

LA ASOCIACIÓN ORIENTAL EN SU DÉCIMO ANIVERSARIO: ASIMETRÍAS EN EL IMPACTO NORMATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

VICTORIA RODRÍGUEZ PRIETO¹
Universidad Antonio de Nebrija
mrodriguezpr@nebrija.es

Cómo citar/Citation

Rodríguez Prieto, V. (2019).
La Asociación Oriental en su décimo aniversario: asimetrías
en el impacto normativo de la Unión Europea.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 64, 899-925.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.64.04>

Resumen

En mayo de 2009 se estableció la Asociación Oriental como expresión de la PEV, pero orientada únicamente a Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Se trata de un innovador proyecto regional que busca (sin incluir la perspectiva de la membresía) estrechar vínculos con estos países, de conformidad con una ambiciosa exportación del *acquis communautaire*.

A la luz de su décimo aniversario, la Asociación Oriental presenta un balance significativo pero muy desigual, reflejo de las distintas velocidades presentes en la región. Así, mientras que Georgia lidera los avances seguida de Moldavia y Ucrania, Armenia se halla en una posición intermedia e, incluso, algo más alejado encontramos a Azerbaiyán. Por el contrario, es Bielorrusia el Estado con el que la UE mantiene unas relaciones más tensas, principalmente en cuanto a la vigencia y aplicación de la pena de muerte.

En definitiva, la Asociación Oriental ha permitido avanzar hacia «el espacio de prosperidad y buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación» explícito en el art. 8

¹ Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Antonio de Nebrija.

TUE. No obstante, se trata de un avance incompleto que exigirá un mayor esfuerzo por parte de la UE hacia la consecución de la deseada transformación normativa de la región.

Palabras clave

Unión Europea; potencia normativa; Asociación Oriental; impacto desigual.

EASTERN PARTNERSHIP IN ITS 10TH ANNIVERSARY: ASYMMETRIC IMPACT OF NORMATIVE POWER EUROPE ON EASTERN REGION

Abstract

In May-2009, the Eastern Partnership was established as an expression of the ENP but only focused on Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. The innovative project is characterized by strengthening closer ties (without any prospect of enlargement) in tune with an ambitious transfer of *acquis communautaire*.

On the occasion of its 10th anniversary, Eastern Partnership has achieved significant but highly heterogeneous results. While Georgia is considered the Eastern front-runner followed by Moldova and, to a lesser extent, Ukraine. Whereas Armenia is in a middle position and Azerbaijan even further. Belarus has strained relations with EU owing to a full and effective implementation of death of penalty.

In conclusion, Eastern Partnership has advanced towards the desired «area of prosperity and good neighbourliness, founded on the values of the Union» stated in art. 8 TUE. Nevertheless, further efforts from the EU side are necessary in order to reach the desired normative transformation of the region.

Keywords

European Union; normative power Europe; Eastern Partnership; multi-speed results.

PARTENAIRE ORIENTAL A L'OCCASION DE SON 10ÈME ANNIVERSAIRE: L'ASYMETRIE DE L'IMPACT NORMATIF DE L'UE DANS LA REGION

Résumé

En Mai 2009, le Partenariat Oriental s'est établi seulement comme une expression de la PEV, ne s'adressant qu'à l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Il s'agit d'une ambitieuse initiative caractérisée par

la promotion de liens plus étroits entre l'UE et les partenaires de la région. Tout cela se fait dans le but de poursuivre un fort engagement envers l'*acquis communautaire*.

En vue de son dixième anniversaire, l'initiative européenne offre un bilan significatif, mais inégal. Tout cela en raison de différentes vitesses identifiées dans la région. La Géorgie est devenue le partenaire le plus avancé de la région, suivi par la Moldavie et l'Ukraine; l'Arménie se situe, par contre, dans une position intermédiaire, étant l'Azerbaïdjan encore plus loin. Tout au contraire, la Biélorussie est devenue l'État avec lequel l'UE garde les relations les plus tendues en raison de l'application de la peine de mort.

En conclusion, le Partenariat Oriental a permis une progression vers «un espace de prospérité et de bon voisinage basé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération ». Celle-ci se trouve implicite à l'article 8 du TUE, cependant il est encore nécessaire d'appliquer des efforts supplémentaires pour atteindre un tel objectif.

Mots clés

Union Européenne; puissance normative; Partenariat Oriental; impact inégal.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ESTABLECIMIENTO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD CON UNA VIGENCIA ANTICIPADA AL TRATADO DE LISBOA. III. VISUALIZACIÓN DE LA DIMENSIÓN ORIENTAL EN EL MARCO DE LA VECINDAD: GÉNESIS Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO REGIONAL. IV. LA NUEVA RESPUESTA DE LA UE ANTE LAS TRANSFORMACIONES DE SU VECINDARIO. V. BALANCE DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL: 1. Georgia. 2. Moldavia. 3. Ucrania. 4. Armenia. 5. Azerbaiyán. 6. Bielorrusia. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Asociación Oriental se estableció en mayo de 2009 como expresión de la Política Europea de Vecindad (PEV), aunque orientada únicamente a los Estados de Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania². La nueva iniciativa se define como una asociación más ambiciosa que promueve una intensa cooperación política e integración económica con la UE de conformidad con un mayor compromiso hacia principios tales como la democracia, el Estado de derecho o el respeto y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales (Consejo Europeo, 2009)³. A la luz de su décimo aniversario, nos proponemos analizar, desde la noción crítica/social constructivista⁴ que define a la UE como potencia normativa⁵, el balance alcanzado

² Téngase en cuenta que al aludir a la República de Moldavia usaremos Moldavia sin que con ello nos refiramos, en ningún caso, a la región rumana de Moldavia.

³ Consejo Europeo. Consejo Europeo de Bruselas 19 y 20 de marzo de 2009. «Conclusiones a la Presidencia». Anexo 2: Declaración del Consejo Europeo de la Asociación Oriental.

⁴ Para una mayor información sobre la teoría crítica en el ámbito de las relaciones internacionales con especial atención su dimensión idealista o normativista véase Cornago (2005) y Sanahuja (2015).

⁵ Dicha noción teórica, comúnmente conocida bajo sus siglas en inglés NPE (*Normative Power Europe*) y desarrollada por el autor I. Manners, sostiene que la actuación exterior de la UE se caracteriza por promover una ambiciosa exportación normativa. Dicha exportación responde a su propia naturaleza interna ya que son los mismos principios sobre los que se asienta el proyecto europeo aquellos que definen su acción

por la Asociación Oriental⁶. Para ello, nos preguntaremos: ¿cuándo y por qué surge la nueva iniciativa regional?, ¿cuáles son sus principales características? y, finalmente, ¿qué resultados ha alcanzado?

Con el fin de dar respuesta a las preguntas planteadas estudiaremos, en primer lugar, la creación de la PEV, la cual se establece con una vigencia anticipada al propio Tratado de Lisboa. A continuación, abordaremos la puesta en marcha de la Asociación Oriental y sus rasgos principales. Posteriormente, tendremos en cuenta las recientes innovaciones introducidas en el marco de la revisión de la PEV (2015)⁷ y la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)⁸. Y, en último término, llevaremos a cabo un análisis relativo a los logros o retrocesos normativos alcanzados por estos países en el seno de la Asociación Oriental.

II. ESTABLECIMIENTO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD CON UNA VIGENCIA ANTICIPADA AL TRATADO DE LISBOA

En el contexto de las pasadas ampliaciones hacia el este y el centro del continente europeo, la UE elaboró un nuevo marco de relaciones con el fin de

en la escena internacional. En concreto, el autor destaca cinco normas principales (la paz, la libertad, la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales) y cuatro secundarias (la solidaridad social, la antidiscriminación, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza). La promoción de las mismas se lleva a cabo a través de la atracción e imitación y, en ningún caso, la imposición con el fin de que sean compartidas y asumidas en sus relaciones exteriores actuando así como un auténtico cambiador de normas (*changer of norms*). Manners (2002: 235-258).

