

La Asociación Oriental de la Unión Europea: Un año de retrocesos



Jos Boonstra
Natalia Shapovalova

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

La Asociación Oriental de la Unión Europea: Un año de retrocesos¹

Jos Boonstra y Natalia Shapovalova

Mayo 2010

Jos Boonstra, Investigador Senior, FRIDE

Natalia Shapovalova, Investigadora, FRIDE



La investigación para esta publicación fue posible gracias a una contribución financiera de la Embajada de la República Checa en Madrid.

Foto de cubierta: Imansari/Flickr

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2010.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en fride@fride.org

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción | 1 |
| ¿Una respuesta fallida a la fallida europeización? | 1 |
| Promoción de la cooperación regional: ¿Cuán lejos llegará? | 6 |
| El mosaico regional: ¿Dónde puede ser más consistente la influencia de la UE? | 10 |
| Mirando hacia adelante | 13 |

Introducción

Han transcurrido casi dos años desde que fuera presentada en Bruselas la propuesta conjunta de Polonia y Suecia respecto de una nueva política de la UE hacia sus vecinos orientales, y un año desde que la Asociación Oriental (AO) se suscribiera en la inauguración de la cumbre de Praga en mayo de 2009. Por una parte, la AO ha sido elogiada como un paso hacia una mejor diferenciación entre los vecinos del Sur y del Este dentro de la dimensión oriental de la Política Europea de Vecindad (PEV), justo cuando su dimensión Sur había sido reforzada con la Unión Mediterránea. Sin embargo, la AO ha sido criticada por el escaso potencial para provocar cambios en Europa Oriental y por ofrecer demasiado poco a los países más avanzados en términos democráticos y alineados con la UE (tales como Ucrania y Georgia), mientras se ofrecía demasiado a aquéllos que apenas habían alcanzado algún tipo de reforma política (como Azerbaiyán y Belarús).

Los vecinos orientales de la UE no han alcanzado los deseados niveles de "seguridad, prosperidad y estabilidad". A lo largo de 2009, estos países han experimentado la crisis económica más seria desde los noventa. El declive económico promedio ha sido más profundo que en los Balcanes occidentales, en los nuevos Estados Miembros de la UE o en Asia Central.² No se han visto mejoras en términos del sistema democrático. Los regímenes autoritarios vecinos permanecen en la misma situación, mientras que los regímenes electorales que han emergido son frágiles y no se han consolidado con nuevas reformas políticas.³ La seguridad

sigue siendo un desafío central para la estabilidad y el desarrollo económico de los países integrantes de la AO, especialmente para los países del sur del Cáucaso. Para Georgia, la amenaza de una agresión militar rusa sigue siendo una cuestión central. Ninguno de los conflictos "congelados" ha visto algún tipo de mejora. Por el contrario, Rusia ha fortalecido su apoyo militar a los regímenes unilateralmente reconocidos de Abjasia y Osetia del Sur. El nuevo acercamiento entre Turquía y Armenia, que es visto como un primer paso hacia el largamente esperado acuerdo de paz en Nagorno-Karabaj, se ha detenido. La flota del Mar Negro, que se prepara para permanecer en Crimea más allá de 2017, según lo que se había acordado previamente, continúa siendo un aspecto conflictivo dentro de Ucrania. La seguridad de la oferta energética es vulnerable.

Aunque este trabajo no intenta realizar una valoración del primer año de implementación de la AO, pretende reflexionar sobre el desempeño de la UE y su potencial como un poder transformador en la región, tal como es visto por los propios países asociados. Por este motivo, han sido consultados funcionarios, políticos y representantes de la sociedad civil provenientes de los seis países orientales vecinos.⁴

¿Una respuesta fallida a la fallida europeización?

La debilidad de la PEV para impulsar a sus vecinos hacia "un mayor crecimiento económico, estabilidad y

¹ Este trabajo incluye información obtenida durante el seminario "El futuro de la Asociación Oriental: Desafíos y oportunidades", realizado en Madrid durante el 27 y 28 de enero de 2010. El seminario fue organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, la Embajada de la República Checa en Madrid, la Embajada de la República de Polonia en Madrid y FRIDE. La investigación para esta publicación fue posible gracias al financiamiento otorgado por la Embajada de la República Checa en Madrid.

² Ver A. Pivovarsky, "Crisis and Transition in Eastern Europe and Caucasus: Implications for the EU's Eastern Partnership". Background Paper preparado para la conferencia "El futuro de la Asociación Oriental: Desafíos y oportunidades", realizado en Madrid los días 27 y 28 de enero de 2010.

³ De acuerdo al informe de Freedom House "Freedom in the World 2009", sólo Georgia y Ucrania son calificados como Gobiernos en

Transición o Regímenes Híbridos (4.93 y 4.39 respectivamente; en una escala de 1 a 7, donde 1 representa el nivel más alto de progreso democrático y 7 el más bajo). Para finales de 2008, Moldavia (5.07) y Armenia (5.39) se encontraban bajo regímenes autoritarios semi consolidados. Los peores casos en la región son Azerbaiyán (6.25) y Belarús (6.57), los cuales junto con Rusia y los Estados de Asia Central forman el club de los regímenes autoritarios consolidados. Se ingresó al sitio web de Freedom House el 6 de mayo de 2010: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009>.

⁴ Los autores desean agradecer a los representantes de los seis países asociados, quienes amablemente compartieron sus opiniones a través de los cuestionarios.

mejor gobernanza” ha sido bien documentada.⁵ El impacto de la UE en la promoción de reformas en los países de la vecindad ha sido limitado. La teoría de la europeización provee una explicación simple aduciendo que los costes de las reformas promovidas por la UE han sido demasiados altos, mientras que los incentivos fueron poco atractivos.⁶ Así, la condicionalidad positiva sobre la que se basa la PEV no puede ser efectiva (particularmente porque no fue utilizada de forma consistente dentro de la misma PEV).⁷ La socialización a través del diálogo político y los contactos personales no ha sido extensivamente aplicada o se lo hizo en forma restrictiva debido a las constricciones domésticas (como la debilidad de los actores de la sociedad civil).

La evidencia empírica apoya este argumento. Los Planes de Acción (PA) de la PEV, los principales instrumentos para alcanzar los objetivos de esta política, no han sido herramientas exitosas para promover las reformas democráticas en los países vecinos. Aunque los PA firmados con los países de Europa oriental en 2005 y con los del sur de Cáucaso en 2006 contienen compromisos conjuntos para promover las reformas

democráticas, el Estado de derecho y el combate de la corrupción, el comportamiento democrático de estos países en el periodo 2005-2008 muestra un tendencia hacia el deterioro (Tabla 1). De acuerdo al índice realizado por Freedom House para ex regímenes comunistas en transición, el único país que ha mejorado su puntuación en relación con su condición democrática ha sido Belarús, aunque aún continúa siendo el régimen más autoritario de los seis países de la AO. Paradójicamente, Belarús fue el único país que no tiene firmado un PA en el marco de la PEV.

