

## Uno de los problemas derivados de las nuevas fronteras europeas: Kaliningrado\*

---

Soledad Torrecuadrada García-Lozano

### 1. Introducción

El espacio geográfico ocupado por la Unión Europea (UE) es un único mercado en el que ciudadanos, mercancías, servicios y capitales circulan libremente. Con ser cierta esta afirmación, no es predicable en los mismos términos de todos los nacionales comunitarios, dado que los procedentes de los diez nuevos Estados miembros están sometidos aún a unos regímenes transitorios<sup>1</sup> limitadores de su participación en estas libertades.<sup>2</sup>

---

\* Este artículo se ha realizado gracias al proyecto de investigación del Ministerio español de Educación, «La Acción Exterior de la UE» (BJU 2001-0190).

<sup>1</sup> Sobre los regímenes transitorios, véase SLOSARCIK, I. «Períodos transitorios para nuevos países miembros ¿enfermedades infantiles o pertenencia a una segunda categoría de la Unión?». En *Lamusa digital*. Recuperado de <[http://www.uclm.es/lamusa/ver\\_articulo.asp?articulo=60&lengua=es](http://www.uclm.es/lamusa/ver_articulo.asp?articulo=60&lengua=es)> el 23 de marzo de 2005.

<sup>2</sup> Véase el acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los tratados en los que se fundamenta la Unión, así como los anexos en *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)*, n.º L 236, del 23 de septiembre de 2003.

Por su parte, el Tratado de Ámsterdam, de 1997, establecía como uno de los objetivos de la UE la implantación en su territorio de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia,<sup>3</sup> en el que emergen con subrayada importancia las fronteras exteriores de la UE y su control.<sup>4</sup> Así, de acuerdo con la «Estrategia europea de seguridad»,<sup>5</sup> los factores que pueden hacer peligrar esa seguridad provienen fundamentalmente del exterior, como el terrorismo o la delincuencia transnacionales. En toda esta construcción, una vez consumada la ampliación, surge un problema: Kaliningrado, enclave ruso en el territorio comunitario que supone la existencia actual de fronteras exteriores al interior de la UE.<sup>6</sup>

La historia ha querido que la hasta 1945 prusiana Königsberg —soviética desde el final de la Segunda Guerra Mundial—<sup>7</sup> se encuentre hoy rodeada por dos Estados que recientemente han adquirido el estatuto de Estados miembros de la UE: Polonia y Lituania. A la situación geográfica del enclave hay que añadir el problema derivado de la construcción europea, así como las dificultades y controles que, a priori, pueden plantearse para la comunicación entre Kaliningrado y el resto del territorio ruso, tanto en lo referido a la circulación de personas como de bienes, servicios y capitales.

El estudio que se formula en las páginas siguientes se encuentra dividido en dos partes. La primera está dedicada al conocimiento del mercado único europeo (significado,

<sup>3</sup> El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) contiene la siguiente redacción: «La Unión tendrá los siguientes objetivos: [...] mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia».

<sup>4</sup> De hecho, el mismo artículo 2 del TUE también se refiere en uno de sus apartados a los límites exteriores de la UE, al afirmar que uno de sus objetivos será también la «creación de un espacio sin fronteras interiores», eso sí, como un medio para conseguir el «progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible».

<sup>5</sup> La «Estrategia europea de seguridad» se hizo pública el 12 de diciembre de 2003. En sus 14 páginas se subraya la importancia de la seguridad (tanto física como económica; por lo tanto, no solo militar) para el desarrollo, el progreso y la convivencia. Se le conoce también como «Documento Solana», puesto que su autor fue el español Javier Solana, secretario general del Consejo de la Unión Europea, y alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común.

<sup>6</sup> No es la primera vez que esto ocurre, ya que con la anterior ampliación teníamos el caso suizo, es decir, el de un Estado no miembro rodeado de otros que sí lo son (las particularidades de este supuesto se resolvieron por medio del Acuerdo sobre la Libre Circulación de Personas entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y la Confederación Suiza, por Otra. Véase *Diario oficial de la Comunidad Europea (DOCE)*, n.º L 114, del 30 de abril de 2002, p. 6 y ss.). Sin embargo, la novedad que plantea Kaliningrado es que es un enclave y no un Estado separado del resto del territorio nacional por un Estado miembro, cuyo espacio ha de atravesar para comunicarse con Rusia si se desplaza uno por carretera o ferrocarril.

<sup>7</sup> Los Caballeros Teutónicos fundaron Königsberg en 1255, y perteneció a Alemania hasta la Segunda Guerra Mundial. Como parte de las reparaciones de guerra, y en virtud de los Acuerdos de Postdam, del 2 de agosto de 1945, fue cedida a la Unión Soviética. Al año siguiente se le nombró Kaliningrado, en honor al recién fallecido Mijail Kalinin.

contenido y límites). Es necesario contextualizar jurídicamente la situación de Kaliningrado para poder extraer las consecuencias del escenario actual. Una vez visto lo anterior hemos de enmarcar los problemas que plantea el enclave para la UE en los perfiles que le son propios, las relaciones de vecindad y, concretamente, las establecidas con la Federación Rusa. No puede extrañarnos, por ello, que las soluciones al efecto se hayan instrumentalizado en el acuerdo entre la UE y Rusia. Terminaremos con un breve apartado dedicado a conclusiones.

## 2. El contexto normativo de las libertades comunitarias

El objetivo más importante de la Comunidad Económica Europea —desde 1992, Comunidad Europea (CE)— era la creación de un mercado común, por lo que hemos de afirmar con M. López Escudero que la consecución de este es el mayor logro de la CE.<sup>8</sup> Ese mercado —interior<sup>9</sup> o común, nociones que, aunque conceptualmente diversas, utiliza el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) de forma indistinta— se convierte, así, en el punto del que debemos partir para entender los problemas que derivan de la situación de Kaliningrado.

El territorio comunitario se caracteriza por ser un espacio sin fronteras interiores en el que los factores productivos (personas,<sup>10</sup> mercancías, servicios y capitales) disfrutan de

---

<sup>8</sup> Véase LÓPEZ ESCUDERO, M. «El mercado interior: cuestiones generales». En M. López Escudero y J. Martín y Pérez de Nanclares (coords.). *Derecho comunitario material*. Madrid: McGraw-Hill, 2000, p. 29.

<sup>9</sup> El concepto de *mercado interior* se introduce por el Acta Única Europea, y se encuentra definido en el actual artículo 14.2 del TCE.

<sup>10</sup> La idea de favorecer los desplazamientos de los nacionales europeos por el continente partió del Consejo de Europa, en cuyo seno, el 11 de diciembre de 1953, se adoptó la convención europea relativa a la equivalencia de diplomas que dan acceso a los establecimientos universitarios, con el objeto, según su preámbulo, de que la juventud europea pueda libremente acceder a los recursos intelectuales de los Estados miembros de esta organización internacional. También el 13 de diciembre de 1955 se celebró la Convención Europea de Establecimiento, por la que las partes se comprometían a facilitar la entrada a su territorio a los nacionales de los demás Estados partes para una estancia temporal, y les permitían, asimismo, circular libremente y realizar actividades lucrativas en régimen de igualdad con los nacionales del Estado en cuestión. El 13 de diciembre de 1957 —el año en el que se adoptaron los Tratados constitutivos de la CEEA y la CEE—, se adopta el Acuerdo Europeo sobre el Régimen de la Circulación de Personas entre los Países Miembros del Consejo de Europa, en el que se indica la documentación de la que han de ir provistos los nacionales de las partes contratantes cuando se desplacen al territorio de las restantes. El 14 de diciembre de 1959 se firmaba una convención europea sobre el reconocimiento académico de calificaciones universitarias. Las partes originarias de las Comunidades Europeas también lo fueron en estos textos, salvo en los dos mencionados en último lugar; en el de 1957, Holanda se hizo parte solo dos años después de su adopción y en el de 1959, fue Alemania quien se retrasó cuatro años. A pesar de la realización de la libre circulación de personas, en el ámbito

la libre circulación. El funcionamiento de este espacio pretende ser el de un mercado nacional presidido por las normas que regulan la libre competencia. Por otra parte, de la existencia de este mercado único se han derivado importantes beneficios que van desde la creación de puestos de trabajo<sup>11</sup> a la reducción de los precios en algunos sectores.<sup>12</sup> En consecuencia, el mercado único es el punto de partida del estudio de las libertades comunitarias, dado que la existencia de aquel presupone el logro de estas últimas, como establece el artículo 14.2 del TCE.<sup>13</sup>

## 2.1. La libre circulación de ciudadanos comunitarios

Una de las conquistas de la libre circulación de personas<sup>14</sup> es su contenido material,<sup>15</sup> ya que adopta como punto de partida el derecho de los nacionales comunitarios a entrar en

---

comunitario no ha dejado de adoptarse, en el seno del Consejo de Europa, acuerdos tendentes a facilitar el ejercicio de esta libertad entre los Estados miembros de esta última organización. Es el caso de la convención europea relativa al estatuto jurídico del trabajador migrante, del 24 de noviembre de 1977; la convención sobre la equivalencia general de los periodos de estudios universitarios, del 6 de noviembre de 1990; o aquella sobre el reconocimiento de las calificaciones relativas a la enseñanza superior en la región europea, del 11 de abril de 1997. El contenido de estas convenciones puede verse en <<http://www.coe.int>>.

<sup>11</sup> El mercado único «[...] ha creado 2,5 millones de nuevos puestos de trabajo desde 1993». Por otra parte, la «[...] eliminación de las restricciones nacionales ha permitido a más de 15 millones de europeos dirigirse a otro país de la UE para trabajar o disfrutar de su jubilación». Véase <<http://www.europa.eu.int>>.

<sup>12</sup> En concreto, se ha reducido en 41 por ciento el precio de «[...] los billetes promocionales de avión en Europa entre 1992 y 2000» o en «[...] un 50% el precio de las llamadas telefónicas nacionales desde 1998». Véase <<http://www.europa.eu.int>>.

<sup>13</sup> Recordemos que el precepto indicado establece: «El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado».

<sup>14</sup> Sobre la libre circulación de personas véanse en español JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Unión Europea*. Madrid: Civitas, 1994; LIROLA DELGADO, M. I. *Libre circulación de personas y Unión Europea*. Madrid: Civitas 1994, DEL VALLE GÁLVEZ A. «La libre circulación de trabajadores». En M. López Escudero y J. Martín y Pérez de Nanclares. Ob. cit., p. 95 y ss. En concreto, sobre la evolución producida como consecuencia del Tratado de Ámsterdam en este ámbito material, véase, entre otros, DEL VALLE GÁLVEZ, A. «La refundación de la libre circulación de personas, Tercer Pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia», así como BLÁZQUEZ PEINADO, M. D. «Los derechos de ciudadanía y otros derechos reconocidos a los ciudadanos de la Unión: de Maastricht a Amsterdam», ambos en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 3, 1998, pp. 41 y ss., y 261 y ss., respectivamente.

<sup>15</sup> La incorporación de la libre circulación de personas (que no de trabajadores) no se introduce en el TCE hasta el Tratado de Maastricht con el artículo 8.A —actual artículo 18 del TCE—, que proclama el derecho de todos los ciudadanos de la Unión a «[...] circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y las disposiciones adoptadas para su aplicación».

el territorio de un Estado miembro distinto del de su nacionalidad para acceder a una actividad laboral tanto por cuenta ajena (libre circulación de trabajadores) como propia (libertad de establecimiento y libre prestación de servicios). Para ello tan solo se requiere un documento de identidad o pasaporte válido en el momento de su presentación.<sup>16</sup> Los nacionales comunitarios tienen también derecho de residencia en otro Estado miembro mientras se mantienen económicamente activos, y una vez que han concluido el ejercicio de sus actividades profesionales, a permanecer en el lugar en el que han vivido hasta entonces.<sup>17</sup>

Inicialmente se concibió tan solo para permitir los desplazamientos de mano de obra en el contexto de las relaciones laborales asalariadas.<sup>18</sup> Aunque el artículo 39.1 del TCE parece referirse a todos los trabajadores en la UE, independientemente de su nacionalidad, los redactores del TCE consideraron como únicos beneficiarios de esta libertad a los

<sup>16</sup> El artículo 39.3 del TCE perfila el alcance material de esta libertad, que supone la posibilidad de que un nacional comunitario se desplace al territorio de otros Estados miembros distinto con los siguientes propósitos: «[...] a) de responder a ofertas efectivas de trabajo; b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros; c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales; d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión». El mismo artículo 39 indica un límite —también de carácter material— al acceso a un puesto de trabajo, dado que en su apartado cuarto afirma que «Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública». El TJCE, en su jurisprudencia, ha concretado tanto el contenido como los límites de la *administración pública*. Véanse al respecto, entre otros, MILLÁN MORO, L. «Algunas limitaciones a la libre circulación de personas en el Tratado CEE». *Gaceta Jurídica*, D-9, 1988, pp. 146 y ss.; y MARTIN, D. «Réflexions sur le champ d'application material de l'article 48 du traité CE». *Cahiers du Droit Communautaire*, 1993, p. 555 y ss.

<sup>17</sup> Ello de acuerdo con lo establecido en el reglamento n.º 1251/70 de la Comisión, del 29 de junio de 1970, sobre el derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo. Véase *DOCE*, n.º L 142, del 30 de junio de 1970.

