



Revista de Estudios en
Seguridad Internacional
Vol. 4, No. 2 (2018)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>
ISSN: 2444-6157
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

Para citar este artículo/To cite this article:

Victoria Rodríguez Prieto, “La Dimensión Oriental de la Política Europea de la Vecindad en la nueva estrategia global”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, No. 2, (2018), pp. 35-47.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.8.3>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

La Dimensión Oriental de la Política Europea de la Vecindad en la nueva estrategia global

The Eastern Dimension of European Neighbourhood Policy in the Framework of New Global Strategy

VICTORIA RODRÍGUEZ PRIETO

Universidad Antonio de Nebrija, España

RESUMEN: La “Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea” constituye la actual guía de actuación para el conjunto de la acción exterior europea. Esta última se caracteriza por introducir ciertas innovaciones con respecto al marco anterior elaborado en 2003 y actualizado en 2008 por el entonces Alto Representante Javier Solana. Dichos cambios responden, por un lado, a los nuevos retos presentes en la escena internacional caracterizada por un incremento notable de la inestabilidad, especialmente en las regiones que configuran el vecindario europeo, que exigen a la Unión Europea (UE) una actuación más ambiciosa. Y, por otro lado, la nueva realidad europea fruto de los cambios introducidos en el marco del Tratado de Lisboa, los cuales le permiten ofrecer una respuesta más afín al nuevo contexto.

Respecto a los Estados vecinos, la inestabilidad no sólo se ciñe a la región meridional la cual padece el enfrentamiento bélico en Siria, el Estado fallido de Libia o la presencia del Daesh y otros grupos terroristas. Pues, los socios orientales también presentan importantes desafíos y amenazas que inciden en la propia seguridad de la UE. Entre estos últimos destacan la crisis en Ucrania, el sistema dictatorial en Bielorrusia liderado por V. Lukashenko, los elevados niveles de corrupción en Moldavia, la falta de cambios en Azerbaiyán, la convulsión política y social en Armenia o la disputa entre estos dos últimos países entorno a la región del Nagorno Karabaj en donde la tensión entre las partes ha aumentado últimamente.

Con la nueva estrategia la UE trata de dar respuesta a los nuevos desafíos a través de novedosas medidas, las cuales se caracterizan por tomar un enfoque claramente normativo. En el caso de los países vecinos son el principio del pragmatismo y la resiliencia las innovaciones más relevantes. A su vez, estas últimas se ven complementadas por los principios de diferenciación, co-apropiación y el incremento de la flexibilidad implícitos en la última revisión de la PEV que permiten una correcta implementación de las mismas con respecto a estos países.

Nuestro principal objetivo consiste en analizar la estrategia y los cambios que introduce en las relaciones con los seis Estados vecinos de Europa Oriental cuyos vínculos con la UE se desarrollan en la denominada Asociación Oriental. Por el momento, sostenemos que se observa cierto impacto, pero aún limitado al hallarse en una fase inicial. Sin embargo, los resultados más ambiciosos serán visibles a medio-largo plazo.

PALABRAS CLAVE: Asociación Oriental; Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE; Potencia Normativa.

ABSTRACT: “The Global Strategy Foreign Policy and Security of the European Union” has triggered significant measures in comparison with previous framework, which was elaborated in 2003 and updated in 2008 by then High Representative J. Solana. Those measures aim to promote more security in response to all vulnerabilities which tests stability, especially in European neighbourhood. Likewise, new European response should be understood in the framework of Lisbon Treaty’s innovations. The latter have let European Union (EU) provide with a more ambitious action in tune with external context.

Regarding European neighbourhood, changes in Southern but also Eastern regions remains as main concern. While this is true that major challenges are in the southern area due to civil war in Syria, failed-state Libya, presence of Daesh and other extremist groups in the area. Meanwhile, to the East, context has undergone in the last few years owing to the Ukrainian crisis but also the Belarus dictatorship headed by V. Lukashenko, high levels of corruption in Moldova, recent political and social riots in Armenia, non-changes in Azerbaijan or the increase violence in Nagorno-Karabakh region.

New strategy seeks to address these challenges through measures based on a great reinforcement of European normative dimension. Concerning neighbouring states, principle of pragmatism and resilience are the most relevant. All this strengthens by principle of differentiation, co-ownership and more flexibility embedded in the recent revised ENP, which facilitates their implementation.

Our main purpose lies in analyzing innovations’ global strategy with regard to the Eastern neighbouring states whose relations with EU are within the so-called Eastern Partnership. This article argues that, to a certain extent, those have a certain impact on Eastern Partnership. However, significant results will become more visible in the mid-long term.

