

Las Elecciones y la Política de Vecindad Europea en Armenia

Kimana Zulueta-Fülscher,
Investigadora
Programa de Democratización, FRIDE

Tras las elecciones presidenciales celebradas el 19 de febrero de 2008 en Armenia, se sucedieron multitudinarias manifestaciones, organizadas por la oposición, que acusaban al gobierno de fraude en el recuento de los votos. La violencia ocurrida el 1 de marzo, en la que murieron 10 personas, provocó que el presidente saliente, Robert Kocharian, declarara el Estado de emergencia. Tras éste, el aliado de Kocharian, el primer ministro Sergh Sarkisian, fue proclamado presidente. Pero a pesar de que Armenia se han convertido en un Estado socio dentro de la Política de Vecindad Europa (ENP, en sus siglas en inglés), la reacción de la UE a todas estas maquinaciones políticas ha sido débil. Este ensayo trata de profundizar en las deficiencias del compromiso a la democracia por parte de la UE con respecto a este socio, frecuentemente pasado por alto.

El camino incierto de las elecciones hacia la democracia

Las elecciones presidenciales han acabado siendo una muestra fehaciente de que el progreso en la democratización de un país no es un proceso evidente.¹ El relativo optimismo que se respiraba en la Unión por los progresos formales y legales cumplidos por Armenia de acuerdo con la "hoja de ruta" que marcaba la Política de Vecindad Europea en toda una serie de ámbitos,² se vio truncado por los sucesos acaecidos tanto antes, durante como sobre todo después de estas últimas elecciones. Ha quedado claro que en países en transición la inestabilidad resultante puede dar lugar a su vez a fuertes represiones o violencia, sólo relativamente contenida por las fuerzas de seguridad del Estado.³ Y sólo un mayor compromiso por los valores democráticos entre los gobiernos y las sociedades civiles implicadas puede llevar a una cierta mejora de esta situación.

Las elecciones parlamentarias, celebradas en mayo de 2007, fueron declaradas por la OSCE (Organización de Seguridad y Cooperación Europea) y por el Consejo de Europa como un progreso respecto a elecciones previas. Según decía el informe preliminar tras las elecciones, éstas habían sido celebradas en considerable acuerdo con los estándares internacionales.⁴ Esto supuso un golpe de efecto para el partido gubernamental y para el presidente del país cuya legitimidad se vio incrementada y apoyada. De todas formas, y es éste el caso de todas las repúblicas (presidenciales) ex soviéticas, el parlamento tiene siempre un poder limitado, comparado con

¹ Ver también "Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007: Progress Report Armenia", Bruselas, 3 de abril de 2008, SEC(2008)392

² Michael Emerson, Germana Noutcheva y Nicu Popescu, clasificaban a Armenia como uno de los Estados "voluntariosos", en contraposición a Estados "pasivos" como Azerbaiyán, Líbano o Egipto. Ver "European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus'", CEPS Policy Brief, No. 126, Marzo de 2007, p. 10

³ Ver las noticias publicadas en Eurasianet.org, desde el 20 de febrero hasta abril de 2008.

⁴ Ver "Armenian party of power wins parliamentary elections", en *Eurasia Daily Monitor*; Vol. 4, no. 96, 16 de mayo de 2007; y también ver: "Armenia back pro-presidential parties", en *The New York Times*, 20 de mayo de 2007. Además, ver el "Statement of preliminary findings and conclusions", 13 de mayo de 2007, en http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/24424_en.pdf.html.

el poder del presidente, (con lo cual el que las elecciones parlamentarias se celebren de manera relativamente “libre y justa” no es necesariamente señal de que las elecciones presidenciales vayan a ir por el mismo camino). La coacción, la amenaza e incluso el secuestro y apaleamiento de personas cercanas a la oposición, estuvo a la orden del día en las elecciones presidenciales.

En las elecciones de septiembre de 2007, no se esperaba ningún contrincante serio que pudiera hacerle sombra al por entonces primer ministro Sergh Sarkisian (que habría de suceder en su puesto al Presidente Robert Kocharian, ambos del Partido Republicano con mayoría en el Parlamento, que ya llevaba en su cargo los dos quinquenios que permite la Constitución armenia). En octubre de ese mismo año, sin embargo, se presentó como candidato el ex Presidente del gobierno armenio, Levon Ter Petrossian, quien había gobernado el país tras la independencia de la antigua URSS (1991), había liderado al país durante la guerra contra Azerbaiyán por el territorio de Nagorno Karabakh (1988-1994), y quien finalmente se vio obligado a dimitir en 1998 a causa de una fuerte crisis económica, y sobre todo por su voluntad de negociar el estatus de Nagorno Karabakh con Azerbaiyán, que le valió el apelativo de traidor.⁵ Este candidato, más pro-occidental que pro-ruso, parecía tener opciones reales de alzarse con la presidencia de Armenia en estos comicios. El resultado de las elecciones, legitimadas parcialmente por la OSCE y la UE en su informe preliminar, sin embargo, le daba un exiguo 20.5 por ciento, frente al 52.8 por ciento que recibía Sarkisian, y con el que el candidato gubernamental evitaba una segunda vuelta de las elecciones. En este primer informe la OSCE hacía notar que las elecciones habían seguido en su mayor parte los estándares de la OSCE y del Consejo de Europa, aunque, a pesar de los grandes esfuerzos por parte de la administración, todavía eran necesarias ciertas mejoras.⁶

