acción Exterior de la UE - Hacia un Enfoque Más Eficaz», COM (2011) 886 final, Bruselas, 12/12/11, extraído el 12/03/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:ES:PDF.

— (2012). «Aplicación del Programa de Acción de apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la UE», JOIN(2012) 28 final, Bruselas, 11/10/12, extraído el 12/11/13 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=JOIN:2012:0028:FIN:ES:PDF.

Consejo de la UE (1991). «Resolución sobre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo», 28/11/91, extraído en inglés el 29/07/09 de: http://archive.idea.int/lome/bgr_docs/resolution.html.

— (2000). «Conclusiones del Consejo sobre el marco normalizado de los documentos de estrategia por países», 13357/00, 17/11/00, extraído el 03/08/10 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/00/st13/st13357.es00.pdf.

— (2001). «Comunicado de Prensa, Sesión No. 2362 del Consejo, Derechos humanos y democratización en terceros países - Conclusiones», 25/06/01, extraído el 14/01/10 de: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/gena/10228.es1.html#_Toc520003328.

— (2002a). «Nota Punto "A/I" - Proyecto de conclusiones del Consejo relativas a la aplicación de las medidas consecutivas a las conclusiones del Consejo de 25 de junio de 2001 sobre derechos humanos y democratización en terceros países», 15138/02, 03/12/02, extraído el 07/07/10 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/02/st15/st15138.es02.pdf.

— (2002b). «Comunicado de Prensa, Sesión No. 2474 del Consejo, Derechos humanos y democratización en terceros países - Conclusiones del Consejo», 73979/02, 10/12/02, extraído el 09/06/10 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/73979.pdf.

— (2004). «Principios básicos sobre la aplicación de medidas restrictivas (sanciones)», 10198/04 REV1, 07/06/04, extraído el 14/08/08 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st10/st10198-re01.es04.pdf.

— (2005a). «Derechos humanos y democratización en terceros países - Conclusiones del Consejo - Comunicado de Prensa, Sesión No. 2700, Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», Bruselas, 14960/05, 12/12/05, extraído el 04/03/2010 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/87811.pdf.

— (2005b). «Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE», 15114/05, 02/12/05, extraído el 08/07/10 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st15/st15114.es05.pdf.

— (2006). «Cuestiones de Gobernanza en la Política de Desarrollo – Conclusiones del Consejo - Comunicado de prensa, Sesión No. 2756 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Luxemburgo, 13340/06, 16-17/10/06, extraído el 26/03/10 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/91436.pdf.

— (2007). «Derechos humanos y democratización en terceros países - Conclusiones del Consejo - Comunicado de Prensa, Sesión No. 2839, Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», Bruselas, 16326/07, 10/12/07, extraído el 25/05/10 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/98102.pdf.

— (2009a). «Democracy Building in EU's External Relations, Joint Swedish / Czech Issues Paper», Informal Meeting of EU Development Ministers, Prague, 29/01/09, extraído el 25/05/2010 de: http://www.concord.se/upload//democracy_building_final.pdf.

— (2009b). «Conclusiones del Consejo sobre el apoyo a la gobernanza democrática - Hacia un marco mejorado de la UE, 9908/09, 18/05/09, extraído el 07/05/2010 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st09/st09908.es09.pdf.

— (2009c). «Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE, Conclusiones del Consejo sobre Apoyo a la democracia en el marco de las relaciones de la UE - Hacia una mayor coherencia y eficacia», 16081/09, 18/11/09, extraído el 25/01/10 de: : http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st16/st16081.es09.pdf.

— (2009d). «Comunicado de Prensa, Sesión No. 2985 del Consejo - Asuntos Exteriores, Derechos humanos y democratización en terceros países - Conclusiones del Consejo», 16795/2/09 de 07/12/09, extraído el 29/04/10 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st16/st16795-re02.es09.pdf

— (2010). «Comunicado de Prensa, Sesión No. 3058, Consejo Asuntos Exteriores, Apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la UE - Informe de situación de 2010 - Conclusiones», Bruselas, 17835/10, 13/12/10, extraído el 18/02/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st17/st17835.es10.pdf.

— (2012a). «Conclusiones del Consejo sobre derechos humanos y democracia; Marco estratégico y Plan de acción de la UE», Luxemburgo, 11855/12, 25/06/12, extraído el 12/03/13 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st11/st11855.es12.pdf.

— (2012b). «La UE adopta un Marco estratégico sobre derechos humanos y democracia», Luxemburgo, 11737/12, 25/06/12, extraído el 13/11/13 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/foraff/131507.pdf.

Consejo de la UE y Comisión Europea (2000). «Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea», 13458/00, 16/11/00, extraído el 03/08/10 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/00/st13/st13458.es00.pdf.

— (2003). «Estrategia Europea de Seguridad, Una Europa Segura en Mundo Mejor», Bruselas, 12/12/03, extraída el 06/09/08 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf.

— (2006). «EU Approach to Democracy Promotion in External Relations - Food for Thought», Documento no oficial, 21/06/06, http://www.democracyagenda.org/modules.php?name=News&file=article&sid=8.

— (2008a). «Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on the implementation of the EU Central Asia Strategy», 24/06/08, extraído el 23/11/11 de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141166.pdf.

— (2008b). «Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución», S407/08, 11/12/08, extraído el 21/05/10 de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

— (2009). «Joint Paper - Commission/Council General Secretariat on Democracy Building in EU External Relations, 12390/09, 27/07/09, extraído el 26/01/10 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st12/st12390.en09.pdf.

— (2010a). «Nota Punto "I/A" - Informe de situación dirigido al Consejo sobre la aplicación de las Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre Apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE», 17611/10, 10/12/10, extraído el 18/02/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st17/st17611.es10.pdf.

— (2010b). «Relations with Central Asia - Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on the Implementation of the EU Strategy for Central Asia», 11402/10, 28/06/10, extraído el 07/11/11 de: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11402.en10.pdf.

Closa Montero, C. (2003). «Secuencia, compromisos difusos y hegemonía: enlazando institucionalismos en el análisis de la UE», *Universidad Autónoma de Madrid,* Estudio/Working Paper 16, Colección en la Red de Estudios, , extraído el 04/03/11 de: http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papers/archivos/16_2003.pdf.

Chathan House, (2012). *Burma in Transition: Progress, Challenges and the Path Ahead*, Transcript, 13/12/12, extraído el 28/01/13 de: http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/131212Burma.pdf.

Daly, J.C.K., Meppen, K.H., Socor, V., y Starr, S.F. (2006). «Anatomy of a Crisis: U.S.-Uzbekistan Relations 2001-2005», *Central Asia-Caucasus Institute*, Silk Road Paper, Silk Road Studies Program, February 2006, extraído el 21/12/11 de: http://www.silkroadstudies.org/new/inside/publications/0602Uzbek.pdf.

Dangerfield, M. (2012). «Visegrad Group Co-operation and Russia», *Journal of Common Market Studies*, 2012, Volume 50, No. 6, 958–974.

Denison, M. (2009). «La UE y Asia Central: Comercializar la relación energética», *EUCAM*, Documento de trabajo, No. 2, julio 2009, extraído el 01/12/11 de: http://www.panzertruppen.org/pe/economia/1.pdf.

Dennison, S. y Dworkin, A. (2010). «Towards an EU human rights strategy for a post-Western world», *European Council on Foreign Relations*, 23, September, extraído el 27/01/11 de: http://ecfr.eu/page/-/documents/towards-an-EU-human-rights-strategy-for-a-post-western-world.txt.pdf.

de Espona, R. J. R. (2007). «Lituania, sinergia báltica y consolidación regional en Europa del Este», *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo No. 52/2007, 20/11/07, extraído el 16/02/12 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt51-2007.

de la Cámara, M. (2010). «La política exterior de Rusia», *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 33/2010, 22/10/10, extraído el 14/02/12 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ba032880446822ba96349fb769acd8f9/DT33-2010_de_la_Camara_politica_exterior_Rusia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ba032880446822ba96349fb769acd8f9.

de Pedro, N. (2012). «¿Está Rusia perdiendo Asia Central?», *CIDOB*, Opinión Europa, Julio de 2012, extraído el 12/09/12 de: http://www.cidob.org/en/publications/opinion/europa/esta_rusia_perdiendo_asia_central.

Deudney, D. y Ikenberry, G. John. (2009). «The Myth of the Autocratic Revival: Why Liberal Democracy Will Prevail», *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 1, January/February, 77-93.

Diamond, L. (1991). *An American Foreign Policy for Democracy*, July 1991, extraído el 11/02/11 de: http://www.dlc.org/documents/democracy.pdf.

— (2002). «Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes», *Journal of Democracy*, Vol. 12, No. 2, 01/04/02, 21-35.

— (2008). «The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State», *Foreign Affairs*, March/April 2008.

Dimier, V. (2006). «Constructing Conditionality: The Bureaucratization of EC Development Aid», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, 263-280.

Dimier, V. y McGeever, M. (2006). «Diplomats without a Flag: The Institutionalization of the Delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific Countries», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 483-505.

Domínguez, J.I., (2009). «Raúl Castro: 50 años en el poder», *FRIDE*, Comentario, enero de 2009, extraído el 15/09/11 de: http://www.fride.org/publicacion/544/raul-castro:-50-anos-en-el-poder

Duke, S. (2012). «The European External Action Service: Antidote against Incoherence?», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, No. 1, 45-68.

Dura, G. (2008). «The EU's Limited Response to Belarus' Pseudo 'New Foreign Policy'», *CEPS*, Policy Brief, No. 151, February 2008, extraído el 22/03/12 de: http://aei.pitt.edu/7543/1/151.pdf.

Durão Barroso, J.M. (2008). «Democracy: a European invention patented 25 centuries ago in Athens», *European Commission*, SPEECH/08/197, 16/04/08, extraído el 14/05/08 de: http://europa.eu/rapid/searchAction.do.

Dyner, A.M. (2011). «EU strategy towards Belarus», *The Polish Institute of International Relations*, Bulletin, 9 (226), 28/01/11, extraído el 17/08/12 de: http://www.pism.pl/files/?id_plik=5908.

— (2012). «The EU's Modernisation Plan for Belarus», *The Polish Institute of International Relations*, Bulletin, 43(376), 26/04/12, extraído el 17/08/12 de: http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-43-376.

ECFR, European Council of Foreign Relations, (2011). «China Analysis: The new Great Game in Central Asia», *ECFR*, China Analysis, Asia Centre, September 2011, extraído el 21/12/11 de: http://www.ecfr.eu/page/-/China%20Analysis_The%20new%20Great%20Game%20in%20Central%20Asia_September2011.pdf.

Economist, The (2012). «Revolution in retreat», Special Report Cuba, 24/03/12.

EIU, The Economist Intelligence Unit (2011a). «Uzbekistan Country Report», September 2011, extraído el 06/10/11 de: http://country.eiu.com/FileHandler.ashx?issue_id=228439207&mode=pdf.

— (2011b). «The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2010», 14/12/10, extraído 08/02/11 de: http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf.

Emerson, M. (ed.) (2005). «The Reluctant Debutante: The EU as a promoter of democracy in its neighbourhood, Democratisation in the European Neighbourhood», *Centre for European Policy Studies*, Brussels, 169-240, extraído el 23/03/12 de: http://aei.pitt.edu/32588/1/27._Democratisation_in_the_European_Neighborhood.pdf.

Emerson, M. y Boonstra, J. (2010). «La evolución de las relaciones entre la Unión Europa y Asia Central - Resumen Ejecutivo», *EUCAM*, Policy Brief No. 13, February 2010, extraído el 25/11/11 de: http://www.fride.org/publicacion/740/la-evolucion-de-las-relaciones-entre-la-union-europea-y-asia-central-resumen-ejecutivo.

Emerson, M. y Boonstra, J. (eds.) (2010). «Monítoring the EU's Central Asia Strategy», *Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, y Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid,* 2010, extraído el 25/11/11 de: http://www.fride.org/publicacion/741/la-evolucion-de-las-relaciones-entre-la-union-europea-y-asia-central.

Epstein, D. et al. (2003). *Democratic Transitions,* Manuscrito no publicado, 1-24.

Epstein. S. B., Serafino, N. M. y Miko, F. T. (2007). «Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?», *CRS Report for Congress*, RL34296, 26/12/2007, extraído el 23/01/11 de: http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34296.pdf.

Escribano, G. (1999). «Guinea Ecuatorial: de la ayuda al petróleo», *Fundación Ortega y Gasset*, Meridiano CERI, Abril, 26, Madrid, , extraído el 01/08/11 de: http://www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/guinea%20ec.pdf.

European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation. (2006). «Beyond Activism. The impact of the resolutions and other activities of the European Parliament in the field of human rights outside the European Union», October 2006, extraído en inglés el 27/04/10 de: http://www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/beyondactivism.pdf.

Ferrero-Waldner, B. (2006). «European Strategies for Promoting Democracy in Post-Communist Countries», *European Commission*, SPEECH/06/35. Institute for Human Sciences, Vienna, 20/01/06, extraído en 14/08/08 de: http://ec.europa.eu/commission_barroso/ferrero-waldner/speeches/index_es.htm.

Finkel, S.E., Pérez-Liñán, A. y Seligson, M. A. (2006). «Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building: Results from a Cross-National Quantitative Study», *USAID*, Final Report, 12/01/06, extraído el 14/01/11 en: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/impact_of_democracy_assistance.pdf.

Fischer, S. (ed.) (2009). «Back from the cold? The EU and Belarus in 2009», *Institute for Security Studies*, Chaillot Paper No. 119, November 2009, extraído el 22/03/12 de: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp119.pdf.

Foreign Policy (2010). «El enfoque europeo en torno a los derechos humanos y la democracia en el norte de África», 20/09/10, extraído el 25/01/11 de: http://www.fp-es.org/printpdf/3080.

Freedom House. (2008). «The Worst of the Worst: The World's Most Repressive Societies 2008», 05/05/08, extraído el 03/04/09 de: http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/62.pdf.

— (2009). «Freedom in the World», 12/01/09, extraído el 24/04/09 de: http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=445

— (2009). «The Worst of the Worst: The World's Most Repressive Societies 2009», 03/06/09, extraído el 21/10/10 de: http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/88.pdf.

— (2010). «The Worst of the Worst: The World's Most Repressive Societies 2010», 03/06/10, extraído el 21/10/10 de: http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/88.pdf.

Free University Berlin (2008). «Evaluating International Influences on Democratic Development (Volume 2: Post-Conflict Countries), Case Study Research and Writing Guide», extraído el 17/12/10 de: http://aix1.uottawa.ca/~czurcher/czurcher/Transitions_files/researchtemplate.pdf.