<sup>18</sup> El artículo 39 del TCE establece en su apartado primero: «Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad». El concepto de *trabajador* se ha visto concretado por el TJCE, que en su jurisprudencia ha adelantado que se trata de un concepto con «alcance comunitario» (véase la sentencia del TJCE del 19 de marzo de 1964, en el asunto *Unger*, 75/63) o que «[...] la característica esencial de la relación laboral es la circunstancia de que una persona realiza, durante un cierto tiempo, a favor de otra y bajo la dirección de ésta, ciertas prestaciones, por las cuales percibe una remuneración» (véase la sentencia del TJCE del 3 de julio de 1986, en el asunto *Lawrie-Blum*, 66/85). Para estos efectos, el tribunal ha caracterizado como actividades laborales algunas no consideradas de esta forma por las jurisdicciones especializadas de los Estados miembros; es el caso, por ejemplo, de los jugadores profesionales de fútbol (véase la sentencia del TJCE del 14 de julio de 1976, en el asunto *Dona*, 13/76, y casi veinte años después confirmada con la controvertida la sentencia del TJCE del 15 de diciembre de 1995, en el asunto *Bosman*, C-415/93) o los profesores que realizan prácticas remuneradas (sentencia del TJCE del 3 de julio de 1986, en el asunto *Lawrie-Blum*, 66/85), por citar algunas.

nacionales de los Estados miembros,<sup>19</sup> como ha precisado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en su jurisprudencia.<sup>20</sup> Por tanto, todos los nacionales de los Estados miembros, y solo ellos, son titulares de la libre circulación de personas independientemente de que el Estado de su nacionalidad y/o residencia cuente con el estatuto de parte en los Acuerdos de Schengen.

El TCE (artículo 43 y ss.) también regula la libertad de establecimiento, concepto que ha definido el TJCE en su jurisprudencia,<sup>21</sup> al entender que el concepto de establecimiento «[...] implica el ejercicio efectivo de una actividad económica por medio de una instalación permanente en otro Estado miembro por una duración indeterminada»<sup>22</sup> con carácter permanente o, cuando menos «sin una limitación temporal previsible».<sup>23</sup> Igual que en el caso anterior, solo los nacionales comunitarios son titulares de este derecho.

La libre prestación de servicios (artículo 49 y ss.) encuentra una estrecha relación con lo anterior, dado que el TCE (artículo 55), en lugar de indicar los límites a los que se encuentra sometida, contiene un reenvío a las disposiciones que perfilan el establecimiento (y en concreto a los artículos 45-48 TCE). El TCE, a diferencia de la precedente, sí define qué es la «prestación de servicios» al considerar como tal (artículo 50) «[...] las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración en la medida que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas». Aporta lo

<sup>19</sup> El artículo 39.2 del TCE es claro al respecto cuando afirma taxativamente: «La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad *entre los trabajadores de los Estados miembros*, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo» (el destacado es nuestro). Sin embargo, podrán beneficiarse los ciudadanos extracomunitarios en la medida en que sean familiares de nacionales comunitarios. Véase en este sentido, TORRECUADRADA, S. «Los inmigrantes no comunitarios en la Unión Europea». *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI, 2000, p. 263 y ss.

<sup>20</sup> Véase sentencia del 12 de diciembre de 1974, en el asunto *Walrave-Koch*, 36/74, o del 14 de julio de 1976, en el asunto *Dona* 13/76. Sobre el tratamiento de que ha sido objeto la libre circulación de trabajadores en la jurisprudencia comunitaria, véase. MANZINI, G. F. «La circulación de los trabajadores por cuenta ajena en la jurisprudencia comunitaria». En G. C. Rodríguez Iglesias y D. J. Liñán Noguera (dirs.). *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*. Madrid: Civitas, 1993, p. 805 y ss.

<sup>21</sup> En la sentencia del TJCE del 30 de noviembre de 1995, en el asunto *Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'Ordine degli avvocati e procuratori di Milano*, C-55/94, el TJCE entendió que «Un nacional de un Estado miembro que ejerce, de manera estable y continuada, una actividad profesional en otro Estado miembro en el que, a partir de un centro de actividad profesional, se dirige, entre otros, a los nacionales de ese Estado, está comprendido dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones del capítulo relativo al derecho de establecimiento».

<sup>22</sup> Es la sentencia del TJCE del 25 de julio de 1991, en el asunto *The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. y otros*, C-221/89.

<sup>23</sup> Es la sentencia del TJCE del 5 de octubre de 1988, en el asunto *Udo Steyermann c. Staatssecretaris van Justitie*, C-196/87, que establece : «Il ressort du libelle même de l'article 60 qu'une activité exercée à titre permanent ou, en tout cas, sans limitation prévisible de durée ne saurait relever des dispositions communautaires relatives aux prestations de services».

que J. Martín y Pérez de Nanclares denomina «concepto-resto»<sup>24</sup> o una conceptualización residual o negativa, porque las actividades que no puedan acomodarse en las enumeradas en el precepto referido se considerarán alcanzadas por la libre prestación de servicios. La jurisprudencia del TJCE indica los elementos fundamentales para concretar el alcance de esta libertad:<sup>25</sup> el desplazamiento y el carácter temporal de la prestación.<sup>26</sup>

El punto de partida de todas estas libertades es el principio de igualdad entre los nacionales de los Estados miembros y los del Estado en el que se va a trabajar, a establecerse o prestar los servicios. Así lo establece el TCE —en los artículos 39.2, 43 y 49 respectiva-

<sup>24</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «La libertad de prestación de servicios». En M. López Escudero y J. Martín y Pérez de Nanclares. Ob. cit., p. 123 y ss.

<sup>25</sup> El TJCE, nuevamente, ha concretado el contenido de esta libertad al entender que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50, «[...] las normas relativas a la libre prestación de servicios se refieren, por lo menos cuando la prestación se realiza mediante el desplazamiento del prestador, a la situación del que se desplaza de un Estado miembro a otro, no para establecerse en este último, sino para ejercer allí su actividad con carácter temporal. El carácter temporal de la prestación de servicios debe determinarse en función de su duración, frecuencia, periodicidad y continuidad. No excluye la posibilidad de que el prestador de servicios, en el sentido del Tratado, se provea, en el Estado miembro de acogida, de la infraestructura, incluida una oficina, despacho o estudio, necesaria para realizar su prestación». Es la sentencia del TJCE del 30 de noviembre de 1995, en el asunto *Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori di Milano*, 55/94.

<sup>26</sup> En relación con el primer elemento, véase ABELLÁN. V. «La contribución de la jurisprudencia del TJCE a la realización del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios». En G. C. Rodríguez Iglesias y D. J. Liñán Noguera. Ob. cit., p. 778 y ss.) ha afirmado que «[...] lo importante es el desplazamiento del servicio; desplazamiento que se produce cuando el servicio se realiza en un Estado miembro distinto del Estado de establecimiento del prestatario, o del beneficiario o de ambos; o cuando el servicio que se ofrece tiene su origen fuera del Estado donde se presta (así los servicios de teledistribución), aunque el mismo se preste en el Estado de establecimiento o residencia del prestatario y del usuario». Acerca del segundo elemento, la temporalidad, calificado por la profesora Abellán de «nota esencial que delimita el ámbito de aplicación material entre la libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento», el tribunal ha reiterado la limitación en el tiempo de la prestación de servicios (el TJCE, en sus sentencias del 26 de febrero de 1991, asuntos *Commission des Communautés européennes contre République hellénique*, C-198/89 y *Commission des Communautés européennes contre République italienne*, C-180/89, afirma: «De telles prestations, qui sont limitées dans le temps et qui ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes, constituant des activités rémunérées au sens de l'article 60 du traité») o la temporalidad de su realización. Además, el tribunal ha calificado algunas actividades como libre prestación de servicios. Es el caso de una empresa que a cambio de remuneración pone mano de obra a disposición de otra sin que se concluya ningún contrato laboral entre el personal y la empresa prestataria. El TJCE, en su sentencia del 17 de diciembre de 1981, en el asunto *Procédure pénale c. Alfred John Webb*, 279/80, indicó textualmente: «L'activité consistant, pour une entreprise, à mettre à disposition, contre rémunération, de la main-d'oeuvre qui reste au service de ladite entreprise sans qu'aucun contrat de travail ne soit conclu avec l'utilisateur, constitue une activité professionnelle qui réunit les conditions fixées à l'article 60, alinea 1, du Traité CEE. Elle doit, des lors, être considérée comme un service au sens de cette disposition».

mente— y lo ha proclamado el TJCE en su jurisprudencia.<sup>27</sup> Desde la libre circulación de ciudadanos económicamente activos se ha avanzado hacia la de las personas en la medida en que ha extendido su ámbito de aplicación hasta alcanzar a quienes no eran titulares de las libertades anteriores. Este era uno de los objetivos del Acta Única Europea, alcanzado mediante la adopción de tres directivas del Consejo, del 28 de junio de 1990, relativas al derecho de residencia,<sup>28</sup> al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional, y al derecho de residencia de los estudiantes.<sup>29</sup> En ellas se contiene la obligación de los Estados miembros de conceder «el derecho de residencia» a las personas beneficiarias de cada una de las directivas, «así como a los miembros de sus familias» con independencia de cual sea la nacionalidad de estos últimos.<sup>30</sup> Ello siempre condicionado al disfrute de medios de vida suficientes para que «[...] durante su estancia, no lleguen a constituir una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, y dispongan de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida». En todo caso, el derecho de residencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 (artículo 4 en la directiva 90/366), «[...] subsistirá mientras los beneficiarios cumplan los requisitos» recién transcritos.

En el caso de los estudiantes, por razones evidentes estos precisan, además, estar matriculados en un centro de enseñanza reconocido para recibir una formación profesional, de modo que el derecho de residencia se circunscribe a la «duración de la formación que sea impartida» (artículo 2 de la Directiva 90/366).<sup>31</sup>

Por último, a comienzos de la década de los noventa, el Tratado de Maastricht introdujo el concepto de ciudadanía comunitaria,<sup>32</sup> una de cuyas manifestaciones más visibles,

<sup>27</sup> El TJCE, en la sentencia del 21 de junio de 1974, en el asunto *Reyners*, 2/74, ha entendido que «La règle du traitement national constitue l'une des dispositions juridiques fondamentales de la Communauté».

<sup>28</sup> Se refiere a los nacionales comunitarios que no disfruten del derecho de residencia en virtud de otras disposiciones del derecho comunitario (por ejemplo, aquellas personas cuyo medio de subsistencia puede ser una pensión de invalidez, jubilación anticipada o vejez; es decir, aquellos que viven de rentas, llamados *rentistas*).

<sup>29</sup> Se trata, respectivamente, de las directivas 90/364, 90/365 y 90/366, adoptadas todas ellas el 28 de junio de 1990. Véase *DOCE*, n.º L 180, del 13 de julio de 1990.

<sup>30</sup> El concepto de *familia* considerado en las directivas (artículo 1.2) es el de familia nuclear, dado que se entiende por tal tan solo a «[...] su cónyuge y sus descendientes a cargo; los descendientes del titular del derecho de residencia y de su cónyuge que estén a su cargo».

<sup>31</sup> El TJCE, mediante la sentencia del 7 de julio de 1992, en el asunto C-295/90, anuló la directiva 90/366/CEE del Consejo, del 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los estudiantes, y mantuvo la vigencia de sus efectos hasta la entrada en vigor de una directiva adoptada con arreglo a la base jurídica adecuada, que es la directiva 93/96/CEE del Consejo, del 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes (*Diario Oficial* n.º L 317, de 18/12/1993, pp. 59-60).

<sup>32</sup> El Tratado de Maastricht introdujo en el TCE su actual segunda parte que, bajo el título de «Ciudadanía de la Unión», definía el concepto de *ciudadano*, así como los derechos derivados de esta nueva categoría.

junto con la libre circulación, resulta ser el derecho del sufragio activo y pasivo de los nacionales comunitarios en el Estado miembro en el que tuvieran su residencia, plasmado en el entonces artículo 8 B, actual artículo 19 del TCE.<sup>33</sup>

## 2.2. La libre circulación de mercancías comunitarias

La libre circulación de mercancías<sup>34</sup> ha sido el impulso necesario para la construcción del mercado interior, y en la actualidad es su núcleo.<sup>35</sup> No debe extrañarnos, ya que el objetivo

<sup>33</sup> Lo que produjo la primera modificación de la Constitución española, cuyo artículo 13.2 solo preveía el derecho de sufragio activo de los extranjeros en las elecciones municipales cuando «[...] atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley»; se añadieron a este precepto tan solo dos palabras «y pasivo», con el objeto de adecuarlo a lo pactado en Maastricht. Al respecto, véase ARAGÓN REYES, M. «La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 42, o PÉREZ TREMPES, P. «Las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el derecho comparado». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 18. Véase también la directiva 94/89/CE del Consejo, del 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (en *DOCE*, n.º L 368, del 31 de diciembre de 1994, pp. 38-47, modificada por la directiva 96/30 del Consejo, del 13 de mayo de 1996, en *DOCE*, n.º L 122, del 22 de mayo de 1996, p. 14 y ss.).

<sup>34</sup> Hemos de esperar hasta mediada la década de los ochenta —y, con ella, hasta la primera modificación sustancial de los TCE (el Acta Única Europea)— para que se incorpore una fecha cierta (el 1 de enero de 1993) a partir de la cual el territorio comunitario es un único espacio aduanero sin fronteras interiores en el que se garantiza la libre circulación de mercancías. Sin embargo, para conseguir esta meta fue preciso superar con éxito una ardua tarea que pasaba por adoptar un mecanismo complejo con el objeto de eliminar todos los obstáculos existentes que responden a diversa naturaleza (físicos —controles de mercancías y personas en las fronteras interiores—, técnicos —derivados de las legislaciones nacionales, es decir, los obstáculos establecidos en estas normativas para la circulación de los bienes— o fiscales —debidos a la disparidad existente en lo que se refiere a impuestos indirectos, al objeto de su aproximación—) que pudieran tener como finalidad o efecto dificultar el logro de la libre circulación de mercancías.