Curioso fue que el parte postelectoral con los observadores tuviera lugar unos días después de la declaración oficial por parte de la ODIHR y de la UE. De hecho, muchas de las quejas expresadas por los observadores en esta reunión fueron posteriormente incluidas por la OSCE, a través de la ODIHR (Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos), en el Informe Postelectoral del 7 de marzo de 2008 y sobre todo en el Informe Final del 30 de Mayo de 2008. Éstas hacían referencia a toda una serie de defectos de procedimiento tanto en el recuento de los votos como en el mecanismo de quejas postelectorales que, de hecho, ponían en duda la legitimidad de dichos comicios.⁷ Sería deseable, quizás, que una vez celebradas las elecciones, la ODIHR y la UE esperaran a recoger cuantos datos fuera posible antes de hacer una declaración formal. Esto evitaría parcialmente la lectura política de la declaración por parte del gobierno y de la oposición del país en cuestión.

Las manifestaciones pacíficas,⁸ lideradas por Levon Ter Petrossian, que siguieron a dichas elecciones, se saldaron finalmente con el dramático balance de diez muertos, un agente de las fuerzas de seguridad y nueve civiles, precedido y seguido por detenciones masivas de seguidores y representantes de la oposición o de Ter Petrosian, e incluso la suspensión de sus cargos de muchos diplomáticos en el servicio exterior.⁹ El 1 de marzo, después de la erupción de esta violencia, se declaró el estado de emergencia hasta el 21 de marzo y se cerró informativamente el país. De manera que lo que podría haberse constituido en unas elecciones relativamente libres y justas, al modo de las últimas elecciones serbias, donde el candidato pro-europeo ganó los comicios, se convirtió en una sucesión al modo ruso entre presidente y primer ministro, queriendo únicamente mantener, sin demasiado éxito por cierto, las formas democráticas.

⁵ Ambos hombres formaron parte de la cúpula dirigente en Nagorno-Karabakh, hasta que entraron a formar parte del gobierno de Armenia. Ambos nacidos en NK, defienden y representan la posición dura con respecto a este territorio azerí poblado en su mayoría por armenios.

⁶ “Statement of Preliminary Findings and Conclusions on the 19 February 2008 Presidential Elections in Armenia”, en http://www.osce.org/documents/html/pdfhtml/29775_en.pdf.html.

⁷ “Post-election Interim Report on the 19 February 2008 Presidential Elections in Armenia”, en http://www.osce.org/documents/html/pdfhtml/30090_en.pdf.html. Ver también Informe Final en http://www.osce.org/documents/odihr/2008/05/31397_en.pdf

⁸ Caracterización hecha por el Parlamento Europeo en la Resolución del 13 de marzo de 2008, P6_TA-PROV(2008)0104.

⁹ Ver, Iskarian, Armine, “Democracy contested: Armenia’s fifth presidential elections?”, 4 de marzo de 2008, en www.opendemocracy.net.

La Política de Vecindad Europea y la Condicionalidad

Estas elecciones, como es evidente, deberían ser una nueva preocupación para Bruselas y su Política de Vecindad. Las quejas se siguen sucediendo, pues después del 1 de marzo y hasta la fecha en la que se escribe este artículo el Gobierno armenio sigue deteniendo y manteniendo bajo detención a opositores políticos que se manifestaron en su contra. La Unión Europea, a través del Parlamento Europeo y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, ha mostrado su preocupación ante estos hechos, y ha apelado a que las autoridades armenias dejen en libertad a los presos políticos que no han participado en acciones violentas, y a que gobierno y oposición se sienten en una mesa a negociar.¹⁰

Sin embargo, todos estos sucesos no están llevando a la Unión a un replanteamiento de la ayuda a este país. Tal y como fue comentado en la Comisión:¹¹ los Fondos de Desarrollo del Milenio, que Armenia recibe de los EEUU, están condicionados al cumplimiento de toda una serie de requisitos, mientras que los fondos de la UE se dirigen a alcanzar estos requisitos y, por lo tanto, no están condicionados a su previo cumplimiento.