French, A. L. (2009). «Options for Engagement - A Resouce Guide for Reforming U.S. Policy toward Cuba», *Lexington Institute*, April 2009, extraído el 13/07/11 de: http://cuba.newamerica.net/sites/newamerica.net/files/profiles/attachments/optionsforengagement.pdf.

Freyburg, T. (2009). «Democrats without Democracy? Linkage and Socialization into Democratic Governance in Authoritarian Regimes», *NCCR*, Working Paper, 37, Swiss National Science Foundation, June, extraído el 26/01/11 de: http://www.nccr-democracy.uzh.ch/publications/workingpaper/pdf/wp37.pdf

Freyburg, T., Lavenex, S., Schimmelfennig, F., Skripka, T. y Wetzel, A. (2009). «EU promotion of democratic governance in the neighbourhood», *Journal of European Public Policy,* Vol. 16, No. 6, September, 916-934.

FRIDE (2005). «Objetivos comunes, estrategias diferentes? Opciones para una agenda trasatlántica sobre Cuba», Democratización: Informe de conferencia, 08/11/05, extraído el 05/10/12 de: http://www.fride.org/evento/93/objetivos-comunes,-estrategias-diferentes?-opciones-para-una-agenda-transatlantica-sobre-cuba.

— (2006). «La política exterior y de cooperación de España en Guinea Ecuatorial: Relevancia de los principios democraticos y el papel de la sociedad civil», Informe de la Conferencia, 15/12/06, extraído el 03/08/11 de: http://www.fride.org/publicacion/22/la-politica-exterior-y-de-cooperacion-de-espana-en-guinea-ecuatorial.

— (2007). «The EU Strategy for Central Asia: Promoting Democracy and Human Rights», Seminar Brief, 19/11/07, extraído el 26/11/11 de: http://www.fride.org/publication/313/the-eu-strategy-for-central-asia-promoting-democracy-and-human-rights.

Gandhi, J. y Przeworski, A. (2005). «Dictatorial Institutions and the Survival of Dictators», manuscrito no publicado, 1-27.

Garrett, L. (2010). «Castrocare in Crisis», *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 4, July/August 2010, 61-73.

Gat, A. (2007). «The Rise of Authoritarian Great Powers», *Foreign Affairs,* July/August 2007.

Gebert, K. (2013). «Shooting in the Dark? EU Sanctions Policies», *European Council of Foreign Relations*, ECFR/71, January 2013, extraído el 10/01/13 de: http://ecfr.eu/page/-/ECFR71_SANCTIONS_BRIEF_AW.pdf.

Geddes, B. (1999). «What Do We Know About Democratization After Twenty Years?», *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, 115-144.

George, A. L. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Ginsberg, R.H. (2001). *The European Union in International Politics. Baptism of Fire*, Rowan & Littlefield Publishers.

Gleditsch, N., Christiansen, L.S. y Hegre, H. (2004). «Democratic Jihad? Military Intervention and Democracy», *Paper prepared for the 45 Convention of the International Studies Association*, 17-20/03/04, Montreal.

Gowan, R. y Brantner, F. (2010). «The EU and Human Rights at the UN: 2010 Review», *European Council on Foreign Relations*, No. 24, September, extraído el 27/01/11 de: http://ecfr.eu/page/-/documents/the-eu-and-human-rights-at-the-UN-2010-review.pdf.

Grabbe, H. (2006). *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Eastern Europe*, Palgrave Macmillan.

Grant, C. y Leonard, M. (2007). «How to strengthen EU Foreign Policy», *CER*, July 2007, extraído el 27/01/11 de: http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_cfsp_3july06.pdf.

Gratius, S. (2005). «¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba», *FRIDE*, Documento de Trabajo, octubre 2005, extraído de: http://www.fride.org/Publications/.

— (2006). «¿Es la Posición Común de la UE sobre Cuba una estrategia válida?», *FRIDE,* Comentario, junio 2006, extraído de: http://www.fride.org/Publications/.

— (2007). «Los actores externos ante la Cuba posfidelista», *FRIDE*, 01/04/07, extraído de: http://www.fride.org/Publications/.

— (2008). «Cuba: Entre continuidad y cambio», *Comentario, FRIDE*, 09/03/08, extraído de: http://www.fride.org/Publications/.

— (2009). «Cuba — El legado de una Revolución», *Comentario, FRIDE,* diciembre de 2009, extraído el 15/09/11 de: http://www.fride.org/publicacion/538/cuba:-el-legado-de-una-revolucion

— (2010). «Cuba y Europa - Más allá de la Posición Común», Policy Brief, *No. 48, FRIDE*, noviembre de 2010, extraído el 14/09/11 en: http://www.fride.org/publicacion/823/cuba-y-europa-mas-alla-de-la-posicion-comun.

— (2011). «EU Democracy Promotion in Latin America: More a Tradition than a Policy», European Foreign Affairs Review, Vol. 16, 689-703.

Green, M. y Mitchell, D. (2007). «Asia's Forgotten Crisis, A New Approach to Burma», *Foreign Affairs,* November/December 2007.

Grugel, J. (2007). «Democratization and Ideational Diffusion: Europe, Mercosur and Social Citizenship», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 1, 43-68.

Guedes Vieira, A. V. (2008). «Opening the European Commission Delegation in Minsk: do EU-Belarus relations need a rethink», *The Finnish Institute of International Affairs*, Briefing Paper No. 18, 07/04/08, extraído el 21/03/12 de: http://kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/EINIRAS/55765/ipublicationdocument_singledocument/74570F90-64B0-4BD9-96A9-E30CDF7E02C0/en/20080407_Opening_the_European_Commission.pdf.

Guinea Llorente, M. (2010). «Democracy Promotion in the European neighborhood: the case of Belarus», *ECPR Fifth Pan-European Conference*, Porto 24-26 June 2010, extraído el 22/03/12 de: http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/117.pdf.

Guilhot, N. (2005). *The Democracy Makers: Human Rights and The Politics of Global Order*, Columbia University Press.

Guo, X. y Alvin, J. (2007). «Engaging with the Issue of Myanmar. A New Perspective», , *Institute for Security & Development*, Policy Paper, October 2007.

Haacke, J. (2008). «ASEAN and Political change in Myanamr: towards a Regional Initiative?», *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 3, December 2008.

Haddad, S. (2004). «La Libye et l'Occident depuis 1999: entre tropisme américain et ancrage euroméditerranéen», *Afrique contemporaine*, No. 209, 179-196.

Haggard, S. y Kaufman, R. R. (1997): «The Political Economy of Democratic Transitions», *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, 263-283.

Hare, P. (2008). «The Odd couple: The EU and Cuba 1996-2008», *Brookings Institution,* Paper, 09/08, extraído el 15/10/12 de: http://www.brookings.edu/research/papers/2008/09/cuba-hare.

— (2010). «U.S. Public diplomacy for Cuba: Why It's Needed and How to Do It», *Brookings Institution*, Issue Brief No. 1, 03/10, extraído el 15/10/12 de: http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2010/3/us%20cuba%20diplomacy%20hare/201003_us_cuba_diplomacy_hare.pdf.

Harpaz, G. (2007). «Normative Power Europe and the Problem of a Legitimacy Deficit: An Israeli Perspective», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12, 89-109.

Hazelzet, H. (2005). «Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?», *European Centre for Development Policy Management*, Discussion Paper No. 64B, August 2005, Maastricht: ECDPM, extraído el 18/05/11 en: http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/489539321EFD1C57C12570820048E024/$FILE/05-64B-e-Hazelzet.pdf.

Helwig, N. (2013). «EU Foreign Policy and the High Representative's Capability-Expectations Gap: A question of Political Will?», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 18, No. 2, 235-254.

Herring, E. (1994). «International security and democratisation in Eastern Europe», en Pridham, G., Herring, E. y Sanford, G. (eds.). *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*, New York: St. Martin's Press, extraído el 11/02/11 en Gloogle libros: http://books.google.es/books.

Hill, C. (1993). «The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, September 1993, 305–328.

— (1998). «Closing the capabilities-expectations gap?» en Peterson, J. y Sjursen, H. (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing visions of the CFSP*, London: Routledge.

Hill, C. y Smith, M. (eds.) (2005) (2011). *International Relations and the European Union*, Oxford University Press.

Hofmeister, W. (20109. «Myanmar - Perspectives on Political Change», *Konrad-Adenauer-Stiftung*, KAS International Reports, 7/2010, extraído el 05/03/13 de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_20009-544-2-30.pdf?100630121653.

Human Rights Watch. (2009a). «Bien engrasado - Petróleo y derechos humanos en Guinea Ecuatorial», julio de 2009, extraído el 27/07/11 de: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bhr0709spweb_0.pdf.

— (2009b). «Un nuevo Castro, la misma Cuba, Preso políticos en la era post Fidel», 18/11/09, extraído el 08/07/11 de: http://www.hrw.org/en/reports/2009/11/17/un-nuevo-castro-la-misma-cuba.

— (2010). «World Report 2010», 20/01/2010, extraído 22/10/2010 de: http://www.hrw.org/world-report-2010.

— (2011). «Shattering Hopes, Post-Election Crackdown in Belarus», March 2011, extraído el 16/02/12 de: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/belarus0311Web.pdf.

ICG, International Crisis Group (2004). «The Failure of Reform in Uzbekistan: Ways Forward for the International Community», Asia Report No.76, 11/03/04, extraído el 04/11/11 de: http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/central-asia/uzbekistan/076_failure_of_reform_in_uzbekistan.pdf.

— (2006a). «Uzbekistan: In for the Long Haul», Asian Briefing No. 45, 16/02/06, extraído el 06/10/11 de: http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/central-asia/uzbekistan/b045_uzbekistan_in_for_the_long_haul.pdf.

— (2006b). *«Uzbekistan: Europe's Sanctions Matter»,* Asia Briefing No. 54, 06/11/06, extraído el 04/11/11 de: http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/central-asia/uzbekistan/b54_uzbekistan___europes_sanctions_matte.pdf.

— (2007). «Uzbekistan: Stagnation and Uncertainty», Asia Briefing No. 67, 22/08/07, extraído el 10/10/11 de: http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/central-asia/uzbekistan/b67_uzbekistan___stagnation_and_uncertainty.pdf.

— (2008). «Burma/Myanmar. After the Crackdown», Asia Report, 144, 31/01/08.

— (2009). «China's Myanmar Dilemma», Asia Report, 177, 14/09/09.

— (2012a). «Reform in Myanmar: One Year On», Update Briefing, Asia Briefing No. 136, 11/04/12, extraído el 07/02/13 de: http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/b136-reform-in-myanmar-one-year-on.pdf.

— (2012b). «Myanmar: Storm Clouds on the Horizon», Asia Report No. 238, 12/11/12, extraído el 07/02/13 de: http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/238-myanmar-storm-clouds-on-the-horizon.pdf.

IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2010), «Democracia en Desarrollo - Consultas globales sobre el papel de la UE en la construcción de la democracia», estraído el 13/11/13 de: http://www.idea.int/publications/democracy_in_development/upload/dem_dev_ES.pdf.

Inglehart, R. y Welzel, C. (2009). «How Development Leads to Democracy», *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 2, March/April 2009, 33-48.

Ismailov, S. y Jarábik, B. (2009). «The EU and Uzbekistan: short-term interests versus long-term engagement», *EUCAM*, Policy Brief No. 8, July 2009, extraído el 26/11/11 de: http://aei.pitt.edu/11482/1/1881.pdf.

Jain, R. K. (2009). «The European Union and Democracy Bulding in South Asia», *IDEA*, extraído el 05/03/13 de: http://www.idea.int/resources/analysis/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=35013

Jakobsen, P.V. (2009). «Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 1, January 2009, 81–102.

Jarábik, B. (2009). «Belarus: are the scales tipping?», *FRIDE*, Policy Brief, No. 6, March 2009, extraído el 15702/12 de: http://www.fride.org/publication/576/belarus:-are-the-scales-tipping.

— (2010). «Elections in Belarus: regime change?», *FRIDE*, Policy Brief, No. 61, November 2010, extraído el 15/02/12 de: http://www.fride.org/publication/836/elections-in-belarus:-regime-change.

— (2011). «Belarus, beyond sanctions», *FRIDE*, Policy Brief, No. 72, April 2011, extraído el 15/02/12 de: http://www.fride.org/publication/897/policy-brief

Jarábik, B., Kobzova, J. y Wilson, A. (2011). «The EU and Belarus After Election», *European Council of Foreign Relations*, Policy Memo, January 2011, extraído el 06/02/12 de: http://www.ecfr.eu/page/-/Belarus%20memo%20Jan%202011.pdf.

Jarábik, B. y Rabagliati, A. (2010). «Assessing Democracy Assistance: Belarus», *FRIDE*, Project Report, May 2010, extraído el 13/02712 de: http://www.fride.org/publication/772/belarus

Judah, B. (2010). «A Balancing Power? The EU in Central Asia», *ECFR Blog*, 16/11/10, extraído el 21/12/11 de: http://ecfr.eu/blog/entry/a_balancing_power_the_eu_in_central_asia.

Jünemann, A. (2004). «The European Parliament and its impact on the promotion of democracy and human rights in the Mediterranean», Observatori Política Exterior Europea , *Institut Universitari d'Estudis Europeus (Universitat Autònoma de Barcelona)*, Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior, No. 08/2004, extraído el 28/04/10 de: http://www.iuee.eu/pdf-dossier/19/6Ctmz7WQ8EfpC9IC6md7.PDF.

Kagan, R. (2003). *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, London: Atlantic Books.

Kaplan, E. (2007). «How Libya got off the list», *Council on Foreign Relations*, 16/10/07, extraído el 25/07/08 de: http://www.cfr.org/publication/10855/how_libya_got_off_the_list.html?breadcrumb=%2Fregion%2F146%2Flibya.

Kausch, K. y Youngs, R. (2009). «The end of the "Euro-Mediterranean vision"», *International Affairs*, No. 85, Vol. 5, 963-975.

Kleine-Ahlbrandt, S.y Small, A. (2008). «China's New Dictatorship Diplomacy», *Foreign Affairs*, , Volume 87, No. 1, January/February 2008, 38-56.

Köhring, M.K. (2007). «Beyond 'Venus and Mars': Comparing Transatlantic Approaches to Democracy Promotion», *College of Europe*, EU Diplomacy Papers, 5/2007, , extraído el 25/07/08 de: http://aei.pitt.edu/9594/01/EDP_5-2007_Koehring.pdf.

