

La política europea de vecindad (PEV) tras dos décadas de vigencia: bagaje de una herramienta de la «potencia normativa europea» en su política exterior

Ricardo Gómez Laorga

Personal Docente-Investigador en la Universidad Isabel I de Castilla
Doctorando en Ciencia Política y de la Administración y Relaciones
Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid
ORCID: 0000-0003-1452-6268
ricardo.gomez.laorga@ui1.es

Palabras clave: PESC; Potencia Normativa Europea; Política Europea de Vecindad; Condicionalidad positiva; Diferenciación; Asociación Oriental; Agenda para el Mediterráneo.

Keywords: CFSP; Normative Power Europe; European Neighbourhood Policy; Positive conditionality; Differentiation; Eastern Partnership; Agenda for the Mediterranean.

Resumen: La Política Europea de Vecindad ha sido desde su surgimiento el marco referencial para comprender las relaciones entre la Unión Europea y su entorno más próximo. Desde su propia implementación ha debido hacer frente a los numerosos retos en un vecindario caracterizado por una palpable y notoria inestabilidad con eventos de notoria amplitud geoestratégica como las «Primaveras Árabes» y sus efectos en el área meridional, y el conflicto ruso-ucraniano en el oriental. Ello ha puesto en seria duda la viabilidad de la propia política exterior euro-



pea, la cual se ha caracterizado tradicionalmente por la defensa de la normatividad consustancial a la Unión Europea.

The European Neighbourhood Policy (ENP) after two decades of operation: the background of a tool of the «European Normative Power» in its foreign policy

Abstract: Since its inception, the European Neighbourhood Policy has been the reference framework for understanding relations between the European Union and its immediate neighbourhood. Since its very implementation, it has had to face numerous challenges in a neighbourhood characterised by palpable and notorious instability with events of notorious geostrategic scope such as the «Arab Spring» and its effects in the southern area, and the Russian-Ukrainian conflict in the east. This has cast serious doubts on the viability of European foreign policy itself, which has traditionally been characterised by the defence of the European Union's inherent normativity.

I. Introducción

La Política Europea de Vecindad (PEV) es una de las principales señas de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea. En efecto, desde su puesta en marcha en 2004 ha pretendido amalgamar la relación de Bruselas con los países de su entorno que no forman parte del marco de adhesión. Como ocurra con otras políticas adscritas a la acción exterior comunitaria, la PEV es difícil de comprender en sus designios y pretensiones sin entender el especial rol que la UE pretende desarrollar en el sistema internacional. En efecto, desde la articulación institucional de la PESC y, por ende, de la política exterior europea desde un prisma comunitario y no el tradicional intergubernamental, la defensa de la normatividad se ha mostrado como uno de sus principales adalides.

Este aspecto ayuda a comprender la naturaleza *sui géneris* de la UE y su forma de interrelacionarse en la sociedad internacional. Bajo este marco surgirá una PEV que, como se analizará, deberá afrontar desde los albores de su propia implantación numerosos retos en una vecindad que no tendrá en la mayoría de las ocasiones la homogeneidad pretendida para implementar de forma óptima una política de esta índole. Así, desde Bruselas se promulgará el cumplimiento de los principios y valores liberales consustanciales a su propia existencia, lo cual se plasmará en la relación que establezca con los diversos vecinos bajo esta estructura institucional.

No obstante, las mencionadas mutaciones en el entorno y la creciente complejidad que se suceda provocarán un lento pragmatismo desde las instituciones europeas, las cuales no siempre salvaguardarán dichos valores más allá de lo meramente discursivo. De hecho, tras las sucesivas reformas de la PEV, se apreciará cómo la defensa de la normatividad, pese a proseguir siendo el eje y timón «contractual» entre la UE y su entorno, dará paso a un creciente pragmatismo y a una preferencia por el mantenimiento de la seguridad so pena de dejar de lado la citada defensa de la normatividad y la exportación de dicho sistema de valores a su «círculo de amigos».

