

LA INFLUENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ESPACIO POSTSOVIÉTICO: LA ASOCIACIÓN ORIENTAL (2009-2019)

THE EUROPEAN UNION'S INFLUENCE ON THE POST-SOVIET AREA: THE EASTERN PARTNERSHIP (2009-2019)

César García Andrés*

*Universidad de Valladolid, España. E-mail: cesar.garcia.andres@uva.es

Recibido: 17 junio 2020 / Revisado: 29 junio 2020 / Aceptado: 8 agosto 2020 / Publicado: 15 octubre 2020

Resumen: En el año 2009 se puso en marcha dentro de la Política Europea de Vecindad una nueva iniciativa regional por parte de la Unión Europea, la denominada Asociación Oriental. Se creó para impulsar las relaciones con los vecinos de Europa Oriental y del Cáucaso Meridional: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Para la Unión Europea este proyecto estaba destinado a estrechar la integración económica y la asociación política en dos zonas del continente europeo en las que la seguridad y la estabilidad democrática era, y sigue siendo, una prioridad.

Palabras claves: Asociación Oriental, Política Europea de Vecindad, Unión Europea, Europa Oriental, Cáucaso Meridional.

Abstract: A new regional initiative by the European Union, the Eastern Partnership, was launched within the European Neighbourhood Policy in 2009. It was created to boost the relations with Eastern Europe and Southern Caucasus: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. For the European Union, this initiative was designed to strengthen economic integration and political partnership in two areas of the European continent where security and democratic stability was, and remains, a priority.

Keywords: Eastern Partnership, European Neighbourhood, European Union, Eastern Europe, Southern Caucasus.

INTRODUCCIÓN

El 10º aniversario del establecimiento de la política europea denominada Asociación Oriental (AO) ha planteado la revisión y el análisis de los efectos que han tenido sus iniciativas a lo largo de estos años en los países que la integran. Con la entrada en el siglo XXI, en la Unión Europea (UE) se produjo la mayor ampliación en una sola vez de toda su historia. Este hecho se denominó como “la ampliación hacia el Este”, ya que la mayor parte de los países que se incorporaban a la UE en este momento estaban relacionados con antiguos gobiernos de carácter comunista del centro y este de Europa, que llegaron a su colapso entre finales de los años 80 y principios de los 90 del siglo XX.

Con estas ampliaciones las nuevas fronteras naturales de la UE cambiaron, de tal modo que las relaciones con los nuevos países limítrofes entraban en una nueva etapa marcada por la Política Europea de Vecindad (PEV). Para el autor Janer Torrens:

“los objetivos previstos en los acuerdos de asociación celebrados con los países integrantes de la nueva política y con los programas de asistencia técnica y financiera, el aspecto más significativo de esta política es definir una misma estrategia con unos valores comunes para el conjunto de países que,

si bien son muy heterogéneos, comparten vecindad y fronteras con la UE”¹.

Si bien es cierto que desde finales de los años 80 y principios de los años 90 del siglo pasado, la por entonces Comunidad Europea (CE) se preocupó por los vecinos orientales que buscaban incorporarse a un sistema económico nuevo e intentaban la implementación de nuevos regímenes democráticos en esos países. Por ejemplo, en el año 1989 las instituciones de Bruselas pusieron en marcha numerosas políticas de ayuda a los países de Europa Central y Oriental. Uno de los primeros programas en aprobarse fue el denominado Polonia-Hungría Ayuda a la Construcción Económica (programa PHARE), que posteriormente amplió el marco geográfico de esta ayuda a otros países de la zona², junto con otros programas como TACIS o INTERREG.

Teniendo en cuenta estos pasos iniciales y como asegura Ricardo Martín de la Guardia, que, “gracias a la PEV, la Unión ha continuado insistiendo en la absoluta necesidad de dotar de estabilidad a sus fronteras, manifestación de su constante preocupación por la seguridad”³. Con esta política también, “en virtud de la proximidad geográfica se pretende provocar la proximidad económica, cultural, política y axiológica [...]”⁴, como afirma Luis Ernesto Orozco Torres. Sin embargo, uno de los grandes problemas que cuestionaba a la PEV, a pesar de la cercanía de sus fronteras, era la heterogeneidad que presentaban cada uno de los países que formaban parte de ella, junto con los intereses particulares con los que cada uno de ellos contaban. De ahí, que como señala Tom Casier, “se deba explorar [...] más a fondo cómo la atracción subjetiva por la UE lleva a ciertos Estados de la PEV a buscar proactivamente

la legitimidad con la UE”⁵, lo que provoca grandes diferencias entre ellos. De este modo, poco tiempo después de la implantación de la PEV, y como afirma Mercedes Guinea Llorente, en 2006 la Comisión (Europea) planteaba la necesidad de añadir una dimensión regional a la política⁶ de vecindad.

Como postulan Magdalena Gora, Natasza Styczynska y Marcin Zubek, “el argumento central es que las deficiencias del PEV eran resultado tanto de la toma de decisiones de la UE como de las dificultades a las que se enfrenta la PEV en los países destinatarios”⁷. Por lo que, comenzaron a surgir nuevas iniciativas regionales que profundizaban de una forma más directa sobre las necesidades específicas de cada área. En el caso de las fronteras con Europa del Este (Bielorrusia, Moldavia y Ucrania) y los países del Cáucaso Meridional (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) se creó la AO, en palabras de Paula Marcinkowaka “[...] como una respuesta a otras dimensiones regionales dentro del marco de la política exterior, como un valor añadido a la Sinergia del Mar Negro y a la dimensión septentrional, y un contrapeso a la Unión para el Mediterráneo”⁸. Mientras que para Francisco José Ruiz González “surgía como desarrollo y complemento de las actuales relaciones bilaterales, y para seguir fomentando la estabilidad y la confianza multilateral”⁹. Por lo que se puede asegurar que el

¹ Janer Torrens, Joan David, “La Nueva Política Europea de Vecindad de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 24, mayo-agosto (2006), pp. 519-540, p. 538.