KEYWORDS: Eastern Partnership; Global Strategy for Foreign Policy and Security of the European Union; Normative Power.

Recibido: 13 de junio de 2018

Aceptado: 29 de junio de 2018

INTRODUCCIÓN

En junio de 2016 la actual Alta Representante, F. Mogherini, dio a conocer la denominada “Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea” (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016). Se trata del marco de acción que orienta y determina el conjunto de la Política Exterior Europea (PEE) a través de la identificación de los principales retos y amenazas en la escena internacional, así como la respuesta a los mismos por parte de la Unión Europea (UE). El marco propuesto goza de especial relevancia en la medida en la que promueve importantes innovaciones con respecto a la anterior estrategia, titulada “Una Europa segura en un mundo mejor”, elaborada por el entonces Alto Representante Javier Solana en diciembre de 2003 (Consejo de la Unión Europea, 2003) y revisada cinco años más tarde (Consejo de la Unión Europea, 2008).

Dichas innovaciones obedecen, por un lado, a la nueva realidad de la UE que en la actualidad es capaz de promover un papel más activo fruto de los notables avances promovidos en el marco del Tratado de Lisboa (Aldecoa, 2017: 74-82). Y, por otro lado, al complejo contexto internacional (Bouris & Schumacher, 2017) que le exigen el desempeño de un mayor papel, fundamentalmente en su vecindario (Tocci, 2016). Con relación a este último aspecto, debemos aclarar que los nuevos retos no sólo se inscriben en la región del Mediterráneo meridional, en donde preocupa el conflicto de Siria, el Estado fallido de Libia o la presencia del Daesh y otros grupos terroristas. Sino también en Europa Oriental debido al incremento de la inestabilidad (siendo Georgia y, en menor medida, Moldavia una excepción). En concreto, la compleja situación de Ucrania constituye el mayor foco de inseguridad. El nuevo rumbo del país tomado tras la revolución de Euromaidán (noviembre 2013) suscitó recelos por parte de Rusia quien no dudó en anexionar a su territorio Crimea y Sebastopol mientras que incrementaba su apoyo logístico y militar a las regiones orientales de Donetsk y Lugansk. De este modo se iniciaba un enfrentamiento armado vigente en la actualidad entre el gobierno central de Kiev, quien aspira a alcanzar la integridad territorial del país, y las regiones separatistas que cuentan con el respaldo del Kremlin (Black & Johns, 2017). De igual modo, Ucrania ha de hacer frente a importantes reformas estructurales (Natorski, 2017) en áreas tales como la justicia, administración pública o la lucha contra la corrupción.

Asimismo, preocupa el régimen dictatorial en Bielorrusia liderado por V. Lukashenko, la falta de cambios en Azerbaiyán, las revueltas en Armenia o la disputa entre estos dos últimos países entorno al Nagorno Karabaj (considerado como uno de los conflictos enquistados de la región que presenta mayor nivel de rivalidad y confrontación). En un segundo plano, destaca Moldavia que, pese a haber alcanzado importantes logros tras la denominada Revolución twitter en 2009 la cual propició un cambio de gobierno y el impulso hacia la UE (Shapovalova & Boonstra, 2012: 51-75), la lacra de la corrupción ha ralentizado y mermado su transformación.

Por el contrario, Georgia se erige como el Estado vecino que presenta mayores avances, especialmente, en la consolidación de su régimen democrático o en la lucha contra la corrupción (Rodríguez, 2018). No obstante, los resultados son parciales pues ha de seguir impulsando reformas sobre todo en el sector de la justicia.

Ante esta problemática, las instituciones europeas han tratado de dar una respuesta más afín implícita en la nueva estrategia de política exterior y de seguridad. Pero ¿en qué consiste esta respuesta? y ¿cuál ha sido su impacto en los Estados vecinos de Europa Oriental? Con el fin de poder responder a dichas preguntas, primero, profundizaremos en la génesis de la nueva estrategia y a continuación analizaremos las innovaciones más

significativas que introduce la misma en las relaciones con los países de la región. Posteriormente, analizaremos la iniciativa regional de la Asociación Oriental implícita en la Política Europea de la Vecindad (PEV) al ser el marco donde la UE promueve los vínculos (bilaterales y multilaterales) con los países de la zona. Finalmente, ahondaremos en la inicial implementación, así como en sus resultados.

