

VICTORIA RODRÍGUEZ PRIETO

II Premio AEPDIRI «Antonio Truyol y Serra»
a la Mejor Tesis Doctoral en Relaciones Internacionales

**LA ACTUACIÓN NORMATIVA
DE LA UNIÓN EUROPEA
EN LA ASOCIACIÓN ORIENTAL**

**Los casos de Georgia y Moldavia
(2009-2018)**

Prólogo de
Francisco Aldecoa Luzárraga

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO INTERNACIONAL
Y RELACIONES INTERNACIONALES

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2018

ÍNDICE

	Pág.
PALABRAS PREVIAS , <i>por Caterina García Segura</i>	15
PRÓLOGO. ¿EL ÉXITO DE LA VECINDAD ORIENTAL PUEDE LLEVAR A NUEVAS AMPLIACIONES? , <i>por Francisco Aldecoa Luzárraga</i>	17
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	23
INTRODUCCIÓN	25
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

Conceptualización y génesis

1. CONSIDERACIONES GENERALES	31
2. EL CONCEPTO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD: HACIA LA CREACIÓN DE UN NUEVO ESTATUTO.....	32
3. CONTEXTO EN EL QUE SURGE LA INICIATIVA DE LA VECINDAD: RADICAL TRANSFORMACIÓN DEL ENTORNO MÁS PRÓXIMO CON LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA EL ESTE DEL CONTINENTE.....	34
4. LA CONVENCIÓN EUROPEA EN EL ORIGEN DE LA POLÍTICA DE VECINDAD: EL DEBATE POLÍTICO COMO ANTESALA A LOS TRABAJOS DEFINITIVOS DEL NUEVO MARCO DE RELACIONES.....	36
5. ELABORACIÓN E INICIAL DESARROLLO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD CON UNA «VIGENCIA ANTICIPADA» AL TRATADO	41
5.1. Diseño y puesta en marcha del marco de la vecindad: hacia unas relaciones más estrechas con los Estados vecinos	41
5.2. Defensa de una mayor promoción normativa en la configuración de la política de vecindad por parte del Parlamento Europeo.....	45

	Pág.
6. PAÍSES PARTICIPES EN EL MARCO DE LA VECINDAD: IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA INICIAL DIRIGIDA A UCRANIA, MOLDAVIA Y BIELORRUSIA A LA REGIÓN MERIDIONAL Y CON POSTERIORIDAD AL CÁUCASO SUR	48
7. CONCLUSIÓN. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD: IMPULSO DE UNA MAYOR VINCULACIÓN CON LA UE SOBRE LA BASE DEL <i>ACQUIS COMMUNAUTAIRE</i>	51
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	52

CAPÍTULO II

LA APLICACIÓN DE LA INICIAL POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD (2004-2009)

Objetivos, dinámica, instrumentos, financiación y primeros resultados, con especial atención a los casos de Moldavia y Georgia

1. CONSIDERACIONES GENERALES	55
2. HACIA UN ANILLO DE AMIGOS SIMILAR AL ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO: REFUERZO DE LOS VÍNCULOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES CON LOS PAÍSES VECINOS DE CONFORMIDAD CON LOS VALORES EUROPEOS.....	56
3. EN BUSCA DE MAYOR ESTABILIDAD, SEGURIDAD Y BIENESTAR BAJO LA FÓRMULA «AYUDANDO A NUESTROS VECINOS, NOS AYUDAMOS A NOSOTROS MISMOS» (<i>BY HELPING OUR NEIGHBOURS, WE HELP OURSELVES</i>).....	59
3.1. Medidas de acompañamiento.....	61
4. EVITAR LA APARICIÓN DE NUEVAS LÍNEAS DIVISORIAS CON LIMITADOS RESULTADOS EN LA REGIÓN ORIENTAL.....	65
5. <i>ENFOQUE DIFERENCIADO, GRADUAL Y BASADO EN UN MODELO DE REFERENCIA</i> , LA NUEVA DINÁMICA DE LA POLÍTICA DE VECINDAD: UN VECINDARIO ALTAMENTE HETEROGÉNEO EN SU TRANSFORMACIÓN HACIA EL <i>ACQUIS COMMUNAUTAIRE</i>	69
6. LOS PLANES DE ACCIÓN, DOCUMENTO DE REFERENCIA EN LA APROXIMACIÓN NORMATIVA	70
6.1. El informe por país como paso previo para la preparación del plan de acción: conocer la situación de partida de nuestros socios conforme a los valores europeos	72
6.2. Principales características de los planes de acción: acuerdos políticos con ambiciosos objetivos de convergencia normativa, pero con vagos incentivos hacia la ejecución de los cambios	76
7. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD: HACIA UN ÚNICO INSTRUMENTO DE AYUDA ECONÓMICA PARA ALCANZAR UNA MAYOR COHERENCIA Y EFICACIA	78
7.1. Fase inicial: continuidad del marco de financiación anterior a la espera de la creación de un nuevo mecanismo (2004-2006)	79

	Pág.
7.2. Primeros pasos del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (2007-2009)	84
8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE VECINDAD A TRAVÉS DE LOS INFORMES DE PROGRESO: RESULTADOS DIVERGENTES EN LA APROXIMACIÓN HACIA EL <i>ACQUIS COMMUNAUTAIRE</i>	91
9. CONCLUSIÓN. LA PROMOCIÓN NORMATIVA COMO EJE VERTEBRADOR DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD. LOS CASOS DE MOLDAVIA Y GEORGIA.....	96
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97

CAPÍTULO III

ESTABLECIMIENTO DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL (2009)

Solventar las debilidades y promocionar las potencialidades de la política europea de vecindad en la región

1. CONSIDERACIONES GENERALES	101
2. EL CONCEPTO DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL.....	102
3. INAUGURACIÓN DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL BAJO PRESIDENCIA CHECA. PRIMERA CUMBRE DE JEFES DE ESTADO O DE GOBIERNO (7 DE MAYO DE 2009).....	103
4. SUECIA Y POLONIA, PROMOTORES INICIALES DE LA DIMENSIÓN ORIENTAL DE LA VECINDAD: EN BUSCA DE UN INCREMENTO DE LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS VECINOS DE LA REGIÓN.....	106
5. EL ENFRENTAMIENTO ARMADO RUSO-GEORGIANO (AGOSTO DE 2008) EN EL FOMENTO DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL.....	109
6. PRINCIPALES PROYECTOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN LA PRIMERA FASE <i>POST BELLUM</i>	112
7. PROMOCIÓN DE LA DIMENSIÓN ORIENTAL ANTE LA MAYOR NECESIDAD DE FORTALECER EL MARCO DE RELACIONES DE LA VECINDAD EN LA REGIÓN.....	118
8. CONCLUSIÓN. REFUERZO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD A TRAVÉS DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL.....	119
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	120

CAPÍTULO IV

DESARROLLO DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL (I)

Fomento de una mayor aproximación normativa a través de objetivos más ambiciosos, refuerzo de las relaciones bilaterales y aumento de la financiación

1. CONSIDERACIONES GENERALES	123
2. EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN COMO PRINCIPAL HERRAMIENTA DE PERSUASIÓN NORMATIVA: MAYOR INCIDENCIA EN LOS ESTADOS MÁS AVANZADOS (GEORGIA, MOLDAVIA Y UCRANIA).....	125