Konrad-Adenauer-Stiftung. (2007). «Worldwide promotion of democracy: challenges, role and strategy of the European Union», Conference proceedings, Brussels, 5-6 June 2007, extraído el 04/05/10 de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_11856-544-2-30.pdf.

Kopstein, J. S. y Reilly, D. A. (2000). «Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World», *World Politics*, Vol. 53, October 2003, 1-37.

Kreutz, J. (2005). «Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981-2004», *Bonn International Center for Conversion*, No. 45, extraído el 15/08/08 de: http://www.bicc.de/publications/papers/paper45/paper45.pdf.

— (2009). «EU Policy Towards Belarus and Cuba: A Comparative Analysis», *European Parliament Briefing Paper*, Policy Department of the Directorate-General for External Policies, February 2009, extraído el 14/05/08 de: http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/EU_Belarus_and_Cuba.pdf

Kubicek, P. (ed.) (2003). «International norms, the European Union, and democratization: Tentative theory and evidence», *The European Union and Democratization*, Chapter 1, London: Routledge, 1-29.

Kurki, M. (2012). «How the EU can adopt a new type of democracy support», *FRIDE*, Working Paper, extraído el 09/07/13 de: http://www.fride.org/publication/998/how-the-eu-can-adopt-a-new-type-of-democracy-support.

Laakso, L., Kivimäki, T. y Seppänen, M. (2007). «Evaluation of Coordination and Coherence in the Application of Article 96 of the Cotonou Partnership Agreement», *Studies in European Development Co-operation Evaluation*, No. 6, April 2007, extraído el 16/05/11 de: http://www.three-cs.net/Resource-Corner/Ongoing-Studies/1-Coordination-and-coherence-in-the-application-of-Article-96-of-the-Cotonou-Partnerships-Agreement/Final-report-of-the-study-on-Common-Foreign-and-Security-Policy-Development-use-of-CPA-article-96.

Latell, B.(2003). *El ejército cubano y la dinámica de la transición*, Cuba Transition Project, extraído el 09/09/08 de: http://ctp.iccas.miami.edu/Research_Studies/BLatellSPA.pdf.

— (2005). *After Fidel: Raul Castro and the Future of Cuba's Revolution*, New York: Palgrave Macmillan.

Laatikainen, K. V. y Smith, K.E. (2006). *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms*, Palgrave Macmillan.

Laurelle, M. (2009). «Russia in Central Asia: Old History, New Challenges?», *EUCAM,* Working Paper No. 6, September 2009, extraído el 01/12/11 de: http://aei.pitt.edu/13586/1/WP3-EN.pdf.

— (2011). «Why the EU needs to engage Russia on Asia security», *FRIDE*, Policy Brief No. 82, June 2011, extraído el 05/12/11 de: http://www.fride.org/publication/923/why-the-eu-needs-to-engage-russia-on-asian-security.

Lavenex, S. y Schimmelfennig, F. (2011). «EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?», *Democratization*, Vol. 18, No. 4, August 2011, 885–909, extraído el 12/06/13 de: http://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/11_Democratization_Sandra.pdf.

Légaré, K. (2007). «L'influence du système international sur l'évolution des régimes semi-autoritaires: quatre approches des révolutions de couleur (2003-2005)», *Études internationales*, Vol. 38, No. 4, 501-522, extraído el 22/01/11 de: http://www.erudit.org/revue/ei/2007/v38/n4/018275ar.pdf.

Lehne, S. (2012). «The Big Three in EU Foreign Policy», *The Carnegie Papers*, Carnegie Europe, July 2012, extraído el 26/07/12 de: http://carnegieendowment.org/files/eu_big_three1.pdf

Levitsky, S. y Way, L. (2002) «The Rise of Competitive Authoritarianism», *Journal of Democracy*, No. 13, Vol. 2, 51-66, extraído el 29/11/10 de: http://scholar.harvard.edu/levitsky/files/SL_elections.pdf.

— (2005a). «Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change», *Campbell Public Affairs Institute*, Sawyer Law and Politics Program, 1 April 2005.

— (2005b). «International Linkage and Democratization», *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 3, July 2005, 20-34, extraído el 07/03/13 de: http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v016/16.3levitsky.pdf.

— (2005c). «Influencia y vinculación con occidente y fracaso de la democracia en la antigua Unión Soviética», *La Democracia en el mundo post comunista: asignaturas pendientes, lecciones aprendidas y su posible aplicación a otras transiciones, Conferencia Anual del Club de Madrid*, 10-12 Noviembre 2005, en: http://www.clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/Nov05_WG1esp_Lucan_A._Way__Steven_Levitsky.pdf.

— (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, New York: Cambridge University Press, Edición Kindle.

Lipset, S. M. (1959). «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *American Political Science Review*, 53, 1, 69-105, extraído el 13/01/11 de: http://www.ipw.unisg.ch/org/ipw/web.nsf/SysWebRessources/DC+Democracy+in+Developing+Countries+Text+Lipset+APSR/$FILE/Lipset+1959_APSR.pdf.

Lumpe, L. (2010). «A Timeline of U.S. Military Aid Cooperation with Uzbekistan», *Open Society Foundations, Occassional Paper, Series No. 2*, Central Asia Project, October 2010, extraído el 14/09/12 de: http://www.soros.org/sites/default/files/OPS-No-2-20101015.pdf

MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2009). «Monografía Guinea Ecuatorial«, 64/09, Julio 2009, extraído el 26/07/11 de: http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/GuineaEcuatorial/Monografia/Documents/Guinea%20Ecuatorial.pdf.

— (2012a). «Cuba, Guía País», *Oficina Ecónomica y Comercial de España en La Habana*, 06/12, extraída el 02/10/12 de: http://www.comercio.mityc.es/tmpDocsCanalPais/10314D301CE58E80EF2413F2A6975EEA.pdf.

— (2012a). «Cuba, Informe Económico y Comercial», *Oficina Ecónomica y Comercial de España en La Habana*, 09/12, extraído el 02/10/12 de: http://www.comercio.mityc.es/tmpDocsCanalPais/95D0CA492BC6A2D2F2EEB43D18FA112A.pdf.

Magen, A. (2007). «Transformative Engagement Through Law: The Acquis Communautaire as an Instrument of EU External Influence», *European Journal of Law Reform*, Vol. 9, No. 3, 361-392

— (2009). «Evaluating External Influence on Democratic Development: Transition», *CDDRL*, Working Paper, 111, 03/09, extraído el 13/01/11 de: http://cddrl.stanford.edu/publications/evaluating_external_influence_on_democratic_development_transition/

Manners, I. (2002). «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 235-58.

Mansfield, E.D. y Pevehouse, J.C. (2006). «Democratization and International Organizations», *International Organization*, Vol. 60, Winter 2006, 137-169.

Malamud, C. (2009). «Estados Unidos y América Latina: nueva etapa de una relación complicada», *Real Instituto Elcano*, ARI No. 97/2009, 05/06/09, extraído el 17/10/12 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/fb2c1f804f0198a98859ec3170baead1/ARI97-2009_Malamud_America_Latina_EEUU.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fb2c1f804f0198a98859ec3170baead1.

Malamud, C. y García Encina (2010). «EEUU y América Latina», *Real Instituto Elcano*, ARI 44/2010, 04/03/10, extraído el 17/10/12 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ecdde700419fe0768cf29c331fca0992/ARI44-2010_Malamud_Garcia_EEUU_America_Latina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ecdde700419fe0768cf29c331fca0992.

Marín Quemada, J. M. (2007). «Guinea Ecuatorial: de la política económica a la política de hidrocarburos», *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, No. 26/2007, 14/06/07, extraído el 03/08/11 de: http://129.35.96.158/wps/wcm/connect/1ada31804f018358b379f73170baead1/DT26-2007_MarinQuemada_Guinea_Ecuatorial.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1ada31804f018358b379f73170baead1

Martínez, L. (2006). «Libya: The conversión of a 'Terrorist State'», *Mediterranean Polítics,* Vol. 11, No. 2, 151-165.

McFaul, M., Magen, A. y & Stoner-Weiss, K. (2008a). «Evaluating International Influences on Democratic Transitions: Concept Paper, Evaluating International Influences on Democratic Development: Working Paper», *Center on Democracy, Development and the Rule of Law, Standford*, February 2008, extraído el 06/12/210 de: http://iis-db.stanford.edu/res/2278/Evaluating_International_Influences_-_Transitions_-_Concept_Paper.pdf

— (2008b). «Evaluating International Influences on Democratic Transitions: Research Guide for Case Study Authors, Evaluating International Influences on Democratic Development», *Center on Democracy, Development and the Rule of Law, Standford*, February 2008, extraído el 06/12/210 de: http://iis-db.stanford.edu/res/2278/Evaluating_International_Influences_-_Transition_-_Research_Guide.pdf

— (2010). *Advancing Democracy Abroad: Why we should and how we can*, Lantham, MD Rowman and Littlefield.

Melvin, N. y Boonstra, J. (2008). «The EU Strategy for Central Asia @ Year One», *EUCAM,* Policy Brief No. 1, October 2008, extraídoe l 01/12/11 de: http://www.fride.org/publication/512/the-eu-strategy-for-central-asia:-year-one.

Merket, H. (2012). «The European External Action Service and the Nexus between CFSP/CSDP and Development Cooperation», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, No. 4, 625-652.

Mesa-Lago, C. (2007). «La economía en la encrucijada: el legado de Fidel, el debate sobre el cambio y las opciones de Raúl», *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, 19/2007, 23/04/08, extraído el 05710/12 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c28748804f01989f8763e73170baead1/DT19-2008_Mesa-Lago_economia_Cuba.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c28748804f01989f8763e73170baead1.

Meyer, S. (2009). «Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional ycambiar las prácticas de ayuda», *FRIDE*, Documento de Trabajo, No. 86, Junio 2009, extraído de: http://www.fride.org/publication/638/governance-assessments-and-domestic-accountability.

Michalski, A. (2009a). «Democracy Assistance in a Transatlantic Perspective», *Transatlantic Policy Forum*, Paper, February 2009, extraído el 25/05/10 de: http://www.europeum.org/doc/pdf/900.pdf.

— (2009). «The Eastern Partnership: Time for an Eastern Policy of the EU?», *Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analisis*, No. 14/2009, December 2009, extraído el 22/03/12 de: http://www.sieps.se/sites/default/files/591-2009_14_epa.pdf.

Molenaers, N. y Nijs, L. (2008). «The Bumpy Road from Rhetoric to Reality – the EC on the Slippery Slope: Does the Governance Incentive Tranche Strengthen or Weaken Aid Effectiveness under the Umbrella of the Paris Declaration?», *documento presentado en la XII Conferencia de EADI «Gobernanza global para el desarrollo sostenible – La necesidad de una coherencia de políticas y nuevas asociaciones»*, Ginebra, 24-28/06/08, extraído el 19/01/11 de: http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Events/General_Conference/2008/paper_molenaers_et_al.pdf.

Moss, D. (2008). «Libya and the European Union: How Far Can Relations Go?», *Carnegie Endowment For International Peace*, 13/08/08, extraído el 21/12/12 de: http://carnegieendowment.org/sada/2008/08/13/libya-and-european-union-how-far-can-relations-go/1yb5.

Müller-Brandeck-Bocquet, G. (2002). «The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union», *European Foreign Affairs Review*, 7, 257-282.

Nasra, S. (2011), «Governance in EU foreign policy: exploring small state influence», *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 2, March 2011 , 164-180.

Nem Singh, J. T. (2008). «Process of Institutionalisation and democratisation in ASEAN. Features, Challenges and Prospects of Regionalism in Southest Asia», *UNISCI*, Discussion Papers, No. 16, 01/08, extraído el 24/04/08 de: http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2016%20-%20Singh.pdf.

Nichol, J. (2012). «Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests», *U.S. Congress*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 03/01/12, extraído el 18/01/12 de: http://fpc.state.gov/documents/organization/180676.pdf.

Nincic, M. (2006). «The Logic of Positive Engagement: Dealing with Renegade Regimes», *International Studies Perspectives*, Vol. 7, 321-341.

Nye, J. (1990). «The Changing Nature of World Power», *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2, 177-192.

O'Donnell, G. y Schmitter, P. C. ([1986] 1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas,* Buenos Aires: Paidós, 7-127.

Ooi, S.M. (2011). «Linkage & Leverage: Comparing External Democratization Pressures in Taiwan & South Korea», Paper presented at the 83rd Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, 16-18 May 2011, extraído el 16/07/13 de: http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2011/Ooi.pdf.

Olsen, G. R. (2013). «The European Union's Africa Policy: The Result of Nordicization or Europeanization?», *Journal of European Integration*, Vol. 35, No. 4, 409-424.

Oxford University (2012). «Linkage and Leverage: External Actors and Conflicts in the Post-Soviet Space», Workshop Report, European Studies Centre & Russian and Eurasian Studies Centre, St Antony's College, 11/05/12, extraído el 15/07/13 de: http://www.stefanwolff.com/files/Linkage%20and%20Leverage%20Workshop%20Report.pdf.

Pace, M. (2007). «The Construction of EU Normative Power», *Journal of Common Market Studies,* Vol.45, No. 5, 1041-1064.

Papko, A. (2011). «Les défis du Partenariat oriental: le cas du Belarus», *College of Europe*, Natolin Best Master Thesis 03/2010, extraído el 21/03/12 de: http://www.coleurope.eu/template.asp?pagename=natolinbestmasterthesis.

Parlamento Europeo (1997). «Resolución sobre el informe de la Comisión sobre la aplicación de las acciones de fomento de los derechos humanos y de la democratización (para el 1995)», A4-0381/1997, 19/12/97, extraído el 03/08/10 de: http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOC&TPV=DEF&FILE=971219&TXTLST=1&POS=1&LASTCHAP=15&SDOCTA=1&Type_Doc=RESOL&LANGUE=ES

— (2002). «Informe sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países (COM(2001) 252», A5-0084/2002, Ponente: Rosa M. Díez González, 21/03/02, extraído el 16/05/08 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0084+0+DOC+PDF+V0//ES.

— (2005a). «Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Myanmar/ASEM», D.O.U.E C 140E, 09/06/05.

— (2005b). «Libia, Nota, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión», Departamento de Asesoramiento, 17/02/05, extraído el 25/07/08 de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/nt/558/558842/558842es.pdf.

— (2005c). «Resolución del Parlamento Europeo sobre Uzbekistán», P6_TA(2005)0239, 09/06/05, extraído el 19/12/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B6-2005-0373&language=ES.

— (2006a). «Informe sobre la cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea», A6-0004/2006, 23/01/06, extraído el 15/08/08 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0004+0+DOC+PDF+V0//ES.