<sup>35</sup> Existe una variada bibliografía sobre la libre circulación de mercancías; dentro de ella: LÓPEZ ESCUDERO, M. *Los obstáculos técnicos al comercio en la Comunidad Económica Europea*. Granada: Universidad de Granada, 1991; MATTERA, A. *El mercado único europeo. Sus reglas, su funcionamiento*. Madrid: Civitas, 1991; MARTÍNEZ LAGE, S. «La contribución de la jurisprudencia a la realización de la libre circulación de mercancías: la eliminación de las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas». En G. C. Rodríguez Iglesias y D. J. Liñán Noguera. Ob. cit., p. 711 y ss.; JOLIET, R. «La libre circulation des marchandises: l'arrêt Keck et Mithouard et les nouvelles orientations de la jurisprudence». *Journal des Tribunaux. Droit Européen*, n.º 12, 1994, p. 145; GIFFONI, M. *Droit douanier de l'Union Européenne et aspects économiques*. Luxemburgo: s. e., 1995; OLIVER, P. *Free Movement of Goods in the European Community under Articles 30 to 36 of the Rome Treaty*. Londres: s. e., 1996; LÓPEZ ESCUDERO, M. «La jurisprudencia sobre la prohibición de las medidas de efecto equivalente tras la sentencia Keck y Mithouard». *Gaceta Jurídica de la CE*, D-28, 1997, p. 47 y ss.; STOFFEL, N. *La prohibición*

de los Estados miembros originarios de la CE era su aproximación económica;<sup>36</sup> de ahí que incluso en su redacción original se diera tanta importancia a la libre circulación de mercancías, si atendemos al número de artículos que se le dedicaban.<sup>37</sup>

Una de las primeras decisiones adoptadas en este ámbito fue la creación de una unión aduanera, con el objeto de suprimir todos los aranceles entre los Estados miembros. La idea fue consumada en 1968 con la supresión efectiva de los derechos de aduana y las restricciones entre dichos Estados miembros, y el establecimiento de un arancel aduanero común. Así, un producto comunitario podía moverse por el mercado comunitario como si fuera un mercado nacional y se defendía de los productos extranjeros mediante un arancel único, que gravaba de igual forma el paso por la frontera de las mercancías extranjeras, independientemente del Estado por el que accedieran a ese mercado. Sin embargo, esa no era la única barrera que había de derribarse; también estaban las exacciones de efecto equivalente,<sup>38</sup> igualmente prohibidas por los artículos 23 y 25 del

---

*de restricciones a la libre circulación de mercancías en la Comunidad Europea*. Madrid: Dykinson, 2000; y LÓPEZ ESCUDERO, M. «La libertad de circulación de mercancías (I)» y «La libertad de circulación de mercancías (II)». En M. López Escudero y J- Martín y Pérez de Nanclares. Ob. cit., pp. 68 y ss., y 82 y ss. respectivamente.

<sup>36</sup> De hecho, en la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en Messina (Italia), durante los primeros días de junio de 1955, manifestaron su deseo de crear un mercado interior y establecer cauces para lograr su integración económica. Incluso antes de la adopción del TCE, la alta autoridad de la CECA había confirmado el principio de libre circulación limitada materialmente a los productos siderúrgicos importados de terceros países. En cuanto al TCE, preveía, entre otros, la supresión de los derechos de aduana entre los Estados miembros, el establecimiento de un arancel aduanero exterior común, el establecimiento de una política común en el sector de la agricultura y de los transportes, la creación de un fondo social europeo, la constitución de un banco europeo de inversiones, el desarrollo de unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros. Para realizar estos objetivos contenía unos principios directores y delimitaba el marco de la acción legislativa de las instituciones comunitarias. Se trata de las políticas comunes: Política Agrícola Común (artículos 32 a 38), Política de Transportes (artículos 70-80) y Política Comercial Común (artículos 131 a 134). El mercado común debía permitir la libre circulación de las mercancías y la movilidad de los factores de producción (libre circulación de los trabajadores y de las empresas, libre prestación de servicios, liberación de los movimientos de capitales).

<sup>37</sup> El artículo 8 del TCE, en su versión original, establecía la realización de un mercado común durante un plazo de 12 años —divididos en tres etapas—, y cuyo logro se preveía obtener al finalizar 1969. El 1 de julio de 1968 se conseguía hacer desaparecer las aduanas entre los Estados miembros (todavía solo seis), así como la consiguiente imposición de un arancel aduanero común para los productos de terceros Estados.

<sup>38</sup> De la jurisprudencia comunitaria se desprende que solo será una exacción de efecto cuando estemos ante una carga pecuniaria impuesta unilateralmente por un Estado miembro, así sea imputable a sus órganos centrales, regionales o municipales, y con independencia del poder del Estado que la haya adoptado. Además, se trata de una exacción derivada del mero paso de la mercancía por la frontera, y es indiferente el momento real en el que se perciba. (Véase sentencia del 1 de julio de 1969, en el asunto *Social Fonds voor de Diamantarbeiders contre S.A. Ch.*

TCE.<sup>39</sup> Un aspecto interesante en este punto es la distinción entre las exacciones de efecto equivalente y los tributos internos, dado que estos últimos solo son contrarios al derecho comunitario —y, por tanto, están prohibidos— si son discriminatorios para las mercancías importadas en favor de la producción nacional, lo que dificulta la libre circulación de mercancías por el territorio de la CE. Por tanto, un Estado puede, en ejercicio de su soberanía fiscal, establecer los tributos que estime oportuno, siempre que no discrimine las mercancías de otros Estados miembros.

Evidentemente, en toda esta construcción es imprescindible la determinación del concepto de mercancías,<sup>40</sup> así como de su origen, para saber si goza o no de los beneficios

---

*Brachfeld & Sons et Chougol Diamond Co.*, acumulados 2/69 y 3/69). La finalidad y el destino de la carga pecuniaria es irrelevante para su calificación. Además, se presume que las exacciones que cumplen las condiciones anteriores producen sobre el comercio intracomunitario un efecto restrictivo que no es necesario probar. De acuerdo con la jurisprudencia del TJCE, la noción de *exacción de efecto equivalente* indica el deseo de prohibir todas aquellas medidas que, presentadas bajo otras denominaciones o introducidas por medio de otros procedimientos, producen los mismos resultados discriminatorios o protectores que los derechos de aduana (en este sentido, véase la sentencia del TJCE del 14 de septiembre de 1995, en el asunto *Maria Simitzi c. Dimos Kos*, acumulados C-485/93 et C-486/93).

<sup>39</sup> Existe una amplia jurisprudencia en relación con el alcance de las exacciones de efecto equivalente. Así, en la sentencia del TJCE del 16 de julio de 1992, en el asunto *Administration des douanes et droits indirects contre Léopold Legros et autres*, 163/90, se afirmaba que «[...] une taxe proportionnelle à la valeur en douane des biens perçue par un État membre sur les marchandises importées d' un autre État membre en raison de leur introduction dans une région du territoire du premier État membre constitue une taxe d' effet équivalent à un droit de douane à l' importation, en dépit du fait que la taxe frappe également les marchandises introduites dans cette région en provenance d' une autre partie de ce même État». La sentencia del TJCE del 12 de enero de 1983, en el asunto *Andreas Matthias Donner c. Holanda*, 39/82, afirma que es una exacción de efecto equivalente «[...] une taxe postale de presentation à la douane d' un colis postal provenant d' un autre Etat Membre et facturée au destinataire dans le cadre de l' accomplissement des formalités de la taxe sur le chiffre d' affaires, si cette taxe constitue une charge pecuniaria unilateralement imposée et si elle ne constitue pas la contrepartie d' un service effectivement rendu d' un montant proportionné audit service»; además, en su sentencia del 17 de mayo de 1983, en el asunto *Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique*, 132/82, establece que «[...] il n' en est autrement que si la charge en question constitue la rémunération d' un service effectivement rendu à l' importateur et si son montant est proportionné audit service, lorsqu' il s' agit, comme en l' espece, d' une redevance frappant exclusivement des produits importés». Años más tarde, concretamente el 11 de agosto de 1995, en la sentencia en el asunto *Edouard Duois et fils SA y General Cargo Services SA c. Garonor Exploitation SA*, 14/94, matizaba que «[...] es indiferente la naturaleza del acto por el que se impone a un operador económico una parte de los gastos de funcionamiento de los servicios aduaneros. Tanto si la carga pecuniaria grava al operador en virtud de un acto unilateral de la autoridad como si lo hace de modo indirecto por medio de una serie de acuerdos privados, como sucede en el procedimiento principal, dicha carga deriva siempre, de forma directa o indirecta, del incumplimiento por el Estado miembro de las obligaciones financieras que le incumben en virtud de los artículos 9 y 12 del Tratado»; se entiende, en conclusión, una exacción de efecto equivalente, prohibida en el comercio comunitario.

<sup>40</sup> La categoría *mercancías* la definió el TJCE en su sentencia del 10 de diciembre de 1968, en el

derivados de esta libertad. En relación con el primer aspecto, la jurisprudencia comunitaria ha entendido que son aquellos bienes con un valor cuantificable y susceptible de ser objeto de transacciones comerciales. Acerca del segundo punto indicado, el Código Aduanero Comunitario ha establecido que será del Estado en el que se haya producido totalmente (artículo 23) o —si en su obtención hubiera participado más de un Estado— de aquel en el que se haya realizado «[...] la última transformación o elaboración sustancial, económicamente justificada» (artículo 24).<sup>41</sup> En las declaraciones de origen que han de realizar los importadores se han detectado abundantes fraudes, motivo por el cual el mismo texto faculta a las autoridades comunitarias a exigir la prueba del origen declarado mediante certificados al efecto.

Una vez sentado lo que es una mercancía comunitaria, hemos de observar la importancia del principio del reconocimiento mutuo. De acuerdo con él, los Estados miembros están obligados a admitir los bienes legalmente producidos y comercializados en los demás.<sup>42</sup> De este modo, las legislaciones internas no pueden prohibir la venta de bienes o servicios legalmente —observando la normativa comunitaria— producidos o prestados en otro Estado miembro.<sup>43</sup>

---

asunto (*Obras de Arte*) *Comisión c. República Italiana*, 7/68, cuando se afirma que cabe entender por tales «[...] les produits appreciables en argent et susceptibles, comme tels, d'être l'objet de transactions commerciales». Además, se trata de un concepto abierto en el que tienen cabida también los residuos (según la sentencia del TJCE del 9 de julio de 1992, en el asunto *Vallonia* —*Comisión c. Belgique*—, C-2/90, «les déchets, recyclables ou non, doivent être considérés comme des produits dont la circulation, conformément à l'article 30 du traité, ne devrait pas en principe être empêchée») o las monedas no de curso legal (véase sentencia del TJCE del 23 de noviembre de 1978, en el asunto *Regina c. Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson et Colin Alex Norman Woodiwis*, 7/78).

<sup>41</sup> Véase el reglamento 2913/92, del 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario, en *DOCE*, n.º L 302, del 19 de octubre de 1992, y el reglamento 2454/93, del 2 de julio de 1993, de aplicación del anterior, en *DOCE*, n.º L 253, del 11 de octubre 1993, que ha sido objeto de sucesivas actualizaciones; entre las más recientes, véanse el reglamento 881/2003, del 21 de mayo de 2003, en *DOCE*, n.º L 134, del 29 de mayo de 2003; el reglamento 1335/2003, del 25 de julio de 2003, en *DOCE*, n.º L187, del 26 de julio de 2003, o el reglamento 2286/2003, del 18 de diciembre de 2003, en *DOCE*, n.º L343, del 31 de diciembre de 2003.

<sup>42</sup> En la sentencia del TJCE del 20 de febrero de 1979, en el asunto *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, 120/78, el TJCE estableció, en relación con la comercialización de licores espirituosos : «[...] Il n'y a donc aucun motif valable d'empêcher que des boissons alcoolisées, à condition qu'elles soient légalement produites et commercialisées dans l'un des États membres, soient introduites dans tout autre État membre sans que puisse être opposée, à l'écoulement de ces produits, une prohibition légale de commercialiser des boissons comportant un degré d'alcoolisation inférieur à la limite déterminée par la réglementation nationale».

<sup>43</sup> Véase la resolución del Consejo, del 28 de octubre de 1999, sobre el reconocimiento mutuo, en *DOCE*, n.º C 141, del 19 de mayo de 2000. Por lo que hace a los acuerdos de reconocimiento mutuo con terceros países, véase la resolución del Consejo del 24 de junio de 1999, sobre la gestión de los acuerdos de reconocimiento mutuo, en *DOCE*, n.º C 190, del 7 de julio de 1999.

