

LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LOS CONFLICTOS TERRITORIALES EN EUROPA DEL ESTE Y EL CÁUCASO SUR*

JUAN JORGE PIERNAS LÓPEZ

Profesor Ayudante Doctor de Derecho internacional y Relaciones internacionales
Universidad de Murcia

Revista Española de Derecho Europeo 54
Abril – Junio 2015
Págs. 55 – 85

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL PRINCIPIO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA INVOCACIÓN DE ESTE PRINCIPIO EN SU PERIFERIA. III. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA INVOCACIÓN DEL PRINCIPIO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN EUROPA DEL ESTE Y EL CÁUCASO SUR. A. *La Unión Europea y el conflicto de Transnistria*. B. *La Unión Europea y el conflicto de Abjasia y Osetia del sur*. C. *La Unión Europea y el conflicto de Nagorno-Karabaj*. IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El presente estudio tiene por objeto analizar la reacción de la Unión Europea ante la invocación del principio de libre determinación de los pueblos en conflictos territoriales de su periferia, en concreto, en el este de Europa (Moldavia) y en el Cáucaso Sur (Georgia, Armenia y Azerbaiyán). A tal fin aborda, en primer lugar, el papel de la Unión Europea en la resolución

ABSTRACT: The present study aims to analyze the reaction of the European Union to the invocation of the principle of self-determination of peoples in territorial conflicts in its periphery, in particular in Eastern Europe (Moldova) and the South Caucasus (Georgia, Armenia and Azerbaijan). To this end, it addresses, first, the role of the EU in resolving the conflict in Transnistria in

* Este trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación titulado «La creciente participación de la Unión Europea en la sociedad internacional contemporánea: Regionalismo en la práctica y su imbricación con los intereses de España en las relaciones euromediterráneas». (DER 2012-38401-C02-01) del que es investigador principal el Dr. Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA.

del conflicto de Transnistria en Moldavia para a continuación estudiar los conflictos de Abjasia y Osetia del Sur, en Georgia, y el de Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán. Por último, el artículo presenta una serie de consideraciones a modo de conclusión en las que se destaca que la Unión Europea ha optado claramente por el principio de integridad territorial de los Estados donde se ubican las regiones separatistas con la excepción del conflicto de Nagorno-Karabaj donde su posición ha sido más ambivalente habida cuenta de que se trata de un conflicto inter-estatal entre dos países con relaciones bilaterales con la Unión Europea.

Moldova to then study the conflicts in Abkhazia and South Ossetia in Georgia, and Nagorno-Karabakh in Azerbaijan. Finally, the article suggests a number of conclusions in which it is highlighted that the European Union has clearly opted for the principle of territorial integrity of States where the separatist regions are located, with the exception of the Nagorno-Karabakh conflict in relation to which its position was more ambivalent given that this conflict has become an inter-state conflict between two countries with bilateral relations with the European Union.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, libre determinación, conflictos territoriales, integridad territorial, Europa del Este, Cáucaso sur.

KEYWORDS: European Union, self-determination, territorial disputes, territorial integrity, Eastern Europe, South Caucasus.

Fecha de recepción original: 13 de enero de 2015

Fecha de aceptación: 24 de marzo de 2015

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto analizar la reacción de la Unión Europea (en adelante también «UE») ante la invocación del principio de libre determinación de los pueblos en conflictos territoriales de su periferia, en concreto, en el este de Europa (Moldavia) y en el Cáucaso Sur (Georgia, Armenia y Azerbaiyán).

El estudio pretende contribuir al debate sobre la legalidad internacional de la secesión de territorios dentro de la UE, y la posible respuesta de la UE a los mismos, desde un ángulo distinto al adoptado en contribuciones anteriores. En concreto, el trabajo no aborda cuáles serían las consecuencias con base en el derecho de la UE de la declaración de independencia de un territorio como Escocia, Cataluña o Flandes¹, sino cuál ha sido la reacción de la UE a declaraciones de independencia formuladas por territorios infra-estatales de su periferia como Transnistria en Moldavia, Abjasia y Osetia del Sur en Georgia, o Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán. A este respecto, si bien el establecimiento de relaciones formales y el reconocimiento de un nuevo Estado o entidad secesionista corresponden a cada Estado miembro de la Unión con

1. Véase a este respecto, *inter alia*, el análisis del ex juez del Tribunal de Justicia de la UE EDWARD, D., «EU Law and the Separation of Member States», *Fordham Int'l L. J.*, 36, 2013, pp. 1151-1168; MANGAS MARTÍN, A., «La secesión de territorios en un Estado miembro: Efectos en el Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 25, 2013, pp. 47-68, o LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, C., «La secesión de territorios no coloniales y el soberanismo catalán», *Revista electrónica de estudios internacionales*, 26, 2013, pp. 1-22.

base en el Derecho internacional², la UE ha perseguido, desde hace años, mantener un enfoque común en esta materia, especialmente tratándose de acontecimientos en regiones de su periferia³.

A tal fin, se estudiará, a continuación, la reacción de la UE ante los conflictos secesionistas mencionados y su implicación en la resolución de los mismos para, por último, presentar, a modo de conclusión, una serie de consideraciones sobre la práctica de la UE respecto de la invocación del principio de libre determinación por parte de entidades infra-estatales de su periferia.

II. EL PRINCIPIO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA INVOCACIÓN DE ESTE PRINCIPIO EN SU PERIFERIA

El principio de libre determinación de los pueblos es, según la Corte Internacional de Justicia, «uno de los principios esenciales del Derecho internacional contemporáneo»⁴. En su versión reciente⁵, este principio aparece recogido en la Carta de las Naciones Unidas (Artículo 1.2), y mencionado con mayor detalle en la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1960, que incluye una Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966⁶, y especialmente en la Declaración relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas de la Resolución 2625 (XXV), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970. Como es sabido, este principio ha permitido a los pueblos coloniales acceder a su independen-

2. RAIC, D., *Statehood and the Law of Self-Determination*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, pp. 1-495, e.g. en p. 30: «the act of recognition, as an exclusive competence of existing States, must be seen as an expression of consent to observe the rules of international law with regard to the recognized State».
3. Véase en este sentido, por ejemplo, la Declaración de los Doce sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética (Reunión Ministerial Extraordinaria, CPE, Bruselas, 16-12-1991).
4. Sentencia de 30 de junio de 1995, Asunto de Timor Oriental (Portugal c. Australia), CIJ Recueil 1995 CIJ Recueil 1995, 102, párrafo 29.
5. Para un análisis de la invocación de este principio antes de la adopción de la Carta de las Naciones Unidas véase, e.g., FABRY, M., *Recognizing States. International Society and the Establishment of New States Since 1776*, Oxford University Press, Oxford-New York 2010, i.e. p. 9: «State recognition can be said to have (a) emerged over two centuries ago as a full-fledged practice in response to the idea of self-determination of peoples and (b) altered with changes in its understanding that occurred since that time».
6. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976, véase su artículo 1.1 «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural».

cia, o bien a su asociación o integración en otros Estados⁷. Fuera del ámbito colonial, este principio ha sido también invocado por pueblos indígenas⁸, y, de mayor interés para los efectos de este trabajo, por pueblos no coloniales que viven en el seno de un Estado soberano e independiente. En relación con estos últimos, con base en el Derecho internacional contemporáneo, el principio de libre determinación concede, en esencia, a los pueblos nacionales no coloniales un derecho a no ser excluidos del Gobierno del Estado ni ser perseguidos por su raza, credo o color. Como se ha afirmado, se trata del derecho de un pueblo a elegir su propio régimen económico y político⁹. Pero dentro de las fronteras del Estado del que el pueblo forma parte. No es un derecho, por tanto, a la independencia del Estado del que forma parte sino a participar en la *res publica* del mismo¹⁰. A este respecto, la doctrina mayoritariamen-

7. Véase a este respecto, e, g., KREIJEN, G., *State Failure, Sovereignty And Effectiveness: Legal Lessons from the Decolonization of Sub-Saharan Africa*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2004, especialmente en pp. 127-141.
8. Véase sobre estos pueblos y su derecho a la libre determinación, de contenido distinto, y más reducido que el de los pueblos coloniales, TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., *Los pueblos indígenas en el orden internacional*, Dykinson, Madrid, 2001, o MEIJKNECHT, A., *Towards International Personality: The Position of Minorities and Indigenous Peoples in International Law*, Antwerpen/Groningen, Intersentia, 2001. Véase también el Convenio n° 169 de la OIT, de 27 de junio de 1989, ratificado por España el 29 de enero de 2007, BOE de 8 de marzo. Véase asimismo la clásica definición de pueblo indígena formulada por el Relator Especial de las Naciones Unidas José R. Martínez Cobo «Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales». *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas*, del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1986/7/Add. 4 [1986]).
9. CASSESE, C.: *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, Grotius Publications, Cambridge University Press, Cambridge, 1996 (2º impresión), especialmente p. 101.
10. Véase sobre el principio de libre determinación aplicable a los pueblos nacionales no coloniales, entre otros, BUCHANAN, A., *Secesión, Causas y consecuencias del divorcio político*, Ariel, Barcelona, 2013 (edición en español del libro publicado en 1991 con un interesante prólogo sobre la situación de Cataluña); GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., *El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 2012 [3.ª edición], pp. 596-601; CASSESE, A.: *Self-determination of peoples. A legal reappraisal, op. cit.*, especialmente pp. 346-359; SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. A., «La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional», en CARDONA LLORENS (Coord.) *Cursos euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Castellón de la Plana, 1997, pp. 113-204, especialmente pp. 152-159; THORNBERRY, P., «The Democratic or Internal Aspect of Self-Determination with Some Remarks on Federalism», en TOMUSCHAT, C. (Ed.) *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht, Nijhoff, 1993, pp. 101-138; o ROSAS, A., «Internal Self-Determination», en TOMUSCHAT, C. (Ed.) *Modern Law of Self-Determination, op. cit.*, pp. 225-251.

te niega el derecho a la secesión de los pueblos no coloniales incluso si éstos son discriminados por razón de su raza, credo, o color, rechazando de esta forma la interpretación *a contrario* de la conocida como *saving clause* incluida en la Declaración mencionada de la Resolución 2625 (XXV)¹¹.