⁶ A la hora de analizar la actuación de la UE en su vecindario observamos distintas aproximaciones tales como la noción de gobernanza en red propuesto por Lavanex (2008), el marco racionalista elaborado por de Schimmelfennig y Maier (2007) en torno al impacto de la condicionalidad en los Estados vecinos, o los cambios en la propia identidad europea que presentan un impacto en su vecindad (Zielonka, 2018). Sin embargo, es la noción de potencia normativa aquella que consideramos más adecuada a la hora de profundizar en la capacidad transformadora de la UE, con mayor atención a la exportación e impacto de su singular modelo normativo (Manners, 2010: 29-50).

⁷ Comisión Europea y Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad, «Revisión de la Política Europea de Vecindad», JOIN (2015) 50 final. 18-11-2015.

⁸ «Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea», junio-2016.

impulsar una estrecha cooperación con los países que pasarían a ser nuestros nuevos vecinos. Todo ello, de conformidad con un mismo catálogo normativo que definiría y articularía los nuevos vínculos. Este último respondería a los principales valores europeos, tales como la democracia, el Estado de derecho o los derechos humanos y libertades fundamentales. El objetivo final respondería a la idea de alcanzar un verdadero anillo de amigos (*ring of friends*⁹) en torno a la UE caracterizado por una intensa cooperación fundamentada en el respeto y defensa de unos mismos valores (Comisión Europea, 2003¹⁰). De esta manera, se buscaba avanzar hacia Estados fuertes y bien gobernados, tal y como recogía la entonces Estrategia Europea de Seguridad¹¹.

Fue en la Convención Europea (2002) donde el diseño y elaboración del nuevo marco de cooperación con los Estados vecinos gozó de un desarrollo indiscutible. Finalmente, dicho marco quedaría definido en el art. I-57 del Tratado Constitucional, cuyo contenido fue incluido íntegramente, salvo el título, en el art. 8 del TUE de conformidad con la denominada «teoría del velo»¹². La importancia de dicho artículo se halla en el establecimiento de un nuevo estatuto, el de vecino, distinto a los tradicionales (miembro o no miembro) y caracterizado por intensificar de forma significativa las relaciones con estos países (sin que ello implique en ningún momento la membresía) sobre los propios valores europeos.

A pesar de que el Tratado de Lisboa entró en vigor en diciembre de 2009, la PEV se estableció en 2004, con una vigencia anticipada al propio tratado (Guinea, 2008), pues las exigencias del nuevo escenario demandaban una actuación europea más ambiciosa. En un primer momento, el nuevo marco de relaciones se orientó a Bielorrusia, Ucrania, Moldavia e, incluso, la Federación Rusa; es decir, los Estados que por entonces pasarían a ser nuestros vecinos directos. Sin embargo, Rusia prefirió una relación de igual a igual con las instituciones europeas, de ahí que se estableciese la Asociación Estratégica UE-Rusia en 2003 (Blanc, 2008). Posteriormente, también se decidió implicar a

⁹ Romano Prodi (5, 6 - December- 2002). «A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability». Bruselas. Disponible en: <https://bit.ly/2Nhju1J>.

¹⁰ Comisión Europea, «Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y Sur de Europa», COM (2003) 104 final, 11 -3- 2003.

¹¹ Consejo de la Unión Europea (2003), «Estrategia Europea de Seguridad - Una Europa segura en un mundo mejor».

¹² La «teoría del velo» hace alusión a la estrategia que permitió garantizar las innovaciones más relevantes del proyecto de Constitución Europea en el Tratado de Lisboa. Esta consistió en omitir aquellos elementos más visibles, como el himno o la bandera, mientras que, por el contrario, los demás avances se mantuvieron (Aldecoa y Guinea, 2010).

los Estados meridionales del mar Mediterráneo (Khader, 2009). Finalmente, se incluyó a Armenia, Azerbaiyán y Georgia en 2004¹³.

De esta manera, se puso en marcha la PEV para un total de dieciséis Estados. Sus primeros resultados fueron escasos, especialmente en la región meridional (Khader, 2011).

III. VISUALIZACIÓN DE LA DIMENSIÓN ORIENTAL EN EL MARCO DE LA VECINDAD: GÉNESIS Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO REGIONAL

La PEV es el único marco de relaciones de la UE que incluye regiones con dinámicas y características muy dispares (Ghazaryan, 2010). Esta es la razón por la que ha llegado a ser calificada de «construcción artificial», ya que los vecinos orientales y meridionales no presentan vinculación alguna salvo el hecho de participar en un mismo marco de relaciones (Bouris y Schumacher, 2017). Con el fin de ofrecer cierta diferenciación, las instituciones europeas decidieron establecer distintos proyectos regionales que abarcaban cada una de las almas de su vecindad. Hacia el este se estableció en mayo de 2009 (bajo presidencia checa) la denominada Asociación Oriental, la cual nace como expresión de la PEV pero orientada únicamente a Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. La nueva iniciativa se caracteriza por reforzar los vínculos políticos, económicos e incluso sociales a nivel bilateral y multilateral con estos países tomando como referente los estándares europeos. De esta manera se busca impulsar una ambiciosa convergencia normativa, con mayor atención a los principios fundamentales de la UE tales como la democracia, el Estado de derecho o el respeto y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales.

A nivel bilateral, destaca el Acuerdo de Asociación (principal instrumento de persuasión normativa) que sustituye al anterior marco de colaboración firmado en los años noventa. Dicho acuerdo persigue ahondar en una mayor vinculación con los socios orientales a través de atractivas medidas tales como las áreas de libre comercio amplias y profundas (conocidas bajo sus siglas en inglés, DCFTA). No obstante, estas medidas exigen, a su vez, una ambiciosa convergencia normativa que guía y condiciona el conjunto de los avances. En este esfuerzo de aproximación normativa las nuevas agendas de asociación resultan imprescindibles¹⁴.

¹³ Consejo Europeo, «Conclusiones de la Presidencia», Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004.

¹⁴ Las agendas de asociación destacan por ofrecer una hoja de ruta muy detallada cuyo objetivo es impulsar los cambios normativos acordados entre la UE y el Estado vecino,

Asimismo, la liberalización de visados es otra de las medidas bilaterales más relevantes de la Asociación Oriental. Ciertamente, esta no es novedosa, pues ya se venía aplicando con otros países, pero se trata de la primera vez que la UE ofrece dicha liberalización para el conjunto del vecindario oriental. Su principal característica versa sobre el incremento de la movilidad ciudadana, ya que dicha liberalización permite la realización de viajes cortos (por un periodo máximo de noventa días) en el área Schengen. Sin embargo, también conlleva una ambiciosa convergencia normativa la cual va más allá del ámbito propio de la seguridad al incluir medidas que responden al núcleo normativo europeo, entre las que destaca la aprobación de la ley antidiscriminación.

Por otro lado, la Asociación Oriental ofrece un novedoso ámbito multilateral al acoger encuentros de gran importancia para la región como, por ejemplo, cumbres bianuales de jefes de Estado o de Gobierno o reuniones ministeriales a nivel sectorial. De igual modo, se han establecido innovadores proyectos que tratan de estimular y acompañar la exportación normativa llevada a cabo a nivel individual. Entre estos últimos destacan las denominadas plataformas temáticas (ámbito ejecutivo), la asamblea Euronest (ámbito parlamentario) o el Foro de la Sociedad Civil (ciudadanía)¹⁵ cuyo impacto es limitado, aunque ya ofrece ciertos avances en el área de democracia, derechos humanos, buena gobernanza y estabilidad (Rodríguez Prieto, 2016).

Los marcos de cooperación bilateral y multilateral no podrían entenderse sin las ayudas técnica y financiera de la PEV, las cuales resultan indispensables en el avance hacia la deseada convergencia normativa al ser muy compleja y costosa. En cuanto a la ayuda técnica destacan los denominados *twinning programmes* (programas de hermanamiento) que favorecen una intensa interacción entre pares incidiendo así en el denominado *know-how*. Por otro lado, el respaldo financiero se canaliza desde 2014 a través del IEV (Instrumento Europeo de Vecindad) con un presupuesto de quince mil millones de euros¹⁶ así como otros instrumentos financieros complementarios, tales como el Pro-

de conformidad con las particularidades propias de su contexto doméstico. Véase a modo de ejemplo la Agenda de Asociación UE-Moldavia (Association Agenda between the European Union and the Republic of Moldova, 2014).