HACIA LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO MARCO DE ACCIÓN EUROPEO EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD

A petición del Consejo Europeo (Consejo Europeo, 2013) la actual Alta Representante, F. Mongherini, presentó un primer informe sobre los cambios más recientes acontecidos en la escena internacional, titulado “The European Union in a changing global environment A more connected, contested and complex world” (High Representative of the Union for foreign and security policy Vice-President of the European Commission, 2015). En él, evidenciaba la necesidad de una nueva estrategia global que permitiese a la UE orientar su acción exterior conforme a unas prioridades, objetivos y medios más ambiciosos. Esta demanda obedecía a la inestabilidad creciente y la complejidad de la escena internacional que exigían a la UE una acción distinta para hacer frente a nuevos desafíos, especialmente aquellos surgidos en su vecindario (Bouris & Schumacher, 2017: 1-31; Natorski, 2017: 177-196).

La respuesta del Consejo Europeo fue favorable (Consejo Europeo, 2015) y la Alta Representante redactó la “Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea” tras un intenso periodo de consultas con los distintos Estados miembros (Tocci, 2016) y también las instituciones europeas entre las que destaca el Parlamento Europeo el cual otorgó un gran apoyo al nuevo documento (Parlamento Europeo, 2016). Finalmente, a finales de junio de 2016 F. Mongherini presentó el documento. De este modo respetaba la fecha señalada por el Consejo Europeo, pese a coincidir con el referéndum en Reino Unido a favor del “Brexit” celebrado tan sólo unos días antes, lo que generó cierta controversia (Biscop, 2016a; Zandee, 2016).

El resultado final fue el establecimiento de un marco de acción global y no exclusivamente de seguridad (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016) caracterizado por el fomento de una mayor implicación por parte de la UE. Esta ambición refleja y constata la nueva realidad europea que permite promover una actuación distinta y afín a los nuevos retos. Una realidad asentada en los cambios introducidos en el Tratado de Lisboa (vigente desde diciembre de 2009) que ha favorecido la puesta en marcha de importantes innovaciones, fundamentalmente en materia de PEE. Entre estas últimas destacan las nuevas competencias del Alto Representante, el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y la red de Delegaciones de UE (Aldecoa y Guinea, 2010). De esta manera, la UE goza de una posición distinta que, en definitiva, constata una clara superación de la previa concepción de potencia civil (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016; Duchêne, 1972) y visualiza la concepción actual de potencia normativa (Manners, 2002a).

PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD DE LA UE: HACIA UNA MAYOR CONSTATACIÓN Y VISUALIZACIÓN DE LA DIMENSIÓN NORMATIVA EN LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA

La actual estrategia se caracteriza por introducir ciertas innovaciones con respecto al marco anterior elaborado por el Alto Representante J. Solana (Consejo de la Unión Europea, 2003). Entre las más relevantes se hallan la vinculación de los intereses y valores; la introducción del principio del pragmatismo y, finalmente, la prioridad estratégica entorno a la promoción de la resiliencia (estatal y de la sociedad) con mayor atención a los Estados próximos a la UE.

Respecto al primer aspecto, es decir, la cuestión de los intereses y valores, el enfoque europeo discierne de aquellas perspectivas más tradicionales que ahondaban en la tensión existente entre la defensa de los intereses nacionales y la dimensión más ética de las políticas por parte de los Estados (Good, 1960). Por el contrario, en la nueva estrategia global, la UE toma aquella orientación que incide en la dificultad de separar intereses y valores (Manners, 2006a; 2006b) en la medida en la que ambos se complementan e integran como parte indivisible de su acción exterior.

En concreto, la estrategia otorga un lugar destacado a esta cuestión, especialmente, en el apartado “intereses y principios compartidos” posteriormente desarrollado en los epígrafes “una estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos” y “principios rectores de nuestra acción exterior” (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016: 5-14). Respecto a los intereses, se identifica los siguientes: paz y seguridad; prosperidad; democracia (en donde se incluyen la promoción y respeto de los derechos humanos, libertades fundamentales y Estado de derecho) y, finalmente, orden mundial basado en normas (a través del multilateralismo en el seno de organizaciones, especialmente, Naciones Unidas (ONU)). Mientras que los principios incluidos son pragmatismo, unidad, interacción, responsabilidad y asociación (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016: 10-18).

Ciertamente, el epígrafe relativo a los principios no hace referencia a la dimensión normativa, tan sólo inciden en un enfoque meramente estratégico. Es decir, en el “cómo” ha de actuar la UE en la escena internacional. La razón se halla en que los intereses han sido identificados previamente como valores, lo que pone de manifiesto la indivisibilidad de los mismos en la acción exterior europea y, en definitiva, la aspiración de la UE a incurrir en la escena internacional a través de una ambiciosa promoción de los mismos. Esta última es reflejo de su propia naturaleza interna ya que son los mismos valores que asientan el proyecto europeo (tales como la paz, la democracia, los derechos humanos y libertades fundamentales o el Estado de derecho (artículo 2 TUE) los que determinan su actuación en el exterior (artículos 3.5 y 21 TUE). Asimismo, estos se ven reforzados e impulsados gracias a que son capaces de trascender de una naturaleza meramente comunitaria a una cosmopolita como normas universales. Pues, los principios de la UE quedan recogidos en los convenios, los tratados y los acuerdos internacionales, sobre todo aquellos alcanzados en el marco de la ONU; trascendiendo así del ámbito meramente europeo (Manners, 2002; 2006a; 2006b; 2007).