— (2006b). «Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de febrero de 2006, sobre la cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea», P6_TA(2006)0056, extraído el 30/04/10 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0056+0+DOC+PDF+V0//ES.

— (2006c). «Resolución del Parlamento Europeo sobre Myanmar», Diario Oficial de la Unión Europea, C 92E, 20/04/06.

— (2007). «Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de abril de 2007, relativa al Informe anual sobre los Derechos Humanos en el mundo (2006) y la política de la UE a este respecto», P6_TA(2007)0165, extraído el 27/04/10 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2007-0165+0+DOC+PDF+V0//ES.

— (2008a). «Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de septiembre de 2008, sobre la evaluación de las sanciones comunitarias previstas en el marco de las acciones y políticas de la UE en el ámbito de los derechos humanos», P6_TA(2008)0405, extraído el 07/05/10 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0405+0+DOC+XML+V0//ES.

— (2008b). «EU Election Observation - Achievements, Challenges», Study, Policy Department External Policies, June 2008, extraído en inglés el 06/08/10 de: http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=de&file=21492.

— (2008c). «Respecting Human Rights and Fundamental Freedoms and EU/UN Sanctions: State of Play», Study, Policy Department External Policies, October 2008, extraído el 21/05/10 de: http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/08/EST23015.pdf.

— (2009a). «Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2009, sobre el Acuerdo de libre comercio entre la India y la UE», P6_TA(2009)0189, extraído el 27/04/10 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0189+0+DOC+PDF+V0//ES.

— (2009b) «Information Note on the Work of the Delegation for Relations with Belarus», Notice to Members, Delegation for Relations with Belarus, Directorate-General for the External Policies of the Union, 29/04/09, extraído el 17/02/12 de: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200905/20090511ATT55639/20090511ATT55639EN.pdf.

— (2009c). «Summary of Activities, Subcommittee on Human Rights, 6th Parliamentary Term», (2004-2009), 15/05/09, extraído el 29/04/10 de: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200906/20090612ATT57098/20090612ATT57098EN.pdf.

— (2009d). «Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 2009, sobre la consolidación de la democracia en las relaciones exteriores de la UE», P7_TA-PROV(2009)0056, extraído el 30/04/10 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0056+0+DOC+XML+V0//ES.

— (2010). «Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 2009, sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior», P7_TA-PROV(2009)0057, extraído el 28/04/10 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0057+0+DOC+XML+V0//ES

— (2011). «Informe sobre los progresos alcanzados en la aplicación de la Estrategia de la UE para Asia Central», A7-0338/2011, 11/10/11, extraído el 22/11/11 de: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0338+0+DOC+XML+V0//ES.

Parlamento Europeo y Consejo de la UE. (2006). «Reglamento (CE) No. 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial», 20/12/06 extraído el 26/04/10 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:386:0001:0011:ES:PDF.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE y Comisión Europea. (2006). «Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», D.O.C 46, 24/02/2006, extraído el 04/05/10 en: http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm.

Pascual, C. y Huddleston, V. (2009). «Cuba: Cuba: Una Nueva Política de Diálogo Crítico y Constructivo», *Foreign Policy at BROOKINGS*, 04/09, extraído 16/05/12 de: http://www.brookings.edu/~/media/research/files/reports/2009/4/cuba/04_cuba_spanish.pdf.

Patten, C. (2005). *Not Quite the Diplomat*, London: Allen Lane.

Peceny, M. (1999): «Forcing Them to be Free», *Political Research Quarterly*, Vol. 52, No. 3, September, 549-582.

Pedersen, M. B. (2008). *Promoting Human Rights in Burma: A Critique of Western Sanctions Policy*, Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Peñalver-García, N. (2010). «Cuba: between the EU's conditional engagement and US embargo», *Library of the European Parliment*, Library Briefing, 100034REV2, 19/04/10, extraído el 15/10/12 de: http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2010/100034/LDM_BRI(2010)100034_REV2_EN.pdf

Pérez-Stable, M. (2005). «Cuba: el día después del velorio», *Real Instituto Elcano*, ARI, N° 9/2005, , 21/01/05, extraído el 05/10/12 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c99b8f004f01855db889fc3170baead1/ARI-9-2005-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c99b8f004f01855db889fc3170baead1.

— (coord.) (2006). *Cuba en el siglo XXI, Ensayos sobre la transición*, Madrid: Editorial Colibrí.

Pevehouse, J. C. (2002a). «With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy», *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3, July 2002, 611-626.

— (2002b). «Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization», *International Organization*, Vol. 56, No. 3, 515-549.

Peyrouse, S. (2009). «Central Asia's growing partnership with China», *EUCAM Working Paper No. 4*, October 2009, extraído el 30/11/1 de: http://www.fride.org/publication/663/central-asia's-growing-partnership-with-china.

— (2011). «Human Security in Central Asia: can the EU help out?», *EUCAM-FRIDE,* Policy Brief No. 21, 24/10/11, extraído el de: http://www.fride.org/publicacion/954/seguridad-humana-en-asia-central:-%C2%BFpuede-ayudar-la-ue?

Piccone, T. y Young, R. (eds.) (2006). «Strategies for Democratic Change: Assessing the Global Response», *Democracy Coalition Project & FRIDE*.

Pomorska, K. (2006). «The EU and Belarus: The Challenges of Promoting Security in the Neighborhood after 2004 Enlargement», *FORNET CFSP Forum,* Vol. 4, No. 5, September 2006, extraído el 23/03/12 de: http://www.eu-consent.net/library/FORNET/CFSP%20Forum%20vol%204%20no%205.pdf.

Polity IV Project (2012). «Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2010», Monty G. Marshall, Director, Monty G. Marshall and Keith Jaggers, *Principal Investigators Societal-Systems Research Inc. and Colorado State University Ted Robert Gurr, Founder, University of Maryland (Emeritus)*, extraído el 08/05/12 de: http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.

Portela, C. (2007). «The EU's «Sanctions Paradox», *Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP Comments, No.18, Stiftung Wissenschaft Politik, October 2007, extraído el 17/11/11 de: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2007C18_Portela_ks.pdf.

— (2010). *European Union Sanctions and Foreign Policy, When and Why Do They Work*, Routledge.

Pridham, G. (ed.) (1991). *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester: Leicester University Press.

— (1994). «The international dimension of democratisation: theory, practice and inter-regional comparisons», en Pridham, G., Herring, E. y Sanford, G., Eds. *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*, New York: St. Martin's Press.

— (1999). «Complying with European Union's Democratic Conditionality: Transnational Party Linkages and Regime Change in Slovakia, 1993-1998», *Europe-Asia Studies*, Vol. 51, No. 7, 1221-1244.

— (2002). «The European Union's Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: The Meciar and Dzurinda Government Compared», *Europe-Asia Studies*, Vol. 54, No. 2, 203-227.

— (2007). «¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática», *FRIDE*, Documento de Trabajo, Abril 2007, 36, extraído el 16/08/08 de: http://www.fride.org/publicacion/212/trabajo-inconcluso-ampliacion-hacia-el-este-y-condicionalidad-democratica.

Przeworski, A. (1991). «Transitions to Democracy», *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press, Capítulo 2.

Przeworski, A. y Limongi, F. (1997). «Modernization: Theories and Facts», *World Politics*, Vol. 49, 155-183.

Przeworski. A. y Teune, H. (1970). «The Logic of Comparative Social Inquiry», Winley-Interscience, Capítulo 2, 31-46.

Puddington, A. (2009) «Freedom in the World 2009: Setbacks and Resilience», *Freedom in the World 2009*, Freedom House, 12/01/09, extraído el 24/04/09 de: http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/FIW09_OverviewEssay_Final.pdf.

Raik, K. (2012). «The EU and Mass Protests in the Neighbourhood: Models of Normative (In)Action», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, No. 4, 553-576.

Reporteros Sin Fronteras (2010). «Informe Anual 2010», 22/02/11, extraído 01/06/12 de: http://www.rsf-es.org/news/reporteros-sin-fronteras-publica-su-informe-anual-2010/.

— (2010). «Clasificación mundial de la libertad de prensa 2010», 20/10/10, extraído 22/10/10 de: http://files.reporterossinfronteras.webnode.es/200000623-1994c1a8f2/CLASIFICACION.MUNDIAL.2010_Reporteros.sin.Fronteras.20.10.2010.pdf.

— (2012). «Clasificación Mundial de la libertad de prensa 2011-2012», 25/01/12, extraído 01/06/12 de: http://es.rsf.org/IMG/CLASSEMENT_2012/C_GENERAL_ESP.pdf.

Richter S. y Leininger, J. (2012). «Flexible and Unbureaucratic Democracy Promotion by the EU? - The European Endowment for Democracy between Wishful Thinking and Reality», *Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP Comments 26, German Institute for International and Security Affairs, August 2012, extraído el 12/03/13 de: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C26_rsv_Leiniger.pdf

Rigoulot, P. (2007). *Councher de Soleil sur La Havane, La Cuba de Castro 1959-2007*, Paris: Flammarion.

Risse, T. (2004). «Social Constructivism and European Integration», en Wiener, A. y Díez, T. *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 159-176.

Robles, A. C. Jr. (2008). «An EU-ASEAN FTA: The EU's Failures as an International Actor», *European Foreign Affaires Review*, Vol. 13, 541-560.

Rouda, U. (2005). «Prospects for Democracy in Belarus», en Emerson, M. ed., «*Democratisation in the European Neighbourhood*», *Centre for European Policy Studies*, Brussels, 71-92, extraído el 23/03/12 de: http://aei.pitt.edu/32588/1/27._Democratisation_in_the_European_Neighborhood.pdf.

Roy, J. (2007). «The attitude of the European Union and Spain towards Cuba: An assessment, a year after Castro's illness», Miami-Florida European Union Centrer of Excellence, 04/07/07, extraído el 05/10/12 de: http://aei.pitt.edu/8190/1/Roy_CubaSpainspecial070722edi.pdf.

Rubio Plo, A. R. (2003). «Una Estrategia para la frontera Este de la Unión Europea», *Real Instituto Elcano*, ARI No. 142/2003, 04/12/03, extraído el 16/02/12 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+142-2003

Ruíz Miguel, C. (2004). «El difícil acercamiento de España a Guinea Ecuatorial», *Real Instituto Elcano*, ARI, No. 18/2004, 16/02/04, extraído el 03/08/11 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/42236b004f01876bbd04fd3170baead1/ARI-18-2004-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=42236b004f01876bbd04fd3170baead1.

Rustow, D. A. (1970). «Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model», *Comparative Politics*, Vol. *12*, 337-363.

Sánchez Egozcue, J. M. y Triana Cordoví (2008). «Un panorama actual de la economía cubana, las transformaciones en curso y sus retos perspectivos», *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 31/2008, extraído *el 05/10/12 de:* http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/096546004f0198808482e43170baead1/DT31-2008_Sanchez_Triana_Cuba_economia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=096546004f0198808482e43170baead1.

Sánchez Mateos, E. (2005). «Libya's Return to the Internacional Scene», *Mediterranean Politics*, Vol. *13,* 439-445.

Shapovalova, N. (2009). «The EU's Eastern Partnership: still born?», *FRIDE Policy Brief,* No. 11, May 2009, extraído el 16/02/12 de: http://www.fride.org/publication/608/the-eu's-eastern-partnership:-still-born

Shapovalova, N. y Youngs, R. (2012). «EU democracy promotion in the Eastern neighbourhood: a turn to civil society?», *FRIDE,* Working Paper, No. 115, December 2012, extraído el 12/06/13 de: http://www.fride.org/publication/1088/eu-democracy-promotion-in-the-eastern-neighbourhood.

Shapovalova, N. y Zarembo, K. (2010). «Rusia's Machiavellian, support for democracy», *FRIDE*, Policy Brief, No. 56, October 2010, extraído el 15/02/12 de: http://www.fride.org/publication/811/policy-brief.

Scheineson, A. (2009), «The Shanghai Cooperation Organization - Backgrounder», *Council on Foreign Relations*, 24/03/09, extraído el 22/11/11 de: http://www.cfr.org/international-peace-and-security/shanghai-cooperation-organization/p10883.

Schimmelfennig, F. (2011). «How substantial Is Substance? Concluding Reflections on the Study of Substance in EU Democracy Promotion», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 16, 727-734.

Schimmelfennig, F. y Sedelmeier (eds.) (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press.

Schmitter, P.C. (2010). «It is safe for transitologists & consolidologists to travel to the Middle East and North Africa?, Exploring the Missing Link Between Liberalization and Democratization in the Middle East», *CDDRL Program on Arab Reform Research Seminar*, 17/02/10, extraído el 27/01/11 de: http://iis-db.stanford.edu/evnts/6069/Article_-_M-EAST3.pdf.

Schmitter, P.C. y Brower, I. (1999). «Conceptualizing, Researching & Evaluating Democracy Promotion & Protection», *EUI*, Working Paper SPS No. 99/9, 5 October 1999, extraído el 27/05/10 de: https://is.cuni.cz/studium/predmety/index.php?do=down&did=9680.

Schoutheete, P. de (2004). «La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD», *ISS*, Chaillot Paper No. 71, Octobre 2004.

Shumylo-Tapiola, O. (2010), «Causes and Consequences of Belarus's Post-Electoral Violence», *Carnegie Endowment for International Peace*, Commentary, 21/12/10, extraído el 03/02/12 de: http://www.carnegieendowment.org/2010/12/21/causes-and-consequences-of-belarus-s-post-electoral-violence/4c3

Sharp, G. (2003). «De la Dictadura a la Democracia – Un Sistema Conceptual para la Liberación», *Institución Albert Einstein*, extraído el 03/04/11 de: http://www.aeinstein.org/organizations/org/DelaDict-1.pdf

Schmitz, A. y Somfalvy, E. (2011). «Unintended Consequences, Western Soft Power as a Source of Legitimacy for Central Asian Autocrats», *Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP Comments No. 7, February 2011, extraído el 08/12/11 de: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C07_smz_som_ks.pdf.

Sikorski, T. (2011). «Strategic Vacuum in Asia Central — a Case for European Engagement?», *The Polish Institute of International Affairs*, PISM Strategic File No. 15, April 2011, extraído el 09/12/11 de: http://www.pism.pl/files/?id_plik=6302

Silander, D. (2005). «Democracy from the Outside-In? The Conceptualization and Significance of Democracy Promotion», *Acta Wexionensia*, No. 73/2005, Växjö University Press, extraído el 25/05/10 de: http://lnu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:206698

Smith, K. E. (2004). «The European Parliament and human rights: norm entrepreneur or ineffective talking shop?», *Institut Universitari d'Estudis Europeus (Universitat Autònoma de Barcelona)*, Observatori Política Exterior Europea, Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior, No. 11/2004, extraído el 29/04/10 de: http://www.iuee.eu/pdf-dossier/19/jPGzMke8lRsBPmVPjzf8.PDF.