II. El desarrollo de la potencia normativa europea (NPE) como metanarrativa de la Política Exterior Comunitaria

Para definir y concretar el surgimiento del concepto de la Potencia Normativa Europea (por sus siglas en inglés y, en adelante, NPE), debemos retrotraernos hasta la década de los setenta de la pasada centuria. En un contexto marcado por la rivalidad bipolar consustancial a la Guerra Fría, la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), se encontraba adscrita al bloque occidental, pero con una capacidad política marginal. Así, desde el nacimiento del primer experimento supranacional en el «Viejo Continente» y la firma de los primeros tratados conjuntos y vinculantes en la década de los cincuenta, la CEE se había limitado a vincular a sus países miembro desde el ámbito eminentemente económico y/o comercial. De esta manera, cualquier atisbo de profundización en cuestiones políticas o de seguridad rápidamente cayeron en el ostracismo como serían los casos del Proyecto de Comunidad Política Europea (PCPE), o de la Comunidad Europea de Defensa (CED).

Este déficit de proyección política en el dicotómico sistema internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial llevó a los teóricos de la época a tratar de buscar un «encaje epistemológico» para la dinámica y *sui géneris* CEE. En este sentido, destacará François Duchêne como el precursor de un término que estará en la base de la asociación posterior de la UE con el cumplimiento de los principios normativos y la defensa del multilateralismo en el sistema internacional. Dicha denominación será la de «potencia civil»; en efecto, en un contexto marcado por la carrera de armamentos y la rivalidad de índole militar y tecnológica entre la Unión Soviética y Estados Unidos, la entonces CEE proponía una tercera vía de poder caracterizada por el dominio desde el mencionado ámbito económico y/o comercial.

Dicha «potencia civil» tenía como rasgos en términos de Duchêne la capacidad de influencia del conjunto comunitario para atraer a su entorno a su fórmula de integración supranacional. Ello se materializaría a través de un fomento de la cooperación en ámbitos como el comercial, renunciando a cualquier tipo de relación basada en el rearme y el aumento de las capacidades militares. Esta afirmación será contestada en la década de los ochenta por Hedley Bull, quien en su célebre artículo «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?» argumentaba que, en un contexto marcado por la rivalidad militar bipolar, cualquier tentativa de lograr una hegemonía únicamente comercial escondía tras de sí una debilidad estructural y poca viabilidad de supervivencia en un sistema internacional anárquico¹. Bull concluirá que «Europa no es un actor en los asuntos internacionales y no parece que pueda llegar a serlo».

Con el fin de la Guerra Fría, se producirá en Europa una serie de cambios sistémicos que harán abandonar la máxima típicamente comercial que hasta ese momento buscaba la CEE. En efecto, con la firma en Maastricht en 1992 del Tratado de la Unión Europea

1 BULL, H. «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n.º 2, 1982, p. 151.



(TUE), la ya denominada «Unión Europea» se transformará en una realidad política y jurídica diferente a lo previamente desarrollado². Si se analiza someramente el contenido del TUE, una de las cuestiones en las que se enfatiza será en «afirmar la identidad de la UE en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común [...]»³, lo cual materializa el instrumento clave para entender la política exterior comunitaria: la puesta en marcha de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Con ello, la UE puso las bases para crear una sólida acción exterior y una identidad como actor internacional con intereses y agenda autónoma e independiente. Algunos de estos factores, obtenidos de forma progresiva son: el aumento del peso comercial y económico a partir de la puesta en circulación del euro desde 2002; el peso presupuestario depositado en la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, siendo la mitad de la inversión mundial en este ámbito; la puesta en marcha con el Tratado de Lisboa del Servicio Europeo de Acción Exterior, el cual ha ejercido como acicate para centralizar y optimizar la política exterior comunitaria y ha permitido la creación de un servicio consular europeo paralelo al de los Estados miembro⁴.

Precisamente, los logros progresivos en materia de acción exterior transcurrirán en sintonía con la búsqueda de una identidad propia dentro del sistema internacional. En este sentido, será especialmente clave la creación de la metanarrativa de la mencionada NPE. Dicha terminología se atribuye a politólogos como Ian Manners, quien llevará a cabo una revisión profunda de las tesis de Duchêne acerca del especial encaje de la UE en el sistema internacional como un actor *sui géneris*.