En el informe anual sobre la implementación del Plan de Acción de la Política de Vecindad Europea (ENP, en sus siglas en inglés) de Armenia, publicado en abril de 2008 se distingue en primer lugar la implementación del Plan de Acción de la situación política y económica del país. Con esto se incide en que a pesar de que la situación pueda parecer mala, y las mejoras poco visibles, los progresos se siguen sucediendo. Se afirma que el progreso ha sido bueno en las áreas de reforma de la justicia, administración de las elecciones y la institución del defensor del pueblo, sin embargo se puntualiza seguidamente que aún se debe implementar la legislación adoptada y que en la cuestión de los derechos humanos hay aún espacio para mejoras. Si bien el informe supuestamente evalúa el progreso desde noviembre de 2006 hasta diciembre de 2007, parecería que aunque las elecciones parlamentarias fueron positivas, las elecciones presidenciales de febrero de 2008, acabaron con muchas de las esperanzas de la transición de Armenia hacia una democracia plena. Citando el informe: "las reformas llevaron a una mejora en la estructura legislativa en vista *inter alia* a la separación de poderes, la independencia del sistema judicial, el Defensor de los Derechos Humanos y la libertad de prensa". El desarrollo del periodo electoral demostró que la separación de poderes no es realmente tan fuerte como se muestra formalmente, pues el ejecutivo domina a los sistemas legislativo y judicial, y además la sociedad civil observa con desconfianza el funcionamiento del sistema judicial; la libertad de prensa se vio drásticamente recortada tanto en momentos previos a las elecciones, como sobre todo durante el Estado de emergencia que las sucedió. Asimismo, hay que tener en cuenta que a pesar de que el acceso a medios de comunicación diferentes a la televisión es posible, la televisión es el medio mayoritario, y ésta tiene una favorable predisposición para con el gobierno; y a pesar de los esfuerzos y el buen hacer del defensor de los derechos humanos prosiguen impunemente las detenciones de opositores políticos al régimen después de las elecciones.¹²

Según el informe del Open Society Institute (OSI) la condicionalidad de los Planes de Acción es débil. El informe hace mención a que los países deben cumplir los compromisos y acercarse a los estándares políticos y económicos occidentales, pero no da una línea de actuación concreta acerca de qué mejoras son necesarias y cómo van a ser alcanzadas. Así pues, no existen sanciones legales a causa de la no implementación de los compromisos contenidos en los Planes de Acción de la ENP. En esta situación, las consecuencias serían más bien políticas (con respecto a la relación en general) y/o financieras (con respecto a la ayuda provista para el área política determinada),

¹⁰ Ver, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo sobre Armenia del 13 de marzo de 2008, P6_TA-PROV(2008)0104, y también ver la "Declaración por parte del Presidente en nombre de la UE sobre la situación en Armenia tras el 1 de marzo, después de las elecciones presidenciales", 4 de marzo de 2008, http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/CFSP_Statements/March/0403MZZ_Armenia.html.

¹¹ Entrevista en la Comisión Europea, 18 de abril de 2008.

¹² Ver "Commission Staff Working Document: 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007', Progress Report Armenia, Bruselas, 3 de abril de 2008, SEC(2008)392.

aunque hasta el momento no se han visto sanciones de ningún tipo por parte de la Comisión o del Consejo de Europa. Por otra parte, los incentivos para las reformas son limitados en el caso de los países de la Vecindad Europea, pues los Planes de Acción carecen de la perspectiva a la adhesión. El precio a pagar por parte de los regímenes en caso de alineamiento total con el modelo de gobernanza de la UE puede parecer entonces caro con respecto a las ganancias.¹³ En este caso hay que tener en cuenta que Rusia se implica, Rusia los defiende, Rusia los representa y Rusia los mantiene. ¿Por qué cambiar el modelo?

Promoción europea de la democracia y de los derechos humanos

El Acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA) se concluyó en 1996 y entró en funcionamiento en 1999, y constituye la base legal de las relaciones entre Armenia y la UE.¹⁴ Esta asociación está basada en el respeto a la democracia, los principios de la ley internacional, los derechos humanos y los principios de la economía de mercado. En el Consejo de Asuntos Generales celebrado en febrero de 2001 la UE confirmó su voluntad de jugar un papel político más activo en la región del sur del Cáucaso y su intención de encontrar vías para apoyar los esfuerzos de prevención y resolución de conflictos en la región. En julio de 2003, el Embajador Heikki Talvitie fue nombrado por el Consejo de la UE como Representante Especial para el sur del Cáucaso,¹⁵ y ha sido sucedido en febrero de 2006 por Peter Semneby.