	Pág.
3. AGENDAS DE ASOCIACIÓN EN SUSTITUCIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN: HACIA UNA HOJA DE RUTA MEJORADA EN LA EJECUCIÓN DE LAS REFORMAS	132
4. PROMOCIÓN DE LA MOVILIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD: MOLDAVIA Y GEORGIA Y UCRANIA, EJEMPLOS A SEGUIR EN EL VECINDARIO ORIENTAL.....	134
5. IMPULSO DE LA COOPERACIÓN SECTORIAL MÁS ALLÁ DE LOS ÁMBITOS TRADICIONALES DE COLABORACIÓN.....	140
5.1. La cooperación en el ámbito de la justicia.....	141
5.2. La cooperación en el ámbito del desarrollo regional	141
5.3. La cooperación en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural ...	142
5.4. La cooperación en el ámbito de la energía	143
5.5. La cooperación en el ámbito del transporte	144
5.6. La cooperación en el ámbito del medioambiente y cambio climático.	145
5.7. La cooperación en el ámbito de la educación, juventud y cultura	145
5.8. La cooperación en el ámbito del desarrollo económico y el apoyo a pequeñas y medianas empresas.....	146
5.9. La cooperación en el ámbito del espacio común de conocimiento e innovación.....	146
5.10. La cooperación en el ámbito de la seguridad marítima.....	146
5.11. La cooperación en el ámbito de la estadística	147
5.12. La cooperación en el ámbito de la participación en los programas y agencias europeas.....	147
6. FINANCIACIÓN DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL: INCREMENTO DE LA AYUDA ECONÓMICA, CON MAYORES BENEFICIOS PARA LOS CASOS GEORGIANO Y MOLDAVO	148
7. CONCLUSIONES: REFUERZO DE LA EXPORTACIÓN NORMATIVA EUROPEA EN LA REGIÓN, CON MAYOR ÉXITO EN LOS ESTADOS VECINOS DE GEORGIA Y MOLDAVIA	153
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	155

CAPÍTULO V

DESARROLLO DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL (II)

Creación de una novedosa dimensión multilateral. Hacia una mayor cooperación y entendimiento del *acquis communautaire* con el conjunto de la región

1. CONSIDERACIONES GENERALES	159
2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL A TRAVÉS DE LAS CUMBRES DE JEFES DE ESTADO O DE GOBIERNO ASÍ COMO LOS ENCUENTROS MINISTERIALES: GRAN IMPULSO POLÍTICO A NIVEL MULTILATERAL	160
3. PLATAFORMAS TEMÁTICAS, NUEVOS MARCOS MULTILATERALES DE PROMOCIÓN NORMATIVA A NIVEL EJECUTIVO: INNOVADOR ESTÍMULO EN LA PROFUNDIZACIÓN DE LAS REFORMAS	165

	Pág.
4. PARLAMENTO EUROPEO, PRINCIPAL PROMOTOR DE LA ASAMBLEA EURONEST: INSTRUMENTO ADICIONAL DE APROXIMACIÓN NORMATIVA EN LA DIMENSIÓN PARLAMENTARIA.....	169
5. FORO DE LA SOCIEDAD CIVIL: IMPULSO DE UNA AGENDA MÁS AMBICIOSA.....	175
6. CONFERENCIA DE LAS AUTORIDADES LOCALES Y REGIONALES DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL: INICIAL REFUERZO DEL ÁMBITO LOCAL/REGIONAL EN EL VECINDARIO ORIENTAL.....	180
7. FORO DE NEGOCIOS DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL, RESULTADOS ESCASOS Y HETEROGÉNEOS	181
8. CONCLUSIONES. FOMENTO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL E IMPULSO DE INSTRUMENTOS ADICIONALES DE CONVERGENCIA NORMATIVA CON ÓPTIMOS RESULTADOS EN LOS ESTADOS DE GEORGIA Y MOLDAVIA	182
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	184

CAPÍTULO VI

LOS EFECTOS DEL TRATADO DE LISBOA EN EL IMPULSO DE LA DIMENSIÓN ORIENTAL DE LA VECINDAD

1. CONSIDERACIONES GENERALES	187
2. EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL REFUERZO DE LA DIMENSIÓN NORMATIVA DE LA POLÍTICA DE VECINDAD.....	188
3. LA PRESIDENCIA ESTABLE DEL CONSEJO EUROPEO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL, CON MAYOR VISIBILIDAD EN LAS CUMBRES BIANUALES DE JEFES DE ESTADO O GOBIERNO.	192
4. RESULTADOS DE UNA MENTE ÚNICA EN POLÍTICA EXTERIOR: LAS NUEVAS FUNCIONES DEL ALTO REPRESENTANTE Y SUS REPERCUSIONES EN LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS VECINOS DE EUROPA ORIENTAL.....	194
5. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (BRAZO EJECUTOR DEL ALTO REPRESENTANTE) EN LA ASOCIACIÓN ORIENTAL	196
6. REFUERZO DE LA PROMOCIÓN NORMATIVA A TRAVÉS DE LAS DELEGACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA: AVANCES EN LOS CASOS MOLDAVO Y GEORGIANO.....	200
7. VERIFICACIÓN DE LOS PROGRESOS DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL EN LA CUMBRE BIANUAL DE JEFES DE ESTADO O GOBIERNO EN RIGA (MAYO DE 2015).....	201
8. CONCLUSIÓN. LA APLICACIÓN DEL TRATADO DE LISBOA Y SU INCIDENCIA EN EL AVANCE MÁS AMBICIOSO DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL	204
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	205

CAPÍTULO VII

**ÚLTIMAS DINÁMICAS EN RESPUESTA A LOS RETOS SURGIDOS
EN EL VECINDARIO EUROPEO (2015-2018)****Hacia una mayor constatación y visualización de la dimensión
normativa europea**

1. CONSIDERACIONES GENERALES	207
2. REVISIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD (NOVIEMBRE DE 2015): REFUERZO DE LOS PRINCIPIOS DE DIFERENCIACIÓN Y COAPROPIACIÓN JUNTO A UNA MAYOR FLEXIBILIDAD, CON UN IMPACTO POSITIVO EN LOS ESTADOS MÁS AVANZADOS	209
3. ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS VALORES EUROPEOS EN LA ARTICULACIÓN DE LAS NUEVAS MEDIDAS. EL PRINCIPIO DEL PRAGMATISMO Y LA NOCIÓN DE LA RESILIENCIA ESTATAL Y SOCIAL.....	213
4. ESTABLECIMIENTO DE UNA AMBICIOSA HOJA DE RUTA EN EL MARCO DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL: PRIMER AVANCE EN LA PUESTA EN MARCHA DEL NUEVO ENFOQUE A NIVEL REGIONAL	217
5. INICIAL IMPLEMENTACIÓN: REFUERZO DEL TRADICIONAL PAPEL TRANSFORMADOR DE LA UE EN LA REGIÓN EN ARAS A UNA MAYOR ESTABILIZACIÓN, CON RESULTADOS HETEROGÉNEOS EN LOS CASOS DE MOLDAVIA Y GEORGIA.....	219
6. ÚLTIMA CUMBRE DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL (NOVIEMBRE DE 2017): HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ENFOQUE MÁS NORMATIVO.	222
7. CONCLUSIONES. MAYOR FOMENTO DE LA PROMOCIÓN NORMATIVA EUROPEA EN LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS VECINOS DE EUROPA ORIENTAL ANTE EL NUEVO ESCENARIO DE INESTABILIDAD	225
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	227

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES FINALES**Impulso de la actuación normativa de la Unión Europea con los Estados
vecinos de Georgia y Moldavia en el marco de la Asociación Oriental**

BIBLIOGRAFÍA	235
ANEXO I. FICHA TÉCNICA DE GEORGIA	241
ANEXO II. FICHA TÉCNICA DE MOLDAVIA	245
ANEXO III. JOINT DECLARATION OF THE PRAGUE EASTERN PARTNERSHIP SUMMIT	249
ANEXO IV. JOINT DECLARATION OF THE EASTERN PARTNERSHIP SUMMIT (BRUSSELS, 24, NOVEMBER 2017).....	261

PALABRAS PREVIAS

La publicación de la obra de Victoria Rodríguez Prieto *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental. Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)* constituye un motivo de enorme satisfacción para la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, ya que ha sido galardonada con el II Premio AEPDIRI «Antonio Truyol y Serra» a la Mejor Tesis Doctoral en Relaciones Internacionales*.