No es de extrañar, tal como lo muestran las evaluaciones independientes realizadas por observadores de la sociedad civil e investigadores independientes de los países orientales de la PEV, que los progresos en la implementación de los PA en el terreno de la reforma política hayan sido irregulares y esporádicos, mientras que en los peores casos se produjeron retrocesos en algunos sectores con variaciones entre los países.⁸

Algunos críticos creen que ni siquiera la perspectiva de la membresía de la UE será suficiente para promover las reformas en la vecindad. Las diferencias entre las

Tabla 1 Dinámica del comportamiento democrático de los países de la AO durante 2005-2008

| País | Democracia (en general) | Proceso Electoral | Sociedad Civil | Medios independientes | Gobierno democrático nacional | Gobierno democrático local | Poder Judicial | Corrupción |
|------------|-------------------------|-------------------|----------------|-----------------------|-------------------------------|----------------------------|----------------|------------|
| Armenia | ↓ | 0 | ↓ | ↓ | ↓ | 0 | ↓ | ↑ |
| Azerbaiján | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | 0 | ↓ |
| Belarús | ↑ | ↑ | ↑ | 0 | ↑ | ↓ | 0 | ↑ |
| Georgia | ↓ | ↓ | ↓ | 0 | ↓ | ↑ | 0 | ↑ |
| Moldavia | ↓ | 0 | ↑ | ↓ | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ucrania | ↓ | ↓ | 0 | ↑ | ↓ | 0 | ↓ | 0 |

Fuente: Basado en la calificación de Freedom House “Naciones en Transición”. Registros de 2006, 2007, 2008 y 2009.

↓ Deteriorado ↑ Mejorado 0 Sin cambio

⁵ T Borzel, “When Europe Hits Beyond its Borders: Europeanization and the Near Abroad”, trabajo presentado en el Instituto de Estudios Internacionales de Barcelona, 19 de noviembre de 2009; S Mayer y F Schimmelfenning, “Shared values: Democracy and human rights”, en K. Weber, M. Smith y M. Baun (eds), *Governing Europe’s Neighbourhood. Partners of Periphery ?* (Manchester: Manchester University Press, 2007), pp 39-57; G.Noutcheva y M. Emerson, “Economic and Social Development”, en Ibid. pp 76-96; y L. Delcour y E Tulmets, “Pioneer Europe?. The ENP as a Test Case for EU’s Foreign Policy”, *European Foreign Affairs Review* 14 (2009), pp.501-23.

⁶ Ver T. Borzel, op. cit.

⁷ R. Youngs, “Democracy promotion as external governance?”, *Journal of European Public Policy* 16/6 (2009), p. 897.

⁸ Ver M. Aghajanyan et. Al., *Armenia’s ENP Implementation in 2009* (Yerevan: Partnership for Open Society, 2009), en http://www.soros.org/initiatives/brussels/articles_publications/publications/euandarmenia-2010022/armenia-enp-20091101.pdf, se accedió el 22 de abril de 2010; Azerbaijan National Committee for European Integration (ANCEI), *Progress Report: Azerbaijan Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009* (Baku: ANCEI, 2009), http://www.soros.org/initiatives/brussels/articles_publications/publications/reportazerbaijan-20100120/azerbaijan-20091231.pdf, se accedió el 22 de abril de 2010; Idem, *Progress Assessment on the Action Plan*

normas y políticas europeas y el estado del juego político en los países vecinos son muy grandes. Además, la incorporación a la UE resulta una posibilidad distante dado que Europa sufre la fatiga de la expansión y no cumple con sus promesas aun con aquellos a los cuales se les prometió la incorporación a la Unión.⁹

En síntesis, la AO presenta una simbiosis “de la más generosa oferta de la PEV” (el tramo bilateral) y un apoyo a la cooperación regional (el tramo multilateral). El tramo bilateral es el corazón de la AO. Los principales objetivos de esta asociación -la asociación política y la integración económica con la UE de los países participantes- son implementados a través de instrumentos bilaterales tales como los acuerdos de asociación (AA), áreas de libre comercio amplias y profundas (DCFTA, por sus siglas en inglés) y la liberalización de visados. El tramo bilateral es también importante en el sentido de que los países más avanzados de la AO podrían servir como estímulo para aquellos que se encuentran retrasados.

Presuntamente, la AO será también una herramienta débil de transformación si sólo se apoya en las políticas de ampliación mientras no ofrezca perspectivas de acceso a la Unión. En tanto la AO también se construye sobre la condicionalidad, sus principales incentivos – libre comercio y libre tránsito de personas – se encuentran muy distantes, y la ayuda disponible no es suficiente para compensar las pérdidas potenciales derivadas de la reforma política o de la cooperación con la UE a expensas de las alianzas de política exterior tradicionales.

Los Acuerdos de Asociación (AA) con los países vecinos se construyen también a partir de la condicionalidad positiva de la PEV. Sin embargo su mayor fortaleza en comparación con los Planes de Acción de la PEV es que la mayoría de ellos son legalmente vinculantes y cuentan con un sistema de monitoreo y evaluación fuerte que incrementa la posibilidad de una implementación exitosa.¹⁰ Pero los costos de la implementación de tales acuerdos serán altos,¹¹ por lo cual es

Tabla 2. El tramo bilateral

| ¿Cuál es la oferta? | |
|--|---|
| 1. Acuerdos de Asociación (AA) | Reemplazará a los Acuerdos de Asociación y Cooperación (PCA, por sus siglas en inglés) básicos y será más amplio en diversos campos tales como el comercio y la política exterior y de seguridad, y la aproximación en materia de legislación y regulación. |
| 2. Programa Comprensivo de Construcción de Instituciones | Programas de asistencia que contribuirá a que los países cumplan con los compromisos de los AA |
| 3. Áreas de Libre Comercio Abiertas y Profundas (DCFTA, por sus siglas en inglés) | Nuevos y más amplios Acuerdos de Libre Comercio que van más allá del comercio e incorporan el comercio de servicios, la inversión y la convergencia en materia regulatoria. |
| 4. Liberalización de visados | Inicialmente apoya la movilidad de los ciudadanos y la facilitación del visado; en el largo plazo, a través del diálogo, se prevé la liberalización completa de los visados. |
| 5. Cooperación adicional en una variedad de campos y creciente asistencia técnica. | Economía, energía, medio ambiente, transporte, investigación, etc. |

which Azerbaijan signed with the European Union (Baku: ANCEI, 2008); N Danelia, R. Sakhevarishvili y T Pataraiia, *European Neighbourhood Policy: Implementation of the Objectives of the EU-Georgia Action Plan* (Tbilisi: Open Society Georgia Foundation, 2010); S Buscaneanu (ed.), *Moldova and EU in the European Neighbourhood Policy Context. Implementation of the EU-Moldova Action Plan* (February 2005-January 2008) (Chisinau: ADEPT Association, Expert- Group 2008); y “Public monitoring of the EU-Ukraine Action Plan implementation”, *National Security and Defence* 6(2008), <http://www.uceps.org/eng/journal.php?y=2008&cat=115/>, se accedió el 22 de abril de 2010.

⁹ T. Borzel, op. cit. p. 10.

¹⁰ Ver N. Shapovalova, “The New Enhanced Agreement between the European Union and Ukraine: Will it further democratic consolidation?”, FRIDE Working Paper 62 (2008); C. Hillion, “Mapping out the new contractual relations between the EU and its neighbours: Learning from the EU-Ukraine “enhanced agreement””, *European Foreign Affairs Review* 12/2 (2007), pp 160-82.

¹¹ De acuerdo a una estimación, los costos de una armonización institucional limitada en un número de sectores seleccionados (el caso de un Acuerdo de Libre Comercio) entre los miembros del vecindario oriental, alcanzarían entre un 30 y 36 por ciento del PIB de 2006 de esos países. Ver A. Kolesnickhenko, “Institutional Harmonization and its Costs and Benefits in the Context of EU Cooperation within its Neighbours: An overview”, *CASE Network Studies & Analyses* 387 (2009)

una pregunta abierta hasta qué punto estos acuerdos serán una herramienta exitosa para la promoción de las reformas.