En su celeberrimo artículo «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?» (2002), Manners recupera parte del título de la crítica llevada a cabo por Bull a las tesis de Duchêne acerca del poder civil europeo en la década de los ochenta, pero añadiendo una terminología actualizada a la realidad de la UE de comienzos del siglo XXI. Se trata de una ontología que puede hallarse bajo los postulados reflectivistas y postpositivistas de paradigmas como el constructivismo⁵ y que, desde su publicación, será una parte nuclear del sustrato teórico de los estudios de área sobre la UE. Una de las novedades principales que incorpora Manners es la contextualización de sus postulados en una UE que, superada la Guerra Fría, tiene ante sí la responsabilidad de proponer un liderazgo del sistema internacional basado en la defensa de la normatividad consustancial a su existencia y que sancionan importantes

2 ALDECOA, F. y GARCÍA, E. *La Unión Europea. De la idea utópica de Europa a la Unión Europea como potencia mundial*. Barcelona, Shackleton Books, 2023, pp. 150-151.

3 BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE). «Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992», *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. C 191, 2024, p. 4.

4 ALDECOA y GARCÍA. *La Unión Europea... Op. Cit.* p. 219.

5 El constructivismo es una epistemología de las relaciones internacionales basada en la creencia de que el sistema internacional puede ser comprendido gracias a la interacción de sus actores conformantes. Dicha interrelación se explica no por las fuerzas materiales, sino por el conjunto de ideas compartidas y la identidad que cada uno de los actores tiene tanto para sí mismo como para el resto. Uno de sus máximos precursores es Alexander Wendt. Desde este prisma, el conjunto normativo consustancial a la acción exterior europea explicaría la identidad de la UE en el propio sistema internacional y cómo interactúa con el resto de actores internacionales.

artículos de los tratados comunitarios⁶. Los principios rectores que debían regir la acción exterior de la UE como potencia normativa son a su vez las cinco grandes máximas que rigen el funcionamiento del sistema internacional bajo los designios del internacionalismo liberal occidental: libertad, democracia, paz, respeto por los derechos humanos y por las libertades fundamentales, y protección del Estado de derecho⁷.

De esta manera, retornando a la citada identidad que la UE debía granjearse dentro del sistema internacional, Manners establece la necesidad de que Europa sea entendida como una verdadera «reformadora de normas» (*changer of norms*), es decir, que cuente con la capacidad suficiente para exportar su modelo normativo al resto de la sociedad internacional. Un aspecto importante a tener en cuenta es que, la UE debe ejercer este liderazgo normativo sin entenderlo como una suerte de imposición o como un ejercicio de superioridad cultural —lo que habría sido tildado fundadamente como formas de neocolonialismo—, sino desde el prisma de tratarse de valores y normas de generalizada aceptación al ser las que conforman los principales tratados y convenios, así como el funcionamiento y razón de ser del marco de las Naciones Unidas⁸.

En el momento de articular su conceptualización del NPE, Manners señala como efecto del poder normativo europeo la creación de instituciones como el Consejo de Derechos Humanos en el seno de Naciones Unidas, o la abolición de la pena de muerte en numerosos países⁹. Como se ha mencionado previamente, la UE debe obtener ese liderazgo normativo del sistema internacional mediante un ejercicio de atracción y en ningún caso de imposición o coerción. En este sentido, Manners señala un total de seis canales por los cuales la UE puede ejercer dicho poder de atracción¹⁰:

1. **Difusión mediante contagio:** sería la difusión de normas que resulta de forma indirecta cuando terceros actores emulan con sus acciones las llevadas a cabo previamente por la UE. Un ejemplo serían las fórmulas de integración regional latinoamericanas, las cuales sin tener el nivel de ambición y de profundización que las comunitarias, pretenden asemejarse.
2. **Difusión de valores «informativa»:** Manners denomina a esta tipología como aquella por la cual las estrategias de comunicación comunitarias actúan como catalizadoras para la difusión de normas. El ejemplo que señala serían las comunicaciones llevadas a cabo desde instancias comunitarias.

6 En textos como el Tratado de Lisboa (donde se produce una revisión del TUE) se otorga una notable importancia a la condición normativa de la UE y el rol de esta naturaleza que debe ejercer y defender en el sistema internacional. En este sentido, destacan artículos como el 2, el 3 o el 21 (este último alude directamente a la acción exterior normativa de la UE). Véase: **BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE)**. «Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306/01, 2007, pp. 11-31.

7 **MANNERS, I.** «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2, 2002, p. 242.

