

**LOS VECINOS MÁS PRÓXIMOS: UCRANIA,
MOLDAVIA, BELARÚS Y RUSIA**

por PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA

Catedrática de Derecho internacional público
en la Universidad de Oviedo

Europa es una realidad de extensión imprecisa cuya unidad interna no es sólo ni principalmente de índole geográfica, incluso en el caso de que fuera posible fijar convencionalmente de un modo pacífico y unánime la delimitación geográfica del espacio continental. En la práctica, Europa es un concepto funcional, cuyo resultado en un momento histórico depende de los valores que se utilicen.

La Unión Europea no es la única organización que articula el espacio europeo pero es la más acabada y la que reclama para sí la encarnación del proyecto de unidad europea; no en vano es una organización concebida como un proceso que va avanzando a través de una sucesión de etapas. En esta dirección, el concepto de Europa que parece querer construir la Unión Europea se basa en el hecho de compartir una serie de valores o principios comunes. Así lo puso de relieve la Comisión cuando dijo:

“Estos últimos años se ha planteado la cuestión de las fronteras finales de la Unión Europea. Esto ha permitido a la Comisión sacar varias conclusiones. El término “europeo” combina elementos geográficos, históricos y culturales que contribuyen todos ellos a la identidad europea. La experiencia compartida de ideas, valores, e interacción histórica no puede condensarse en una sencilla fórmula intemporal, y está sujeta a su estudio por las sucesivas generaciones.

La base jurídica de la ampliación es el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea... Sin embargo, esta disposición del Tratado no significa que todos los países europeos deban solicitar el ingreso, ni que la UE deba aceptar todas las solicitudes. La Unión Europea se define ante todo por sus valores”¹

¹ *Informe especial sobre la capacidad de la Unión para integrar a nuevos miembros*, COM (2006) 649 final, Anexo I, pág. 17.

1. Los límites de Europa y los vecinos geográficamente europeos

La Europa de la Unión es una Europa de Estados europeos en los que la europeidad es condición necesaria, aunque no suficiente, de membresía. Ahora bien, el establecimiento de criterios para determinar la europeidad de quienes no son Europa de la Unión pero quieren serlo ha resultado ser una tarea difícil. Reduciéndolo a los términos estrictos de los Tratados y a la práctica seguida hasta el momento en el marco de la política de adhesión, podrá considerarse europeo todo Estado que es aceptado como tal por todos los ya miembros de la Unión con la aprobación previa del PE. Desde esta perspectiva, estudiar geografía y tomar en consideración la historia pueden ser herramientas útiles, pero en todo caso se trata de una decisión política.

En este sentido, las posibilidades de contradicción que se nos brindan son múltiples pues si se toma en cuenta el elemento geográfico como definición de la europeidad y se es consciente de que Europa es un “continente”, la contradicción se manifiesta de manera evidente pues hay Estados indiscutiblemente situados en el continente europeo que se mantienen al margen de Europa, bien porque así lo quieren ellos (Islandia, Noruega, Suiza), bien porque están pendientes de su adhesión, o bien porque siendo Estados geográficamente europeos parecen excluidos del proyecto por los ya miembros. Este es el caso más engorroso y viene dado por Ucrania, Moldavia y Belarús, que constituyen los denominados nuevos Estados independientes occidentales (NEIOs). Junto a ellos, hay otro Estado que ha declarado su intención de permanecer extramuros de la Unión: Rusia.

De cualquier manera, sean cuales sean sus límites, la Unión, al menos, es consciente de los mismos, aunque parezca insegura a la hora de fijarlos de una manera definitiva, porque está desarrollando una política europea de vecindad (PEV) para la estructuración de lo que la Constitución Europea llama el “entorno próximo” y la Comisión “una Europa más amplia”. Esta es la situación en la que se encuentran la mayoría de los Estados de los que me voy a ocupar en esta contribución, Ucrania, Moldavia y Belarús, mientras que Rusia es objeto de una consideración diferenciada. En definitiva, estos Estados han sido colocados en los límites externos de la Europa de la Unión aunque se busca que se europeíen, que integren como vecinos una Europa más amplia con el objetivo de que participen de los beneficios de la primera pero sin perspectivas claras de llegar a formar parte de ella.

2. Los inconvenientes de la Política Europea de Vecindad como marco de encaje de los vecinos europeos

Como es sabido, esta Política se pone en marcha en 2003 con el objetivo de diseñar un nuevo marco para las relaciones con los vecinos del Este y del Sur, entre los que están –pero no sólo– los que “actualmente no tienen perspectivas de adherirse a la UE” y con los que se quiere formar un pretendido “círculo de amigos” cuya definición se muestra tan complicada como la definición de las fronteras exteriores.

Sobre esta Política, baste con recordar que se trata de integrar “una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso... con los que la Unión mantenga relaciones estrechas y pacífica basadas en la cooperación”, definiendo un conjunto de prioridades cuyo cumplimiento por parte de los países que se integren en ese círculo supondrá un acercamiento a la UE, sin que las consideraciones de seguridad estén ausentes. Esta política de vecindad supone dar una orientación global a las relaciones ya existentes entre la UE y diversos países con los que se quiere formar ese “círculo de amigos”. Se trata pues de crear un marco general de referencia para tales relaciones sin implicar unificación de las mismas, de establecer un marco complementario a los instrumentos jurídicos bilaterales².

Hay que recordar que la PEV engloba a Estados muy heterogéneos pues inicialmente estaba prevista para los vecinos del este pero Francia pidió y consiguió incluir a los Estados mediterráneos del Proceso de Barcelona y en 2004 se incluyó también a los del Cáucaso Sur. El desafío para la coherencia de la Política es importante y no está claro que se consiga. En todo caso, los menos afortunados son los Estados europeos implicados, pues su inclusión en la PEV va o puede ir en detrimento de sus deseos de ingreso en la UE.