¹⁵ Las iniciativas multilaterales que ofrece la Asociación Oriental son las siguientes: las plataformas temáticas, la asamblea parlamentaria Euronest, el Foro de la Sociedad Civil, la Conferencia de las Autoridades Locales y Regionales de la Asociación Oriental y el Foro de Negocios de la Asociación Oriental.

¹⁶ Reglamento (UE) núm. 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establecen las disposiciones relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad (DUE, L 77, de 11 de marzo de 2014, p.7)

grama Financiero de Cooperación e Integración de la Asociación Oriental, comúnmente conocido bajo sus siglas en inglés EaPIC.

IV. LA NUEVA RESPUESTA DE LA UE ANTE LAS TRANSFORMACIONES DE SU VECINDARIO

En los últimos años, la UE ha introducido una nueva dinámica en el conjunto de la PEV con una incidencia indiscutible en el desarrollo de la Asociación Oriental. Dicha dinámica es fruto, por un lado, de su nueva y fortalecida realidad consecuencia de la entrada en vigor del Tratado Lisboa en 2009 y la posterior puesta en marcha de notables avances (Aldecoa y Guinea, 2010). Y, por otro lado, es la actual escena internacional, caracterizada por un incremento notable de la inestabilidad e incertidumbre (Tocci, 2017) y con gran constatación en el vecindario europeo (Bouris y Schumacher, 2017), lo que ha exigido a las instituciones europeas dar una respuesta más ambiciosa. Esta última se caracteriza por una mayor constatación de su dimensión más normativa, tal y como queda recogido en la última revisión de la PEV (2015) y, sobre todo, en la Estrategia Europea de Política Exterior y Seguridad (2016). Respecto a la primera, los aspectos relacionados con el núcleo normativo se ven reforzados a través del impulso de los principios de diferenciación (vínculos más estrechos con la UE en respuesta al compromiso de convergencia normativa llevada a cabo por cada país), coapropiación (participación e implicación en iniciativas que ahonden en los denominados procesos de socialización y que, por lo tanto, faciliten la asimilación de las normas dadas)¹⁷ y flexibilidad (dar respuesta a los distintos intereses y particularidades).

En cuanto a la actual Estrategia, la innovación se halla en la identificación de los principios como intereses, entre los que destaca la promoción de la democracia (inclusive la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales o el Estado de derecho)¹⁸. El principio de pragmatismo que,

¹⁷ Con el fin de alcanzar la deseada interiorización de la norma dada es necesario que los agentes objeto de socialización pasen de la lógica de la consecuencia a la lógica de la apropiación, lo que conlleva el impulso de medidas ambiciosas por parte del sujeto socializador (Checkel, 2005). Esta es la razón por la cual la UE trata de promover proyectos relevantes que ahonden en la comprensión y apropiación de sus estándares normativos.

¹⁸ Respecto a los intereses, el documento identifica los siguientes: paz y seguridad, prosperidad, democracia y, finalmente, orden mundial basado en normas. Mientras que en el apartado relativo a los principios se señalan el pragmatismo, la

a pesar de que a simple vista podría parecer que promueve una visión más propia de la *Realpolitik* y, por lo tanto, un cierto rechazo al utopismo (Biscop, 2016). Por el contrario, se asienta en una clara aspiración idealista (Tocci, 2016) que trata de incidir en el establecimiento del «mundo mejor»¹⁹ que la UE aspira alcanzar. En concreto, la introducción del pragmatismo en la Estrategia responde a la necesidad de un análisis más próximo a las realidades de terceros Estados tomando como referente su modelo normativo. Con ello, se busca subsanar análisis erróneos que en el pasado mermaron la eficacia de su actuación exterior. Y, finalmente, la noción de resiliencia que versa sobre «la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas»²⁰. De esta manera, la UE toma la perspectiva que abarca no solo el tradicional ámbito estatal sino, sobre todo, el ámbito social, el cual consideramos el verdadero elemento democratizador en el tratamiento de dicha cuestión en la medida en que supedita la seguridad a «una sociedad resiliente en la que se den la democracia, la confianza en las instituciones, y el desarrollo sostenible»²¹. De igual modo, el enfoque europeo en torno a la resiliencia es multidimensional al abarcar desde desastres medioambientales, cultura e incluso el respeto y defensa de los derechos humanos. Estas áreas responden, precisamente, al modelo interno europeo en donde la UE puede ofrecer una diferencia significativa.

Para concluir habría que destacar que el conjunto de las innovaciones anteriormente señaladas articulan la actual respuesta de la UE respecto a su vecindario. En el caso de Europa Oriental, se concreta en la denominada «Eastern Partnership - Focusing on key priorities and deliverables»²².

unidad, la interacción, la responsabilidad y la asociación. Ciertamente, el epígrafe relativo a los principios no hace referencia a la dimensión normativa, tan solo incide en un enfoque meramente estratégico, es decir, en el cómo ha de actuar la UE en el exterior. Ello obedece a que los intereses han sido identificados previamente como valores, lo que pone de manifiesto la indivisibilidad de los mismos en la acción exterior europea. «Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea», *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁹ *Ibid.*, p. 12.

²⁰ *Ibid.*, p. 18

²¹ *Id.*

²² European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy «Eastern Partnership - Focusing on key priorities and deliverables», SWD (2016) 467 final, 15 -12-2016.

V. BALANCE DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL

1. GEORGIA

Se trata de uno de los Estados más exitosos en el conjunto de la vecindad europea gracias a su ambiciosa (aunque aún parcial) transformación hacia el *acquis communautaire* (Bolkvadze y Lebanidze, 2016). El punto de inflexión se halla en la denominada Revolución de las Rosas (2003), la cual se caracterizó por articular el clamor de la ciudadanía hacia un cambio de rumbo tomando como referente Occidente y, sobre todo, la UE. El anhelo por aproximarse al proyecto europeo no solo respondía a cuestiones políticas o económicas (Jones, 2006) sino también normativas, ya que la gran mayoría de la sociedad georgiana aspiraba a gozar de los mismos estándares. Finalmente, la Revolución de las Rosas derrocó al régimen de Eduard Shevardnadze, facilitó la celebración de nuevos comicios en 2004 (cuya victoria fue para el antiguo ministro de Justicia Mijel Saakashvili) e inició una ambiciosa transformación.

Desde entonces, Georgia ha impulsado un proceso de cambio que, pese a ciertos altibajos (sobre todo durante el segundo mandato de Saakashvili) y déficits aún pendientes de solventar (Ghazaryan, 2014), presenta avances notables. Entre estos últimos destacan los cambios llevados a cabo en áreas como la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento del sector de la Administración pública, la modernización de su economía e incluso la reciente modificación de su Constitución hacia un régimen más parlamentario, avalada por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa²³. Este esfuerzo de convergencia normativa le ha permitido al país impulsar con la UE sus vínculos de forma determinante. En concreto, destaca la firma del Acuerdo de Asociación con la UE, en la Cumbre de Vilna celebrada en 2013 (aunque su rúbrica oficial no fue hasta junio de 2014), que intensifica sus vínculos con Bruselas²⁴ de conformidad con el impulso de una agenda normativa más ambiciosa cuyos avances se visualizan en las reuniones anuales del denominado Consejo de Asociación. Resultan relevantes los progresos en torno al área de libre comercio amplia y profunda incluida en el acuerdo, la cual facilita, a medio plazo, la integración económica con la UE. Por el momento, las reformas emprendidas

²³ La Comisión de Venecia reconoce la relevancia de la medida aunque lamenta que no sea implementada hasta 2024: Venice Commission (2018). Disponible en: <https://bit.ly/2MZfynz>.