Las áreas de libre comercio amplias y profundas abren para los vecinos orientales la posibilidad de acceso a los mercados internos de la UE. La oferta es generosa pero vaga y demasiado remota para la mayoría de esos países. Los estudios de factibilidad realizados por la Comisión Europea respecto a Armenia y Georgia concluyeron que estos Estados "no están listos para una liberalización del comercio tan amplia y aún mucho menos para implementar y sostener los compromisos que estos requerirían".¹² Los acuerdos comerciales con Azerbaiyán y Belarús aún están más lejanos, dado que ninguno de ambos países es miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Las negociaciones para acceder a la OMC están atascadas. Al mismo tiempo, la propuesta distante y condicionada de acceder al mercado de la UE está siendo contrabalanceada por la oferta rusa relacionada con la conformación de una Unión Aduanera, respecto a la cual algunos países vecinos de Europa oriental han mostrado interés (por ejemplo, Belarús y Ucrania)

Ucrania ha estado negociando un acuerdo de libre comercio con la UE desde 2008. Personas con conocimiento directo de las negociaciones dentro de la Comisión Europea y del gobierno ucraniano han manifestado que el proceso presenta dificultades dado que algunos intereses empresarios ucranianos representados en el Parlamento se opusieron a la liberalización de los mercados ucranianos en algunos ítems o no desean asumir compromisos en algunos de los *acquis* de la UE.¹³ El gobierno ucraniano ha criticado a la UE por

¹² European Commission, 'Trade: South Caucasus (Bilateral relations)', <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/south-caucasus/>, se ingresó el 5 de mayo de 2010.

¹³ 'EU Official Says Ukraine Association Talks at Crucial Juncture', Radio Free Europe, 8 de abril de 2010, http://www.rferl.org/content/EU_Official_Says_Ukraine_Association_Talks_At_Crucial_Juncture/2006323.html, se ingresó el 22 de abril de 2010; 'YeK: Zony svobodnoi otrygovli Ukraina-YeS poka ne budet', Korrespondent, 25 de junio de 2009, <http://korrespondent.net/business/economics/881276/>, se ingresó el 22 de abril de 2010; 'Valeriy Piatnitskyi: Potribni politychni rishennia ta elementarnyi porjadok', Yevropeyskyi prostir, 8 de abril de 2010, <http://eu.prostir.ua/library/240196.html>, se ingresó el 22 de abril de 2010.

mantener el mercado único separado de la competencia, algo que considera un plan "egoísta" y "asimétrico"¹⁴ (especialmente en lo que se refiere a los servicios y la agricultura) Algunos observadores afirman que el libre comercio no será un incentivo real para los países de la AO; sino más bien una amenaza si la UE no liberaliza el comercio en agricultura (especialmente, en los casos de Moldavia, Armenia y Georgia). La marcadamente proteccionista política agrícola de la UE no permite realizar ofertas comerciales atractivas. Un ejemplo reciente es el acuerdo comercial firmado en diciembre de 2009 entre la UE y Marruecos en materia de productos agrícolas y pesquería. Este acuerdo permite a los exportadores de la UE un amplio acceso al mercado marroquí, mientras que Marruecos todavía no puede vender libremente sus productos agrícolas baratos.¹⁵

La libre circulación de personas podría ser el incentivo más tangible para el vecindario oriental, pero la UE es reacia a aceptar una liberalización amplia. En el corto plazo la UE ha prometido facilidades en el sistema de expedición de visados, una cobertura consular más amplia y centros conjuntos de aplicación de visados. A cambio de esto, los países receptores deben adoptar acuerdos de readmisión y realizar reformas en su política migratoria. Hasta ahora Ucrania y Moldavia han firmado con la UE acuerdos de facilitación de visados y de readmisión, mientras que Georgia ya está lista para hacerlo. Sin embargo, la facilitación de visados está lejos de fortalecer el contacto entre personas, en tanto no es un incentivo que afectará en los países asociados la reforma de las fuerzas de seguridad y el sistema judicial. El acuerdo es limitado en su alcance. Facilita el acceso a las visas sólo para algunas categorías de ciudadanos. En el futuro, los turistas deberían estar cubiertos por el sistema de facilitación de visado para incrementar el impacto de este tipo de acuerdo sobre los viajes realizados a la UE.

¹⁴ A. Rettman, 'EU risks losing Ukraine, minister warns', *EU Observer*, 28 de abril de 2010

¹⁵ Ver K. Kausch, 'Morocco's "Advanced Status": Model or Muddle?', FRIDE Policy Brief 43 (2010), <http://www.fride.org/publication/745/morocco-s-advanced-status:-model-or-muddle>, se accedió el 22 de abril de 2010.

En cuanto a los beneficios reales de un régimen libre de visado, los miembros de la UE son reacios a ofrecer un sistema de este tipo, aun en los casos de los países que primero formaron parte de la PEV. En la declaración producida durante la cumbre de Praga, los países de la UE diluyeron la oferta de la Comisión respecto de "un sistema libre de visado para los todos las asociaciones cooperantes" por una oferta más vaga sobre una "liberalización de visado". Mientras Ucrania lanzó un diálogo alrededor de la cuestión del visado con la UE en 2008, la UE vacila en ofrecer un plan de trabajo que contenga claros puntos de referencia que marquen el progreso hacia un sistema libre de visado.

El Programa Comprehensivo de Construcción de Instituciones es una innovación positiva de la AO, el cual se inspira en la experiencia de la UE para promover la europeización de los Estados candidatos al ingreso. No obstante, los fondos siguen siendo modestos. Aún más, algunos participantes temen que el programa no sea lo suficientemente "comprehensivo" y que cubra solamente instituciones seleccionadas. La Comisión Europea prevé 175 millones de euros para todas las asociaciones durante el periodo 2010-2013. De acuerdo a estimaciones generales sobre la inversión de capital que necesita Ucrania para su integración a la UE, se afirma que el país requerirá alrededor de 100 mil millones de dólares durante 2006-2015, sólo para cumplimentar con las normas y estándares comunitarios en ocho áreas prioritarias tales como energía, transporte y cambios de tipo institucional, entre otros.¹⁶

La AO también heredó de la PEV una contradicción entre los principios de la apropiación conjunta y la condicionalidad.¹⁷ La apropiación conjunta de la PEV (asociación) ha sido neutralizada por la condicionalidad. Esto implica una asociación desigual, la cual permite a una de las partes poner condiciones y evaluar su implementación a la otra parte. Pareciera que en la AO

esta coexistencia problemática de los dos principios se verá aún más agravada. Aunque todos los socios reciben la misma oferta, algunos de ellos están en condiciones de aceptar la condicionalidad de la UE, mientras que otros insisten en el principio de la apropiación conjunta en el sentido de que la UE no debería imponer ninguna condición sobre su participación en la AO. Más que nunca la UE afronta el desafío de una aplicación efectiva de la condicionalidad en la AO. La UE tiene que resolver el actual dilema entre la consistencia en la aplicación de la condicionalidad y la ventaja que pueda tener en relación a los países asociados. De otra manera, la Unión corre el riesgo de perder su credibilidad entre los Estados vecinos y sus sociedades.

La relación de la UE con Belarús y Azerbaiyán es un caso evidente de aplicación inconsistente del principio de condicionalidad en el marco de la AO. Las reformas democráticas son una clara precondition para la profundización de las relaciones con Belarús, mientras que Bruselas tiene un enfoque más tímido sobre la democratización en su relación con un país energéticamente rico como Azerbaiyán.