En efecto, la relación de vecindad se funda “en el compromiso mutuo con valores comunes, principalmente en el ámbito del Estado de Derecho, de la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, el fomento de las buenas relaciones de vecindad, así como los principios de economía de mercado y de desarrollo sostenible”, a lo que se añade que “a cambio de que logren avances concretos que demuestren valores compartidos y la aplicación real de reformas políticas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación con el acervo... se beneficiarán de la perspectiva de una integración económica más estrecha con la UE”. Esto supone que con la política de vecindad, por lo que se refiere a los vecinos europeos, se pretende el mismo incentivo que con la política de adhesión pero sin tener como punto de partida la promesa de membresía ni como punto de llegada la membresía misma. La dificultad reside en que mientras que las exigencias, los incentivos y los valores son los mismos, los beneficios finales no se van a producir, pese a tratarse de un buen vecino que se encuentra situado geográficamente en esa Europa que es un continente. En consecuencia, la duda está en si los estímulos serán suficientes porque, como se ha indicado hablando específicamente de Ucrania,

“The enlargement policy and the ENP policy suggest different incentives. While the first one suggest the EU membership as an incentive, the latter one talks of the ‘high degree of economic and political integration’ as an incentive. Because the ENP covers a variety of countries which altogether have little, if nothing, in common politically, economically or culturally, and is based on the partnership and

² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, COM (2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003. También, *Política Europea de Vecindad. Documento de Estrategia*, COM (2004) 373 final, de 12 de mayo de 2004.

'joint ownership' principle, it is highly questionable if Ukraine is motivated enough to undergo deep 'modernisation' with the EU membership not being a 'carrot'³

Todo esto es lo que explica que la puesta en marcha de la PEV en 2003 no haya sido acogida con el mismo entusiasmo por todos los Estados implicados y que "'Pro-European' PCA countries (Ukraine, Moldova) became openly dissatisfied by absence of the membership perspective in the ENP"⁴.

Es cierto que sobre las posibilidades de adhesión de estos vecinos europeos "ni se afirma ni se descarta nada"⁵. La Comisión ha puntualizado que:

"La PEV se distingue del proceso de ampliación de la UE. En el caso de los socios europeos de la PEV, esta Política no prejuzga en modo alguno la evolución futura de sus relaciones con la Unión Europea, de conformidad con las disposiciones del Tratado"⁶

También el Consejo ha señalado que

"la PEV es un elemento diferenciado de la pertenencia a la UE y no prejuzga la forma en que puedan evolucionar en el futuro las relaciones de los países asociados con la UE"⁷

Pero esto ya es de por sí bastante elocuente en sentido negativo y además esta conclusión se ha visto reforzada a partir del documento presentado por la Comisión en noviembre de 2006 sobre la Estrategia de ampliación, en el que tajantemente se afirma que "La actual agenda de ampliación cubre los países de los Balcanes Occidentales y Turquía"⁸. Con esto se reconoce con toda claridad que la pesada digestión de la gran ampliación del 2004 más el añadido de 2007 viene a cerrar por bastante tiempo las expectativas de los demás.

Por otro lado, la PEV se está desarrollando con una combinación de bilateralismo-multilateralismo y en esta segunda perspectiva están apareciendo geometrías variables que difuminan aún más el enfoque en lo que respecta a los vecinos europeos. Así, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) para 2007-

³ A. Lytvyniuk, « Is Bilateralism a Solution ? The Case of Ukraine », *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, (M. Cremona y G. Meloni eds.), EUI Working Papers, Law 2007/21, pág. 143.

⁴ R. Petrov, "Legal and Political Expectations of Neighbouring Countries from the European Neighbourhood", *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, (M. Cremona y G. Meloni eds.), EUI Working Papers, Law 2007/21, *cit.*, pág. 12.

⁵ Expresión utilizada por el Consejo Económico y Social en su Dictamen sobre "Una Europa más amplia", de 11 de diciembre de 2003 (DOUE C 80, de 30 de marzo de 2004).

⁶ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad*, COM (2006) 726 final, pág. 14.

⁷ Conclusiones del CAGRE de 18 de febrero de 2008, 6496/08 (Presse 41), pág. 8

⁸ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007*, COM (2006) 649 final, *cit.*, pág. 2. El Informe especial sobre la capacidad de la UE para integrar a nuevos miembros, anexo al documento, refuerza esta conclusión.

2013 se aplica a Rusia pese a que este Estado no está en la PEV⁹; además, la consolidación de la PEV ha movido a la Comisión a incluir una dimensión temática transversal en la que se contempla incluso tener en cuenta a “los vecinos de nuestros vecinos”¹⁰.

A lo anterior hay que añadir que las dificultades para abarcar con una sola Política las relaciones con un conjunto tan dispar de Estados ya está dando lugar al desarrollo de dimensiones específicas. La primera ha sido “La sinergia del Mar Negro”, adoptada en abril de 2007 como iniciativa complementaria para los Estados de esa región, entre los que están Ucrania y Rusia como ribereños y Moldavia, porque como dice la Comisión tanto ese Estado como otros (Armenia, Azerbaiyán y Grecia) aunque carecen de litoral en ese mar, la historia, la proximidad y los estrechos vínculos hacen de estos países agentes regionales naturales¹¹ Para el futuro, se están haciendo ya nuevas propuestas a las que me referiré más adelante.

3. Los NEIOs: Ucrania, Moldavia y Belarús

Al menos dos de estos tres vecinos europeos lo son a su pesar. Cada uno de ellos tiene su singularidad, porque Ucrania ha expresado claramente su opción a favor de la UE desde 1998, mientras que Moldavia parece ver en el acercamiento a la Unión, siquiera sea como vecino, una cuestión de supervivencia y Belarús guarda silencio no sólo en cuanto a los términos en los que realizar ese acercamiento, como vecino o como candidato, sino también sobre la oportunidad de acercarse.

Durante tiempo, Ucrania fue vista con desconfianza por la UE. El problema de Ucrania era su imagen de país que es demasiado grande en el sentido de que es más amplio en geografía que Francia y es el 5º más grande de Europa en población; demasiado pobre en el sentido de que su PNB per capita es poco más de 1/3 del promedio de los 10 nuevos Estados miembros; y demasiado soviético para considerar seriamente sus posibilidades de llegar a ser miembro de la Unión. Por todo ello, se ha dicho que Ucrania ocupó un lugar periférico en el mapa mental de la burocracia de la UE, que sucumbió a la “fatiga de Ucrania”; se ha dicho también que las principales corrientes políticas europeas se sentían más cómodas con la institucionalización de un estatuto periférico para Ucrania, como país en los márgenes de Europa¹².

⁹ Reglamento (CE) N° 1638/2006 del PE y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DOUE L 310, de 9 noviembre 2006). Sobre la aplicación del IEVA a Rusia, véase S. Blockmans, “EU-Russia Relations Through the Prism of the European Neighbourhood and Partnership Instrument”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 13, 2008, pág. 167-187.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la política europea de vecindad, COM (2006) 726 final, cit., pág. 13.

¹¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *La sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional*, COM (2007) 160 final, pág. 2. Una valoración de la Sinergia del Mar Negro basada en el tipo de cooperación que proporciona puede verse en M. Emerson, *The EU's New Black Sea Policy. What kind of regionalism is this?*, CEPS Working Document No. 297/July 2008.