8 **RODRÍGUEZ, V.** «La noción de potencia normativa europea y su incidencia en la doctrina española». *Comillas Journal of International Relations*, n.º 16, 2019, pp. 76-78.

9 **MANNERS.** «Normative Power Europe»... *Op. Cit.* pp. 245-252.

10 *Ibidem*, pp. 243-245.



3. **Difusión de valores por vía procedimental:** el politólogo danés se refiere a este tipo como todo aquel en el que la extensión normativa se lleva a cabo mediante la propia institucionalización de una relación bilateral entre la UE y el actor político en cuestión. En este sentido, ejemplos sería la adopción del acervo comunitario (conocido igualmente como *acquis communautaire*) de los países candidatos a engrosar el Club comunitario, así como las relaciones que Bruselas traza en el seno de organizaciones multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC).
4. **Difusión mediante «transferencia»:** esta tipología se lograría en el proceso de intercambio comercial, o mediante la ayuda al desarrollo o la asistencia a terceros países. Aquí surge un principio que será la base de políticas como la PEV y que posteriormente será tratado con mayor detalle: la condicionalidad. A grandes rasgos sería el proceso mediante el cual la UE determina la cantidad de fondos a un tercer actor en función de su compromiso con la adopción de medidas tendentes a asumir para sí mismo principios normativos.
5. **Difusión física y manifiesta:** como su nombre indica, sería toda aquella asunción de los valores normativos europeos por la propia presencia de la UE en terceros países. Ejemplos en este sentido serían las misiones comunitarias en terceros países o la acción de las mencionadas delegaciones consulares bajo el auspicio del SEAE.
6. **Difusión por «filtro cultural»:** esta última tipología sería una característica propia del denominado como *poder blando* teorizado por politólogos como Joseph Nye y que se basa, a grandes rasgos, en el proceso mediante el cual los terceros actores asumen la normatividad europea mediante una suerte de «aprendizaje» de la UE en los programas bilaterales llevados a cabo desde instancias comunitarias.

En definitiva, pese a que los estudios acerca de la dimensión de la NPE han sido numerosos desde comienzos de la presente centuria, la importancia de los postulados de Manners en su mencionado artículo reside en el hecho de que, su difusión y celebridad irá en paralelo con la puesta en marcha de una acción exterior autónoma y ambiciosa en el marco de la PESC, la cual tendrá en el sujeto del presente artículo uno de sus principales exponentes.

III. La Política Europea de Vecindad (PEV). Análisis de una política crucial para comprender la dimensión normativa de la Política Exterior Comunitaria

1. Características principales de la PEV: condicionalidad, diferenciación e intento de crear un «círculo de amigos» allende las fronteras de la UE

En efecto, la PEV ha sido considerada desde su implementación como una de las herramientas cruciales para entender la dimensión normativa comunitaria en su política exterior. El contexto en el que surja esta política puede encontrarse en el de la denomi-

nada como «gran ampliación» de la UE hacia el Este por la cual hasta doce nuevos países engrosen el «Club comunitario» entre 2004 y 2007¹¹. Salvo los casos concretos de Chipre y Malta, la característica común de todos los nuevos miembros es el de haber formado parte del otrora Bloque Oriental bajo la órbita soviética durante la Guerra Fría. En el caso de los dos países insulares mediterráneos tendrán como característica —como el resto de los países que engrosen la UE— el estar regidos por el art. 49 del TUE¹². Este aspecto no será extrapolable al resto de países del entorno mediterráneo con los que la UE mantenía relaciones multilaterales estrechas desde que en 1995 se produjera el denominado como «Proceso de Barcelona»¹³, perteneciendo Chipre y Malta a este marco hasta que se produjera la mencionada adhesión a la UE.

La UE de comienzos del siglo XXI tenía enfrente de sí un reto geopolítico de primer nivel: incorporar a un notorio grupo de países con los que la Europa occidental había mantenido mínimas o nulas relaciones durante más de medio siglo, y cuyo acervo político se había incorporado progresivamente al defendido desde Bruselas. En el caso de los países mediterráneos, la peculiaridad maltesa era la de ser un país de reducida extensión y población, mientras que en el caso chipriota la problemática residía en el hecho de tratarse de un país cuya mitad septentrional y parte de su capital conforma un país de reconocimiento parcial bajo el auspicio turco desde la década de los setenta, Chipre del Norte.