²⁴ Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra (DOUE L 261, 30 de agosto de 2014, p. 4)

en este ámbito ya han permitido que la UE sea su principal socio comercial. Este último aspecto goza de gran interés para Georgia pues, tras el conflicto bélico con Rusia en agosto de 2008 y el posterior veto de Moscú a la exportación de sus productos, su comercio se vio muy afectado. De ahí que el fortalecimiento de las relaciones con la UE en dicha materia resulten imprescindibles para el país.

A pesar de los iniciales avances alcanzados en el marco del Acuerdo de Asociación, también en estos años se han visualizado ciertos déficits, especialmente en cuanto a su correcta implementación. En concreto, urge promover la elaboración de estrategias sectoriales más exhaustivas por parte del Estado vecino, el reforzamiento de la capacidad de la Administración pública para ejecutar los cambios acordados así como un mayor seguimiento por parte de la UE (Wolczuk, 2018).

A su vez, Georgia se beneficia de la liberalización de visados desde marzo de 2017 y alrededor de 300 000 georgianos ya han hecho uso de la misma²⁵. Sin embargo, más allá de este incremento de la movilidad, la medida podría incluso incidir en la propia estabilidad del país. En concreto, hemos de hacer referencia a la región independentista de Abjasia (Osetia del Sur presenta una postura más alejada), ya que, si quisiera beneficiarse de la misma le resultaría imprescindible aproximarse al Gobierno de Tiflis, con quien mantiene tensas relaciones desde el conflicto de 2008. De esta manera se podría producir un deseado acercamiento entre las partes que, por el momento, aún no se ha producido.

Por lo que respecta al espacio multilateral, Georgia destaca por su gran implicación en las cumbres bianuales de jefes de Estado o Gobierno, los encuentros ministeriales así como en las distintas iniciativas multilaterales y proyectos como, por ejemplo, el primer Eastern Partnership European School con sede en Tiflis y un presupuesto de siete millones de euros. Respecto a estos últimos proyectos multilaterales, Georgia se ha beneficiado, por un lado, de una mayor transferencia normativa, la cual le ha permitido promover cambios en áreas de gran valor estratégico como, por ejemplo, el tratamiento de la gestión integral de fronteras (esencial para alcanzar la liberalización de visados) en el seno de la plataforma temática I relativa a la democracia, buena gobernanza y estabilidad. Pero por otro lado, el papel de Georgia en dichos proyectos ha sido determinante, pues ha reforzado la exportación normativa

²⁵ European Commission and High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy, «Association Implementation Report on Georgia», SWD(2019) 16 final, 30-1-2019.

de la UE en aquellos ámbitos en los que presenta cierto liderazgo, fundamentalmente en la lucha contra la corrupción²⁶.

En el proceso de convergencia normativa llevado a cabo durante estos años, el apoyo técnico y financiero de la UE ha sido mayor fruto de la determinación del país vecino hacia la ejecución de los cambios acordados. Así, cabría destacar medidas como el denominado programa paraguas, que premia los avances en el área de democracia con un incremento de hasta un 10 % de la financiación y del cual ha sido beneficiario Georgia.

Sin embargo, pese a que Georgia ha llevado a cabo un importante esfuerzo de aproximación hacia el *acquis communautaire*, aún ha de impulsar ambiciosos avances en áreas prioritarias para el buen funcionamiento del país. Es realmente urgente la reforma de su sistema judicial, la erradicación del denominado fenómeno de la justicia selectiva o el incremento de la pluralidad de los medios de comunicación presentes en el país²⁷.

2. MOLDAVIA

El establecimiento de la Asociación Oriental coincidió con la denominada «revolución Twitter»²⁸ y la llegada al poder de la nueva coalición Alianza por la Integración Europea, cuyo nexos versaba sobre el deseo de aproximarse a la UE, inclusive alcanzar la membresía a medio plazo. De esta manera, cesó el mandato del Partido Comunista que hasta entonces ostentaba el poder en

²⁶ Según el índice que elabora la organización Transparencia Internacional, en 2018 Georgia ostentó el puesto 41 de un total de 180, mientras que otros países de la región presentan una posición más alejada, como Moldavia (puesto 117) o Azerbaiyán (puesto 152): Transparency International (2018), Corruption Perception Index, Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018>.

²⁷ Freedom House (2019), WJP Rule of Law Index. Disponible en: <https://bit.ly/31JZeuY>. Reporters without Borders (2019), World Press Freedom Index. Disponible en: <https://rsf.org/en/ranking>.

²⁸ Los resultados de los comicios celebrados en abril de 2009 dieron la victoria al Partido Comunista liderado por Vladimir Varonin. El resultado fue rechazado por la mayoría de la población, especialmente entre los jóvenes, quienes a través de redes sociales como Twitter (de ahí el nombre de la revolución) movilizaron protestas y manifestaciones en contra del fraude. La respuesta del Ejecutivo se centró en aplacar las voces disidentes mediante el uso de la fuerza y el arresto de los principales miembros de la oposición. Sin embargo, las protestas no cesaron, lo que llevó al Gobierno a dimitir. De esta manera, se convocaron nuevas elecciones, que dieron paso a un Ejecutivo de coalición cuyo nexos era el deseo de aproximarse a la UE (Shapovalova y Boonstra, 2012).

el país vecino. La irrupción del nuevo Gobierno supuso un cambio sustancial para Moldavia al impulsar transformaciones en distintas áreas tomando como referente los estándares europeos. Por su parte, la UE le iría acompañando a través de las medidas políticas, económicas y sociales implícitas en la Asociación Oriental. Todo ello sin obviar el apoyo técnico y financiero, que se vería incrementado notablemente en esos años.

Esta determinación llevó al país a alcanzar la liberalización de visados en abril de 2014, siendo el primer Estado vecino en conseguir la popular medida y, al igual que Georgia, firmó el Acuerdo de Asociación con la UE en la Cumbre de Vilna (noviembre de 2013)²⁹. De esta manera, Moldavia logró situarse en una clara posición de liderazgo gracias a su compromiso y esfuerzo en la senda del cambio.

Sin embargo, pese a que la transformación moldava en esos años fue significativa también fue selectiva. Mientras que se avanzaba en el impulso de la transparencia o la gestión integral de fronteras, por el contrario era llamativa la falta de progresos e incluso la presencia de retrocesos en la lucha contra la corrupción. Una lacra que, sin ninguna duda, merma avances en otras áreas prioritarias como la Administración pública, el sistema judicial o la modernización de la economía. Pero a nuestro entender es sobre todo en la ciudadana donde el impacto es más negativo, al generar desconfianza hacia las instituciones gubernamentales y, por ende, alejar a la sociedad de cualquier proyecto político (Habibov, Afandi y Cheung, 2017). En el caso moldavo el punto de inflexión en términos de corrupción fue el robo de mil millones de dólares de su sistema bancario en 2014 (equivalente al 12,5 del PIB) con consecuencias muy negativas para la economía del país, el cual por otro lado ya era frágil³⁰. Por su parte, la justicia moldava encontró culpable al anterior primer ministro, Vlad Filat, quien hasta entonces era considerado la cara visible del cambio liderado por el país hacia la UE tras la «revolución Twitter». De hecho, fue él quien firmó el Acuerdo de Asociación UE-Moldavia apenas un año antes del hurto. Este escándalo explica, en buena parte, los resultados de las elecciones de noviembre de 2016 que fueron favorables al líder del Partido Socialista, Igor Dodon, por un escaso porcentaje con respecto a la candidata de la coali-

²⁹ Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y República de Moldavia, por otra (DOUE L 260, 30 de agosto de 2014, p. 1)

³⁰ Según los datos del Banco Mundial, el PIB en Moldavia sufrió un descenso de 2014 a 2015 de 7, 893 a 6,513 mil millones de euros; Banco Mundial, disponible en <https://bit.ly/2BQAiao>.

ción proeuropea Maia Sandu (antigua ministra de Educación³¹). El ascenso al poder de Dodon inició un viraje caracterizado por relegar a un segundo plano las relaciones con Bruselas y, más aún, la ejecución de cambios normativos.