¹² H. Nemyria, “The Orange Revolution: Explaining the Unexpected”, *Democratisation in the European Neighbourhood* (M. Emerson ed.), CEPS, Bruselas, 2005, pág. 53.

La revolución naranja de diciembre 2004 modificó estos planteamientos. Ucrania ya no es “soviética” y su posición en la zona es importante desde el punto de vista político, económico y de seguridad pues este Estado se encuentra en el centro de lo que se ha llamado “los espacios de integración solapados”, que involucran a la UE, la OTAN y Rusia. Todo ello convierte a Ucrania no en un simple vecino sino en un “socio clave”, como dijo el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre 2004; en un país que “desempeña un papel de primer orden en relación con la paz, la estabilidad y la prosperidad en la Europa surgida tras la guerra fría”, por “sus dimensiones... su situación geográfica... sus vínculos históricos, culturales y económicos tanto con la Europa central y oriental como con Rusia” y por “su profundo deseo de desarrollar sus relaciones con la UE”¹³. En esta dirección, se ha señalado que

“this is an area where the Russian Federation is still playing a very important role and where this country may heavily influence the progress of the relationship with the EU. This region is likely to become an important test case for the capacity of the two main European neighbours –namely the EU and Russia– to cooperate and to give real content to their declared strategic partnership. If they will succeed in finding an agreement, this area could in the longer term open new perspectives for a new form of integration of the European continent. If not, the countries of this region may be kept in between two competing spheres of influence, in a very unpleasant situation which may risk putting in a danger any perspective of further development.”¹⁴

Hasta ahora, el reconocimiento de la importancia de Ucrania se concreta en un estatuto de relación privilegiada que sin embargo no deja de ser una ubicación alternativa a la candidatura a la membresía. El marco jurídico que configura este estatuto viene dado por el Acuerdo de Colaboración y Cooperación con la UE, de 1994 en vigor desde 1998, que dispone la cooperación entre las partes en un amplio elenco de materias (diálogo político, comercio e inversiones, cooperación económica y legislativa que incluye la adaptación de la legislación al acervo, cooperación cultural y científica...) e incluso apunta la perspectiva de una integración económica más estrecha que llevaría al establecimiento de una zona de libre comercio. El Acuerdo prevé también una estructura institucional con diversos órganos y reuniones periódicas a diferentes niveles. En la base del Acuerdo están los “valores compartidos”: “el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos... y también los principios de la economía de mercado”, los cuales “constituyen un elemento esencial de la colaboración”. Tras la revolución naranja, se han intensificado las relaciones de cooperación, en las que siempre aparecen como

¹³ Todas estas expresiones se encuentran en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, COM (2003) 104 final, págs. 3-4.

¹⁴ G. Meloni, “Is the Same Toolkit Used during Enlargement Still Applicable to the Countries of the New Neighbourhood? A Problem of Mismatching between Objectives and Instruments”, *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, (M. Cremona y G. Meloni eds.), EUI Working Papers, Law 2007/21, cit., pág. 98.

prioridades claras el comercio y las inversiones, la energía, la seguridad nuclear, la protección del medio ambiente, los asuntos de justicia e interior etc. Conviene recordar también que paralelamente, la dimensión de seguridad se desarrolla en la Estrategia Común sobre Ucrania adoptada por el Consejo Europeo en 1999.

Ahora bien, como se ha señalado,

“Since its independence Ukraine has declared its external policy course towards the EU with the objective of integration. The notion of ‘integration’ is seen differently by the Ukrainian officials than it is seen by the EU. Whereas for Ukraine ‘integration’ means Ukraine’s membership in the EU, for the EU the concept of ‘integration’ has transformed from the ‘integration as an objective of the EU’s enlargement policy towards the ten central-eastern European states to the European Neighbourhood Policy’s perception of ‘integration’ as in ‘all but institutions’ or ‘a wider Europe’ concept.”¹⁵

Ucrania no se encuentra cómoda dentro de la PEV. Como se ha indicado,

“l’Ukraine affirme ses origines et son historie européennes, justifiant selon elle sa perspective d’adhésion à l’Union Européenne. Il ne lui paraît donc pas normal d’être englobée dans la politique de voisinage avec les pays méditerranéens qui n’ont pas vocation à adhérer à l’Union Européenne. En somme, pour l’Ukraine, la politique de voisinage n’est qu’un «pis-aller» à l’adhésion”¹⁶.

En todo caso, una vez puesta en marcha la política europea de vecindad, en febrero 2005 se adoptó un Plan de Acción UE-Ucrania con la intención de profundizar en la cooperación e ir hacia una gradual integración económica y una más profunda cooperación política. Por otra parte, en octubre de 2006 la UE firmó con Ucrania acuerdos de readmisión y de flexibilización de los trámites de expedición de visados que ya han entrado en vigor. Los balances que la Comisión viene realizando son positivos y destacan los progresos de este Estado en materias como derechos humanos y gobernanza, comercio, política exterior, energía, seguridad nuclear etc. No obstante, también dicen que es necesario que este país alcance más estabilidad política para que se consoliden los progresos. En todo caso, el Documento de estrategia 2007-2013 para Ucrania afirma que el principal objetivo de la cooperación entre la UE y Ucrania en este estadio es en desarrollo de una relación cada vez más estrecha, sobrepasando los niveles anteriores de cooperación para llegar a una integración económica progresiva y una cooperación política más profunda, especialmente en el ámbito de la PESC¹⁷.

¹⁵ A. Lytvyniuk, « Is Bilateralism a Solution ? The Case of Ukraine », *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, (M. Cremona y G. Meloni eds.), EUI Working Papers, Law 2007/21, cit., pág. 141.

¹⁶ J. Blanc, *Rapport d’information fait au nom de la Délégation pour l’Union Européenne sur la politique européenne de voisinage (rapport d’étape)*, Sénat, N° 451, Session Extraordinaire de 2007-2008, Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juillet 2008, pág. 18.

¹⁷ Los datos de los intercambios comerciales y del apoyo económico de la UE pueden verse en la nota informativa MEMO/08/556.

Las perspectivas de futuro se encuentran en la adopción de un nuevo Acuerdo que sustituya al de 1994. Las declaraciones formuladas en el momento del inicio de las negociaciones por los Comisarios más implicados en el tema ponían de relieve que se trataba de profundizar en las líneas de cooperación existentes. Así, B. Ferrero-Waldner declaró que se trataba de intensificar la cooperación en ámbitos como la energía, la justicia y la seguridad, el transporte y el medio ambiente, mientras que el Comisario Mandelson añadió que el nuevo acuerdo se relacionaba con la futura adhesión de Ucrania a la OMC y contemplaría una zona de libre cambio entre la UE y Ucrania¹⁸.