² García Andrés, César, “Central and Eastern Europe after the end of communism: the beginning of relations with the European Union. The case of Ukraine (1991-1999)”, *Revista Universitaria de Sociologie, Year XIV*, 1, (2018), pp. 106-119, p. 108.

³ Martín de la Guardia, Ricardo, “La frontera oriental de Europa, nuevas perspectivas para viejos problemas”, *Saitabi*, 55 (2005), pp. 123-141, p. 138.

⁴ Orozco Torres, Luis Ernesto, *La Nueva Política Europea de Vecindad ¿de la Paneuropea a la Paraeuropa?*, Sevilla, Ed. Universidad de Sevilla, 2006, p. 127.

⁵ Casier, Tom, “European Neighborhood Policy: Living up to Regional Ambitions?”, en Bindi, Federiga, y Angelescu, Irina (Eds.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe’s Role in the World*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2012, pp. 99-117, p. 114.

⁶ Guinea Llorente, Mercedes, “La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental”, *Revista de Derecho Comunitario*, 31, septiembre/diciembre (2008), pp. 805-831, p. 812.

⁷ Gora, Magdalena et al. “Domestic Sources of European Foreign Policy: Politicisation, Contestation and the EU Neighbourhood”, en Gora, Magdalena et al. (Eds), *Contestation of EU Enlargement and European Neighbourhood Policy. Actors, Arenas and Arguments*, Copenhagen, Djof Publishing, 2019, pp. 9-30, p. 18.

⁸ Marcinkowska, Paula, European Neighbourhood Policy, a Polish perspective, *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, 40, Enero/January (2016), pp. 27-41, p. 35.

⁹ Ruiz González, Francisco José, “Las Relaciones Unión Europea-Rusia, la «Asociación Oriental», el futuro de la OSCE, y sus consecuencias para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)”, en Mora Benavente, Enrique, *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*,

nacimiento de la AO para estos autores ponía de relieve la importancia de esta región y su interés por parte de la UE.

Sin embargo, otros autores consideran que el camino iniciado por la UE y los países vecinos del este de Europa y del sur del Cáucaso ha sido mal abordado desde sus inicios y que continúa con serias carencias. Este es el caso de Olga Schumylo-Tapiola y Vivien Pertusor que contemplan que “la UE con la AO reorientó su pacto de libre comercio para desarrollar un acuerdo más profundo y completo sin preguntar a sus asociados si tenían o no interés en el mismo”¹⁰, dejando entrever la situación de superioridad de la que partía la UE. Pero también hay autores como Ruth Ferrero-Turrión que considera que “los países que forman parte de esta AO han vuelto a centrarse en cuánto y qué les puede ofrecer la UE en lugar de intentar dibujar el camino por el que quieren transitar”¹¹. Aunque, a pesar de todo ello, para otros autores, y teniendo en cuenta la actual situación de escepticismo que vive la UE, “la puesta en marcha y desarrollo de esta AO es vista como reconfortante, al ver cómo ciudadanos europeos de países no miembros pueden ver de qué manera les afectan positivamente las políticas de la UE”¹², como sostiene Francisco Márquez de la Rubia.

Así, con este punto de partida, se pretende ahondar a lo largo de este artículo el desarrollo que la AO ha tenido para Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Comenzando con la implementación de la PEV en un espacio más amplio de las fronteras europeas y tras la cual se llegó a la creación de las iniciativas regionales, en este caso de estudio, de la AO, para una mayor profundización en las cuestiones relacionadas con estos países.

Madrid, Cuadernos de Estrategia 145: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010, pp. 206-248, p. 235.

¹⁰ Schumylo-Tapiola, Olga y Pertusor, Vivien, “La Política Europea de Vecindad: aún queda camino por recorrer”, *Anuario Internacional CIDOB*, (2011), pp. 217-223, p. 222.

¹¹ Ferrero-Turrión, Ruth, “El Partenariado Oriental de la UE a la deriva”, *Real Instituto Elcano, Comentario Elcano 38/2015*, 28 de mayo (2019), p. 2.

¹² Márquez de la Rubia, Francisco, “Diez años de Asociación Oriental”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos IEE*, Documento Informativo, 11/2019, 13 de mayo (2019), p. 7.

1. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

Desde mediados de la década de los años 90 del siglo XX las relaciones de la UE con los países de Europa del Este que iban a formar parte de la PEV se basaban en los Acuerdos de Colaboración y Cooperación (ACC)¹³, que tenían una vigencia de 10 años, y, cuyas disposiciones trataban de consolidar la democracia y desarrollar la economía en estos países. Mientras que, en el caso de los vecinos del sur del Mediterráneo, el antecedente de estos vínculos se encuentra en el denominado Proceso de Barcelona¹⁴ de 1995, a través de Acuerdos de Asociación.

1.1. Primeros pasos de la Política Europea de Vecindad

Con estos antecedentes, y con las ampliaciones que se produjeron en los años 2004 y 2007, se fue abriendo el camino para la creación de una nueva política en el ámbito comunitario que abarcara a los nuevos vecinos de la UE. Los primeros documentos sobre política de vecindad aparecidos durante 2002 y 2003 giraron en torno a la necesidad de promover las reformas en los países vecinos siguiendo el modelo de la UE¹⁵. Así, uno de los pasos iniciales tuvo lugar el 11 de marzo de 2003 cuando la Comisión Europea (CE) sacó a la luz una comunicación titulada: “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”¹⁶. En este texto se pusieron de relieve tres asuntos: estrechar los lazos con los nuevos países fronterizos, reforzar los vínculos con los países del Sur

¹³ La UE firmó una serie de Acuerdos de Colaboración y Cooperación, pero no solo con países de Europa Oriental, sino también con países del Cáucaso Meridional y de Asia Central: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Rusia, Ucrania, Uzbekistán y Tayikistán.