El “Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos” (EIDHR) promovió sus actividades apoyando a ONGs en Armenia desde 2003, con el objetivo de promover y proteger los derechos humanos y la democratización, además de la prevención y resolución de conflictos. Aunque teóricamente este Instrumento no depende de las relaciones bilaterales entre el gobierno armenio y la UE, sino que financia directamente a organizaciones de la sociedad civil armenia, algunos críticos enfatizan que en muchas ocasiones los programas y proyectos se auto-limitan o son extraoficialmente limitados directamente por el gobierno.

En junio de 2004, Armenia fue incluida en la Política Europea de Vecindad. Y el 14 de noviembre de 2006 se acordó el Plan de Acción con Armenia,¹⁶ que sirvió para establecer la agenda y los puntos de referencia para el progreso de las relaciones de la UE con Armenia (y también con Georgia y Azerbaiyán, con los cuales también se acordaron Planes de Acción), y para animar a los gobiernos a implementar reformas. En estos Planes de Acción se subraya la necesidad de democratización del sistema político armenio (sin hacer mención de las elecciones que se celebrarían a partir de la fecha del acuerdo), lo cual es importante, pues con anterioridad la UE ignoraba la manipulación de las elecciones en Armenia, la falta de libertad informativa, etc.¹⁷

El detalle desesperanzador es que ni los funcionarios gubernamentales, ni los diputados del parlamento, ni los miembros de la sociedad civil ni los medios conocen los detalles ni de la ENP ni de los Planes de Acción.¹⁸ Sería deseable que la UE lanzase una campaña de relaciones

¹³ Ver Emerson, M., Noutcheva, G., y Popescu, N., “European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed of an ‘ENP plus’”, en CEPS Policy Brief, No. 126, Marzo de 2007, p. 6.

¹⁴ Ver “Partnership and Cooperation Agreement, The European Union and the Republic of Armenia”, en http://64.233.183.104/search?q=cache:SOUzqBT8rpEJ:ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/pca_armenia.pdf+Partnership+and+Cooperation+Agreement+Armenia&hl=es&ct=cln&k&cd=1&gl=es&client=firefox-a.

¹⁵ Comisión staff working paper, Anexo 10, “European Neighbourhood Policy”, Informe de País: Armenia, [COM(2005) 72 final], Bruselas, 2.3.2005, SEC(2005) 285/3.

¹⁶ Ver “EU/Armenia Action Plan”, en http://www.armeniaforeignministry.com/perspectives/061114_armenia_enp_ap_final_en.pdf

¹⁷ Cabe mencionar, además, la disposición de las prioridades de los Planes de Acción de Armenia (8 prioridades) y Azerbaiyán. Mientras que la primera prioridad en el caso azerí es “contribuir al acuerdo pacífico del conflicto de Nagorno-Karabakh”, en el caso armenio es sólo la séptima prioridad, mientras que su primera prioridad es el “fortalecimiento de las estructuras democráticas, el estado de derecho, incluida la reforma judicial y la lucha contra el fraude y la corrupción”. Ver los Planes de Acción de la Política de Vecindad Europea de Armenia y de Azerbaiyán, en http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2

¹⁸ Ver Freizer, Sabine (Directora del proyecto sobre el Cáucaso, Internacional Crisis Group), “Responding to South Caucasus conflicts in the European neighbourhood”, Parlamento Europeo, Comité de Asuntos Exteriores, Vista sobre el Sur del Cáucaso, 22 de febrero de 2006.

públicas más agresiva y consistente con sus intereses en el país, y en la región, o bien se replanteara estos intereses en sí mismos. Por otra parte, parece existir en Armenia una fuerte divergencia entre la percepción gubernamental de la necesidad de tener buenas relaciones con la Unión Europea (UE) y la relativa indiferencia con la que la sociedad civil observa a la misma. Este hecho no es necesariamente negativo. La pregunta crucial es si de hecho Armenia se está acercando a la UE o, por el contrario, si los gestos de aproximación se constituyen en una retórica de la acción más dirigida a persuadir a la Unión que al cambio certero.

Ayuda a la democracia y a los derechos humanos

Existen tres instrumentos de la Unión Europea que sirven a la promoción de la democracia y de los derechos humanos. Estos son el Instrumento para la Política de Vecindad Europea (ENPI), el EIDHR (Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos) y el así llamado “Instrumento a favor de la Gobernanza” que, dentro de la Política de Vecindad Europea, proporciona un premio de 50 millones de euros anuales a la buena actuación en temas de democratización y derechos humanos a los países socios.¹⁹ Después de la represión gubernamental a las manifestaciones de la oposición tras las elecciones se decidió que Armenia no podría recibir este premio.