La Política Europea de Vecindad dará comienzo oficialmente con la publicación de la Comunicación de título: «La Europa ampliada- Vecindad: un nuevo marco de relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur» del 11 de marzo de 2003¹⁴. Cabe indicar que, el

-
- 11 En 2004 lo harán Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia, mientras que en 2007 harán lo propio Bulgaria y Rumania.
- 12 En el cual su núcleo es definir qué se entiende por «europeidad» y, por ende, cuáles son los criterios que debe cumplir cualquier país candidato a formar parte de la UE: «Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión [...]». A su vez, el art. 2 ha sido citado con anterioridad y versa sobre los valores y normas que conforman el núcleo esencial de la UE, así como su acción exterior: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». **BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE)**. «Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306/01, 2007, p. 17.
- 13 Se trató de una experiencia pionera en la entente entre las dos orillas del Mediterráneo. Dio lugar a organizaciones como la Asociación Euromediterránea (AEM) y a profundizar en ámbitos como la cooperación política, económica, comercial, social o cultural. Desde 2008 dará lugar a la Unión por el Mediterráneo (UpM) por iniciativa francesa.
- 14 Huelga indicar que la PEV tendrá un protagonismo innegable en tratados como el de Lisboa de 2009. Así, el TUE, en su artículo 8.º dicta que «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



objetivo primordial de esta nueva iniciativa de la PESC tenía como objeto el de garantizar «seguridad, estabilidad y desarrollo sostenible» gracias a la conformación de una «zona de prosperidad y de una vecindad aliada —el mencionado en líneas anteriores “círculo de amigos”— en la cual la Unión Europea desarrolle unas estrechas, pacíficas y cooperativas relaciones»¹⁵. Siguiendo criterios geográficos, la PEV estará formada por un total de 16 países divididos en dos dimensiones: la Dimensión Oriental (conformada por los países limítrofes con los nuevos miembros orientales de la UE, Bielorrusia, Moldavia y Ucrania, y los del entorno caucásico Armenia, Azerbaiyán y Georgia), y la Dimensión Sur (conformada por los países del entorno mediterráneo Argelia, Autoridad Palestina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Siria y Túnez). Con ello, la UE pretendió articular una suerte de área de influencia allende sus fronteras, poniendo en relación a sus 450 millones de habitantes los 385 que aproximadamente sumaban el conjunto de la Vecindad¹⁶.

Uno de los principios rectores de la PEV será la promesa de beneficios económicos y relaciones comerciales estrechas a cambio de que los países del marco de la Vecindad no conformen el núcleo institucional de la Unión. En este sentido, paradigmáticas serán las palabras del presidente de la Comisión Europea en el momento del surgimiento de la iniciativa, Romano Prodi (1999-2004), cuando argumentaba que la iniciativa de la PEV debía basarse en relaciones estrechas entre la UE y sus socios en la que se comparta «todo menos las instituciones»¹⁷.

De esta forma, ante el evidente déficit institucional para los países del marco de la PEV, la contraprestación ofrecida desde Bruselas ponía el acento, como se ha mencionado, en entablar estrechas y articuladas relaciones de cariz económico y comercial, siendo las dos medidas más ambiciosas la posibilidad de que los países socios puedan formar parte del espacio del Mercado Interior europeo, así como la de acceder a progresivas liberalizaciones tendentes a facilitar el libre movimiento de bienes, servicios, capitales y personas.

Huelga decir que estas dos concesiones no eran automáticas por el simple hecho de adscribirse al marco de la PEV. En este punto, la UE mostró su carácter eminentemente normativo al fijar como criterio *sine qua non* la adopción por parte del país vecino del acervo comunitario o *acquis communautaire*. Es decir, ante una mayor y progresiva ade-

pacíficas fundadas en la cooperación». Como puede verse, mediante este artículo, los nexos innegables entre la PEV y la dimensión normativa de la política exterior europea quedan cimentados. **BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE)**. «Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306/01, 2007, p. 20.