¹⁴ Es una asociación que tiene como finalidad la creación de una zona de estabilidad y seguridad en los países del Mediterráneo, y que es la base de la política exterior de la UE hacia estos estados.

¹⁵ Herranz Surrallés, Anna, “La Política Europea de Vecindad (PEV): ¿Un nuevo modelo de gobernanza exterior?”, *Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2006*, *Anuario Internacional CIBOD* (2006), p. 269.

¹⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Una visión más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”, Bruselas, 11.3.2003, COM (2003) 104 final.

del Mediterráneo y fortalecer las relaciones con Rusia. Sin embargo, también existía un objetivo prioritario para las instituciones europeas, ya que, la idea de la UE era llevar la estabilidad a estos países para asegurar sus propias fronteras, como una acción preventiva para evitar cualquier peligro para Europa¹⁷. Aunque como se tratará en las líneas siguientes, no siempre desde las instituciones comunitarias se ha podido llevar a cabo este objetivo.

El siguiente paso para la creación de la PEV tuvo lugar el 1 de julio de 2003 cuando la CE publicó la comunicación: “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad”¹⁸. En esta ocasión se planteaba propuestas para tratar de simplificar los antiguos mecanismos existentes en un único proyecto de vecindad. Sin embargo, no fue hasta el 12 de mayo de 2004, pocos días después de que se hiciera efectiva la ampliación, cuando la CE divulgó una nueva comunicación con las principales bases de la nueva política a desarrollar: “Política europea de vecindad. Documento de Estrategia”¹⁹. En ella, el método propuesto consistía en definir, junto con los países socios, un conjunto de prioridades cuyo cumplimiento suponía un acercamiento a la UE²⁰. Además, se ampliaba el alcance geográfico de la PEV al Cáucaso meridional, incluyendo Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

1.2. Desarrollo de la Política Europea de Vecindad

Una vez visto como se fue gestando esta política y su ámbito de actuación, es necesario conocer cuáles han sido los mecanismos para su desarrollo y los principales recursos financieros con los que cuenta para ello. En lo relativo a la implementación de la PEV se pueden observar tres fases: en primer lugar, los órganos designados por

las instituciones de la UE debían realizar unos informes sobre cada país en relación con la situación en la que se encontraban cada uno de ellos. Tras la valoración positiva de estos informes tenía lugar la segunda fase, en la que se llevaba a cabo la negociación de los planes de acción para fijar los ámbitos de actuación en cada uno de los países. Y, por último, se debían realizar informes periódicos sobre los avances que se estaban produciendo en cada una de las materias estudiadas y en cada uno de los países.

En cuanto a la financiación, en los primeros años de la PEV, hasta el año 2006, esta ayuda se recibía de diferentes contribuciones financieras de la UE. Canalizada a través de distintos instrumentos como los programas MEDA, con medidas de acompañamiento financieras y técnicas; TACIS de asistencia técnica y financiera; los préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones (BEI); la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH); o la financiación de proyectos de ayuda humanitaria²¹. En el caso del programa Meda el presupuesto destinado a ello era de 3.100 millones de euros aproximadamente, y contaba también con parte de los 5.300 millones de euros asignados al programa TACIS²². Sin embargo, con la entrada en el nuevo marco financiero plurianual en el año 2007, que se iba a desarrollar hasta el año 2013, el Parlamento Europeo (PE) y el Consejo publicaron un Reglamento en octubre de 2006, a través de cual se creaba el denominado Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). Con el que no solo se aumentaba la cantidad presupuestaria para esta política a más de 11.000 millones de euros, sino que también se abría un abanico más amplio en cuanto al tipo de programas a los que afectaba. Así, en el artículo 6 del Reglamento se plantean documentos de estrategia nacionales, plurinacionales y transfronterizos [...], y programas operativos de cooperación transfronteriza [...]²³.

Con todo ello, en diciembre de ese mismo año se publicó por parte de la CE una Comunicación al Consejo y al PE “relativa a la consolidación de la

¹⁷ Ramiro Troitiño, David et al. “Foreign Affairs of the European Union: How to Become an Independent and Dominant Power in the International Area”, en Ramiro Troitiño, David et al. *The EU in the 21st Century. Challenges and Opportunities for the European Integration Process*, Cham, Springer, 2020, pp. 209-230, p. 218.

¹⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión, “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad”, Bruselas, 1.7.2003, COM (2003) 393 final.

¹⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión, “Política europea de vecindad. Documento de Estrategia”, Bruselas, 12.5.2004, COM (2004) 373 final.

²⁰ Ibid., p. 3.

²¹ Janer Torrens, Joan David, “La Nueva Política Europea de...”, op. cit., pp. 534-535.

²² Schumylo-Tapiola, Olga y Pertusor, Vivien, “La Política Europea de...”, op. cit., p.218.

²³ Artículo 6 del Reglamento (CE) Nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, pp. 6-7.

Política Europea de Vecindad”²⁴. En ella se hace referencia a aspectos positivos que presenta la PEV y del mismo modo a ciertas deficiencias que se deben subsanar. En este último aspecto, se comenzó a hablar de crear iniciativas regionales que avanzasen de forma positiva en la integración y la cooperación de los países de la PEV. Así, con la Comunicación de la CE al PE y al Consejo de diciembre de 2007 y titulada “Una sólida Política Europea de Vecindad”²⁵ se sentaron las bases para la puesta en marcha de dos iniciativas regionales como refuerzo a la PEV: la Sinergia del Mar Negro y la Asociación Euro-mediterránea (Unión para el Mediterráneo). Del mismo modo, también se iniciaron las conversaciones para la creación de la tercera iniciativa regional, la AO, a través del Consejo Europeo de junio de 2008.