— (2005). «Still 'civilian power' EU?», *London School of Economics*, European Foreign Policy Unit Working Paper, , 2005/1, http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU%20Working%20Paper%202005-1.pdf

— (2006). «The limits of proactive cosmopolitism: the EU and Burma, Cuba and Zimbabwe», 155-72 en Elgström, O. y Smith, M. (2006). *The European Union's roles in International Politics*, London: Routledge.

— (2008). *European Union Foreign Policy In a Changing World*, Polity, 2a edición.

Smith, M. (2012). «Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a 'Third-generation Hybrid'», Journal of European Integration, Vol. 34, No. 7, 699-715.

Smith, M.E. (2004). «Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation», *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 1, 95-136.

Solana, J. (2005). «Europe's leading role in the spread of democracy», *Financial Times*, 14 March.

— (2006). *Introductory remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy*, European Parliament Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners, 02/05/06, extraído el 14/08/08 de: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/89391.pdf.

Stancey, J. (2006). «Burma», en Piccone, T. y Youngs, R. (eds.), *Strategies for Democratic Change. Assessing the Global Response, Capítulo 1*, extraído el 01/09/08 de: http://www.fride.org/publication/250/strategies-for-democratic-change:-assessing-the-global-response

Steinberg, D.I. (2007). «The United States and Its Allies: The Problem of Burma/Myanmar Policy», *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, No. 2, 219-37.

Stoner, K. y McFaul, M. (ed.) (2013). «Transitions to Democracy: A Comparative Perspective», Baltimore: The John Hopkins University Press.

Sweig, J. E. (2007a). «Fidel's Final Victory», *Foreign Affairs*, January/February, 2007, Vol. 86, Issue, 1, 39-56.

— (2007b). «A New Stance Toward Havana», *The Nation*, 14/05/07, extraído el 05/10/12 de: http://www.thenation.com/article/new-stance-toward-havana.

Szymanski, M. y Smith, M.E. (2005). «Coherence and Conditionality in European Foreign Policy: Negotiating the EU-Mexico Global Agreement», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 1, 171-92.

Thomas, D.C. (ed.) (2011). *Making EU Foreign Policy. National Preferences, European Norms and Common Policies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

— (2012). «Still Punching below Its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 3, 457-474.

Tolstrup, J. (2009). «Studying a negative external actor: Russia's management of stability and instability in the 'Near Abroad'», *Democratization*, Vol. 16, No. 5, October 2009, 922-944.

— (2010). «When can External Actors Influence Democratization? Leverage, Linkages and Gatekeeper Elites», *CDDRL*, Working Paper, 118, Stanford University, July, extraído el 26/10/11 de: http://iis-db.stanford.edu/pubs/22947/NO_118_Tolstrup_When_can_External_Actors_Influence_Democratization.pdf.

— (2013). « When can external actors influence democratization? Leverage, linkages and gatekeeper elites?», *Democratization*, Vol, 20, No. 4, 716-742.

Transparency International. (2010). «Annual Report 2010», 06/07/11, extraído el 01/08/11 de: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/annual_report_2010

Tribunal de Cuentas. (2000). «Informe especial nº 12/2000 sobre la gestión por la Comisión de las medidas de la Unión Europea en favor del desarrollo de los derechos humanos y la democracia en terceros países, acompañado de las respuestas de la Comisión», D.O. C 230, 10/08/00, extraído el 07/07/10 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:230:0001:0027:ES:PDF.

Tures, J. (2003). «To Protect Democracy (Not Practice It): Explanations of Dyadic Democratic Intervention (DDI)», *OJPCR: The Online Journal of Peace and Conflict Resolution*, Vol. 5, No. 1, 32-55.

U.S. Senate. (2009). *Changing Cuba Policy - In the United States National Interest*, Staff Trip Report to the Committe of Foreign Relations, 23/02/09, extraído el 13/07/11 de: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_senate_committee_prints&docid=f:47260.pdf.

U.S. Department of State. (2011a). «Background Note: Equatorial Guinea», 06/04/11, extraído el 01/08/11 de: http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/7221.htm.

— (2011b). «Background Note: Uzbekistan», 20/06/11, extraído el 16/12/11 de: http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2924.htm.

— (2012). «Background Note: Republic of Belarus», 27/01/12, extraído el 13/02/12 de: http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5371.htm.

Vachudová, M.A. (2005). *Europe Undivided: Democracy, Leverage & Integration after Communism*, New York: Oxford University Press.

— (2006). «Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and the Leverage of International Actors», *Center for European Studies Working Paper*, Vol. 139, extraído el 26/05/10 de: http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/publications/docs/pdfs/Vachudova.pdf

Vinter, L. y Knox, D. (2008). «Measuring the impact of public diplomacy: can it be done?», en Foreign and Commonwealth Office. *Engagement, Public Diplomacy in a Globalised World*, extraído el 27/10/10 de: http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pd-engagement-jul-08.

Volpi, F. (2006). «Introduction: Strategies for Regional Cooperation in the Mediterranean: Rethinking the Paramenters of the Debate», *Mediterranean Politics*, Vol. 11, No. 2, 119-135.

Wallace, H. (2009). «The European Union and its Neighbourhood: Time for a Rethink», *ELIAMP Thesis, 4/2009*, May 2009, extraído el 21/08/12 de: http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/04/eliamep-thesis-4-2009-helen-wallace.pdf.

Warkotsch, A. (2006). «The European Union and Democracy Promotion in Bad Neighbours: The Case of Central Asia», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, 509-525.

Way, L. y Levitsky, S. (2007). «Linkage, Leverage and the Post-Communist Divide», *East European Politics and Societies*, Vol. 21, No. 1, 48-66.

Wetzel, A. y Orbie, J. (2011a). «Promoting Embedded Democracy? Researching the Substance of EU Democracy Promotion», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 16, 565-588.

— (2011b). «With Map and Compass on Narrow Paths and through Shallow Waters: Discovering the Substance of EY Democratcy Promotions», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 16, 705-725.

White, B. (2001). *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave.

Whitehead, L. (ed.) (1996). *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press. Primera Edición.

Willis, M. J. (2006): «Containing Radicalism through the Political Process in North Africa», *Mediterranean Politics*, Vol. 11, No. 2, 137-150.

Wood, S. (2009): «The European Union: A Normative or Normal Power?», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, 113-128.

Youngs, R. (2001). *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press.

— (2004a). «Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 2, June 2004, 415-435.

— (2004b). «Europe's Uncertain Pursuit of Middle East Reform», *Carnegie Endowment for International Peace*, Working Paper 45, extraído en inglés el 12/08/10 de: http://carnegieendowment.org/files/CP45.youngs.FINAL.pdf

— (ed.)(2005). «No lasting Peace and Prosperity without Democracy, & Human Rights: Harnessing debates on the EU's future Financial Instruments», *Netherlands Institute for Multiparty Democracy*, July 2005, extraído el 16/05/2008 de: http://www.nimd.org/upload/publications/2005/epfinal.doc.

— (2006a). «Europe's flawed approach to Arab democracy», *Centre for European Reform Essays*, October 2006, extraído el 16/05/2008 de: http://www.cer.org.uk/pdf/essay_youngs_arab_democracy.pdf.

— (2006b) (ed.). «Survey of European Democracy Promotion Policies, 2000-2006», *FRIDE*, 01/05/06, extraído el 15/08/08 de: http://www.fride.org/publicacion/132/indice-de-las-politicas-europeas-para-la-promocion-de-la-democracia-2000-2006.

— (2007). «Democracy as a Product versus Democracy as a Process», en Van Doorn, M. y Von Meijenfeldt, R. (eds.). *Democracy: Europe's Core Value?*, The Hague: Eburon Delft, 67-68.

— (2008a). «What has Europe been doing? Trends in Democracy Assistance», *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2, April 2008, 160-169.

— (2008b). «Is European democracy promotion on the wane?», *CEPS*, Working Document, 292, May 2008, extraído el 16/08/08 de: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1653.

— (2008c). (ed.). «Is the European Union Supporting Democracy in its Neighbourhood?», *FRIDE*, September, extraído el 14/05/09 de: http://www.fride.org/descarga/librofride.pdf

— (2010a). «The end of democratic conditionality: good riddance?», *FRIDE*, Working Paper, 102, September, extraído el 22/01/11 de: http://www.fride.org/publication/806/the-end-of-democratic-conditionality:-good-riddance?

— (2010b). «Security through democracy: Between aspiration and pretence», *FRIDE*, Working Paper, 103, October, extraído el 22/01/11 de: http://www.fride.org/publication/816/security-through-democracy:-between-aspiration-and-pretence.

Youngs, R. y Brudzinska, K. (2012). «The European Endowment for Democracy: Will It Fly?», FRIDE, Policy Brief, No. 128, May 2012, extraído el 12/03/13 de: http://www.fride.org/publication/1019/the-european-endowment-for-democracy:-will-it-fly.

Wieck, H-G. y Melerius, S. (eds.) (2011). «Belarus and the EU: From Isolation towards Cooperation», *Centre for European Studies (CES) y Konrad Adenauer Stiftung*, Vilnius 2011, extraído el 08/02/12 de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_28814-1522-2-30.pdf?111121161603.

World Bank (2011). «Belarus Partnership Country Program Snapshot», September 2011, extraído el 08/03/12 de: http://siteresources.worldbank.org/INTBELARUS/Resources/Belarus_SnapshotAM_Sept2011.pdf.

ANEXO I

LA SELECCIÓN DE LOS SEIS CASOS DE ESTUDIO

1. Criterios aplicados para la selección de los casos

Para seleccionar 6 unidades de observación —Belarús, Cuba, Guinea Ecuatorial, Myanmar, Libia y Uzbekistán— entre el universo inicial de 17 países (16 exceptuando Guinea) denominado «lo peor de lo peor» entre los regímenes autoritarios por *Freedom House*[1004], se han aplicado —aparte de la relevancia para el *objeto de estudio*— los siguientes criterios:

- *La relación de los casos con las variables independientes o ejes de actuación*: de acuerdo con el diseño de sistemas más diferentes (Przewoski y Teune, capítulo 2, 1970), los casos seleccionados comparten la misma manifestación del fenómeno observado (baja capacidad democratizadora) pero son sistemas considerablemente distintos. Así, la selección incluye casos de países —más allá de su similitud como regímenes autoritarios más duros— muy diferentes y han suscitado por ello distintas respuestas europeas sobre las variables de actuación.
- *La representatividad geográfica*: la selección incluye el único caso europeo y americano de regímenes autoritarios más duros, dos africanos (uno árabe y otro del África ecuatorial) y dos asiáticos (uno de Asia Central y otro del sureste asiático). Esta selección permite comparar la acción exterior europea y sus relaciones con poderes regionales en varias zonas del planeta.
- *La consistencia*: todos los casos deben estar gobernados por un mismo tipo de régimen en un período de duración medio (1993-2010).
- *La viabilidad*: se ha optado por un número reducido de casos, 6 (de 16 posibles, un 37 % del total), para que el análisis comparativo fuera factible, suficientemente informativo, y proporcionara el tipo de control y variación necesarios para realizar un estudio completo del objeto de investigación.

La selección de los casos se ha realizado, en primer lugar, determinando la relación de los casos con las variables independientes o ejes de actuación para establecer si estos podrían ser considerados como potencialmente vulnerables (variable influencia), vinculados con la UE (variable vinculación) o si representaban o suscitaban un problema o cuestión de seguridad para la UE o sus vecinos (variable seguridad).

Para determinar si un país podría ser potencialmente vulnerable o no a la acción sobre la influencia de la UE, el trabajo ha utilizado tres criterios similares a los empleados por Levitsky y Way (2005a, 2005b, 2007, 2010) para establecer la vulnerabilidad potencial, en particular: (1) Si el país no era una potencia económica en el 2010 (si su PIB en el 2010 no fue mayor de 100 billones de dólares[1005]) o un exportador relevante de hidrocarburos para la UE en el 2010[1006]; (2) Si la UE ha sido un socio comercial relevante —esto es uno de sus

[1004] Esto es: Corea del Norte, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Myanmar, Libia, Somalia, Sudán, Turkmenistán y Uzbekistán con una nota de 7 en las categorías derechos políticos y libertades civiles y, Arabia Saudí, Belarús, Cuba, Chad, China, Laos, Siria con una nota de 7 o 6 en una de ambas categorías.

[1005] Véase *World Bank*, «Gross Domestic Product 2010, World Development Indicators Database», 01/07/2011, extraído el 23/12/13 de: http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf.

[1006] Véanse *European Commission*, «Registration of Crude Oil imports and Deliveries in the EU (27), 1-12/2010», extraído el 23/12/13 de: http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/import_export_en.htm, y *Eurostat*, «Main origin of primary energy imports, EU-27, 2002-10 (% of extra EU-27 imports)», extraído el 23/12/13 de: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/2/26/Main_origin_of_primary_energy_imports%2C_EU-27%2C_2002-2010_%28%25_of_extra_EU-27_imports%29.png.

principales socios comerciales en el 2010[1007]— o un contribuyente relevante de ayuda al desarrollo[1008]; y (3) Si no tuvo apoyo exterior de un gran potencia o apoyo exterior considerable. Así, un país ha sido considerado potencialmente vulnerable a la acción exterior de la UE si el resultado de los tres criterios fue positivo; si tuvo dos resultados positivos, la vulnerabilidad del país fue intermedia; si el resultado fue uno o ningún resultado positivo, el país fue potencialmente no vulnerable.

Para determinar si un país ha estado potencialmente vinculado a la UE o no (proximidad con Occidente), el trabajo ha utilizado tres criterios derivados también de los trabajos de Levitsky y Way (2002, 2005a, 2005b, 2007, 2010) [1009], en particular: (1) Si el país es vecino de la UE; (2) Si el país mantiene lazos históricos o culturales significativos con algún Estados miembro de la UE, por ejemplo si ha sido una antigua colonia de un país de la UE o si en el país existe una minoría significativa de un Estado miembro de la UE, y; (3) Si el país había firmado un acuerdo contractual con la UE. Así, un país podría ser considerado potencialmente vinculado para la acción exterior de la UE si el resultado de los tres criterios fue positivo; si tuvo dos resultados positivos, la vinculación del país fue intermedia; si el resultado ha sido solo uno o ningún positivo, el país fue potencialmente no vinculado.