Sin embargo, no se trata de un fenómeno aislado, sino que es habitual en ciertos Estados de la PEV e incluso de la Política de Ampliación que en el pasado formaron parte de la esfera soviética: en ocasiones las élites de estos países se apropian del discurso normativo europeo con el fin de obtener, por un lado, cierta inmunidad ante posibles críticas de su población, que ansía una mayor vinculación con la UE, y por otro lado, un elevado respaldo financiero con alta rentabilidad para sus intereses personales. Todo ello sin que en la práctica se lleve a cabo la transformación en los términos estrictamente acordados con las instituciones europeas. El resultado final es el hartazgo de la población con sus Gobiernos corruptos y, por extensión, con la propia UE (Makarychev, 2018: 214-228). La manifestación del mismo se constata en la celebración de elecciones cuyos resultados son contrarios a las élites que han ostentado el poder hasta la fecha y que, *a priori*, constituían las fuerzas proeuropeas del país. Desde este enfoque puede analizarse el cambio acontecido en Moldavia en el marco de los comicios de 2016 y la llegada al poder de Dodon, quien no ha dudado en marginalizar la agenda europea. De esta manera, Moldavia ha pasado de liderar la convergencia hacia el *acquis communautaire* en el vecindario oriental (incluso en ciertas áreas con avances más significativos que Georgia) a ralentizar sus progresos de forma alarmante. Principalmente, se observa en el núcleo normativo europeo, en donde destacan retrocesos en el ámbito de la democracia o el Estado de derecho con escándalos como las irregularidades de los pasados comicios al Ayuntamiento de Chisinau.

El cambio en Moldavia visualiza cómo la UE carece de mecanismos institucionales que le permitan alejarse de la mala praxis llevada a cabo por los Gobiernos de terceros Estados (Makarychev, 2018: 214-228). No obstante, las innovaciones implícitas en la última revisión de la PEV y la actual Estrategia, que —recuérdense— inciden en una mayor visualización de la dimensión más normativa de la acción exterior europea, han facilitado un cierto distanciamiento. Entre los numerosos ejemplos del cambio destaca el recorte

³¹ En el último momento se decidió que Maia Sandu fuese la candidata de la plataforma proeuropea en las elecciones presidenciales de 2016 y no Marian Lupu (entonces presidente del Parlamento moldavo). La elección trataba de evitar la victoria de Dodon, ya que Sandu gozaba de gran prestigio y reputación entre la ciudadanía por su determinación y rechazo a las prácticas corruptas. Sin embargo, el líder del Partido Socialista consiguió un mayor (aunque escaso) apoyo.

sustancial de la financiación europea en la acordada reforma del sistema judicial moldavo ante los nulos avances promovidos en la materia en 2017 o la decisión de reducir aún más la aportación económica como consecuencia del escándalo electoral en el Ayuntamiento de Chisinau³². Estos últimos recortes constatan una nueva dinámica que refuerza la exigencia hacia el respeto de ciertos valores, incluso con los socios más avanzados, con un impacto significativo entre la percepción ciudadana del país vecino.

Finalmente, debemos señalar que los resultados de las pasadas elecciones (febrero de 2019) han permitido la configuración de un Gobierno de coalición entre fuerzas muy distintas. En este sentido, el partido proeuropeo, liderado por Maia Sandu, podría desempeñar un papel clave que permita volver a acercar al país vecino a la UE no solo en el ámbito político o económico sino también en el normativo.

3. UCRANIA

El impulso de la Asociación Oriental coincidió con un cambio de rumbo en el país, ya que en 2010, es decir, tan solo un año después del establecimiento de la iniciativa europea, Víktor Yanukóvych se convertirá en el nuevo presidente de Ucrania. De esta manera, el principal socio europeo en la región relegó la ejecución de cambios acordados³³ y emprendió un claro distanciamiento con las instituciones europeas. Este último culminó tras el rechazo del mandatario ucraniano, Yanukóvych, a firmar el Acuerdo de Asociación con la UE en la Cumbre de Vilna (noviembre de 2013). Ello dio origen a la Revolución de Maidán, cuyo nombre responde a la Plaza Maidán (plaza de la libertad) ubicada en el centro de Kiev. Allí, los ciudadanos comenzaron a manifestarse, en un primer momento, a favor del acuerdo con Bruselas. Pero la posterior represión del Ejecutivo y la influencia de las fuerzas más radicales del movimiento hicieron que Yanukovich dimitiera y huyera a Rusia (Shapovalova y Blockmans, 2014). Ante el nuevo escenario, en las regiones orientales del país, voces críticas solicitaron el apoyo de Moscú, quien finalmente se anexionó la península de Crimea (en donde se encuentra la base de Sepastopol) al tiempo que ofreció apoyo logístico y militar a Donetsk y Lugansk. De esta

³² Delegation of the European Union to the Republic of Moldova, «European Union confirms reduction of financial support due to deterioration of rule of law and democracy in Moldova», 27-11-2018.

³³ En esos años, la transformación normativa que impulsó Ucrania fue relevante aunque con carencias significativas, sobre todo en el ámbito democrático (Casier 2011 y Solonenko, 2009)

manera, se iniciaba un enfrentamiento armado entre el Gobierno de Kiev, que aspira a alcanzar la integridad territorial del país, y las regiones separatistas que cuentan con el respaldo del Kremlin (Black y Johns, 2016).

Por su parte, la posición europea se ha caracterizado por la defensa de la integridad territorial, soberanía e independencia del Estado ucraniano y, por consiguiente, ha rechazado la actuación rusa. Es por ello que, desde julio de 2014, la UE mantiene sanciones económicas a Rusia (renovadas en 2018); acciones diplomáticas como la cancelación de la tradicional cumbre UE-Rusia o la no celebración de la cumbre del G-8 en Sochi; e incluso la aprobación de medidas restrictivas individuales³⁴. Por otro lado, las instituciones europeas han incrementado el apoyo a Ucrania mediante el impulso del Acuerdo de Asociación (2014)³⁵ y la liberalización de visados (vigente desde septiembre de 2017). Además, han aumentado notablemente la financiación económica³⁶ así como el asesoramiento técnico con el fin de promover la ejecución de reformas prioritarias en el país vecino.

En este sentido, resulta imprescindible aclarar que la problemática que presenta Ucrania no solo responde al conflicto armado en su parte oriental, sino también a déficits estructurales que inciden negativamente en el buen funcionamiento del país (Natorski, 2017). En particular, son llamativos los elevadísimos niveles de corrupción³⁷, sobre todo entre la élite política, lo que genera gran hastío entre los habitantes ucranianos. Es precisamente la corrupción el principal argumento esgrimido por el cómico, Volodímir Zelenskiy, quien ha llegado a convertirse en el presidente del país.

Por consiguiente, actualmente Ucrania se enfrenta a importantes retos en sus dimensiones externas e interna, en donde el apoyo europeo resultará esencial. Este último será más efectivo como consecuencia de la novedosa

³⁴ Consejo de la Unión Europea, Asuntos Exteriores y Relaciones Exteriores, «La UE prorroga hasta el 15 de septiembre de 2017 las sanciones por actos contra la integridad territorial de Ucrania», 13-3-2017.

³⁵ Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra (DOUE L 161, 29 de mayo de 2014, p. 3)

³⁶ Desde el conflicto armado en 2014, la Comisión Europea ha otorgado a Ucrania una asistencia macrofinanciera de 2,8 mil millones de euros. Se trata de la cantidad más elevada que ha percibido un tercer Estado por parte de la UE. European Commission, «Ex-ante evaluation statement on EU macro-financial assistance to Ukraine», SWD(2018) 66 final, 9-3-2018.

³⁷ Ucrania es uno de los países más corruptos de Europa, tal y como queda recogido en el índice anual de Transparencia Internacional: Transparency International (2018), Corruption Perception Index. Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018>.

dinámica implícita en la revisión de la PEV así como en la Estrategia, la cual permitirá a la UE alejarse de la mala praxis llevada a cabo por ciertas élites oligarcas. Y, a su vez, reforzará la dimensión ciudadana a través de acciones como la priorización de cambios en los sectores de educación, pensiones o sanidad, lo cual, de hecho, ya se está ejecutando³⁸.