Los principales donantes en Armenia, además de la Comunidad Europea, son organismos como el Banco Mundial, el UNDP, USAID, EBRD, y algunos países de la UE como Francia, Alemania, Italia y Grecia.²⁰ En total, Armenia ha estado recibiendo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) los siguientes fondos:

Año	Cantidad en mill. de \$
2000	216
2001	198
2002	293
2003	249
2004	254
2005	193
2006	213

¹⁹ Es el instrumento llamado “governance facility”, por el que la Comisión Europea pretende destinar una cantidad total de € 300 millones, durante el periodo 2007-2013, a los socios que hayan hecho los progresos más significativos en la implementación de las prioridades de gobernanza de sus respectivos Planes de Acción de la PVE. Ver Barbé, E. y Johansson-Nogués, E., “The EU as a modest ‘force for good’: the European Neighbourhood Policy”, en *International Affairs*, No. 84:1, 2008, p. 87. También ver el discurso “Remarks on democracy promotion”, por Benita Ferrero-Waldner, en la Conferencia sobre “Promoción de la Democracia: la vía Europea”, Bruselas, 7 de diciembre de 2006. En 2007 Ucrania y Marruecos han sido los beneficiarios de esta ayuda.

²⁰ Ver “European Neighbourhood and partnership instrument”, Armenia, Country Strategy Paper, 2007-2013, p. 15

Como se puede ver en la siguiente tabla, la Ayuda Oficial al Desarrollo de la mayor parte de los Estados miembros de la UE (sumada Noruega) comparada con la AOD de los EEUU es siempre inferior, excepto para el año 2005.²¹

País donante	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Austria	0,29	0,58	1,57	2,3	3,06	3,38	1,73	0,36
Bélgica	..	..	..	..	..	0,13	0,29	0,95
Dinamarca	0,43	0,14	0,25	0,22	0,41	0,06	0,16	0,94
España	0,06	0,04	0,11	0,45	0,08	1,42	0,39	0,29
Finlandia	0,2	0,09	..	0,01	..	..	0,07	0,25
Francia	2,04	2,53	4,12	3,84	3,03	4	25,19	14,11
Alemania	6,86	8,92	16,8	19,94	13,92	18,72	29,98	16,65
Grecia	2,19	3,26	1,58	2,37	2,86	2	1,98	1,47
Irlanda	..	..	..	0,08	0,12	0,06	0,2	0,25
Italia	0,77	0,36	0,9	0,31	1,55	0,17	1,24	0,05
Holanda	5,23	4,7	7,86	7,18	9,91	9,22	11,64	8,49
Noruega	2,35	2,11	2,43	3,28	3,35	3,34	5,18	5,22
Suecia	0,29	0,71	0,86	1,05	1,61	2,32	1,57	2,32
Reino Unido	1,33	2,75	2,38	1,67	3,15	6,56	6,22	8,39
Total	22,04	26,19	38,86	42,7	43,05	51,38	85,84	59,74
Estados Unidos	47,9	103,06	77,95	114,3	74,19	73,14	53,26	64,88

Las cantidades donadas por los países miembros de la Unión Europea en temas de promoción de la democracia, buen gobierno y derechos humanos es más difícil de establecer y cuantificar. Por ejemplo, en 2006 Suecia gastó en Armenia (AOD más otros gastos) 490.152 € en esta línea presupuestaria de un total de 1.792.117 €, mientras que en el caso de Georgia fueron 3.356.318 € de un total de 7.369.522 €, y en el caso azerí 214.490 € de un total de 453.558 €. El caso alemán es de los pocos en los que la partida dedicada a la promoción de la democracia y al fortalecimiento de la sociedad civil en Armenia (€ 6.5 millones en 2005, y € 4 millones en 2006) supera tanto a la de Azerbaiyán (€ 1.8 millones en 2005, y € 1.7 millones en 2006) como, más sorprendente aún, a la de Georgia (€ 2.7 millones en 2005, y € 1.8 millones en 2006). En el año 2007, sin embargo, Armenia ya no aparece en esta partida presupuestaria.