El conflicto entre Rusia y Georgia de agosto de 2008 ha venido a dar el impulso definitivo a la buena marcha de las negociaciones. Así ha parecido reconocerlo el Presidente de la Comisión cuando en vísperas de la Cumbre UE-Ucrania celebrada el 9 de septiembre de 2008 afirmó:

“Dans l'état actuel des choses, l'UE et l'Ukraine doivent respecter l'engagement commun très fort auquel elles ont souscrit d'approfondir leurs relations et de renforcer leurs liens...”¹⁹

En esa línea, la Declaración Conjunta adoptada en la Cumbre anuncia la celebración de un acuerdo de asociación²⁰ que será “lo más ambicioso posible”²¹, y el reemplazo del Plan de Acción por un nuevo instrumento en marzo de 2009. El texto se expresa en términos muy favorables pero a la postre inevitablemente ambiguos acerca de las aspiraciones de Ucrania:

“han reconocido que Ucrania, país europeo, comparte con los países de la Unión Europea una historia y valores comunes. Se felicitan de que el nuevo acuerdo entre la Unión Europea y Ucrania será un acuerdo de asociación, que dejará la vía abierta a desarrollos progresivos complementarios en las relaciones UE-Ucrania. La Unión Europea toma nota de las aspiraciones europeas de Ucrania y se felicita por su elección europea. Los presidentes toman nota de que una convergencia gradual de Ucrania con la Unión Europea en los ámbitos político, económico y jurídico contribuirá a progresos complementarios en las relaciones UE-Ucrania”²²

En cuanto a Moldavia, considerado por la Comisión como “el país más pobre de Europa”²³ y “un motivo de preocupación”²⁴, podría ser también uno de los más olvidados si no fuera porque tras la adhesión de Rumania se ha convertido en un

¹⁸ Vid. IP/06/1184. La adhesión a la OMC ha tenido lugar en mayo de 2008.

¹⁹ Vid. IP/08/1302.

²⁰ Esta decisión pone fin a cierto debate doctrinal sobre la extensión y bases jurídicas del nuevo acuerdo; al respecto, puede verse R. Petrov, *Legal Basis and Scope of the New EU-Ukraine Enhanced Agreement. Is there any room for further speculation?*, EUI Working Papers, MWP 2008/17.

²¹ Declaración conjunta sobre el acuerdo de asociación UE-Ucrania, 12812/08 (Presse 247), pág. 3.

²² *Ibid.*

²³ *Country Strategy Paper 2002-2006. National Indicative Programme 2002-2003: Moldova*, pág. 8.

²⁴ *Ibid.*, pág. 3.

vecino inmediato. Moldavia se encuentra en una encrucijada entre un nuevo miembro de la UE (Rumanía), un vecino con aspiraciones frustradas (Ucrania), sus propios problemas y la sombra alargada de Rusia. Entre sus problemas, el conflicto de Trans-Dniéster, sobre el que la UE ha tomado posición a favor de la integridad territorial de Moldova.

Este Estado ha expresado sus aspiraciones europeístas, las cuales han sido interpretadas por algunos como una “estrategia de supervivencia”²⁵. Hasta el momento, el marco jurídico de sus relaciones con la UE se encuentra en el Acuerdo de colaboración y cooperación de 1994, en vigor desde 1998, cuyos objetivos son ofrecer un marco apropiado para el diálogo político, fomentar el comercio y la inversión, ofrecer una base para la cooperación legislativa, económica, social, financiera y cultural y apoyar los esfuerzos de Moldavia para desarrollar la democracia y completar la transición hacia una economía de mercado. El Acuerdo contempla también una estructura institucional. La política europea de vecindad ha dado lugar a un Plan de Acción de febrero 2005 que refuerza los objetivos estratégicos de cooperación y de aproximación a las estructuras económicas y sociales europeas, señalándose como prioridades el reforzamiento de la capacidad judicial y administrativa, la cooperación económica, el control de fronteras, la gestión de la migración y la lucha contra el crimen organizado y el blanqueo de dinero. Entre los logros más recientes está la entrada en vigor de acuerdos de readmisión y de flexibilización de los trámites de expedición de visados en enero de 2008.

Los correspondientes Informes de continuidad resaltan que la aplicación del Plan de Acción va por buen camino y señalan progresos en diversos ámbitos. Por ello, la Comisión dice que el principal objetivo de la cooperación UE-Moldavia es “desarrollar una relación cada vez más estrecha entre la UE y Moldavia, superando los anteriores niveles de cooperación para profundizar en la cooperación política, incluida la política exterior y de seguridad y la resolución del conflicto en Transnistria, además de promover el crecimiento económico y la reducción de la pobreza”²⁶ Una valoración del estado de la cuestión se encuentra en las conclusiones del CAGRE de febrero de 2008, donde se señala:

“El Consejo se felicita de los avances logrados por la República de Moldova durante los últimos tres años en la aplicación del Plan de Acción en el marco de la Política Europea de Vecindad. No obstante, son necesarios esfuerzos, mayores y constantes, para reforzar la democracia y el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en particular la libertad de los medios de comunicación, especialmente durante la preparación de las campañas de las elecciones parlamentarias, así como para reforzar la lucha contra la corrupción, mejorar el entorno para las inversiones, en particular la transparencia y el carácter predecible del marco reglamentario.”²⁷

²⁵ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Una Europa más amplia”, de 11 de diciembre de 2003, par. 4.3.2 (*DOUE* C 80, de 30 de marzo de 2004).

²⁶ *Documento de Estrategia 2007-2013*, pág. 2.

²⁷ 6495/08 (Presse 40), pág. 9.

Se añade que “la UE está dispuesta a iniciar la reflexión sobre un nuevo acuerdo con la República de Moldova que supere el Acuerdo de Colaboración y Cooperación”²⁸. De momento, la novedad más reciente es la puesta en marcha en junio 2008 de un “partenariado piloto para la movilidad” para abordar las cuestiones de las migraciones, que tiene entre sus principales finalidades la de reforzar la capacidad de Moldavia para gestionar este tema²⁹. La UE está ensayando esta experiencia también con Cabo Verde, de forma que no hay aquí una connotación europea específica.

