

LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y LA ESTABILIZACIÓN DEL ENTORNO PRÓXIMO: EL CASO DE EUROPA ORIENTAL

MERCEDES GUINEA LLORENTE*

- I. CONSIDERACIONES GENERALES: LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD (PEV) COMO ESTRATEGIA DE ESTABILIZACIÓN DE LA FRONTERA ORIENTAL DE LA UNIÓN.
- II. UNA VISIÓN GENERAL DE LA PEV: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS.
- III. UCRANIA: EL EFECTO DEMOSTRACIÓN DE LOS BENEFICIOS DE LA PEV.
- IV. MOLDOVA: AVANCES Y PROGRESOS TÍMIDOS EN UNA SITUACIÓN COMPLEJA.
- V. BELARÚS: DE LA CONDICIONALIDAD NEGATIVA A UNA INCIPIENTE COOPERACIÓN.
- VI. CONCLUSIONES: LA PEV COMO VÍA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE «SOLIDARIDADES DE HECHO» CON PAÍSES NO MIEMBROS.

I. CONSIDERACIONES GENERALES: LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD (PEV) COMO ESTRATEGIA DE ESTABILIZACIÓN DE LA FRONTERA ORIENTAL DE LA UNIÓN

En el año 2004 la Unión Europea (UE) lanza una de sus políticas exteriores más ambiciosas: la Política Europea de Vecindad (PEV)¹. Esta

* Investigadora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

¹ Las características iniciales de la PEV se diseñan y recogen en las siguientes Comunicaciones de la Comisión, que serían aprobadas por el Consejo: Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «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»*, 11 de marzo de 2003, (COM (2003) 104 final); Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión «Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad»*, 1 de julio de 2003, (COM (2003) 393 final); Comisión Euro-

nueva estrategia es consecuencia de la gran ampliación 2004/2007: pretende fijar un nuevo marco de relación con las nuevas fronteras de la Unión que enfrente eficazmente las demandas de seguridad que éstas plantean². El objetivo de esta política es el mismo que ha guiado todas las anteriores políticas de vecindad o proximidad: estabilizar el entorno próximo a través del estrechamiento de los vínculos políticos y económicos con los países fronterizos que puedan entrañar amenazas a su seguridad³.

pea, *Comunicación de la Comisión «Política europea de vecindad. Documento de estrategia»*, 12 de mayo de 2004, (COM (2004) 373 final). En diciembre de 2006 la Comisión Europea lleva a cabo la primera evaluación global de la PEV, además de otras individuales, país por país, subrayando una serie de puntos débiles y proponiendo una reconducción de la política (Vid. Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la política europea de vecindad*, 4 de diciembre de 2006, (COM (2006) 726 final). La aceptación de las propuestas por parte del Consejo en junio de 2007 tras adoptar el Informe de la Presidencia alemana (Vid. General Affairs and External Relations Council, *Council Conclusions on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, 18/19 June 2007, (11016/07Annex)), llevó a la presentación por parte de la Comisión de un documento estratégico con nuevas propuestas para reforzar la PEV en diciembre de 2007, que se puede calificar de una primera reforma (Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Una sólida política de vecindad»*, 5 de diciembre de 2007, (COM (2007) 774 final).

² La Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en 2003, expone que uno de los objetivos estratégicos de la Unión es crear seguridad en los países vecinos porque «Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa. La integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación». Consejo Europeo, «Una Europa segura en un mundo mejor». *Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, pp. 7-8.

³ Entre los trabajos generales que abordan el estudio de la PEV, podemos destacar los siguientes: ATTINÀ, F. y ROSSI, R. (Eds.), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, The Jean Monnet Centre 'Euro Med', Catania, 2004; BEURDELEY, L., BROSSE, R. de la y MARON, F. (Dirs.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés: quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union?*, Bruylant, Bruxelles, 2007; BLOCKMANS, J. y LAZOWSKI, A. (Eds.), *The European Union and Its Neighbours*, Ed. T.M.C. Asser Instituut, The Hague, 2006; CREMONA, M., «The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues», *CDDRL Working Papers*, n.º 25, 2004; DEBARDELEBEN, J. (Ed.), *The Boundaries of EU Enlargement: Finding a Place for Neighbours*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke, 2008; JANER TORRENS, J.D., «La nueva política de vecindad de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 24, 2006, pp. 519-540; LABOUZ,

Transcurridos tres años desde la puesta en marcha efectiva de la PEV, puede intentarse una evaluación política de este nuevo marco de relación, a fin de ver si es una herramienta adecuada para alcanzar el objetivo de «crear una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso —un «círculo de amigos»— con los que mantenga relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación»⁴. Hemos elegido para ello a los Países de Europa Oriental, Belarús —o Bielorrusia—, Ucrania y la República de Moldova.

Por su condición de Estados europeos fronterizos de la Unión, son sujetos apropiados para examinar si existen estrategias de política exterior susceptibles de producir una función estabilizadora aparte de la herramienta que ya ha probado su eficacia, la política de ampliación⁵. Ampliación y vecindad nos conducen a la delicada materia de los «límites de Europa», esto es, hasta dónde la UE puede y quiere ampliarse, cuestión ésta eminentemente política que, en cada momento recibirá una distinta respuesta en función del contexto y los condicionantes políticos⁶.

Generalmente se sostiene que la PEV como alternativa a la ampliación se diseña hacia estos países (y los del Cáucaso Sur) como consecuencia de la «fatiga de ampliación» que sufre la UE, y se cuestiona si la transformación del entorno próximo puede ser viable sin el incentivo de la promesa de adhesión⁷. Nosotros nos preguntamos, sin embargo, si las pers-

M-F., PHILIP, Ch. y SOLDATOS, P. (Dirs.), *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, Bruylant, Bruxelles, 2006; OROZCO TORRES, L.E., *La Nueva Política Europea de Vecindad ¿de la Paneuropa a la Paraeuropa?*, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2006; SMITH, M., WEBER, K. y BAUN, M. (Eds.), *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?*, Manchester University Press, Manchester, 2007; WALLACE, W., «Looking after the neighbourhood: responsibilities for the EU-25», *Notre Europe Policy Paper*, n.º 4, July 2003; ZAPATER, E., «La Unión Europea y la gestión de su entorno próximo: comentario a la nueva política de vecindad y sus instrumentos», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 2, 2003.

⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión «Una Europa más amplia...»*, *op. cit.*, p. 4.

⁵ En relación a la función estabilizadora de la ampliación como herramienta de política exterior, *vid.*: CREMONA, M., «The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity», *Common Market Law Review*, vol. 41, n.º 2, 2003, pp. 553-573, esp. pp. 563-564.

⁶ Véase en relación a esta cuestión: REMIRO BROTONS, A. (Ed.), ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., PÉREZ-PRAT DURBAN, L. y RIQUELME CORTADO, R., *Los límites de Europa*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2008.

⁷ *Vid.* entre otros muchos: BLOCKMANS, S. y LAZOWSKI, A., «Conclusions: Squaring the ring of friends», en: BLOCKMANS, J. y LAZOWSKI, A. (Eds.), *The European Union*

pectivas de adhesión de estos países concretos no dependen tanto de las reticencias de los Estados miembros a incorporar nuevos miembros como del necesario entendimiento de la Unión Europea con Rusia, y de la negativa de este actor regional a permitir que estos países, que forman también parte de su entorno, y con los que tiene conflictos políticos más o menos abiertos, se integren en las estructuras políticas de Europa Occidental⁸.

El presente trabajo examinará, en primer lugar, los rasgos generales y singulares de la PEV que le diferencian de otras estrategias políticas. A continuación, nos proponemos analizar la aplicación de la PEV a los tres países elegidos —Ucrania, Moldova y Bielorrusia— con el objeto de extraer unas conclusiones sobre la capacidad de esta nueva y ambiciosa estrategia política para lograr sus objetivos.

II. UNA VISIÓN GENERAL DE LA PEV: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

La PEV se diferencia de otras estrategias de vecindad conducidas desde la Comunidad/Unión Europea con anterioridad⁹. Por ello, nos interesa subrayar sus señas de identidad. A pesar de llevar tres años en marcha se trata de una estrategia política «en construcción», esto es, cuyos funda-

and Its Neighbours, op. cit., pp. 613-639, pp. 634-636; KIENZLE, B., «The European Neighbourhood Policy and Regional Conflicts», *CFSP Forum*, vol. 6, n.º 1, 2008, pp. 13-16; DANNREUTHER, R. «The European Security Strategy's regional objective. The neighbourhood policy», en: BISCOF, S. y ANDERSSON, J.J. (Eds.), *The EU and the European Security Strategy. Forging a Global Europe*, Routledge, Londres, 2008, pp. 62-80, p. 77.