A la luz de lo anterior, los pueblos nacionales que viven en un Estado soberano tienen derecho de autodeterminación interna, por contraposición a la autodeterminación externa de los pueblos coloniales u ocupados que sí puede derivar en la independencia de éstos¹². Por último, cabe preguntarse si el dictamen de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de Kosovo (2010), donde la Corte afirmó que la declaración unilateral de independencia de Kosovo, un pueblo no colonial, rechazada por el Estado del que formaba parte (Serbia), no fue contraria al Derecho internacional, ha alterado el contenido del principio de libre determinación aplicable a los pueblos nacionales no coloniales. La Corte eludió pronunciarse sobre las cuestiones de fondo en dicho asunto¹³, lo que ha sido muy criticado por la doctrina nacional e internacional¹⁴. No

11. Véase la Declaración aneja a la Resolución 2625 (XXV) «(...) Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y estén, por tanto dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color. (...)». En el sentido de negar la conocida como secesión por remedio en caso de violación persistente del derecho a la autodeterminación interna con base en la práctica estatal véase, entre otros, CASSESE, A., *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, *op. cit.*, especialmente pp. 121-123. En sentido contrario, atribuyendo un rol normativo a la última frase del párrafo mencionado véase, entre otros, TOMUSCHAT, C., «Secession and Self-determination» en KOHEN, M. (Ed.) *Secession –International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 23-45, especialmente p. 42: «[R]emedial secession should be acknowledged as part and parcel of positive law, notwithstanding the fact that its empirical basis is fairly thin, but not totally lacking: as pointed out, the events leading to the establishment of Bangladesh and the events giving rise to Kosovo as an autonomous entity under international administration can both be classified as coming within the purview of remedial secession». Véase también MARIÑO MENENDEZ, F., «Naciones Unidas y el derecho de autodeterminación», en MARIÑO MENENDEZ, F. (Ed.), *Balance y perspectivas de naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Univ. Carlos III-BOE, Madrid, 1996, pp. 77-110, especialmente pp. 85-86.
12. CANÇADO TRINDADE, A. A., *International Law for Humankind Towards a New Jus Gentium*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2010, p. 83.
13. Esencialmente «si un pueblo que forma parte, aun estando administrado internacionalmente, de un Estado soberano puede separarse del mismo unilateralmente; y, la otra, si en tales casos es conforme a Derecho o no el reconocimiento de la entidad secesionista». GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., *El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 2012 [3.ª edición], p. 600.
14. Adecuación al Derecho internacional de la Declaración Unilateral de Independencia en Kosovo de 22 de julio de 2010, ICJ Reports 2010. Véase sobre esta opinión, entre otros, DUGARD, J., *The Secession of States and Their Recognition in the Wake of Kosovo (Hague Academy of International Law)*, *op. cit.*; HILPOLD, P. (Ed.), *Kosovo and International Law The ICJ Advisory*

obstante, como se desarrollará más adelante, el asunto de Kosovo constituye sin duda un precedente para aquellos pueblos no coloniales que pretenden la independencia del Estado del que forman parte. Lo anterior obedece a que la Corte hizo caso omiso a los argumentos formulados por numerosas partes intervinientes, incluido el Reino de España, que afirmaban que dicha declaración unilateral vulneraba, *inter alia*, el principio de soberanía e integridad territorial, que dicho principio no podía considerarse inferior jerárquicamente al de libre determinación de los pueblos a la luz de la Resolución 2625 (XXV), que se aplica tanto a las relaciones de un Estado con terceros Estados como en el marco de las relaciones intraestatales, o que en la práctica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no se podían encontrar precedentes en los que se hubiera prescindido de dicho principio, y de hecho que en el caso de Kosovo esto era especialmente patente con base en la Resolución 1244 (1999)¹⁵.

Avanzadas las líneas básicas del contenido del principio de libre determinación, especialmente respecto de pueblos nacionales no coloniales, analizaremos la respuesta de la UE ante la invocación de este principio en su periferia¹⁶. A este respecto, conviene recordar que, de conformidad con el artículo 3 (5) del Tratado de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la UE «está obligada a respetar todo el Derecho internacional, incluido el Derecho consuetudinario internacional, que vincula a las instituciones de la Unión»¹⁷.

Opinion of 22 July 2010, Brill, Leiden, 2012; y, entre nosotros, e.g. GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R.: «De la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 22 de julio de 2010, sobre Kosovo», Documento de Trabajo 35/2010, 10/11/2010, 1-13; BERMEJO, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C. «La declaración unilateral de independencia de Kosovo a la luz de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 y de las declaraciones, opiniones individuales y disidentes a la misma», *Anuario español de Derecho Internacional*. 2010, vol. 26, pp. 7-59; ESPOSITO, C., «El discreto ejercicio de la función consultiva de la corte internacional de justicia en el asunto Kosovo», *REDI*, vol. LXIII (2011), 1 o LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, C., «La secesión de territorios no coloniales y el soberanismo catalán», *op. cit.*

15. Los convincentes argumentos del Reino de España pueden consultarse en el Written Statement of the Kingdom of Spain, de abril de 2009. Puede descargarse de la página web de la Corte Internacional de Justicia en el siguiente enlace <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p.1=3&p.2=1&k=21&case=141&code=kos&p.3=1>. Un resumen de los argumentos principales relativos a los principios de integridad territorial y libre determinación de los pueblos, elaborado por la directora del equipo que preparó la representación de España y representante ante la Corte en dicho asunto, puede consultarse en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., «La posición del Reino de España en el procedimiento consultivo: una aproximación general», *REDI*, 2011, n° 1, pp. 11-27, especialmente en pp. 16-21.
16. Véase a este respecto, desde un enfoque predominantemente histórico, BIANCHINI, S. (Ed.), *Self-determination and sovereignty in Europe. From historical legacies to the EU external role*, A Series of Balkan and East-European Studies, Longo Editore Ravenna, Ravenna, 2013, pp. 1-281.
17. Véanse a este respecto las sentencias del TJUE: STJ, de 24.11.1992, as. Poulsen y Diva Navigation, (C-286/90), apartados 9 y 10, STJ, de 16.6.1998, as. Racke, (C-162/96), apartados 45 y 46, o más recientemente STJ, de 21.12.2011, as. Air Transport Association of America y otros, as. (C-366/10), apartado 101. Véase sobre esta última sentencia, CASTILLO DE LA

Hasta el año 2004, la UE había seguido tres modelos para responder a conflictos relacionados con el principio de libre determinación¹⁸. En el primer modelo la UE declara su preferencia por un Estado común, es decir, un Estado único común a todas las partes en conflicto, como solución al conflicto secesionista y dirige sus esfuerzos de condicionalidad hacia el logro de ese objetivo. Sólo el Estado común, y no las distintas partes en el conflicto, se beneficiaría, por tanto, de los privilegios ofrecidos por la UE, que presiona de este modo para alcanzar dicha solución. Como parte de este modelo, la UE apoya la creación de instituciones comunes y de mecanismos de coordinación de políticas a nivel estatal. El objetivo último de esta propuesta consiste en diluir el impulso secesionista al dejar claro que la Unión sólo reconocerá al Estado común como sujeto de Derecho internacional, por lo que ambas partes en el conflicto deberían apreciar el interés compartido de permanecer juntas. Este modelo va acompañado de la promesa de algún tipo de integración en la UE, bien la integración plena como Estado miembro, bien otro tipo de integración de contenido más comercial o económico, y de ayudas que la Unión aporta para armonizar instituciones, procedimientos, etc.

Este modelo es coherente con los principios de Derecho internacional de soberanía e integridad territorial¹⁹, y, quizá por esas razones, es mayoritariamente apoyado por los Estados miembros de la UE²⁰. La UE habría aplicado este modelo en el territorio de la antigua Yugoslavia, rechazando, en un principio, la libre determinación de minorías étnicas o de territorios autónomos que no constituyeran previamente repúblicas, como Kosovo, y presionando para que Serbia y Montenegro constituyeran un solo Estado, como de hecho hicieron en un principio.

TORRE, F., «El Tribunal de Justicia completa y precisa su jurisprudencia sobre la posición del Derecho Internacional en el Derecho de la Unión, y concluye que el régimen de derechos de emisión de gases de efecto invernadero es compatible con el Derecho Internacional (STJ de 21-12-2011, As. Air Transport Association of America, C-366/10)», *Revista española de derecho europeo*, nº 46, 2013, pp. 93-149. Véase también sobre la aplicación del Derecho internacional consuetudinario en la UE: ROSAS, A., «International Responsibility of the EU and the ECJ», en EVANS, M. y KOUTRAKOS, P. (Eds.), *The international responsibility of the European Union: European and international perspectives*, Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon, 2013, pp. 141 y 158.

18. COPPIETERS, B., *et al.*, *Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery*, Academia Press, Gent, 2004.
19. LETAMENDIA, F., «International Recognition of Selfdetermination within the European Union», *ECPR*, 4th Pan-European conference on EU Institutions and politics (Conflict resolution and Regional Autonomy), 25-27 September 2008, p. 6. Sobre el origen reciente del principio de integridad territorial véase el Artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas y la Resolución 2625 (XXV), donde, *inter alia*, se afirma que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.
20. NOUTCHEVA, G., *et al.*, «Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories», en COPPIETERS, B., *et al.*, *Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery*, *op. cit.*, p. 26.

Este modelo presenta algunas limitaciones. En concreto, se ha criticado que el mismo genera la creación de instituciones comunes muchas veces superficiales, destinadas a cumplir con la condicionalidad de la UE pero que no tienen verdadero apoyo doméstico y, por tanto, resultan ineficaces. Asimismo, el apoyo financiero de la UE a las infraestructuras estatales puede crear desconfianza y recelo en las entidades infra-estatales. Además, se ha observado que el sentimiento separatista puede crecer en la entidad principal del Estado común que está obligada a coordinar muchas de sus políticas con la entidad que pretendió inicialmente la secesión²¹.

El segundo modelo aplicado por la UE consistiría en apostar por una de las partes en el conflicto, a la que ofrecerá distintas formas de integración a la UE y financiación, aislando por el contrario a la otra parte. La apuesta de la Unión por una de las partes se basa en varios factores, como los credenciales democráticos del régimen político establecido, la credibilidad de su gobierno para llevar a cabo reformas o la confianza en sus líderes²².

Con base en este modelo la Unión apoyará a la entidad del conflicto que ofrezca más garantías de cercanía y respeto a valores de la Unión como la democracia o el Estado de derecho, y a su sistema de economía de mercado. La aplicación de este modelo conlleva que, si la entidad del conflicto que presenta rasgos no democráticos o autoritarios es la entidad inicialmente secesionista, la UE comunicará su voluntad de no reconocer a esa entidad como Estado y podría incluso imponer sanciones a sus líderes como por ejemplo la prohibición de viajar al territorio de la UE. Si, por el contrario, la entidad autoritaria o poco democrática es la principal entidad en el conflicto (no la inicialmente secesionista), la UE podrá imponer sanciones contra dicha entidad y sus líderes e incluso, en última instancia, reconocer a la entidad secesionista como Estado²³.

Uno de los principales riesgos de este modelo consiste en la posible radicalización de la entidad aislada por la UE que, en el peor escenario, podría dar lugar a una guerra civil con la entidad favorecida por la UE. Además, la entidad rechazada por la Unión podría aproximarse a otros actores externos como Rusia en el caso del este de Europa y el sur del Cáucaso, lo que conllevará necesariamente la inclusión de este otro actor en la resolución del conflicto²⁴.

Este modelo ha sido aplicado por la UE respecto del conflicto en Chipre, donde tras varios intentos fallidos de reunificación, ha apoyado a la grecochipriota República de Chipre, que hoy es miembro de la Unión, en detrimento de la parte turcochipriota de la isla, la República Turca del Norte de Chipre, apoyada por Turquía²⁵.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

23. *Id.*, 27.

24. *Id.*, 27.

25. TOCCI, N. y KOVZIRIDZE T., «Cyprus» en COPPIETERS, B., *et al.*, *Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery*, *op. cit.*, p. 28 y LETAMENDIA, F., «International Recognition of Selfdetermination within the European Union», *op. cit.*, p. 7. Para

Por último, el tercer modelo consiste en aceptar renuientemente, como única solución posible, la secesión, siempre que ésta sea pacífica, democrática y acordada de mutuo acuerdo entre las partes implicadas. La Unión presiona a ambas partes para que acepten estos requisitos y posteriormente para que cumplan con los criterios de Copenhague sobre democracia, Estado de derecho y economía de mercado si desean progresar en la vía hacia la integración europea²⁶. Este modelo habría sido el seguido en el caso de la pacífica disolución de Checoslovaquia en 1992 y la posterior integración de la República Checa y de Eslovaquia en la UE²⁷. Una variante de este modelo consiste en normalizar la relación con la entidad secesionista, por ejemplo en términos de relaciones comerciales, aún cuando no se le ofrezcan perspectivas de adhesión a la UE (ej. Taiwán).

Habría que añadir a esta clasificación de 2004 el complejo caso de Kosovo respecto del cual la UE, tras recordar su adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta final de Helsinki, incluidos el principio de integridad territorial y todas las resoluciones del Consejo de Seguridad relevantes, ha considerado la declaración unilateral de independencia como un caso *sui generis* que no debe ser interpretado, o eso pretendía la Unión, como precedente para otros casos²⁸. Estas conclusiones no permiten obviamente ocultar el profundo desacuerdo entre la mayoría de Estados Miembros de la UE, partidarios de la independencia de Kosovo y la minoría representada por países como España y Chipre frontalmente opuestos a dicha independencia²⁹.

un análisis reciente de la relación de la UE con la administración turcochipriota en el contexto de la llamada europeranización véase KYRIS, G., «The European Union and the Turkish-Cypriot administration», *Comparative European Politics*, 2014, 12, 160-183.