4. ARMENIA

En un principio, las autoridades de Ereván mostraron un gran interés por las nuevas medidas implícitas en la Asociación Oriental. De ahí que fuese uno de los socios regionales que no dudó en iniciar las negociaciones hacia el deseado Acuerdo de Asociación. Pero, tal y como ocurrió con Ucrania, Armenia decidió en el último momento no firmar el nuevo marco de relaciones en la Cumbre de Vilna³⁹. Sin embargo, la UE fue capaz de retomar los contactos con las autoridades del país vecino y concluir el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado UE-Armenia firmado en la Cumbre de Bruselas en 2017, el cual goza de una aplicación provisional desde junio de 2018. Este último constituye un paso intermedio entre el acuerdo de colaboración y cooperación de los años noventa y los ambiciosos acuerdos de asociación. De esta manera, se ofrece un marco de interacción intensa sin que ello implique unos vínculos estrechos y, por lo tanto, una convergencia normativa muy exhaustiva, de conformidad con las necesidades y demandas del Estado socio.

Una de las novedades fundamentales del acuerdo versa sobre la atención a la ciudadanía, ya que —tal y como afirmaba la alta representante— este nace con el fin de ofrecer «beneficios tangibles» a los ciudadanos del país vecino⁴⁰, de ahí que trate de profundizar en ámbitos que tengan especial incidencia para la sociedad. Una sociedad que ha promovido cambios notables en el marco de la reciente Revolución de Terciopelo (Vartanyan, 2018), a través de la cual

³⁸ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, «Association Implementation Report on Ukraine», SWD(2018) 462 final, 7-11-2018. «From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1», 2017. Y «From Shared Vision to Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy Implementation Report Year 2», 2018.

³⁹ Numerosos autores sostienen que fue la presión ejercida por Moscú lo que llevó a Armenia a rechazar el acuerdo con la UE. A este respecto, cabe destacar el respaldo militar ruso al país vecino, el cual mantiene una larga disputa armada con Azerbaiyán en torno al Nagorno-Karabaj (Kostanyan, 2015).

⁴⁰ High Representative/Vice President, «New agreement between the EU and Armenia will bring tangible benefits to citizens», 24-12-2017.

ha conseguido la convocatoria de nuevas elecciones, cuyo vencedor ha sido el opositor Nikol Pashinyan. A nuestro entender, en esta nueva etapa el acuerdo podría desarrollar un papel determinante en la transformación del país (a medio-largo plazo), ya que recoge los mismos estándares que exige la ciudadanía y, por lo tanto, podría constituirse como la hoja de ruta que guíe a Armenia. Sin embargo, las nuevas dinámicas se hallan en una fase inicial, por lo que los resultados se constatarán en los años sucesivos.

No obstante, la importancia del nuevo marco de cooperación con Armenia trasciende el ámbito meramente nacional, pues goza de un impacto a nivel regional. Así, cabría señalar que Azerbaiyán no ha dudado en solicitar e iniciar negociaciones con las autoridades europeas en torno al mismo, lo cual constituye una gran novedad en las relaciones Bruselas-Bakú.

En conclusión, la UE ha promovido una actuación con Armenia singular y —a nuestro entender— muy adecuada, en la medida en la que ha sido capaz de ofrecer una respuesta flexible y próxima a la realidad del país a través del establecimiento de un nuevo acuerdo, que ya es un referente para la región.

5. AZERBAIYÁN

A diferencia de otros países de la zona, Azerbaiyán goza de un mayor desarrollo económico gracias a los importantes recursos energéticos que presenta su territorio⁴¹. Este último aspecto le ha permitido mantener cierta independencia con respecto a las principales potencias regionales —UE y Rusia— aunque con Moscú sus vínculos son más estrechos.

En cuanto a la Asociación Oriental, el país no muestra un gran interés fruto de los ambiciosos cambios normativos que promueve la iniciativa europea, los cuales difieren enormemente de su modelo interno. En este sentido, cabe subrayar que dicho modelo ha experimentado claros retrocesos, sobre todo en las últimas décadas. En concreto, fue en el año 2003 cuando ascendió al poder Ilham Aliyev, el hijo de quien hasta entonces gobernaba Azerbaiyán⁴². Si bien en un principio se esperaba el impulso de una necesaria modernización y apertura del país, por el contrario no se llevó a cabo ningún avance (Bunce y Wolchik, 2011). Esta situación empujó a la población azerí a protagonizar diversas revueltas en 2012 (año en el que se celebró el evento de Eurovisión en Bakú) para exigir al presidente Ilham Aliyev ciertos cambios. Por su parte, el Ejecutivo no dudó en responder con gran

⁴¹ Observatory of Economic Complexity (2019), Azerbaijan. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/country/aze/>.

⁴² El clan Aliyev gobierna Azerbaiyán desde la época soviética.

represión al tiempo que iniciaba un proceso de regresión hacia la consolidación del actual régimen, claramente autoritario y caracterizado, entre otros aspectos, por ejercer un férreo control hacia la oposición política, medios de comunicación, ONG, movimientos estudiantiles o activistas disidentes al régimen de Aliyev (Welt, 2014). Entre los numerosos ejemplos destaca el polémico arresto de M. Hüseyinov (popular bloguero y director de Instituto para la Libertad y Seguridad de los Periodistas de Azerbaiyán) tras denunciar abusos y malos tratos por parte de la policía.

La deplorable situación del país respecto a los derechos humanos, libertades fundamentales o el Estado de derecho⁴³ ha suscitado numerosas críticas por parte de la UE, especialmente el Parlamento Europeo. Sin embargo, sostenemos que, en términos generales, la postura europea en relación a Azerbaiyán ha sido, hasta cierto punto, ambigua como consecuencia del interés y la necesidad de ahondar en una mayor cooperación en materia energética, pues se trata de un país estratégico en términos de suministro y tránsito de energía para los propios Estados miembros (Merabishvili, 2015).

Sin negar dicha ambigüedad, en los últimos años se observa una dinámica distinta fruto de las innovaciones implícitas en la revisión de la PEV (2015) y la Estrategia para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016). Tal y como hemos señalado anteriormente, dicha dinámica se caracteriza por incidir en una mayor constatación de la dimensión normativa, pero con especial atención a las particularidades propias de cada Estado. Todo ello orientado al refuerzo y apoyo de la sociedad, la cual constituye el verdadero motor de cambio hacia un nuevo modelo. En este sentido, gozan de especial interés las negociaciones en torno a un nuevo acuerdo global UE-Azerbaiyán, el cual permitiría superar el obsoleto acuerdo vigente desde 1999 y, por lo tanto, favorecer una mayor colaboración entre las partes. Ciertamente, se trata de un marco de cooperación similar al alcanzado con Armenia. Sin embargo, presenta notables diferencias, ya que ambos países parten de situaciones distintas en cuanto a los estándares europeos.

Por el momento, el diálogo entre Bruselas y Bakú se orienta hacia cuatro ámbitos que son: 1) buena gobernanza, Estado de derecho y derechos humanos; 2) diálogo con la sociedad civil y contactos interpersonales; 3) desarrollo sostenible y modernización; 4) investigación e innovación, transporte, energía y acción por el clima⁴⁴. Estos últimos se centran en áreas

⁴³ International Amnesty (2018), Azerbaijan. Disponible en: <https://bit.ly/2BNEurO>.

⁴⁴ Recomendación n.º 1/2018 del Consejo de Cooperación UE-Azerbaiyán de 28 de septiembre de 2018 sobre las prioridades de colaboración entre la UE y Azerbaiyán (DOUE L 265, 28 de septiembre de 2018, p. 18).

beneficiosas para la sociedad azerí, la cual —recuérdese— se encuentra en una situación muy compleja. No obstante, consideramos que, pese a la relevancia del acuerdo con Azerbaiyán, este no tendrá el mismo impacto que en el caso armenio, pues la cooperación y, por ende, la transferencia normativa son menos ambiciosas.