⁸ El deseo ampliamente manifestado de algunos de estos Gobiernos de adherirse a la UE no oculta la misma ansia por protegerse de la influencia rusa. Por otra parte, es dudoso que una Rusia que no es la misma que en los noventa y que recupera crecientemente su influencia regional, e incluso su papel global, vaya a permitir la integración de su tradicional *hinterland* en las organizaciones políticas y de seguridad de Europa Occidental. Cabe recordar como, a petición de Rusia, la Cumbre de Bucarest celebrada entre el 2 y el 4 de abril de 2008 denegó a Ucrania y Georgia la entrada inmediata en la OTAN, aunque se promete una vaga perspectiva a medio plazo. Véase al respecto: Heads of State and Government, *Bucharest Summit Declaration*, 3 April 2008, pto. 23.

⁹ A juicio de CHARILLON, «Whatever its limits and shortcomings, this policy constitutes a unique collective response to external pressures and demands, as well as exhibiting new forms of collective foreign policy anticipation and implementation». CHARILLON, F., «Sovereignty and Intervention: EU's Intervention in its 'Near Abroad'», en: CARLSNAES, W., SJURSEN, H. y WHITE, B (Eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Sage, Londres, 2004, pp. 252-264.

mentos están siendo revisados y reforzados, una vez puestos de manifiesto sus puntos débiles por la experiencia práctica¹⁰.

— *El estatuto de vecino es un estatuto constitucional permanente a medio camino entre la condición de miembro y la asociación.* LA PEV no es una herramienta más de política exterior, como prueba el hecho de que las relaciones con el entorno próximo se regulen en el nuevo artículo 8 del TUE, introducido por el Tratado de Lisboa, entre las Disposiciones Generales, dedicadas al modelo político de la Unión, y no entre las disposiciones relativas a la Política Exterior¹¹. Este estatuto, basado en los valores comunes, permite aplicar la flexibilidad a la condición de miembro o no miembro, estableciendo una tercera vía que dibuja en torno a la Unión círculos concéntricos de relación¹². El vecino se integrará en todas las políticas de la Unión con la sola exclusión de su participación en las instituciones¹³.

— *La PEV es el camino para alcanzar el estatuto de vecino.* La PEV es la política exterior transformativa para hacer que los terceros Estados del entorno próximo puedan acceder a la condición de *Vecinos*, nuevo estatuto en el modelo político europeo¹⁴. La PEV promete a los Estados terceros, en el largo plazo, «la perspectiva de participación en el mercado interior de la UE y de una integración y liberalización mayores para fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capita-

¹⁰ Vid. nota 1.

¹¹ El Tratado de Lisboa no entrará en vigor el 1 de enero de 2009, como estaba previsto, debido a dificultades en su proceso de ratificación, especialmente el referéndum celebrado en Irlanda el 12 de junio de 2008 que rechazó la ratificación. Otros cuatro Estados tampoco han terminado sus procesos de ratificación hasta la fecha. La política de vecindad, sin embargo, se ha puesto en marcha desde 2004 como una vigencia anticipada de este Tratado y, anteriormente, del Tratado Constitucional.

¹² ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 214-216.

¹³ El estatuto de Vecino ya existe en la actualidad; estaría conformado por los países que integran el Espacio Económico Europeo (EEE), países que son parte del Mercado Interior y de las políticas de la Unión pero que no participan en las instituciones. En el futuro, existirá una importante diferencia entre estos Vecinos EEE y los Vecinos PEV, y es que éstos se encuentran fuera de las instituciones por elección propia.

¹⁴ Cada uno de los Planes de Acción de la PEV comienza con la frase: «La PEV fija objetivos ambiciosos para la asociación con los países vecinos, basada en el compromiso con valores compartidos, objetivos claves de política exterior y reformas políticas, económicas e institucionales». Tómese como ejemplo: *Plan de Acción Unión Europea-Moldova*, 5 de Febrero de 2005, p. 1.

les»¹⁵. Esa perspectiva de convertirse en vecino se somete a la adopción de los valores de la Unión. La PEV es la política exterior que, a cambio de incentivos, permitirá a esos Estados socios transformarse asumiendo los valores de la Unión¹⁶.

— *La mecánica propia de la PEV se apoya sobre la condicionalidad positiva*. Esta política es diseñada por la Comisión calcando los procedimientos y los instrumentos de la exitosa política de ampliación: planes de acción consensuados, evaluaciones periódicas, unilaterales y consensuadas, y enfoque «regata» o diferenciado para cada país dentro de un marco estratégico común¹⁷. Se pactan con los terceros Estados en el seno de las instituciones conjuntas reformas a llevar a cabo por éstos con el apoyo de la ayuda financiera de la Unión así como otros instrumentos de cooperación y asistencia¹⁸. El éxito en la consecución de las reformas tiene como

¹⁵ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Europa más amplia...»*, op. cit., p. 4.

¹⁶ En este sentido, a nuestro juicio, la PEV es tanto el proceso de adaptación y cambio de los vecinos como el nuevo estatuto político que se prevé otorgar a los que compartan plenamente los valores de la UE. Haciendo una comparación con las políticas de ampliación, la PEV incluiría tanto el proceso de *preadhesión* como este nuevo estatuto de cuasi-miembro. HETTNE no duda en calificar esta estrategia de «imperialismo suave», en la medida en que los vínculos condicionales dependen de una relación asimétrica. HETTNE, B., «Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models», en: TELÓ, M. (Ed.), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Ashgate, Aldershot, 2007, pp. 106-123, esp. la p. 114.

¹⁷ La PEV fue diseñada desde la DG Ampliación, recogiendo las enseñanzas de esta política y adaptándolas a un contexto post-ampliación. Puede, incluso, verse como un intento fructífero de la Comisión por seguir controlando parte de la Alta Política Exterior europea. Vid. KELLEY, J., «New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy», *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n.º 1, 2006, pp. 29-55.

¹⁸ La financiación se canaliza a través del nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. Este fondo sólo ha recibido una dotación financiera acorde con las nuevas ambiciones desde la programación de las Perspectivas Financieras 2007-2013. [Vid. Reglamento (CE) n.º 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 (DO L 310 de 9.11.2006, p. 1)]. Este Reglamento prevé para el periodo 2007-2013 1.600 millones de euros al año, con una dotación global de 12.800 millones de euros. Supone un incremento del 32% respecto de los fondos percibidos bajo las dotaciones TACIS en el periodo anterior. Además, los países vecinos pueden también de otros instrumentos horizontales de la cooperación al desarrollo como el Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento de Estabilidad o el Instrumento de Seguridad Nuclear. A pesar de este notable incremento, la Comisión no logró del Consejo todo lo que pedía: 15.000 millones de euros.

consecuencia el estrechamiento en los vínculos con la Unión y el acceso a otros incentivos¹⁹.

— *La PEV es una estrategia política transpilar que combina integración económica progresiva con cooperación política.* A pesar de estar liderada desde la Comisión, la PEV es un ejemplo claro de Política Exterior Común en la medida en que articula para conseguir sus objetivos instrumentos PESC y PESD, política comercial, cooperación al desarrollo, integración en las políticas comunes e, incluso, cooperación en justicia y asuntos de interior. Según Lavenex y Schimmelfenning existe una distinción inherente dentro de la PEV entre los objetivos estratégicos de la promoción de la democracia y la resolución de conflictos; la cooperación sectorial, que ha de ser interpretada como una forma de integración horizontal flexible; y la gobernanza exterior²⁰. Esa gobernanza exterior, a su juicio, ha experimentado una evolución, caracterizándose en sus inicios por la expansión de la normativa europea y pasando ahora a la participación parcial de los países en las políticas y agencias europeas.

— *La PEV se caracteriza por ser un marco multilateral para una relación bilateral a la que se quiere añadir una dimensión regional.* La PEV se formula en su concepción estratégica como un marco común para un total de dieciséis países, tan dispares como los de Europa Oriental, el Cáucaso Sur y el Mediterráneo²¹. Esto es fruto de la transacción intergu-

¹⁹ Precisamente tanto la doctrina como las instituciones han detectado que uno de los principales puntos débiles son los incentivos, que no parecen lo suficientemente atractivos como para animar a estos países a llevar a cabo las costosas reformas que se les proponen. Así en su Comunicación de diciembre de 2006 la Comisión plantearía reforzar la ayuda financiera creando dos nuevos instrumentos: un Fondo de Inversión de Vecindad y un Instrumento de Gobernanza. Por otra parte la Comisión detecta también una desigualdad entre las demandas de los países y lo que la UE puede ofrecer, sobre todo en asuntos como comercio y migración. Propone para mejorar estas carencias la firma de Acuerdos de Libre Comercio Reforzados y Comprensivos, que añadirían condiciones especiales en relación a productos de especial interés para los socios. En relación a la movilidad de personas, se considera la facilitación de los visados para determinadas categorías de personas. Tras la aprobación por el Consejo, estos incentivos serían incorporados a la PEV en la reforma de 2007.

²⁰ LAVENEX, S., y SCHIMMELFENNIG, F., «Relations with the Wider Europe», *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, Annual Review, September 2007, pp. 143-162, esp. las pp. 151-152.