En cuanto a Belarús, pese a estar incluido en la política de vecindad, las relaciones de este Estado con la UE ni siquiera se encuentran en una situación que pueda calificarse como “punto de partida”. La Comisión ha dicho que Belarús debe ser tratado en el marco de “un proceso medible y gradual” sin “poner en peligro el compromiso de la UE respecto a los valores comunes y democráticos” que permita integrarlo en la política dirigida a los países vecinos³⁰. Por otra parte, este Estado permanece en un cierto hermetismo y una indefinición sobre si orientarse hacia la UE o hacia Rusia. Como consecuencia de todo ello, no existe un marco jurídico global para las relaciones entre la UE y Belarús y periódicamente el respeto de los derechos humanos en este Estado sufre retrocesos que merecen la condena de la UE. Así, el Consejo Europeo de marzo 2006, llegó a afirmar que “en un continente de sociedades abiertas y democráticas, Belarús es una triste excepción”³¹.

No obstante, como ha señalado el Parlamento Europeo, Belarús es “un importante vínculo entre la UE y Rusia” que actúa “como puerta de acceso para el creciente comercio en ambas direcciones”³²; además comparte frontera con la Unión y es un país de tránsito para los suministros de gas ruso a Europa. Por estas razones, para la UE no es baladí que Belarús se convierta en un “socio democrático, estable, fiable y cada vez más próspero con el cual la UE pueda compartir no sólo unas fronteras comunes sino también un programa común basado en valores compartidos”³³. Afirmaciones todas ellas que son un excelente ejemplo de *whisful thinking* y que encuentran desarrollo en un Non Paper de la Comisión, de noviembre de 2006, donde se detalla qué puede ofrecer la UE a Belarús y qué puede hacer el gobierno de Belarús al respecto³⁴. Por otra parte, el Documento de Estrategia 2007-2013 señala que “los objetivos principales de la cooperación de la UE con Belarús son, por tanto, respaldar las necesidades de la población, respaldar directa

²⁸ *Ibid.*, pág. 10.

²⁹ *Vid.* IP/08/893. También, en noviembre de 2008 la Comisión ha abierto negociaciones con Moldavia y Ucrania para su adhesión al Tratado sobre la Comunidad de la Energía (*Vid.* IP/08/1783).

³⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, COM (2003) 104 final, *cit.*, págs. 16-17.

³¹ Conclusiones de la Presidencia, 23 y 24 de marzo de 2006, Declaración sobre Belarús.

³² Resolución del PE de 11 de febrero de 2003, “Las relaciones entre la Unión Europea y Bielorrusia: hacia una nueva colaboración”.

³³ *Documento de Estrategia 2004*, p. 13.

³⁴ *Non Paper* “*What the European Union could bring to Belarus*”.

e indirectamente la democratización y paliar los efectos del autoaislamiento de Belarús en su población”³⁵.

Recientemente, los problemas de suministro energético con Rusia parecen haber animado a las autoridades de Bielorrusia a manifestar cierto interés en cooperar en determinados sectores específicos. En efecto,

“The January 2007 energy crisis between Russia and Belarus may have made the Lukashenko regime more wary of Russia and perhaps more inclined to reason with the EU. If technical cooperation in this field were successful, it could become a stepping stone towards cooperation in other sectors”³⁶

Ya han empezado a producirse reacciones positivas a este aparente cambio de actitud: las Conclusiones del Consejo de Relaciones Exteriores del 13 de octubre de 2008 apuntan que:

“The European Union earnestly hopes for gradual re-engagement with Belarus and is therefore ready to develop a dialogue with the Belarusian authorities, as with all those participating in the democratic debate, with the aim of encouraging genuine progress towards strengthening democracy and respect for human rights in that country. The Council... has decided to restore the contacts with the Belarusian authorities which had been restricted pursuant to the Council conclusions of 22 and 23 November 2004”

Con el fin de contribuir al diálogo, el Consejo ha decidido mantener las medidas restrictivas impuestas por la Posición Común 276/2006/PESC y ampliadas por la Posición Común 288/2008/PESC pero suspender durante seis meses renovables la aplicación de las restricciones a los viajes de determinadas autoridades de Belarús. Al mismo tiempo, el Consejo apoya la intensificación de la cooperación técnica iniciada por la Comisión con Belarús en áreas de interés común.

4. El gran vecino: Rusia

Como ya se ha señalado antes, Rusia es un supuesto distinto de los tres anteriores, entre otras muchas razones porque ella misma prefiere mantener sus relaciones con la UE en un entorno estratégico más que en el entorno próximo que supone la vecindad. La convicción de que “el futuro de Rusia es un elemento esencial del futuro del continente y representa un interés estratégico para la UE” motivó la adopción en 1999 de la Estrategia Común para ese Estado, que siempre ha tenido una consideración separada, pese a que la iniciativa lanzada por la Comisión relativa a una Europa más amplia incluía inicialmente a Rusia en el ámbito de los llamados a ser vecinos, si bien precisando que “la nueva política de vecindad sólo será uno de los pilares de la asociación estratégica global entre la UE y Rusia”. La evolución posterior de esta iniciativa ha tenido como consecuencia

³⁵ *Documento de Estrategia 2007-2013*, pág. 3.

³⁶ G. Dura, “The EU’s Limited Response to Belarus’ Pseudo ‘New Foreign Policy’”, *CEPS Policy Brief*, nº 151, febrero de 2008, pág. 9.

que este país desaparezca del marco de referencia de este instrumento y en este sentido en el Documento de Estrategia posterior ya no aparece ninguna referencia a la Federación de Rusia.

Rusia no es cualquier vecino y la clave de las relaciones con ella, como la propia UE ha reconocido, se encuentra en la interdependencia sobre la base de una esencial reciprocidad, tal como se señala en la Estrategia común. Al mismo tiempo, se trata de una compleja relación que en su día fue calificada por J. Solana como “la tarea más importante, más urgente y más desafiante” a la que habría de enfrentarse la UE en el siglo XXI.