6. BIELORRUSIA

Conocida como la «última dictadura de Europa» (Besemer, 2016) debido al sistema totalitario dirigido férreamente por Aleksandr Lukashenko desde hace décadas. Bielorrusia es el Estado vecino de la región de Europa Oriental con quien la UE mantiene unas relaciones más distantes, habiendo sido aplazada desde 1997 la entrada en vigor del acuerdo de colaboración y cooperación (Van Elsuwege, 2002). Es precisamente la falta de garantías democráticas, la continua violación de los derechos humanos y libertades fundamentales, pero, sobre todo, la vigencia y aplicación de la pena de muerte, las principales tensiones entre Bruselas y Minsk⁴⁵.

El distanciamiento entre la UE y Bielorrusia tuvo su máxima expresión tras las elecciones presidenciales celebradas en el país vecino en el año 2010, en las que Lukashenko ejerció una gran represión hacia la oposición, la cual fue encarcelada. Además, no dudó en cerrar la oficina de la OSCE en Minsk tras dar a conocer las irregularidades cometidas en el proceso electoral (Phadol y Marples, 2014). Por su parte, la UE rechazó la actuación del régimen e impulsó la renovación de sanciones en los años sucesivos, con consecuencias negativas para el país (Bosse, 2012). Asimismo, trató de apoyar a la sociedad civil⁴⁶, aunque con un impacto muy limitado.

En la actualidad las relaciones UE-Bielorrusia siguen siendo especialmente tensas, pero también observamos tímidos cambios que, al menos, han favorecido un diálogo entre las partes. En este sentido, la dimensión multilateral ha sido esencial al ofrecer al país vecino un espacio de interacción con las instituciones europeas de las que hasta entonces no disfrutaba pues, tal y como hemos señalado anteriormente, las relaciones bilaterales eran casi inexistentes. De esta manera, destaca su participación en las cumbres bianuales, en-

⁴⁵ European External Action Service (2019), «EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018». Disponible en: <https://bit.ly/31RUbJ1>.

⁴⁶ Al apoyar a la sociedad civil, la UE busca que sea la propia ciudadanía de los respectivos países la que exija nuevos cambios. Se trata del denominado *bottom-up approach*, el cual ha obtenido óptimos resultados en terceros Estados (Lavenex y Schimmelfennig, 2011) pero ningún tipo de incidencia en el caso de Bielorrusia.

cuentros ministeriales o en las plataformas temáticas, en donde ha mostrado una gran implicación en áreas como la gestión integral de fronteras. También el Foro de la Sociedad Civil ha favorecido cierta aproximación con las organizaciones ciudadanas del país, las cuales —no podemos olvidar— encuentran numerosas restricciones a su plena actividad. Sin embargo, Bielorrusia aún no forma parte de la asamblea parlamentaria Euronest, como consecuencia de las irregularidades presentes en las elecciones de 2010, siendo una excepción en el ámbito multilateral.

En menor medida, las innovaciones de la Asociación Oriental en su ámbito bilateral han persuadido a Lukashenko a dar ciertos pasos que, aunque son muy tímidos, resultan, en este caso, relevantes. En particular, las iniciativas que ahondan en una mayor movilidad ciudadana le resultan sumamente atractivas. De ahí que la UE no haya dudado en ofrecer cierta cooperación en la materia a través de, por ejemplo, el impulso de las negociaciones sobre la facilitación de visados. Pero, a su vez, ha acordado tímidos pasos como el establecimiento del diálogo UE-Bielorrusia sobre derechos humanos o la puesta en libertad de prisioneros políticos en agosto de 2015.

No obstante, ha sido la nueva dinámica europea la que ha permitido promover las actuales negociaciones en torno a las denominadas *EU-Belarus Partnership Priorities*. Se trata de una hoja de ruta común que facilitará cierta colaboración entre las partes hacia la modernización de la economía bielorrusa, el incremento de la movilidad ciudadana o la gestión integral de fronteras. Estos últimos puntos exigirán la ejecución de cambios por parte del régimen de Lukashenko, siendo la moratoria de la pena de muerte un deseado avance; aunque aún parece muy lejano.

A pesar de estos últimos cambios, las partes presentan aún posturas muy alejadas en un número significativo de ámbitos, especialmente respecto a los derechos humanos, libertad de expresión, asociación, información así como la vigencia y aplicación de la pena de muerte, en donde Bielorrusia presenta una situación crítica⁴⁷. De hecho, la UE no ha dudado en renovar las medidas restrictivas relativas al embargo de armas que puedan ser utilizadas para la represión interior o la inmovilización de activos vigente desde 2004, en respuesta a esta situación⁴⁸.

⁴⁷ Human Rights Watch, «Belarus Events on 2018». Disponible en: <https://bit.ly/31O-CHx1>.

⁴⁸ Decisión (PESC) 2019/325 del Consejo, de 25 de febrero de 2019, por la que se modifica la Decisión 2012/642/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Belarús (DOUE, L 57, de 25 de febrero de 2019, p. 4)

VI. CONCLUSIONES

La Asociación Oriental constituye un punto de inflexión en las relaciones con los Estados vecinos presentes en la región al ofrecer un nuevo espacio de aproximación e interacción con la UE, conforme a una ambiciosa exportación normativa. Los avances alcanzados en los últimos años son fruto, por un lado, de las medidas implícitas en la iniciativa regional, que han favorecido el impulso de una ambiciosa agenda normativa en los ámbitos bilateral y multilateral. Principalmente destacan los acuerdos de asociación (en donde se inscriben las denominadas áreas de libre comercio amplias y profundas). Pero, también, la liberalización de visados, que ha permitido, entre otros ejemplos, la aprobación de la ley antidiscriminación en los Estados de Georgia, Ucrania y Moldavia, estos últimos caracterizados por presentar elevados niveles de intolerancia y siendo su aprobación un progreso inicial hacia una mayor protección de las minorías residentes en sus respectivos territorios. Asimismo, las iniciativas multilaterales han facilitado una intensa profundización y entendimiento del *acquis communautaire*, que ha incidido en una mayor apropiación del mismo por parte de estos países.

Por otro lado, el impacto europeo en la región responde al enfoque implícito en la última revisión de la PEV (2015) y, especialmente, en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016). Dicho enfoque se caracteriza por promover una mayor constatación de los aspectos más normativos de la acción exterior europea a través de medidas tales como una condicionalidad más estricta, incluso con los socios más avanzados, entre los que destaca el caso moldavo. A nuestro juicio, ello goza de especial importancia, ya que le permite alejarse de aquellas élites oligárquicas presentes en estos países, las cuales capturan el discurso normativo europeo sin ejecutar, en ningún caso, los cambios acordados.

Igualmente, la actual actuación de la UE también goza de cierta incidencia en los Estados que ostentan una posición intermedia o más alejada. En concreto, el criterio de flexibilidad, conforme a los respectivos contextos domésticos de estos países, así como una especial atención a la sociedad (verdadero motor de cambio), constituyen los aspectos más significativos. De esta manera, la UE ha sido capaz de concluir un novedoso acuerdo con Armenia (2017), al tiempo que negocia nuevos marcos de cooperación con Azerbaiyán e incluso con Bielorrusia. Ciertamente, aunque la incidencia es visiblemente menor, se constata un cambio que —sostenemos— podría ofrecer ciertos avances a medio-largo plazo, principalmente en Armenia.

Por consiguiente, la Asociación Oriental ha promovido resultados significativos en estos años, tal y como se ha constatado en la celebración de su décimo aniversario en Bruselas. No obstante, los avances alcanzados son

heterogéneos, reflejo de las distintas velocidades presentes en la región. Es por ello que sostenemos que el impacto normativo de la UE presenta asimetrías, con logros más relevantes en Georgia frente a Bielorrusia. Sin embargo, incluso en los casos más exitosos, la transformación no es completa, pues urge la implementación de reformas pendientes. En este sentido, consideramos que un mayor impulso en la ejecución de los acuerdos alcanzados en los últimos años facilitará progresos relevantes.