Existe también un procedimiento de información de las medidas nacionales adoptadas por los Estados miembros como excepción del principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad,<sup>44</sup> además de un mecanismo para resolver los supuestos en los que existan obstáculos no justificados para la libre circulación de mercancías imputables a un Estado miembro, obstáculos que provoquen una perturbación grave a la libre circulación de mercancías.<sup>45</sup>

Para el éxito de esta construcción resulta inexcusable la presencia de dos elementos. Por una parte, la actuación constantemente vigilante de la Comisión que, en tanto que guardiana de los tratados, se encuentra activamente legitimada para interponer recursos por incumplimiento contra los Estados miembros que por acción u omisión no hayan observado «las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado».<sup>46</sup> Buena muestra de la efectividad de la actividad de la Comisión en esta cuestión es el número de procesos (precontenciosos o contenciosos) abiertos por esta institución contra los Estados miembros.<sup>47</sup> El otro elemento presente es que el cumplimiento de las normas que rigen la libre competencia resulta preceptivo, ya que la existencia de un mercado interior precisa de la existencia de unas reglas de juego uniformes en todo su territorio. Pensemos, por ejemplo, que la libre circulación de mercancías puede resultar falseada mediante ayudas públicas o acuerdos entre empresas para repartirse mercados, o el abuso de posiciones dominantes. De ahí que el establecimiento de un «régimen que garantice que la competencia no será falseada» sea uno de los instrumentos que el artículo 3 (en su apartado g) del TCE establece para el cumplimiento de los fines de la CE. Régimen que se concreta y desarrolla en el capítulo I del título VI del TCE.

En los más de diez años transcurridos desde la entrada en vigor del mercado único se han apreciado aspectos de este sobre los que es necesario centrar ahora nuestros esfuerzos. Así, la comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social relativa a una estrategia para la Unión Aduanera<sup>48</sup> señala los aspectos en los que en estos momentos hay que trabajar. Se trata de mejorar los controles aduaneros, la formación de los inspectores de aduanas y los agentes económicos, y

<sup>44</sup> Véase decisión 3052/95/CE del PE y del Consejo, del 13 de diciembre 1995, por la que se establece un procedimiento de información mutua sobre las medidas nacionales de excepción al principio de libre circulación de mercancías en la comunidad (véase *DOCE*, n.º L 321, del 30 de diciembre de 1995).

<sup>45</sup> Es el reglamento 2679/98, del 7 de diciembre de 1998, sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros (*DOCE*, n.º L337, del 12 de diciembre de 1998).

<sup>46</sup> Es la redacción del artículo 226 del TCE; por tanto, es recurrible por incumplimiento tanto la inobservancia de las normas del derecho originario como del derecho derivado (artículo 10 del TCE).

<sup>47</sup> En los últimos doce meses, la Comisión ha iniciado múltiples procesos por este motivo contra Alemania (cuatro), Francia (tres), España (dos), Austria (dos), Holanda (dos), Bélgica (dos), Suecia (uno), Finlandia (uno), Italia (uno), Reino Unido (uno).

<sup>48</sup> Es una comunicación del 8 de febrero de 2001 —COM (2001) 51 final—.

perfeccionar la cooperación internacional entre los servicios de aduanas para, entre otros asuntos, luchar contra el fraude, así como garantizar un buen servicio a las empresas.<sup>49</sup>

En definitiva, del mercado interior se ha pasado al que se ha dado en denominar «mercado europeo interno», tras lograr una misma moneda, un sistema fiscal armonizado, unas infraestructuras integradas, la libre circulación de todas las personas (siempre que sean de nacionalidad comunitaria), así como los instrumentos jurídicos que permitan a las empresas actuar de forma eficaz en todo el territorio comunitario. Sin embargo, todo avance parece exigir un paso más para profundizar la integración comunitaria.<sup>50</sup>

### 3. Las libertades comunitarias y los nacionales de terceros países

Acabamos de ver que de las libertades comunitarias se benefician los nacionales y los bienes de los EEMM. Los bienes y nacionales de terceros Estados se encuentran, en principio, excluidos de esta construcción. Así, la inexistencia de fronteras interiores exigía que los controles entonces realizados en los límites estatales se trasladan a los límites comunitarios, es decir, a la frontera exterior. En este punto, no podemos dejar de referirnos a los Acuerdos de Schengen —calificados por A. del Valle Gálvez como «[...] ensayo valeroso de Derecho internacional público que en paralelo y complementariamente al Derecho comunitario pretendía precisamente este objetivo de la libre circulación de personas»—, que regulan un espectro amplio de materias. Entre ellas destacan la supresión del control de personas en las fronteras interiores y el traslado de este control a las exteriores, junto con las medidas que tienen por objeto mejorar la seguridad de estas y procurar la libre circulación de personas entre los territorios de los Estados partes en dichos acuerdos.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Dentro del pilar intergubernamental, el 18 de diciembre de 1997 se celebró un convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras de los Estados miembros, y se adoptó como base habilitadora el antiguo artículo K.3 del TUE, con el objeto —de acuerdo con su artículo 1— de prevenir, investigar y combatir las infracciones de las normativas aduaneras nacionales y comunitarias.

<sup>50</sup> Solo recordar que la existencia de la Unión Aduanera requirió la transferencia del ejercicio de competencias estatales en beneficio de la Comunidad y, de forma más concreta, de sus instituciones. Sin embargo, no nos encontramos ante una materia en que el alcance de la competencia comunitaria sea exclusiva, sino concurrente. Así, ha sido la adopción de actos normativos por parte de las instituciones comunitarias, lo que ha reducido progresivamente el *campo* de actuación de los Estados miembros que aún conservan algunas competencias normativas en esta materia como, por ejemplo, la relativa a la investigación y la represión de las infracciones a la reglamentación aduanera.

<sup>51</sup> Junto a estas competencias figura también el establecimiento de una política común en materia de visados, la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, la responsabilidad en materia de asilo o la ejecución de las solicitudes de asistencia judicial internacional.

Los Acuerdos de Schengen, sin embargo, ni se aplican entre todos los Estados miembros (véase el caso del Reino Unido e Irlanda) ni solo a Estados miembros (también a Islandia y Noruega). Si bien al inicio pertenecieron estrictamente al ámbito jurídico internacional-público, el Tratado de la Unión Europea (TUE) institucionalizó la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI) con la inserción del Tercer Pilar, en el cual se establecían competencias intergubernamentales, entre otras, en «Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas»<sup>52</sup> con el objeto de conseguir la libre circulación de estas últimas. Se observa por tanto, la superposición material entre la nueva CAJI y los ámbitos cubiertos por los Acuerdos de Schengen.

La situación se complicó más tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, texto que incorporaba un nuevo objetivo para la UE: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.<sup>53</sup> Como consecuencia de este nuevo impulso a la construcción comunitaria, la CAJI se convirtió en Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CPJP), y se incorporó en el Pilar Comunitario un nuevo título IV, con lo que se *comunitarizaron* los «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas». Además, el Tratado de Ámsterdam añadió como anexo al TUE y al TCE un Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión

<sup>52</sup> La redacción del antiguo artículo K era: «Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes: 1) La política de asilo; 2) Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas; 3) La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de: a) las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados; b) las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar; c) la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros; 4) La lucha contra la toxicomanía en la medida en que dicha materia no esté cubierta por los apartados 7 a 9 siguientes; 5) La lucha contra la defraudación a escala internacional en la medida en que dicha materia no esté cubierta por los apartados 7 a 9 siguientes; 6) La cooperación judicial en materia civil; 7) La cooperación judicial en materia penal; 8) La cooperación aduanera; 9) La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol)».

<sup>53</sup> Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el artículo 2 del TUE establece entre los objetivos de la UE el de «[...] mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia».

Europea,<sup>54</sup> por el que se autoriza a los Estados que cuentan con el doble estatuto de partes en los Acuerdos de Schengen y miembros de la UE a establecer una cooperación reforzada en las materias reguladas en ese texto. Así, *comunitariza* parcialmente ese conjunto normativo (acuerdos y actos normativos adoptados con fundamento en aquellos), tanto desde una perspectiva material<sup>55</sup> como subjetiva (solo entre los Estados que cuentan con el estatuto de partes en los Acuerdos de Schengen).

Por otra parte, la pertenencia a la categoría de ciudadanos comunitarios o a la de no comunitarios confiere un estatuto jurídico diverso;<sup>56</sup> así encontramos una manifestación clarísima de esta diferencia en las respectivas legislaciones internas de los Estados miembros. Tengamos en cuenta que los puntos de partida de una y otra legislación son diametralmente distintos. Así, los nacionales comunitarios y asimilados tienen el derecho de entrada al territorio de los Estados miembros de los que no son nacionales.<sup>57</sup> En el caso de España, la ley orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,<sup>58</sup> conocida como Ley de Extranjería, no considera nacionales españoles a los ciudadanos comunitarios,<sup>59</sup> pero sí les excluye de la aplicación de sus disposiciones.<sup>60</sup> La regulación aplicable para estos efectos a los nacionales de los Estados miembros de la UE —así como a aquellos que sean nacionales de

<sup>54</sup> En este punto, recordar que, en virtud del artículo 311 del TCE «Los protocolos que, de común acuerdo entre los Estados miembros, sean incorporados como anexos al presente Tratado serán parte integrante del mismo».

<sup>55</sup> De acuerdo con el artículo 2 del protocolo, no todo el acervo Schengen pasa a hacerse comunitario, sino tan solo aquellas normas que versen sobre cuestiones sometidas a la competencia comunitaria (es decir, las correspondientes al nuevo título IV del TCE); las restantes permanecen en el Tercer Pilar, dado que la materia sobre la que versan queda dentro de la CPJP.

<sup>56</sup> Hay que observar que, además, el Acuerdo sobre la Libre Circulación de Personas entre la CE y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, amplía los Estados cuyos nacionales se benefician de este estatuto jurídico privilegiado (véase en *DOCE*, n.º L 114, del 30 de abril de 2002, pp. 6-72).

<sup>57</sup> En este sentido, véase el artículo 3.1 del real decreto 178/2003, que establece: «Las personas a las que se refiere el presente Real Decreto tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio español», previo cumplimiento de las formalidades administrativas establecidas para tal efecto.

<sup>58</sup> Texto legal publicado oficialmente en el *BOE*, n.º 10, del 12 de enero. Las modificaciones posteriores a su entrada en vigor, realizadas hasta la fecha, se han producido por la ley orgánica 8/2000, del 22 de diciembre (*BOE*, n.º 307, del 23 de diciembre), por la ley orgánica 11/2003, del 29 de septiembre (*BOE*, n.º 234, del 30 de septiembre), y más recientemente por la ley orgánica 14/2003, del 20 de noviembre (*BOE*, n.º 279, del 21 de noviembre).

<sup>59</sup> El artículo 1.1. que aporta la definición de *extranjero* establece: «Se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española».

<sup>60</sup> El artículo 1.3. proclama: «Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por la legislación de la Unión Europea, siéndoles de aplicación la presente ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables».

otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo— es el real decreto 178/2003, del 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.<sup>61</sup>

La dimensión externa de la libre circulación de mercancías se materializa en la existencia de un arancel aduanero común<sup>62</sup> y de una política comercial común. En relación con el primero (AAC), adquiere interés el valor de aduana para efectos de la aplicación de los derechos aduaneros. Este valor debe corresponder al precio fijado en operaciones comerciales normales en condiciones de libre competencia (y ha de ser el valor real de la mercancía importada o de una mercancía similar para estos fines).

Por lo que se refiere a la política comercial común,<sup>63</sup> competencia exclusiva comunitaria, es una consecuencia lógica de la existencia de una unión aduanera, al definir el régimen general de importación y exportación aplicable a todo el territorio comunitario (sin perjuicio de la existencia de regímenes sectoriales; es el caso, por ejemplo, de la Política Agrícola Común). La política comercial común se estructura alrededor de tres pilares: 1) la importación—que consiste en el AAC y la legislación aduanera existente al efecto y los regímenes de importación—; 2) la defensa comercial;<sup>64</sup> y 3) la política de exportación, con cuya regulación se persigue uniformizar la reglamentación de las exportaciones

<sup>61</sup> Real decreto que se encuentra publicado en *BOE*, n.º 46, del 22 de febrero. A este texto normativo hay que añadir la orden del 7 de febrero de 1997, por la que se regula la tarjeta de extranjero (véase *BOE*, n.º 40, del 15 de febrero). Por otra parte, en la actualidad el Espacio Económico Europeo queda reducido a Noruega, Islandia y Liechtenstein.

<sup>62</sup> El arancel aduanero común se estableció el 1 de julio de 1968 por el reglamento 950/68, relativo al arancel aduanero común, (*DOCE*, n.º L 172, del 22 de julio de 1968). Posteriormente fue sustituido por el reglamento 2658/87, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística, y al arancel aduanero común (*DOCE*, n.º 1 L256, del 7 de septiembre de 1987).

<sup>63</sup> Sobre la Política Comercial Común, existe una variada bibliografía, entre la que cabe destacar: EHLERMANN, C. D. «The Scope of Article 113 of the EEC Treaty». En *Etudes de Droit des Communautés européennes. Mélanges offerts a P.H. Teitgen*. París: Pédone, 1984, p. 145 y ss.; ECKHOUT, P. *The European Internal Market and International Trade: A Legal Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1994; EMILIOU, N. y D. O'KEEFFE. *The European Union and World Trade Law after the Uruguay Round*. Chichester: s. e., 1996; LÓPEZ ESCUDERO, M. *El comercio internacional de servicios después de la Ronda Uruguay*. Madrid: Tecnos 1996, y su «Quelques remarques critiques à propos de la jurisprudence de la Cour de justice sur la politique commerciale commune». En *Mélanges en hommage à Michel Waelbroek*. Vol. II. Bruselas: s. e., 1999, p. 1161 y ss.; y GONZÁLEZ ALONSO, L. N. *Política comercial y relaciones exteriores de la UE*. Madrid: Tecnos, 1998.