Desde 2015, con miras a impulsar carreras investigadoras de excelencia de sus miembros más jóvenes, la AEPDIRI decidió premiar las mejores tesis doctorales en cualquiera de las disciplinas cubiertas por la Asociación, defendidas en una universidad española, pública o privada, convocando bienalmente los premios «Adolfo Miaja de la Muela» a la mejor Tesis Doctoral en Derecho Internacional Público, «Mariano Aguilar Navarro» a la mejor Tesis Doctoral en Derecho Internacional Privado, y «Antonio Truyol y Serra» a la mejor Tesis Doctoral en Relaciones Internacionales. Como consta en las bases (www.aepdiri.org), todas las tesis que concurren a los premios han de haber obtenido la máxima calificación.

A partir de la segunda edición, la AEPDIRI y la editorial Marcial Pons alcanzaron un acuerdo para la publicación de los textos premiados. Así, la tesis de Victoria Rodríguez Prieto, defendida en la Universidad Complutense, es la primera publicación de esta colección que se inicia con las tesis premiadas en la segunda edición de los Premios AEPDIRI.

En esta ocasión el jurado estuvo integrado por los profesores Rafael Calduch Cervera, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid; Noé Cornago Prieto, profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco, y Rafael García Pérez, profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela. El premio fue concedido por unanimidad.

* El I Premio AEPDIRI «Antonio Truyol y Serra» se concedió a Constanza Sánchez Avilés, por su tesis defendida en la Universitat Pompeu Fabra y publicada en Tirant lo Blanch en 2017 con el título *El control de drogas. Normas internacionales, desafíos nacionales. El caso de la política de drogas en España*.

La Junta Directiva de la AEPDIRI quiere aprovechar estas líneas para felicitar a la autora por el premio obtenido, merecido reconocimiento a la calidad de su trabajo, y para desearle mucha suerte en su carrera académica. También deseamos animar a los jóvenes investigadores, miembros de la Asociación, a presentar sus trabajos en las próximas ediciones de los Premios AEPDIRI a las Mejores Tesis Doctorales.

Caterina GARCÍA SEGURA
Presidenta de la AEPDIRI

PRÓLOGO

¿EL ÉXITO DE LA VECINDAD ORIENTAL PUEDE LLEVAR A NUEVAS AMPLIACIONES?

La Unión Europea (UE) vive un nuevo clima político desde hace veinte meses, fecha del Referéndum británico (23 de junio de 2016) que se vio en su momento como un grave problema para la UE y que en la actualidad se ha transformado en una gran oportunidad para la misma. Este clima es consecuencia del refuerzo de la cohesión entre los Estados miembros, las instituciones europeas así como la ciudadanía europea, como se puede ver en el Eurobarómetro de diciembre de 2017 en donde ha cambiado la percepción acerca del futuro de la UE y ahora ha mejorado esta como no se había alcanzado desde hace al menos una década.

Este nuevo clima está permitiendo que en los últimos meses se ponga en marcha la agenda del relanzamiento, especialmente desde el discurso de Juncker sobre el Estado de la Unión el 13 de septiembre de 2017, en el que señala que «el viento está en nuestras velas» y que refleja una posición completamente diferente al del año anterior, en el que destacó que «estamos en una crisis existencial».

El nuevo escenario está permitiendo impulsar diversas iniciativas, unas a tratado constante, otras pensando en la reforma de los tratados, es decir, en la lógica de la profundización democrática, del desarrollo del modelo social, de la culminación de la Unión Económica y Monetaria y también en el ámbito de la política exterior y especialmente en materia de seguridad y defensa, en donde en los últimos meses se ha avanzado más que en las últimas décadas, sobre todo con la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente en diciembre de 2017.

En materia de política exterior, a pesar de que se suele señalar lo contrario, la UE ha conseguido paulatinamente desempeñar cada vez más papeles hasta convertirse en un actor global, de seguridad, normativo y diplomático en los últimos años; a partir de los cambios en Europa y en el mundo en 1989 y como consecuencia de la aplicación del Tratado de Maastricht que dio origen a la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Así, se ha ido configurando la UE como actor global.

La segunda etapa de este proceso nacerá como consecuencia de la dimensión externa del euro y la puesta en marcha de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) iniciándose la dimensión de seguridad e incluso de defensa, si bien a través de las operaciones de gestión de crisis que implicará el despliegue de más de treinta de estas operaciones, tanto civiles como militares, que se han ido desarrollando en lo que va de siglo. Con ello, empieza a consolidarse el actor de seguridad.

Por último, la vigencia del Tratado de Lisboa configurará a la UE como actor diplomático y normativo ya que, por un lado, se crea la diplomacia común europea y esta impulsará la acción como potencia normativa, portadora de normas y exportadora de valores. El Tratado en esta misma dinámica también aporta la Política Europea de Vecindad (PEV), que es un instrumento claro de acción normativa que se ha aplicado en Europa Oriental casi durante la última década. Así, no cabe duda de que en materia de política exterior se han dado avances considerables desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 y la puesta en marcha de la diplomacia europea.

En este sentido, la PEV constituye un ambicioso marco de relaciones con los Estados próximos a las fronteras oriental y meridional de la UE con el fin de establecer un nuevo espacio de cooperación conforme a los valores de la Unión, tal y como recoge el art. 8 del TUE: «La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación».

El origen de este artículo, sin embargo, y la vecindad se remontan a 2004 cuando las instituciones europeas buscaban dar respuesta a los nuevos retos que surgirían después de las ampliaciones de la UE a diez nuevos Estados del Este del continente que se dan ese mismo año, tratando de que las nuevas líneas fronterizas no se convirtiesen en barreras de separación sino de colaboración e interacción basados en un mismo núcleo normativo.

Frente a la región meridional del mar Mediterráneo, en donde la PEV no ha alcanzado los resultados esperados, a excepción de ciertos avances en Túnez, los socios orientales presentan notables progresos, los cuales resultan más significativos en los casos de Georgia y Moldavia. Estos últimos han tomado los estándares europeos como la guía que ha de impulsar los cambios a ejecutar en diversas áreas, tales como la consolidación de sus sistemas democráticos o el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Esto se debe a la creación de la Asociación Oriental (mayo de 2009) en el marco del citado art. 8, la cual supone un claro refuerzo respecto al inicial marco de la vecindad debido a que incluye iniciativas sumamente atractivas para los socios de la región, que a su vez, conllevan una transformación más exigente hacia el *acquis communautaire*. De este modo, la UE incide en una exportación normativa más exitosa con resultados notables, aunque heterogéneos, en los casos georgiano y moldavo. Entre estas últimas medidas destacan los acuerdos de asociación o la liberalización de visados.

El éxito alcanzado en Georgia y Moldavia corrobora la capacidad transformadora de la UE como potencia normativa. Es decir, un actor singular, capaz de impulsar una ambiciosa promoción de los mismos valores que articulan su proyecto interno en la escena internacional a través de la atracción y persuasión y, en ningún caso, la imposición (noción desarrollada por I. Manners).

En España los progresos alcanzados apenas se conocen, lo cual contrasta con la importancia e impacto que tienen para nuestro país, ya que no olvidemos que este cambio tiene lugar en las fronteras de la UE. Como es sabido, pertenecemos al proyecto europeo desde hace más de treinta años (concretamente desde 1986) y hemos desempeñado papeles importantes en su profundización y, al mismo tiempo, apoyamos las ampliaciones.

A pesar de que estos países han de ser prioritarios para España, sin embargo hay quien piensa que la incorporación fue prematura —ahora hubiera sido imposible— y de esta misma forma no se ve la relevancia de la misma en nuestro país. Por otro lado, también se observa con preocupación la ampliación al Este y la PEV oriental en España, ya que se perciben como países competidores en la adquisición de fondos estructurales y de cohesión y que gracias a ellos hemos dejado de ser país receptor y nos hemos convertido en contribuyente neto. Quienes así piensan se olvidan de que el Este de Europa y su vecindad gozan de gran importancia para nuestra propia seguridad y estabilidad, de ahí la importancia del éxito de la actuación de la UE en la región.