²¹ Ese carácter multilateral puede verse, por ejemplo, en la convocatoria de la primera Conferencia sobre la PEV el 3 septiembre de 2007, en el seno de la cual representantes de los distintos países parte debatieron este marco político y presentaron sus demandas a la Unión. La última Comunicación de la Comisión se refiere a las aportaciones de esta Con-

bernamental por compensar una dimensión oriental de la UE con otra Sur. Sin embargo, la aplicación real de la PEV se hace a la medida, caso por caso, en el marco de una relación bilateral con el Estado concernido²². En 2006 la Comisión planteaba la necesidad de añadir una dimensión regional a la política, que en nuestro caso de estudio se concreta en iniciativas como la Sinergia del Mar Negro así como el incremento de la cooperación multilateral en sectores clave para la interdependencia a través de acuerdos temáticos e incluso instituciones comunes, en ámbitos como el transporte, la migración o la investigación²³. Junto a estos planos que podemos llamar «gubernamentales», desde 2006 la Comisión ha llamado la atención sobre la necesidad de desarrollar un enfoque «bottom-up», esto es, contactos directos entre las sociedades civiles, a fin de aprovechar los beneficios de la socialización.

III. UCRANIA: EL EFECTO DEMOSTRACIÓN DE LOS BENEFICIOS DE LA PEV

Ucrania es el país más importante de la PEV, tanto por su tamaño y potencial demográfico como por la magnitud de las amenazas que presenta²⁴. Tampoco puede olvidarse la relevancia estratégica que reviste para la

ferencia como parte de los elementos que han enriquecido sus reflexiones sobre la revisión de la PEV. Véase: Comisión Europea, *Comunicación «Una sólida política de vecindad»*, *op. cit.*, p. 2.

²² En nuestro caso de estudio, los dos países que participan formalmente de la PEV constituyen «países de vanguardia», esto es, se encuentran entre aquellos que han recibido mejores evaluaciones por parte de la Comisión en relación al cumplimiento de los compromisos fijados en sus respectivos Planes de Acción, y a los que se ha propuesto reforzar sus vínculos con la UE.

²³ *Vid.* Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «La Sinergia del Mar Negro: una nueva iniciativa de cooperación regional»*, 11 de abril de 2007, (COM (2007) 160 final).

²⁴ En relación a las relaciones entre la UE y Ucrania y a la aplicación del marco de vecindad en sus distintos aspectos, véase: BEURDELEY, L., BROSSE, R. de la y MARON, F. (Dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité...*, *op. cit.*, pp. 121-143; COPSEY, N. y MAYHEW, A. (Eds.), *European Neighbourhood Policy: the case of Ukraine*, Sussex European Institute, SEI Seminar Papers, n.º 1, 2007; CREMONA, M. y MELONI, G. (Eds.), «The European Neighbourhood Policy. A Framework for Modernisation?», *EUI Working Papers*, Law 2007/21; PENTLAND, C. C. «Ukraine and the European Neighbourhood Policy», en: DEBARDELEBEN, J. (Ed.), *The Boundaries of EU Enlargement...*, *op. cit.*, pp. 129-145; PIONTEK, E., «Ukraine», en: BLOCKMANS, J. y LAZOWSKI, A.

Unión un país de tránsito de importantes abastecimientos energéticos, de los cuales la UE es dependiente. Ucrania, desde su independencia, va progresivamente tratando de romper las relaciones asimétricas con Rusia en un proceso no lineal, que es una de las causas de su inestable historia política reciente, con dos sucesivas «Revoluciones naranjas»²⁵.

Las relaciones con Ucrania no han sido prioritarias para la Unión hasta recientemente, a causa tanto de la lejanía, como del sistema político ucraniano, oligárquico y con problemas de corrupción. El Acuerdo de Colaboración y Cooperación, base jurídica de la relación hasta la actualidad, no llegaría a firmarse hasta 1998²⁶. A partir de 2004, como consecuencia de la ampliación y del giro definitivo que supone la Revolución naranja de 2005, Ucrania se convierte en una prioridad para la Unión, tanto a causa del potencial desestabilizador de su situación política, de los intereses económicos que le unen a la Unión como de la presión de nuevos Estados miembros como Polonia. Consciente de lo que está en juego, la UE ha adoptado un enfoque proactivo hacia Ucrania, apoyando sin ambages su progreso hacia la democratización, la integración en las estructuras económicas occidentales y la cooperación política²⁷.

El factor ruso es un elemento que afecta y condiciona las relaciones

(Eds.), *The European Union and Its Neighbours*, op. cit., pp. 499-529; WOLCZUK, K., «Adjectival Europeanisation? The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy», *European Research Institute*, European Research Working Papers Series, n.º 18, 2007.

²⁵ En relación al proceso de consolidación de la democracia en Ucrania, véase: KRUSHELNYCKY, A., *An Orange Revolution. A Personal Journey Through Ukrainian History*, Harvill Secker, Londres, 2006; NEMYRIA, H., «The Orange Revolution: Explaining the Unexpected», en: EMERSON, M. (Ed.), *Democratisation in the European Neighbourhood*, Centre for European Policy Studies, 2005, pp. 53-62; RAIK, K. «Promoting democracy in the Eastern neighbourhood: the limits and potential of ENP», *The International Spectator*, vol. 41, n.º 3, 2006, pp. 31-45.

²⁶ Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, DO L 49 de 19.2.1998, p. 3. Este Acuerdo se apoya en valores y objetivos compartidos como elementos básicos de la relación. Provee de un marco institucional para el diálogo político, fija objetivos en materia de relaciones económicas y cooperación cultural, social, científica, etc. con el horizonte de establecer un área de libre comercio a plazo. Sirve también de marco para el apoyo europeo a la transición hacia la democracia y una economía libre de mercado.

²⁷ Hay que recordar el protagonismo desempeñado por la UE en la denominada «Revolución Naranja» acaecida en 2004. Solana, apoyado por los Presidentes de Polonia y Lituania, empujó para que se repitieran los comicios presidenciales que finalmente dieron la victoria al proeuropeo Yushenko.

UE-Ucrania, si bien en menor medida que hace una década. Existe un importante partido prorruso, que representa a un relevante porcentaje de población, y que privilegia las relaciones con Rusia frente a la UE. A pesar del reiterado afán ucraniano por independizarse de Rusia, el partido prorruso de Yanukovych ganó las legislativas en 2006, aunque la precariedad de los apoyos no le permitió mantenerse mucho tiempo en el poder. Igualmente, Ucrania tiene conflictos políticos abiertos con Rusia, como el de la Península de Crimea y la cuestión del futuro de la Flota Rusa del Mar Negro en Sebastopol²⁸. No hay que olvidar tampoco la dependencia energética de Ucrania frente a Rusia y el papel que juegan en su frágil economía las importaciones subvencionadas por este país.

En el año 2005 comienza la aplicación de la PEV hacia Ucrania, con la adopción y entrada en vigor del Plan de Acción negociado con este país, dentro del marco jurídico de relación que sigue siendo el Acuerdo de Cooperación²⁹. El Plan de Acción había sido negociado por el prorruso Yanukovych con anterioridad a la Revolución naranja, pero la implementación le tocó al proeuropeo Yuschenko, que pidió cambios en este marco de relación. El nuevo Primer Ministro defendía que los incentivos del Plan de Acción eran insuficientes para una Ucrania que había apostado fuertemente por la opción occidental durante la Revolución naranja, y que sólo se conformarían con la adhesión. La respuesta de la UE fue la adopción de un Programa de Diez Puntos, que iba más allá de aquello negociado con el Gobierno precedente, pero que obviaba cualquier referencia a sus posibilidades de adhesión³⁰.

²⁸ El 20 de mayo de 2008 Yuschenko anunciaba que el Tratado sobre la Flota Rusa del Mar Negro, firmado en 1997, y que expira en 2017, no sería renovado, lo que ha producido un importante malestar en el Gobierno ruso.

²⁹ El proceso de adopción de los Planes de Acción es el que se sigue. En primer lugar, la Comisión Europea elabora y aprueba un Informe Nacional, en el cual se describe y evalúa la situación de cada uno de los vecinos en relación con los valores de la Unión, y donde se subrayan los aspectos relacionados con los objetivos globales de la PEV. El Informe Nacional de Ucrania fueron aprobado el 12 de mayo de 2004, recogiendo el diagnóstico de cada uno de estos países. Sobre su base el Consejo de Cooperación negoció y aprobó el 5 de febrero de 2005 el Plan de Acción, que recoge las Prioridades de Actuación que traducen los objetivos generales en concretas reformas que ha de llevar a cabo Ucrania con la finalidad de superar las deficiencias identificadas. Ambos documentos pueden encontrarse en la página web relativa a la PEV: ec.europa.eu/world/enp.

³⁰ Esos diez puntos recogían la perspectiva de negociación de un Acuerdo Reforzado, una cooperación más estrecha en asuntos de Política Exterior y Defensa, la aceleración de los trámites para poner en marcha un acuerdo de libre comercio, el apoyo comunitario al ingreso de Ucrania en la OMC y la apertura de negociaciones de facilitación de visados.