Para determinar si un país representaba o suscitaba un problema o cuestión de seguridad para la UE o sus vecinos, el trabajo ha utilizado dos criterios, en particular: (1) Si el país ha estado en guerra durante el período de estudio (1993-2010) y; (2) Si el país ha suscitado una cuestión de seguridad para la UE o ha estado sancionado por la UE por razones de seguridad. Así un país ha sido considerado como potencialmente un problema de seguridad para la acción exterior de la UE si el resultado de algunos de los dos criterios fue positivo; si el resultado de ambos fue negativo, el país no ha sido considerado como un problema de seguridad.

La siguiente tabla presenta el resultado de la aplicación de los criterios de selección según la variable y el caso.

[1007] Véase *European Commsission*, «DG Trade, Statistics», en: http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/index_en.htm.

[1008] En particular según el porcentaje sobre la renta nacional bruta (*GNI en inglés*) y sobre el presupuesto del gobierno del Estado. Véanse datos del *Banco Mundial* sobre la dependencia de la ayuda al desarrollo por país en: http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS/countries?page=2&display=default; y http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-final.pdf?bcsi_scan_dd8016818d07334e=0&bcsi_scan_filename=wdi-final.pdf.

[1009] Por ejemplo, cabe recordar que Levitsky y Way (2005b: 33) afirman que "la vinculación es esencialmente una variable estructural. En gran parte es un producto de la geografía y de factores históricos como el colonialismo y alianzas geoestratégicas, y de procesos de integración social y económica a largo plazo".

Tabla A1.1a. Resultado de la aplicación de los criterios de selección según la variable y el caso[1010]

	Influencia			Vinculación			Seguridad	
País	**No Es Potencia Económica**	**UE Socio Comercial / Cooperación Relevante**	**Sin Apoyo Externo**	**Vecino UE**	**Lazos Históricos / Culturales**	**Acuerdo UE**	**Guerra durante 1990-2010**	**Problema Seguridad UE / internacional**
Corea N.	SÍ	NO	China	NO	NO	NO	NO	SÍ
Eritrea	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Guinea E.	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO
Myanmar	SÍ	NO	China	NO	SÍ	NO	NO	NO
Libia	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Somalia	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Sudán	SÍ	SÍ	China	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Turkmenistán	SÍ	SÍ	China/ Rusia	NO	NO	NO	NO	NO
Uzbekistán	SÍ	SÍ	Rusia	NO	NO	SÍ	NO	SÍ
Arabia S.	NO	SÍ	EE.UU.	NO	SÍ	SÍ	NO	NO
Belarús	SÍ	SÍ	Rusia	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Cuba	SÍ	SÍ	Rusia/ Venezla	NO	SÍ	NO	NO	NO
Chad	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
China	NO	SÍ	NO	NO	NO	SÍ	NO	SÍ
Laos	SÍ	NO	China	NO	SÍ	SÍ	NO	NO
Siria	SÍ	SÍ	Rusia	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ

Sumando los resultados, se ha obtenido el siguiente perfil potencial de relación con las variables por caso:

[1010] En algunos casos estos resultados deben ser considerados con cierta cautela ya que reflejan únicamente el potencial de la relación entre las variables pero no la actividad europea en sí misma. Por ejemplo, el resultado obtenido por Siria en la variable vinculación es positivo, porque Siria es vecino de Chipre (por lo tanto de la UE desde 2004), fue un protectorado francés tras la Primera Guerra Mundial y firmó un Acuerdo de Cooperación con la CE en 1973. Sin embargo, las relaciones y la actividad europea han sido muy escasas dada la situación política del país. Asimismo, los resultados muestran que Laos ha estado más vinculada con la UE que Myanmar porque la UE y Laos firmaron un Acuerdo de Cooperación en el 1997 y Myanmar ha sido sancionada por la UE mientras que Laos no. La realidad es que la UE ha prestado mucha más atención a la situación de Myanmar, en particular gracias al Reino Unido. Asimismo podría argumentarse que aunque los resultados de la vinculación entre la UE y Cuba muestran que esta no está vinculada con la UE, Cuba sí está muy vinculada con un Estado miembro, España, con quien tiene varios acuerdos de cooperación y mantiene estrechas relaciones.

Tabla A1.1b. Resultado de la aplicación de los criterios de selección según la variable y el caso

	Situación potencial para la acción exterior democratizadora de la UE por variable		
País	**Influencia**	**Vinculación**	**Seguridad**
Corea N.	No vulnerable	No vinculado	Problema
Eritrea	Vulnerable	Intermedia	Problema
Guinea E.	Vulnerable	No vinculado	Sin Problema
Myanmar	Intermedia	No vinculado	Sin Problema
Libia	Intermedia	Intermedia	Problema
Somalia	Intermedia	No vinculado	Problema
Sudán	Intermedia	No vinculado	Problema
Turkmenistán	Intermedia	No vinculado	Sin Problema
Uzbekistán	Intermedia	No vinculado	Problema
Arabia S.	No vulnerable	No vinculado	Sin Problema
Belarús	Intermedia	Intermedia	Sin Problema
Cuba	Intermedia	No vinculado	Sin Problema
Chad	Intermedia	Intermedia	Problema
China	No vulnerable	No vinculado	Problema
Laos	No vulnerable	Intermedia	Sin Problema
Siria	Intermedia	Vinculado	Problema

2. La selección de los casos y los descartes

Según los resultados obtenidos, entre los 16 países considerados como «lo peor de lo peor», la tesis ha descartado primero a 7 países — Chad, Corea del Norte, Eritrea, Somalia, Sudán, China y Arabia Saudí — porque varias características particulares —por ejemplo haber estado en guerra en buena parte del período de estudio o ser una potencia mundial— han sido demasiado significativas o relevantes para que la acción exterior europea hubiera podido promover la democratización como objetivo preeminente. De esta manera, se ha descartado a 4 países —Chad[1011], Eritrea[1012], Somalia[1013] y Sudán[1014]— porque están o han estado en guerra

[1011] Chad, uno de los países más pobres del mundo, ha vivido desde su independencia en 1960, como señala la SEAE en la inestabilidad política estructural y sufrido un ciclo permanente de violencia y de rebeliones armadas casi sin interrupción hasta 2009. Véase *Délégation de l'UE en République du Tchad*, «Relations politiques-contexte politique», extraído el 09/01/14 de: http://eeas.europa.eu/delegations/tchad/eu_tchad/political_relations/index_fr.htm. Tras la violencia ocasionada por la última tentativa de golpe de Estado en 2008, la Unión Europea llevó a cabo una operación militar PESD en el 2008-2009 en Chad y la República Centroafricana —EUFOR Tchad/RCA— en aplicación de la resolución de la ONU 1778/07 para permitir la distribución de ayuda humanitaria y contribuir a la protección de civiles afectados a causa del conflicto en la región fronteriza de Darfur (Sudán). La promoción de la democratización no fue uno de sus objetivos. La operación militar de la UE fue relevada por la misión MINUCART de la ONU. Véase más información en: *European Union*, «EU Military Operation in Eastern Chad and North Eastern Central African Republic (EUFOR Tchad/RCA)», March 2009, extraído el 09/01/14 de: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/pdf/01032009_factsheet_eufor-tchad-rca_en.pdf.

[1012] Eritrea ─que solo se independizó en 1993─ ha estado en guerra con Etiopía en 1998-2000 y su conflicto fronterizo con Etiopía continúa. Eritrea también ha estado en conflicto con Yemen y Sudán.

[1013] Somalia es un Estado fallido cuyo Gobierno no controla siquiera la totalidad de su territorio. Desde el 2008 la UE está llevando a cabo una misión PESD contra la piratería marítima en Somalia denominada NAVFOR y de

durante una buena parte del período de estudio y a Corea del Norte[1015] porque representa una amenaza considerable para la paz y la estabilidad internacional. Asimismo se ha descartado China porque es una superpotencia mundial y Arabia Saudí porque es una potencia económica mayor y uno de los principales productores de petróleo del mundo.

De los nueve casos restantes, entre los dos países representantes de Asia Central, Uzbekistán y Turkmenistán —ambos incluidos en la Estrategia Europea para Asia Central 2007-2013 y con un perfil similar potencial de relación con las variables— se ha optado por Uzbekistán por varias razones: durante el período 1993-2010 ha estado gobernado interrumpidamente por la misma persona[1016]; es el país más poblado y geográficamente central de la región —lo que lo convierte en un país clave para la Estrategia Europea para Asia Central (Bossuyt y Kubicek, 2011: 647) —, el principal receptor de ayuda europea en la zona si no se contabiliza la ayuda alimentaria (Comisión Europea, 2007); el Acuerdo de Colaboración y de Cooperación que rige las relaciones bilaterales con la UE desde 1996 ha entrado en vigor; y la UE impuso en el 2005 sanciones contra el país que fueron derogadas en el 2009. Uzbekistán también es importante para la seguridad europea dado el papel que desempeña en la acción europea en Afganistán. En el caso de Turkmenistán, el Acuerdo de Colaboración y de Cooperación, que fue firmado en 1998, no entró en vigor en el período de referencia puesto que no todos los Estados miembros y el Parlamento Europeo lo habían ratificado.

Entre los dos casos de países árabe-musulmanes vecinos de la UE, Libia y Siria también con perfiles similares, se ha optado por Libia porque es un vecino más directo de la UE y el régimen llevó a cabo un giro político de acercamiento y de normalización de sus relaciones con la UE muy significativo tras renunciar al programa ADM y reconocer su patrocinio del terrorismo internacional. Asimismo, Libia estuvo gobernada interrumpidamente por el coronel Gaddafi durante el período de estudio 1993-2010, mientras que Siria cambió de presidente en 2000[1017]. Siria tampoco participa en la Política Europea de Vecindad aunque sí ha intervenido en reuniones del Proceso de Barcelona y sus relaciones están todavía gobernadas por un Acuerdo de Cooperación de 1977, ya que el Acuerdo de Asociación concluido en el 2004 no ha sido ni firmado ni ratificado dada la situación política del país. Los

---

formación de las fuerzas armadas somalíes, denominada EUTM Somalia. Véase más información en: *European Union*, «European Union Naval Force - Operation Atalanta», December 2013, extraído el 09/01/14 de: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-navfor-somalia/pdf/factsheet_eunavfor_fr.pdf, y «EU Training Mission Somalia - Fact Sheet», December 2013, extraído el 09/01/14 de: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/pdf/factsheet_eutm_somalia_en.pdf.

[1014] Sudán vivió su segunda guerra civil entre 1983 y el 2005. Tras ser declarada como región autónoma en 2005 con su propia constitución interina, la parte sur del país obtuvo su independencia en 2011 y se convirtió en Sudán del Sur. La fiscalía del Tribunal Criminal Internacional ha solicitado la detención de su jefe de Estado, el general Omar Hassan al-Bashir, por crímenes de guerra y contra la humanidad, como responsable último del exterminio llevado a cabo contra la población de región de Darfur. Entre el 2005 y 2007 Sudán y Chad también estuvieron en conflicto.

[1015] El programa nuclear de Corea del Norte representa una de las principales amenazas para la paz internacional. El país es probablemente el menos abierto del mundo, por lo que la seguridad y el aislamiento autoimpuesto por el régimen comunista de Kim Jong II y de su hijo Kim Jong-un han dominado las relaciones con Occidente por encima de cualquier otra consideración. Un ejemplo de esta situación: *EL PAÍS*, «Indignación contra Corea del Norte por lanzar un misil de largo alcance», 06/04/09.

[1016] El presidente de Uzbekistán, Islam Karímov, gobierna el país desde su independencia en 1991 a pesar de que la constitución uzbeca establece un límite de dos mandatos.

[1017] En el año 2000, Hafez al-Asad, que dirigió e Siria tras tomar el poder mediante un golpe de estado en 1962, fue sucedido tras su fallecimiento por su hijo, Bashar al-Asad, que sigue gobernando el país desde entonces. Desde el 2011 Siria padece una terrible guerra civil, iniciada para derrocar al régimen de Bashar al-Asad.

problemas de seguridad que Siria ha planteado a la UE han sido también menos directos durante el período de estudio[1018].

Entre los dos casos del Sureste asiático, Myanmar y Laos, se ha optado por Myanmar porque ha sido un sujeto de seguimiento político regular mientras que la situación de Laos no ha sido objeto de conclusiones ni posiciones comunes específicas del Consejo y ha pasado prácticamente desapercibida. Laos tampoco dispone de un líder de envergadura internacional del perfil de Aung San Suu Kyi. La actividad de la UE ha sido mucho más significativa en el caso de Myanmar y permite analizar el desarrollo y los vaivenes de la acción exterior europea con el país.

En último lugar, y en aras de salvaguardar la representatividad geográfica, la lista de casos seleccionados se ha completado con dos países que están en el segundo grupo de las sociedades más represivas, Belarús y Cuba, los únicos casos representativos de sus respectivos continentes, Europa y América. Ninguno de estos países aspira a entrar en la UE —aunque en teoría Belarús podría hacerlo— y por ello el efecto palanca de la UE no es un factor relevante. La lista de casos queda cerrada con Guinea Ecuatorial, que es el único caso del África subsahariana que no ha estado en guerra en el período de estudio.

Así todo, el perfil potencial de relación con las variables por caso seleccionado es relativamente diferente tal como señala la siguiente tabla:

Tabla A1.2. Resultado de la aplicación de los criterios de selección según la variable y el caso

	Situación potencial para la acción exterior democratizadora de la UE por variable de los casos seleccionados		
País	**Influencia**	**Vinculación**	**Seguridad**
Belarús	Intermedia	Intermedia	Sin Problema
Cuba	Intermedia	No vinculado	Sin Problema
Guinea E.	Vulnerable	No vinculado	Sin Problema
Myanmar	Intermedia	No vinculado	Sin Problema
Libia	Intermedia	Intermedia	Problema
Uzbekistán	Intermedia	No vinculado	Problema

No obstante, la calificación obtenida en el período 1993-2010 no ha cambiado sustancialmente en estos seis casos —salvo en el de Belarús[1019]— por lo que han sido dictaduras estables. En el período de referencia 1993-2010, las variaciones de los dos índices se ilustran en la siguiente tabla:

[1018] Pero no para sus vecinos de Oriente Próximo. Siria ha estado involucrada en el conflicto libanés durante décadas y sus tropas solo abandonaron el país en el 2005. Además en aplicación de la Resolución 1636/05 de la ONU, la UE sancionó a intereses sirios por su relación con el asesinato del dirigente libanés Rafiq Hariri. Véase *Consejo de la UE*, «Posición Común 2005/888/PESC del Consejo de 12 de diciembre de 2005 relativa a la adopción de medidas restrictivas específicas contra determinadas personas sospechosas de haber participado en el asesinato de Rafiq Hariri, antiguo Primer Ministro del Líbano», L327, 14/12/05, extraído el 13/01/14 de: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:327:0026:0027:ES:PDF. Siria sigue también, en principio, en conflicto con Israel, que ocupa su territorio en los Altos del Golán desde 1967, y ha bombardeado territorio sirio en varias ocasiones.