De modo que la identificación de intereses como valores refuerza claramente la dimensión más normativa de la acción exterior de la UE pues, en definitiva, se trata de un verdadero cambiador de normas (*changer of norms*) cuyo referente son sus propios valores a la hora de incidir en la escena internacional.

En segundo lugar, la estrategia introduce el pragmatismo el cual se erige como uno de los principios que ha de guiar la PEE. A simple vista, podría parecer que promueve una visión más propia de la *Realpolitik* en donde se rechaza el utopismo (Biscop, 2016a) y,

por lo tanto, los fines justifican los medios. Sin embargo, se trata de un argumento erróneo ya que el pragmatismo que promueve la UE en el documento se asienta en una clara aspiración idealista (Tocci, 2017). Es decir, en aquellos valores que la UE busca exportar en la escena internacional para avanzar hacia el “mundo mejor” al que aspira alcanzar. En concreto, la introducción del pragmatismo en la estrategia responde a la necesidad de un análisis más próximo a las realidades de terceros Estados tomando como referente su modelo normativo. Con ello, la UE ahonda en una mayor crítica y exigencia y, por ende, trata de subsanar análisis erróneos que puedan merman su eficacia en el exterior.

En último término, destaca el concepto de la resiliencia que si bien las instituciones europeas ya habían introducido con anterioridad en la comunicación de la Comisión “El planteamiento de la UE sobre la resiliencia: aprender de las crisis alimentarias” (2012) así como en las *conclusiones del Consejo relativas al planteamiento de la UE sobre resiliencia* que dieron lugar al primer “Plan de Acción sobre la resiliencia en países de crisis (2013-2020)”; este alcanza un mayor desarrollo y culminación en la nueva estrategia y, posteriormente, en la comunicación que nace de la misma titulada “La resiliencia como prioridad estratégica de la acción exterior de la Unión Europea» en junio de 2017.

En la estrategia global, la resiliencia se enmarca como la tercera prioridad de la acción exterior de la UE y se define como “la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas” (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016: 18). La singularidad de la perspectiva europea se halla en que abarca las dimensiones estatal y social, es decir, que las reformas que ha de emprender un Estado para ser más resiliente se han de apoyar y responder a las demandas de su propia ciudadanía. A nuestro juicio, este último aspecto constituye el elemento democratizador en el tratamiento de la resiliencia en la medida en la supedita los avances más allá del tradicional ámbito ejecutivo para implicar a la sociedad. Ello obedece a la propia noción europea entorno al concepto de sociedad asentado en el respeto hacia “la democracia, la confianza en las instituciones, y el desarrollo sostenible” (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016: 18).

Asimismo, la noción de resiliencia que desarrolla la UE se caracteriza por tomar una perspectiva multidimensional al incluir desde desastres medioambientales, asistencia humanitaria, energía, cultura e incluso el respeto y defensa de los derechos humanos (Parlamento Europeo, 2017). De este modo, la UE trasciende de las amenazas propias de la seguridad e incluye nuevos retos, en donde puede ofrecer una diferencia significativa. Especialmente, en aquellos aspectos propios de su modelo normativo al gozar de una posición aventajada tal y como acontece en materia de derechos humanos o medioambiente.

LA INICIATIVA REGIONAL DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL

Los Estados vecinos gozan de gran relevancia en la nueva estrategia global debido a no sólo a la inestabilidad creciente que presentan algunos de estos países, lo que ha acaparado gran atención en el seno de las instituciones europeas (Bouris & Schumacher, 2017) sino también a los vínculos políticos, sociales y económicos existentes, así como por su proximidad geográfica con las fronteras europeas.

Las relaciones con los Estados presentes en nuestro vecindario están definidas en el artículo 8 del TUE y enmarcadas en la denominada PEV. Dicha política comprende las regiones oriental y meridional de ahí que un total de dieciséis países participen en la misma siendo los siguientes: Por un lado, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Y, por otro lado, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Libia, Marruecos, Siria, los Territorios Palestinos y Túnez. Fruto de la alta heterogeneidad, las instituciones europeas establecieron distintos proyectos regionales con el fin de impulsar medidas más afines a las demandas y necesidades de sus socios. En este contexto es cuando surge la Asociación Oriental (mayo, 2009); expresión de la PEV, pero orientada únicamente a los seis Estados que configuran el vecindario este (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania).