2. LA ASOCIACIÓN ORIENTAL

La complicada situación que se estaba viviendo en los países de Europa Oriental y del Cáucaso Meridional entre 2007 y 2008 profundizó en la necesidad de la creación de una política más intensa hacia esas regiones, teniendo un gran impacto la guerra que se estaba produciendo entre Georgia y la Federación Rusa. No fue hasta la publicación de las Conclusiones del Consejo Europeo del 19 y 20 de junio del 2008 cuando comenzó a hablarse de poner en marcha las negociaciones para el desarrollo de una dimensión oriental de la PEV. De este modo, en la Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo Extraordinario de Bruselas de 1 de septiembre de 2008 se plasmó la necesidad de acelerar el proceso:

“La UE considera que es ahora más necesario que nunca apoyar la cooperación regional y favorecer las relaciones que mantiene con sus vecinos orientales [...]”²⁶.

Finalmente, a principios de diciembre de 2008 se publicó una comunicación de la CE al PE y al Con-

sejo titulada “Asociación Oriental” y que como figura:

“la Asociación Oriental estará basada en compromisos mutuos respecto al Estado de Derecho, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos, el respeto y la protección de las minorías y los principios de la economía de mercado y el desarrollo sostenible”²⁷.

Los países que se incorporaron dentro de esta nueva iniciativa regional de la UE son: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Sin embargo, la influencia de la UE es muy limitada. Esto no sólo se debe a que la UE ha excluido a [estos] países de la perspectiva de adhesión por el momento, sino también porque los Estados miembros de la UE mantienen percepciones y preferencias diferentes para los participantes de la PEV²⁸.

2.1. Mecanismos e instrumentos, financiación, y organización

En las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo que se realizaron entre el 19 y 20 de marzo de 2009, el presidente concluyó:

“en consonancia con la Comunicación de la Comisión del 3 de diciembre de 2008, el Consejo Europeo acoge con satisfacción la creación de una ambiciosa Asociación Oriental [...]”²⁹,

con el propósito de lograr la asociación política y la integración económica. Con estos objetivos finales se fueron creando distintos mecanismos para su consecución, de entre los cuales destacan tres: los acuerdos de asociación (AA), las zonas de libre comercio amplias y profundas, y pactos de movilidad y seguridad que tratasen asuntos relativos al tratamiento de las políticas

²⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad”, Bruselas, 4.12.2006, COM (2006) 726 final.

²⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, “Una sólida Política Europea de Vecindad”, Bruselas, 5.12.2007, COM (2007) 774 final.

²⁶ Consejo de la UE, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo Extraordinario de Bruselas 1 de septiembre (2008), 12594/08, p. 3.

²⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, “Asociación Oriental”, Bruselas, 3.12.2008 COM (2008) 823 final, p. 3.

²⁸ Giusti, Serena y Penkova, Tomislava, “Ukraine and Belarus: Floating between the European Union and Russia”, en Bindi, Federiga, y Angelescu, Irina (Eds.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe’s Role in the World*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2012, pp. 134-152, p. 134.

²⁹ Consejo Europeo, 19/20 de marzo de 2009, Conclusiones de la Presidencia, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 29 de abril (2009), 7880/1/09 REV 1, p. 11.

de visados. En el caso de la AO, el Plan de Acción fue seguido de una Agenda de Asociación para los países que hubieran realizado progresos sustanciales³⁰. Es decir, con esta nueva Agenda se produjo la sustitución de los antiguos planes de acción por la creación de convenios con medidas adaptadas a los requisitos de cada uno de los socios dependiendo de las necesidades que tuvieran, con los denominados AA.

Así, la propia comunicación del año 2008 definía a los AA como “un sólido vínculo político que fomentarán una mayor convergencia al establecer una vinculación más estrecha con la legislación y las normas de la UE”³¹. Pero esta herramienta política iba a ser complementada con las denominadas zonas de libre comercio amplias y profundas (DCFTA, en sus siglas en inglés). Se trataba de incrementar las relaciones comerciales entre las partes, sin embargo, desde la UE se pedía como premisa, que los países asociados acercaran posturas en los asuntos económicos a los estándares de la UE, por lo que el paso inicial era ir preparando a estos países para el futuro DCFTA. Otro de los puntos fuertes de esta AO era el desarrollo de los ámbitos relacionados con la movilidad entre estos países y los países miembros de UE para alcanzar un entorno seguro en sus fronteras más cercanas: facilitación de visados y de readmisión y la liberación total de visados.

En cuanto a la financiación de esta iniciativa regional, se gestiona a través del mismo instrumento que la PEV, que como hemos mencionado anteriormente para el periodo 2007-2013 pasó a ser denominado IEVA, por lo que estos fondos elevaron a 600 millones de Euros el importe total de los recursos destinados a estas nuevas iniciativas³² en el periodo 2010-2013. Todo ello, junto con nuevas y mayores inversiones a través del BEI y del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD). Cuando finalizó el periodo de aplicación del IEVA se sustituyó por el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), a través de un Reglamento publicado en el año 2014³³, y, que

concluye en el año 2020, con una dotación que superaba los 15 millones de euros.