El apoyo financiero por parte de la UE a Armenia parte principalmente del Instrumento Político de Vecindad Europea adoptado a finales de 2006 (ENPI),²² que reemplaza desde 2007 a los programas MEDA y TACIS,²³ una vez que los presupuestos para sus proyectos vayan acabándose progresivamente. Para el periodo 2007-2010 la ayuda de la ENPI es de 92 millones de € para Azerbaiyán, 98,4 mill. € para Armenia, y 120 mill. € para Georgia. En el caso de Armenia, las áreas en las que se centra esta ayuda bilateral son el apoyo al fortalecimiento de las estructuras democráticas, el buen gobierno (29,52 mill. €), la reforma regulativa para la construcción de la capacidad administrativa (29,52 mill. €), y los esfuerzos para la reducción de la pobreza

²¹ Datos extraídos de la página de estadísticas de la OCDE, en millones de \$, <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?usercontext=sourceoecd>.

²² "Europe's neighbourhood policy: a first step towards Armenia's European integration?", www.insideeurope.org. Ver también <http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/Armenia>

²³ El programa TACIS es el de Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes, http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/tacis/index.htm, y el MEDA hace referencia a un Instrumento Financiero para la Implementación de la Asociación Euro-Mediterránea, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/meda.htm.

(39,36 mill. €).²⁴ La estrategia país de este instrumento cubre el periodo desde 2007 hasta 2013. Además de estas ayudas, Armenia también se verá beneficiada por programas regionales y transfronterizos del ENPI y por el Programa del Mar Negro (CBC).²⁵

Otros programas de la Unión Europea de ayuda a Armenia son los indicados en la siguiente tabla:

Programa de la CE	Cantidad prevista en €
TACIS 2002-2009	65,764,764
TACIS-REG 2002-2010	20,698,000
ENP 2007-2010	98,400,000
FOOD SEC 2002-2007	33,086,000
NGO co-financing 2004-2009	23,850,45
EIDHR 2004-2009	2,561,438

Entre 1991 y 2004 la Comunidad Europea destinó más de 1.2 billones de € de ayuda a los tres países del sur de Cáucaso, aproximadamente 400 millones para cada uno.²⁶ Los programas Twinning²⁷ y TAIEX²⁸ que contribuyen en particular a las áreas de reforma regulativa y construcción de capacidad administrativa, también ayudan a la ENP. Y además de esto Armenia también está sujeta a los programas regionales que la UE implementa en el Sur del Cáucaso. Sin embargo, no recibe fondos ni del Instrumento para la Estabilidad, que pudiera estar dirigido al conflicto de Nagorno-Karabakh, ni del Instrumento para Ayuda Humanitaria, que sólo está dirigido a situaciones de emergencia puntuales.

El EIDHR se diferencia de otros donantes de fondos, principalmente, en que las donaciones se entregan a organizaciones no gubernamentales y organizaciones de sociedad civil que protegen/promueven los derechos humanos y la democracia sobre el terreno, y para las que no tiene que existir consentimiento o implicación de las autoridades del país en el que se interviene. El EIDHR es un instrumento complementario a programas llevados a cabo con los gobiernos, como pueden ser el programa CARDS, TACIS, MEDA, ALA, EDF, etc.²⁹ Este programa no es parte de la ENP, sino que trabaja independientemente, bajo la égida de la Comisión. El EIDHR donó un total de 500.000 € a Armenia para micro-proyectos en el periodo 2001-2004, mientras que a Georgia le dio en el mismo periodo 1.935.000 €. El total de fondos de EIDHR para los años 2005-2006 en Armenia fue de 1.557.299 €, de los que 1.091.006 € fueron dedicados exclusivamente a la promoción de los derechos humanos y la democracia de un total de 207 millones de € para los años 2005-2006. El presupuesto total para el periodo 2007-2013 es de 1,104 billones de €. Desde 2000-2006 “Europa del Este y el Sur del Cáucaso” recibió del EIDHR 47.842.180 € en total. EIDHR e ENPI tienen la capacidad de constituirse, o no, en ayudas complementarias.

²⁴ Ver “European Neighbourhood and partnership instrument”, Armenia, National Indicative Programme 2007-2010, p. 4.

²⁵ Ver “European Neighbourhood and partnership instrument”, Armenia, Country Strategy Paper, 2007-2013, p. 4.

²⁶ Troika visit to South Caucasus 4-6 February: Ferrero-Waldner to open full-fledged EC Delegation in Armenia and Azerbaijan”, IP/08/172, 1 de febrero de 2008.

²⁷ Twinning es un instrumento de la “caja de herramientas de la ampliación”, que permite enviar funcionarios desde las administraciones de los Estados miembros de la UE (centrales o regionales) para trabajar juntos con sus contrapartes en la administración de un país socio y en la implementación del *acquis communautaire* en un sector particular.

²⁸ TAIEX es un instrumento que sirve para proveer asesoría política y legal en el contexto del acercamiento legislativo al *acquis communautaire*, usualmente mandando un experto de un estado miembro de la UE para ayudar en un ministerio o gobierno local en un país socio con una tarea específica de reforma.