El problema de la utilización de la influencia y preponderancia de que goza la UE reside en el hecho de que las ofertas de la Unión no pueden ser igualmente atractivas para todos si la condicionalidad se aplica de igual forma, sin contemplar diferencias. Mientras que la AO promete los Acuerdos de Asociación a los seis países intervinientes, incluyendo la parte de un acuerdo de libre comercio sustantivo, pareciera que al menos la mitad de ellos probablemente no pueda satisfacer los criterios establecidos en su momento a aquellos países que habían enfrentado esta perspectiva antes que la AO fuera inaugurada.. Hasta ahora, una democracia electoral en funcionamiento ha sido una condición de la UE para ofrecer a un país un Acuerdo de Asociación. La existencia de elecciones parlamentarias libres y limpias fue la principal precondition para lanzar una negociación sobre un nuevo acuerdo con Ucrania en 2007 (un Acuerdo de Asociación se concretó oficialmente en setiembre de 2008) y Moldavia en 2010. Las elecciones presidenciales de 2008 celebradas en Azerbaiyán y Armenia se apartan de los

¹⁶ A. Mayhew, *Ukraine and the European Union: Financing accelerating integration* (Warsaw: UKIE, 2008), pp.41-2

¹⁷ Para un resumen, ver N. Ghazaryan, 'The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations?', *Global Europe Papers*, 5 (2008), pp.13-15

estándares internacionales y dejan la duda si en tales condiciones las demandas de la UE hubieran sido satisfechas.

Los representantes de la sociedad civil armenia argumentan que cualquier decisión para abrir las negociaciones sobre un Acuerdo de Asociación entre la UE y Armenia debería estar basada en progresos concretos por parte del gobierno de ese país en cuanto a la implementación de los compromisos relacionados con la reforma política realizados en el marco de los Planes de Acción de la PEV.¹⁸ Un enfoque similar es expresado por los representantes de la sociedad civil en Belarús. Sería mejor si este país estuviera más involucrado en la AO, pero mientras su gobierno no demuestre una intención real de transformación, deberían ser mantenidas al menos parcialmente algunas de las condiciones establecidas en el tramo bilateral relacionado con el respeto por los derechos humanos y la democracia.

Promoción de la cooperación regional: ¿Cuán lejos llegará?

El tramo multilateral es la mayor novedad de la AO. Al contrario de muchas otras regiones del mundo, la UE previamente no apoyó a ningún agrupamiento regional en el antiguo espacio dominado por la Unión Soviética debido al sensible tema de la inclusión o exclusión de Rusia al igual que por las disputas entre algunos de los países de Europa Oriental. Tampoco la PEV ha enfatizado la dimensión regional.¹⁹ Indirectamente, la UE apoyó la cooperación regional a través de los programas de asistencia técnica en las áreas de transporte o energía, tales como TRACECA y INOGATE y fomentó la cooperación regional de los

socios individuales dentro de los márgenes de los Planes de Acción de la PEV. Con el acceso de Rumanía y Bulgaria, la UE lanzó en 2007 la Sinergia del Mar Negro, una iniciativa de cooperación regional para la región del Mar Negro.

La AO introdujo una "estructura operacional relativamente simple" para la dimensión multilateral y es considerada una de sus principales fortalezas.²⁰ Tal estructura provee un apoyo político de alto nivel y un número suficiente de encuentros de expertos que aseguran su impacto práctico (Tabla 3). Debido a que todos los Estados Miembros de la UE se encuentran involucrados en la implementación de la AO, en el futuro se puede esperar un mayor compromiso y sensibilidad de la Unión respecto de esta región. También, a través de encuentros gubernamentales y debido al involucramiento de actores no estatales, las actividades del tramo multilateral incrementan el número de canales para la socialización y el aprendizaje comunitario.

El tramo multilateral, aunque creado desde cero, ha mostrado una buena dinámica en su implementación. Los responsables de las cuatro plataformas temáticas multilaterales se han encontrado dos veces desde su inauguración en la cumbre de la AO celebrada en Praga. Mientras tanto, el primer encuentro ministerial realizado en diciembre de 2009 apoyó oficialmente los programas de trabajo de dos años de duración para cada una de las cuatro plataformas temáticas. Todas menos una de las iniciativas prioritarias han sido puestas en marcha: gestión integrada de fronteras; mercados eléctricos regionales, eficiencia energética y recursos renovables; prevención de desastres naturales y accidentes; gobernanza medioambiental y de pequeñas y medianas empresas. Ha sido establecida la Asamblea Parlamentaria (Euronest), conformada por los representantes de los países miembros de la AO y el Foro de la Sociedad Civil de la AO se reunió en noviembre en Bruselas y realizó su primera recomendación al encuentro ministerial de diciembre.

¹⁸ 'Armenian Civil Society Representatives Examine Prospects for Reform', Open Society Institute, <http://www.soros.org/initiatives/brussels/news/armenia-20100122>, se ingresó el 22 de abril de 2010.

¹⁹ K. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge: Polity Press, 2008), p. 96.

²⁰ P. Kratochvíl, 'Evaluating the Multilateral Framework of the Eastern Partnership', trabajo presentado en el seminario "El futuro del Partenariado Oriental: Desafíos y oportunidades", Madrid, 28 de enero de 2010.

Tabla 3. El tramo multilateral

| | | | |
|--|---|---|--------------------------|
| Cumbre de la AO Cada dos años UE 27 y AO 6 más las instituciones de la UE y observadores IFI | | | |
| Consejo Ministerial Encuentro anual | | | |
| Plataformas temáticas Encuentros bianuales Paneles de trabajo Encuentros más frecuentes. | | | |
| Democracia, buen gobierno y estabilidad | Integración económica y convergencia con las políticas de la UE | Seguridad energética | Contactos entre personas |
| Las iniciativas prioritarias 1. Acuerdo integrado de administración de fronteras (IBM, por sus siglas en inglés) 2. Pequeñas y medianas empresas (PYMES) 3. Mercados energéticos regionales, eficiencia energética y energías renovables. 4. Diversificación de la oferta energética (no lanzado hasta abril de 2010) 5. Prevención, alistamiento y respuesta a desastres naturales y accidentes (PPRD, por su siglas en inglés) 6. Gobernanza medioambiental | | | |
| Iniciativas adicionales y no gubernamentales | | | |
| Foro de la Sociedad Civil | Dimensión parlamentaria (EURONEST) | <i>Propuesta CoR para una Asamblea Local y Regional</i> | |

La idea de una dimensión multilateral en la AO es generalmente considerada como positiva por los asociados. Como lo afirma un experto de unos de los países participantes, la AO diferencia a la región respecto del resto de los países que comprenden la PEV y ofrece una oportunidad de integración a países que tienen una historia común. Además, los sectores progresistas de sus sociedades tienen una visión similar sobre su futuro europeo.

El involucramiento de actores no estatales también se asegura a través de EURONEST y el Foro de la Sociedad Civil. Este Foro (reunido por la Comisión en noviembre de 2009) representa a los actores de la sociedad civil de los países miembros de la AO, de los Estados Miembros de la UE y de terceros actores interesados. Como lo afirma un representante del Comité de Dirección del Foro, esta instancia busca ser una institución que trabaje a un ritmo regular y que tenga sólidos

lazos con las plataformas temáticas y las iniciativas prioritarias. El foro también busca financiar proyectos comunes entre las organizaciones de la sociedad civil de la UE y aquellas de los países miembros de la AO, con el objetivo de intercambiar experiencias y conformar la capacidad para alcanzar un papel constructivo que sin embargo sigue siendo crítico.