En conclusión, la Asociación Oriental ha sido un avance hacia el establecimiento del deseado «espacio de prosperidad y buena vecindad basado en los propios valores de la Unión» (art. 8 TUE). Sin embargo, el impacto es claramente asimétrico pues, en definitiva, la atracción y persuasión normativa que ejerce la UE en el exterior (Manners, 2002) difiere conforme a las particularidades de estos países. A este respecto, la consolidación del nuevo enfoque europeo hacia los Estados vecinos será esencial a la hora de profundizar en la deseada transformación de la región.

Bibliografía

- Aldecoa, F. y Guinea, M. (2010). *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa* (2 ed.). Madrid: Marcial Pons.
- Besemeres, J. (2016). In Belarus, the leopard flaunts his spots. En J. Besemeres. *A Difficult Neighbourhood: Essays on Russia and East-Central Europe since World War II* (pp. 167-178). Acton Australian National University Press.
- Biscop, S. (2016). EU Global Strategy. Expert Opinion. *European Union. Institute for Security Studies*, 4. Disponible en: <https://bit.ly/2oMBJ6C>.
- Black, J. L. y Johns, M. (2016). *The Return of the Cold War. Ukraine, The West and Russia*. Abigdon, Oxon: Routledge.
- Blanc, A. (ed) (2008). *Europa Oriental: en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa*. Lleida: Universitat de Lleida.
- Blockmans, S. (2014). Ukraine, Russia and the need for more flexibility in EU foreign policy-making. *Centre for European Policy Studies. Policy Brief*, 320, 1-9. Disponible en: <https://bit.ly/2oSkaSz>.
- Bolkvadze, K. y Lebanidze, B. (2016). Building a Security Community in EU's Neighbourhood? Experiences from Georgia. En P. Rieker (ed.). *External Governance and Security Community Building. The Limits and Potential of the European Neighbourhood Policy* (pp. 79-106). Londres: Palgrave MacMillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/978-1-137-56169-5_4.
- Bosse, G. (2012). The EU and Belarus: perpetual tango all over again? *European Policy Centre. Policy Brief*, 24. Disponible en: <https://bit.ly/2o8m2GY>.

- Bouris, D. y Schumacher, T. (eds.) (2017). *The Revised European Neighbourhood Policy. Continuity and Change in EU Foreign Policy*. Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-47182-6>.
- Bunce V. J. y Wolchik, S. L. (2011). *Defeating Authoritarian Leaders in Post-Communist Countries*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511977404>.
- Casier, T. (2011). To Adopt or Not to Adopt: Explaining Selective Rule Transfer under the European Neighbourhood Policy. *Journal of European Integration*, 33 (1), 37-53. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.526709>.
- Checkel, J. (2005). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 59 (4), 801-826. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818305050289>.
- Cornago, N. (2005). Materialismo e idealismo en la teoría crítica de las relaciones internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional*, 57 (2), 665-693.
- Ghazaryan, N. (2010). The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations? En R. G. Whitman y S. Wolff (eds.). *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact* (pp. 223-246). Basingstoke: Palgrave MacMillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230292284_11.
- Ghazaryan, N. (2014). *The European Neighbourhood Policy and the Democratic Values of the EU. A Legal Analysis*. Oxford; Portland: Hart Publishing.
- Guinea, M. (2008). La política europea de vecindad y la estabilización del entorno próximo: El caso de Europa Oriental. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 31, 805-831.
- Habibov, N., Afandi, E. y Cheung, A. (2017). Sand or grease? Corruption-institutional trust nexus in post-Soviet countries. *Journal of Eurasian Studies*, 8 (2), 172-184. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.euras.2017.05.001>.
- Jones, S. (2006). The Rose Revolution: A Revolution Without Revolutionaries? *Cambridge Review of International Affairs*, 19 (1), 33-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09557570500501754>.
- Khader, B. (2009). *Europa por el Mediterráneo. De Barcelona a Barcelona* (1995-2009). Barcelona: Icaria Editorial.
- Konstanyan, H. (2015). The Rocky Road to an EU-Armenia Agreement: From U-turn to detour. *Centre for European Policy Studies. Commentary*, 1-3. Disponible en: <https://bit.ly/2o8nvNu>.
- Lavenex, S. (2008). A Governance Perspective on the European Neighborhood Policy: Integration Beyond Conditionality? *Journal of European Public Policy*, 15 (6), 938-955. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501760802196879>.
- Lavenex, S y Schimmelfennig, F. (2011). EU Democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance? *Democratization*, 18, 885-909. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.584730>.
- Maier, S. y Schimmelfennig, F. (2007). Shared values: democracy and human rights. En K. Weber, M. E Smith y M. Baun (eds.). *Governing Europe's neighbourhood. Partners or periphery?* (pp. 39-57). Manchester: Manchester University Press.

- Makarychev, A. (2018). Incomplete Hegemonies, Hybrid Neighbours: Identity games and policy tools. En M. Emerson, D. Cenusă *et al.* (eds.). *The Struggle of Good Governance in Eastern Europe* (pp. 204-243). Nueva York: Rowman and Littlefield International Ltd.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 235-258. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>.
- Manners, I. (2010). As you like it: European Normative Power in the European Neighbourhood Policy. En R. G. Whitman y S. Wolff (eds.). *The European Neighbourhood Policy in Perspective Context, Implementation and Impact* (pp. 29-50). Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230292284_2.
- Merabishvili, J. (2015). The EU and Azerbaijan: Game on for a More Normative Policy? *Centre for European Policy Studies. Policy Brief*, 329, 1-9.
- Natorski, M. (2017). The EU and Crisis in Ukraine: Policy Continuity in Times of Disorder?. En D. Bouris y T. Schumacher (eds.). *The Revised European Neighbourhood Policy. Continuity and Change in EU Foreign Policy* (pp.177-196). London: Palgrave Macmillan.
- Phadol, U. M. y Marples, D. R. (2014). The 2010 Presidential Election in Belarus. *Problems of Post- Communism*, 58 (1), 3-16. Disponible en: <https://doi.org/10.2753/PPC1075-8216580101>.
- Rodríguez Prieto, V. (2016). The innovative Eastern Partnership multilateral dimension: an additional instrument for EU normative promotion in Moldova. *Studii Europene*, 7, 142-156.
- Sanahuja, J. A. (2015). Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales. En C. Del Arenal y J. A. Sanahuja. *Teoría de las Relaciones Internacionales* (pp. 157-188). Madrid: Tecnos.
- Shapovalova, N. (2014). Ukraine's new pro-democracy movement. *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, 3.
- Shapovalova, N. y Boonstra, J. (2012). The European Union: From Ignorance to a Privileged Partnership with Moldova. En M. Kosienkowski y W. Schreiber (eds.). *Moldova. Arena of International Influences* (pp. 51-75). Plymouth: Lexington Books.
- Solonenko, I. (2009). External democracy promotion in Ukraine: the role of the European Union. *Democratization*, 16 (4), 709-731. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510340903083851>.
- Tocci, N. (2016). The making of the EU Global Strategy. *Contemporary Security Policy*, 37 (3), 461-472. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1232559>.
- Tocci, N. (2017). From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey. *International Politics*, 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0045-9>.
- Van Elsuwege, P. (2002). EU-Belarus: The Development of a Difficult Relationship. *Belarusian Review*, 14 (1), 3-10.

- Vartanyan, O. (2018). «Velvet Revolution». Takes Armenia into the Unknown. *International Crisis Group*, 1-3.
- Welt, C. (2014). In the Shadow of Revolution: A Decade of Authoritarian Hardening in Azerbaijan. *Working Paper, George Washington University*, 1-44.
- Wolczuk, K. (2018). *The Development of an Institutional Framework for the Implementation of the Association Agreements in Georgia, Moldova and Ukraine: a comparative perspective*. European Parliament. Disponible en: <https://bit.ly/2Nox1ob>.
- Zielonka, J. (2018). The EU and the European Neighbourhood Policy. The re-making of EU's identity. En D. Bouris y T. Schumacher (eds.). *The Revised European Neighbourhood Policy. Continuity and Change in EU Foreign Policy* (pp. 142-152) Londres: Palgrave Macmillan.