<sup>64</sup> Véanse ALLENDESALAZAR CORCHO, R. *Instrumentos de defensa comercial en las Comunidades Europeas*. Vol. I. Madrid: s. e., 1993; LÓPEZ JURADO, C. *El control jurisdiccional de la actividad comunitaria en materia de dumping y subvenciones*. Granada: s. e., 1994; y OTERO GARCÍA-CASTRILLÓN, C. «El instrumento de defensa comercial comunitario tras la conclusión de los acuerdos de la Ronda Uruguay». *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 2, 1996, p. 455 y ss.

con destino extracomunitario y armonizar progresivamente los regímenes de ayuda a la exportación que pudieran existir en los Estados miembros.

#### 4. El caso de Kaliningrado: problemas que plantea y soluciones que se aportan

Convengamos en que en un mercado como el perfilado hasta ahora, la existencia de un enclave sometido a la soberanía de un Estado no participe en él es, cuando menos, una contrariedad. Así, la que fuera cuna de I. Kant<sup>65</sup> goza hoy —cuando se está celebrando el bicentenario de su muerte, y a unos meses del 750 aniversario de la existencia de Königsberg— de un renovado protagonismo solo como consecuencia de un hecho que le es externo pero que le afecta directamente: la ampliación comunitaria y sus repercusiones sobre este enclave que es la frontera dentro de la frontera.

Sin embargo, mucho han cambiado las cosas en Kaliningrado desde su cesión a la Unión Soviética. Es cierto que a principios de los noventa la legislación rusa dotó al enclave con el estatuto de zona libre de impuestos, situación que ha permitido atraer la inversión de empresas rusas y, en menor medida, también europeas. A pesar esto es una de las regiones de la federación con un mayor nivel de contaminación ambiental,<sup>66</sup> es la única zona del Báltico que, en los últimos años, no ha prosperado económicamente, no ha modernizado su estructura social ni elevado los niveles de vida de sus habitantes, ya que el treinta por ciento de ellos sobrevive por debajo del umbral de la pobreza.<sup>67</sup> A ello hay que añadir los elevados índices de criminalidad, un veinte por ciento superior al de la media rusa.<sup>68</sup> Estos porcentajes pueden verse incrementados debido al elevado número de familias de

<sup>65</sup> Además, fue también cuna de insignes matemáticos como C. Goldbach (de cuya muerte se cumplen 240 años) y D. Hilbert.

<sup>66</sup> Véase VEGA OJEDA, Y. «El caso de Kaliningrado. Negociaciones, acuerdos y reflexiones en torno al conflicto». *Instituto Superior de Relaciones Internacionales*. Boletín electrónico. Marzo de 2005. Recuperado de <<http://www.isri.cu>> el 23 de marzo de 2005.

<sup>67</sup> Véase ELLEMANN-JENSEN, Uffe (ex ministro de relaciones exteriores de Dinamarca y presidente de la Junta Directiva del Centro Danés de Estudios Internacionales y Derechos Humanos). «La cuestión de Kaliningrado». En «Project Syndicate». Recuperado de <[http://www.project-syndicate.org/commentaries/commentary\\_text.php4?id=898&lang=2&m=series](http://www.project-syndicate.org/commentaries/commentary_text.php4?id=898&lang=2&m=series)> el 23 de marzo de 2005.. La situación que describe el autor es desoladora cuando apunta lo siguiente: «Hundido en la corrupción, la pobreza y la desesperanza, Kaliningrado es un lastimero reducto de retraso en el centro de una región relativamente exitosa. Sufre las tasas más altas de infección con VIH y SIDA de toda Europa, mientras que el abuso de las drogas y el alcohol está alarmantemente generalizado». La población autóctona de Königsberg, alemana hasta 1946, «[...] fue expulsada y sus profundamente arraigadas cultura e instituciones fueron suplantadas por olas de migrantes traídos allí y ahora encallados en la quebrada idea soviética».

<sup>68</sup> Véase LÓPEZ BELLOSO, R. «Kaliningrado: el enclave que eclipsó a Chechenia». En *El Mundo. Morfonet*. Recuperado de <<http://www.morfonet.cl/secciones/mundo/063.htm>> el 23 de marzo de 2005. De acuerdo con el autor, en Kaliningrado ha florecido «[...] una cultura de consumo de bienes suntuarios que no se corresponde a la crisis económica que afecta a su población». El Parlamento Europeo, en su resolución sobre los resultados de la cumbre UE-Rusia, celebrada el

Kaliningrado que ha vivido de las transacciones comerciales a pequeña escala, es decir, del comercio transfronterizo o, lo que es lo mismo, de la economía sumergida (que según la Comisión alcanza el sesenta por ciento del PBI). Esta situación ha cambiado desde el 1 de mayo, porque lo que hasta entonces era comercio legal ha dejado de serlo en la mayoría de las ocasiones, sobre todo en lo que al tabaco y el alcohol se refiere. Se calcula que al menos 15 mil personas cruzaban la frontera a diario con estos fines; ahora les espera, en el mejor de los casos, un futuro incierto, debido a la aplicación del acervo comunitario en la materia que hemos perfilado en páginas anteriores.<sup>69</sup>

La UE ha reconocido en múltiples ocasiones desde el Consejo Europeo de Sevilla que Kaliningrado es una responsabilidad rusa, y es precisamente su condición de parte del territorio de un Estado no miembro de la UE el origen de los problemas que genera el enclave para la CE. Por este motivo, las soluciones habrán de ser negociadas y conjuntas, y contextualizarse en el marco que nos ofrecen las relaciones entre los dos sujetos interesados: la UE y la Federación Rusa. Relaciones que, desde el punto de vista comercial son muy importantes,<sup>70</sup> y encuentran articulación jurídica en el Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados Miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra, del 24 de junio de 1994,<sup>71</sup> así como en la

---

11 de noviembre de 2002 (*DOUE*, n.º C 25E, del 20 de enero de 2004, p. 379) indica que la región de Kaliningrado «[...] es una de las zonas más pobres y con mayores problemas de Rusia»

<sup>69</sup> Considerando la situación geográfica de Kaliningrado, la cooperación transfronteriza y las facilidades para el tránsito y el comercio tienen una particular importancia. Recordemos en este punto que actualmente hay 23 puestos fronterizos entre Kaliningrado, Polonia y Lituania. Para garantizar un eficaz control de mercancías en la frontera exterior de la UE se necesitan infraestructuras físicas, además de la dotación de medios técnicos y personal humano necesarios para ello.

<sup>70</sup> Desde un punto de vista comercial, las relaciones entre la UE y Rusia son muy importantes. Tengamos en cuenta que la UE es el principal destino de los productos rusos; de hecho, el 54 por ciento van a los mercados comunitarios y el 47,5 por ciento de sus exportaciones son originarias de la UE. Consumada la ampliación, se calcula que estas últimas superarán con creces el 50 por ciento del total de las exportaciones de la Federación.

<sup>71</sup> Véase *DOCE*, n.º L 327, del 28 de noviembre de 1997; en el mismo *DOCE*, también, la decisión 97/800, del 30 de octubre de 1997, relativa a la celebración del Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados Miembros, por una Parte, y la Federación de Rusia, por Otra. Este acuerdo mixto crea un marco institucional en el cual desarrollar las relaciones en distintos ámbitos materiales: el comercio de mercancías (título iii), comercio e inversiones (título iv), pagos y capital (título v), competencia, protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial y cooperación en diversos ámbitos, legislativa (título vi), económica (título vii), para la prevención de actividades ilegales (título viii), cultural (título ix), financiera (título x). Cuenta, además, con disposiciones en las que se perfilan los principios generales (título i) y el diálogo político (título ii); así como otras de carácter institucional, general y final (título xi). Por otra parte, el Acuerdo de Colaboración y Cooperación se modificó recientemente con el único objeto de permitir que se siguiera aplicando en una Europa ampliada. Dado que se trata de un acuerdo mixto, resultaba imprescindible que los diez nuevos Estados miembros se adhirieran a él, lo que se produce mediante un protocolo al Acuerdo firmado en Bruselas, el pasado 27 de abril de 2004.

Estrategia Común de la UE sobre Rusia.<sup>72</sup> Estos textos constituyen un marco general de las relaciones entre la Unión Europea y Rusia,<sup>73</sup> cuya existencia no obsta para la profundización de lo allí establecido<sup>74</sup> mediante acuerdos bilaterales sectoriales, bien con la misma UE —es el caso del acuerdo sobre el acero<sup>75</sup> o el relativo a los textiles<sup>76</sup>— o con los Estados miembros, dependiendo de quien (la Comunidad o los Estados miembros) ostente las competencias en la materia en la que se produce esa profundización.<sup>77</sup>

La Comisión Europea también ha estudiado los problemas derivados de la posición geográfica de Kaliningrado.<sup>78</sup> Así, adoptó una primera comunicación sobre esta cuestión, el

---

<sup>72</sup> Véase la Estrategia Común, 1999/414 PESC, de la UE, deL 4 de junio de 1999, sobre Rusia, en DOCE, n.º L 157, del 24 de junio de 1999, prorrogada por la Estrategia Común 2003/471 del Consejo Europeo del 20 de junio de 2003, por la que se modifica la anterior con objeto de ampliar su periodo de aplicación hasta el 24 de junio de 2004, (DOUE, n.º 157, del 26 de junio de 2003. La Estrategia Común tiene como objetivos la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y las instituciones públicas en Rusia; su integración en un espacio común económico y social europeo; promover la cooperación entre UE y Rusia para reforzar la estabilidad y la seguridad tanto en Europa como fuera de ella; el desarrollo de políticas conjuntas en ámbitos de interés común, como puede ser el energético, la seguridad nuclear, el medio ambiente o la delincuencia organizada. Estrategia enmarcada en EU Country Strategy Paper on Russia (2002-2006) y en Russia's Middle Term Strategy towards the EU (2000-2010).

<sup>73</sup> En el acuerdo de 1994 se crea un mecanismo institucional para procurar su aplicación. Así se establece un Consejo de Cooperación (de composición paritaria: miembros del Consejo de la UE y de la Comisión y del Gobierno de la Federación Rusa —artículo 91—) encargado de la supervisión de la aplicación del acuerdo, que se reunirá una vez al año (artículo 90). Este órgano estará asistido por un comité de cooperación, representantes —altos funcionarios— de los miembros del Consejo de la UE y de la Comisión, y del Gobierno de Rusia, por otra (artículo 92), con capacidad de decisión acerca de la creación de comités u organismos que le asistan (artículo 93). La periodicidad de sus reuniones no está preestablecida, y se indica que se producirán cuantas veces se considere necesario. Además, se contempla la existencia de una comisión parlamentaria de cooperación (artículo 95), formada por miembros del PEea Federal de la Federación de Rusia, por otra (artículo 96). El Consejo de Cooperación ha de informar a esta Comisión Parlamentaria acerca de las decisiones que adopte (artículo 97), y esta última puede formular recomendaciones a aquel.

<sup>74</sup> Véase TORRES CAZORLA, M. I. «Las relaciones Rusia-Unión en la última década: un marco para afrontar nuevos retos». En *Lamusa digital*. Recuperado de <<http://www.uclm.es/lamusa>> el 23 de marzo de 2005.

<sup>75</sup> Es el acuerdo entre la CE y la Federación de Rusia sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos, del 9 de julio de 2002 (véase *DOCE*, n.º L 195, del 24 de julio de 2002).

<sup>76</sup> Se trata del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre el Comercio de Productos Textiles, rubricado el 28 de marzo de 1998 (véase *DOCE*, n.º L 222, del 10 agosto 1998, aplicado provisionalmente desde el 1 de mayo de 1998, de acuerdo con la decisión 1998/379/CE, del 11 mayo, publicada en *DOCE*, n.º L 169, del 15 junio 1998).

<sup>77</sup> Es el caso del Convenio entre el Gobierno de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre Cooperación en Materia de Lucha contra la Delincuencia, hecho en Moscú, el 17 de mayo de 1999, aplicado provisionalmente desde un mes después de su firma (véase *BOE*, del 3 julio 1999, n.º 158).

<sup>78</sup> Ciertamente es que otras instituciones y órganos de la CE también se han preocupado por el

17 de enero de 2001, en la que pasaba revista a la situación del enclave, y ello desde una múltiple perspectiva y con enfoque en las deficiencias que se planteaban en el sector social, económico y medioambiental, siempre en el escenario de la ampliación que se adivinaba cercana y se consumó apenas tres años más tarde. Ese fue el punto de partida de las discusiones y negociaciones entre la UE y Rusia dentro del marco institucional que ofrece el Acuerdo mixto celebrado en 1994. Un año más tarde, en 2002, la Comisión preparaba un segundo documento en el que, además de identificar los problemas en presencia, planteaba posibles soluciones.<sup>79</sup>

De lo visto hasta aquí podemos clasificar los motivos de la preocupación comunitaria por Kaliningrado en dos categorías: 1) la regulación del tránsito de bienes y personas de o hasta el territorio ruso con destino u origen en el enclave; 2) otras consecuencias de la ampliación producida; y 3) la profundización de la cooperación con Rusia para promover avances en Kaliningrado. Ello es así por cuanto el mantenimiento de la situación económica y social actual del *oblast* puede perturbar o dificultar ese espacio de libertad, seguridad y justicia que se persigue implantar en el territorio de la UE ampliada.