En lo relativo a la organización de la AO se pueden distinguir distintos niveles de cooperación, entre ellos, la principal herramienta son las reuniones bianuales entre los representantes y los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la UE, los presidentes del Consejo Europeo y de la CE como portavoces de la UE y los presidentes de los países asociados. Además, junto a estas reuniones se establecen asambleas anuales de los Ministros de Asuntos Exteriores de las UE y de los países de la AO. Pero sin ninguna duda, son las reuniones bianuales las que presentan una mayor importancia dentro del contexto de la AO. Hasta el momento se han efectuado cinco cumbres, de las que a continuación se detallarán cuáles han sido las mayores aportaciones para el progreso de la AO.

La I Cumbre tuvo lugar el 7 de mayo de 2009 en Praga, con la quedaba constituida de forma oficial la AO. En esta reunión inicial se fijaba como objetivo principal: “crear las condiciones necesarias para acelerar la asociación política y una mayor integración económica entre la Unión Europea y los países asociados interesados”³⁴. La II Cumbre se desarrolló entre los días 29 y 30 de septiembre de 2011, en Varsovia, y, se reconocieron las aspiraciones europeas y la elección europea de algunos socios y su compromiso de constituir una democracia profunda y sostenible³⁵. La III Cumbre se realizó en Vilna, entre los días 28 y 29 de noviembre de 2013. En esta reunión se formalizó la finalización de las negociaciones de los AA con Moldavia y con Georgia. Sin embargo, esta Cumbre se vio empañada por el paso atrás que tuvo lugar por parte del gobierno de Ucrania al suspender la firma de su AA con la UE, al igual que la negativa de Armenia a concluir las negociaciones de su acuerdo. La IV Cumbre se celebró entre los días 21 y 22 de mayo de 2015 en Riga, donde se fijaron nuevos retos para los socios orientales. La última hasta el momento, la V Cumbre se reunió en Bruselas el 24 de noviembre de 2017 abriendo un nuevo abanico de posibilidades para los socios orienta-

³⁰ Casier, Tom, “European Neighborhood Policy: ...”, op. cit., p. 102.

³¹ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, “Asociación Oriental...”, op. cit., p. 5.

³² *Ibid.*, p. 15.

³³ Diario Oficial de la UE, Reglamento (UE) Nº 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo (2014), por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad, L 77/27.

³⁴ Consejo de la UE, Declaración Conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental-Praga, 7 de mayo de 2009, Bruselas, 8 de mayo (2009), 8435/09 (Presse 78), p. 6.

³⁵ Council of the EU, Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011, Warsaw, 30 September (2011), 14983/11 (Presse 341), p. 1.

les, con la publicación del documento “20 metas para 2020: resultados tangibles para los ciudadanos”³⁶, donde se indican las acciones que estos países deben alcanzar para el año 2020. La última reunión relacionada con la AO tuvo lugar el 13 de mayo del año 2019 coincidiendo con los 10 años de la puesta en marcha de esta iniciativa. En esta asamblea, se analizaron los logros conseguidos y los retos a los que aún se enfrentan, poniendo un especial interés en elaborar el programa de la AO más allá de 2020, asegurando así de que juntos siguen siendo más fuertes³⁷.

2.2. Algunas claves para la puesta en marcha de la Asociación Oriental

Como se ha ido poniendo de manifiesto a lo largo del artículo, la necesidad de crear la AO reside en la puesta en marcha de estrategias más directas y específicas en los países que forman parte de ella. A pesar de la cantidad de problemas que tienen lugar en estas naciones, el talón de Aquiles de la AO sigue siendo, sin embargo, el tema de los “conflictos congelados” (y no tan congelados) en la región: Abjasia, Nagorno-Karabaj, Transdníester y Osetia del Sur³⁸. Además, en los últimos años han aumentado los conflictos dentro de la AO con la crisis de Crimea y el movimiento secesionista en el este de Ucrania con las regiones de Donetsk y Lugansk. Se debe tener en cuenta que los problemas que se desarrollan en estos lugares están directamente relacionados con las políticas territoriales llevadas a cabo por los gobernantes soviéticos durante la existencia de la Unión Soviética. También, hay que apreciar que Rusia tenía (y tiene) la necesidad de que esos nuevos países independientes continuaran dependiendo en cierto modo de ella, debido principalmente a la cercanía de las políticas que desde la UE se estaban desarrollando hacia estos países.

³⁶ European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results*, Joint staff working document, Brussels, 9.6.2017, SWD (2017) 300 final.

³⁷ Council of the EU, *Reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la Asociación Oriental: conclusiones de la Presidencia en el 10º aniversario de la Asociación*, Comunicado de prensa, 353/19, 13.5.2019.

³⁸ Martín, Iván, “¿Qué *finalité politique* para la Política Europea de Vecindad? Sobre los objetivos e instrumentos de la cooperación de la UE con sus países vecinos”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLV (2012), pp. 359-387, p. 367.

En Moldavia se encuentra la región de Transnistria, territorio que se independizó de este país en 1990 para no perder los vínculos que les unía con Rusia, sin embargo, las presiones entre ambas desencadenaron un conflicto armado en 1992. La población de Transnistria se vio ayudada por contingentes mandados desde Moscú. Así, desde el final de la guerra, unos meses después, tropas rusas custodian las fronteras de esta región. Desde entonces, los procesos de negociación y las propuestas para tratar de poner fin al conflicto han sido tan numerosos como modestos los avances logrados³⁹.