El Plan de Acción presentaba una vigencia inicial de tres años, pero fue prorrogado por decisión bilateral por un año más, con la posibilidad de que se siga aplicando hasta que entre en vigor el nuevo Acuerdo de Asociación Reforzado, actualmente en negociación. El Plan de Acción de Ucrania identifica un conjunto de Prioridades de Acción que se desarrollan posteriormente a través de acciones concretas a emprenderse. La mayor parte de las Prioridades de Acción están dirigidas a la democratización del sistema político, la solución pacífica de conflictos, la reforma del modelo económico; otras se refieren a intereses de la UE como amenazas a la seguridad y, por último, otras buscan la adaptación de su legislación a los estándares europeos. En el primer sentido, las principales Prioridades se han propuesto reforzar la estabilidad y eficacia de las instituciones garantes de la democracia y el estado de Derecho; asegurar los estándares democráticos de las elecciones y respetar la libertad de prensa y la libertad de expresión.

En relación a la solución pacífica de conflictos y la promoción del multilateralismo, se pide un refuerzo en las consultas UE-Ucrania en gestión de crisis; más cooperación en el ámbito de desarme y no proliferación; más esfuerzos en el diálogo para reforzar la seguridad regional y buscar una solución viable al conflicto de Transnistria con Moldova. Las reformas de apertura de la economía se proponen la adhesión a la OMC; la eliminación gradual de las restricciones al comercio y barreras no arancelarias y la aplicación de las reformas legislativas necesarias; la mejora del entorno para las inversiones a través de la regulación de condiciones no discriminatorias, transparentes y predecibles, procedimientos administrativos simplificados y la lucha contra la corrupción y cambios tendentes a la reforma fiscal y una sólida y transparente fiscalidad internacional.

En marzo de 2007 la Comisión Europea, después de consultas con el país, adoptaba tanto el Plan Estratégico Nacional 2007-2013 como el Plan Indicativo Nacional 2007-2010, instrumentos para implementar y concretar la ayuda comunitaria consignada en el Instrumento de Vecindad³¹. Apli-

³¹ Vid. respectivamente: European Commission, *Ukraine: Country Strategy Paper (2007-2013)*, 17 March 2007; European Commission, *Ukraine: National Indicative Programme (2007-2010)*, 17 March 2007. Estos documentos son los que se aprueban habitualmente para la atribución y gestión de la ayuda europea. La función del primero de ellos es describir con carácter general las prioridades de la asistencia europea para el periodo de las perspectivas financieras en cada una de las seis áreas pactadas en el Plan de Acción: diálogo político y reforma; reforma económica y social y desarrollo; reforma del comercio y de la normativa de mercado; cooperación en asuntos de justicia e interior; transporte,

cando la mecánica de la PEV, la Comisión Europea adoptaría dos Informes unilaterales relativos al progreso de Ucrania en relación al Plan de Acción, en 2006 y en 2008³². Igualmente se adoptó en marzo de 2008, un informe conjunto de evaluación, que complementa el proceso de monitorización unilateral³³.

En estos tres años de aplicación de la PEV, las evaluaciones realizadas han sido globalmente positivas. Durante el año 2006, Ucrania continuó su senda de transformaciones políticas: celebró en marzo de 2006 elecciones parlamentarias libres y democráticas, según las organizaciones internacionales observadoras, y continuó con las reformas para asegurar la libertad de prensa y de asociación³⁴. Persisten, sin embargo, algunos problemas políticos, sobre todo, en relación a la independencia del poder judicial y la lucha contra la corrupción política y económica. La inestabilidad política y estos últimos problemas han llevado a que el clima de inversión y el estado de la economía no hayan mejorado sustancialmente en un primer momento, aunque se perciben progresos a partir de 2007.

Desde 2005, igualmente puede constatarse un importante y progresivo estrechamiento de las relaciones entre la UE y Ucrania, consecuencia de la aplicación de la condicionalidad positiva. En el plano de la estabilización regional, el diálogo y el entendimiento con Ucrania, condujo a la puesta en marcha de la Operación PESD EUBAM de monitorización de la frontera Ucrania-Moldova³⁵. Ucrania progresivamente coopera en materia de po-

energía, sociedad de la información y medio ambiente; y contacto entre la sociedad civil. El segundo, por su parte, define con mayor detalle las actividades a financiar dentro de estas áreas, identificando proyectos, objetivos y resultados a alcanzar.

³² Véanse respectivamente: EUROPEAN COMMISSION, *ENP Progress Report: Ukraine*, 4 December 2006, (SEC (2006) 1505/2); European Commission, *Implementation of the European Neighbourhood Policy 2007. Progress Report Ukraine*, 3 April 2008 (SEC (2008) 402).

³³ Véase: *Joint Evaluation Report. EU-Ukraine Action Plan*, March 2008.

³⁴ Sin embargo, el resultado de esas elecciones parlamentarias condujo a un periodo de inestabilidad política, que inicialmente lleva al Gobierno al prruso Yanuckovych, cuyas decisiones le enfrentan al Presidente Yuschenko. Estas tensiones, que muestran la profunda división política del país, llevaron a un periodo de indefinición y bloqueo político, finalmente solucionado con la celebración de nuevas elecciones legislativas en septiembre de 2007, que dieron la victoria a la Coalición Naranja y llevaron a la Presidencia del Gobierno a Yulia Timoshenko.

³⁵ *Memorandum of Understanding between the European Commission, the government of the Republic of Moldova and the government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and to Ukraine*, Palanca, 7 October 2005.

lítica exterior y de seguridad común, alineándose con las Declaraciones de la Presidencia de la UE y del Consejo en estas materias. Igualmente es un socio creciente de operaciones de gestión de crisis PESD, tomando parte en la Misión de Policía de Bosnia-Herzegovina y en la de Macedonia³⁶.

Debido a las crisis energéticas causadas por los conflictos entre Rusia y Ucrania, que tuvieron consecuencias directas para los Estados comunitarios, la cuestión de la cooperación energética ha recibido una prioridad alta. Se intensificaba la cooperación en asuntos energéticos a través de la firma de un Memorándum de Entendimiento en la Cumbre UE-Ucrania de diciembre de 2005. En 2006 la UE decidiría reforzar la integración de este país en el mercado energético y permitir su entrada en el Tratado de la Comunidad de la Energía³⁷.

Se ha cooperado en el área de transporte acordando en 2005 la creación de un área de aviación común UE-Ucrania y la participación de este país en el proyecto Galileo. La Cumbre Unión Europea-Ucrania, celebrada el 27 de octubre de 2006, acordaría la firma del acuerdo relativo a la facilitación de readmisiones y la concesión de visados a ciudadanos ucranianos en busca de empleo³⁸. Igualmente se ha reforzado la cooperación con Ucrania en asuntos de Justicia e Interior con el inicio de negociaciones para la participación de este país en EUROPOL y EUROJUST y se ha adoptado un Plan de Acción específico en materia de Libertad, Seguridad y Justicia³⁹. En el año 2006 además se pusieron en marcha dos de los programas de asistencia técnica para el *institution-building*: la oficina TAIEX y el *twinning*, para establecer asociaciones entre unidades de las administraciones de los Estados miembros y la de este país con el fin de

³⁶ Igualmente puede recordarse el préstamo «ucraniano» de aviones Antonov para el traslado de tropas europeas desplegadas en el marco de la Operación «Artemis» en la República Democrática del Congo.

³⁷ El Tratado de la Comunidad de la Energía se firmó en Atenas en octubre de 2005, entrando en vigor el 1 de julio de 2006 con una vigencia de 10 años. Crea un mercado de la electricidad y del gas natural entre la Comunidad Europea, los Estados del Sudeste de Europa (Croacia, Macedonia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Albania y Montenegro) y la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo. *Vid.* Decisión (2006/500/CE) del Consejo, de 29 de mayo de 2006, sobre la celebración por la Comunidad Europea del Tratado de la Comunidad de la Energía (DO L 198, de 20.07.2006, p. 15).

³⁸ Esos dos acuerdos serían finalmente firmados el 18 de junio de 2007, entrando en vigor el 1 de enero de 2008.

³⁹ *Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice*, 18 June 2007, en: ec.europa.eu/world/enp.

trasladar buenas prácticas y facilitar la reforma legislativa. Recientemente se ha planteado la posible incorporación de este país a programas comunitarios en materias como el medioambiente, sanidad o la educación, así como su incorporación a distintas Agencias comunitarias.

Los progresos en las reformas pactadas por parte de Ucrania han querido ser premiados desde la Unión con largueza, con el objetivo de que la historia de éxito ucraniana pueda tener un efecto demostración hacia el resto de los países de la vecindad. Asistimos así a la apertura en marzo de 2007 de negociaciones conducentes a la firma de un Acuerdo de Asociación Reforzado, que incluye un área de libre comercio reforzada, área que podrá ponerse en marcha cuando Ucrania sea miembro de la Organización Mundial de Comercio⁴⁰. Este acuerdo pretende asociar aún más estrechamente a Ucrania a la Unión, abarcando desde valores a nuevas áreas de cooperación e integración económica.