26. Véase a este respecto las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993 donde se afirmaba que «La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria».
27. NOUTCHEVA, G., *et al.*, «Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories», *op. cit.*, p. 28.
28. Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Sesión 2851 del Consejo, de 18 de febrero de 2008. El texto de las conclusiones puede consultarse en el siguiente enlace http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/gena/99120.pdf. Sobre la reacción de la UE a la declaración de independencia de Kosovo véanse, entre otros, TZIFAKIS, N., «The European Union in Kosovo Reflecting on the Credibility and Efficiency Deficit», *Problems of Post-Communism*, vol. 60, nº 1, January-February 2013, pp. 43-54, especialmente en pp. 45-46 y HUGHES, J., «Paying for Peace: Comparing the EU's Role in the Conflicts in Northern Ireland and Kosovo», *Ethnopolitics*, vol. 8, nº 3-4, 2009, pp. 287-306, especialmente en pp. 297-302.
29. Sobre los argumentos esgrimidos por los Estados que han reconocido a Kosovo véase BOLTON, G. y VISOKA, G., «Recognizing Kosovo's independence: Remedial secession or earned sovereignty?», *South East European Studies at Oxford*, Occasional Paper nº 11/10, 2010.

III. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA INVOCACIÓN DEL PRINCIPIO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN EUROPA DEL ESTE Y EL CÁUCASO SUR

En las próximas líneas se analizará, bajo qué modelo, o modelos, de los analizados en la sección precedente, cabe enmarcar la reacción de la UE ante la invocación del principio de libre determinación en conflictos secesionistas en su periferia que siguen abiertos desde los años noventa, en concreto, los conflictos de Transnistria, en Moldavia, Abjasia y Osetia del Sur en Georgia, y Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán.

Otros conflictos más recientes, como los relativos a la península de Crimea y otras regiones del Este de Ucrania no han sido incluidos en el análisis por no permitir aún analizar la evolución de la política de la Unión respecto de los mismos³⁰. Cabe no obstante advertir que, por el momento, la UE se ha mostrado cohesionada y rotunda en su apoyo a la integridad territorial de Ucrania, negándose a reconocer la anexión de Crimea por parte de Rusia, al tiempo que ha impuesto sucesivas sanciones a este país y a las autoridades de Crimea por vulnerar el Derecho internacional³¹, postura loable si bien, como se ha observado³², no del todo coherente con la que mantuvo la mayoría de Estados de la UE en el caso de Kosovo.

A. LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO DE TRANSNISTRIA

En el marco de la disolución de la Unión Soviética, el 27 de agosto de 1991 Moldavia declaró su independencia. Poco después, el 3 de marzo de 1992, se convirtió en miembro de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante también «ONU»). Ese mismo año tuvo lugar un breve conflicto armado entre las autoridades moldavas y las de la región de Transnistria, región situada al este de Moldavia, entre el río Dniéster y la frontera de Moldavia con Ucrania, que se había declarado unilateralmente independiente de Moldavia en 1990. Las autoridades de Transnistria preferían continuar en la Unión Soviética, declarar su independencia de Moldavia o unirse a la Federación Rusa. La guerra de Transnistria concluyó tras la intervención del 14º ejército ruso en apoyo de Transnistria y la firma de un alto el fuego el 21 de julio de 1992 entre la Federación Rusa y Moldavia.

La región de Transnistria se define como un Estado independiente, no reconocido por ningún otro Estado (ni siquiera por Rusia), con la excepción de las repúblicas

30. Véase para un resumen reciente de los hechos y causas principales del conflicto RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en el espacio postsoviético», *Cuadernos de Estrategia*, Ministerio de Defensa, 167, 2014, pp. 99-137, en pp. 130-133.

31. Para un resumen de las medidas adoptadas por la UE respecto de la crisis en Crimea y en las regiones de Donetsk y Luhansk puede consultarse el siguiente enlace: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140514_02_en.pdf.

32. BERMEJO GARCÍA, R., «De Kosovo a Crimea: la revancha rusa», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2014, 66, nº 2, pp. 307-312; REMIRO BROTONS, A., *Política exterior*, 28, nº 162, 2014, pp. 44-53 o ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., *La secesión en el Derecho internacional: el caso de Crimea*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 142/2014.

de Osetia del Sur y de Abjasia y de la República de Nagorno-Karabaj (no reconocidas por la Comunidad Internacional de forma significativa ni por la ONU)³³, con su propia moneda y pasaporte, distintos de los de Moldavia. Moldavia, por su parte, no reconoce dicha independencia y considera a Transnistria como una región autónoma dentro de sus fronteras. No obstante, en muchos aspectos se puede afirmar que Transnistria goza *de facto* de independencia respecto del resto de Moldavia³⁴. Esta región, ocupa un 12% del territorio de Moldavia y en ella habita un 17% de su población, sin embargo, la región concentra el 35% del Producto Interior Bruto de Moldavia³⁵.

El alto el fuego alcanzado preveía la creación de una zona desmilitarizada entre el territorio controlado por las autoridades de Transnistria y el controlado por las autoridades moldavas. Fuerzas rusas presentes en la zona garantizan desde 1992 el alto el fuego. En concreto, de conformidad con el artículo 4 del Acuerdo de 1992, «Unidades del 14º Ejército de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa, desplazadas en la República de Moldova, salvaguardarán estricta neutralidad. Ambos lados del conflicto se comprometen a respetar la neutralidad y abstenerse de cualquier acción ilegal hacia el equipo militar de este ejército, los militares o sus familias³⁶». El interés de Rusia en esta región estaría relacionado con su deseo de que Moldavia se mantenga como un país neutral y no pase a formar parte de la OTAN, evitando de este modo que sirva de precedente para Ucrania. Rusia estaría además interesada en evitar el progresivo acercamiento de Moldavia a Rumania y a la UE pues la integración con la UE se percibe como incompatible con la integración (liberalización de visados y comercial) con Rusia³⁷.

La influencia de Rusia sobre la región separatista de Transnistria es tal que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante «TEDH») ha considerado en varios asuntos que dicha región se encuentra bajo la jurisdicción de Rusia a los

33. Véase a este respecto, IZQUIERDO ALBERCA, M. J., «Moldavia: desafíos y esperanzas», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento informativo 04/2014, p. 3.
34. Véase sobre la situación de Transnistria y las posiciones de las distintas partes involucradas el informe elaborado a petición del Parlamento Europeo por WOLFF, S., *The Transnistrian issue: moving beyond the Status-quo*, EP/EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot1/41, Octubre/ 2012.
35. Véase RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en el espacio postsoviético», *op. cit.*, p. 106 con referencia en este punto a KING, V. «The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia's Unrecognized States», *World Politics*, nº 53, 2001, pp. 524-552.
36. Una versión no oficial en inglés del original ruso del documento, titulado *Agreement on principles of a peaceful settlement of the armed conflict in the Transdnestrian region of the Republic of Moldova* está disponible en la página web del profesor Stefan Wolff de la Universidad de Birmingham en el siguiente enlace <http://www.stefanwolff.com/files/Russian-Moldovan-Ceasefire-Agreement.pdf>.
37. DEVYATKOV, A., «Russian Policy Toward Transnistria Between Multilateralism and Marginalization», *Problems of Post-Communism*, vol. 59, nº 3, May-June, pp. 53-62, en pp. 55-56. Sobre los intereses de Rusia véase también WOLFF, S., *The Transnistrian issue: moving beyond the Status-quo*, *op. cit.*, pp. 20-21.

efectos del artículo 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales³⁸.

En los mismos asuntos el TEDH consideró que el Gobierno de Moldavia es el único gobierno legítimo de la República de Moldavia en virtud del Derecho internacional, aunque no ejerciera autoridad sobre parte de su territorio que estaba bajo el control efectivo de la región de Transnistria. En consecuencia, incluso en ausencia de un control efectivo sobre la región de Transnistria, el TEDH consideró que Moldavia tenía la obligación positiva, de conformidad con el artículo 1 de la Convención, de adoptar las medidas que estaban a su alcance con arreglo al Derecho internacional para garantizar a los demandantes los derechos garantizados por la Convención. Por tanto, a efectos de la Convención, la región de Transnistria también se encuentra bajo la jurisdicción de Moldavia.

En este contexto la misión de paz rusa opera bajo la supervisión de una Comisión conjunta formada por las dos partes del conflicto, y en la que participan como observadores Rusia, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (en adelante «OSCE») y Ucrania. En paralelo, un proceso de mediación comenzó en el mismo año 1992. Las cinco partes mencionadas negocian dicho proceso y, desde octubre de 2005, también la UE y Estados Unidos como observadores. A este grupo de negociación se le conoce como el «5+2». (Moldavia, Transnistria, Rusia, OSCE, Ucrania + Estados Unidos y UE).

El documento inicial de trabajo, presentado por la OSCE para iniciar las negociaciones tendentes a la resolución del conflicto de Transnistria, preveía el respeto a la integridad territorial de Moldavia y la concesión a Transnistria de un estatus especial dentro del Estado Moldavo, con referencia a la noción de «autodeterminación interna» y al ejemplo de países como España o Italia³⁹. El informe de la OSCE ofrecía, no obstante, la «autodeterminación externa» a Transnistria en el caso de que Moldavia decidiera renunciar a su condición de Estado independiente y unirse a otro Estado⁴⁰. La Unión con Rumanía era de hecho una seria opción para las autoridades moldavas desde finales de los años 80, y especialmente desde la caída de Ceaucescu en 1989.

La involucración de la UE en el conflicto de Transnistria ha aumentado con el paso de los años⁴¹. Durante la década de los noventa la actuación de la UE se limitó a la

38. Así, el TEDH ha afirmado que «Tanto antes como después del 5 de mayo de 1998, cuando la Convención entró en vigor con respecto a Rusia, la región de Transnistria permaneció bajo la autoridad efectiva, o por lo menos bajo la influencia decisiva, de Rusia. En cualquier caso, sobrevivió gracias al apoyo militar, económico, financiero y político que Rusia le dio». STEDH, as. Ilașcu y otros c. Moldavia y Rusia (Gran Sala), 8.7.2004; ver también dos sentencias más recientes que recogen esta jurisprudencia, a saber, STEDH, as. Ivantoc y otros c. Moldavia y Rusia, 15.11.11, y STEDH, as. Catan y otros c. Moldavia y Rusia (Gran Sala), 19.10.12.

39. Informe nº 13 de la Misión OSCE (CSCE entonces) para Moldavia, 13 noviembre de 1993, disponible en la siguiente página web de la OSCE – www.osce.org/moldova.

40. *Ibid.*

41. Para un análisis de la evolución de las relaciones UE-Moldavia y su impacto en la solución del conflicto de Transnistria véase SASSE, G., «The ENP and the EU's Eastern Neighbours» en

inclusión de Moldavia en el programa TACIS (Technical Aid to the Commonwealth of Independent States) de asistencia técnica dirigido a las ex repúblicas soviéticas. La UE no adoptó en esta fase una línea política clara respecto de Moldavia o de su conflicto separatista en Transnistria. El Acuerdo de Cooperación y Partenariado firmado por la Unión y la República de Moldavia en el marco del programa TACIS no mencionaba el conflicto de Transnistria pero hacía ya referencia a la integridad territorial de Moldavia como factor que contribuiría a mantener la paz en la región y en todo el continente⁴². Una de las primeras referencias explícitas al conflicto fue realizada por la presidencia holandesa del Consejo en 1997 para celebrar la firma de un memorando de entendimiento entre Moldavia y Transnistria, al tiempo que solicitaba la retirada de las tropas rusas del territorio y deseaba la solución al problema de Transnistria «dentro del territorio de Moldavia»⁴³.