En el caso del país caucásico de Georgia destacan dos conflictos territoriales desde la independencia de este país en 1991. El primero de ellos es la región de Abjasia la cual declaró su independencia *de facto* de Georgia en 1992, en esta ocasión el gobierno ruso también apoyó a los separatistas abjasios. En el año 2006, Georgia lanzó una ofensiva para acabar con las ideas independentistas de la zona, pero el ejército ruso entró en la guerra para apoyar a la región de Abjasia. Desde el año 2008 Rusia defiende la frontera entre Abjasia y Georgia. El segundo caso es el de Osetia del Sur, región fronteriza al norte con Rusia. Desde el año 1991 y tras una guerra, es independiente *de facto* con el apoyo de Rusia. En el año 2008 el presidente georgiano, Mijeíl Saakashvili, lanzó una ofensiva contra esta región en un nuevo intento de que volviera bajo su control. Sin embargo, el ejército ruso se lanzó inmediatamente a la defensa de Osetia del Sur, cuyas fronteras son defendidas desde ese momento por militares rusos. De este modo, Moscú apoya a los dos territorios rebeldes que no reconocen la autoridad de Tbilisi, Abjasia y Osetia del Sur, otorgando la nacionalidad rusa a sus habitantes y desplegando tropas⁴⁰. Como se puede observar por el momento temporal en el que se desarrolla este último conflicto, y como se ha visto anteriormente, coincidiendo con las primeras fases sobre las negociaciones para la creación de la AO, este enfrentamiento tuvo un impacto crucial en su puesta en marcha definitiva.

En Azerbaiyán, país vecino del anterior, el conflicto proviene de la región de Nagorno-Karabaj, una zona poblada en su mayoría por armenios.

³⁹ Martín de la Guardia, Ricardo et al. *Conflictos post-soviéticos. De la secesión de Transnistria a la desmembración de Ucrania*, Madrid, Dykinson, 2017, p. 35.

⁴⁰ Ruiz González, Francisco José, “Las Relaciones Unión...”, op. cit., p. 218.

En 1991 este territorio proclamó su independencia, desencadenando la guerra hasta que se logró el alto al fuego en 1994. Desde este momento se creó un grupo de mediación para mantener la paz en la zona, aunque se encuentra bajo el control de Armenia, Azerbaiyán no quiere desligarse completamente de esta región. Aunque durante los años 2008, 2014 y 2016 se produjeron de nuevo enfrentamientos armados entre ambos territorios.

Por último, y más reciente que los precedentes, hay que mencionar la situación en Ucrania, donde existen dos casos de conflictos territoriales: la península de Crimea y las regiones separatistas de Donetsk y Lugansk. En cuanto a Crimea, desde el momento de la independencia de Ucrania en 1991 siempre ha tenido presente buscar su propia autonomía con el beneplácito de Rusia. Sin embargo, hasta marzo de 2014 no se vivió el momento en el que proclamó su independencia *de facto* de Ucrania y su incorporación a Rusia. El segundo caso está muy relacionado con el anterior, ya que las regiones del este de Ucrania viendo el “éxito” conseguido por Crimea intentaron también su unión a Rusia, sin embargo, en esta ocasión el gobierno ucraniano envió tropas para frenar este conato de independentismo, dando inicio al conflicto armado en las regiones de Donetsk y Lugansk, las cuales, tienen apoyo de Rusia.

Además de estos conflictos territoriales, también se han desarrollado problemas relativos a la distribución de gas especialmente entre los años 2005-2008 con cortes por parte Rusia al suministro ucraniano que afectaba directamente a algunos países de la UE; y, preocupaciones económicas como la creación de la Unión Económica Euroasiática entre Rusia, Kazajistán y Bielorrusia, al que unos meses después se incorporó Armenia y Kirguizistán. Su entrada en vigor el 1 de enero de 2015 planeaba ciertas dificultades económicas y comerciales para que la UE alcance acuerdos de este tipo con los países de la AO que forman parte de esta Unión. Por lo que teniendo en cuenta lo anteriormente explicado, los riesgos para la seguridad continental no se pueden abordar por medio de la PEV, dado el mencionado carácter bilateral de la misma, de modo que la UE solo puede tratar la cuestión por separado⁴¹.

⁴¹ Ruiz González, Francisco José, “Las Relaciones Unión...”, op. cit., p. 235.

Sin embargo, se produjeron otros acontecimientos que permitieron a la UE hacer expectativas positivas en cuanto al acercamiento con algunos de estos países, sobre todo en años recientes. Este el caso de las conocidas como Revoluciones de Colores que tuvieron lugar en Georgia en el año 2003 y en Ucrania en 2004. Se trata de manifestaciones entre la población civil y la clase política de la oposición para desalojar del poder a los presidentes existentes⁴², debido a la pésima situación política y económica, unido a la falta de libertades que existía en esos momentos en estos países. Estos hechos han servido para dar a estos países un impulso hacia la democracia y la buena gobernanza, y conseguir un mayor apoyo por parte de las instituciones de la UE. Al igual que el conocido como *Euromaidan* entre los años 2013-2014 en Ucrania, que sirvió para demostrar el apoyo de gran parte de la población a la asociación con la UE tras la suspensión de la firma del AA por parte del gobierno ucraniano.

2.3. Resultados de la Asociación Oriental por países

Desde la puesta en marcha de la AO en el año 2009 hay que poner de manifiesto que de los compromisos mutuos en los que se basaba la AO (democracia, derechos humanos...), que han sido comentados, no todos han cumplido lo esperado, por lo que deben seguir progresando para alcanzar esos objetivos que existen entre las partes. Uno de los ejemplos que se pueden poner en relación con este asunto y de gran importancia para el desarrollo interno de estos países es lo referente a su evolución en el aspecto democrático.