Sin embargo, esta oferta, al igual que el marco global de la PEV, ha sido considerada insatisfactoria por este país, que no cesa de afirmar desde 1998 que su pretensión es la adhesión⁴¹. Aunque la línea oficial europea descarta la posibilidad de que Ucrania sea considerado candidato en el momento actual, desde el Parlamento Europeo y algunos Estados miembros continuamente se animan estas pretensiones⁴². En cualquier caso, nos parece dudoso que una Rusia, cada vez más fuerte, vaya a permitir la adhesión de Ucrania, con la que tiene importantes cuestiones abiertas. Igualmente es altamente improbable que la UE vaya a poner en peligro el necesario entendimiento con Rusia y sus intereses en materia de seguridad energética por causa de Ucrania.

⁴⁰ El Consejo aprobó las Directrices de negociación en su reunión de 22 de enero de 2007; las negociaciones comenzaron efectivamente el 6 de febrero de 2007 en el seno de la reunión ministerial de la Troika. Véase: Consejo de la UE (Relaciones Exteriores), *Comunicado de prensa*, 22 de enero de 2007, (5463/07), p. 6.

⁴¹ SOLONENKO, I., «European Neighbourhood Policy. The Perception of Ukraine», *Foreign Policy in Dialogue*, vol. 7, n.º 19, 2006, pp. 44-51.

⁴² Desde el Parlamento Europeo se defiende en cada Resolución relacionada la conveniencia y la necesidad de admitir a Ucrania como candidato a la adhesión. Otros Estados miembros con una especial relación, como es el caso de Polonia, también demandan una y otra vez que se dé una perspectiva de integración a este país. Como ejemplo *vid.*: Parlamento Europeo, *Recomendación destinada al Consejo sobre el mandato de negociación para un nuevo acuerdo reforzado entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania por otra*, 12 de julio de 2007, (A6-0217/2007), pto. 5.

IV. MOLDOVA: AVANCES Y PROGRESOS TÍMIDOS EN UNA SITUACIÓN COMPLEJA

Moldova es uno de los países que más ventajas está obteniendo de su asociación a la UE, a pesar de su todavía muy precaria situación⁴³. Este país se convierte en frontera directa de la UE desde 2007, con la adhesión de Rumanía, con quien presenta fuertes vínculos. El interés europeo proviene, sobre todo, del potencial desestabilizador de uno de los «conflictos congelados» —el de Transnistria—, de una alta tasa de pobreza, así como de problemas interétnicos, económicos y sociales y de falta de institucionalidad que suponen amenazas objetivas y directas para la UE. Especialmente el vacío de poder y de legalidad existente en Transnistria ha hecho que este territorio sea fuente de innumerables actividades delictivas, desde terrorismo a trata de seres humanos.

Desde 2005, la relación UE-Moldova se ha estrechado enormemente, recibiendo este país importantes ayudas procedentes de la UE para poner en marcha las reformas pactadas. A partir de su independencia en 1991, Moldova no ve Europa Occidental como una prioridad sino que sigue centrándose en su relación con sus vecinos del Este, a causa de sus vínculos comerciales. Siendo beneficiaria desde el inicio del Programa TACIS, firmaría un Acuerdo de Cooperación y Colaboración, en vigor desde 1998⁴⁴. Este es el marco jurídico sobre el cual se está aplicando la estrategia de vecindad.

La República de Moldova ha tenido y tiene también relaciones tumultuosas con Rusia, derivadas fundamentalmente de su origen histórico, consecuencia

⁴³ En relación a Moldova en la PEV, *vid*: BEURDELEY, L., BROSE, R. de la y MARON, F. (Dirs.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité...*, *op. cit.*, pp. 173-197; GABANYI, A.U., «The European Neighbourhood Policy: The Perspective of Moldova», *Foreign Policy in dialogue*, vol. 7, n.º 19, 2006, pp. 52-57; HAUKKALA, H. y MOSHES, A., «Beyond «Big Bang»: The Challenges of the EU's Neighbourhood Policy in the East», *FIIA Report*, n.º 9, 2004; SKVORTOVA, A., «Moldova», en: BLOCKMANS, S. y LAZOWSKI, A. (Eds.), *The European Union and its Neighbours*, *op. cit.*, pp. 549-574; WEINER, R., «Whither Moldova: East or West?», en: DEBARDELEBEN, J. (Ed.), *The Boundaries of EU Enlargement...*, *op. cit.*, pp. 182-201.

⁴⁴ Acuerdo de Cooperación y Colaboración entre las Comunidades Europea y sus Estados miembros y la República de Moldova, *DO L* 181, de 24.06.1998, p. 3. Este Acuerdo sigue un patrón similar al de Ucrania: regula el desarrollo del diálogo político, la promoción de la inversión y de vínculos económicos, cooperación social, cultural, científico y apoyo a la transición moldava.

del Pacto Von Ribbentrop-Molotov, de su variada composición étnica mayoritariamente rumana pero con un importante componente ruso, pero sobre todo del apoyo directo de Rusia a la secesionista Transnistria. Precisamente en el diálogo político que se ha desarrollado para resolver este conflicto, las partes activas son Rusia y Estados Unidos, habiendo quedado la UE hasta el momento apartada de la negociación. La UE, sin embargo, interviene indirectamente con la promoción de medidas de restauración de la confianza como la Misión de Observación de Fronteras EUBAM⁴⁵.

El Plan de Acción de Vecindad con Moldova fue aprobado por el correspondiente Consejo de Cooperación en febrero de 2005⁴⁶. En principio tenía una vigencia de tres años, pero se ha decidido bilateralmente prorrogar su aplicación, hasta ir consiguiendo los objetivos planteados. Las Prioridades de Acción persiguen la democratización y construcción institucional y la reforma de las estructuras y legislaciones económicas y sociales. Se piden esfuerzos para encontrar una solución viable al problema de Transnistria; reforzar la estabilidad y eficacia de las instituciones responsables de la democracia y el Estado de Derecho; la celebración de elecciones acordes con los estándares europeos y el fortalecimiento de la capacidad administrativa y judicial.

En relación a aspectos económicos se insiste en la cooperación con instituciones financieras internacionales; en actuaciones para reducir la pobreza; en el fortalecimiento del sector privado y en la sostenibilidad presupuestaria. Se piden también reformas estructurales económicas que aseguren condiciones para los negocios no discriminatorias, transparentes y predecibles y, sobre todo, esfuerzos en la lucha contra la corrupción. Finalmente se piden avances hacia un sistema eficaz de control de las fronteras en todo el territorio, incluido el sector de Transnistria.

Moldova es uno de los países que ha hecho de su Plan de Acción el programa de reformas políticas de su Gobierno. Igual que en el caso de los otros países vecinos, la Comisión aprobó, después de las oportunas consultas, el Plan Estratégico Nacional 2007-2013 y el Plan Indicativo Nacional 2007-2010, como instrumentos para distribuir la financiación del IEVA⁴⁷.

⁴⁵ En este caso se ajusta a la perfección el famoso dicho de que la UE es un «payer» pero no un «player».

⁴⁶ *Plan de Acción Unión Europea-Moldova*, 5 de Febrero de 2005. Este Plan de Acción siguió el mismo procedimiento de elaboración que se ha expuesto para el caso de Ucrania.

⁴⁷ *Vid. respectivamente: European Commission, Republic of Moldova: Country Strategy Paper (2007-2013)*, 17 March 2007; *European Commission, Republic of Moldova: National Indicative Programme (2007-2010)*, 17 March 2007.

En las dos evaluaciones de la aplicación del Plan de Acción, como norma general se valoran positivamente las reformas emprendidas a la vez que se subraya la necesidad de llevar a cabo actuaciones complementarias⁴⁸. La Comisión, sin embargo, detectaría en su primera evaluación de 2006, que tanto los objetivos como las reformas pactadas en el Plan de Acción eran demasiado ambiciosos para las capacidades de Moldova, y que era preferible que este país concentre recursos en la implementación de algunas ellas y dé prioridad a la acción.

En 2005 Moldova celebró elecciones que según la misión de la OSCE reunían casi todos los requisitos para ser consideradas democráticas, a pesar de que no se podían considerar como plenamente competitivas. Sin embargo, se detectaron progresos insuficientes en la lucha contra la corrupción, la libertad de prensa, la protección de los derechos humanos y la independencia del poder judicial. En 2007 el Gobierno ha adoptado un plan de reforma del poder judicial, ratificaba distintas Convenciones de las Naciones Unidas y experimentaba avances en la calidad democrática de las elecciones locales. Se avanzaba también en la cooperación y la adopción de medidas de confianza en la gestión de la frontera ucraniana y con Transnistria al igual que en la cooperación con la UE en materia energética. Sin embargo, se concluye que es necesario avanzar más en la reforma política, no sólo en el plano legislativo sino en la práctica real, sobre todo en lo relativo al respeto de los derechos humanos, la libertad de prensa y el Estado de Derecho y las condiciones políticas que puedan garantizar que las elecciones de 2009 se adecuen plenamente a los estándares internacionales⁴⁹.