- 15 **COMISIÓN EUROPEA**. «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», 11 de marzo de 2003, (COM (2003) 104 final). Disponible en: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF>.
- 16 **JANER TORRENS, J. D.** «La Nueva Política de Vecindad de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 24, 2006, p. 526.
- 17 Véase: **PRODI, R.** «A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability». *Peace, Security and Stability - International Dialogue and the Role of the EU: Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project*, Bruselas: 5 y 6 de diciembre de 2002, pp. 2-3.

cuación al acervo normativo de la UE, el socio accedería a mayores ventajas propias del Club comunitario sin adscribirse directamente a su sistema institucional.

Desde la UE se propugnaron una serie de criterios. El primero de ellos ya ha sido apuntado con anterioridad, la condicionalidad. Como el término indica y ya ha sido definido previamente, la condicionalidad está basada en el principio de acceso a las ventajas del marco de la Vecindad según se produzca por parte del socio la adopción del acervo comunitario. El segundo de los principios es el de diferenciación. En efecto, pese a que el marco de la PEV englobará, como se ha comentado, a un total de 16 países, la UE no pretendía que las relaciones con cada uno de ellos fueran homogéneas. Así, en función de los avances bilaterales con cada uno de ellos bajo criterios como el de la condicionalidad, la UE trazaba una relación particular y personalizada con cada uno de los vecinos.

Los documentos que serán objeto de negociación por ambas partes y que formarán la base de la PEV serán los planes de acción. Estos acuerdos bilaterales abordarán una amplia gama de áreas, incluyendo la reforma política, el comercio, la justicia, los asuntos internos, la energía, el transporte, el medio ambiente, la investigación y la política social. Es evidente que los planes de acción se centrarán principalmente en cumplir los objetivos normativos establecidos por la Unión Europea con respecto a sus vecinos, con un énfasis especial en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El seguimiento del cumplimiento de lo acordado se llevará a cabo a través de órganos colegiados establecidos en los propios Acuerdos de Asociación (documentos bilaterales firmados de forma previa entre la UE y el país socio y que supondrán el punto de partida de su adscripción al marco de la PEV), así como por parte de la Comisión, que elaborará informes periódicos sobre el progreso del país vecino y sobre los aspectos que se pueden mejorar¹⁸.

Con una duración prevista de entre tres y cinco años, los planes de acción representarán la culminación del principio de diferenciación que la Unión Europea buscó establecer con cada uno de sus vecinos en el marco de PEV. Como se ha incidido previamente, ningún país incluido en esta iniciativa tendrá un plan de acción idéntico; más bien, cada uno se ajustará a las circunstancias y características específicas de su situación. Así, en aquellos vecinos que logren una mayor convergencia con el acervo comunitario, como Georgia o Moldavia, los planes de acción se convertirán en verdaderas «hojas de ruta para reformas políticas, económicas y sociales a corto y mediano plazo»¹⁹.

Asimismo, antes de la elaboración de los planes de acción, se llevará a cabo un detallado e individualizado informe de país que examinará exhaustivamente la situación del socio en cuestión. Este informe se centrará en aspectos normativos como el respeto y la protección de las minorías, la garantía de la libertad de prensa y la existencia de elecciones libres y democráticas. La responsabilidad de presentar la primera propuesta de

18 BLANC ALTEMIR, A. *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*. Madrid, Tecnos, 2012, pp. 132-133.

19 RODRÍGUEZ, V. *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental. Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*. Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 71.



informe por país recae en la Comisión Europea y el país socio, siendo luego sometida a la aprobación final del Consejo Europeo²⁰.

De esta manera, la PEV se basará en una especie de «trinomio» que, en su interacción y combinación, establecerá sus fundamentos principales: primero, la intención de agregar un nuevo espacio o «círculo de amigos»; segundo, la idea de una «condicionalidad positiva» que asegure la correcta y progresiva adopción del acervo comunitario por parte de los socios, basada en la visión normativa que la Unión Europea sostiene en sus relaciones exteriores; y tercero, el principio de diferenciación, también conocido como enfoque «regata» según algunas autoras como Mercedes Guinea²¹, lo cual implica la implementación de planes de acción y compromisos individuales para cada vecino, teniendo en cuenta su situación socioeconómica y/o política, así como su grado de relación con la Unión Europea.