En el plano europeo, la incidencia de la Asociación Oriental en los Estados vecinos de Moldavia y Georgia resulta igualmente relevante. Ello responde al enfoque claramente normativo que ha tomado la UE a la hora de promover ambiciosos cambios en ambos casos. El conocimiento de esta dinámica resulta esencial en la medida en la que va a permitir entender la futura acción de la Unión. La UE ha priorizado dicha perspectiva para abordar los actuales y numerosos retos de la sociedad internacional, tal y como recoge la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE (junio de 2016).

Con la Estrategia se constata una vigencia anticipada de las prácticas exitosas que hasta el momento se han promovido con estos dos Estados vecinos y que ahora la UE busca impulsar en el conjunto de su acción exterior. Este último aspecto se constata en iniciativas tales como la inclusión de la noción de la resiliencia estatal y de la sociedad civil. Dicha noción se caracteriza por abordar los factores que incrementan la inestabilidad en un tercer Estado a través de una profunda transformación hacia sistemas más democráticos o una mayor defensa de los derechos humanos.

La obra titulada *La actuación normativa de la UE en la Asociación Oriental: Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*, que tengo el gusto de prologar y que el lector tiene en sus manos, analiza este tema de la Dimensión Oriental de la vecindad y contiene, al menos, dos relevantes aportaciones. Por un lado, la presente obra llena un vacío en la literatura española sobre el vecindario Este y, en particular, las actuales dinámicas que la UE está promoviendo con los países de Georgia y Moldavia en el marco de la Asociación Oriental. Tiene

especial interés constatar hasta qué punto estos últimos han tomado los valores europeos en el impulso de su transformación, la cual no olvidemos que difiere, siendo más ambiciosa en el caso de Georgia.

Por otro lado, destaca por su innovación, fruto de la perspectiva teórica que toma, ya que, frente a los enfoques más racionalistas, la autora se decanta por la novedosa noción reflectivista que define a la UE como una potencia normativa en la escena internacional (I. Manners), anteriormente señalada y que la actual Estrategia Global refuerza. La autora analiza bien esta noción de potencia normativa y cómo a través de la aplicación de la PEV la UE está exportando nuestros valores comunes.

Victoria Rodríguez, la autora de este libro, es doctora en Relaciones Internacionales con una tesis titulada «La Asociación Oriental como expresión de la Política Europea de Vecindad: refuerzo de la actuación normativa de la Unión Europea con los Estados vecinos de Moldavia y Georgia (2009-2015)» y dirigida por quien escribe estas líneas. La investigación se sustentó en un riguroso trabajo de campo con más de treinta entrevistas realizadas en Chisinau (Moldavia), Tiflis (Georgia) y Bruselas (Bélgica), así como distintas estancias de investigación y cursos especializados en instituciones como el Colegio de Europa.

La misma obtuvo la máxima calificación de Sobresaliente *Cum Laude* y Mención europea en diciembre de 2015 en la defensa de su tesis doctoral realizada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid; con un tribunal que estaba presidido por Celestino del Arenal, y del cual formaban parte Antonio Blanc, Jordan Barbulescu, Noé Cornago y Mercedes Guinea. Más adelante, se le concedió el Premio extraordinario de doctorado de las tesis defendidas en el curso 2015-2016 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Posteriormente, la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI) le otorgó a la autora su II Premio «Antonio Truyol y Serra» a la Mejor Tesis Doctoral en Relaciones Internacionales, gracias a lo cual ha podido llevar a cabo la publicación de la misma. Si bien modificada, reducida y actualizada hasta nuestros días y cambiando la redacción con objeto de poder simplificar los aspectos técnicos y analíticos.

La autora es actualmente profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Antonio de Nebrija y ha seguido trabajando sobre esta materia. Fruto de ese trabajo es el presente libro. En él, resume y recoge las dinámicas presentes en el seno de la Asociación Oriental desde su génesis hasta la actualidad pues concluye con la última cumbre de jefes de Estado o de gobierno celebrada en Bruselas hace poco más de dos meses y el inicio de la presidencia búlgara a principios de 2018.

Este libro se publica en presidencia búlgara, que dedica gran atención a las relaciones de la vecindad oriental, un año antes de las elecciones europeas del 23 y 26 de mayo de 2019, en un momento que refuerza el carácter de di-

chas elecciones a través de las listas transnacionales, un programa común y un mayor impulso del *Spitzenkandidaten*. Por todo ello, es más necesario que nunca conocer cómo la Asociación Oriental ha servido para acercar la UE a estos países vecinos.

Debo resaltar la importancia del libro ya que ha sido un análisis riguroso de la aplicación de la PEV oriental partiendo de una reflexión teórica y una gran aportación de evidencias empíricas como consecuencia de sus estudios de caso en la región así como un análisis de una exhaustiva bibliografía y que utiliza adecuadamente a lo largo de la obra. Tiene una gran riqueza de documentación y bibliografía.

Son de enorme interés los análisis realizados sobre la situación de Georgia y Moldavia, dos países muy desconocidos entre nosotros. Sin embargo, los que hemos tenido oportunidad de estar allí, aunque en cortas estancias, hemos comprobado la cercanía cultural que ambos tienen y que personalmente no imaginaba. La autora resalta bien las diferencias de los procesos políticos que se están impulsando en estos países, bien entendido que puede ser coyuntural y, por lo tanto, podrían resolverse.

En el caso de Georgia la profesora incide adecuadamente en el cumplimiento que se está haciendo de la PEV y cómo esto lleva a que exista un cambio real, aunque aún incompleto en ámbitos como la democracia y los derechos humanos, lo cual está permitiendo un impulso en otros campos como el económico-social. En el caso de Moldavia, parece que hay un estancamiento relativo probablemente por la incidencia de Rusia después de las últimas elecciones celebradas a finales de octubre 2016, en donde se han producido algunos retrocesos. Posiblemente influya también la persistencia de los problemas de corrupción que no acaban de resolverse.

Hay que valorar, además de la calidad y el rigor del libro que prologo y su importante aportación, que la obra llega en un momento muy oportuno, en que la UE en los últimos veinte meses como consecuencia del *Brexit* y especialmente en este ámbito como consecuencia de la Estrategia Global está cambiando sus perspectivas de futuro. Estamos en una situación muy especial, dado que en 2019 —y el periodo del acuerdo transitorio en diciembre de 2020— Reino Unido dejará de ser miembro de la UE y se producirá un proceso de reducción del proyecto europeo a 27 miembros.

No obstante, recientemente, en febrero de 2018 se acaba de aprobar la Estrategia de los Balcanes, que implica que para 2025 puedan ingresar hasta seis Estados más en la medida en la que sigan ejecutando los cambios acordados y las orientaciones que se refuerzan en la Estrategia Global. Es decir, que la reducción es circunstancial ya que se vincula en seguida con las siguientes ampliaciones a 28, 29, 30...

A los diez años de la firma del Tratado de Lisboa y a los ocho de su entrada en vigor estamos de acuerdo con la tesis central que se defiende en este libro de que la PEV, regulada en su art. 8, en el ámbito oriental y de estos dos países tiene resultados. Hay que recordar también que se cumplen casi treinta años de los cambios en Europa y en el mundo y la lectura de este libro nos permite

descubrir que estamos en una situación complemente distinta en gran medida a los resultados de la política exterior europea y la PEV.

Así, en la actualidad, la UE está comprometida con la ampliación especialmente respecto a los Balcanes para antes de 2025. La pregunta que nos surge es si, después de este periodo y si sigue funcionando la Asociación Oriental, será pensable y posible la ampliación a estos dos países, Moldavia y Georgia, en un escenario próximo de diez o veinte años, especialmente este último Estado. Países que hasta ahora solo los vemos como muy lejanos. Sin embargo, la lectura atenta de este incisivo y sugerente libro da las claves para poder contestar a esta relevante pregunta.

Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA

Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid
Madrid, 8 de febrero de 2018

INTRODUCCIÓN

En la región de Europa oriental son dos los Estados que lideran un cambio profundo, Georgia y Moldavia¹. Estos países se caracterizan por haber pasado de tener sistemas dictatoriales, altos niveles de pobreza e incluso cruentas disputas bélicas en su interior; a presentar regímenes más democráticos, avanzar hacia el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales e incluso conseguir economías más sólidas.

La singularidad de dicho cambio se halla en que este ha tenido lugar en los últimos años. De modo que, pese a que Moldavia y Georgia se independizaron de la Unión Soviética hace más de dos décadas y posteriormente padecieron sangrientas guerras en su interior², no fue hasta años más tarde cuando gozaron de cierta estabilidad. Por consiguiente, llama la atención que en este periodo apenas hubo ningún avance y precisamente ha sido en los últimos trece años y, sobre todo, a partir de 2009 cuando estos países han ejecutado cambios sumamente ambiciosos.

La transformación de Moldavia y Georgia es, sobre todo, consecuencia de la PEV y, más concretamente, de la iniciativa regional de la Asociación Oriental. Esta última ha permitido importantes avances respecto a estos dos países los cuales han tomado los estándares europeos como la guía que orienta sus cambios en áreas tan diversas como, por ejemplo, la transparencia democrática y participación ciudadana o la lucha contra la corrupción. Sin embargo, Georgia y Moldavia no solo lideran el avance en la región de Europa oriental sino en el conjunto del vecindario europeo en donde también se inscriben los países de la orilla meridional del mar Mediterráneo. Este último aspecto visualiza el compromiso de estos dos Estados europeos³ por aproximarse a la Unión y compartir sus mismos valores.

¹ Al hacer alusión al Estado vecino de la República de Moldavia usaremos, indistintamente, tanto República de Moldavia como Moldavia; sin que con ello nos refiramos, en ningún caso, a la región de Rumanía conocida también como Moldavia.

² A. BLANC ALTEMIR, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la Antigua Unión Soviética*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

³ Las fronteras de Europa y, especialmente, su límite oriental es una cuestión que aún permanece abierta puesto que no se ha alcanzado consenso sobre la misma. No obstante, nosotros nos declinamos por la noción de pensadores como Edgar Morin para el cual Europa no es una cuestión geográfica, sino histórica. Y son, precisamente, los vínculos históricos de países como Georgia una de las principales razones por la cual se considera un Estado europeo. E. MORIN, *Penser L'Europe*, Francia, Gallimard, 1987.

La UE ha de ser entendida como una potencia normativa en la escena internacional; noción desarrollada por I. Manners⁴. En particular, el autor sostiene que la UE se caracteriza en el ámbito exterior por promover una ambiciosa exportación de los mismos principios fundamentales que vertebran su proyecto interno que son cinco principales (la paz, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales) y cuatro secundarios (la solidaridad social, la antidiscriminación, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza). La promoción de dichos principios se lleva a cabo a través de la atracción e imitación y, en ningún caso, la imposición. De esta manera la UE trata de que sus valores sean compartidos y asumidos en sus relaciones exteriores actuando como un auténtico cambiador de normas (*changer of norms*) que impulsa un modelo distinto; reflejo de su propia naturaleza interna.

En los casos de Georgia y Moldavia, la actuación transformadora de la UE ha sido significativa pues ha alcanzado notables resultados en ambos países. En un primer momento, las relaciones entre la UE y los Estados moldavo y georgiano se desarrollaron en el inicial marco de la política de vecindad creado en 2004. Pero, en los últimos años se han enmarcado en el ambicioso proyecto regional de la Asociación Oriental. Dicha asociación fue establecida en 2009, como expresión de la PEV, pues forma parte de la misma pero orientada únicamente a los Estados vecinos de Europa oriental. Es decir, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Su principal objetivo consiste en impulsar la asociación política e integración económica entre la UE y estos países, de conformidad con una ambiciosa promoción normativa asentada en los valores de la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza o los derechos humanos y libertades funda-

⁴ Entre las diversas publicaciones de I. Manners sobre la noción de la UE como potencia normativa destacan las siguientes: I. MANNERS, «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2002, núm. 2, pp. 235-258; I. MANNERS, «L'identité internationale de l'Union européenne: un pouvoir normatif dans le jeu politique mondial», en B. ADAM (ed.), *Europe, puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale*, Bruselas, Editions Complexe, 2006, pp. 33-49; I. MANNERS, «A response to Thomas Diez», *Millenium*, vol. 35, 2006, núm. 1, pp. 167-180; I. MANNERS, «Normative Power Europe reconsidered: beyond the crossroads», *Journal of European Public Policy*, vol. 13, marzo de 2006, núm. 2, pp. 182-199. T. DIEZ y I. MANNERS, «Reflecting on normative-power Europe», en F. BERENSKOETTER y M. J. WILLIAMS (eds.), *Power in World Politics*, Londres, Routledge Taylor and Francis Group, 2007, pp. 173-188; I. MANNERS, «The Normative Ethics of the European Union», *International Affairs*, vol. 84, núm. 1, 2008, pp. 45-60; I. MANNERS, «The concept of Normative Power in World Politics», *Danish Institute for International Studies Brief*, mayo de 2009, pp. 1-5, en <http://www.diis.dk>; I. MANNERS, «As you like it: European Normative Power in the European Neighbourhood Policy», en R. G. WHITMAN y S. WOLFF (eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective Context, Implementation and Impact, Great Britain*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 29-50; I. MANNERS, «Critical Perspectives and Perspectives in the Critical», en R. WHITMAN (ed.), *Normative Power: Empirical and Theoretical Perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 226-247; I. MANNERS, «Assesing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global politics», *Cooperation and Conflict*, vol. 48, 2013, pp. 304-329; I. MANNERS, «The European Union as a Minervian Actor in Global Institution Building», en Y. TIBERGHEN (ed.), *Leadership in Global Institution Building: Minerva's Rule*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 33-48; I. MANNERS, «The European Union in Global Politics: normative power and longitudinal interpretation», en K. LYNGGARD et al., *Research methods in European Union Studies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015 y I. MANNERS y R. WHITMAN, «Another Theory is Possible: Dissident Voices in Theorising Europe», *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 2016, núm. 1, pp. 3-18.

mentales⁵. Para ello, la nueva Dimensión Oriental busca fomentar mayores vínculos, tanto a nivel bilateral como multilateral, mediante la puesta en marcha de iniciativas de gran interés para nuestros socios que, en definitiva, favorezcan una mayor aproximación hacia los principios mencionados.

La Asociación Oriental se caracteriza por ser un proyecto relativamente joven, aunque ya presenta importantes avances. Este último aspecto se ha visto impulsado, por un lado, a través de iniciativas bilaterales, tales como los acuerdos de asociación. Y, por otro lado, la UE ha fomentado nuevos lazos de unión multilaterales con el conjunto de la región gracias a la celebración de distintos encuentros así como a la puesta en marcha de proyectos que abarcan desde la esfera ejecutiva a los ámbitos local y regional e incluso empresarial cuyas actividades han sido sumamente enriquecedoras, de conformidad con los estándares europeos⁶. De este modo entendemos que la Asociación Oriental constituye un refuerzo con respecto al inicial marco de la vecindad al favorecer una mayor exportación normativa en la región. Sin embargo, dicha exportación tiene una mayor incidencia en los países más comprometidos en sus relaciones con la UE, entre los que destacan Moldavia y Georgia que han llevado a cabo cambios relevantes. Este último aspecto se ha visto reforzado a través de las innovaciones del Tratado de Lisboa que, en primer lugar, han permitido un mayor éxito en cuanto a la exportación normativa y, en segundo término, han favorecido una novedosa y actual respuesta a los últimos cambios surgidos en la región, lo que ha tenido un inicial impacto para los países señalados.