#### 4.1. Tránsito de personas y bienes

La UE sabía, desde los primeros pasos hacia la adhesión lituana, que para que esta se consumara habían de resolverse problemas añadidos a los que debían superar el resto de los candidatos a la ampliación: los derivados de sus fronteras. Ciertamente, Lituania es un Estado que cuenta con una doble condición fronteriza, por el sur con Bielorrusia, y parcialmente por el oeste con el enclave ruso de Kaliningrado, a pesar de carecer de límites con el resto de la Federación Rusa. En todo caso, es un territorio que hay que atravesar para acceder al *oblast* de Kaliningrado desde el espacio continental ruso (aunque también sea posible hacerlo desde Polonia, es un trayecto más largo). Esta particular condición se manifiesta en el dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Lituania, de julio de 1997, en el que se menciona el enclave en cinco ocasiones, referencia que resulta reiterada en los distintos informes elaborados antes de consumarse la adhesión de Lituania a la UE.<sup>80</sup> También se le prestó atención en los Consejos Europeos.<sup>81</sup> En consecuencia, no resulta exagerado afirmar que Kaliningrado ha sido el aspecto más problemático que presentara la candidatura lituana.

---

enclave. Es el caso del Comité de las Regiones, que ha subrayado «[...] la importancia de prestar una atención especial a la región de Kaliningrado». Lo ha hecho en su dictamen sobre el Segundo Plan de Acción para la Dimensión Septentrional 2004-2006 (2004/C23/07), en *DOUE*, n.º C23, del 27 de enero de 2004, p. 27 y ss.

<sup>79</sup> Se trata del documento «EU-Russia Cooperation on Kaliningrad: 2002 and beyond». Memo/02/169.

<sup>80</sup> Véase, por ejemplo, el del 13 de noviembre de 2001, el de octubre de 2002 —COM(2002) 700 final— o el más reciente del 5 de noviembre de 2003.

<sup>81</sup> Véase especialmente el Consejo Europeo reunido en Sevilla, en junio de 2002, que invitó a la Comisión para que presente un estudio «[...] sobre las posibilidades que se ofrecen para resolver

Hemos de observar que, hasta fechas recientes, Lituania no exigía ninguna documentación de viaje específica a los ciudadanos rusos en tránsito entre Kaliningrado y el resto del territorio ruso, lo que facilitaba el comercio de productos rusos (sobre todo alcohol y tabaco). Desde el 1 de mayo de 2004, la situación ha cambiado; ahora se intenta evitar la permeabilidad de esta frontera exterior situada dentro del territorio comunitario. La UE y la Federación de Rusia acordaron, en noviembre de 2002,<sup>82</sup> esforzarse para buscar una solución al futuro tránsito de personas y bienes entre Kaliningrado y el resto de Rusia que fuera satisfactoria para ambas partes.<sup>83</sup>

Tengamos en cuenta que los nacionales rusos precisan de visados para acceder al territorio de la UE.<sup>84</sup> Por tanto, una vez consumada la adhesión lituana a la UE los residentes en Kaliningrado, atendiendo a su nacionalidad, deberán estar provistos de este documento para desplazarse al resto del territorio ruso o viceversa. Se evidencia así la necesidad de regular el tránsito por Lituania con el objeto de facilitar la circulación de los ciudadanos de la federación en el que es su territorio nacional, necesidad reconocida por la UE en enero de 2001.

En el Consejo Europeo de Bruselas (octubre de 2002) se adoptó el compromiso de realizar «[...] un esfuerzo especial para conciliar las necesidades de todas las partes implicadas en relación con el futuro tránsito de personas entre la región de Kaliningrado y

---

con eficacia y flexibilidad la cuestión del tránsito de personas y mercancías hacia y desde el *oblast* de Kaliningrado, dentro del respeto del acervo y de acuerdo con los países candidatos afectados» o el habido en Bruselas, a finales de octubre del mismo año, en el que manifiesta «[...] el objetivo de desarrollar aun más la colaboración estratégica entre la UE y Rusia, [y] accede a hacer un esfuerzo especial para reconciliar las necesidades de todas las partes implicadas en relación con el futuro tránsito de personas entre la Región de Kaliningrado y otras zonas de Rusia. El Consejo Europeo destaca la necesidad de que todas las partes respeten plenamente el derecho soberano de cualquier Estado de salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos mediante el control de las fronteras y de la entrada y circulación de personas y mercancías por su territorio. El Consejo Europeo resalta el derecho de todo Estado de establecer la exigencia de visado, incluso para el tránsito. El Consejo Europeo reconoce la situación única de la Región de Kaliningrado como parte de la Federación de Rusia».

<sup>82</sup> Véase en el EU-Russia Summit, habido en Bruselas, el 11 de noviembre de 2002. Se produjo el «Joint Statement of the European Union and the Russian Federation on Transit Between the Kaliningrad Region and the Rest of the Russian Federation», documento al que puede accederse desde la página <[http://www.eur.ru/en/cis\\_8.htm](http://www.eur.ru/en/cis_8.htm)>.

<sup>83</sup> Tanto la UE como la Federación de Rusia reconocen —en el texto citado en la nota anterior— que, a partir del 1 de julio de 2003, Lituania debería aplicar las normas internas adoptadas para controlar las que pocos meses después se convertirían en parte de las fronteras exteriores de la UE.

<sup>84</sup> Rusia aparece en el listado de Estados cuyos nacionales han de estar provistos de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Véase el reglamento CE 539/2001 del Consejo, del 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores, así como la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, en *DOUE*, del 21 de marzo de 2001, n.º L81, p. 1.

otras zonas de Rusia».<sup>85</sup> Se reiteró ahora la necesidad de respeto del «[...] derecho soberano de cualquier Estado de salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos mediante el control de las fronteras y de la entrada y circulación de mercancías por su territorio». Se subraya en este punto el derecho de todos los Estados a exigir visados para acceder a su territorio, incluso si ese acceso se produce para realizar un tránsito. Desde el punto de vista internacional es claro el derecho estatal de establecer la documentación necesaria para los extranjeros que pretendan entrar en su territorio. Ello es así a pesar de que la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de todas las personas a circular libremente por el territorio del Estado en el que se hallen legalmente (disposición pensada para territorios estatales geográficamente continuos). También es cierto que los Estados, en virtud de su soberanía, tienen capacidad de decisión acerca de la exigencia o no de visado a los ciudadanos extranjeros.

El 30 de diciembre de 2002, Lituania y Rusia firmaban un acuerdo intergubernamental sobre la circulación de sus nacionales en sus respectivos territorios, y sometieron la entrada, el tránsito y la permanencia en el territorio del otro a la posesión de un visado.

Finalmente, y ante la entonces próxima ampliación comunitaria, comenzaron las negociaciones a tres bandas (Rusia, UE y Lituania) que concluyeron en la primavera de 2003 con la aplicación, a partir del 1 de julio del mismo año, de una serie de medidas, entre ellas, el nuevo régimen de visados.<sup>86</sup> Así, el 14 de abril de 2003 se cumplía el compromiso comunitario adquirido en la reunión de noviembre del año anterior acerca de la documentación necesaria para los desplazamientos de ciudadanos rusos entre el *oblast* y el resto de su territorio nacional. En esa fecha, el Consejo adoptó un reglamento (693/2003) en virtud del cual se adopta un específico documento de tránsito facilitado (FTD) que habrá de utilizarse para el tránsito directo y específico «[...] por tierra de un nacional de un tercer país que deba necesariamente atravesar el territorio de uno o varios Estados miembros para viajar entre dos partes de su propio país que no sean geográficamente contiguas» (artículo 1.2) y un documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD). Para efectos prácticos, la diferencia se encuentra en que el FTD «[...] lo podrán expedir los Estados miembros para múltiples entradas por cualquier medio de transporte por tierra»<sup>87</sup> (artículo 2.1), y tendrá una validez máxima de tres años, aunque el tránsito basado

<sup>85</sup> Apenas un mes antes de producirse este Consejo Europeo, la Comisión había publicado una comunicación al Consejo relativa al tránsito por territorio comunitario derivado de la situación de Kaliningrado —es la comunicación del 18 de septiembre de 2002 COM (2002) 510 final—. En ella, precisamente, la Comisión apuntaba soluciones a esta cuestión.

<sup>86</sup> Los visados (de acuerdo con la respuesta dada por el comisario C. Patten, en nombre de la Comisión, a la pregunta formulada por Erik Meijer) se conceden gratuitamente de manera recíproca y, en concreto «[...] los visados múltiples por un año se concederán gratuitamente a los ciudadanos de Kaliningrado sin necesidad de invitación». Véase en *DOUE*, n.º C280 E, del 21 de noviembre de 2003, p. 26.

<sup>87</sup> Es necesario recordar en este punto que, de acuerdo con el reglamento 415/2003 del Consejo, del 27 de febrero de 2003, sobre la expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en

en este documento no podrá exceder de 24 horas (artículo 3.2); por el contrario, el FRTD autoriza para «una única entrada y regreso por ferrocarril» (artículo 2.2), con una validez máxima de tres meses, sin que el tránsito basado en este documento pueda exceder de seis horas. Ambos documentos son gratuitos y los expedirán las autoridades lituanas a los pasajeros antes de llegar a la frontera lituana<sup>88</sup> o en ella misma, previa comprobación de que la documentación de viaje es adecuada y válida para estos efectos.<sup>89</sup> Ni que decir tiene que ha sido necesario aportar medios suplementarios para poder responder a las peticiones de documentación al efecto, para lo cual Lituania ha contado con la ayuda financiera de la Comunidad.<sup>90</sup>

Aunque de acuerdo con la legislación lituana preexistente, para acceder al territorio de esta república báltica era necesario un pasaporte válido para viajes internacionales —salvo acuerdo contrario—, lo cierto es que los residentes en Kaliningrado podían utilizar pasaportes internos para acceder al territorio lituano, situación con la que Lituania había manifestado su intención de terminar. Los problemas que plantea el pasaporte interno ruso frente a los documentos aptos para viajes internacionales se ponen de manifiesto en la comunicación de la Comisión al Consejo sobre Kaliningrado: tránsito. En definitiva, se trata de un documento que no cumple las recomendaciones de la OACI, es fácilmente falsificable y está redactado en caracteres cirílicos. Por estos motivos es poco seguro, y los procedimientos de control y verificación son mucho más lentos de lo habitual. Además, hay que tener en cuenta que ningún otro Estado miembro lo acepta como documento válido para acceder a su territorio.<sup>91</sup> Finalmente, Lituania convino en la

tránsito (*DOCE*, n.º L 64, del 7 de marzo de 2003, pp. 1-8), los visados, como norma general, han de «[...] ser expedidos por las autoridades diplomáticas y consulares» y solo podrán expedirse excepcionalmente en la frontera cuando —además de cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 5.1 a, c, d, y e del Convenio de Schengen— el solicitante no haya «[...] estado en condiciones de solicitar un visado con antelación; c) presentar, si fuera necesario, documentos justificativos que prueben motivos imprevisibles e imperiosos para la entrada; y, d) tener garantizado el regreso a su país de origen o el tránsito hacia un tercer Estado».

<sup>88</sup> En la actualidad, la expedición de estos documentos puede demorarse siete u ocho días. Véase el artículo de Marie Rondelez. «Kaliningrad, casse-tête russe de l'élargissement». *Le Monde*, 26 de marzo de 2004. Recuperado de <<http://www.lemonde.fr>> el 23 de marzo de 2005.

<sup>89</sup> En relación con el incremento de trabajo que la expedición de este documento iba a generar en el consulado lituano en Kaliningrado, A. Valionis, ministro de Asuntos Exteriores de la República de Lituania, en su discurso «Presente y futuro de Europa. El punto de vista de Lituania» —pronunciado en el European Policy Centre de Bruselas, el 10 de junio de 2002— ya afirmaba que se estaba aumentando el personal de este consulado, dado que se esperaban unas «250 mil solicitudes de visado anuales, número diez veces superior al actual».

<sup>90</sup> El 28 de febrero de 2003, el ministro de Finanzas lituano y el jefe de la Delegación de la Comisión Europea firmaban en Vilna un memorándum financiero por el que la UE se comprometía a aportar a Lituania 12 millones de euros. Esta cantidad estaba destinada para la puesta en práctica de los procedimientos necesarios para expedir el FTD a los nacionales rusos que transitan por la república Báltica, así como a los originarios de la Región de Kaliningrado. Véase información al respecto en <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://europa.eu.int/comm/external_relations)>.

<sup>91</sup> Véase el párrafo 13 de la comunicación del 18 de septiembre de 2002, COM (2002) 510 final.

admisión de los pasaportes internos rusos siempre que vayan acompañados de los dos tipos de FTD hasta el 31 de diciembre de 2004, fecha a partir de la cual únicamente admitirá a estos efectos los pasaportes válidos para viajes internacionales.<sup>92</sup>

Hemos de subrayar la importancia que este aspecto tiene para Lituania, ya que solo cuando se compruebe que reúne las condiciones necesarias para proceder a la eliminación de las fronteras interiores, el Consejo decidirá la supresión de estos controles, elemento indispensable para la consumación de la libre circulación de personas.<sup>93</sup>

Por otra parte, la UE ha tomado nota de la propuesta rusa acerca de la libertad de tránsito entre el enclave y el resto del territorio cuando este se produzca en trenes de alta velocidad (para evitar que los saltadores de trenes puedan acceder de forma irregular en el territorio comunitario) sin paradas intermedias en territorio lituano (con el objeto de impedir que viajeros sin visado desciendan del tren antes de su destino).<sup>94</sup> Evidentemente, la aplicabilidad de esta propuesta dependerá de la existencia de ese medio de comunicación que, hoy en día, continua en fase de estudio.

En el Consejo Europeo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, del 12 al 13 de julio de 2004, se decidió autorizar a la Comisión el comienzo de las negociaciones con la Federación de Rusia, con el fin de facilitar la expedición de visados de corta duración tanto a los ciudadanos de la Unión como de Rusia.