Otra de las características consustanciales a esta iniciativa de la política exterior europea para con su entorno más próximo será el equilibrio no siempre sencillo entre las dos dimensiones. Como se ha citado en líneas anteriores, una de las principales diferencias entre los dos espacios será la adscripción de la Dimensión Oriental al art. 49, la cual abre la posibilidad en el medio plazo a adquirir el estatus de candidato (como obtendrán Ucrania, Moldavia y se dilucidará posteriormente), aspecto que no es posible en el caso de los socios meridionales al no ser considerados países europeos. De esta forma, a juicio de autoras como Esther Brimmer la PEV se ha conformado como una suerte de «matrimonio de conveniencia» entre la Dimensión Oriental y la Meridional²². Así, pese a que previamente al surgimiento de esta iniciativa, estas regiones mantenían relaciones prácticamente nulas hasta entonces, bajo el pretexto de la expansión hacia Europa del Este, Bruselas buscó establecer un nuevo marco de seguridad basado en la estabilidad de su vecindario y uniendo dos espacios geopolíticos con diversas características y que no siempre debían regirse por la misma arquitectura institucional.

2. Las «Primaveras Árabes» y la Guerra del Dombás como catalizadores de las primeras y únicas reformas de la PEV.

«Las Primaveras Árabes son una oportunidad histórica para avanzar hacia la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible en la región»

Con posterioridad a su estallido, el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon pronunció estas palabras para referirse a cómo las denominadas como «Primaveras Árabes» podían suponer un horizonte de oportunidad para unas sociedades que habían convivido bajo regímenes autoritarios durante numerosas décadas. Por primera vez y, bajo el auspicio sobre todo de los sectores juveniles de esta sociedad, así como de

20 *Ibidem*, p. 73.

21 GUINEA, M. «La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 31, 2008, p. 809.

22 BRIMMER, E. «Le voisinage de l'Union européenne: sphère de sécurité, réseau de connections ou mariage de convenance?», *Politique étrangère*, n.º 1, 2008, p. 26.

diversas organizaciones de la sociedad civil, gran parte de los países engrosados en la Dimensión Sur de la PEV daban muestras de su voluntad por revertir el tradicional *statu quo* político y tratar de emular a las sociedades democráticas y liberales del otro lado del Mediterráneo. Retornando a los preceptos de Manners anotados en el epígrafe previo, parecía que la UE a través de su propia acción exterior de sustrato normativo y a su poder de influencia en su entorno, habría llevado a cabo una «difusión por transferencia» de su modelo normativo o, al menos, de unos diseños de emularlo.

Algunos autores han denominado a este proceso como una especie de «transmisión democrática por ósmosis»²³, es decir, un proceso mediante el cual, las sociedades locales han absorbido los principios fundacionales de la UE y han pretendido hacerlos suyos para unos países caracterizados por la presencia de unas élites de naturaleza extractiva y autócrata. Este proceso de profundas mutaciones sociopolíticas en el entorno mediterráneo meridional y oriental se iniciará en diciembre de 2010, cuando se desató la «Revolución Jazmín» en Túnez, derrocando al dictador Ben Alí. Estas protestas rápidamente se propagaron por la región, deponiendo igualmente a líderes como Mubarak en Egipto o Gadafi en Libia. Muchos la llamaron la «cuarta ola» de transiciones democráticas de la historia, ya que las protestas se extendieron rápidamente y propiciaron cambios políticos significativos en varios países de la región.

No obstante, con posterioridad al rápido estallido y extensión por el entorno, lo cierto es que las esperanzas iniciales acerca de mutaciones profundas tendentes a asumir el *modus vivendi* europeo han tenido un recorrido limitado o nulo en la mayoría de las ocasiones. En países como Yemen, Libia o Siria, estallaron conflictos civiles que aún continúan; en países como Marruecos, el gobierno supo mitigar los efectos revolucionarios mediante concesiones constitucionales que han sido tildadas no de forma errónea como «tibias»; en Egipto el derrocamiento de Mubarak trajo consigo una breve experiencia democrática que finalizará en 2013 cuando el mariscal Al-Sissi lleve a cabo un golpe de Estado que le sitúa en la actualidad en el poder. El único país que tuvo indicios de cambios hacia un modelo político y social similar al europeo fue precisamente el territorio donde el fenómeno dio inicio: Túnez²⁴.