La Asamblea Parlamentaria EURONEST está conformada por representantes del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales de Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Moldavia y Ucrania, así como de observadores de Belarús. EURONEST trabajará a través de comités que deberían enlazar con las plataformas temáticas de la AO. No obstante, la composición del EURONEST ha generado polémica debido a que Belarús se queja de que ha sido excluida y critica la delegación parlamentaria al EURONEST. Recientemente los representantes parlamentarios de

los seis países, así como los ministros de Asuntos Exteriores, se dirigieron al Parlamento Europeo y a la Presidencia del Consejo de la UE y afirmaron que todos los Estados partes deben tener iguales oportunidades para contribuir al desarrollo del EURONEST, y disfrutar así del mismo estatus. Sin embargo, el Parlamento Europeo parece intransigente sobre este tema.

El Comité de las Regiones (CoR), un cuerpo asesor de la UE, pretende tener un rol activo en la AO. El CoR sugirió que la Comisión Europea debería crear una Asamblea Regional y Local con los países de Europa Oriental y del sur del Cáucaso como una plataforma institucional para el diálogo regular y la cooperación. El Comité también propuso iniciar la creación de algunos paneles específicos dentro de las Plataformas Temáticas para que traten temas centrales de la agenda de las autoridades locales y regionales, así como asistir a la Comisión Europea en el diseño de los programas de entrenamiento y de creación de redes de las autoridades locales con el objetivo de fortalecer las capacidades administrativas y promover la reforma de la gobernanza local.²¹

No obstante, todavía es una pregunta abierta qué tipo de influencia podrá tener en la AO el Foro de la Sociedad Civil, el EURONEST y las autoridades locales. Un experto de la sociedad civil de uno de los países de la AO ha afirmado que a pesar de las coincidencias sobre que los actores no gubernamentales debieran intervenir en la AO de todas las formas posibles, hoy su participación es esporádica, superficial y no es apoyada en términos políticos. También los representantes de la sociedad civil mencionan la creciente comprensión de la Comisión Europea de la importancia del involucramiento de los actores no estatales en la AO. Esto contrasta con la postura de varios gobiernos de la AO, los cuales no están muy predispuestos a fortalecer el rol de los actores no estatales.

En el vecindario oriental, la UE no ha sido nunca lo suficientemente fuerte en su apoyo a las fuerzas bási-

cas del proceso democrático como los medios de comunicación independientes o las comunidades de la sociedad civil. La mayor parte de la ayuda de la UE se dirige a los gobiernos nacionales, y la parte del león de los presupuestos está destinada a ese fin. Las miradas de la región indican que la UE debería hacer mucho más para fortalecer a los agentes no estatales del cambio vis a vis los gobiernos, y transformarlos en socios en igualdad de condiciones a nivel nacional y regional, más que sólo crear instituciones. Por ejemplo, la UE debería invertir en la construcción de capacidades no sólo de las agencias gubernamentales nacionales, sino también de las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades locales y regionales.

Una de las mayores debilidades de la AO es la falta de fondos. Mientras que la nueva política fue vista como un medio para asistir a los seis vecinos europeos y capear así los peores efectos de la crisis económica y financiera, la iniciativa ahora parece tener también problemas financieros. Los 350 millones de euros previstos para la dimensión multilateral hasta 2013 ya han sido asignados para apoyar a las cuatro plataformas temáticas y para implementar las iniciativas prioritarias y los eventos del Foro de la Sociedad Civil (Tabla 4). Lo que es más, debido a la desigual asignación de recursos a lo largo de los cuatro años, sólo están reservados 85 millones de euros para todas las actividades de la AO en 2010. Esto crea una preocupación entre los países de la AO ya que estiman que no habrá recursos para los proyectos regionales que están siendo actualmente propuestos por un conjunto de países (por ejemplo, los proyectos presentados Lituania, Belarús y Ucrania). Para que esto funcione, las instituciones financieras internacionales deberían invertir mayores recursos en los proyectos correspondientes a las áreas temáticas y los proyectos prioritarios. También los Estados Miembros de la UE podrían hacer mayores esfuerzos para asignar fondos a proyectos específicos y en algunos casos los mismos asociados podrían cofinanciar los proyectos; un funcionario azerí expresó su interés en este tipo de modalidad en relación a los proyectos de la AO que estuvieran en línea con los intereses económicos de Azerbaiyán.

²¹ Committee of the Regions, 'Opinion of the Committee of the Regions on the role of local and regional authorities within the Eastern Partnership', 79ª sesión plenaria, 21- 22 de abril de 2009.

Tabla 4. Fondos disponibles de la UE para la AO

| €600 millones asignados para el período 2010–13 como parte del Instrumento del Partenariado Oriental (ENPI, por sus siglas en inglés) ²² | |
|---|---------------------------------------|
| 1. Construcción Comprehensiva de Instituciones (bilateral) | €175 millones |
| 2. Programas piloto de desarrollo regional (destinados a las disparidades económicas y sociales) | €75 millones (desde 2012 en adelante) |
| 3. La dimensión multilateral (las cuatro plataformas del foro social y las seis iniciativas prioritarias) | €350 millones |

La participación de terceros países es una parte en gran medida inexplorada de la AO. Ha habido ausencia de consenso en relación a la participación de Rusia y Turquía en uno de los proyectos de la AO. A nivel oficial, los asociados han acordado que los terceros países deberían involucrarse según cada caso concreto, actividad o encuentro de cada plataforma temática. Entre los representantes de la sociedad civil, hay opiniones más diversas. Aquellos que apoyan la participación de terceros países sobre la base de caso por caso utilizan el argumento del respeto del carácter inclusivo de los proyectos de la AO, así como de los intereses comunes. Por ejemplo, Turquía y Rusia son actores cruciales en la cuestión de la seguridad energética, mientras que Estados Unidos o Japón son donantes tradicionales en la región. Los terceros países podrían participar en proyectos de cooperación transfronteriza entre países vecinos (tales como Rusia o Turquía).

Muchos de las personas consultadas a lo largo de este estudio consideran que es demasiado temprano para hablar del involucramiento de algún país adicional dentro de la AO; algunos de estos países podrían participar en una fase posterior. El argumento que sostiene esta posición considera que los seis países todavía no están capacitados para la cooperación entre ellos mismos y la participación de nuevos actores en este proceso sólo creará problemas adicionales e incluso divisiones. Primero, la AO tiene que estar plenamente operativa en el modo actualmente existente antes de encarar cuestiones más ambiciosas.

La mayoría de las expectativas de los observadores de la AO son realistas. Ellos son conscientes que no deberían esperar demasiado de ella como una herramienta de promoción de la cooperación regional, especialmente si se tiene en cuenta que no existe una región como tal. Como lo afirmó un experto de la sociedad civil, el tramo multilateral está construido a partir de la presunción de que el Nuevo Oriente Europeo ya existe como región, pero eso no es real. Hay sólo un grupo de países con diferentes intereses y hasta con conflictos entre ellos. Tienen que avanzar por un largo camino hasta que se pueda considerar una región en el pleno sentido de la palabra (relaciones regionales, cooperación transfronteriza, movilidad, cooperación económica, representación conjunta de intereses frente al plan europeo general, y otras cuestiones similares).