²⁹ European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR), Programming for 2005 and 2006, p. 5.

Factores importantes en la situación de Armenia

A pesar de los posibles esfuerzos por llevar al país a una democracia plena, Armenia vive una situación geoestratégica muy compleja. Los dos factores principales que afectan su democratización son: su dependencia/relación con Rusia y el conflicto “congelado” de Nagorno-Karabakh (NK). Ambos factores están interrelacionados. Su política exterior basada en la “complementariedad multi-direccional” puede ser un impedimento adicional, pues el estancamiento en la resolución del conflicto de NK le impide además la cooperación regional en el área del sur del Cáucaso. La situación se vuelve complicada al querer mantener buenas relaciones tanto con Rusia, como con EEUU y con Irán. A pesar de que EEUU es el mayor donante en donaciones per capita, su ayuda se podría ver menguada por las relaciones de Armenia con Irán, e incluso por apartarse políticamente de la vía “occidental” a favor de la “rusa”, como parece ser el caso después de las elecciones presidenciales.³⁰

Tras la guerra por NK, un territorio mayoritariamente poblado por armenios situado en territorio azerí, fueron cerradas las dos fronteras a Armenia, al este hacia Azerbaiyán y al oeste hacia Turquía, quedándole a Armenia únicamente la pequeña frontera al sur con Irán, y la frontera norte con Georgia, su único paso terrestre hacia Rusia. Las malas relaciones de Rusia con Georgia, el control ruso de los pocos recursos energéticos armenios, y la falta de voluntad por parte de Rusia de resolver el conflicto de NK (para impedir un desarrollo regional que pudiera contravenirle), no hacen más que prolongar esta situación insostenible.

Armenia ocupa dicho territorio y los territorios aledaños que separan su territorio nacional de NK. La democratización constituye una meta para unos y una excusa para otros de que la “paz frágil” entre Armenia y Azerbaiyán no se resuelva definitivamente. La UE podría tener un papel crucial en la resolución de este conflicto, pero tendría que implicarse más seriamente y a más largo plazo en una región tan convulsa como es el sur del Cáucaso. Asimismo, tendría que involucrarse a fondo en un conflicto geoestratégico con Rusia. La cuestión crucial es si existe el suficiente interés por parte de la UE en esta región, o si la UE cree que puede concentrarse en Azerbaiyán y en Georgia, y dejarle a Rusia Armenia y el irresoluto conflicto de NK. A largo plazo ésta no es una opción, entre otras cosas porque Azerbaiyán se está rearmando rápidamente, gracias a los ingresos de la exportación de energía, mientras que Armenia lo hace mucho más lentamente. Otra guerra entre ambos países podría dar al traste con una de las salidas a la política energética europea.³¹

La UE, tanto como Rusia, necesita estabilidad en la región. Sin embargo, la Unión Europea, a parte de apoyar, sin fisuras, el Grupo Minsk,³² no se está implicando mayormente en este conflicto para buscar una solución. Quizás se pudiera pensar en un apoyo menos directo a las autoridades de Nagorno-Karabakh y más decidido hacia la sociedad civil de este territorio.³³ Sería deseable, también, invertir en proyectos nacionales y sobre todo regionales, que impliquen a ambos países, con una profunda reestructuración y operacionalización del “comercio libre” entre la UE y los actores de la región. Junto a estos proyectos de cooperación financiera, habría que tratar de evitar el posible recelo azerí para impulsar proyectos de desarrollo de la región, sobre todo en NK, y quizás incluso enviar una fuerza multinacional (incluyendo a Rusia) que observe y lidere su transición. Esto último ya había sido acordado en el último intento de

³⁰ Blagov, Sergei, “Armenia seeks stronger ties with Russia”, Eurasia Insight, 27 de marzo de 2008, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav032708a.shtml>.

³¹ Sobre el peligro del rearme de Azerbaiyán, relacionado a su producción de gas natural y de petróleo, ver el informe del Internacional Crisis Group, No. 187, del 14 de noviembre de 2007, titulado “Nagorno-Karabakh: risking war”, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5157&l=1>.

³² Grupo creado por la OSCE en 1992 para negociar la paz entre Armenia y Azerbaiyán en relación al conflicto de Nagorno-Karabakh. El grupo es co-presidido por Francia, EE.UU. y Rusia.