También se ha resuelto el problema del tránsito de mercancías desde el territorio principal de Rusia a Kaliningrado, fruto de las negociaciones del 22 de abril de 2004,<sup>95</sup> mediante

<sup>92</sup> De acuerdo con las autoridades rusas, doscientos cincuenta mil ciudadanos rusos residentes en Kaliningrado cuentan ya con pasaporte válido para desplazamientos internacionales. Además, la Federación Rusa expide anualmente alrededor de cincuenta mil pasaportes internacionales al año.

<sup>93</sup> El Tratado de Adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, firmado en Atenas, el 16 de abril de 2003, contiene un protocolo (el número 5) relativo al tránsito de personas por vía terrestre entre la región de Kaliningrado y otras partes de la Federación de Rusia. En todo caso, en él se establece que los problemas derivados de la situación de Kaliningrado son de toda la UE, y no pueden repercutir exclusivamente en Lituania. Además, se subraya que, una vez entrada en vigor el Acta de Adhesión, será el Consejo quien pueda adoptar decisiones acerca del tránsito por Kaliningrado, de acuerdo con el procedimiento establecido para ello por el artículo 67 del TCE (por unanimidad y a propuesta de la Comisión). El contenido de este protocolo es el cumplimiento de una promesa realizada a Lituania el 30 de septiembre de 2002, cuando se formuló el compromiso a garantizar —a pesar de su situación geográfica y, por tanto, de su proximidad a Kaliningrado— su participación en el sistema Schengen, y a que así constara en el Acta de Adhesión.

<sup>94</sup> Muestra de la importancia de la situación de Kaliningrado es el hecho de que la UE haya adoptado un único acuerdo dentro del régimen de Schengen que tiene en cuenta la situación especial del enclave, con el objeto de aplicarlo con la mayor flexibilidad posible en beneficio de la movilidad fronteriza de las personas.

<sup>95</sup> Así lo anunciaba el presidente Putin a los medios de comunicación. Véase *El País*, 23 de abril de 2004.

confirmación del desarrollo del principio de libertad de tránsito de mercancías entre Kaliningrado y el resto de la Federación Rusa.<sup>96</sup> En todo caso, el contenido del acuerdo no fue una sorpresa para nadie; antes de producirse ya se preveía que, una vez producida la ampliación comunitaria, el paso por Lituania de estos bienes no sería económicamente costoso.<sup>97</sup> Así, la Comisión entendía que «[...] el régimen de tránsito aduanero que se aplicará después de la ampliación que garantiza la libre circulación de mercancías entre Rusia y Kaliningrado a través de la Comunidad sin derechos de aduana u otros derechos de tránsito con excepción de cargas de transporte y administración (según lo establecido en el Acuerdo de asociación y cooperación), es adecuado y que, en términos de formalidades, los convenios/procedimientos existentes ofrecen una flexibilidad adecuada».<sup>98</sup>

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que, para que ese tránsito se produzca en las condiciones indicadas, han de cumplirse unas condiciones zoosanitarias establecidas al efecto por la Comisión.<sup>99</sup> Esta se refiere a Kaliningrado en la medida en que «[...] deben preverse condiciones particulares para el tránsito por la Comunidad de partidas destinadas a Rusia y procedentes de este país, debido a la situación geográfica de Kaliningrado y teniendo en cuenta los problemas climáticos que impiden utilizar algunos puertos en algunos momentos del año», y en el artículo 1 establece que los que reúnan esas condiciones «[...] llevarán en cada página un sello con la inscripción “sólo para tránsito por la CE con destino a Rusia”».

## 4.2. Otras repercusiones de la ampliación

La CE conoce en qué medida el enclave puede afectar al territorio comunitario. En palabras de C. Patten, la Comisión se ha implicado activamente para «[...] garantizar que los problemas de Kaliningrado no ponen en peligro la estabilidad, la prosperidad ni

<sup>96</sup> Véase el contenido del «Joint Statement on EU Enlargement and EU-Russia Relations» en <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/russia\\_docs/js\\_elarg\\_270404.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russia_docs/js_elarg_270404.htm)>.

<sup>97</sup> En el «Joint Statement» del 11 de noviembre de 2002, únicamente se incluye el acuerdo de continuar las discusiones dentro del marco del acuerdo existente entre la UE y la Federación de Rusia para buscar las modalidades técnicas adecuadas tendentes al logro del tránsito de bienes.

<sup>98</sup> Es el parágrafo 30 de la comunicación de la Comisión de 2002, citada anteriormente. Sin embargo, de acuerdo con la misma institución (véase el parágrafo 31): «Ninguna decisión de suprimir formalidades para las mercancías en el tránsito a través de la Comunidad cumpliría con el requisito básico, que se aplica por todo el mundo, incluida Rusia, de que la circulación de mercancías de un tercer país en el territorio de un país debe supervisarse. Por lo tanto, sería incompatible con el acervo. Además, el tránsito de mercancías a través de corredores designados presentaría considerables problemas prácticos. También sería inaceptable para los países candidatos».

<sup>99</sup> Se trata de la decisión 2004/372 de la Comisión, del 13 de abril de 2004, por la que se modifica la decisión 79/542 del Consejo en lo relativo a las condiciones zoosanitarias y la certificación veterinaria de determinados productos que transitan o están temporalmente almacenados en la Comunidad (véase *DOUE*, n.º L118, del 23 de abril de 2004, p. 45 y ss.).

la seguridad de la UE ampliada [...] redundante en el interés general de la UE». <sup>100</sup> No podía ser de otra manera: o la UE se implica seriamente en ayudar a resolver las dificultades por las que atraviesa Kaliningrado o, de lo contrario, será imposible construir en el continente europeo el espacio de libertad, seguridad y justicia que pretendemos.

En su respuesta, C. Patten indica algunos ámbitos materiales en los que es necesario prestar asistencia a este enclave, como en «[...] la mejora de la gestión de las fronteras, la lucha contra la contaminación del medio ambiente y la lucha contra el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH)/el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)». Además, y dado que la situación de Kaliningrado es una responsabilidad rusa, desde la perspectiva de la Comisión es necesario incrementar la cooperación entre las partes interesadas (UE y Rusia) para evitar la incidencia de los problemas del enclave en la UE, prestando especial atención a aquellos que incurran en el ámbito de justicia e interior (de forma especial con el objeto de «impedir la delincuencia transfronteriza, el contrabando y la emigración ilegal»). Una cuestión de especial relevancia en este punto es la gestión eficaz de la frontera común del enclave. Solo así puede garantizarse la inexistencia de perjuicio derivado de esta situación para los intereses de la UE. <sup>101</sup>

Otras repercusiones de la ampliación sobre Rusia tienen carácter económico: el Estado interesado cuantifica en pérdidas de trescientos millones de dólares al año, debido a que parte de sus socios comerciales se han convertido en Estados miembros de la UE. Por el contrario, recientes estudios del Centre for European Policy Studies y del Russian European Centre for Economic Policy concluyen que la ampliación será muy positiva para Rusia. <sup>102</sup> No podemos obviar el hecho de que el mercado Europeo cuente con cerca de quinientos millones de potenciales consumidores, ni de que para llegar a todos ellos haya que cumplir unas únicas reglas (con lo que se simplifican las normas de base, porque tan solo hay que respetar el acervo comunitario existente en la materia) y pagar una sola vez

<sup>100</sup> Es la respuesta de C. Patten, comisario de Relaciones Exteriores, en nombre de la Comisión a una pregunta escrita (E-2781/02, del 3 de octubre de 2002) formulada por Jan Mulder, eurodiputado holandés del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas. La respuesta es del 6 de noviembre de 2002. Ambas pueden verse en *DOUE*, del 14 de agosto de 2003, en C 192. La cuestión de Kaliningrado ha suscitado interés en el Parlamento Europeo, como lo muestra el hecho de que se hayan formulado diversas preguntas en relación con este tema. Una de ellas es la recién referida; otras pueden verse en *DOUE*, n.º C280 E, del 21 de noviembre de 2003, pp 25-26, o en *DOUE*, n.º C11E, del 15 de enero de 2004, pp. 33-34.

<sup>101</sup> Informa, además, que el 18 de septiembre de 2002, «[...] la Comisión presentó una comunicación en la que declaraba que cualquier solución de la cuestión del tránsito de personas y mercancías a Kaliningrado y desde Kaliningrado debe respetar plenamente el acervo y la soberanía de los nuevos Estados miembros».

<sup>102</sup> Véase en <<http://www.ceps.be>> y <<http://www.recep.ru>> respectivamente. En estos estudios se estima que el PNB ruso se incrementará en un dos por ciento debido al aumento de sus exportaciones a los 15 miembros de la UE antes del 1 de mayo de 2004, en un cuatro por ciento, aproximadamente, y a los nuevos miembros, posiblemente, en un porcentaje superior al uno por ciento.

el arancel aduanero común (con una cuantía igual, con independencia del punto fronterizo por el que entre). De aquí deriva un claro beneficio para la Federación de Rusia, dado que se le aplica el nivel arancelario de nación más favorecida —que se encuentra alrededor del cuatro por ciento—, en virtud de lo establecido en el Acuerdo de Cooperación y Colaboración celebrado con la UE (artículo 5 y anexo 1). Si tenemos en cuenta que antes del 1 de mayo el arancel existente con los nuevos Estados miembros era diverso y dependía de lo establecido por cada uno de ellos, este elemento supone una evidente reducción del precio final del producto, que desciende desde una media aproximada del nueve por ciento.<sup>103</sup>

La UE confirmó, el 27 de abril de 2004, el aumento de las exportaciones de productos siderúrgicos de Rusia a la UE hasta un techo máximo de 438 mil toneladas hasta el final de 2004; el tránsito de mercancías entre Rusia y Kaliningrado seguirá siendo libre, aunque sometido a los costos administrativos internacionales derivados de su paso por Polonia y Lituania. Europa, además, seguirá negociando más facilidades en los visados a los ciudadanos rusos. En esa misma fecha (27 de abril de 2004) se produjo el preceptivo acuerdo acerca de la extensión del acuerdo mixto celebrado entre la Federación Rusa, por una parte, y la CE y sus Estados miembros, por otra (entonces 15), a los que desde el 1 de mayo de 2004 gozarían de la nueva *membresía* (diez más); precisamente esta última se fija como fecha de entrada en vigor o, en su defecto, de aplicación provisional (artículo 5.3) de este nuevo acuerdo.

178

En esa misma reunión de abril de 2004, la UE se negó a las pretensiones rusas de suscribir un acuerdo en favor del respeto de las minorías rusas en territorio comunitario. No podía ser de otro modo, ya que el compromiso de la defensa y respeto de los derechos humanos de todos es uno de los principios y valores de la UE que debe ser observado sin excepciones de ningún tipo por todos los miembros y en beneficio de todas las personas.

En todo caso, llegados al punto en que nos encontramos después del 1 de mayo, lo más oportuno es que tanto la UE como Rusia se empeñen en buscar un plan de desarrollo real a largo plazo con financiación conjunta. Rusia, porque Kaliningrado es parte de su territorio; la UE, porque no se puede arriesgar, ya que «la absoluta desesperación de sus habitantes sobrepasaría cualquier esquema factible para regular la inmigración ilegal». La actualización de Kaliningrado pasa por intentar erradicar los problemas con que cuenta actualmente: criminalidad, enfermedades, pobreza, falta de inversiones, entre otros.

Por último, lo que ahora parece evidente es que Kaliningrado no es una amenaza militar para el continente Europeo. Ello es así aunque hace pocos años Rusia desplazó al enclave de personal militar<sup>104</sup> —el número de estos parece reducirse progresiva-

<sup>103</sup> Véase la Declaración Conjunta sobre la Ampliación de la UE y las Relaciones entre la UE y Rusia, del 27 de abril de 2004, en <<http://www.europa.eu.int>>.

<sup>104</sup> Concretamente, en enero de 2001 se publicaba en la prensa internacional la noticia del desplazamiento de armas nucleares de Rusia a su base de Kaliningrado (véase el *Washington*

mente—,<sup>105</sup> lo que no supone la desmilitarización de la zona (rodeada de territorio OTAN ahora que tanto los bálticos como Polonia cuentan con el estatuto de miembros), puesto que Rusia desea mantener los efectivos necesarios para intentar frenar posibles veleidades secesionistas. D. Trenin aboga por un planteamiento ingenioso para resolver la situación de Kaliningrado,<sup>106</sup> que consiste no solo en no blindar la zona, sino en todo lo contrario: «[...] intensificar los vínculos entre militares en la región, adoptando medidas como una participación rusa de verdadera importancia en la Asociación para la Paz y un control conjunto del tráfico aéreo».<sup>107</sup> Sin embargo, con ser importante esta perspectiva de la cuestión, la sombra de las repercusiones económicas y sociopolíticas consiguen oscurecerla. En definitiva, como indica el autor, las autoridades rusas «[...] necesitan presentar una estrategia realista para convertir esta aislado *oblast* ruso en un campo de pruebas para forjar unos vínculos más profundos con la UE». Quizá la poco practicable cooperación militar fuera un buen punto de partida para entender que la solución a los problemas en Europa pasa por la colaboración de todos los interesados o, cuando menos, de los afectados por ellos.