La Asociación Oriental se define como un proyecto ambicioso (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008) que busca crear las condiciones necesarias para acelerar la asociación política e integración económica entre la UE y estos países, de conformidad con los principios de la democracia, el Estado de derecho o el respeto y defensa de las libertades fundamentales y derechos humanos (Consejo Europeo, 2009). Para ello, la iniciativa ofrece el fortalecimiento de los vínculos bilaterales a través de nuevas relaciones contractuales, mayor movilidad ciudadana o el incremento de su desarrollo económico y social. De este modo se incluyen medidas tales como los nuevos acuerdos de asociación o la liberalización de visados que si bien ofrecen atractivos beneficios también conllevan exigentes transformaciones hacia el *acquis communautaire*.

Asimismo, la Asociación Oriental presenta una dimensión multilateral, complementaria a los avances llevados a cabo a nivel bilateral. Se trata de una novedosa medida que busca ahondar en un mayor entendimiento y cooperación con el conjunto de la región, sobre la base de los principios señalados anteriormente. Esta colaboración goza de gran visibilidad en las cumbres bianuales de jefes de Estado o de Gobierno. Sin embargo, existen otras iniciativas a nivel multilateral, tales como las plataformas temáticas, la asamblea parlamentaria Euronest o el Foro de la Sociedad Civil que facilitan una mayor diálogo y colaboración a nivel ejecutivo, parlamentario y de la sociedad civil, respectivamente (Rodríguez, 2016).

Ambas dimensiones cuentan con la ayuda técnica, a través de medidas como los denominados *twining projects*, y financiera de la UE siendo el IEV (Instrumento Europeo de Vecindad) la principal herramienta económica.

Desde el establecimiento de la Asociación Oriental, los vínculos con los países de la región se han desarrollado en el marco de esta iniciativa cuyos resultados difieren notablemente. Pues los avances hacia las medidas señaladas (tales como la liberalización de visados) están supeditados a la aproximación normativa que estos Estados lleven a cabo y el interés, así como su compromiso hacia la ejecución de reformas son muy dispares. De esa manera se observan velocidades distintas en cuanto a sus relaciones con la UE siendo Georgia y, en menor medida, Moldavia seguida de Ucrania los países que lideran los avances y, por ende, sus vínculos con Bruselas. Frente a estos últimos, se hallan los progresos parciales de Armenia, los nulos avances e incluso retrocesos de Azerbaiyán o las tensiones con el sistema dictatorial de Bielorrusia (Rodríguez, 2018).

LA DIMENSIÓN ORIENTAL DE LA VECINDAD EN EL MARCO DE LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD DE LA UE: INICIAL IMPLEMENTACIÓN DE LAS NUEVAS MEDIDAS CON LOS SOCIOS DE LA REGIÓN

Con la puesta en marcha de la nueva estrategia global para la política exterior y de seguridad, la UE ha introducido ciertos cambios en sus relaciones con los Estados vecinos que responden a las innovaciones señaladas anteriormente las cuales, recordemos, se asientan en un enfoque claramente normativo. Dichas innovaciones ya se anticipaban y reforzaban en la última revisión de la PEV de noviembre de 2015, en donde a su vez se estableció el fortalecimiento de los principios de diferenciación (mayor hincapié en las características, capacidades y dificultades que presenta cada uno de los países vecinos con el fin de establecer medidas más afines a sus respectivos contextos domésticos), co-apropiación (evitar la percepción de unilateralismo por parte de la UE y ahondar en una mayor implicación de los socios en la elaboración, diseño y ejecución de las dinámicas) junto a una mayor flexibilidad (mayor atención a las distintas velocidades que presentan los países) (Comisión Europea y Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad, 2015). Estas últimas complementan el enfoque normativo implícito en la estrategia respecto a los Estados vecinos especialmente en lo concerniente a la cuestión del principio del pragmatismo y la resiliencia al ser las medidas más relevantes para estos países, tal y como analizaremos a continuación con mayor atención a la región de Europa Oriental.