En términos económicos el examen no resultó mucho más positivo: en estos años la economía moldava ha sufrido tanto por la subida de precios del petróleo como por la prohibición de exportaciones a Rusia, su princi-

⁴⁸ Vid: European Commission, *ENP Progress Report: Moldova*, 4 December 2006, (SEC(2006) 1506/2); European Commission, *Implementation of the European Neighbourhood Policy 2007. Progress Report Moldova*, 3 April 2008, (SEC (2008) 399). En el caso de Moldova todavía no se ha producido una evaluación conjunta.

⁴⁹ La Comisión Europea ha mostrado su preocupación en relación con la ley electoral, la lucha contra la corrupción y la importancia de que se aplique la ley de telecomunicaciones para garantizar el pluralismo de los medios de comunicación. Igualmente se insiste en la importancia de aplicar la normativa para garantizar una protección efectiva de los Derechos Fundamentales. European Commission, *Implementation of the European Neighbourhood Policy 2007. Progress Report Moldova*, *op. cit.*, pp. 2-5.

pal socio comercial⁵⁰. Desde el punto de vista económico, se estima que ha de hacerse más en la lucha contra la corrupción, imprescindible para crear la confianza necesaria para atraer inversiones extranjeras.

El estrechamiento de vínculos entre la UE y este país desde 2005 es considerable. Por mediación de la UE, se ha intensificado el diálogo político junto con Ucrania, para tratar de gestionar el conflicto de Transnistria. Ucrania y Moldova, solicitaron en 2005 asistencia a la UE para el establecimiento de controles fronterizos efectivos entre ellos, incluyendo el segmento de Transnistria. En respuesta a esta petición, la UE nombró un representante especial para Moldova y puso en marcha en noviembre de 2005 la Misión de Control de Fronteras desplegando 50 efectivos especializados en esta tarea, que han sido progresivamente aumentados hasta los 200 actuales.

En términos de asistencia, se abrieron nuevos ámbitos a la cooperación y se reforzaron los incentivos económicos sobre todo a partir de 2006. Frente a la crisis económica y la incapacidad de cumplir con los objetivos del Plan de Acción, la Comisión anunció una duplicación de la ayuda financiera⁵¹. En octubre de 2007 se daría un paso adelante en la cooperación con la firma en Bruselas entre la Comunidad Europea y Moldova de los acuerdos sobre facilitación de visados para ciudadanos moldavos y los complementarios de readmisión de ciudadanos moldavos en situación irregular en la UE, acuerdos que están en vigor desde el 1 de enero de 2008. Moldova seguía así la vía abierta por Ucrania en cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior. Al igual que Ucrania también se beneficia de la asistencia técnica a través de TAIEX y participa en proyectos de *twinning*.

En el plano comercial desde el 1 de marzo de 2008 se han aplicado preferencias comerciales adicionales a Moldova, que permiten el acceso de los productos industriales de este país sin aranceles al mercado comunita-

⁵⁰ Esta paralización de las exportaciones se debió oficialmente a razones fitosanitarias, pero generalmente se sospechan detrás motivos políticos, exactamente el veto moldavo a la incorporación de Rusia a la Organización Mundial de Comercio, LAVENEZ, S., y SCHIMMELFENNING, F., «Relations with the Wider Europe», *loc. cit.*, p. 155.

⁵¹ La Comisión anunció en diciembre de 2006 que la cuantía destinada a Moldova dentro del IEVA para el periodo 2007-2010 iba a elevarse hasta los 209 millones de euros. Además, presentó una medida macroeconómica específica para afrontar la crisis económica, 45 millones de euros para el periodo 2008-2009 para afrontar sus problemas en materia de balanza de pagos. En septiembre de 2007, además, se aprobó la concesión de 3 millones de euros de Ayuda Humanitaria para asistir a las víctimas de la sequía.

rio, aunque se prevé un plazo mayor para los productos agrícolas. En 2008 se está discutiendo la financiación de la Estrategia Energética moldava. Igualmente se ha planteado las condiciones para el futuro acceso de este país a programas comunitarios en materia de salud, investigación y medio ambiente así como el lanzamiento de programas conjuntos en materia de educación. Avanzaron también las negociaciones para la participación de Moldova en EUROPOL y EUROJUST. Se reforzó la cooperación en materia energética, progresando su adecuación con los estándares del mercado energético europeo, obteniendo este país estatuto de observador en el Tratado de la Comunidad de la Energía.

Utilizando la fuerza de la condicionalidad positiva, la UE recientemente ha manifestado que se negociará un acuerdo reforzado si se hacen mayores progresos en materia de democracia, Estado de Derecho y derechos humanos⁵². Moldova supone un ejemplo claro de las ventajas que puede obtener un país de la PEV si se muestra cooperante con los objetivos europeos, aún cuando el cumplir al cien por cien con ellos quede lejos de sus posibilidades. Sigue, en este sentido, el camino abierto por Ucrania.

V. BELARÚS: DE LA CONDICIONALIDAD NEGATIVA A UNA INCIPIENTE COOPERACIÓN

Los valores son el eje fundamental de la PEV, que determina el establecimiento de relaciones privilegiadas entre la Unión y sus vecinos, como establece el nuevo 8 del TUE, que introducirá el Tratado de Lisboa. El no respeto por parte del régimen de Lukashenko de los valores mínimos europeos en materia de democracia y derechos humanos impide que se pueda aplicar a este país el marco de la PEV⁵³. Si la característica fundamental de la PEV es la condicionalidad positiva, la situación del régimen político de Belarús —la «última dictadura de Europa»— constituye una

⁵² Vid. Slovenian Presidency Press Release, «Slovenian Foreign Minister Rupel heads EU-Moldova Cooperation Council», 27.08.2008.

⁵³ Así el Documento de Estrategia de la PEV de la Comisión Europea afirma tajantemente que: «Belarús y la UE estarán en condiciones de desarrollar vínculos contractuales cuando Belarús haya establecido una forma democrática de gobierno, tras unas elecciones libres y justas. Entonces será posible hacer extensivos a Belarús todas las ventajas de la política europea de vecindad. Mientras tanto, la UE estudiará el modo de reforzar el apoyo a la sociedad civil según se describe más abajo.». Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión «Política Europea de Vecindad. Documento de Estrategia»*, 12 de mayo de 2004, (COM (2004) 373 final), p. 4.

excepción. La condicionalidad se ha aplicado hasta la actualidad de forma negativa, excluyendo la relación política con el Gobierno bielorruso y llegando, incluso, a la aplicación de sanciones⁵⁴.

Entre 1991 y 1995 la UE estableció relaciones políticas con la República de Bielorrusia, al igual que con otros pertenecientes a la CEI, y le hizo beneficiario de asistencia económica bajo el marco TACIS⁵⁵. En estos años se negociaron y aprobaron sendos Acuerdos de Cooperación y Asociación y de Comercio, con un contenido similar al de los otros Estados ex-soviéticos⁵⁶. La deriva antidemocrática del régimen de Lukashenko paralizó esta incipiente relación bilateral. En 1997 tras los referendos no democráticos que reforzaron los poderes del Presidente Lukashenko, la UE suspendió la ratificación del Acuerdo y la asistencia financiera, salvo la ayuda humanitaria y los fondos que promueven específicamente la democracia⁵⁷.

⁵⁴ Esto se complementa con una política declaratoria que lleva a que la UE reaccione ante medidas políticas del régimen Lukashenko, condenándolas, como fue el caso de la represión de manifestantes pro libertad en marzo de 2008 o, incluso, alabándolas, como se dio en el caso de la liberación de presos políticos. Sin embargo, es preciso subrayar que se mantienen relaciones comerciales con este país, del cual es un buen ejemplo, el Acuerdo bilateral entre la UE y Belarús sobre el comercio de productos textiles renovado en 2005.

⁵⁵ En relación a las complejas relaciones entre la Unión Europea y Belarús, desde la creación de este Estado hasta los últimos años, véase: DURA, G., «The EU's Limited Response to Belarus' Pseudo 'New Foreign Policy'», *CEPS Policy Brief*, n.º 151, February, 2008; JARABIK, B. y RABAGLIATI, A., «Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente», *FRIDE*, Documento de Trabajo n.º 34, Marzo de 2007; LEWIS, A. (Ed.), *The EU and Belarus: Between Moscow and Brussels*, Londres, The Federal Trust, 2002; PIONTEK, E., «Belarus», en: BLOCKMANS, J. y LAZOWSKI, A. (Eds.), *The European Union and Its Neighbours*, *op. cit.*, pp. 531-547; POMORSKA, K., «The EU and Belarus: The Challenges of Promoting Security in the Neighbourhood after the 2004 Enlargement», *CFSP Forum*, vol. 4, n.º 5, 2006, pp. 4-7; ROUDA, U., «Prospects for Democracy in Belarus», en: EMERSON, M. (Ed.), *Democratisation in the European Neighbourhood*, *op. cit.*, pp. 71-92.