[1019] La única excepción fue Belarús, que pasó de ser un país «parcialmente libre» de 1993 a 1996 a «no libre» a partir de ese último año, entrando así en el grupo «lo peor de lo peor».

Tabla A1.3. Índices Freedom House de derechos políticos y libertades civiles (1993-2010)

Año/País	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
Belarús	4,3	5,4	4,4	5,5	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6
Cuba	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,6	7,6	7,6
Guinea E.	7,6	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	6,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,7	7,7	7,7
Myanmar	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7
Libia	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7
Uzbekistán	6,6	7,7	7,7	7,7	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,7	7,6	7,7	7,7	7,7	7,7

Fuente: *Freedom House*, Freedom in the World Comparative and Historical Data, Country ratings and status FIW, 1973-2012, en: http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world

ANEXO II

COMPARACIÓN DE UNA SELECCIÓN DE PUNTOS PRINCIPALES DE LAS CONCLUSIONES DEL CONSEJO DE LA UE DEL 2001/2, 2009 Y 2012 SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

Consejo/ Asunto	Conclusiones del Consejo sobre derechos humanos y democratización en terceros países - CAGRE 25/06/01 Conclusiones del Consejo relativas a la aplicación de las medidas consecutivas a las conclusiones del Consejo de 25 de junio del 2001 sobre derechos humanos y democratización en terceros países, 15138/02	Conclusiones del Consejo sobre Apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE - Hacia una mayor coherencia y eficacia CAGRE, 17/11/09 16081/09	Conclusiones del Consejo sobre derechos humanos y democracia - Marco Estratégico y Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia CAE, 25/06/12 11855/12
Objetivo	Conseguir una política mejor informada; más creíble, coherente y consecuente	La UE se ha comprometido a mejorar la coherencia y eficacia de su apoyo a la democracia.	Poner de relieve la determinación de la UE para promover los derechos humanos y la democracia en el mundo
Principios	**Coherencia y consecuencia** entre la acción de la Comunidad y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), así como una política de desarrollo mediante una **cooperación y coordinación** estrecha **entre sus órganos competentes y la Comisión**. **Integración** de los derechos humanos y la democratización en las políticas y acciones de la Unión Europea. **Apertura de la política** de la Unión Europea en materia de derechos humanos y democratización a través de un **diálogo reforzado con el Parlamento Europeo y la sociedad civil**.	Necesidad de reforzar **la coherencia**, la complementariedad y la **coordinación** del conjunto de acciones en apoyo de la democracia, no solo **entre los diferentes actores**, sino también entre los instrumentos temáticos y geográficos de apoyo a la democracia tanto *in situ* como en la sede principal. Un planteamiento global de la gobernanza implica **la integración** de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de la gobernanza democrática y del Estado de derecho **en todos los sectores de actuación**. La UE se compromete con el **principio de implicación** de los países socios en las estrategias y programas de desarrollo. La UE apoya la amplia **participación de todos los agentes en el proceso de desarrollo** de los países y alienta a todos los componentes de la sociedad a participar en la consolidación de la democracia.	**Fomentar la universalidad de los derechos humanos.** La UE se pronunciará en contra de cualquier intento de socavar el respeto a la universalidad de los derechos humanos. **Perseguir objetivos coherentes.** Fuera de sus fronteras, fomentar los derechos humanos y la democracia y pronunciarse en favor de los mismos es una responsabilidad conjunta de la UE y los Estados miembros. El Consejo está comprometido **en trabajar en estrecha cooperación con el Parlamento Europeo y la Comisión Europea**, y con un espíritu de auténtica cooperación con la **sociedad civil**. **Los derechos humanos en todos los ámbitos de la política exterior de la UE.** La UE fomentará los derechos humanos en todos los ámbitos de la acción externa sin excepción.

	Definición y revisión periódicas de las acciones prioritarias para la puesta en práctica de su política de derechos humanos y democratización.	En el marco del diálogo político, **se evaluarán regularmente** el respeto de la gobernanza democrática, los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho para elaborar puntos de vista comunes y definir medidas de apoyo.	**Evaluación periódica de la aplicación.** Presentar los resultados de la UE en el cumplimiento de los objetivos de su estrategia de derechos humanos en el informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo
Métodos y seguimiento	El marco de cooperación comunitaria de los **documentos de estrategia por países, basado en planes nacionales** tales como las Estrategias de lucha contra la pobreza, cuando estas existan, debería contribuir a un enfoque más sistemático, centrado en los derechos humanos y la democratización. Interesa incluir los derechos humanos y la democracia en la planificación, concepción, aplicación y seguimiento de las políticas y programas. El Consejo invita a la Comisión a que vele por la consecuencia, si fuere menester teniendo en cuenta los puntos de vista de los jefes de misión, entre las consideraciones de los documentos de estrategia por países y de la PESC.	**Planteamientos específicos para cada país**: la actividad de la UE deberá basarse en una **profunda comprensión del contexto local**. El **análisis por países** debe efectuarse a partir de los instrumentos analíticos ya existentes desarrollados por los distintos actores de la UE, incluyendo los perfiles de gobernanza para los países ACP, los informes de los jefes de misión, los informes de los representantes especiales de la UE y las fichas sobre derechos humanos. También deben tomarse en consideración los análisis y planes de acción existentes a nivel nacional.	**Repercusión sobre el terreno por medio de planteamientos específicos.** Velar por que se tengan en cuenta las **estrategias por país** en materia de derechos humanos en los diálogos sobre derechos humanos y los diálogos políticos a todos los niveles, en la definición de políticas y en la programación y ejecución de la ayuda financiera con terceros países, incluso en los documentos de estrategia por países
	El Consejo recomienda que se prosiga activamente **el diálogo con el Parlamento Europeo**. El Consejo valora el alto nivel de conocimientos y el marcado compromiso que se expresan en los informes anuales del Parlamento Europeo sobre derechos humanos.	**Diálogo y asociación:** el establecimiento de auténticas asociaciones basadas en el diálogo y en la consulta mejora la implicación de los países en los procesos de consolidación de la democracia; siempre que sea posible, deben tratarse elementos de gobernanza democrática como puntos por derecho propio en los diálogos de la UE con los países asociados.	**El trabajo conjunto de la UE.** El mandato democrático del Parlamento Europeo otorga a dicha institución una autoridad particular y le reconoce unos conocimientos técnicos en el ámbito de los derechos humanos. El Parlamento ya desempeña una importante función a la hora de fomentar los derechos humanos, en particular mediante resoluciones. A la vez que respetan sus distintas funciones institucionales, **es importante que el Parlamento Europeo, el Consejo, los Estados miembros, la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior se comprometan a trabajar cada vez más de manera más conjunta** para cumplir su objetivo común de mejorar el respeto de los derechos humanos.

	Se subraya la importancia de **intensificar la coordinación y cooperación entre las actuaciones comunitarias y la PESC.** Se recuerda que las actuaciones comunitarias deberían ser **coherentes** con el conjunto de la actuación de la UE. Para aplicar las actuaciones de la PESC y comunitarias en el ámbito de los derechos humanos, es necesario también llevar a cabo periódicamente **cambios de impresiones e intercambiar información** por país entre las embajadas de los Estados miembros y la delegación correspondiente de la Comisión.	**Coherencia y coordinación de la UE:** la UE está empeñada en aumentar **la coherencia, la eficacia y el impacto sobre el desarrollo de las políticas comunitarias**, tanto interiores como exteriores. En las relaciones exteriores de la UE, es preciso mejorar la coherencia entre los distintos actores e instrumentos, tanto *in situ* como en la sede principal.	**Conseguir una mayor coherencia estratégica. Intensificar la cooperación entre los grupos de trabajo del Consejo** dedicados a los derechos fundamentales (Grupo "Derechos Fundamentales, Derechos de los Ciudadanos y Libre Circulación de Personas") y a los derechos humanos (COHOM) para tratar las cuestiones de coherencia y congruencia entre la política exterior e interior de la UE sobre derechos humanos. **Organizar cambios de impresiones periódicos entre los Estados miembros** sobre prácticas idóneas de aplicación de los tratados sobre derechos humanos
	En opinión del Consejo, debería **intensificarse el proceso de «integración»** de los objetivos de derechos humanos y democratización en todos los aspectos de las políticas externas e internas de la Unión Europea. Tal integración permite conferir impacto a prioridades políticas sin que ello deba implicar necesariamente grandes dotaciones presupuestarias.	**Integración horizontal**: la UE debe seguir mejorando la integración horizontal en este ámbito, conforme a los compromisos vigentes, tanto desde una perspectiva institucional como en las políticas y en los instrumentos geográficos o temáticos	Repercusión sobre el terreno por medio de planteamientos específicos. Velar por que el SEAE, la Comisión y los Estados miembros lleven a cabo una **integración horizontal** efectiva de las estrategias por país en materia de derechos humanos

	El Consejo subraya la importancia de la **coherencia y consecuencia entre la política global de la Unión Europea y su posición en foros internacionales** y regionales tales como las Naciones Unidas, la OSCE y el Consejo de Europa. A tal fin el Consejo revisará, entre las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, la puesta en práctica de resoluciones iniciadas en la misma por la Unión Europea.	**Cooperación internacional:** la UE debe intensificar sus esfuerzos por promover normas y elementos de democracia en sus actividades en las organizaciones internacionales. **Debe continuar fomentando la aplicación eficaz de los compromisos y obligaciones contraídos en los foros en los que participan los Estados miembros de la UE**, y a través de dichos foros, incluidos las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la OSCE. La UE y sus Estados miembros han de intensificar la cooperación en estos foros y en otros foros internacionales, incluyendo la cooperación en el marco de la Comunidad de Democracias.	**Trabajar con socios bilaterales**. La UE situará los derechos humanos en el centro de las relaciones con todo tercer país, incluidos los socios estratégicos. **Trabajar a través de instituciones multilaterales.** La UE mantiene su compromiso con un sólido sistema multilateral de derechos humanos que puede supervisar de manera imparcial la aplicación de normas en materia de derechos humanos y solicitar a todos los Estados que rindan cuentas.
	El Consejo continuará sus esfuerzos para reforzar la apertura de sus actuaciones relativas a los derechos humanos y asegurar un diálogo eficaz con la sociedad civil. **El diálogo, que incluye el intercambio de información y de experiencias, debería tener como objetivo la implicación activa de la sociedad civil.** En este contexto, el Consejo se compromete a estudiar, en cooperación con la Comisión, los medios para hacer más eficaces los foros de debate de la Unión Europea sobre los derechos humanos.	La UE apoya la amplia **participación de todos los agentes en el proceso de desarrollo de los países y alienta a todos los componentes de la sociedad a participar en la consolidación de la democracia.** Las ONG y otros actores no gubernamentales de los países socios desempeñan un papel fundamental como promotores de la democracia, de la justicia social y de los derechos humanos.	Auténtica **asociación con la sociedad civil**, incluso en el plano local. **Consolidar las consultas con la sociedad civil**, especialmente en materia de iniciativas de estrategias y diálogos sobre derechos humanos; trabajar en plena cooperación con la sociedad civil en el Foro Anual de ONG de la UE
	Tanto las Conclusiones del Consejo de 25 de junio del 2001 como la Comunicación de la Comisión de 8 de mayo del 2001 subrayaban la necesidad de **una mayor apertura en la política de la UE en materia de derechos humanos y de democratización.** También el público en general ha reclamado claramente una **mayor transparencia** al respecto. Se han realizado esfuerzos concertados para lograr que el Parlamento Europeo sea informado sobre las iniciativas en materia de derechos humanos y para que se tengan en cuenta sus puntos de vista, pero aún podría llegarse más lejos en este terreno.	**Visibilidad:** en los informes anuales de la UE sobre cooperación para el desarrollo y derechos humanos, así como en los demás informes pertinentes sobre países, deben realzarse más los temas relativos a la democracia. Siempre que sea factible, esos informes han de incluir una sección aparte dedicada al apoyo a la democracia. Pese a que la visibilidad no debe ser un objetivo en sí misma, **el fomento de la transparencia y de la visibilidad** aumentará el impacto del apoyo de la UE a la democracia.	El Consejo hace hincapié en la importancia de un **Representante Especial de la UE para los Derechos Humanos** a fin de **mejorar la eficacia y la visibilidad** de la política de derechos humanos de la Unión Europea, y espera poder nombrar en breve a dicho Representante Especial.

Fuente: Consejo de la UE (2001, 2002a, 2009c, 2012).

ANEXO III

CUESTIONARIO RELATIVO A LAS POSIBLES ACTUACIONES DE LA UE EN CADA VARIABLE

El siguiente cuestionario está elaborado siguiendo el método y marco analítico de investigación e incorporando preguntas elaboradas por McFaul *et al*. (2008b) y Free University Berlin (2008) en el proyecto de *Evaluación de las influencias internacionales de desarrollo democrático*. En particular, la tesis ha examinado las siguientes cuestiones en cada caso:

(1) La influencia y sus dimensiones:

La presión diplomática y las sanciones:

La presión diplomática. ¿Han apoyado los Estados vecinos o una potencia regional/internacional al régimen autoritario? ¿Ha habido algún intento de señalar al régimen autoritario por su comportamiento antidemocrático (por ejemplo, con resoluciones de la ONU)? ¿Ha sido objeto de algún tipo de presión diplomática o presión de grupo u otra forma de persuasión social para la democratización? ¿Tomó el régimen en cuestión algún tipo de decisión buscando la aprobación de agentes externos, o temiendo su desaprobación (por razones morales)? ¿Por qué admite el régimen hacer cambios que exigen los agentes externos? ¿Ha sido cada caso objeto de particular atención, de seguimiento regular, de informes anuales por parte de organizaciones internacionales?
Las sanciones. ¿Actores externos (Estados u organizaciones internacionales como la ONU o la UE) han amenazado con imponer o han impuesto sanciones económicas (incluida la retirada de ayuda, sanciones o embargos comerciales, un embargo de armas), políticas y diplomáticas (prohibición de viajar, suspensión de la participación en reuniones, cancelación de reuniones, etc.), contra el régimen en cuestión justificando dichas sanciones por un comportamiento no democrático (por ejemplo, la represión política grave o la organización de elecciones fraudulentas? ¿Qué tipo de sanciones fueron propuestas o impuestas? ¿Estaban estas centradas en objetivos específicos verificables? ¿Cuánto tiempo permanecieron en vigor las sanciones? ¿Fueron política o económicamente importantes? ¿A quiénes afectaron principalmente (¿a qué elementos del régimen, del Estado, de la sociedad)? ¿Cómo afectaron las sanciones contra el régimen y fue este vulnerable? ¿Hubo apoyo externo para el régimen sancionado que mitigara el coste de las sanciones occidentales? ¿Hubo algún factor que socavara la aplicación de sanciones o de sanciones más severas contra el régimen en cuestión; por ejemplo, el petróleo, la necesidad de cooperación de seguridad, etc.?