Respecto al principio del pragmatismo caracterizado por una clara vocación idealista, su introducción en las dinámicas propias de la Asociación Oriental empieza a observarse con resultados muy positivos en la medida en la que refuerzan la importancia de los valores en la articulación de las políticas europeas. Este último aspecto se constata en un análisis más exigente sobre todo en las cuestiones vinculadas al área sobre la democracia, buena gobernanza, derechos humanos y libertades fundamentales, es decir, el núcleo normativo europeo (artículo 2 TUE). Dicha exigencia se pone de manifiesto incluso en aquellos casos más exitosos de aproximación normativa, en donde tradicionalmente la UE ponía especial atención a los avances y, por ende, relegaba a un segundo plano e incluso ignoraba la falta de progresos o retrocesos. Es por ello que a Georgia y Moldavia (los países más avanzados en la región) se les exigen más cambios en los últimos informes de evaluación, en detrimento de la hasta ahora exaltación y visualización de los actos emprendidos.

Así, por ejemplo, en el informe sobre Georgia se le reprocha la implementación de la Ley para eliminar todas las formas de discriminación considerada como uno de los logros más destacados en el marco de la liberalización de visados alcanzado por el país vecino en marzo, 2017 (European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2016a).

En el caso moldavo, el principio del pragmatismo se ve reforzado con el principio de diferenciación. De esta manera, la UE ha decidido recortar sustancialmente el apoyo financiero dado al programa de reforma del sector de la justicia con pérdidas que ascienden a 28 millones de euros ante el incumplimiento de los cambios acordados por parte del gobierno de I. Dodon (Delegation of European Union to the Republic of Moldova, 2017).

Asimismo, la incidencia del principio del pragmatismo (junto a una mayor flexibilidad implícita en la revisión de la PEV) se constata en Armenia e incluso Azerbaiyán. Estos últimos aspiran a alcanzar un marco de relaciones distinto con la UE situado entre los ambiciosos acuerdos de asociación, los cuales han sido firmados sólo con los países más adelantados (Georgia, Moldavia y Ucrania), y los anteriores acuerdos de colaboración y cooperación de los años 90. Para ello, la UE ha impulsado el denominado Acuerdo de Asociación Global y Reforzado en el marco de la Asociación Oriental cuyas

negociaciones han culminado con éxito en el caso de Armenia mientras que con Azerbaiyán se encuentran en una fase inicial, tal y como recogen las conclusiones de la última cumbre bianual de Jefes de Estado o Gobierno de la Asociación Oriental (General Secretariat of the Council, 2017). A este respecto, consideramos que se trata de un éxito notable pues la UE ha sido capaz de encontrar un modelo más flexible e intermedio que favorecerá un acercamiento entre las partes.

El segundo elemento de análisis se halla en la noción de la resiliencia que ya en la estrategia pone especial atención a su implementación en las relaciones con los Estados vecinos al verse sometidos a importantes tensiones endógenas y exógenas. Tal y como señalábamos anteriormente, el enfoque europeo entorno a esta noción es multidimensional de ahí que impulse avances en áreas que van más allá del ámbito tradicional de la seguridad como, por ejemplo, los derechos humanos.

En la región de Europa Oriental es Ucrania el país vecino en donde la UE está haciendo un mayor hincapié en el avance hacia una mayor resiliencia (High Representative of the Union for foreign and security policy Vice-President of the European Commission, 2017) debido a las crisis externas (conflicto con Rusia) e internas (importantes déficits estructurales que exigen cambios sustanciales, especialmente, la reforma de la justicia, administración pública y la lucha contra la corrupción) y cuya estabilización resulta prioritaria para la propia seguridad europea (Natorski, 2017). Sin embargo, se trata de una fase muy inicial cuyos resultados podrían percibirse a largo plazo fruto de la complejidad que entrañan las reformas.

A su vez, la cuestión de la resiliencia goza de especial relevancia en relación con Bielorrusia. Tal y como recoge la nueva estrategia global, la noción de la resiliencia ha de implementarse incluso en aquellos países que no deseen estrechar sus vínculos con la UE (High Representative of the Union for foreign and security policy Vice-President of the European Commission 2017: 19), los cuales recordemos que están supeditados a los avances hacia el *acquis communautaire*. De modo que Bielorrusia, el cual presenta un sistema dictatorial (liderado por V. Lukashenko) y que mantiene relaciones muy tensas con las instituciones europeas sobre todo en lo concerniente a la vigencia y aplicación de la pena de muerte, suscita ciertos interrogantes acerca de su aplicación. De hecho, hay autores que sostienen que la UE llevará a cabo una clara imposición entorno a la resiliencia frente a su tradicional papel basado en la persuasión y atracción lo que supondrá la superación del concepto de potencia normativa (Wagner & Anholt, 2016). Por nuestra parte, discrepamos de estas posturas en la medida en la que el enfoque europeo complementa y refuerza el objetivo de seguridad con una clara fundamentación asentada en valores. Además, los principios de diferenciación y flexibilidad junto a la aplicación del principio del pragmatismo facilitan la implementación multidimensional de este enfoque al ahondar en nuevas posibilidades de colaboración en aras a alcanzar una seguridad sostenible. Este último aspecto se constata en los nuevos marcos de diálogo que se han establecido entre Bielorrusia y la UE en áreas tan diversas, pero esenciales para ambas partes, como los derechos humanos o una inicial participación en el mercado europeo (General Secretariat of the Council, 2017).