⁵⁶ *Vid.* respectivamente: Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Consejo y de la Comisión relativa a la conclusión del Acuerdo de Asociación y Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros por una parte, y la República de Bielorrusia por otra, 22 de febrero de 1995, (COM (1995) 44 final) y Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea del acuerdo interino entre la Comunidad Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y la República de Bielorrusia, por otra, sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio, 28 de febrero de 1996, (COM (1996) 245 final).

⁵⁷ Esta ayuda específica en materia humanitaria y de promoción de la democracia desde 1997 ha sumado una media de 10 millones de euros anuales.

En los últimos años, sucesivos retrocesos en materia de democracia, han llevado a que la UE adopte distintos tipos de medidas restrictivas contra Belarús, que van desde las sanciones personales a Lukashenko y funcionarios de su régimen a restricciones comerciales, como la retirada del Sistema de Preferencias Generalizadas⁵⁸. Esta política se ha complementado con ayuda financiera de la UE que trata de eludir el cauce gubernamental y que, sobre todo, se dirige al apoyo de la sociedad civil opositora, al alivio de las condiciones de vida de la población y a la promoción indirecta de la democracia⁵⁹.

Uno de los pilares que más ha contribuido a sostener el régimen de Lukashenko y permitirle su aislamiento de Occidente ha sido el apoyo explícito de Rusia, llegando a preverse incluso una Unión Ruso-Bielorrusa y apoyando económicamente el régimen a través de subsidios a sus importaciones de energía. Entre diciembre de 2006 y enero de 2007 se desató, sin embargo, una crisis aguda en esta relación, fruto de la suspensión de esos subsidios, que llevaron a cortes de energía. Esto llevó a que el régimen bielorruso anunciara un cambio de preferencias en su política exterior, priorizando la apertura hacia la UE, lo que se vio como una oportunidad desde Occidente. Un año después, finalizada la disputa sobre la energía y restablecida la cordialidad con Rusia, el Gobierno bielorruso no ha dado señales de cambio, manteniéndose el *statu quo*.

La situación de Belarús constituye un importante desafío para la UE, ya que esta política basada en la condicionalidad negativa no ha actuado en el sentido de promover la democracia. Resulta paradójico que la PEV persiga como primer objetivo reforzar la democracia en el entorno próximo y, a la vez, resulte inaplicable a países con dictaduras, debido a que la condicionalidad negativa impida una cooperación mínima para ponerla en

⁵⁸ El Consejo de la UE aprobó en diciembre de 2006 la retirada de Belarús del sistema SPG si este país no se avenía a cumplir con lo dispuesto por la Organización Internacional del Trabajo en materia de libre asociación de los trabajadores. El 21 de julio de 2007 la sanción comenzó a ser aplicada de forma efectiva como consecuencia directa de la adopción por parte de la OIT de un informe donde se recogía el incumplimiento de este país. Vid. «EU will withdraw GSP trade preferences from Belarus over workers' rights violations», 18 June 2007, *Rapid Press Release* IP/07/844.

⁵⁹ En este sentido, la propia Estrategia de la Comisión prevé ayudas a la sociedad civil bielorrusa que promueva la democratización, el apoyo a medios de comunicación independientes, el alivio de los problemas del área afectada por el desastre de Chernobyl, ayuda humanitaria y cooperación regional. Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión «Política Europea de Vecindad. Documento de Estrategia»*, op. cit., p. 13.

marcha⁶⁰. Así, en el marco de la PEV, que debía actuar como un imán de atracción se celebraron las elecciones presidenciales de 2006, que no sólo no fueron más democráticas sino que profundizaron la deriva autocrática del régimen⁶¹.

La constatación de que el aislamiento no sirve para nada, sumada a la presión de nuevos Estados miembros con fronteras con Belarús, como Polonia y Lituania, y a la dependencia energética europea, ha conducido a que últimamente comience a considerarse un cambio de actitud. A iniciativa especialmente de Polonia, se ha terminado por aceptar la necesidad de explorar cómo abrir nuevos cauces de relación, obviando la inoperante actuación anterior⁶². Así, la Comisión redactaba un Plan de Acción «en la sombra» —es decir, de forma unilateral— con la finalidad de animar a la oposición bielorrusa y a la sociedad civil a luchar por la reforma⁶³.

Ese Plan de Acción unilateral consiste en una relación de los beneficios que Belarús podría eventualmente obtener de su plena participación en la PEV y las razones que este país tiene para emprender el camino de la democratización. Igualmente se ha aprobado para Belarús un Plan Estratégico Nacional 2007-2013 y el Programa Indicativo Nacional 2007-2010, documentos que establecen el marco para la asignación de la ayuda

⁶⁰ En este sentido, el Parlamento Europeo, en su primer informe sobre la PEV advertía de las limitaciones del actual enfoque europeo. A su juicio, si la PEV «debe servir de medio para consolidar la democracia en los países vecinos de Europa, también debe servir de vehículo para iniciar el progreso hacia la democracia en los países vecinos que no gozan de un régimen democrático, como Belarús, de forma que se prevea la correspondiente financiación para contribuir a llevar a cabo esta transformación». *Vid. Resolución del Parlamento Europeo sobre la política europea de vecindad*, 19 de enero de 2006, (A6-0399/2005), pto. 25.

⁶¹ Las elecciones presidenciales celebradas en marzo de 2006 confirmaron a Lukashenko con un 83% de los votos. Fueron unánimemente calificadas de fraudulentas por las organizaciones internacionales que actuaron de observadoras. La propuesta de sanciones económicas planteada por la Comisión Europea resultó, sin embargo, vetada por Polonia, Lituania e Italia.

⁶² BALFOUR subraya que tradicionalmente la UE adopta un enfoque dual para promover el cambio político: socializar las élites a través del diálogo político y un enfoque de desarrollo social de abajo a arriba apoyando a elementos de la sociedad civil que pueden verse como agentes de cambio. Véase: BALFOUR, R., «Promoting human rights and democracy in the EU's neighbourhood: tools, strategies and dilemmas», *op. cit.*, p. 11. En el caso de Belarús, puede verse como se está insistiendo especialmente en la segunda línea ya que frente al Gobierno predomina la aplicación de la condicionalidad negativa.

⁶³ European Commission, *Non-Paper «What the European Union could bring to Belarus»*, 5 December 2006.

financiera del Instrumento de Vecindad. Promueven dos objetivos: desarrollo económico y social (incluidas actuaciones para combatir las consecuencias de la catástrofe de Chernóbil) y democratización y buena gobernanza⁶⁴.

La política de sanciones, sin embargo, no ha quedado suspendida. El progresivo acercamiento político ha culminado con la apertura de una Delegación de la Comisión en Minsk, el 7 de marzo de 2008, con el propósito de contribuir a desarrollar vínculos políticos no sólo en el nivel político sino también en el de la sociedad civil⁶⁵. En el mismo sentido, se han comenzado por propulsar negociaciones técnicas para establecer cauces de cooperación en asuntos de interés común como energía, transporte o medio ambiente⁶⁶.

En la actualidad, desde la UE, existe un cambio de actitud hacia Belarús, pasando del aislamiento casi total a una cooperación de bajo perfil político en el marco de la vecindad con la esperanza de que ayude a entablar el diálogo con el régimen de Lukashenko y apoyar la lucha por la transformación de la sociedad civil. Aún así, este enfoque no puede calificarse más que de tímido, lo que es consecuencia de la falta de consenso entre todos los Estados miembros. No puede obviarse la debilidad de los atractivos de la PEV para lograr la desaparición de este fuerte régimen que cuenta además con el apoyo explícito y directo del poderoso vecino ruso.

⁶⁴ La PEV en la actualidad está financiando distintas actuaciones en este sentido. Financia ONGs, aunque con un éxito pequeño, dado que, cuando se exige su registro, no se puede alcanzar a aquellas que promueven la democratización, que están perseguidas. Apoya a la Universidad Humanista Europea Bielorrusa, que tiene su sede en Vilna. Financia también diversas iniciativas de medios de comunicación libres que están situados en el exterior.

⁶⁵ Los objetivos de la Delegación así como sus primeras actividades pueden consultarse en su página web: www.delblr.ec.europa.eu.

⁶⁶ Entre el 28 y el 30 de enero de 2008 se desplazaron expertos de la Comisión a Minsk a discutir con su contraparte bielorrusa cuestiones técnicas de la cooperación entre la UE y Belarús en materia de energía y transporte. El 7 de febrero otra delegación comenzó discusiones técnicas en materia de medio ambiente. Se quiere que estas negociaciones abran el camino a una cooperación más ambiciosa siempre y cuando Belarús avance hacia la democratización. Véase: «Belarus: Commission experts in Minsk for technical talks on energy, transport and environment», 28 January 2008, *Rapid Press Release IP/08/95*.