El Acuerdo de asociación y cooperación de 1994, en vigor desde 1997, constituye el marco jurídico actual para el desarrollo de las relaciones UE-Rusia; junto con él, la Estrategia de 1999 y el IEVA conforman el haz de elementos que vertebran las relaciones políticas y económicas entre ambas partes. El Acuerdo de 1994 supone un nuevo instrumento en la tipología convencional desarrollada por la UE, situado más allá de los acuerdos comerciales pero sin suponer una asociación en sentido propio. Es un acuerdo de mínimos en el que los aspectos económicos constituyen el núcleo central, cifrándose su objetivo en favorecer la progresiva instauración de una zona de libre comercio; conforme a tales previsiones, Rusia se beneficia de la cláusula de nación más favorecida así como de la supresión de la mayoría de restricciones cuantitativas; al mismo tiempo, el acuerdo establece una cooperación en diversas materias: transporte, energía, telecomunicaciones, medio ambiente, lucha contra la delincuencia organizada, educación, ciencia y tecnología etc. En cambio, la dimensión política del acuerdo es reducida, no va más allá de las referencias al Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos en el Preámbulo y al diálogo político en el art. 1. Por supuesto, se prevé una estructura institucional. En 2003 la UE y Rusia acordaron crear cuatro espacios comunes para los que en mayo de 2005 se fijaron sus correspondientes hojas de ruta: un espacio económico común, un espacio común de libertad, seguridad y justicia, un espacio de cooperación en el ámbito de la seguridad exterior y un espacio común para la investigación y la educación, incluidos los aspectos culturales.

Un balance de la cooperación UE-Rusia hasta el presente es el siguiente:

“The substance is trade. At least, until now this is the unique clear dimension which we can assume, as far as there is no convergence in the value matters, except some attempts in terrorism field and freedom, security and justice. This mutual mistrust between Russia and the EU appears as a result that, besides the economic cooperation, the both parts have different interest. To this contributes the obsolete PCA which does not encompass the today’s realities and even the relative recent Four Common Spaces, which are seen as evasive and as a register of the technical standards.”³⁷

Para la UE, el problema está en la falta de unidad en el enfoque de la relación. En abril de 2007 el Comisario P. Mandelson afirmaba que dicha falta de unidad en

³⁷ L. Litra, *The EU-Russia Relations and the Question of Democracy*, Centre International de Formation Européenne, Institut Européen des Hautes Etudes Internationales, Niza, 2008, pág. 31.

el seno de la Unión para tratar con Rusia era “francamente alarmante... ningún otro país revela nuestras diferencias como Rusia”. Un agudo análisis doctrinal ha llevado a algún autor a identificar:

“five distinct policy approaches to Russia shared by old and new members alike: ‘Trojan Horses’ (Cyprus and Greece) who often defend Russian interests in the EU system, and are willing to veto common EU positions; ‘Strategic Partners’ (France, Germany, Italy and Spain) who enjoy a ‘special relationship’ with Russia which occasionally undermines common EU policies; ‘Friendly Pragmatist’ (Austria, Belgium, Bulgaria, Finland, Hungary, Luxembourg, Malta, Portugal, Slovakia and Slovenia) who maintain a close relationship with Russia and tend to put their business above political goals; ‘Frosty Pragmatists’ (Czech Republic, Denmark, Estonia, Ireland, Latvia, the Netherlands, Romania, Sweden and the United Kingdom) who also focus on business interests but are less afraid than others to speak out against Russia behaviour on human rights or other issues; and ‘New Cold Warriors’ (Lithuania and Poland) who have an overtly hostile relationship with Moscow and are willing to use the veto to block EU negotiations with Russia”³⁸

Por su parte, los mismos autores apuntan cuatro elementos en la estrategia de Rusia hacia la UE:

“bilateralising relations with the most EU member states, strengthening Russian influence in the post-Soviet space, revising the political, legal and economic basis of relations with the Union, and promoting asymmetric interdependence with a divided EU”³⁹

En particular, las relaciones UE-Rusia se encuentran lastradas por dos factores principales: la dimensión de la seguridad y la política de energía. En el primero de estos ámbitos tienen una repercusión especial las tendencias pro-atlánticas y pro-estadounidenses puestas de manifiesto por los nuevos Estados miembros de la Europa central y oriental, que suscitan la preocupación de Rusia. En el momento presente, es el caso de la decisión de los EEUU de instalar un escudo antimisiles en Polonia y la República Checa, ya aceptada por este último Estado el 8 de julio de 2008. La primera respuesta rusa en cuanto se conoció la idea fue la de suspender su participación en el Tratado sobre fuerzas convencionales en Europa desde diciembre 2007 y la noticia de la aceptación checa fue recibida con la advertencia de tomar medidas militares, lo que ha sido seguido por el reciente anuncio del plan ruso de colocar en Kaliningrado cohetes tácticos⁴⁰. Esta dimensión securitaria se cruza también con los planes de ampliación de la OTAN hacia los Estados vecinos de la UE, donde los deseos de ingreso de Ucrania y Georgia se encuentran con la firme oposición rusa.

³⁸ M. Leonard, N. Popescu, “A Power Audit of the EU-Russia Relations”, European Council on Foreign Relations, November 2007, pág. 2.

³⁹ M. Leonard, N. Popescu, “A Power Audit of the EU-Russia Relations”, *cit.*, pág. 13. La Estrategia a medio plazo de Rusia hacia la UE (2000-2010) puede verse en http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_245.htm

⁴⁰ *Vid. El País* de 8 de noviembre de 2008.

Por lo que atañe a la energía, pese a que referencias a esta cuestión aparecen en todos los documentos que constituyen el marco de las relaciones entre ambos, es sólo en los tiempos recientes cuando la UE se ha dado cuenta de su importancia (recordemos que esperó al Consejo Europeo de marzo 2006 para poner en marcha una política exterior común de la energía). La falta de reflejos de la UE y su lentitud para darse cuenta de la cruda realidad contrasta con la habilidad rusa para aprovechar su situación de principal proveedor de gas. Ante la evidencia de la debilidad europea en este ámbito, el Plan de Acción del Consejo Europeo de marzo 2007 relativo a una Política Energética para Europa señala como un elemento esencial “negociar y finalizar un acuerdo con Rusia sucesor del Acuerdo de colaboración y cooperación, en particular por lo que respecta a las cuestiones energéticas”.

Lo que ocurre es que de nuevo aquí los intentos de la UE por mantener una posición única chocan con las actitudes particulares de algunos de sus miembros que en su día pertenecieron al sistema socialista. Así, en la Cumbre bilateral de noviembre 2006, Polonia vetó el comienzo de las negociaciones para renovar el Acuerdo de 1994, veto que se levantó tras los esfuerzos de persuasión de la presidencia alemana. Más recientemente, ha sido Lituania la que ha obstaculizado el comienzo de las negociaciones. Finalmente, en mayo de 2008 y tras dar seguridades a Lituania de que sus intereses serían preservados, se alcanzó un consenso en el seno de la Unión para iniciar las negociaciones sobre el nuevo Acuerdo.