CONCLUSIONES

La nueva realidad de la UE, fruto de las innovaciones presentes en el marco del Tratado de Lisboa, ha permitido la elaboración de la actual estrategia global de política exterior y seguridad. Esta ofrece una respuesta más ambiciosa y afín al presente contexto

internacional caracterizado por un incremento notable de la inestabilidad, especialmente en los Estados vecinos. El documento elaborado por la actual Alta Representante, F. Mogherini, supone una actualización y redefinición del marco de acción de la PEE cuyos cambios se caracterizan por tomar un enfoque claramente normativo a través del cual se refuerza y visualiza la relevancia de los valores en la acción exterior europea.

Entre las principales innovaciones que introduce la estrategia respecto a los países vecinos destacan el principio del pragmatismo y la prioridad de la resiliencia estatal y social. Todo ello reforzado por los principios de diferenciación, co-apropiación y flexibilidad implícitos en la última revisión de la PEV (noviembre, 2015). Estos últimos permiten la implementación de dichas innovaciones respecto a estos países con resultados heterogéneos en la región de Europa Oriental.

El principio del pragmatismo permite una visión más crítica, pero con una clara aspiración idealista basada en valores. Por consiguiente, la UE puede llevar a cabo un análisis más cercano a la realidad de terceros países cuyo referente responde a su modelo normativo. En el caso de la Asociación Oriental se constata incluso en los Estados más avanzados como Georgia o Moldavia con los que tradicionalmente se hacía hincapié en los progresos frente a los retrocesos. A nuestro juicio, este cambio resulta sumamente positivo ya que se refuerza y visualiza aun más la importancia de la dimensión normativa en los vínculos con la UE.

El objetivo de la resiliencia consiste en alcanzar Estados y sociedades menos frágiles para lo cual se incide en un enfoque multidimensional que abarca las cuestiones tradicionales entorno a la seguridad junto al respeto por los derechos humanos o la protección del medio ambiente. Esta ambiciosa y compleja exportación responde al propio modelo europeo, el cual se erige como el eje vector de los cambios a ejecutar en las áreas señaladas.

Por el momento, la implementación de la noción de resiliencia está teniendo un mayor impacto en Ucrania al ser en el Estado vecino de Europa Oriental que ha de hacer frente a mayores tensiones tanto externas (el conflicto con Rusia) como internas (la urgencia de reformas estructurales). No obstante, la noción de resiliencia también incide en otros socios entre los que destaca Bielorrusia con quien ya se han establecido nuevos marcos de diálogo que podrían favorecer cierta cooperación en áreas diversas y de interés para Bruselas y Minsk.

En conclusión, la nueva estrategia ratifica la superación de la noción de potencia civil de ahí que establezca nuevos enfoques y defienda el establecimiento de medios y acciones más ambiciosas. Estas últimas innovaciones visualizan y constatan un enfoque claramente normativo a través del cual los valores definen y articulan la acción exterior europea, con una incidencia inicial en su vecindario oriental. Dicha incidencia aun se halla en una fase inicial por lo que sus resultados más significativos serán visibles a medio-largo plazo.

NOTA SOBRE LA AUTORA: **Victoria Rodríguez Prieto** es Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y profesora asociada de Relaciones Internacionales en la Universidad Antonio de Nebrija.

REFERENCIAS

Aldecoa, Francisco (2017), “La política de defensa de la Unión Europea en el marco de la aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad”, en López, Diego (Dir.), *VI Informe sobre El Estado de la Unión Europea: Relanzar Europa*, Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 74-82: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/e3f1cb45c21e4eb19b419a481a46131f.pdf/

Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea (2016), *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea*, Bruselas: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf/

Biscop, Sven (2016a), “All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 3, pp. 431-445.

— (2016b), “EU Global Strategy”, *Expert Opinion, European Union Institute for Security Studies*, No. 4.

Black, J. Laurence & Johns, Michael (2016), *The Return of the Cold War. Ukraine, The West and Russia*, Abigdon, Oxon: Routledge.

Bouris, Dimitris & Schumacher, Tobias (Eds.) (2017), *The Revised European Neighbourhood Policy. Continuity and Change in EU Foreign Policy*, London: Palgrave Macmillan.