Hasta el presente, el tramo multilateral cuenta con escasos fondos y limitadas ambiciones. Este tramo ha recibido pequeñas cantidades de ayuda directa y sus actividades han incluido algún tipo de entrenamiento, estudios de factibilidad y cierto tipo de diálogo. El año 2009 mostró una mejora de las relaciones intrarregionales, pero el principal factor que afecta la cooperación regional sigue estando a nivel de la propia región. Belarús y Armenia han intentado diversificar su política exterior, tradicionalmente orientada hacia Rusia. Armenia ha avanzado un paso con el establecimiento de las relaciones diplomáticas con Turquía en 2009. Belarús se mostró interesada en la AO y mejoró sus relaciones con otro vecino importante, Ucrania, con quien resolvió disputas fronterizas. El nuevo gobierno en Moldavia ha desarrollado mejores vínculos con Ucrania. Se han firmado pocos acuerdos, entre ellos el más importante fue el referido a la demarcación fronteriza entre Ucrania y Moldavia en la zona de Transnistria.

²² Esta cifra no incluye otros fondos destinados al ENPI que son en su mayoría bilaterales destinados a países del vecindario ampliado, al igual que fondos canalizados a través de otros instrumentos comunitarios: el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR, por sus siglas en inglés) y el Instrumento de Estabilidad (IfS, por sus siglas en inglés)

La mayoría de los asociados creen que la AO no toma en cuenta sus intereses de seguridad. Ellos consideran a la AO como una contribución a la seguridad y la estabilidad sólo en el largo plazo a través de la interdependencia y la convergencia de valores comunes entre los países de la región. En ciertos aspectos esto es positivo porque para que la cooperación multilateral funcione entre vecinos en conflicto (como Armenia y Azerbaiyán) las cuestiones de seguridad deben dejarse a un lado. Sin embargo, la postura de la AO en materia de seguridad es confusa, porque la UE habla con muchas voces en la región: a través del Alto Representante de la Unión, la Comisión y tres Representantes Especiales del Consejo, así como a través de muchos mecanismos (AO, PEV y CSDP, y las acciones de cada Estado en particular).

La UE juega un rol mal definido en las cuestiones de seguridad en el sur del Cáucaso y en el vecindario oriental. El involucramiento de la UE en cuestiones de seguridad es bastante poco claro; la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC) está parcialmente comprometida, mientras que la AO no se ocupa directamente en temas de seguridad y la PEV tiene poco que decir sobre la seguridad y la reforma de ese sector en esas regiones. La UE tiene que responder al déficit de seguridad en la región. Esto es particularmente urgente en el momento en que el involucramiento de la OTAN en esa área está en suspenso. La administración Obama parece también mostrar poco interés en la zona. En tanto que Turquía y Rusia son considerados como jugadores no neutrales, la UE debería fortalecer su política de seguridad en el área de influencia de la AO como un actor imparcial.

Se debería buscar un enfoque concertado sobre la cuestión de la seguridad en el vecindario oriental. Aunque una política de este tipo debería ser claramente diferenciada de la AO en honor a la claridad y efectividad, la promoción de la seguridad por parte de la UE debería estar relacionada con los incentivos otorgados en la Asociación Oriental.

El mosaico regional: ¿Dónde puede ser más consistente la influencia de la UE?

La AO es considerada de forma entusiasta por los vecinos orientales que la ven como una mejora de la PEV. Para aquellos países que tienen mayores ambiciones y han progresado más en su relación con la UE, particularmente Ucrania y Moldavia, la AO se acomoda sólo parcialmente a sus aspiraciones europeas, en tanto no otorga la oportunidad para el ingreso a la Unión.

Ucrania y Moldavia han evolucionado en sus puntos de vista respecto de la AO, pasando de una mirada más ideológica a un enfoque más pragmático. Ucrania es el menos entusiasta en relación a la AO en tanto ya tenía una relación avanzada con Bruselas. El nuevo gobierno moldavo considera que la AO sirve para la integración del país en la UE, aunque la cuestión del acceso permanece en la agenda. Belarús está predispuesto a participar en varias áreas de política sin satisfacer ninguna de las demandas de la UE en materia de democracia y derechos humanos, pero es crítico del marcado rol que la sociedad civil jugará en la AO. Al igual que Moldavia, Georgia considera la AO como un valor añadido, pero estima que sus preocupaciones en materia de seguridad son ignoradas. Armenia, que tiene expectativas moderadas respecto de la UE, está satisfecho con la AO debido a los beneficios económicos que pudiera obtener; mientras que Azerbaiyán tiene poco entusiasmo al respecto y busca mantener un diálogo en pie de igualdad con la UE, discutiendo sobre todo las cuestiones económicas de la iniciativa.

La influencia de la UE sobre estos países también difiere. La UE tiene un mayor potencial para influir en aquellos vecinos orientales que aspiran a unirse a la Unión y que están más avanzados en las reformas políticas.

En **Ucrania**, a pesar del cambio de gobierno y en la orientación de la política exterior, la cuestión de la integración sigue siendo de gran importancia. El nuevo presidente y el nuevo gobierno formado en 2010 continúan buscando el reconocimiento de una perspectiva de inclusión de Ucrania en los Acuerdos de Asociación y en el régimen de libre visado con la UE. En este sentido, la influencia de la UE en Ucrania sigue siendo importante, aunque la oferta de la AO omite la cuestión más importante para el país. Como lo afirmó contundentemente un diplomático ucraniano, la AO no es “nada”. De hecho, hay pocas novedades para Ucrania tales como el programa comprensivo para la construcción de instituciones y los acuerdos de desarrollo regional destinados a regiones heterogéneas (tales como Crimea), aunque según la opinión del gobierno ucraniano su financiamiento es inadecuado.

Apoyar la consolidación de la democracia en Ucrania es un desafío muy importante para la UE. La democracia en Ucrania es considerada como una parte de la identidad de Europa y un régimen democrático en ese país es fundamental para la transformación de la región. Cinco años después de la Revolución Naranja, Ucrania sigue siendo solamente una democracia electoral sin que se hayan reformado las instituciones políticas o jurídicas.

Moldavia es candidato a ser un nuevo éxito en el vecindario oriental. La nueva coalición de gobierno denominada “Alianza para la Integración Europea”, formada después de la repetida elección de 2009, desarrolló un ambicioso plan de reformas para europeizar el país y asegurarse la asistencia internacional. Moldavia es el único país cuya relación con la UE se ha desarrollado dinámicamente desde que fue lanzada la AO. La UE retribuyó a Moldavia con la apertura de las negociaciones AA, enviando asesores de alto nivel para asistirle en la reforma e incrementó la ayuda (prometió 100 millones de euros para asistencia financiera durante 2010 y otros 223 millones de euros destinados a ayuda técnica para el periodo 2011-2013). La UE ha prometido lanzar prontamente negociaciones relacionadas con el DFCTA y un diálogo sobre la cuestión del visado.

Moldavia muestra mayor entusiasmo que Ucrania respecto de la AO en tanto que lo considera como el “primer gran paso adelante con vistas a la perspectiva de integrarse en la UE”. Chisinau espera que una integración acelerada con la UE contribuya a solucionar el conflicto de Transnistria ya que Moldavia sería un país más atractivo debido, en primera instancia, al incentivo dado a la movilidad de las personas. El gobierno cree que desde un punto de vista estratégico, la AO desempeñará un papel similar al que jugó el Proceso de Estabilización y Asociación en el caso de los Balcanes.

La influencia de la UE en Moldavia es alta, pero el futuro político del país es incierto: se espera en 2010 repetir la elección parlamentaria debido a que el parlamento moldavo no ha podido elegir un presidente. Los comunistas cuentan con 48 bancas sobre un total de 101 y su vuelta al poder en 2010 no está descartada. En caso que consigan asumir el gobierno, podría ocurrir un retroceso en la apertura política y en el firme curso de integración a la UE que se ha observado hasta el momento.