VI. CONCLUSIONES: LA PEV COMO VÍA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE «SOLIDARIDADES DE HECHO» CON PAÍSES NO MIEMBROS

La Política Europea de Vecindad hacia países europeos como Ucrania, Moldova y Bielorrusia puede verse como una alternativa a la política de ampliación para estabilizar el entorno próximo. Aunque comúnmente se argumenta que la ampliación hacia estos países del Este no es posible en el momento actual por el rechazo ciudadano o «fatiga de ampliación», a nuestro juicio, la imposibilidad de incorporar a estos países a la UE en un horizonte temporal próximo estriba en la oposición de Rusia. Este último país crecientemente muestra su ambición por volver a ser un actor regional potente y mantener bajo su área de influencia a países con importantes minorías rusas y con los cuáles tiene conflictos políticos abiertos, por lo cual no va a admitir su plena incorporación política a la UE. Esta última, por su parte, no puede permitirse un enfrentamiento con Rusia, ya que está obligada a entenderse con uno de sus principales proveedores de suministros energéticos.

El desafío, por tanto, reside en la eficacia y viabilidad de una política que consiga los efectos estabilizadores de la herramienta de ampliación pero eludiendo, al menos de momento, la adhesión. La PEV es una estrategia que, a pesar de las limitaciones mostradas en sus primeros años, parece susceptible de estabilizar a los vecinos, creando vínculos estables de cooperación política y, sobre todo, conduciendo a la integración económica sectorial en ámbitos de interés común. Muestra importantes limitaciones, al menos en el corto plazo, en relación a la promoción de cambios de régimen y la solución de conflictos. Se muestra incapaz para combatir regímenes autoritarios no cooperativos como Belarús y tampoco ha permitido que la UE se erija en actor político mediador entre las partes en el conflicto de Transnistria.

La PEV, donde ha tenido éxito, se muestra como una política «muy comunitaria» en el sentido de que ha promovido la cooperación sectorial, estableciendo «solidaridades de hecho» con vecinos como Ucrania y Moldova de forma globalmente exitosa en ámbitos como la energía, los transportes, la asistencia técnica o la libre circulación de personas. Solidaridades que van entretejiendo una red densa de intereses mutuos que contribuyen a estabilizar el entorno próximo y a vincular estructuralmente a países no miembros. En este sentido, la PEV puede ser vista como una

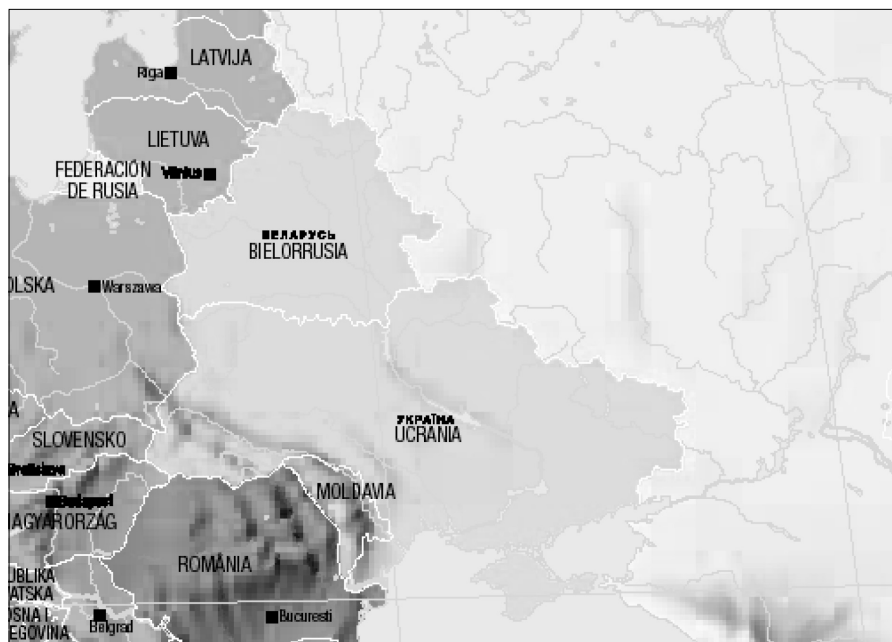
política paradigmática de un actor civil, que se basa en el poder de las relaciones económicas, sociales, comerciales o culturales que puede proponer a sus socios para asentar su influencia y lograr sus objetivos de política exterior.

En el contexto general de la PEV, Ucrania y Moldova constituyen países de vanguardia, que van alcanzando los objetivos establecidos en los Planes de Acción y desarrollan con la UE relaciones más estrechas como preveía la estrategia. Se constata que existe un compromiso por las dos partes: por parte de estos países en ir cumpliendo las metas consensuadas, al menos momentáneamente y sin dejar de repetir sus aspiraciones a la adhesión; y por parte de la UE, en abrir nuevos campos a la cooperación y estrechar vínculos. En el caso de Bielorrusia, la estrategia global necesita ser revisada, ya que, ni siquiera en un contexto de conflicto con Rusia, supone un atractivo suficiente para movilizar a la oposición a pedir un cambio de régimen. Aunque a largo plazo no debe despreciarse el posible efecto demostración que juegue el ejemplo de Ucrania, en el corto plazo la estrategia de la vecindad no produce los frutos deseables.

La PEV, en sus resultados globales, parece un marco adecuado para gestionar la delicada tarea de crear vecinos estables, estrechamente vinculados a la Unión, pero sin llegar a la plena membresía. En el caso de los Estados examinados, incluso puede afirmarse que harán de «Estados tampón», rehenes de la necesidad de entendimiento entre la UE y Rusia, las dos potencias regionales. Presumiendo con toda lógica que una Rusia cada vez más fuerte no va a permitir que estos Estados de su área de influencia se adhieran políticamente a la Unión, permite establecer una creciente integración económica con la Unión y una considerable cooperación política. Sobre todo, supone la incorporación de los ideales políticos y de protección de los Derechos Humanos de Europa Occidental y promueve la exportación de los estándares y la normativa europea de modo que lleguen a estar indisolublemente unidos a la UE, aunque formalmente el vínculo político de pertenencia no exista.

Tanto Rusia como la UE tienen un interés común en que estos países se conviertan en más estables, democráticos y prósperos y que se encuentren soluciones viables a los conflictos congelados. Por ello, el diseño regional de la PEV hacia el Este de Europa, aún pendiente, quizás debiera ser trilateral. En su diálogo con Rusia, la UE debería incluir entre los asuntos a discutir las relaciones de la vecindad mutua así como plantear la incorporación de este país a los foros regionales que se están poniendo en pie. Si el desafío actual de la PEV es incrementar la cooperación regional

para una mayor estabilización, la asociación de Rusia se convierte en un elemento clave para un entorno próximo más seguro.



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA, Trabajo en común. *La Política Europea de Vecindad*, Luxemburgo, OPOCE, 2006, p. 32.

LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y LA ESTABILIZACIÓN DEL ENTORNO PRÓXIMO: EL CASO DE EUROPA ORIENTAL

RESUMEN: La Política Europea de Vecindad se presenta tras la ampliación como la más ambiciosa de las estrategias de política exterior europea. Transcurridos tres años desde su aplicación, puede intentarse una primera evaluación de su eficacia para conseguir los objetivos propuestos. Se ha elegido como estudio de caso los tres países vecinos de Europa Oriental: Ucrania, Moldova y Belarús. La historia de Ucrania y Moldova puede calificarse de éxito en la medida en que en estos años han estrechado sustancialmente sus vínculos con la Unión produciéndose una transformación de sus sistemas políticos y económicos. En el caso del Belarús, sin embargo, la oferta de beneficiarse de los incentivos de la vecindad no resulta suficiente para promover el cambio político.

PALABRAS CLAVE: Política Europea de Vecindad, Ucrania, Moldova, Belarús, República de Bielorrusia.

THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY AND THE STABILIZATION OF THE NEAR ABROAD: THE CASE OF EASTERN EUROPE

SUMMARY: In the post-enlargement context, the European Neighbourhood Policy is conceived as the most ambitious foreign policy strategy. After three years of implementation, we can try to assess its capability to reach its initial aims. As case study, we have chosen the experience of Ukraine, Moldova and Belarus, the countries from the Eastern neighbourhood. The evolution of Ukraine and Moldova are success stories, as they have established close relationships with the EU in a certain number of sectorial fields and began to transform their political and economic systems. Nevertheless, the incentives offered by the ENP are proven to be insufficient to foster political change in Belarus.

KEY WORDS: European Neighbourhood Policy, Ukraine, Moldova, Belarus.

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET LA STABILISATION DE L'ENVIRONNEMENT PROCHE: UKRAINE, MOLDAVIE, BIÉLORRUSIE

RESUME: Après l'élargissement, la Politique Européenne de Voisinage est conçue comme la plus ambitieuse stratégie de politique extérieure européenne. Appliquée pendant trois ans, le moment est venu d'essayer une évaluation de son efficacité pour atteindre les buts proposés. Dans le cas de l'Ukraine et de la Moldavie, on peut parler de succès: ils ont approfondi leur liens avec l'Union dans certains domaines sectoriels et transformé leurs systèmes politiques et économiques. Pour la Biélorrusie, l'offre de la PEV n'est pas suffisamment attirante pour promouvoir le changement de régime politique.

MOTS CLÈS: Politique européenne de voisinage, Ukraine, Moldavia, Biélorrusie.