La UE incrementó notablemente sus políticas respecto de Moldavia, y su conflicto en Transnistria, a partir del 2002, a medida que la adhesión hacia el Este de la UE se aproximaba y, con ella, Moldavia se acercaba considerablemente a sus fronteras⁴⁴. De esta forma, Moldavia fue incluida en la nueva política de vecindad anunciada por la UE en 2003, en la que se ofrecía a los nuevos países colindantes como Ucrania, Moldavia o Bielorrusia cooperación e integración en múltiples políticas europeas pero no perspectivas de adhesión a la Unión⁴⁵.

WHITMAN, R. G. y WOLFF, S. (Eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective Context, Implementation and Impact*, Palgrave, Basingstoke, 2010, pp. 194-197.

42. Véase el Preámbulo del *Partnership and Cooperation Agreement*, firmado el 28 de noviembre de 1994 y aprobado por decisión del Consejo y la Comisión de 28 de mayo de 1998 (DO L 181/1, de 24.6.98) Véase sobre este acuerdo y el contexto en el que se aprobó MANNERS, I., «Creating a stable peace beyond the “paper curtain”: the European Union and Moldova», workshop on *Towards a Stable Peace in Europe: Theoretical and Empirical Investigations*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, abril 1999.
43. *Agence Europe*, «EU/Moldova», 14 mayo 1997, p. 3: «The EU welcomes the agreement between the President of the Republic of Moldova and the representatives of Transdnistria and the signature of a Memorandum of Understanding in Moscow on 8 May, which could provide the basic conditions for further negotiations. The MoU and a Joint Supplementary Statement was also signed by the mediating States, Russia and Ukraine, and the Chairman-in-Office of the OSCE. The EU remains of the opinion that completion of the process of a regulated withdrawal of the Russian troops from the region, would be a significant contribution to the final settlement of the Transdnistrian problem. The EU strongly hopes that this MoU will prove to be an important step forward on the way to achieving a permanent and comprehensive political solution to the Transdnistrian problem within the territory of Moldova. The Central and Eastern European countries associated with the European Union, Cyprus, Iceland and Norway align themselves with this declaration».
44. VAHL, M. y EMERSON, M., «Moldova and the Transnistrian Conflict», en COPPIETERS, B., *et al.*, *Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery*, *op. cit.*, p. 20.
45. Véase a este respecto la Comunicación de la Comisión Europea: *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern neighbours*, COM (2003) 104 final, 11 March 2003.

La mayor involucración política de la UE en Moldavia vino acompañada de un mayor papel en la resolución del conflicto en Transnistria. Así, en febrero de 2003 el Consejo adoptó sanciones específicas en forma de prohibición de viaje contra los dirigentes de la región de Transnistria. La medida, adoptada conjuntamente con los Estados Unidos de América, se justificaba por el obstruccionismo de los dirigentes de Transnistria para la resolución del conflicto. El Consejo subrayaba, de nuevo, que la solución del conflicto debía respetar plenamente la integridad territorial de Moldavia⁴⁶. La medida fue extendida a más responsables de Transnistria en 2004⁴⁷. Sin embargo, la medida no funcionó como la UE esperaba y fue finalmente suspendida en 2010⁴⁸.

En otro de los hitos importantes en la relación UE-Moldavia, el Plan de Acción publicado por la Comisión Europea en 2005, la Comisión se comprometió a trabajar en la resolución del conflicto mediante, esencialmente, su apoyo a la mediación liderada por la OSCE con respeto a la integridad territorial de Moldavia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas⁴⁹. Desde la publicación de este Plan, la política de la UE para la resolución del conflicto ha estado marcada por un doble objetivo, a saber, mejorar la situación económica de Moldavia, haciéndola más atractiva para los residentes de Transnistria mediante sucesivas concesiones de preferencias comerciales y de otros tipos, y reducir los beneficios que las élites de Transnistria obtienen de la corrupción y del contrabando en la frontera con Ucrania⁵⁰.

Como parte de la nueva estrategia, la UE aprobó el nombramiento de un Representante Especial para Moldavia en 2005⁵¹, y se unió al proceso mediador liderado por la OSCE como observador (junto con Estados Unidos). El Representante Especial, Sr. Jacobovits de Szeged, tenía por mandato intensificar la actividad diplomática de la Unión para la resolución del conflicto en Transnistria, actividad que prosiguió su sucesor, Sr. Mizei en 2007 hasta 2011⁵². En paralelo, la Unión ha limitado los be-

46. Posición Común (doc. 6509/03) y Declaración conjunta de la Unión Europea y de los Estados Unidos sobre sanciones contra los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de 27 de febrero de 2003.

47. Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el continuo deterioro de la situación en Moldavia, Bruselas, 26 de agosto 2004, 11941/04 (Presse 247).

48. POPESCU, N., *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts*, Routledge, Abingdon, 2011, p. 45.

49. EU/Moldova Action Plan, Bruselas, 2005, p. 11: «Sustained efforts towards a settlement of the Transnistria conflict, respecting the sovereignty and territorial integrity of the Republic of Moldova within its internationally recognized borders and guaranteeing respect for democracy, rule of law and human rights».

50. POPESCU, N., *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts*, *op. cit.*, p. 48.

51. Acción Común 2005/265/PESC del Consejo, de 23 de marzo de 2005, relativa al nombramiento del Representante Especial de la Unión Europea para Moldova, DO L 81 de 30.3.2005, pp. 50-52.

52. Acción Común 2007/107/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007, por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para la República de Moldova (DO L 46 de 16.2.2007, p. 59).

neficios que las autoridades de Transnistria obtenían del *status quo* a través de la misión fronteriza de la UE para Moldova y Ucrania (EUBAM por sus siglas en inglés)⁵³, que el 20 de septiembre de 2005 acordó adoptar el Comité Político y de Seguridad a petición de los presidentes de Moldavia y Ucrania, si bien se ha afirmado que la propia Unión habría presionado para que ambos países solicitaran dicha misión. La misión controla el tramo de la frontera entre Moldavia y Ucrania correspondiente a Transnistria para evitar el contrabando, tráfico de personas y otras actividades ilegales como el crimen organizado⁵⁴.

La estrategia consistente en hacer más atractivo para los ciudadanos de Transnistria su acercamiento a Moldavia ha incluido un importante acuerdo de liberalización de visados para los ciudadanos de Moldavia, lo que sin duda incentivará a muchos ciudadanos transnistrios a obtener el pasaporte moldavo, y con ello a normalizar su situación como ciudadanos de Moldavia⁵⁵. El último jalón de la apuesta de la UE por medidas de corte económico y técnico respecto de Moldavia, enmarcado en las políticas de Asociación Oriental que la UE mantiene con Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán⁵⁶, viene representado por el reciente Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Moldavia, firmado el 27 de junio de 2014, ratificado por Moldavia el 2 de julio siguiente, y aplicado provisionalmente de forma parcial desde septiembre del mismo año⁵⁷. El Acuerdo de Asociación, que incluye una zona de libre comercio de carácter amplio y profundo (Deep and Comprehensive

53. Véase a este respecto la Acción Común 2005/776/PESC del Consejo, de 7 de noviembre de 2005, por la que se modifica el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para Moldova, DO L 292 de 8.11.2005, pp. 13-14 y el Memorando de Entendimiento firmado por Moldavia, Ucrania y la Comisión Europea el 7 de octubre de 2005.

54. POPESCU, N., *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts*, op. cit., p. 51 «The European Commission and the EU Council informally lobbied Ukraine to invite the EU to assist in border management. The result was that President Vladimir Voronin of Moldova and Viktor Yushchenko of Ukraine signed a joint letter on 2 June 2005 inviting the EU to contribute to border monitoring».

55. Véase a este respecto el Reglamento (UE) n° 259/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 que modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (L 105/8, 8.4.2014).

56. Véase sobre esta iniciativa y su impacto en los países del Cáucaso meridional FERNÁNDEZ SOLA, N., «Conflictos olvidados en el Cáucaso sur y el papel de la Unión Europea», en *Cáucaso Sur, Serie conflictos olvidados en Cáucaso Sur, Serie conflictos olvidados*, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pp. 55-56, SHAPOVALOVA, N., «La Unión Europea en el Cáucaso Sur», *Cuadernos de Estrategia*, Ministerio de Defensa, 156, 2011, pp. 73-110, especialmente en pp. 91-97 o RUIZ GONZÁLEZ, F., «Las relaciones UE-Rusia, la Asociación oriental», el futuro de la OSCE, y sus consecuencias para la PCSD», en VV.AA., *La PESD tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Cuaderno de Estrategia del IIEE* n° 145, 2010.

57. Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Moldavia, por otra (DOUE 30.8.2014, L 260/4).

Free Trade Area), establece que las Partes reiteran su compromiso con una solución duradera del problema de Transnistria «respetando plenamente la soberanía e integridad territorial de la República de Moldavia, así como facilitando conjuntamente la reconstrucción posterior al conflicto»⁵⁸. Otros dos artículos del Acuerdo, además de su Preámbulo, insisten en el respeto al principio de integridad territorial⁵⁹. A este respecto, fuentes de la UE anunciaron, de forma no oficial, que permitirían a Transnistria mantener las preferencias comerciales que la UE había concedido a Moldavia (y que son reemplazadas por el acuerdo de asociación) hasta el final del año 2015, fecha en la que todas las empresas de Transnistria deberían operar como empresas moldavas para beneficiarse del acuerdo⁶⁰.

En suma, la reacción de la UE a la declaración unilateral de independencia de Transnistria ha consistido, en esencia, en un apoyo diplomático a la misión liderada por la OSCE para la resolución del conflicto, un apoyo rotundo a la integridad territorial de Moldavia, y la puesta en práctica de políticas de carácter técnico, como la misión EUBAM, y comercial, como las sucesivas preferencias arancelarias y el Acuerdo de Asociación, que tienden a hacer más atractivo para las empresas y residentes de Transnistria operar a través de los canales oficiales del Estado, y a reducir los beneficios que las élites de Transnistria obtenían del control de su frontera con Ucrania. La estrategia de la UE consiste por tanto en favorecer la reintegración de Moldavia a través de la mayor integración del país con la UE. La estrategia parece estar dando sus frutos, a juzgar por el número de empresas de Transnistria que se han registrado como operadores moldavos, si bien desde Moldavia se afirma que también está polarizando más la tensión entre Rusia y la UE por atraer a Moldavia a su zona de influencia, lo que puede dificultar la integración de Transnistria en Moldavia. De hecho, las negociaciones del formato 5+2 estuvieron paralizadas entre 2006 y 2012 y Transnistria declaró su independencia tras organizar un referéndum en 2006⁶¹. Además, esta región ha manifestado recientemente que sólo considera como solución posible una separación definitiva al estilo de Serbia y Montenegro o la República Checa y Eslovaquia⁶². Por último, tras los recientes sucesos de Crimea y su posterior adhesión a Rusia, las autoridades de Transnistria habrían solicitado al Parlamento ruso su adhesión a este país, sin que por el momento hayan obtenido respuesta⁶³.

58. *Id.*, artículo 8.

59. Artículos 3 y 5.

60. Véase a este respecto CIUREA, C., «Moldova between West and East: which comes first, Euro-integration or conflict settlement?» *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs* vol. XXII, nº 4, 2013, pp. 71-83, p. 80.

61. RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en el espacio postsoviético», *op. cit.*, p. 123.

62. Véase a este respecto CIUREA, C., «Moldova between West and East: which comes first, Euro-integration or conflict settlement?» *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, *op. cit.*

63. Véase a este respecto la información publicada, entre otros medios, por la BBC el 18 de marzo de 2014. Puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26627236>.

B. LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO DE ABJASIA Y OSETIA DEL SUR

En 1991 Georgia declaró su independencia de la Unión Soviética, incluyendo bajo su territorio a la región de Abjasia, que había sido una república autónoma dentro de la ex República Socialista Soviética de Georgia. Abjasia, que se ubica al norte de Georgia frente al Mar Negro y tiene una población de unos 240.000 habitantes, se declaró unilateralmente independiente de Georgia en 1992, dando lugar a un conflicto bélico que terminó en 1993 con la victoria de Abjasia, apoyada por Rusia, si bien hasta 2008 el gobierno de la región secesionista no consiguió controlar todo su territorio⁶⁴.

Por su parte, Osetia del Sur es una región ubicada en la cordillera del Cáucaso donde vive una población estimada de 70.000 habitantes que hasta 1989 había sido una región autónoma dentro de la República Soviética de Georgia. Ese año las autoridades regionales solicitaron a las autoridades de Georgia ser consideradas como una república autónoma dentro de Georgia, y no como una región autónoma. El gobierno de Georgia rechazó dicha petición. Al año siguiente las autoridades de Osetia del Sur declararon su soberanía como República Socialista Soviética dentro de la URSS. Ante esta declaración, las autoridades de Georgia suspendieron la autonomía de la región de Osetia del Sur y comenzaron hostilidades entre el gobierno de Georgia y la región secesionista. La guerra entre Georgia y Osetia del Sur se extendió desde diciembre de 1990 hasta junio de 1992 cuando el Presidente ruso Yeltsin y el georgiano Shevardnadse firmaron un alto el fuego. Como en el caso de Abjasia, los secesionistas osetios, apoyados por el ejército ruso, habían conseguido vencer al ejército georgiano. De esta forma, en enero de 1992 organizaron un referéndum de independencia (considerado ilegal por Georgia) que obtuvo un resultado claramente a favor de la independencia y de la posterior reunificación con Rusia. Tras este referéndum, Osetia del Sur se declaró independiente el 29 de mayo 1992.

En este contexto, Georgia ingresó como miembro de la ONU el 31 de julio de 1992. Sus fronteras internacionalmente reconocidas coinciden con las de la ex República Socialista Soviética de Georgia e incluyen el territorio de las regiones de Abjasia y Osetia del Sur. Sin embargo, ambas regiones han sido *de facto* independientes de Georgia desde 1992.

El papel de la UE durante los años noventa fue, como en el caso de Transnistria, muy limitado⁶⁵. La lejanía geográfica de Georgia respecto de la UE y la ausencia de perspectivas de adhesión a la Unión Europea contribuyeron a la ausencia de una po-

64. BLAKKISRUUD, H. y KOLSTØ, P., «Dynamics of de facto statehood: the South Caucasian de facto states between secession and sovereignty», *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 12, nº 2, 2012, pp. 282-283. Para una revisión detallada de los orígenes históricos del conflicto véase COPPIETERS, B., «The Georgian-Abkhaz Conflict», en COPPIETERS, B., *et al.*, *Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery*, *op. cit.*, pp. 5-6. Para una de las primeras aproximaciones al conflicto en español véase SAINZ GSELL, N., «Los conflictos de Osetia del Sur y Abjasia en la agenda internacional», en FERRERO, R. (Ed.), *Nacionalismos y minorías en Europa central y oriental*, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona, 2004.

65. Para un análisis de las relaciones de la UE con el Cáucaso meridional véase GHAZARYAN, N., «The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations?» en WHITMAN, R. G. y

lítica clara de la Unión respecto de la ex república soviética y sus conflictos internos. En 1999 la Unión firmó un acuerdo de cooperación y colaboración con Georgia en el marco del programa TACIS, en cuyo preámbulo se hacía referencia al apoyo a la integridad territorial de Georgia⁶⁶. Georgia recibió también apoyo de la Unión a través, entre otros⁶⁷, del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), del programa de seguridad alimentaria, y ayuda humanitaria de la Iniciativa Europea para la democracia y los derechos humanos (EIDHR) así como ayudas a la rehabilitación⁶⁸. Más allá de estos instrumentos de ayuda, la UE no tenía una estrategia clara de política para el Cáucaso sur⁶⁹.

A partir del año 2003, y en paralelo al cambio de régimen producido por la revolución de las Rosas en Georgia contra el entonces presidente Eduard Shevardnadze, la UE comienza a dar algunos pasos concretos hacia una mayor involucración política en la región⁷⁰. Como afirmaba la Estrategia Europea de Seguridad publicada ese año, «Debemos tomarnos desde ahora un interés mayor y más activo en los problemas del sur del Cáucaso, que en su momento será también una región limítrofe»⁷¹. Este mayor interés, anunciado ya en 2001⁷², no se tradujo, sin embargo, en la inclusión de Georgia en la Política Europea de Vecindad en 2003 (como sí ocurriera

WOLFF, S. (Eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective Context, Implementation and Impact*, Palgrave, Basingstoke, 2010, pp. 223-229.

66. Decisión del Consejo y de la Comisión, de 31 de mayo de 1999, relativa a la celebración del Acuerdo de colaboración y de cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra, DO n° L 205 de 04/08/1999 pp. 0001-0002 «Reconociendo en este contexto que el apoyo a la independencia, la soberanía y la integridad territorial de Georgia contribuye a la paz y la estabilidad en Europa».
67. Para un desglose detallado de la ayuda recibida hasta 2001 por Georgia de la Unión Europea véase el Informe Estratégico para Georgia (Country Strategy Paper) adoptado por la Comisión Europea en 2001 para el periodo 2002-2006, Anexo 1. Este documento también mencionaba el apoyo de la Unión Europea a la integridad territorial de Georgia, p. 5, como también lo hacía el documento elaborado por la Comisión para el periodo 2003-2006 (Informe Estratégico para Georgia (Country Strategy Paper) adoptado por la Comisión Europea en 2001 para el periodo 2002-2006) en términos inequívocos p. 4: «The EU supports the principle of Georgia's territorial integrity».
68. FERNÁNDEZ SOLA, N., «La Unión Europea en el Cáucaso Sur y Asia Central: las limitaciones de la política de vecindad», Real Instituto Elcano, ARI n° 43/2007 (11/04/2007), p. 3.
69. COPPIETERS, B., «The Georgian-Abkhaz Conflict», en COPPIETERS, B., *et al.*, *Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery*, *op. cit.*, p. 17.
70. GHAZARYAN, N., «The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations?», *op. cit.*, p. 227.
71. *Una Europa segura en un mundo mejor, estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 8. Véase también en este sentido FERNÁNDEZ SOLA, N., «La Unión Europea en el Cáucaso Sur y Asia Central: las limitaciones de la política de vecindad», *op. cit.*, p. 3.
72. Véanse las conclusiones del Consejo –Asuntos Generales– de 26 y 27 de febrero de 2001 «La UE tiene el deseo de desempeñar un papel político más activo en la región».

con Moldavia)⁷³, pero sí en el nombramiento de un Representante Especial para el Cáucaso meridional en julio de ese año⁷⁴. Entre las funciones asignadas al Representante Especial de la UE se encontraban la contribución y prevención de conflictos y, en concreto, el apoyo a los esfuerzos diplomáticos internacionales iniciados para resolver los conflictos de Abjasia y Osetia del Sur. Así, el Representante Especial debía «prestar asistencia en la solución de conflictos, en particular con el fin de que la UE pueda apoyar mejor al Secretario General de las Naciones Unidas y a su Representante Especial para Georgia, al Grupo de Amigos del Secretario General de las Naciones Unidas para Georgia, al Grupo de Minsk de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y al mecanismo de solución de conflictos para Osetia del Sur»⁷⁵. Georgia fue finalmente incluida en la Política Europea de Vecindad en el año 2004 tras la propuesta de la Comisión en este sentido, con el fin de poder influir directamente en las reformas que se planteaban para Georgia y en la resolución de sus conflictos internos⁷⁶. Ese mismo año la Unión aceptó la petición del nuevo gobierno de Georgia de enviar una misión civil de 12 meses para reforzar el Estado de derecho, el sistema judicial penal y la lucha contra la corrupción. Esta misión fue la primera misión civil por el Estado de derecho adoptada en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común⁷⁷. Un año después, en 2005, la Unión envió a un grupo de expertos en control de fronteras, formalmente como parte del equipo del Representante Especial para el Cáucaso meridional. Una limitación importante de este reducido equipo, inicialmente formado por tres expertos que no es formalmente una misión de la Unión, radica en que no tiene competencia para operar en el territorio de las regiones separatistas⁷⁸.

73. Sobre la Política Europea de Vecindad y su implementación en el caso de Moldavia véase RATZMANN, N., «Securitizing or developing the European neighbourhood? Migration management in Moldova», *Southeast European and Black Sea Studies* vol. 12, nº 2, 2012, pp. 261-280.

74. Acción Común de 7 de julio de 2003 (doc. 10547/03) por la que se designa al Sr. Heiki Talvitie Representante Especial de la UE para el Cáucaso meridional.

75. Acción Común 2003/872/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2003, por la que se prorroga y modifica el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional Diario Oficial nº L 326 de 13/12/2003 pp. 0044-0045, artículo 3 (d).

76. Comunicación de la Comisión –Política europea de vecindad– Documento de estrategia [SEC (2004) 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570] /* COM/2004/0373 final */ «La Comisión Europea, tras consultar con el Alto Representante y considerar las propuestas del Representante Especial de la UE y los puntos de vista expresados por el Parlamento Europeo [9], recomienda que el Consejo adopte una decisión para incluir a Armenia, Azerbaiyán y Georgia en la política europea de vecindad».

77. Acción Común 2004/523/PESC sobre la misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Georgia, EUJUST THEMIS (DO L 228 de 29.6.2004, p. 21). Sobre la constitución y funcionamiento de esta misión véase RUIZ CAMPILLO, X., «La misión EUJUST THEMIS en Georgia», *UNISCI Discussion Papers*, enero 2005.

78. Véase la Acción Común 2005/582/PESC del Consejo, de 28 de julio de 2005, por la que se modifica y prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional. Sobre este equipo y otras actividades encaminadas a la resolución

La Unión nombró un nuevo Representante Especial para el Cáucaso meridional en 2006 con un mandato más amplio que el de su predecesor, limitado este último como se ha expuesto a asistir a los esfuerzos de otros mediadores⁷⁹. También en 2006 la Comisión aprobó su plan de acción para Georgia en el marco de la Política Europea de Vecindad⁸⁰. El plan de acción establecía como una de sus prioridades la resolución pacífica de los conflictos internos de Georgia respetando, en todo caso, su integridad territorial. La UE apoyaba los esfuerzos diplomáticos liderados por la OSCE y, en concreto, el Plan de Paz avalado por el Consejo de esta organización en 2005⁸¹. Como se ha observado, el plan de acción de Georgia contrasta con el elaborado para Moldavia o Azerbaiyán habida cuenta de que en estos dos últimos planes de acción la resolución de los conflictos internos se incluía como la primera prioridad de acción mientras que en el de Georgia era sólo la sexta⁸².

No obstante, a pesar de la inclusión de Georgia en la Política de Vecindad y en la Asociación Oriental, y del envío de un representante especial para la zona, la capacidad de la UE para influir en el conflicto de las dos regiones separatistas ha sido limitada, y lo anterior por varios factores. La actuación de la Unión ha estado condicionada por la negativa del gobierno de Georgia a que la Unión establezca relaciones económicas con las regiones separatistas para no dar la impresión de estar legitimándolas ante la Comunidad Internacional. Esta postura no ha permitido reducir la tensión en la región a través de este tipo de «low-politics» en las que la UE destaca⁸³. Otro de los factores que ha limitado la intervención a mayor escala de la Unión ha sido la presencia importante de Rusia en la región en apoyo de las dos regiones separatistas y el riesgo de irritar las relaciones UE-Rusia si se aumentaba la presencia política, y menos aún militar, de la UE para equilibrar la influencia rusa⁸⁴. Por estas razones, aún siendo la principal donante de ayuda económica a las regiones separatistas, el papel de la UE en la resolución de los conflictos internos de Georgia hasta el año 2008 había sido muy limitado.