Georgia se muestra satisfecha con los incentivos bilaterales de la AO y las oportunidades de la cooperación multilateral. Sin embargo, las preocupaciones de Georgia en materia de seguridad son en gran medida ignoradas por la AO. Tal como lo ha afirmado un experto georgiano, la región tiene preocupaciones de seguridad muy marcadas y no podría ser gobernada con las medidas blandas ofrecidas por la AO. La respuesta de la UE a los incumplimientos rusos de los acuerdos de paz de 2008 sigue siendo débil e inconsistente. Miembros importantes de la UE han jugado su propio juego con Moscú, cuestión que afecta directamente a los intereses de Georgia. Un ejemplo de este fenómeno lo constituye el acuerdo francés para vender naves Mistral a Rusia, lo cual provocó el temor en Tbilisi de que estos navíos puedan ser usados contra el país.

La influencia de la UE sobre Georgia tiene un gran potencial. Los líderes políticos y la sociedad georgiana no creen que haya una alternativa a la integración a las estructuras occidentales. La membresía en la UE es una prioridad mayor que la incorporación a la OTAN, la cual ha sido pospuesta en el futuro cercano.

La inclusión de **Belarús** en el tramo multilateral de la AO ha provocado un cambio significativo de la política de la UE hacia este país. Finalmente, Belarús ha aparecido en el mapa del vecindario comunitario. El interés del gobierno en la AO está impulsado por la necesidad de atraer inversiones al país, fortalecer la independencia respecto de Rusia y consolidar el poder de la élite gobernante.²³ El régimen pretende obtener la mayor cantidad de beneficios posibles de la UE sin tener que cumplimentar las condiciones políticas comunitarias. El proceso de liberalización política implementado por Alaksandr Lukashenko tuvo resultados limitados dado que fue impulsado por una mera lógica de sobrevivencia.²⁴

Como Belarús no participa en el tramo bilateral, la AO no puede realmente influir el proceso de transformación en el país.²⁵ Si la AO no puede responder a los intereses bielorrusos (por ejemplo, ayuda, inversión, preferencias comerciales), mientras sigue manteniendo el enfoque normativo hacia el país (a través de la no inclusión de los parlamentarios bielorrusos en EURO-NEST y la legitimación de la sociedad civil a través de su participación en el Foro de la Sociedad Civil), el gobierno de Belarús podría perder rápidamente su interés en la iniciativa. Estratégicamente, el régimen bielorruso aún necesitará de la UE como apoyo para su negociación con Rusia. La UE puede utilizar esta situación fortaleciendo los lazos económicos bilaterales al insertar al país en el entramado económico europeo. La inserción económica del país le dará más influencia a la UE e incrementará su legitimidad para influir en la situación política de Belarús. La participación en los Acuerdos de Asociación y Cooperación

²³ Citado por V. Martynyuk, *Skhidne partnerstvo YeS: dodatkovy mozhyvosti dlya yevrointegratsii Ukrainy* (Kiev: Ukrainian Centre for Independent Political Research, 2009), p. 66.

²⁴ Ver V. Silitski, 'Belarus – a country in transition? The State, elections and the opposition', en S. Fischer (ed.), 'Back from the cold? The EU and Belarus in 2009', Chaillot Paper, 119 (Paris: EU Institute for Security Studies, 2009), pp. 25–36.

²⁵ Hasta el momento la única base legal existente para las relaciones bilaterales entre la UE y Belarús es un acuerdo comercial con la URSS. El Acuerdo para la Asociación y la Cooperación (PCA, por sus siglas en inglés), un acuerdo que la UE realizó en los 1990 con los países del ex bloque soviético, no ha sido nunca ratificado debido a la situación política en Belarús. De acuerdo a un funcionario esto genera obstáculos en la cooperación EU-Belarús; el PCA debería ser firmado e implementado para poder alcanzar progresos.

(PCA, por sus siglas en inglés) podría ser una buena idea; sería algo consistente con las políticas de la UE hacia otros países del ex bloque soviético, entre los cuales se destacan los regímenes autocráticos del Asia Central, quienes lograron ser incorporados al PCA. En el caso de Belarús (y otros casos como Ucrania) la UE necesita promover un acuerdo de libre comercio con Rusia (y apoyar su ingreso a la OMC) y desarrollar proyectos que faciliten la integración rusa (una Unión Aduanera y libre comercio) que sean compatibles con las reglas del comercio libre.

Dada la moderada ambición de **Armenia** de sólo lograr un mero "reacercamiento con Europa", su gobierno califica positivamente a la AO. Un país inmerso en una vecindad problemática (en estado de guerra con Azerbaiyán, suspensión de la apertura de fronteras con Turquía y la casi completa clausura de las fronteras de Rusia con Georgia) y altamente dependiente de la protección militar rusa, Armenia ve en la UE un camino para diversificar sus contactos con el mundo y mejorar su situación económica, particularmente degradada después de la crisis. La ayuda financiera de la UE fue beneficiosa para el gobierno: la UE prometió 100 millones de euros en asistencia financiera en 2009, lo cual representa el 6 por ciento del presupuesto público del país en 2010. El gobierno expresó su interés en los AA y los DCFTA de los cuales pueden derivar beneficios económicos. Y como en el caso de los otros cinco miembros de la AO, la liberalización del visado es una prioridad.

Sin embargo, como lo afirma un representante de la sociedad civil, "no está suficientemente claro lo que significará la AO en el futuro y especialmente para Armenia, en tanto no ha habido ninguna negociación concreta entre las partes sobre el tema". Condicionar la apertura de negociaciones relativas a los AA a la realización de elecciones libres y justas podría no funcionar, en tanto el país no ha mostrado ninguna mejora en el terreno democrático durante años. Por el contrario, los informes provenientes de la sociedad civil relatan que "existen mayores restricciones a las libertades y a la participación pública" desde las elecciones presidenciales de 2008, las cuales estuvieron empañadas

das con diez personas muertas y una represión masiva en contra de la oposición política.²⁶

Más allá de la ayuda, la influencia de la UE probablemente sea débil. La situación en Armenia es altamente dependiente del contexto regional, especialmente de Turquía. Mientras el acceso turco a la UE está suspendido, la influencia de la Unión en el sur del Cáucaso será limitada.

El potencial transformador de la UE en Azerbaiyán es débil dado que la política normativa está inhibida por el predominio de los intereses energéticos. Azerbaiyán, un ejemplo de Estado rentista dependiente de sus recursos petroleros, no tiene ambición de integrarse a la UE, pero considera al modelo de la Unión como “un buen ejemplo de desarrollo exitoso”. Es así que el gobierno azerí (al igual que el bielorruso) buscan desarrollar una asociación igualitaria (sin condicionamientos de tipo democrático como los que promueve la UE) con la Unión en áreas de interés mutuo tales como energía, inversiones, ciencia y educación, liberalización de visados e intercambio de experiencias relacionadas con el desarrollo económico. El tramo multilateral de la AO es considerado con cierto resquemor por el hecho de que los compromisos de Azerbaiyán están constreñidos por su tensa relación con Armenia.

Es improbable que la UE responda a las preocupaciones de seguridad centrales de Azerbaiyán, en particular, a la firme posición de Bakú sobre el principio de la integridad territorial en el contexto del Nagorno-Karabaj. En comparación a otras situaciones semejantes del vecindario oriental, la UE está menos comprometida en la resolución de este conflicto “congelado”.²⁷

La lógica de cooperación en relación con Azerbaiyán no debería impedir a la UE tener una visión de largo plazo. Mientras que la ayuda de la UE no es relevante para un gobierno con cuantiosos recursos, los fondos deberían dirigirse a los agentes de cambio en la socie-

dad civil azerí, a grupos no estatales e independientes, ONG, medios de comunicación, formadores de opinión pública, pequeñas y medianas empresas, mujeres; todos estos son actores que, desde el momento de la independencia, han recibido pocos recursos en comparación con otros socios de la AO.