La condicionalidad política/democrática. ¿El régimen en cuestión estuvo sujeto a algún tipo de condicionalidad política en sus relaciones con países occidentales (en particular en los ámbitos de la corrupción, la buena gobernanza, los derechos humanos, las libertades fundamentales, etc.)? ¿Qué actor impuso esta condicionalidad? ¿Fue la condicionalidad rechazada o ignorada? ¿Existieron otras alternativas para los incentivos propuestos? ¿Qué incentivos (castigos y recompensas) se ofrecieron y qué tipo de cambios se esperaron o solicitaron? ¿Ha sido la condicionalidad creíble, difusa, aplicada de forma esporádica; o intensa, clara y continua? ¿Han evolucionado los términos de la condicionalidad con el tiempo?¿La condicionalidad política ha sido compartida por todos los países democráticos más relevantes? ¿Qué tipo de recompensa o premio y sanciones se aplicaron por el cumplimiento/no aplicación de la condicionalidad? ¿Qué importancia tuvieron estas recompensas/sanciones o condenas con relación a los costes de aplicación? ¿Tuvo el régimen alternativas, por ejemplo, de otro actor externo? ¿Fueron suficientemente grandes para promover o causar un cambio en el equilibrio interno del régimen?

Asistencia o financiación democratizadora. ¿Ha recibido el régimen o grupos opositores algún tipo de ayuda o financiación de programas de ayuda al desarrollo y de democratización occidentales? ¿De qué países u organizaciones? ¿Ha recibido el país ayuda no oficial, por ejemplo, de fundaciones semigubernamentales, tales como el *National Democratic Institute* (NDI), *International Republican Institute* (IRI), *National Endownment for Democracy* (NED), la Fundación Westminster o las fundaciones de los partidos políticos alemanes de ONG, etc.? ¿Qué tipo de ayuda y para qué? ¿Por qué importe y quiénes han sido los principales beneficiarios? ¿Han sido evaluados estos programas o proyectos positivamente?

(2) La vinculación y sus dimensiones:

Geográfica / proximidad. ¿Están los casos en las proximidades de países democráticos? ¿ Han influido acontecimientos políticos o económicos externos (por ejemplo, ocurridos en países vecinos) que tuvieran un efecto democratizador el país según procesos de contagio y aprendizaje?

Económica/comercial. ¿Cuáles son los principales socios comerciales, inversores, acreedores, proveedores de ayuda bilateral o multilateral de cada caso? ¿Qué volumen tienen las relaciones económicas y comerciales? ¿Es el caso dependiente de la ayuda occidental? ¿Depende de la migración laboral y las remesas de sus ciudadanos en las democracias occidentales? Si es así, ¿de qué países sobre todo? ¿Opera en el país alguna multinacional que apoye de alguna manera actividades a favor de la democratización?

Política y diplomática. ¿Cuáles son los vínculos políticos y diplomáticos principales de cada caso? ¿Con qué países? ¿Son estos democráticos o no? ¿Ha establecido cada caso acuerdos políticos o de seguridad con gobiernos extranjeros, alianzas, organizaciones regionales o internacionales? ¿Está integrado y participa activamente en las actividades de estas organizaciones? ¿Cuál es la postura de las organizaciones y de sus miembros frente a la falta de democracia en cada caso?

Sociales /culturales. ¿Hasta qué punto los valores democráticos han existido en cada caso? ¿Ha habido períodos de democracia o apertura democrática en el pasado que pudieran representar referentes para los grupos sociales favorables a la democracia? ¿Qué grupos de la sociedad / oposición / Gobierno tienen ideales democráticos y cuáles no? ¿Siguen las élites algún modelo externo de desarrollo político y económico? ¿Ha sido el apoyo externo a favor de la democratización considerado como legítimo («uno de nosotros») por grupos sociales favorables a la democracia?¿Cuáles han sido las principales formas de interacción cultural y social con el exterior; por ejemplo, el turismo, la emigración, intercambios educativos o culturales, etc.?

Tecnología y comunicaciones. ¿Cuáles son en cada caso los modos principales de contacto con el exterior; por ejemplo, existieron medios externos de comunicación con la audiencia en los países en cuestión y cuál ha sido el grado de uso y cobertura de Internet?

Sociedad civil. ¿Cuáles son los principales vínculos de la sociedad civil en el país en cuestión y las organizaciones no gubernamentales, organizaciones de los partidos, de defensa de la democracia o de los derechos humanos y los grupos religiosos del extranjero?

(3) La seguridad y sus dimensiones:

La amenaza o uso de la fuerza militar. ¿Representó o representa el régimen una amenaza para la seguridad de los países occidentales o de sus vecinos? ¿Ha habido un cambio en el contexto internacional relativo a la seguridad que haya influido o marcado la percepción de la seguridad occidental? ¿Qué tipo de amenaza para la seguridad occidental representó (militar, terrorismo, emigración ilegal, seguridad energética, etc.)? ¿Hubo efectos colaterales para los países vecinos?¿Fue objeto de una intervención militar de los países occidentales? ¿La amenaza para la seguridad ha sido creíble o proporcional? ¿Recibió apoyo militar de una tercera potencia que anule la amenaza del uso de la fuerza de los países occidentales? ¿Cuál ha sido la situación de la seguridad interna en el régimen? ¿Ha existido y continuado una amenaza interna contra el régimen (por ejemplo, terrorismo)? ¿Ha sido esta amenaza compartida con Occidente)? ¿Hubo algún actor externo o actor (Estados u organizaciones internacionales) que intentaran promover el debilitamiento del régimen o el derrocamiento por la fuerza, incluidos los planes de asesinato o golpes de Estado, y avalaran la situación política posterior?

ANEXO IV

LISTA DE FUENTES PRINCIPALES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS

Fuentes y recogida de datos

La tesis ha combinado técnicas variadas de recogida de datos y manejado y analizado datos sobre la política europea de democratización y la política europea en el período (1993-2010) con los casos seleccionados de fuentes primarias (principalmente legislación y posiciones de las instituciones de la UE y Estados miembros, discursos, preguntas y debates parlamentarios y entrevistas en profundidad) a fin de establecer los punto de vista y motivos de las instituciones y de los actores más relevantes, y fuentes secundarias (principalmente libros y artículos de expertos, informes de organizaciones no gubernamentales y artículos de prensa), para contextualizar el estudio y revisar la literatura más relevante sobre las dictaduras más duras. En este sentido, la tesis ha seguido una estrategia extensiva y tratado de diversificar las fuentes y técnicas de recogida de datos en la mayor medida posible.

Las fuentes principales consultadas incluyeron:

A) Fuentes primarias

Legislación europea (posiciones comunes, reglamentos, decisiones, resoluciones del Parlamento Europeo) fundamentalmente en la página web del diario oficial de las comunidades europeas y en la base de datos de derecho europeo Eurlex. (http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm)

Posiciones de las instituciones europeas, documentos políticos como comunicaciones, discursos, informes del Parlamento Europeo, preguntas parlamentarias: en la páginas web de cada institución a través del portal Europa (http://europa.eu/index_es.htm) y búsqueda por palabras clave en la web de Eurlex.

Legislación y posiciones de EE.UU. en la página del Departamento de Estado norteamericano (http://www.state.gov/) y de Naciones Unidas en el portal (http://www.un.org/spanish/)

Entrevistas en profundidad semi-estructuradas de 45/60 minutos con funcionarios europeos, nacionales (de los Estados miembros) y representantes de ONG que trabajen en asuntos relacionados con la política de democratización y los países de los casos de estudio. Se preservará el anonimato dado que el círculo de personas responsables es muy pequeño.

B) Fuentes secundarias

Publicaciones de institutos especializados (Think Tanks) y de organizaciones defensoras de los derechos humanos, principalmente:

- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior - FRIDE (http://www.fride.org/)
- Real Instituto Elcano (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal)
- International Crisis Group (http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=2)
- Council on Foreign Relations (http://www.cfr.org/index.html)
- Freedom House (http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1)
- Human Rights Watch (http://hrw.org/spanish/)
- Fundación Bertlesmann,

- (http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst_engl/hs.xsl/index.html)
- Amnistía Internacional (http://www.amnesty.org/es)
- Reporteros Sin Fronteras (http://www.rsf.org/rubrique.php3?id_rubrique=21)

Informaciones procedentes de prensa nacional e internacional, fundamentalmente de las ediciones digitales de El País, El Mundo, La Vanguardia, The Guardian, The Herald Tribune, Le Monde y Le Fígaro.

ANEXO V

LISTA NO EXHAUSTIVA DE PREGUNTAS REALIZADAS EN LAS ENTREVISTAS DE LA INVESTIGACIÓN

Política de democratización

- ¿Es la política de la UE una política de cambio de régimen o de consolidación democrática?
- ¿Cuales son los ejes principales de la política de democratización de la UE?
- ¿Qué papel juegan y cómo se articulan las tres variables de actuación y las tres variables intervinientes en la política europea de democratización?
- ¿Cuál es la relación entre derechos humanos y democratización? ¿Por qué las instituciones europeas tratan los dos objetivos de manera conjunta? ¿Puede argumentarse que un objetivo es minimalista y el otro maximalista?
- ¿Es el Representante Personal para los Derechos Humanos responsable de política de democratización? ¿Cómo actúa en esa instancia?
- ¿Esta totalmente abandonada la Estrategia Común de la UE en el ámbito de los DDHH y la democratización?
- ¿Cómo evalúa la UE su política de democratización y sus programas de promoción de la democracia?
- ¿Cuál es el papel de l Parlamento Europeo, ONG y grupos de presión en el desarrollo de la política de democratización?

Casos de estudio

- ¿Ha realizado la UE un análisis estratégico nacional sobre cada país?
- ¿Cómo se elaboran los análisis estratégicos nacionales o posiciones comunes?
- La revisión de los análisis estratégicos nacionales o de las la posiciones ¿consideran cuestiones a mediano y largo plazo?
- ¿Cuáles son las diferencias principales entre los Estados miembros en cada caso? ¿Son estas diferencias reflejo que el caso en cuestión es un símbolo (razones ideológicas) y no un problema estratégico?
- ¿Qué papel juegan y cómo se articulan las tres variables de actuación y las tres variables intervinientes en la política europea de democratización en cada caso?
- ¿Por qué cree que existen tantas divergencias entre los Estados miembros? ¿Es una caso particular o existen otros ejemplos donde haya habidos tales diferencias?
- ¿Hay sanciones contra el país en cuestión? ¿Cómo justifican las instituciones europeas las sanciones y cómo se evalúa su impacto? ¿Cómo elaboran las instituciones las listas tan completas y a veces detalladas de empresas y personas físicas/dirigentes y sus familiares más cercanos bajo sanción?
- Ha elaborado la UE una composición de régimen (división entre duros y blandos) o una hoja de ruta una vez que desaparezca/n el/los líder/es autoritario/s?
- ¿Mantiene la Representación/Oficina de la Comisión/la Delegación de la UE contactos regulares con grupos disidentes?
- ¿En qué o de qué medida trabajan la UE y EE.UU. conjuntamente para llevar la democracia en cada caso? ¿Cuál ha sido la posición de EE.UU. y otros actores internacionales relevantes?
- ¿Cómo se evalúa la política de democratización en cada caso?
- ¿Cuál es el papel/qué valoración del Parlamento Europeo, ONG y grupos de presión en el desarrollo de la política de democratización europea en Cuba?

– En el caso de Myanmar/Asia Central, la UE ha nombrado un Enviado especial del Alto Representante ¿Por qué su elección? ¿por qué en ese momento? ¿Qué labores hace? ¿Cómo coordina su trabajo por ejemplo con la Presidencia? ¿Quién hace de enlace en Bruselas? ¿Por qué no se ha copiado el cargo en otros casos?

ANEXO VI

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS EN LA INVESTIGACIÓN

Se llevaron a cabo 24 entrevistas semi-estructuradas de 45/60 minutos con funcionario/as europeo/as de la Comisión, del SEAE, del Secretariado General del Consejo y del Parlamento Europeo a varios niveles, que trabajan en asuntos relacionados con la política europea de democratización y los seis casos de estudio. Para preservar el anonimato de las personas entrevistadas, las entrevistas se han numerado según el orden de realización y solo se menciona la institución del entrevistado y la fecha de la entrevista.

Entrevista 1: Secretariado del Consejo de la UE, 22/11/07

Entrevista 2: Secretariado del Consejo de la UE, 04/12/07

Entrevista 3: Secretariado del Consejo de la UE, 10/07/08

Entrevista 4: Parlamento Europeo, 11/07/08

Entrevista 5: Secretariado del Consejo de la UE, 23/07/08

Entrevista 6: Secretariado del Consejo de la UE, 23/07/08

Entrevista 7: Secretariado del Consejo de la UE, 02/09/08

Entrevista 8: Secretariado del Consejo de la UE, 05/09/09

Entrevista 9: Comisión Europea, 05/09/09

Entrevista 10: Secretariado del Consejo de la UE, 09/07/09

Entrevista 11: Servicio Europeo de Acción Exterior, 30/01/13

Entrevista 12: Secretariado del Consejo de la UE, 01/03/13

Entrevista 13: Secretariado del Consejo de la UE, 08/03/13

Entrevista 14: Servicio Europeo de Acción Exterior, 14/03/13

Entrevista 15: Servicio Europeo de Acción Exterior, 21/03/13

Entrevista 16: Comisión Europea, 25/03/13

Entrevista 17: Comisión Europea, 27/03/13

Entrevista 18: Parlamento Europeo, 03/04/13

Entrevista 19: Secretariado del Consejo de la UE, 23/04/13

Entrevista 20: Servicio Europeo de Acción Exterior, 16/05/13

Entrevista 21: Comisión Europea, 21/05/13

Entrevista 22: Servicio Europeo de Acción Exterior, 23/05/13

Entrevista 23: Servicio Europeo de Acción Exterior, 05/07/13

Entrevista 24: Servicio Europeo de Acción Exterior, 04/11/13