### 4.3. Cooperación económica

En este apartado el punto de partida es necesariamente el reconocimiento de que Kaliningrado es territorio de la Federación Rusa, motivo por el cual son sus autoridades las únicas responsables de su futuro desarrollo.<sup>108</sup> A pesar de ello, es evidente que su situación geográfica particular repercute sobre la de la región que la rodea —ahora territorio de la UE— y viceversa, y en esta medida sí que podría apreciarse cierta responsabilidad. Por tanto, no puede extrañarnos que la UE coopere económicamente con el *oblast*.

Por otra parte, aunque pueda parecer que el interés comunitario por el enclave es actual y deriva de la última ampliación producida, no podemos olvidar que la colaboración

---

*Times* del 3 de enero), noticia de la que se hizo eco la prensa española (véase, por ejemplo, *El País* o *La Prensa* de Panamá del 4 de enero). Todos ellos refieren que el comportamiento ruso puede considerarse una respuesta a la ampliación de la OTAN hacia el este y, en concreto, a los antiguos territorios sometidos hace casi dos décadas a la influencia soviética.

<sup>105</sup> El Parlamento Europeo se felicita en su resolución sobre la comunicación de la Comisión al Consejo sobre la UE y Kaliningrado —COM (2001)26- C5-0099/2001-2001/2046(COS)— por la «[...] considerable reducción de tropas llevada a cabo durante los últimos años en la región de Kaliningrado». Véase *DOUE*, n.º C180E, del 31 de julio de 2003, p. 385.

<sup>106</sup> D. Trenin. «El silencio del oso». *Revista de la OTAN*. Primavera 2002. Consulta hecha en 23/03/2005. <<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue1/spanish/art3.html>>.

<sup>107</sup> D. Trenin va más lejos aun al apuntar la posibilidad (según confiesa, propuesta por un académico moscovita, cuya identidad no facilita) de «[...] integrar oficialmente una unidad rusa dentro del cuerpo internacional danés-germano-polaco que tiene su cuartel general en Szczecin (Polonia)».

<sup>108</sup> Todas las instituciones reconocen que la situación de Kaliningrado es una responsabilidad rusa, pero con un interés particular para la UE. Véase la resolución del PE sobre la Dimensión Septentrional—Nuevo Plan de Acción 2004-2006, en *DOUE*, n.º C 38 E, del 12 de febrero de 2004, p. 312

económica destinada a promover mejoras en Kaliningrado se remonta al año en el que se adopta el programa TACIS,<sup>109</sup> 1991. Además, desde esa fecha, se ha beneficiado bajo el Programa Nacional de Rusia de otros programas TACIS para Rusia y programas regionales financiados con el mismo TACIS,<sup>110</sup> ya que también disfrutaban de los programas más generales de los que es destinatario Rusia.

Uno de los aspectos en los que Kaliningrado precisa asistencia comunitaria es el relativo a la protección medio ambiental, ámbito en el que es preciso concebir una política eficaz, muy especialmente para reducir la polución del agua.<sup>111</sup> Para cofinanciar proyectos en materia medioambiental, en la UE existe el Programa Life, en cuyo contexto se han iniciado dos proyectos en Kaliningrado en áreas de tráfico urbano y ecoturismo.<sup>112</sup> La

---

<sup>109</sup> Por tales siglas se conoce el programa «Technical Assistance to the Community of Independent States», que promueve el desarrollo de vínculos económicos y políticos armoniosos entre la UE y los países de la Europa del este, el Cáucaso y Asia Central. Sobre el programa TACIS, véase <<http://www.eur.ru>>. Por este programa ha recibido cuarenta millones de euros directamente en asistencia. No está de más recordar que Kaliningrado se identificó como una prioridad en el Programa indicativo TACIS 2002-2003 para Rusia, así como en el Programa transfronterizo de cooperación.

<sup>110</sup> Áreas prioritarias que han recibido financiación: 1) desarrollo económico regional; 2) reestructuración empresarial; 3) desarrollo de recursos humanos en el sector privado; 4) promoción de innovación tecnológica 5) en el sector energético regional y local; 6) para proyectos de cooperación con la Universidad de Kaliningrado; 7) para remodelar y/o construir puntos fronterizos; 8) ayuda en la lucha contra el SIDA; 9) para el desarrollo del Puerto de Kaliningrado; 10) en el sector medioambiental, desarrollando programas de salubridad de las aguas en las fronteras con Lituania y Polonia, así como en la costa báltica. Por su parte, Rusia también ha concebido un programa específico para Kaliningrado por valor de 25 millones de euros, cuyos centros neurálgicos son el desarrollo de la capacidad administrativa de la región, mejorar los sistemas de salud primaria y preventiva, promover el potencial intelectual, establecer programas de formación que respondan a las necesidades del mercado laboral y estimular la cooperación transfronteriza con la elaboración de proyectos conjuntos con Polonia y Lituania, siempre dentro de la política de vecindad comunitaria. Véase «EU-support to Kaliningrad», del 4 de marzo de 2002, en <<http://www.europa.eu.int>>.

<sup>111</sup> Las actividades incluyen el control ambiental del agua, así como de la calidad de las aguas en las fronteras con Polonia y Lituani. Asimismo, un proyecto de gestión de desechos en la zona costera de Kalinoingrado para aliviar el impacto de la generación de residuos nocivos para la salud pública y el medio ambiente. Un foco específico al amparo del Programa Nacional TACIS para Rusia, durante el periodo 2002-2003, será mejorar la capacidad de las autoridades municipales para entregar servicios públicos esenciales como agua, salud, tratamiento y contención de las basuras y de aguas residuales.

<sup>112</sup> Life es un instrumento financiero para el medio ambiente aparecido en 1992. Cofinancia proyectos en las tres áreas siguientes: *Life nature*, *Life-environment* y *Life-Third Countries*. La mencionada en último lugar es la que a nosotros nos interesa, ya que presta asistencia técnica para promover el desarrollo sostenible en países no miembros de la UE. Véase el reglamento 1973/92 del Consejo, del 21 de mayo de 1992, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (Life), en *DOCE*, n.º L 206, del 22 de julio de 1992, p. 1, modificado por el reglamento 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo del 17 de julio de 2000, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (Life), en *DOCE*, n.º L 192, del 28 de julio de 2000, p. 1.

UE también ha financiado el establecimiento de un Centro de Medio Ambiente para Administración y Tecnología en el enclave, transferido a las autoridades locales en 1997.

Otra de las materias que preocupan a la UE es la salud, y, de forma particular, la proliferación de enfermedades transmisibles. Es cierto que, si bien este es un problema en la mayor parte del territorio ruso, resulta particularmente preocupante en Kaliningrado. Sabemos que la atención a la salud es competencia exclusiva del Gobierno federal que ha de proceder a una actuación preventiva en el enclave. La CE ha colaborado en este punto por medio del Programa TACIS, con el que ha financiado algunas iniciativas en el ámbito local y en el sector no gubernamental para ayudar a las reformas de atención social y establecer sistemas de ayuda para tratar el VIH.<sup>113</sup>

Kaliningrado también toma parte, como región piloto, del proyecto noreste de salud que pretende reducir los riesgos de salud y las desigualdades sociales a través de las fronteras, al apoyar la reforma del sistema de la salud en la región. La UE también ha financiado organizaciones no gubernamentales que trabajan en los sectores sociales y de salud, especialmente con proyectos de reintegración social del antiguo personal militar y de sus familias. Todo ello sin olvidar la cooperación en la formación, lo que se ha materializado en el programa TEMPUS de educación superior, con el que se ha establecido una red entre Kaliningrado y las universidades de la UE para promover la cooperación y el intercambio.<sup>114</sup>

En la resolución del PE sobre los resultados de la cumbre UE-Rusia, celebrada el 11 de noviembre de 2002, se insta a la Comisión «[...] a que controle de cerca los mecanismos de aplicación de este acuerdo ayudando a Lituania y Rusia a resolver todos los problemas que se planteen»

<sup>113</sup> Kaliningrado es una de las zonas bálticas más afectadas por el VIH, con unas tres mil personas infectadas con este virus en una población cercana al millón de habitantes.

<sup>114</sup> Sobre el programa TEMPUS, véase la página web de la Comisión, en la que se resumen sus aspectos relevantes: <[http://europa.eu.int/comm/education/programmes/tempus/index\\_es.html](http://europa.eu.int/comm/education/programmes/tempus/index_es.html)>. Las normas comunitarias que regulan este programa son la decisión 90/233 del Consejo, del 7 de mayo de 1990, por la que se crea el Programa de Movilidad Transeuropea de Estudiantes Universitarios —TEMPUS— (véase *DOCE*, n.º L 131, del 23 de mayo de 1990); la decisión 93/246 del Consejo, del 29 de abril de 1993, por la que se adopta la segunda fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior —TEMPUS II (1994-1998)— (véase *DOCE*, n.º L 112, del 6 de mayo de 1993); la decisión 96/663 del Consejo, del 21 de noviembre de 1996, que modifica la anterior (*DOCE*, n.º L 306, del 28 de noviembre de 1996); la decisión 1999/311 del Consejo, del 29 de abril de 1999, por la que se aprueba la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior —TEMPUS III (2000-2006)— (*DOCE*, n.º L 120, del 8 de mayo de 1999); y la decisión 2002/601 del Consejo, del 27 de junio de 2002, que modifica la decisión 1999/311/CE por la que se aprueba la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior —TEMPUS III (2000-2006)— (*DOCE*, n.º L 195, del 24 de julio de 2002).

Por último, hemos de recordar que Lituania es uno de los Estados interesados de forma primordial en impulsar los avances en Kaliningrado. En este sentido, hay que tener en cuenta que la república báltica es uno de los principales inversores en la zona.<sup>115</sup>

## 5. Conclusiones

La situación de Kaliningrado es única y la UE intenta cooperar para evitar que el enclave sea una fuente de inestabilidad para el territorio comunitario. Como se desprende de las páginas anteriores, la viabilidad del proyecto europeo ampliado y su solidez resultan posibles solo si se consigue poner en práctica los instrumentos necesarios para hacer de contrapeso a los problemas derivados del alejamiento geográfico del *oblast* del resto del territorio del Estado al que pertenece.

En relación con lo anterior, la UE está muy interesada en incrementar la cooperación en Kaliningrado. Se pretende que el trabajo que se está desarrollando con Rusia consiga maximizar los beneficios de la ampliación para la Federación y, evidentemente, también para el enclave. Pero la cooperación con Rusia no termina en este punto, ya que existe cooperación sectorial importante en ámbitos diversos como el desarrollo económico o el energético, el medioambiental o el de la salud.

182

Probablemente, tras la desaparición de la Unión Soviética, Rusia se ha encontrado con problemas que ha entendido más importantes que la situación de Kaliningrado, lo que unido a la lejanía geográfica, ha conducido a la situación actual en que se encuentra el enclave. En todo caso, no puede negarse que las autoridades rusas encontraron en el *oblast* un tema cuya utilización política ha servido de pantalla en sus relaciones con la UE para evitar críticas comunitarias a otros aspectos de sustancial importancia como los derechos humanos o la situación en Chechenia.

Rusia puede desconfiar de la presencia alemana en el enclave. Se han multiplicado las inversiones alemanas en la zona; se está construyendo una autopista que enlazará directamente Berlín y Kaliningrado, lo que ayudará a incrementar el ya de por sí importante número de turistas alemanes en el enclave. Además, existe un proyecto de establecer, a partir de 2005, un tren-hotel charter semanal, turístico y estival, entre Berlín y San Petersburgo que tenga extensas paradas en otras ciudades en Kaliningrado. Un ensayo de este

---

<sup>115</sup> A. Valionis, ministro de Asuntos Exteriores de la República de Lituania, en su discurso «Presente y futuro de Europa. El punto de vista de Lituania» (previamente citado), pronunciado en el European Policy Centre de Bruselas, el 10 de junio de 2002, afirma lo siguiente: «En la actualidad, Lituania es uno de los principales inversores en Kaliningrado y ha destinado más de veinte millones de dólares a esa región. Nuestros empresarios están muy interesados en reforzar la cooperación con la región, y esperamos que Rusia haga lo propio. Son muchos los problemas que se solucionarían con el acceso de los empresarios al mercado ruso». El Ministro considera que Kaliningrado no constituye un problema, sino una oportunidad.

trayecto se produjo el pasado mes de mayo de 2004, cuando un Talgo de Deutsche Bahn llegó a Kaliningrado procedente de Berlín.<sup>116</sup> Alemania ha ofrecido asimismo ayuda para la conservación de los documentos que quedan de la época en que la ciudad era capital de Prusia.<sup>117</sup> ¿Podrá soportar Rusia tanta generosidad sin sospechar de las intenciones escondidas tras ella?

De momento, los problemas que pueden derivar de la situación de Kaliningrado para la UE parecen haberse resuelto satisfactoriamente. Sin embargo, no debemos precipitarnos al evaluar este aspecto. Es necesario dejar pasar el tiempo y observar con calma si las respuestas contribuyen a resolver los problemas o si, al contrario, los agravan. No podemos terminar sin recordar que la situación única del enclave en el territorio comunitario es fuente de ventajas y de inconvenientes; prevalecerán unos u otros dependiendo del enfoque y la perspectiva que las partes interesadas pretendan aportar.

---

<sup>116</sup> Información aparecida en el *Eisenbahn-Revue International*, del mes de julio de 2004, p. 323, en <<http://www.tranvia.org>>, <<http://www.rosbaltnews.com>>, <<http://www.berlin-partner.de>> y <<http://petersburgcity.com/news/city/2004/05/28/talgo>>.

<sup>117</sup> Véase «Problemas en las relaciones entre Rusia y la Unión Europea». En *Amanecer del nuevo siglo*. <<http://revistaamanecer.com>>.