Mirando hacia adelante

La AO no ha superado las debilidades de la PEV para transformar a los vecinos orientales de la UE. Las ofertas de la Unión en las relaciones bilaterales con estos países son distantes y vagas y no son capaces de impulsar la realización de reformas. “Apuesta al mercado comunitario”, “liberalización de visas como objetivo de largo plazo” o “asociación política” aparecen en una plétora de documentos comunitarios, pero carecen de sustancia. Así, la nueva política de la UE hacia la región sigue siendo débil en cuanto a los incentivos, mientras que la brecha institucional y política entre la UE de los 27 y la AO de los seis sigue siendo grande. La efectividad de las políticas de la UE en la región ha sido debilitada por la inconsistente aplicación de la condicionalidad.

La AO es considerada como una respuesta poco efectiva para los desafíos a la democracia, la seguridad y la economía que enfrentará la región. Las tendencias democráticas que catalizaron en las coloridas revoluciones de Georgia y Ucrania se han revertido en los últimos años. La UE no ha invertido en la construcción de instituciones democráticas en ninguno de los seis países de la AO. Sociedades civiles, medios de comunicación independientes y comunidades locales reciben pequeños y esporádicos recursos de los fondos que la UE dirige a los respectivos gobiernos.

La promoción de la cooperación regional ha sido la principal novedad impulsada por la AO y ha mostrado una dinámica de implementación prometedora. El tramo multilateral crea nuevos canales para la sociali-

²⁶ Ver M. Aghajanyan et al., op.cit

²⁷ Ver N. Popescu, ‘EU and the Eastern Neighbourhood: Reluctant Involvement in Conflict Resolution’, *European Foreign Affairs Review* 14/4 (2009), pp. 457-77.

zación y el aprendizaje por parte de los Estados de la AO y las sociedades respectivas, así como para los Estados Miembros de la UE, los cuales se han involucrado más en la región a través de su estructura operativa. Más aún, la AO ha institucionalizado el diálogo y la cooperación entre los actores no estatales tales como las sociedades civiles, los partidos políticos y las autoridades locales y regionales. Pero a pesar de ello, estos actores se muestran en desventaja respecto de los gobiernos.

Las ambiciones de la AO en relación a esta dimensión son limitadas debido al escaso presupuesto. No se debería esperar demasiado de esta iniciativa dado que la cooperación regional en estos países se ve dificultada por las difíciles relaciones entre los vecinos y los actores regionales, conflictos territoriales y, en algunos casos, barreras físicas. La seguridad sigue siendo el principal desafío para la mayoría de los asociados, especialmente en el Cáucaso. La AO puede promover la estabilidad y la seguridad en la región sólo en el largo plazo. Hasta el momento la UE es un actor débil para la promoción de la seguridad en la región.

Los países socios tienen diferentes expectativas respecto de la Asociación. En este sentido, su enfoque regional pone a la UE en una situación problemática. Algunos asociados están más cerca de la UE en términos de aspiraciones y desarrollo democrático y se pueden transformar a partir de la condicionalidad positiva de la UE, especialmente si la zanahoria es lo suficientemente dulce (por ejemplo, el eventual reconocimiento de su elegibilidad para una potencial incorporación a la UE). Otros Estados del vecindario insisten en la aplicación del principio de la apropiación conjunta, lo que significa que prefieren una asociación en pie de igualdad más que una imposición de condiciones democráticas y de buen gobierno.

La AO puede ser "fortalecida" en el futuro, "rebautizada" o "re-empaquetada", al igual que las políticas de la UE hacia el Mediterráneo. Pero un compromiso genuino es necesario si la UE 27 pretende jugar un rol estratégico en la promoción de "la seguridad, prosperidad y estabilidad" en su "patio trasero".

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 99 La Asociación Oriental de la Unión Europea: Un año de retrocesos, Jos Boonstra y Natalia Shapovalova, Mayo 2010
- 98 La UE y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina, Susanne Gratius, Mayo 2010
- 97 The Gulf takes charge in the MENA region, Edward Burke and Sara Bazoobandi, April 2010
- 96 Is there a new autocracy promotion?, Peter Burnell, March 2010
- 95 ¿Cambio o Continuidad? La política estadounidense hacia Oriente Medio y sus implicaciones para la Unión Europea, Ana Echagüe, Marzo 2010
- 94 Las políticas europeas de resolución de conflictos: una construcción de la paz truncada, Fernanda Faria y Richard Youngs, Marzo 2010
- 93 Por qué la Unión Europea necesita una política más amplia hacia Oriente Medio, Edward Burke, Ana Echagüe y Richard Youngs, Febrero 2010
- 92 A New Agenda for US-EU. Security Cooperation, Daniel Korski, Daniel Serwer and Megan Chabalowski, November 2009
- 91 El dilema de la construcción del Estado en Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado, Lucia Montanaro, Octubre de 2009
- 90 El "soldado-diplomático" en Afganistán e Irak, Edward Burke, Septiembre de 2009
- 89 La empresa como actor de la reconstrucción post bélica, Carlos Fernández y Aitor Pérez, Agosto de 2009
- 88 A criminal bargain: the state and security in Guatemala, Ivan Briscoe, September 2009
- 87 Informe de Estudio de Caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití, Velina Stoianova y Soledad Posada, Julio de 2009
- 86 Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda, Stefan Meyer, Junio de 2009
- 85 Tunisia: The Life of Others. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Kristina Kausch, June 2009
- 84 'Strong Foundations?': The Imperative for Reform in Saudi Arabia, Ana Echagüe and Edward Burke, June 2009
- 83 Women's political participation and influence in Sierra Leone, Clare Castillejo, June 2009
- 82 Defenders in Retreat. Freedom of Association and Civil Society in Egypt, Kristina Kausch, April 2009
- 81 Angola: 'Failed' yet 'Successful', David Sogge, April 2009
- 80 Impasse in Euro-Gulf Relations, Richard Youngs, April 2009
- 79 La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país, Nils-Sjard Schulz, Febrero 2009
- 78 Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina, Laura Tedesco, Febrero 2009
- 77 Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur, Augusto Varas, Febrero 2009
- 76 Building Accountable Justice in Sierra Leone, Clare Castillejo, January 2009
- 75 *Plus ça change*: Europe's engagement with moderate Islamists, Kristina Kausch, January 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, Edward Burke, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, Clare Castillejo, Enero 2009

FRIDE

En mayo de 2009, la UE presentó la Asociación Oriental, una nueva política dirigida a estrechar los lazos con sus vecinos del Este y a fomentar el cambio económico y social. La iniciativa fue muy oportuna ante la cada vez peor situación política, económica y de seguridad en la región.

Este documento analiza el desempeño de la UE y su potencial como poder transformador desde la perspectiva del Este. Hasta el momento, los incentivos de la Asociación Oriental no han sido suficientes y es probable que los esfuerzos para promover la reforma no tengan el impacto deseado.

Mientras que regímenes autoritarios como Azerbaiyán y Bielorusia se resisten al cambio y parecen estar más interesados en los beneficios económicos de esta cooperación, la UE sí podría promover reformas en países como Ucrania o Moldavia que desean la democracia y aspiran a la adhesión. No obstante, la Asociación sigue sin ofrecer los estímulos apropiados y todavía carece de una visión estratégica.

www.fride.org