La guerra de Georgia contra Rusia del año 2008 cambió considerablemente el papel de la UE, al menos al principio. En la noche del 7 al 8 de agosto Georgia lanzó una ofensiva contra varias poblaciones de Osetia del Sur en el marco de una escalada de tensión en la zona desde semanas atrás. Esta ofensiva fue respondida contundentemente por tropas rusas que acusaron a Georgia de haber producido bajas en

del conflicto véase MERLINGEN, M. y OSTRUSKAITE, R., «EU Peacebuilding in Georgia: Limits and Achievements», Leuven Centre for global governance Studies, *Working Paper* n° 35, December 2009, pp. 20-21.

79. Acción Común 2006/121/PESC por la que se nombraba Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional a D. Peter Semneby (DO L 49 de 21.2.2006, p. 14).
80. Plan de Acción para Georgia a título de la Política Europea de Vecindad, noviembre 2006.
81. *Id.*, p. 10.
82. POPESCU, N., *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts*, *op. cit.*, pp. 78-79.
83. COPPIETERS, B. *The EU and Georgia: Time Perspectives in Conflict Resolution*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2007, pp. 17-18.
84. SHAPOVALOVA, N., «La Unión Europea en el Cáucaso Sur», *op. cit.*, especialmente en pp. 88-89 y 110 y POPESCU, N., *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts*, *op. cit.*, p. 73.

las fuerzas en misión de paz rusas presentes en la zona y en ciudadanos rusos. De hecho, Rusia justificó su contraofensiva, *inter alia*, en la protección de sus propios ciudadanos en las regiones de Abjasia y Osetia del Sur, ciudadanos, muchos de ellos, que habían recibido el pasaporte ruso de forma masiva en fechas recientes a pesar de que Georgia no permitía la doble nacionalidad, según acreditó la misión internacional de investigación encargada por la UE. Esta misión señaló además a este respecto que, conforme al Derecho internacional, esta práctica equivale a interferir en los asuntos internos de Georgia y a quebrantar su integridad territorial y soberanía⁸⁵. La misión concluyó, por otro lado que el derecho de autodeterminación del que gozan las regiones de Osetia del Sur y Abjasia no equivale a la secesión fuera del contexto colonial⁸⁶. Se trataría, por tanto, de una autodeterminación interna.

La guerra terminó oficialmente con un alto el fuego firmado el 12 de agosto de 2008 por Moscú y Tiflis, si bien las tropas de Osetia del Sur continuaron atacando a fuerzas georgianas después de esa fecha⁸⁷. El alto el fuego fue auspiciado por el entonces Presidente francés Nicolas Sarkozy, que ostentaba en ese momento la presidencia rotatoria de la UE. El acuerdo de alto el fuego, basado en seis puntos⁸⁸, fue considerado un éxito diplomático de la UE, que pasó de estar prácticamente ausente de las negociaciones sobre el conflicto a ser el principal promotor del acuerdo, si bien muchos, incluido el propio presidente Sarkozy, subrayaban que el éxito había sido principalmente de Francia⁸⁹.

El reforzado papel de la UE como mediador pronto se vio ensombrecido por un hecho que dificultaría radicalmente la resolución del conflicto, a saber, el reconocimiento por parte de Rusia de Abjasia y Osetia del Sur como Estados independientes el 26 de agosto de 2008. En el anuncio de la firma de los decretos presidenciales por los que se reconocía la independencia de las dos regiones separatistas, el presidente ruso Medvedev mencionó el precedente de Kosovo⁹⁰, y con base en éste justificó su decisión en un artículo publicado en el diario *Financial Times* al día siguiente⁹¹.

85. Informe de la Misión Internacional Independiente de Investigación del Conflicto de Georgia, encargado por la Unión Europea bajo la dirección de la embajadora Dña. Heidi Tagliavini, publicado en septiembre de 2009. La p. 18 y las pp. 23-26 del vol. I hacen referencia a la «passportisation policy» llevada a cabo por Rusia.

86. Véase el resumen a este respecto del Informe de la Misión Internacional Independiente de Investigación del Conflicto de Georgia, *op. cit.*, vol. I, p. 17.

87. Véase el resumen a este respecto del Informe de la Misión Internacional Independiente de Investigación del Conflicto de Georgia, *op. cit.*, vol. I, p. 23.

88. El acuerdo, en francés, puede consultarse en el siguiente enlace del Gobierno de Georgia <http://www.smr.gov.ge/docs/doc111.pdf>.

89. Véase a este respecto FRICHOVA, M., *Georgia's Conflicts: What Role for the EU as Mediator?*, International Alert, Initiative for Peacebuilding, marzo 2010, p. 13.

90. El anuncio puede consultarse en el siguiente enlace del gobierno ruso http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/08/26/1543_type82912_205752.shtml.

91. El artículo del Presidente Medvedev puede aun consultarse en el siguiente enlace: <http://www.ft.com/cms/s/0/9c7ad792-7395-11dd-8a66-0000779fd18c.html#axzz3MKMGANh1>.

A este respecto, como ha sostenido John Dugard, es improbable que Rusia hubiera intervenido de la forma en que lo hizo en el conflicto iniciado el 8 de agosto, y que hubiera reconocido la independencia de Abjasia y Osetia del Sur, en ausencia del precedente de Kosovo⁹².

La Unión respondió al reconocimiento de Rusia con una reunión extraordinaria del Consejo Europeo el 1 de septiembre de 2008, donde se consideró «inaceptable» el reconocimiento ruso, se recordaba el apoyo de la UE a la integridad territorial de Georgia, se anunciaba la creación de una misión de investigación sobre la guerra de Georgia y el envío de una misión de observación al país⁹³. Así, el 15 de septiembre de 2008, la UE acordó, a petición de Georgia, el envío de una misión de observación a este país⁹⁴. La misión, compuesta de unos 350 miembros, tenía por objeto vigilar el cumplimiento de los seis puntos del acuerdo de alto el fuego⁹⁵. El periodo inicialmente previsto para el desarrollo de la misión era de un año. No obstante, la misión se ha prorrogado sucesivamente desde entonces, siendo la última prórroga la llevada a cabo en diciembre de 2014 por un periodo de dos años⁹⁶. La UE acordó también en el mismo mes de septiembre de 2008 el envío de un representante especial para el conflicto de Georgia, puesto que recayó inicialmente en Pierre Morel y más tarde en Philippe Lefort, combinando en este último el cargo de representante especial de la

-
92. DUGARD, J., *The Secession of States and Their Recognition in the Wake of Kosovo (Hague Academy of International Law)*, Martinus Nijhoff/Brill, Holanda, 2013, pp. 199-200. Véase también GHAZARYAN, N., «The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations?» en WHITMAN, R. G. y WOLFF, S. (Eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective Context, Implementation and Impact*, *op. cit.*, p. 228, quien añade que la promesa de la OTAN de incluir a Georgia y Ucrania como miembros fue el desencadenante definitivo de la reacción rusa para «manipular» la región.
93. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo extraordinario de Bruselas celebrado el 1 de septiembre de 2008, 12594/08 CO_CL 3.
94. Acción Común 2008/736/PESC del Consejo de 15 de septiembre de 2008 sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia) (DO L 248 de 17.9.2008, p. 26).
95. Acción Común 2008/736/PESC del Consejo de 15 de septiembre de 2008 sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia), *op. cit.*, véase a este respecto el Artículo 2.1: «La EUMM Georgia se ocupará de la observación civil de las acciones de las Partes, incluido el pleno cumplimiento del acuerdo de seis puntos y las consiguientes medidas de aplicación en toda Georgia, actuando en estrecha coordinación con socios, en particular las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y en consonancia con las demás actividades de la UE, para contribuir a la estabilización, la normalización y el fomento de la confianza, al tiempo que contribuye asimismo a aportar información para la elaboración de la política europea en apoyo de una solución política duradera para Georgia».
96. Decisión 2014/915/PESC del Consejo de 16 de diciembre de 2014 por la que se modifica la Decisión 2010/452/PESC sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia), DO L 360/56, 17.12.2014.

UE también para el Cáucaso meridional⁹⁷. Philippe Lefort fue sustituido en julio de 2014 por el alemán Herbert Salber⁹⁸.

En paralelo a sus reforzados esfuerzos de mediación, la UE ha continuado con su política de integración económica y asistencia financiera para mejorar el funcionamiento del Estado de derecho de Georgia. De esta forma, como en el caso de Moldavia, y también en el marco de la Asociación Oriental, la UE ha firmado recientemente (Junio de 2014) un Acuerdo de Asociación con Georgia que incluye una zona de libre comercio de carácter amplio y profundo (Deep and Comprehensive Free Trade Area). El Acuerdo, que sustituye al Plan de Acción de 2006 mencionado anteriormente, explicita el apoyo de la UE a la integridad territorial de Georgia y al restablecimiento del control efectivo por parte del gobierno de Georgia de las regiones de Abjasia y Osetia del Sur⁹⁹. El ámbito geográfico previsto por el acuerdo incluye por tanto a Abjasia y Osetia del Sur, si bien respecto de estas regiones el acuerdo reconoce que el gobierno de Georgia no ejerce el control efectivo y, en consecuencia, sólo será de aplicación a las mismas cuando el gobierno de Georgia esté en condiciones de garantizar su aplicación en las mencionadas regiones¹⁰⁰.

El claro apoyo de la UE a la integridad territorial de Georgia no parece, sin embargo, que esté influyendo en la postura oficial de Rusia. A este respecto, Rusia ha firmado desde 2008 varios acuerdos con Abjasia y Osetia del Sur, denominados por las partes como Tratados. El último de ellos es un Tratado de Alianza y Colaboración Estratégica (Treaty on Alliance and Strategic Partnership) firmado el pasado 24 de noviembre de 2014 y condenado ese mismo día por la UE por ser contrario al Derecho internacional y a la integridad territorial de Georgia¹⁰¹. Además, la recientemente aprobada nueva doctrina militar rusa, firmada por el Presidente Putin en diciembre de 2014, establece como uno de sus objetivos la ampliación de las relaciones con Abjasia y Osetia del Sur¹⁰².

97. Acción Común 2008/760/PESC por la que se nombra Representante Especial de la Unión Europea para la crisis en Georgia a D. Pierre Morel (DO L 259 de 27.9.2008, p. 16) y Decisión 2011/518/PESC del Consejo, de 25 de agosto de 2011, por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional y la crisis en Georgia (DOUE-L-2011-81612).

98. Decisión 2014/438/PESC del Consejo, de 8 de julio de 2014, por la que se modifica y prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional y la crisis en Georgia (DOUE-L-2014-81540).

99. Acuerdo de Asociación UE-Georgia, DO L 261/4, 30.8.2014, preámbulo y artículos 2, 3, 5 y 9.

100. *Id.*, artículo 429 «The application of this Agreement, or of Title IV (Trade and Trade-related Matters) thereof, in relation to Georgia's regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia over which the Government of Georgia does not exercise effective control, shall commence once Georgia ensures the full implementation and enforcement of this Agreement, or of Title IV (Trade and Trade-related Matters) thereof, respectively, on its entire territory».

101. La declaración de la Alta Representante de la UE Federica Mogherini puede consultarse en el siguiente enlace http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141124_01_en.htm.

102. Véase a este respecto la noticia publicada, entre otros medios, en el diario *El País* el 26 de diciembre de 2014 en el siguiente enlace: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/26/actualidad/1419586305_075579.html.