Como se puede observar en el gráfico anterior, la mayor parte de los países que forman parte de la AO han bajado su puntuación en cuanto a unas estructuras democráticas sólidas dentro de sus territorios. Esto implica, una revisión de las políticas comunitarias que desde la UE se están desarrollando hacia estos países, ya que como se ha puesto de manifiesto, es uno de los puntos

⁴² En el caso de Georgia de 2003, la conocida como Revolución de las Rosas hizo dimitir al presidente en ese momento Eduard Shevardnadze. En las elecciones posteriores ganó el líder de la oposición que encabezaba el movimiento, Mijaíl Saakashvili. En el caso de Ucrania de 2004, la denominada Revolución Naranja tras unas elecciones fraudulentas hizo que se repitiera la segunda vuelta de las presidenciales, haciendo ganador al líder de la oposición Viktor Yushchenko, frente al anterior ganador Viktor Yanukovich.

clave en los que se basa la implantación de esta iniciativa regional. Ya que como afirma Casier, en el plano bilateral, la cooperación en el marco de la AO preveía acuerdos con los países que cumplieren las condiciones necesarias⁴³.

Tabla 1. Evolución de los países de la AO en relación con el desarrollo de la democracia⁴⁴.

	Año 2008		Año 2014		Año 2019	
	Punt. global	Ranking mundial	Punt. global	Ranking mundial	Punt. global	Ranking mundial
Ucrania	6,94	53	5,42	92	5,90	78
Moldavia	6,50	62	6,32	69	5,75	83
Georgia	4,62	104	5,82	81	5,42	89
Armenia	4,09	113	4,13	113	5,54	86
Bielorrusia	3,34	132	3,69	125	2,88	141
Azerbaiyán	3,19	135	2,83	148	2,75	147

Elaboración propia de autor a través de los datos facilitados por *The Economist*⁴⁵.

A pesar de ello, la AO ha servido para mejorar las relaciones con los seis países que forman la entidad. A los diez años de la creación de la AO se puede afirmar que se ha avanzado en las negociaciones con la mayoría de los países en tres aspectos principales: los AA, los DCFTA y las políticas referentes a los visados, aunque con diferencias entre sus miembros.

En el caso de Armenia, en lo relativo al AA, tras su negativa a firmar el acuerdo en 2013, por las presiones rusas relativas a la ya mencionada Unión Económica Euroasiática, las negociaciones se reiniciaron en el año 2015 y finalizaron en 2017. De tal forma que, en la V Cumbre de la AO, de ese mismo año, se llevó a cabo la firma del acuerdo de asociación global y reforzado entre Armenia y la UE⁴⁶. En lo referente a la política de visados, desde el año 2014 tiene lugar la facilitación de visados y de readmisión entre este país y

la UE. En cambio, más complicada será la futura negociación del, ya que la participación desde el año 2015 en la Unión Económica Euroasiática pudiera ser causa de conflicto por los distintos intereses de ambas organizaciones.

En lo relativo a Azerbaiyán, la puesta en marcha de conversaciones con la UE sigue un patrón más lento que en el caso anterior. Las negociaciones relativas al AA comenzaron en el año 2017, y en el año 2018 se dio un paso hacia adelante con la definición de las prioridades para alcanzar ese acuerdo. En cuanto a la política de visados, al igual que con Armenia, los acuerdos de facilitación de visados y de readmisión se acordaron en el año 2014.

Sin embargo, al hablar de Bielorrusia, su situación con respecto a las relaciones con la UE es muy diferente a las de cualquier otro país de la AO. Los principales problemas con los que cuenta la UE para el acercamiento a Bielorrusia son: en primer lugar, la figura inamovible del presidente de la República que está en manos de Aleksandr Lukashenko desde el año 1994 (solo hay que recordar la controvertida derogación de la Constitución Bielorrusa de 1994 para ser sustituida por la de 1996 –más “cómoda” para los intereses presidenciales-⁴⁷); en segundo lugar, el intenso contacto con las políticas que provienen desde Rusia; y, en tercer lugar, la difícil situación del país en cuestión de derechos humanos. Todo ello hizo que en el año 2004 comenzaran a aplicarse medidas restrictivas por parte de la UE a Bielorrusia por la violación de derechos humanos y la situación política general del país. En el año 2016 las instituciones de la UE decidieron levantar ciertas medidas sobre el país eslavo, aunque en el año 2018 se han prorrogado ciertas medidas en vista de que la situación del país no mejora. Por ello, el inicio de conversaciones para un AA con Bielorrusia depende de los cambios políticos que se produzcan en este Estado. En lo relativo a los acuerdos de facilitación de visados y de readmisión se iniciaron las conversaciones en el año 2014.

En lo concerniente a Georgia y al AA, se aplica de forma provisional desde el año 2014, y entró en vigor en el año 2016, incluyendo el apartado relativo al DCFTA. En lo relativo a la política de facilitación de visados y de readmisión se aplica

⁴³ Casier, Tom, “European Neighborhood Policy: ...”, op. cit., p. 104.

⁴⁴ Índice mundial elaborado por *The Economist* sobre el desarrollo de la democracia en 167 países que se basa en 60 indicadores diferentes, que se puntúan entre el 0 y el 10, mostrándose en esta gráfica el cómputo global de cada uno de los países de la AO, en tres años diferentes.

⁴⁵ Disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/01/22/global-democracy-has-another-bad-year> [Consultado el 12 de julio de 2020].

⁴⁶ Comisión Europea-Comunicado de prensa: Cumbre de la Asociación Oriental de 2017: juntos seremos más fuertes, Bruselas, 24 de noviembre (2017), p. 2.

⁴⁷ València I Montes, Laino X., El Tratado de la Unión Rusia-Belarus: ¿tintas sobre papel mojado?, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerriol*, 43/44 (2003), pp. 211-231, p. 219.

desde el año 2011⁴⁸. Poco tiempo después se pusieron en marcha las negociaciones para alcanzar un acuerdo para la liberalización de visados que se lleva aplicando desde el año 2017.