Comisión de las Comunidades Europeas (2008), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Asociación Oriental»*, Bruselas (COM [2008] 823 final): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:ES:PDF/>

Comisión Europea y Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad (2015), *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Revisión de la Política Europea de Vecindad”*, Bruselas (JOIN [2015] 50 final).

Consejo de la Unión Europea (2003), *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>>.

— (2008), *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf/

Consejo Europeo (2013), *Conclusiones del Consejo Europeo 19 y 20 de diciembre de 2013*: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf/>

— (2015), *Reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015) “Conclusiones”*, Bruselas: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/es/pdf/>

Council of the European Union (2013), *Council conclusions on EU approach to resilience. Foreign Affairs Council meeting*, Brussels: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137319.pdf

Delegation of European Union to the Republic of Moldova (2017), “Moldova: EU cuts budget support programme for justice reforms”: https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/33723/moldova-eu-cuts-budget-support-programme-justice-reforms_en/

Diez, Thomas & Manners, Ian (2007), “Reflecting on normative-power Europe”, en Berenskoetter, Felix & Williams, Michael J. (Eds.), *Power in World Politics*, London: Routledge Taylor and Francis Group, pp. 173-188.

Duchêne, Françoise (s.d.), “Europe’s Role in World Peace”, en Mayne, Richard (Ed.) (1972), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London: Fontana-Collins, pp. 34-37.

European Commission (2013), *Commission Staff Working Document “Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013-2020”*, (SEC [2013] 227 final), Brussels: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2013_227_ap_crisis_prone_countries_en.pdf/

European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2016), *Joint Staff Working Document “Association Implementation Report on Georgia”*, Brussels, (SWD [2016] 423 final).

General Secretariat of the Council (2017), *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Brussels, 24 November 2017)*: <http://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf/>

Good, Robert C. (1960), “The National Interest and Political Realism: Niebuhr's "Debate" with Morgenthau and Kennan”, *The Journal of Politics*, Vol. 22, No. 4, pp. 597-619.

High Representative of the Union for foreign and security policy Vice-President of the European Commission (2015), *The European Union in a changing global environment A more connected, contested and complex world*: http://eeas.europa.eu/archives/docs/docs/strategic_review/eu-strategic-review_executive_summary_en.pdf/

— *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1*: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf/

Manners, Ian (2002), “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, pp. 235-258.

— (2006a), “Normative Power Europe reconsidered: beyond the crossroads”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, pp. 182-199

— (2006b), “A response to Thomas Diez”, *Millenium*, Vol. 35, No. 1, pp. 167-180.

Natorski, Michael (2017), “The EU and Crisis in Ukraine: Policy Continuity in Times of Disorder?”, en Bouris, Dimitris & Schumacher, Tobias (Eds.), *The Revised European Neighbourhood Policy. Continuity and Change in EU Foreign Policy*, London: Palgrave Macmillan, pp. 177-196.

Parlamento Europeo (2015), *Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2015, sobre la situación en Ucrania*, Estrasburgo, (P8_TA [2015] 0011): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0011&language=ES&ring=B8-2015-0021/>

- (2016), *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo*, Estrasburgo, (P8_TA [2016] 0120): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+XML+V0//ES/>
- (2017), *Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de junio de 2017, sobre la resiliencia como prioridad estratégica de la acción exterior de la Unión*, Bruselas, (P8_TA [2017] 0011): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0242+0+DOC+XML+V0//ES/>

Rodríguez, Victoria (2016), “The innovative Eastern Partnership multilateral dimension: an additional instrument for EU normative promotion in Moldova”, *Studii Europene*, No. 7, pp. 142-156.

- (2017), “Resilience as the key element of European response to a changing Eastern neighbourhood: towards a sustainable security”, *Studii Europene*, No. 9, pp. 127-142.
- (2018), *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental: Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*, II Premio AEPDIRI Antonio Truyol y Serra a la mejor tesis doctoral en Relaciones Internacionales, Madrid: Marcial Pons, 2018.

Shapovalova, Natalia & Boonstra, Johannes (2012), “The European Union: From Ignorance to a Privileged Partnership with Moldova”, en Kosienkowski, Marcin & Schreiber, William, *Moldova, Arena of International Influences*, Plymouth (United Kingdom): Lexington Books, pp. 51-75.

Tocci, Nathalie (2016), “The making of the EU Global Strategy”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 3 pp: 461-472.

- (2017), “From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey”, *International Politics*, Vol. 54, No. 4, pp. 1-16.

Wagner, Wolfgang & Anholt, Rosanne (2016), “Resilience as the EU Global Strategy’s new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 3, pp. 414-430.

Zandee, Dick (2016), “EU Global Strategy: from design to implementation”, *Clingendael, Analysis*, No. 3, pp. 25-29.