Por otro lado, consideramos que el avance de la Asociación Oriental y, especialmente, el impulso de las relaciones con los Estados de Georgia y Moldavia se deben a otros factores que responden a sus respectivos contextos domésticos⁷, los cuales apuestan claramente por el ámbito europeo. De modo que es destacable constatar cómo en estos años Georgia y Moldavia han presentado gobiernos afines a los valores que promueve la UE, con la que desean alcanzar una mayor vinculación. Sin embargo, este último aspecto está sufriendo cambios en el caso moldavo tras sus últimas elecciones celebradas a finales de octubre de 2016⁸.

⁵ Consejo de la Unión Europea, *Declaración conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental*, Praga, 7 de mayo de 2009, Bruselas, 8 de mayo de 2009, en http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-78_es.htm.

⁶ En la actualidad, las iniciativas que forman parte de la dimensión multilateral de la Asociación Oriental son las siguientes: las plataformas temáticas, la asamblea parlamentaria Euronest, el Foro de la Sociedad Civil, la Conferencia de las Autoridades Locales y Regionales de la Asociación Oriental y el Foro de Negocios de la Asociación Oriental.

⁷ C. GORDON y G. SASSE, «The European Neighbourhood Policy: Effective Instrument for Conflict Management and Democratic Change in the Union's Eastern Neighbourhood?», *Human and Minority Rights in the Life-Cycle of Ethnic Conflict EU Framework VI Project*, agosto de 2008, pp. 1-40.

⁸ En Moldavia gobernó desde 2009 a 2016 una coalición cuyo nexa de unión se hallaba en el impulso de las relaciones con la UE. Sin embargo, el robo de más de mil millones de dólares, es decir, el 12,5 por 100 del PIB fruto de la corrupción impidió que la proeuropea Silvia Radu ganase los comicios siendo el vencedor el mandatario prorruso I. Dodón (con la escasa ventaja de tres puntos). Por lo que respecta a Georgia, desde 2009 a 2012 gobernó el partido liderado por M. Saakashvili y las relaciones con la UE se vieron fortalecidas. A continuación, el partido del millonario B. Ivanishvili ganó los comicios en octubre de 2012. Aunque, en un principio, algunas voces señalaron su mayor afinidad a Rusia,

De modo que en ambos casos han buscado una mayor cooperación con las instituciones europeas, fundada en una ambiciosa convergencia normativa. Dichos gobiernos recogen la voluntad de las sociedades de estos países, que respaldan de forma mayoritaria una mayor vinculación con la Unión⁹. Este último aspecto no solo responde a los beneficios económicos y políticos a los que podrían acceder. Sino también es el atractivo que despiertan los valores vigentes en el proyecto europeo, tales como el Estado de Derecho o las libertades fundamentales, lo que impulsa a una parte significativa de la ciudadanía georgiana y moldava a apoyar las relaciones con la UE. No obstante, este apoyo se ve limitado en determinadas ocasiones, especialmente por la Iglesia ortodoxa la cual goza de gran influencia en la población y a través de la cual Rusia trata de reforzar su modelo.

En términos generales, la Asociación Oriental ha alcanzado avances significativos, con mayor incidencia en los casos de Georgia y Moldavia. No obstante, a pesar de la transformación emprendida por Moldavia y Georgia, dos países muy cercanos a las fronteras de la UE, resulta insólito comprobar que esta ha pasado desapercibida en los medios de comunicación europeos y, especialmente, en los españoles. Es decir, los esfuerzos llevados a cabo por ambos Estados han sido ignorados, lo que convierte su proceso en un avance silencioso y ajeno a la opinión pública. Es, precisamente, este desconocimiento la principal razón que ha guiado la elaboración de la presente investigación la cual trata de entender el porqué y el para qué de este cambio silencioso así como el papel de la UE en el mismo.

En un primer momento, este análisis se fraguó como tesis doctoral, en donde se estudió el impacto normativo de la UE con respecto a los Estados vecinos de Moldavia y Georgia (principalmente a nivel multilateral) durante el periodo comprendido entre 2009-2015. La mencionada tesis contó con la dirección del profesor Francisco Aldecoa Luzárraga, catedrático en Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, cuya ayuda fue esencial a lo largo del proceso de elaboración. Además, resultó muy beneficiosa la beca predoctoral de Formación de Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

De forma complementaria, el estudio se apoyó en el trabajo de campo llevado a cabo en distintas estancias de investigación; con la realización de cerca de cuarenta entrevistas. En concreto, las estancias se desarrollaron en los centros extranjeros de Amsterdam Institute for Social Science Research, Universiteit van Amsterdam (Holanda); Moldova State University (Moldavia), Ivane Javakhishvili Tbilisi State University (Georgia) y, finalmente, Brussels

lo que podría ir en detrimento de las relaciones establecidas con la UE, por el contrario, este cambio no se ha llevado a cabo. De hecho, se han seguido fomentando los vínculos con la UE, tal y como revelan los últimos informes de evaluación elaborados por la Comisión Europea y la Alta Representante.

⁹ El apoyo hacia una mayor vinculación con la UE por parte de las sociedades moldava y georgiana es elevado. En este sentido, destaca, por ejemplo, que en la víspera a la firma del Acuerdo de Asociación con la UE (nov. 2013), hubo una gran manifestación en Chisinau en donde, de forma contundente, se apoyaba dicha firma por parte de su Gobierno. Véase S. BOCANCEA, «Europe is the solution», *Press Europe*, 6 de noviembre de 2013, en <http://www.presseurop.eu/en/content/article/4300411-europe-solution>.

School of International Relations, University of Kent (Bélgica). En ellas, fue muy valioso el apoyo recibido por los profesores Jonathan Zetlin y Tom Cassier. Además, resultó sumamente enriquecedor el curso de verano para doctorandos sobre la PEV celebrado en el Colegio de Europa (campus de Natolín) en junio-julio de 2013 dirigido por Tobias Schumacher.

La tesis doctoral fue defendida en diciembre de 2015 en la Universidad Complutense de Madrid y obtuvo la máxima calificación (Mención Europea, Sobresaliente *Cum-Laude* y Premio Extraordinario de Doctorado). Sin embargo, ha sido la concesión del prestigioso Premio Antonio Truyol y Serra a la mejor tesis doctoral en Relaciones Internacionales por parte de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales lo que ha permitido su publicación. Sin ninguna duda, se trata de un auténtico honor y una gran oportunidad académica.

Desde entonces, la obra ha sido revisada y actualizada con el fin de ofrecer al lector un riguroso análisis sobre la acción transformadora de la UE en Moldavia y Georgia. En particular, el presente trabajo se articula en torno a ocho capítulos, los cuales se centran, en primer lugar, en el concepto y génesis de la PEV, en donde se tratará de entender en qué consiste, cuándo surge, por qué y para qué se establece este nuevo marco de relaciones y, finalmente, qué Estados participan en el mismo. Después, incluiremos el capítulo II, que se centrará en la aplicación de la PEV desde 2004 hasta 2009, es decir, desde su establecimiento hasta la creación de la Asociación Oriental. De este modo, abarcaremos el inicial desarrollo de la PEV, con especial atención a los países de Georgia y Moldavia. Dicho capítulo resulta imprescindible a la hora de analizar la Asociación Oriental, ya que los primeros años de la PEV facilitaron su posterior establecimiento.