En suma, la UE ha rechazado las declaraciones de independencia de Abjasia y Osetia del Sur, y su posterior reconocimiento por parte de Rusia y otros Estados¹⁰³, y ha apoyado la integridad territorial, soberanía e independencia de Georgia. Hasta 2008 la UE concentró su intervención en el conflicto a través de medidas comerciales y de asistencia humanitaria, especialmente, como en el caso de Moldavia, a partir de la adopción de la Política Europea de Vecindad. Su labor como mediadora en los aspectos políticos del conflicto se limitó, hasta 2008, en un apoyo a la mediación liderada por la OSCE. Desde 2008 la UE ha asumido un papel protagonista en la mediación, comenzando por la intervención para alcanzar un acuerdo de alto el fuego, al tiempo que ha profundizado sus relaciones comerciales con el gobierno de Georgia. Sin embargo, la influencia de la UE para resolver el conflicto ha disminuido notablemente con el reconocimiento de la independencia de estas regiones por parte de Rusia¹⁰⁴, para lo que resultó decisivo el precedente de Kosovo al que Rusia y otros Estados se aferraban incluso antes de la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo.

C. LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO DE NAGORNO-KARABAJ

Nagorno Karabaj es una región del sureste del Cáucaso habitada mayoritariamente por población armenia y por una minoría azerí (de origen turco). La región ha sido escenario de conflictos entre armenios y azerbaiyanos desde hace al menos un siglo¹⁰⁵. Durante la época de la Unión Soviética esta región se encontraba dentro de la República Socialista Soviética de Azerbaiyán. El 20 de febrero de 1988, en el marco de mayor libertad iniciado con Gorbachov en el año 1985, el parlamento regional de Karabaj votó a favor de abandonar la República Socialista Soviética de Azerbaiyán y unirse a la República Socialista Soviética de Armenia. La región de Nagorno Karabaj fue de esta forma, como ha observado De Waal, la primera de las regiones separatistas ex soviéticas, por delante de Chechenia y Abjasia, en utilizar el estatus de región autónoma que tenía durante la Unión Soviética como base para la secesión como Estado independiente¹⁰⁶.

La tensión entre la población armenia y azerí de la región creció, como lo hizo también entre armenios y azerbaiyanos, comenzando hostilidades que incluyeron el asesinato de 26 armenios en Azerbaiyán a manos de una multitud, lo que provocó el éxodo masivo de la población armenia de Azerbaiyán a Armenia y, recíprocamente, el abandono de Armenia por parte de más de 200.000 azerbaiyanos que habían

103. Nicaragua reconoció a Abjasia y Osetia del Sur el 5 de septiembre de 2008, Venezuela el 10 de septiembre de 2009, Nauru el 15 de diciembre de 2009 y Tuvalu el 19 de septiembre de 2011.

104. GHAZARYAN, N., «The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations?», *op. cit.*, p. 233.

105. DE WAAL, T., *Great Catastrophe Armenians and Turks in the Shadow of Genocide*, Oxford University Press, New York, 2015, pp. 68-69.

106. DE WAAL, T., *The Black Garden: Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*, NYU Press, New York, 2004, p. 142.

vivido en la región por siglos¹⁰⁷. La tensión aumentó aún más cuando, en el marco de la disolución de la Unión Soviética, Armenia y Azerbaiyán se constituyeron en Estados independientes. Azerbaiyán se declaró independiente de la Unión Soviética en octubre de 1991 y fue admitido como miembro de Naciones Unidas el 2 de marzo de 1992. El mismo día ingresó Armenia, que se había declarado independiente de la Unión Soviética en septiembre de 1991.

El conflicto bélico entre los dos Estados se extendió entre 1992 y 1994 causando más de 20.000 muertes y un millón de desplazados. La contienda terminó con un alto el fuego firmado en mayo de 1994 en Bishkek, capital de Kirguistán, y la victoria militar de Armenia. Desde entonces, Nagorno-Karabaj es un enclave controlado por Armenia dentro del territorio de Azerbaiyán¹⁰⁸.

Un proceso de mediación liderado por la OSCE, en concreto por el denominado «Grupo de Minsk» de esta organización, co-presidido por Estados Unidos, Rusia y Francia, trata desde antes incluso del alto el fuego, aproximadamente desde 1992, de resolver el conflicto¹⁰⁹. En 1996 la OSCE propuso tres grandes principios para la solución del conflicto (i) respeto a la integridad territorial de Armenia y de Azerbaiyán, (ii) alto grado de independencia para la región de Nagorno-Karabaj dentro de Azerbaiyán, y (iii) seguridad garantizada para Nagorno-Karabaj y su población. Los principios, que fueron aceptados por todos los miembros de la OSCE que participaron en la reunión, incluido Rusia, fueron rechazados por Armenia¹¹⁰. Los principios básicos para el arreglo del conflicto fueron actualizados en la conferencia de Madrid de noviembre de 2007¹¹¹. No obstante, hasta la fecha, el conflicto sigue abierto y no se atisba una solución a corto plazo.

A diferencia de otros procesos, como el de Transnistria, Osetia del Sur o Abjasia, no hay fuerzas de paz desplegadas en la zona, por lo que las escaramuzas son relativamente frecuentes en la conocida como Línea de Contacto. La tensión ha ido en aumento en los últimos meses, como demuestra el reciente derribo de un helicóptero

107. DE WAAL, T., *Great Catastrophe Armenians and Turks in the Shadow of Genocide*, op. cit., pp. 196-197.

108. Para un análisis de las raíces y fases del conflicto véase RUIZ GONZÁLEZ, F., «El Gran Cáucaso: Nagorno-Karabaj», en VV.AA., *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2011, pp. 89-108, especialmente en pp. 92-93. Véase también ARAKELYAN, M., «Cáucaso sur: conflictos sin resolver», en *Cáucaso Sur, Serie conflictos olvidados*, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pp. 11-19.

109. VAN HOYE, E., «The OSCE in the Caucasus: Long-Standing Mediation for Long-Term Resolutions», *OSCE Yearbook 1999*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2005.

110. Véase el Anexo 1 a la nota de prensa sobre la reunión de la OSCE de Lisboa de 2-3 de diciembre de 1996 («I regret that one participating State could not accept this. These principles have the support of all other participating States»). Esta información puede consultarse en www.osce.org.

111. Véanse estos principios, que incluyen la celebración de un referéndum vinculante sobre el estatuto definitivo del enclave, y un análisis detallado del proceso negociador en RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «El conflicto de Nagorno-Karabaj: ¿camino de una solución negociada?», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Opinión* 04/2014, pp. 2-5.

de la región Nagorno-Karabaj en noviembre de 2014 por tropas azerbaiyanas, según el gobierno de Armenia. La situación en la zona ha sido descrita como de ausencia de guerra... y ausencia de paz¹¹².

La actuación de la UE en relación con este conflicto ha sufrido una evolución similar a la de los conflictos anteriormente mencionados de Moldavia y Georgia, con un matiz importante. A diferencia de los conflictos mencionados, el de Nagorno-Karabaj no es un asunto interno sino inter-estatal, por lo que la UE mantiene relaciones al mismo nivel con ambas partes en el conflicto, lo que claramente ha influido en su postura respecto del mismo.

Como en los conflictos anteriores, la relación de la UE con Armenia y Azerbaiyán durante la década de los noventa, basada fundamentalmente en relaciones comerciales y asistencia humanitaria, fue muy limitada, y más aún su involucración en el conflicto¹¹³. De esta forma, en los respectivos acuerdos de colaboración y cooperación (Partnership and Cooperation agreements) firmados por la Unión con ambas repúblicas en 1999 no se hacía referencia al conflicto directamente. De hecho la Unión se limitaba simplemente a respetar la integridad territorial de los dos nuevos países.

La situación comenzó a cambiar a partir del año 2003, año de lanzamiento de la Política Europea de Vecindad y en el que, como se ha afirmado anteriormente, la Estrategia Europea de Seguridad afirmaba que la Unión debía tomarse un interés mayor en los problemas del sur del Cáucaso¹¹⁴. Fue en 2003 también cuando la Unión nombró a un Representante Especial para el Cáucaso meridional entre cuyas funciones se encontraba el apoyo a la mediación de la OSCE en el conflicto de Nagorno-Karabaj¹¹⁵. Armenia y Azerbaiyán fueron incluidos en la Política Europea de Vecindad en 2004 a instancias del Parlamento Europeo y los Planes estratégicos de actuación para estos países fueron aprobados en 2006¹¹⁶. Como se ha observado, la redacción de estos planes, normalmente de carácter técnico y despolitizado, se vio notablemente influenciada por el conflicto de Nagorno-Karabaj, en relación con el cual tanto Azerbaiyán como, dentro de la UE, Chi-

112. DE WAAL, T., *The Black Garden: Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*, op. cit., p. 251 «No war, No peace» o VAN HOYE, E., «The OSCE in the Caucasus: Long-Standing Mediation for Long-Term Resolutions», op. cit.: «no peace no war».

113. Véase a este respecto, por ejemplo, FERNÁNDEZ SOLA, N., «Conflictos olvidados en el Cáucaso sur y el papel de la Unión Europea», en *Cáucaso Sur, Serie conflictos olvidados*, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pp. 52-53. Véase asimismo SHAPOVALOVA, N., «La Unión Europea en el Cáucaso Sur», op. cit., especialmente en pp. 76-83.

114. Véase sobre la confluencia de factores que llevó a la Unión a involucrarse más en los conflictos analizados en este trabajo (Adhesión de nuevos miembros, estrategia europea de seguridad y política europea de vecindad), entre otros WHITMAN, R. G. y WOLFF, S. (Eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective Context, Implementation and Impact*, Palgrave, Basingstoke, 2010, p. 20.

115. Acción Común de 7 de julio de 2003 (doc. 10547/03) por la que se designa al Sr. Heiki Talvitie Representante Especial de la UE para el Cáucaso meridional.

116. RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en el espacio postsoviético», op. cit., en p. 120.

pre presionaron para que se incluyera el respecto a la integridad territorial de Azerbaiyán como un principio fundamental del plan¹¹⁷. Por el contrario, el plan de acción aprobado respecto de Armenia hace referencia al principio de libre determinación de los pueblos en el marco de la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj, y no al de integridad territorial¹¹⁸.

Con base en lo anterior, la postura de la UE ha sido considerada como de neutralidad virtual, siendo la consecuencia de esta actitud que la UE sea percibida como un actor principalmente económico con escaso impacto político¹¹⁹. Además, desde el punto de vista de Azerbaiyán, la postura ambivalente de la UE respecto del respeto a la integridad territorial de este país, en contra de sus propias declaraciones y del apoyo que tanto Naciones Unidas como la OSCE han brindado a la integridad territorial de Azerbaiyán¹²⁰, contrasta con el apoyo sin fisuras que la UE ha mostrado a la integridad territorial de Georgia o Moldavia. Lo anterior, unido al precedente de Kosovo, y al apoyo de la mayoría de miembros de la UE a la secesión de la ex provincia Serbia, ha menoscabado el papel de la Unión como posible mediador. Además, el precedente de Kosovo parece haber influido en las élites de esta región separatista en el sentido de permanecer como Estado no reconocido, aliviando la presión que existía para buscar el reconocimiento de la comunidad internacional, y de esta forma manteniendo una posición más intransigente para la resolución del conflicto¹²¹. Como se ha observado, la solución pacífica a este

117. POPESCU, N., *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts*, op. cit., pp. 102-104. Véase EU/Azerbaijan Action Plan, Bruselas, 2006, e.g. p. 1 «The European Neighbourhood Policy of the European Union sets ambitious objectives based on mutual commitments of the EU and its Member States and Azerbaijan to common values, including the respect of and support for the sovereignty, territorial integrity and inviolability of internationally recognised borders of each other and compliance to international and European norms and principles as well as support for effective implementation of political, economic and institutional reforms».