En el caso de Moldavia, en cuanto al AA, al igual que sucede en Georgia, se aplica provisionalmente desde el año 2014, pero no fue hasta el año 2016 cuando se produjo la aplicación oficial del acuerdo, incluido el DCFTA. Si hablamos de la política de facilitación de visados y de readmisión se adoptó en paralelo a las conversaciones que se estaban realizando para la creación de la AO en el año 2008. A partir del año 2011 se pusieron en marcha las negociaciones para alcanzar un acuerdo para la liberalización de visados que se lleva aplicando desde el año 2014.

Por último, en Ucrania, la entrada en vigor del AA tuvo lugar en el año 2017, aunque se estaba aplicando de manera provisional desde 2014, al igual que el DCFTA desde el año 2016, y que también entró en vigor en el 2017. En el caso del régimen de facilitación de visados y de readmisión está presente, al igual que en su país vecino Moldavia, desde el año 2008⁴⁹. En cuanto a la liberalización de visados se iniciaron las conversaciones en el año 2016 y al año siguiente, 2017, el Consejo adoptó el Reglamento sobre este asunto.

CONCLUSIONES

Como se ha podido ver a lo largo de este artículo, la creación de la PEV propició un gran impulso para desarrollar unas relaciones más amplias y profundas con los países vecinos de la UE, tanto de Europa Oriental, del Cáucaso Meridional, como de los países del arco Mediterráneo. A pesar de ello, también es necesario afirmar que la diversidad de los países hacía muy complicado realizar políticas comunes en todos los territorios que formaban la PEV. Por ello, durante los años siguientes a la creación de la PEV en el año 2004 se fue trabajando para la consecución de nuevas propuestas que abordasen los problemas de cada región de una manera más coherente, completa y eficaz. Así, la creación de las inicia-

tivas regionales (Sinergia del Mar Negro, Unión para el Mediterráneo y la AO) pretendía ahondar y garantizar por agrupaciones de Estados, las políticas que la UE iba a llevar a cabo en esos países.

En el caso de la AO la difícil situación que se estaba desarrollando en la región durante los años previos a la puesta en marcha de esta iniciativa dejaba de manifiesto la importancia de construir desde las instituciones comunitarias una política clara y concisa hacia estas regiones. Sobre todo, teniendo en cuenta la situación de guerra que se produjo en Georgia en el año 2008, tanto en Osetia del Sur como en Abjasia, y los problemas relacionados con el gas en Ucrania desde el año 2005, todo ello causado y potenciado por el vecino fuerte de la parte oriental, Rusia. De este modo, hay que tener en cuenta la complicada puesta en marcha a la que se enfrentaba la AO para conseguir sus objetivos con éxito.

Por ello, se debe valorar si la AO ha sido positiva y ha alcanzado sus objetivos tras cumplir diez años de existencia. Si bien es cierto, que durante estos años la UE junto con estos países se han visto salpicados por conflictos de todo tipo, entre ellos: políticos, territoriales, económicos, comerciales... Todos estos asuntos han frenado o retrasado en varios momentos las negociaciones con algunos de los países, por ejemplo, hablando de problemas relativos a cuestiones políticas y territoriales, como se ha podido ver, se encuentra lo concerniente a Ucrania, con: la anexión ilegal de la Península de Crimea por Rusia; y, la situación de lucha armada en las regiones orientales de Donetsk y Lugansk en pugna entre los militares ucranianos y los milicianos prorrusos. Mientras que, si se habla en relación con problemas económicos y comerciales, que produjeron cierto retraso en las negociaciones, hay que poner el caso de Armenia, debido a la incertidumbre que causó a la UE su entrada en la Unión Económica Euroasiática, liderada por Rusia.

Del mismo modo, es necesario hacer una reflexión crítica sobre si se están consiguiendo los avances necesarios dentro de los compromisos en los que se basa la AO, como en el caso de la democracia o de los derechos humanos, en los que desde dentro de UE se debiera profundizar para que esos asuntos mejorasen en esos países. Pero hay que reconocer que, a pesar de ciertos inconvenientes que se han producido a lo largo de esta década, se han salvado muchas diferencias entre las partes y se han logrado grandes acuerdos, que antes de la creación de la AO pa-

⁴⁸ Council of the EU, Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011, Warsaw, 30 September (2011), 14983/11 (Presse 341), p. 4.

⁴⁹ Diario Oficial de la UE, Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados de corta duración, L 332/68, 18.12.2007.

recían imposibles. Así, en lo relativo a los AA y DCFTA que se han alcanzado con Georgia, Moldavia y Ucrania han servido para afianzar la posición de la UE en estos países y para dar a estos Estados cierta confianza en sus políticas a seguir. También es de alabar los acuerdos conseguidos en lo referente a la facilitación de visados y de readmisión en los seis países que forman la AO (aunque en el caso de Bielorrusia aún sigue en fase de negociaciones desde 2014), y, en especial, los avances que se han producido en lo relativo a la liberación de visados en Georgia, Moldavia y Ucrania.

Aún con todo esto, se debe hacer un juicio de valor y plantear si la UE realiza con sus políticas comunitarias todo lo que está en sus manos para colaborar y cooperar con estos países. Hay que tener en cuenta que uno de los principales problemas para ello son las relaciones con Rusia y lo que este país significa para los socios orientales de UE. En especial, en los asuntos referidos a Armenia, Azerbaiyán y Bielorrusia, en los que Rusia se encuentra muy presente en las políticas que llevan a cabo. Pero la UE, a pesar de realizar ciertas medidas y políticas, no plantea firmemente una política fuerte contra la intromisión de Rusia en la política de estos países, afectándoles negativamente. Si bien es cierto, que unas políticas más duras sobre las presiones que Rusia ejerce sobre estos antiguos países soviéticos pudieran generar grandes problemas a la UE, sobre todo, en temas relacionados con el ámbito económico y comercial.