La cumbre UE-Rusia del 27 de junio de 2008 ha dado lugar a un comunicado conjunto sobre la cuestión, en el que las partes anuncian la primera ronda de negociaciones mediante una serie de afirmaciones generales que no van más allá de decir que “están de acuerdo en que el objetivo es concluir un acuerdo estratégico que ofrecerá un amplio marco para las relaciones UE-Rusia para el próximo futuro y ayudará a desarrollar las potencialidades de nuestra relación”. Otro comunicado conjunto anunció un acuerdo para cooperar en programas de cooperación transfronteriza. En la Cumbre, la UE insistió en la importancia de tratar las cuestiones relativas a la energía y a la creación de un mecanismo de alerta precoz en este ámbito.

El futuro nuevo Acuerdo es sólo la punta de un gran iceberg: las perspectivas de futuro en las relaciones UE-Rusia, que aún están por definir. Como muchos expertos han señalado, hasta el presente las relaciones ruso-europeas se caracterizan por las asimetrías⁴¹ y por una ausencia de objetivos estratégicos y por una desconfianza mutua⁴², por lo que la UE todavía tiene pendiente el trabajo de construir una verdadera política hacia ese Estado. En la primavera de 2008, según algunos el momento podría estar llegando. Así, M. Emerson afirmaba:

⁴¹ C.A. Roberts, *Russia and the European Union : the Sources and Limits of « Special Relations »*, SSI, February 2007, págs. 5-7 (disponible en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil>).

⁴² N. Arbatova, “Russie-UE après 2007: le débat russe », *Ifri, Russie Nei. Visions*, n° 20, París, 2007, pág. 8 ; también, S. Karaganov, *The future of Russia and the EU*, CEPS, *European Neighbourhood Watch*, Issue 25, March 2007, pág. 11. Entre nosotros, puede verse A. Blanc Altemir, “¿Un nuevo escenario en las relaciones Unión Europea-Federación Rusa?”, REDI, vol. LX, 2008, págs. 317-323.

“It is possible now to sketch the substantive moves that would allow the new leaders to transform the present sad state of affairs between Russia and the West? The case for doing so is strong. The West has a huge interest in integrating Russia into its economic, political and security structures, if that can be done in mutually acceptable ways. Europe and the West need to get their affairs in order together, to be better placed to face the new foreign policy challenges presented by the rise of Asia and the emerging multi-polar world...

Russia wishes to be part of Europe on terms that it can accept. The package is intended to achieve a qualitative change in the perceived advantages and incentives to switch into a truly cooperative and integrative mode between the parties, leaving behind the present mode of discourse that reflects resentments and distrust.”⁴³

En esta tarea, desde la perspectiva de la UE el diagnóstico y la receta están claras. El diagnóstico es la necesidad de superar la falta de unidad, que entorpece constantemente la posición de la Unión. La receta parece ser el realismo. Así lo entiende el Parlamento Europeo, cuya resolución aprobada con motivo de la última Cumbre UE-Rusia se inclina claramente por esta orientación, al decir que:

“Pide a los Estados miembros que superen sus diferencias, den prioridad a los beneficios que reportaría una posición común y elaboren un enfoque realista con respecto a Rusia sobre la base de los hechos y los intereses comunes.”⁴⁴

Por su parte, un Informe elaborado en el seno de la Cámara de los Lores resalta que:

“the importance of building a stable and strong long-term relationship between the EU and Russia based on mutual trust and understanding is greater than ever. This, combined with a hard-headed and unsentimental approach by the European Union can help to ensure that the relationship is productive rather than the opposite. The Russians should thus be able to see that it is in their own interests to work productively with the EU.”⁴⁵

También entre los expertos se sostiene que:

“The policy of “realpolitik” would appropriately fit the nowadays state of affairs. The “realpolitik” approach can be defined as a merit-based policy in strong connection with the actual circumstances and trends of the EU-Russia relations from one hand, and the Russia internal and external actions and behavior from other hand.

⁴³ *Time to think of a strategic bargain with Russia*, CEPS Policy Brief, n° 160, mayo 2008, pág. 1. Varias hipótesis sobre el futuro de las relaciones entre la UE y Rusia pueden encontrarse en Th. Gomart, *EU-Russia Relations. Towards a Way Out of Depresión*, 2008, disponible en <http://www.csis.org>

⁴⁴ Resolución de 14 de mayo de 2008, apartado 2.

⁴⁵ *The European Union and Russia*, European Union Committee, 14th Report of Session 2007-08, HL Paper 98, mayo 2008, apartado 270.

Speaking in other words the “realpolitik” should be based on the interests of the EU which should act according to its interests and in relation with its principles.”⁴⁶

El conflicto entre Rusia y Georgia de agosto de 2008 no parece haber cambiado este enfoque. En efecto, si en un primer momento las posiciones estuvieron divididas entre quienes eran partidarios de una respuesta firme⁴⁷ y los que preferían mantener el diálogo con Rusia⁴⁸, la respuesta quedó pronto concretada en la suspensión de las negociaciones del nuevo Acuerdo de colaboración. En las Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario celebrado el 1 de septiembre se afirma:

“10. La crisis de Georgia sitúa en una encrucijada la relación entre la Unión Europea y Rusia. El Consejo Europeo considera que, a la vista de la interdependencia entre la Unión Europea y Rusia, así como de los problemas globales a los que se enfrentan, no hay alternativa deseable a una relación fuerte, basada en la cooperación, la confianza y el diálogo, en el respeto del Estado de derecho y de los principios reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas y la OSCE. Por ello hemos puesto en marcha, el pasado mes de julio, la negociación de un nuevo acuerdo marco entre la Unión y Rusia.

11. Hacemos un llamamiento a Rusia para que opte con nosotros por el interés mutuo, el entendimiento y la cooperación. Estamos convencidos de que también es interés suyo no aislarse de Europa. La Unión Europea, por su parte, se ha mostrado dispuesta a la colaboración y la cooperación, dentro del respeto de los principios y valores que la inspiran. Esperamos de Rusia un comportamiento responsable, fiel al conjunto de sus compromisos. La Unión seguirá vigilante. El Consejo Europeo pide al Consejo que, con la Comisión, estudie atentamente y en profundidad la situación y las diferentes dimensiones de la relación de la Unión Europea y Rusia; esta evaluación debe iniciarse ya ahora y continuarse, en concreto, con la perspectiva de la próxima cumbre prevista para el 14 de noviembre en Niza... Mientras no se haya producido la retirada de las tropas a sus posiciones anteriores al 7 de agosto se aplazan las reuniones encaminadas a la negociación del acuerdo de colaboración.”