Posteriormente, ahondaremos en la Asociación Oriental, cuyo estudio se llevará a cabo en los capítulos III, IV y V. En el primero, incluiremos el concepto así como el origen y los factores que impulsaron este nuevo proyecto regional. En los capítulos IV y V, veremos el desarrollo de la nueva Dimensión Oriental en sus ámbitos bilateral y multilateral desde su puesta en marcha en 2009 hasta finales de 2017. De modo que en el análisis de estos primeros siete años tendremos en cuenta la dinámica interna, principales instrumentos (tanto políticos como financieros), así como los primeros resultados alcanzados en el marco de la Asociación Oriental en relación con estos dos países. Por lo que respecta al capítulo VI, este analiza los cambios que introduce el Tratado de Lisboa, tanto en la dimensión interna como externa de la UE, así como la incidencia de estos últimos en el desarrollo de la Dimensión Oriental. De este modo, se tendrán en cuenta el refuerzo del Parlamento Europeo, la Presidencia estable del Consejo Europeo, las nuevas competencias del Alto Representante, la puesta en marcha y desarrollo del SEAE y, finalmente, las Delegaciones de la UE. Y, para finalizar, abordaremos los últimos cambios introducidos en la PEV como respuesta al incremento notable de la inestabilidad en la zona así como su impacto en Moldavia y Georgia. En último término, incluiremos las conclusiones finales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLANC ALTEMIR, A., *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surtidos de la Antigua Unión Soviética*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.
- DIEZ, T., y MANNERS, I., «Reflecting on normative-power Europe», en BERENSKOETTER, F., y WILLIAMS, M. J. (eds.), *Power in World Politics*, Londres, Routledge Taylor and Francis Group, 2007, pp. 173-188.
- GORDON, C., y SASSE, G., «The European Neighbourhood Policy: Effective Instrument for Conflict Management and Democratic Change in the Union's Eastern Neighbourhood?», *Human and Minority Rights in the Life-Cycle of Ethic Conflict EU Framework VI Project*, agosto de 2008, pp. 1-40.
- MANNERS, I., «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2002, núm. 2, pp. 235-258.
- «L'identité internationale de l'Union européenne: un pouvoir normatif dans le jeu politique mondial», en ADAM, B. (ed.), *Europe, puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale*, Bruselas, Editons Complexe, 2006, pp. 33-49.
- «A response to Thomas Diez», *Millenium*, vol. 35, 2006, núm. 1, pp. 167-180; MANNERS, I., «Normative Power Europe reconsidered: beyond the crossroads», *Journal of European Public Policy*, vol. 13, marzo de 2006, núm. 2, pp. 182-199.
- «The Normative Ethics of the European Union», *International Affairs*, vol. 84, núm. 1, 2008, pp. 45-60.
- «The concept of Normative Power in World Politics», *Danish Institute for International Studies Brief*, mayo de 2009, pp. 1-5, en <http://www.diis.dk>.
- «As you like it: European Normative Power in the European Neighbourhood Policy», en WHITMAN, R. G., y WOLFF, S. (eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective Context, Implementation and Impact*, Great Britain, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 29-50.
- «Critical Perspectives and Perspectives in the Critical», en WHITMAN, R. (ed.), *Normative Power: Empirical and Theoretical Perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 226-247.
- «Assesing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global politics», *Cooperation and Conflict*, vol. 48, 2013, pp. 304-329.
- «The European Union as a Minervian Actor in Global Institution Building», en TIBERGHEN, Y. (ed.), *Leadership in Global Institution Building: Minerva's Rule*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 33-48.
- «The European Union in Global Politics: normative power and longitudinal interpretation», en LYNGGARD, K. *et al.*, *Research methods in European Union Studies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.
- MANNERS, I., y WHITMAN, R., «Another Theory is Possible: Dissident Voices in Theorising Europe», *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 2016, núm. 1, pp. 3-18.
- MORIN, E., *Penser L'Europe*, Francia, Gallimard, 1987.

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

CONCEPTUALIZACIÓN Y GÉNESIS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La PEV integra las relaciones con los Estados situados en la región de Europa oriental y la orilla meridional del mar Mediterráneo¹ siendo, en la actualidad, una de las iniciativas más significativas en el marco de la Política Exterior Europea (PEE)² que, a su vez, incide en el propio modelo interno de la UE³. Su puesta en marcha se inició en el contexto de la gran ampliación de la UE hacia el este del continente y desde entonces viene impulsando una estrecha cooperación a partir de unos mismos valores políticos y económicos⁴.

En el presente capítulo, abordaremos la conceptualización y génesis de la PEV para lo cual nos preguntaremos, respecto al primer aspecto, ¿qué es y en qué consiste este marco de relaciones?, ¿cuáles son sus rasgos fundamentales?, ¿qué innovaciones presenta?, ¿por qué incide en el modelo interno europeo y, a la vez, en la acción exterior de la Unión?, ¿se han dado ciertos avances?, ¿cuáles son estos últimos? y, finalmente, ¿se avanza igual al este que al sur? De igual modo, nos cuestionaremos acerca del origen de este marco para lo cual tendremos en cuenta, ¿por qué y para qué se establece la PEV?, ¿cuáles fueron las contribuciones más significativas que permitieron

¹ Los países que participan en el marco de la vecindad son, respecto a Europa oriental, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Y, por parte de la región meridional, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Territorio Palestino Ocupado, Siria y Túnez.

² La importancia de las relaciones con los países vecinos se constata en el último informe sobre política exterior y de seguridad elaborado por la Alta Representante. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Main aspects and basic choices of the CFSP (Part II, point E, paragraph 25 of the Interinstitutional Agreement of 2 December 2013) – «2014 – Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament»*, 20 de julio de 2015, Bruselas, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12094-2015-INIT/en/pdf>.

³ F. ALDECOA LUZÁRRAGA y M. GUINEA LLORENTE, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2008.

⁴ CONSEJO EUROPEO, *Consejo Europeo de Copenhague 12 y 13 de diciembre de 2002, Conclusiones de la Presidencia, puntos 22-25, «La Unión Ampliada y sus vecinos»*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/73843.pdf.

su creación y puesta en marcha?, ¿en qué consistieron?, finalmente, ¿qué países integran este marco de relaciones? Y, ¿por qué?

Con el fin de poder dar respuesta a las preguntas anteriormente planteadas, en primer término, abordaremos el concepto de la PEV así como sus características más significativas. A continuación, veremos el contexto en el que surge esta nueva iniciativa para lo cual se tendrá en cuenta el cambio que supuso en la UE las últimas adhesiones y, sobre todo, su incidencia en el entorno próximo. De igual modo, profundizaremos en la elaboración y puesta en marcha de la PEV. En último lugar, nos centraremos en el número de países que integran esta política el cual se vio modificado en los primeros años.

2. EL CONCEPTO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD: HACIA LA CREACIÓN DE UN NUEVO ESTATUTO

La PEV se inicia en 2004 con miras a compartir con los Estados vecinos de Europa oriental y la región meridional los beneficios de una UE ampliada así como avanzar hacia un entorno más estable, seguro y próspero⁵. Para ello, las instituciones europeas tratan de promover con estos países relaciones más estrechas, basadas en la asociación e implicación común, y a partir de unos mismos valores compartidos⁶, los cuales constituyen el eje vertebrador de este marco de relaciones. De este modo, se crea un nuevo estatuto, el de vecino, que difiere de los tradicionales (miembro o no miembro) y que permite impulsar una mayor vinculación sin que ello implique, en ningún momento, su participación en las instituciones, es decir, la automática adhesión a la UE⁷. Así, conforme al esquema teórico de la Europa de los círculos concéntricos⁸, los Estados vecinos pasan a estar más próximos al núcleo central al gozar de una mayor aproximación con la UE.

En concreto, el nuevo estatuto de vecino se caracteriza por incidir, por un lado, en el modelo interno de la UE⁹. Este último aspecto se constata en el

⁵ CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES Y RELACIONES EXTERIORES, *Sesión núm. 2590 del Consejo de Asuntos Generales «Política europea de vecindad-Conclusiones del Consejo»*, Luxemburgo, 14 de junio de 2004, en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/195&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>, y CONSEJO EUROPEO, *Consejo Europeo de Bruselas 17 y 18 de junio de 2004 «Conclusiones de la Presidencia»*, punto 65, en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2010679%202004%20REV%202>.

⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y Sur de Europa»*, Bruselas, 11 de marzo de 2003 (COM [2003] 104 final), en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

⁷ Romano Prodi (presidente de la Comisión Europea), «A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability», Bruselas, 5 y 6 de diciembre de 2002, en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm.

⁸ Para una mayor profundización de la teoría de los círculos concéntricos véase N. MARISCAL, *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 244-248.

⁹ M. GUINEA LLORENTE, «La política europea de vecindad y la estabilización del entorno próximo: El caso de Europa oriental», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, septiembre a diciembre de 2008, núm. 31, pp. 805-831.

art. 8 del TUE (en donde se regulan las relaciones con estos países) el cual se encuentra en el Título I del tratado relativo a las Disposiciones Comunes¹⁰, es decir, a los aspectos conceptuales vinculados con el proyecto europeo. Pero, por otro lado, también afecta a la PEE que no se podría entender sin la PEV, la cual desempeña un papel esencial en la acción exterior de la Unión.

La singularidad de la PEV consiste en transformar las fronteras europeas no sobre líneas de separación, sino de relación y cooperación de conformidad con un mismo catálogo normativo¹¹. Este enfoque se caracteriza por ser sumamente innovador ya que, a diferencia de la visión más tradicional, las fronteras dejan de ser excluyentes para favorecer estrechos vínculos de unión que apoyen y, en definitiva, faciliten la transformación de estos países hacia un mayor desarrollo. En ello, la promoción del *acquis communautaire* resulta esencial al ser la hoja de ruta que va a guiar el cambio en nuestro vecindario hacia sistemas más democráticos, fortalecimiento del Estado de Derecho o el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. De este modo, se busca avanzar hacia Estados bien gobernados¹² que puedan hacer frente a los retos presentes en el nuevo escenario¹³.

La transformación que promueve la PEV se apoya en la dinámica de la condicionalidad¹⁴, la cual se caracteriza por fomentar una mayor convergencia normativa por parte de estos países a través de la oferta de incentivos (principalmente, económicos) así como el avance hacia una mayor vinculación con la UE. Dicha condicionalidad ofrece cierta diferenciación y flexibilidad, por lo que los Estados vecinos pueden llevar a cabo los cambios acordados según sus intereses y compromisos. No obstante, la transformación promovida en el seno de este marco de relaciones ha obtenido resultados dispares, con mayor éxito en la región de Europa oriental en comparación con los socios meridionales. Dicho avance será decisivo para la posterior puesta en marcha de la Asociación Oriental, la cual nace como expresión de la PEV pero orientada únicamente a socios situados en esta región.

El impacto normativo de la PEV resulta relevante puesto que constata un cambio cualitativo en la acción y persuasión de la UE en su entorno más próximo al impulsar ciertos avances sin el tradicional motor de transformación (la oferta de adhesión), que tan óptimos resultados había alcanzado en países como Polonia o Eslovenia y que sigue siendo efectivo, sobre todo, en la región de los Balcanes. Este avance ha sido analizado por distintos autores,

¹⁰ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea..., *op. cit.*

¹¹ F. ALDECOA LUZÁRRAGA y M. GUINEA LORENTE, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa...*, *op. cit.*

¹² Véase *Una Europa Segura en un mundo mejor, Estrategia Europea de Seguridad...*, *op. cit.*

¹³ Entre los distintos retos destacan aquellos relativos al ámbito de la seguridad. Véase M. CREMONA y C. HILLION, «L'Union fait la force? Potential Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy», *EUI Working Paper Law*, núm. 3, 2006; M. GUINEA LORENTE, «La política europea de vecindad y la estabilización del entorno próximo: El caso de Europa oriental...», *op. cit.*, y J. JEANDESBOZ, «Labelling the "neighbourhood": towards a genesis of the European neighbourhood policy», *Journal of International Relations and Development*, vol. 10, 2007, pp. 387-416.

¹⁴ M. GUINEA LORENTE, «La política europea de vecindad y la estabilización del entorno próximo: El caso de Europa oriental...», *op. cit.*

los cuales han enriquecido con otros enfoques el tradicional marco de la de la estricta condicionalidad (más próxima a la política de ampliación)¹⁵ a la hora de entender la exportación del *acquis communautaire* implícita en el marco de la PEV. Estos últimos enfoques son más cercanos a las realidades de nuestro vecindario y, por tanto, resultan más adecuados. Así, por ejemplo, destaca la orientación de S. Lavenex y su concepto de gobernanza en red¹⁶, o la vía de Anne Wetzel¹⁷. E, incluso, se ha llegado a redefinir la aplicación de la condicionalidad de conformidad con los progresos de los Estados vecinos, especialmente, con los socios orientales más comprometidos en sus reformas, entre los cuales destacan países como Moldavia o Georgia¹⁸.

Por consiguiente, con la PEV se inicia una nueva fase hacia unas relaciones privilegiadas con los Estados vecinos basadas en el compromiso mutuo hacia los valores de la democracia, el Estado de Derecho, el buen gobierno, el respeto por los derechos humanos, el libre comercio, el desarrollo sostenible o la reducción de la pobreza¹⁹. De este modo, se quieren impulsar ciertos cambios normativos en el vecindario que permita, en definitiva, avanzar hacia la comunidad de valores que caracteriza a la UE²⁰.

3. CONTEXTO EN EL QUE SURGE LA INICIATIVA DE LA VECINDAD: RADICAL TRANSFORMACIÓN DEL ENTORNO MÁS PRÓXIMO CON LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA EL ESTE DEL CONTINENTE

Tras la caída del muro de Berlín (1989) y el posterior derrumbamiento de la Unión Soviética (1991), el escenario internacional cambió sustancialmente. Ante los nuevos acontecimientos, la UE no dudó en reaccionar ofreciendo una perspectiva de adhesión a los Estados del centro y este de Europa, un pacto de estabilidad a los Balcanes y un *paternariado* a los países de la ribera sur del mar Mediterráneo²¹. Por su parte, a los Estados de Europa oriental se les incluyó en el marco de los Acuerdos de colaboración y cooperación.

¹⁵ Pese a los déficits que presenta el enfoque de la estricta condicionalidad respecto al estudio de la PEV, aun hay autores que siguen apoyando dicho enfoque: S. MAIER y F. SCHIMMELFENNING, «Shared values: democracy and human rights», en K. WEBER, M. E. SMITH y M. BAUN, *Governing Europe's neighbourhood. Partners or periphery?*, Manchester, Manchester University Press, 2007, pp. 39-57.

¹⁶ S. LAVENEX, «A Governance Perspective on the European Neighborhood Policy: Integration Beyond Conditionality?», *Journal of European Public Policy*, vol. 15, 2008, núm. 6, pp. 938-955 y S. LAVENEX y F. SCHIMMELFENNING, «EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?», *Democratization*, vol. 18, agosto de 2011, núm. 4, pp. 885-909.

¹⁷ A. WETZEL, «The promotion of participatory governance in the EU's external policies: compromised by sectoral economic interests?», *Democratization*, vol. 18, agosto de 2011, núm. 4, pp. 978-1000.

¹⁸ T. CASIER, «The Two-Track Approach to Democracy Promotion in the European Neighbourhood Policy», *Paper presented at the EUSA Conference in Los Angeles April 2009*, pp. 1-15 en http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/casier_02B.pdf.

¹⁹ CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES Y RELACIONES EXTERIORES, *Sesión núm. 2590 del Consejo de Asuntos Generales «Política europea de vecindad-Conclusiones del Consejo»*, op. cit.

²⁰ Consejo Europeo de Salónica 19 y 20 de junio de 2003 «Conclusiones a la presidencia», en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/76282.pdf.

²¹ B. KHADER, *Europa por el Mediterráneo. De Barcelona a Barcelona (1995-2009)*, Barcelona, Icaria Editorial, 2009, pp. 135-164.