118. EU/Armenia Action Plan, Bruselas, 2006, p. 16: «Increase political support to the OSCE Minsk Group conflict settlement efforts on the basis of international norms and principles, including the principle of self-determination of peoples».

119. GHAZARYAN, N. y HAKOBYAN, A., «Legal Approximation and Application of EU Law in Armenia and Azerbaijan», en VAN ELSUWEGE, P., y PETROV, R. (Eds.), *The Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, Routledge, Abingdon y New York, 2014, p. 212.

120. Véase a este respecto FABRY, M., *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 188-189. El autor hace referencia a las resoluciones más importantes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativas a Nagorno-Karabaj donde se incluye el respeto a la integridad territorial de Azerbaiyán (Resoluciones 822 [1993], 853 [1993], 874 [1993] y 884 [1993]).

121. Véase a este respecto CASPERSEN, N., «The South Caucasus after Kosovo: Renewed Independence Hopes?», *Europe-Asia studies*, vol. 65, n° 5, 2013, pp. 929-945, e.g., en p. 944: «One of the more unexpected consequences of Kosovo's recognition was that the separatists leaders in Karabakh gave up on recognition, at least for the time being, and instead put their faith in non-recognition as a permanent and sustainable status».

conflicto es hoy más lejana que antes de la declaración unilateral de independencia de Kosovo¹²².

El Consejo de la Unión decidió en 2007 profundizar en la integración económica y comercial con los países partícipes de la Política Europea de Vecindad a través de acuerdos de libre comercio que concluyeran con una zona de libre comercio. A este respecto, las negociaciones con Ucrania, que comenzaban en ese momento, servirían de modelo para el resto de acuerdos¹²³. De esta forma, las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Armenia en el marco de la Asociación Oriental comenzaron en 2010 y finalizaron exitosamente en julio de 2013¹²⁴. Sin embargo, poco después, en septiembre de ese año, Armenia anunció su decisión de adherirse a la Unión Aduanera con Rusia, Bielorrusia y Kazajistán. Adhesión que es incompatible con el Acuerdo de Asociación con la UE. En resumidas cuentas, Armenia eligió a Rusia. El motivo de este cambio repentino de Armenia podría obedecer, como se ha observado, a la necesidad de este país de garantizar su defensa frente al creciente poder económico y gasto militar de Azerbaiyán, siendo relevante a este respecto recordar que Armenia mantiene un Tratado que incluye una disposición de defensa colectiva con Rusia desde 1997 y permite la presencia de bases rusas en su territorio¹²⁵. No obstante, la relación con la UE no se ha roto sino que continúa en los términos de la Política Europea de Vecindad.

Por su parte, la Unión negocia con Azerbaiyán un Acuerdo de Asociación desde 2010 y ha alcanzado acuerdos en 2013 en materia de facilitación de visados y movilidad. No obstante, como reconoce el informe de 2013 sobre Azerbaiyán elaborado en el marco de la Política Europea de Vecindad, no hay progresos significativos en relación con el conflicto de Nagorno-Karabaj¹²⁶, en relación con el cual la UE continúa apoyando los esfuerzos mediadores de la OSCE, un papel bastante más modesto que el desempeñado en los conflictos de Georgia y Moldavia donde, entre otras iniciativas, ha enviado misiones civiles o equipos técnicos y participado directamente en la mediación. A este respecto, la Unión reconocía en 2011 que estaba preparada

122. *Id.*, p. 945.

123. *Ibid.* y Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) de los días 18 y 19 de junio de 2007, Informe de Presidencia, 18-19 junio 2007, p. 3.

124. El papel de la UE en esta región sigue por tanto, a grandes rasgos, las tres etapas identificadas por RUIZ GONZÁLEZ, y que se observan también en los dos conflictos previamente analizados, a saber, de 1992 a 2003 bajo nivel de implicación, 2004-2008 mayor implicación estuvo marcada por la puesta en marcha de la política europea de vecindad y, de 2009 a nuestros días la mayor ambición política se ha materializado en la creación de la Asociación Oriental. RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en el espacio postsoviético», *op. cit.*, en p. 115.

125. RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «El conflicto de Nagorno-Karabaj: ¿camino de una solución negociada?», *op. cit.*, pp. 7-8. A este respecto, con base en un acuerdo firmado en 2010 las tropas rusas estacionadas en Armenia hasta 2044 responderían a cualquier agresión procedente de Georgia o Azerbaiyán, conjuntamente con las fuerzas armenias.

126. ENP Country Progress Report 2013 – Azerbaijan, Bruselas, marzo de 2013.

para intensificar su implicación en negociaciones en las que aún no estaba (ni está) representada como, por ejemplo, «el Grupo de Minsk de la OSCE sobre el conflicto de Nagorno Karabaj»¹²⁷.

En suma, la UE se ha mostrado ambivalente ante el conflicto de Nagorno Karabaj. De un lado apoya la soberanía, independencia e integridad territorial de Azerbaiyán, donde se ubica la región separatista. De otro, la UE ha apoyado el principio de libre determinación de los pueblos en sus relaciones con Armenia, Estado que pretende anexionarse la región separatista. A este respecto, si bien el conflicto de Nagorno Karabaj surgió como un conflicto interno de la extinta Unión Soviética pronto se convirtió en un conflicto interestatal entre dos Estados con los que la UE desea mantener relaciones estables, particularmente desde 2003, lo que explicaría su defensa menos vehemente del principio de integridad territorial en este conflicto. La pretendida neutralidad de la UE ha permitido mantener relaciones económicas, comerciales y energéticas con ambos países, pero también ha restado credibilidad a la UE y ha contribuido a que su papel en la mediación haya sido significativamente más modesto que en los conflictos de Georgia y Moldavia. Además, el reconocimiento del principio de libre determinación de los pueblos en las relaciones con Armenia no ha sido suficiente para que este país aceptara el Acuerdo de Asociación que la Unión le había ofrecido, optando en el último momento por una unión aduanera con su aliado tradicional en el conflicto: Rusia.

IV. CONCLUSIONES

A la luz de las consideraciones anteriores, podemos concluir, en primer lugar, que la UE no ha apoyado formalmente la secesión de ninguno de los territorios separatistas analizados¹²⁸. Al contrario, la UE ha abogado por la vigencia del principio de integridad territorial de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Acta Final de Helsinki, con base en las fronteras internacionalmente reconocidas de los Estados surgidos de la disolución de la Unión Soviética en los que se ubican las regiones separatistas.

En segundo lugar, a la hora de defender su posición sobre las reivindicaciones de los distintos pueblos analizados a su libre determinación, la UE no parece dar demasiado peso a consideraciones estrictamente jurídicas, de consideración del Derecho internacional, sino que su posición, en uno u otro sentido, parece obedecer a criterios políticos. A este respecto, no figuran en los documentos revisados referencias a los criterios que exige el Derecho internacional para el ejercicio del derecho

127. Comisión Europea y Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante» [SEC (2011) 637 final] [SEC (2011) 638 final], p. 7.

128. La posición de la Unión se mantiene por tanto fiel a la que observó la profesora Sáenz de Santamaría hace ya algunos años respecto de estos «conflictos olvidados» SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. A., «La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional», *op. cit.*, p. 184.

de libre determinación de los pueblos no coloniales. De esta forma, no se menciona si las diferentes entidades secesionistas constituyen pueblos en el sentido del Derecho internacional¹²⁹, o si han sido discriminados o excluidos de la gestión de la *res pública*. Dicho de otra forma, no se examina si se les ha negado su derecho a la autodeterminación interna, derecho que no sería contrario al principio de integridad territorial como se ha expuesto o si, en opinión de la UE, lo anterior podría justificar una secesión por remedio al estilo de las de Kosovo o Bangladesh, lo que sí violentaría dicho principio, aunque con su silencio la Unión parece excluir esta posibilidad.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, el apoyo de la UE al principio de integridad territorial ha sido más claro en los conflictos de Moldavia y Georgia que en el de Nagorno-Karabaj, respecto del cual la UE ha pretendido mostrarse neutral al respetar, de un lado, la integridad territorial de Azerbaiyán y mencionar, de otro, el principio de libre determinación de los pueblos en sus relaciones con Armenia sin aclarar en este caso si este principio se limitaría a la autodeterminación interna o si podría incluir la autodeterminación externa (o independencia) de Azerbaiyán. Esta postura ambivalente ha provocado el enfriamiento de las relaciones con Azerbaiyán y no ha evitado el alejamiento de Armenia de la esfera de influencia de la Unión, como evidencia la elección de este país por la unión aduanera con Rusia, su aliado militar en el conflicto en detrimento de la asociación con la UE¹³⁰.

En cuarto lugar, el papel de la UE como mediador diplomático para la resolución de los conflictos analizados ha sido bastante modesto. La UE es observador en la mediación de la OSCE para la resolución del conflicto de Transnistria, y ni siquiera está presente directamente (si lo está Francia, que no desea ceder su puesto a la UE) en las negociaciones para la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj. Por el contrario, la UE pasó de apoyar la mediación de la OSCE en los conflictos de Georgia a liderarla tras la guerra de 2008. Sin embargo, desde entonces, la división interna entre los Estados miembros respecto de la política a seguir, el temor a empeorar las relaciones con Rusia, y la decisión de este país, y de otros después, de reconocer la independencia de Abjasia y Osetia del Sur ha enquistado la resolución definitiva de los conflictos de Georgia. Por último, es importante reconocer en este punto que las opciones de las que dispone la UE a este respecto son limitadas habida cuenta de que los tres conflictos abordados en este trabajo se ubican en zonas de prioridad estratégica para la Federación Rusa relacionadas con el control de los oleoductos y gasoductos entre el Mar Caspio y el Mar Negro.

En quinto lugar, el precedente de Kosovo ha complicado la resolución de los conflictos analizados y menoscabado la legitimidad de la UE como mediador. Tanto en Transnistria como en Abjasia, Osetia del Sur, Nagorno-Karabaj y Armenia se

129. Véase a este respecto TOMUSCHAT, C., «Secession and Self-determination» en KOHEN, M. (Ed.) *Secession –International Law Perspectives*, Cambridge, 2006, 23-45, especialmente pp. 23-26.

130. Sobre las relaciones militares Armenia-Rusia, que incluyen dos bases rusas en territorio armenio, véase GHAZARYAN, N., «The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations?», *op. cit.*, p. 228.

ha considerado el reconocimiento de la declaración unilateral de independencia de Kosovo por la mayoría de Estados miembros de la UE, así como el tratamiento por ésta del caso como *sui generis*, como un precedente aplicable a sus propios conflictos, particularmente después de la Opinión de la Corte Internacional de Justicia al respecto. Además, Rusia utilizó expresamente el caso de Kosovo como justificación del reconocimiento de Abjasia y Osetia del Sur como Estados independientes. Por otra parte, desde Azerbaiyán se ha acogido con mayor recelo la intervención de la UE en el conflicto después de comprobar que su implicación en el caso de Kosovo favoreció la independencia y posterior reconocimiento de la ex provincia serbia.

Por último, la intervención de la UE en los conflictos analizados se encuadraría entre el segundo y tercer modelo de intervención mencionados en la segunda sección de este trabajo, a saber, entre la apuesta decidida por una de las partes del conflicto en los casos de Moldavia y Georgia, apoyando en estos casos claramente a los gobiernos centrales de ambos países (incluyendo la adopción de sanciones contra los líderes secesionistas en el primer caso), y el tercer modelo de una forma más velada en el caso de Nagorno-Karabaj, donde en opinión de este autor la UE podría aceptar renuementemente, como única solución posible, la secesión y anexión a Armenia, siempre que ésta fuera pacífica, democrática y acordada de mutuo acuerdo entre las partes implicadas.