³³ Según Tigran Mkrtchyan, director ejecutivo del Grupo de Investigación Política Armenia (AIPRG), la resolución del conflicto de NK pasa por la democratización de este territorio. La ampliación de la ayuda a Armenia y a Azerbaiyán a NK podría tener un significado político a corto plazo, pero podría ser realmente parte de la solución a largo plazo. De momento, sin embargo, parece que las políticas se dirigen hacia los estados reconocidos de la zona: Azerbaiyán, Armenia y Georgia, y no a sus provincias de facto independientes. Ver Mkrtchyan, Tigran, “Democratization

resolución del conflicto. Pero sobre todo, y por último, sería deseable comenzar un debate serio sobre las opciones de resolución del conflicto: a) apoyar a un gobierno, también apoyado por Rusia, lo que dificulta aparentemente la resolución; b) apoyar a un gobierno pro-occidental, con la consiguiente alienación de Rusia. La primera opción es la de la cooperación con Rusia, y la segunda es la de la cooperación con Armenia, por así decir, pero no necesariamente con Rusia.

Si la UE considera la paz y la estabilidad en el Cáucaso como un interés real para su seguridad debería implicarse bastante más, incrementando el componente de prevención de conflictos en los Planes de Acción. Debe además implicarse más con el grupo Minsk, y apoyar su mandato e incrementarlo.³⁴ El establecimiento de la Política de Vecindad indica presuntamente el interés mutuo en compartir un área de estabilidad, seguridad y bienestar, y así es mencionado en la Estrategia de Seguridad Europea. Sin embargo, ¿existe una disposición real por parte de la UE a enfrentarse a Rusia por Armenia y por la resolución de NK, aún a pesar de contravenir su propia política de cooperación con el gigante energético? ¿Entiende la UE que la resolución del conflicto de NK favorecería una política regional real, posibilitaría una cierta ruptura de lazos con Rusia y favorecería la democratización de los tres Estados del sur del Cáucaso?

Conclusión

Parecen existir ciertas razones macro, o geoestratégicas, de por qué la Unión Europea no se muestra más tajante con respecto al tambaleante proceso democrático en Armenia.

Primero, debemos suponer que el gobierno armenio sabe exactamente cuál es el camino hacia la democracia, como demuestran todas las mejoras formales realizadas hasta la fecha. Sin embargo, la falta de incentivos por parte de la UE se une a una difícil situación geoestratégica y a su casi total dependencia (o amistad, según se mire) de Rusia, tanto económica como política. Rusia ha sido siempre la garantía de seguridad para la existencia de Armenia.

Segundo, la dependencia política de Rusia se refleja, inconfundiblemente, en su apoyo total al actual gobierno armenio. Si tenemos en cuenta el carácter duro del gobierno armenio con respecto a NK, y la falta de voluntad por parte del Kremlin de resolver el conflicto, a pesar de formar parte del grupo Minsk, tenemos ya las dos caras de la moneda. Hay dos razones por las que Rusia no querría resolver dicho conflicto: la posible alianza regional y la consiguiente pérdida de su último bastión en el sur del Cáucaso. Para el gobierno armenio podría significar su pérdida de poder relativa y quizás sólo momentánea.

Desde la perspectiva europea, en esta región tan convulsa del planeta, Armenia es un país pequeño y montañoso sin a penas recursos energéticos que le pudieran valer de moneda de cambio frente a una Europa con intereses obvios hacia su seguridad energética. A pesar de que sería una vía más barata de tránsito de dichos recursos, el precio que habría que pagar, por el posible malestar en Azerbaiyán, Rusia e incluso Georgia -que perdería su papel protagonista frente a occidente- no lo convierte en una opción viable. Por lo tanto, la elección de ruta energética parecería estar descartada. El fin de democratizar Armenia, si no es por motivo propio, no parece ser demasiado rentable.

Pero, además de todo esto, si nos fijamos en el total de la ayuda al desarrollo de los Estados miembros de la UE y la comparamos con la AOD dedicada a Armenia por parte de los EEUU podemos ver la relativa importancia con respecto a los donantes. De todas formas, los Estados miembros pueden excusar su bajo compromiso en que es la UE la que lleva el mayor peso

³⁴ Ver Freizer, Sabine (Directora del proyecto sobre el Cáucaso, Internacional Crisis Group), "Responding to South Caucasus conflicts in the European neighbourhood", Parlamento Europeo, Comité de Asuntos Exteriores, Vista sobre el Sur del Cáucaso, 22 de febrero de 2006.

de la cooperación bilateral con la región del sur del Cáucaso y con Armenia, en particular, a través de toda una serie de instrumentos políticos y financieros. Pero, por otra parte, en la ayuda específica por parte de la UE, relacionada de manera más o menos directa a la ENP, ésta tiene una orientación sólo relativa a la promoción de la democracia, pues no está realmente condicionada a la misma (como se ha visto), y el incentivo a la democracia es manifiestamente débil.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org