El realismo que muestran estas Conclusiones se confirma en el discurso pronunciado por la Comisaria Ferrero-Waldner ante el Parlamento Europeo:

“The review of EU/Russia relations which the European Council has requested will present a comprehensive overview of the many strands of the relationship... This review should guide us in approaching all our current activities with Russia, and those which are currently on hold... I hope we will be able to find the right understanding on pursuing negotiations for the New EU/Russia Agreement.

⁴⁶ L. Litra, *The EU-Russia Relations and the Question of Democracy*, cit., págs. 58-59.

⁴⁷ El Reino Unido, Suecia y los diez Estados de Europa central y oriental.

⁴⁸ Alemania y Francia.

I say this because I know of no better way to pursue our own interests, and make our concerns listened to.

On the other hand, we must not behave as though nothing has happened. In all that we must ensure that we make a very clear-eyed assessment of our goals, and ensure that the EU stands behind these goals as a united force.⁴⁹

En los tiempos más recientes, el pragmatismo sigue imponiéndose. Con ocasión de la Cumbre UE-Rusia del 14 de noviembre de 2008 parece que se ha levantado la suspensión de las negociaciones del nuevo acuerdo⁵⁰. Por otra parte, la crisis del gas entre Ucrania y Rusia de enero de 2009 obligó a la UE a un intenso esfuerzo negociador que permitió alcanzar el 12 de enero de 2009 un acuerdo firmado por Rusia, Ucrania y la Comisión sobre el mandato de la misión de observación para garantizar la reanudación del suministro⁵¹. Este conflicto ha puesto de manifiesto una vez más el insoslayable poder ruso.

5. Las propuestas de nuevas iniciativas regionales y su incidencia en los NEIs y Rusia

En el seno de la PEV, se están multiplicando las iniciativas regionales, que pueden pasar de ser complementarias a ser concurrentes. En efecto, a la Sinergia del Mar Negro se ha unido el relanzamiento del Proceso de Barcelona a través de la Unión por el Mediterráneo. Seguramente para equilibrar, en mayo pasado Polonia y Suecia presentaron al Consejo de la UE una propuesta de “partenariado oriental” con Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán y Belarús, respecto de todos los cuales dicen que son vecinos europeos que tienen derecho a presentar su candidatura a la adhesión a la UE, a diferencia de los vecinos del Sur. El objetivo del partenariado oriental es doble: reforzar la cooperación bilateral y crear una estructura permanente de cooperación multilateral. El Consejo Europeo de junio 2008 lo ha acogido favorablemente y ha invitado a la Comisión a someterle propuestas al respecto para la reunión de primavera 2009⁵². La Comisión ha res-

⁴⁹ EP Plenary Debate on EU/Russia, Speech/08/545, pág. 3.

⁵⁰ Vid. el Comunicado de Prensa de la sesión celebrada por el CAGRE el 10-11 de noviembre de 2008 (sesión n° 2903, 15396/08 (Presse 319) y la Comunicación de la Comisión al Consejo, *Review of EU-Russia relations*, COM (2208) 740 final, de 5 de noviembre de 2008.

⁵¹ Vid. IP/09/34 y la Declaración del Presidente de la Comisión sobre la solución del conflicto (Speech/09/12). Un análisis de la crisis incluyendo una propuesta de futuro se encuentra en E. Gnedina, M. Emerson, “The Case for a Gas Transit Consortium in Ukraine: A. Cost-Benefit Analysis”, *CEPS Policy Brief*, N° 180, January 2009.

⁵² Según las Conclusiones de la Presidencia, “el Consejo Europeo se felicita de las propuestas para desarrollar la dimensión oriental de la Política Europea de Vecindad, que pretenden intensificar las relaciones de la UE con los socios orientales de la Política Europea de Vecindad en contactos bilaterales y multilaterales”. Según algunas valoraciones, “this Eastern initiative has to be seen as a political marker of the EU’s wish to balance North and South in its neighbourhood policies, and in particular a political statement by the new member states in support of the Eastern neighbours” (Editorial, *European Neighbourhood Watch*, CEPS, Issue 39, June 2008).

pondido ya, proponiendo la creación de una *Asociación Oriental* que presenta como una etapa en las relaciones con esos países, basada en un nuevo marco multilateral de cooperación y relaciones bilaterales más intensas, entre las que contempla la celebración de acuerdos de asociación que incluirán el objetivo de establecer una zona de libre comercio⁵³.

Por su parte, el Grupo del Partido Socialista Europeo ha presentado otra iniciativa, también en mayo 2008: la Unión para el Mar Negro, englobando a Rusia y a Turquía si estos Estados quieren unirse voluntariamente, lo que la iniciativa considera “crucial”. La propuesta hace referencia expresa a la posible vinculación con la estrategia de adhesión en relación con algunos Estados, afirmando:

“A Union for the Black Sea should provide a framework for much closer relations with the EU than the current (strengthened) ENP for those European countries that have European ambitions. While not prejudging any possible future decisions on their membership perspectives, the proposed framework would help close the gap between their current status as ENP countries and possible future membership, thus providing the necessary incentives for their internal reform.”⁵⁴

En definitiva, las costuras de la PEV están empezando a abrirse y cabe pensar que en el futuro no sean capaces de contener a todos los Estados a los que se quiso meter en el mismo saco.

6. A modo de conclusiones

En el escenario estudiado nos encontramos con actores que juegan papeles distintos: uno que parece haber hecho profesión de fe europeísta (Ucrania), otro que parece creer que “o europeizarse o morir” (Moldova), un tercero que “no sabe, no contesta” (Belarús) y, dominando la escena, un Estado que está renaciendo como superpotencia y que nos está demostrando el nuevo look que caracteriza al poder en el siglo XXI: ser una superpotencia energética.

Los NEIOS se encuentran en el área geográfica situada entre la UE y Rusia que es objeto de lo que se viene llamando los espacios de integración solapados⁵⁵, sufriendo presiones en las dos direcciones. A la hora de diseñar las relaciones con estos Estados, casi todo pasa por el tamiz de Rusia. La cuestión es si la UE será capaz de estar a la altura de las circunstancias.

⁵³ Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Asociación Oriental, COM (2008) 823 final, de 3 de diciembre de 2003; también, SEC (2008) 2974/3.

⁵⁴ J.M. Wiersma, H. Swoboda, “A Union for the Black Sea: Steps towards multilateral partnership”, *European Neighbourhood Watch*, CEPS, Issue 39, June 2008, pág. 9.

⁵⁵ Véase este concepto en I. Kempe, H. Smith, *A Decade of Partnership and Cooperation in Russia-EU relations. Perceptions, Perspectives and Progress – Possibilities for the Next Decade*, 2006, disponible en <http://www.cap.lmu.de>