Sin lugar a duda, los eventos acaecidos a la Vecindad Meridional afectarán notoriamente al sentido y objetivo primordial de la PEV. En efecto, las mayores críticas residirán en cómo la UE, paradigma y apóloga de la normatividad internacional y cuya política exterior tiene una explícita defensa de los valores y normas liberales había permitido la perpetuación en el poder durante décadas de autócratas sospechosos de vulnerar en numerosas ocasiones las principales libertades individuales, así como los principios rectores de la democracia. La problemática era aún mayor por el hecho de que, la PEV, la cual propugna

23 REAL INSTITUTO ELCANO. «Primavera árabe: ¿quién dijo que la democracia fuera fácil?». *Blog RIE*, 2013. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/primavera-arabe-quien-dijo-que-la-democracia-fuera-facil/>.

24 Sin embargo, tras unos primeros años de éxito relativo bajo el auspicio de la PEV (se llegaron a celebrar elecciones libres y a proclamar una nueva Constitución notoriamente progresista en 2014), desde 2021 el presidente Kaïs Saïed parece transitar por nuevos cauces de creciente autoritarismo con importantes presiones sobre la oposición y los grupos disidentes.



la mencionada condicionalidad normativa para un mayor alcance de sus beneficios para con sus socios, había sido el marco referencial en la relación entre la UE y sus socios.

En este sentido, paradigmáticas fueron las palabras del entonces comisario europeo de Ampliación y Política Europea de Vecindad, Štefan Füle cuando asumía que «demasiados de nosotros fuimos presa de la suposición de que esos regímenes autoritarios eran una garantía de estabilidad en la región. Esto ni siquiera era *Realpolitik*. Era, en el mejor de los casos, «cortoplacismo» y el tipo de cortoplacismo que hace que el largo plazo sea aún más difícil de construir». Análisis retrospectivos han concluido que, el hecho de que la UE se mantuviera inmóvil ante las acciones autocráticas de determinados gobiernos de la Vecindad durante tantas décadas y fuera templada en sus declaraciones cuando se iniciaran las revueltas, se debió mayormente a un intento de salvaguardar su propia seguridad. Como se ha indicado anteriormente, se trata de uno de los principios rectores y fundacionales de la PEV y su intento de conformar un «círculo de amigos», en una década que se había caracterizado por la proliferación de acciones yihadistas en territorio europeo y en los países del entorno.

Así, los primeros años de la Política Europea de Vecindad se identificaron en gran parte de los países socios como un ejercicio de *Realpolitik* por parte de las autoridades comunitarias y sus Estados miembro. En efecto, pese a que estos líderes no encarnaban la defensa de la normatividad consustancial a la acción exterior europea y, por ende, de iniciativas adscritas a la PESC como la propia PEV, desde la UE se vieron sus acciones anti-democráticas como un «mal menor» que, en contraposición garantizaban el control de la migración irregular hacia Europa, el auge de grupos yihadistas locales, o la proliferación de partidos políticos de cariz islamista como el que a la postre gobernará en Egipto con el partido Libertad y Justicia de Mohammed Morsi (2011-2013).

Sin embargo, pese a la tibieza inicial, la UE pronto se alineará con las proclamas y consignas de los manifestantes, las cuales giraban en torno, como se ha anotado, con el anhelo de lograr un ejercicio fáctico de las libertades fundamentales en sus países²⁵. En este contexto, en mayo de 2011, en mitad de la ola de revueltas en la Vecindad Meridional, desde la Comisión Europea se lanzará la Comunicación de título «Una nueva respuesta para una Vecindad cambiante».

Como se deduce de su denominación, esta primera reforma de la PEV surge como una respuesta colectiva a los sucesos que estaban ocurriendo en su Dimensión Meridional. Su propósito era demostrar un respaldo explícito a todos los países dispuestos a emprender reformas destinadas a garantizar el cumplimiento de los valores normativos fundamentales de esta política, reconociendo implícitamente el error de haber favorecido la estabilidad proporcionada por regímenes autoritarios en lugar de defender la democracia²⁶.

25 BLANC ALTEMIR. *La Unión Europea y el Mediterráneo... Op. Cit.* pp. 222-225.

26 Véase: COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante». Bruselas, 25.5.2011. (COM(2011) 303 final).

Por otro lado, cabe incidir en que, en esta primera revisión, no se valorará una hipotética división entre los países vecinos orientales y meridionales, lo cual, habría podido facilitar responder a los retos de cada región de manera individualizada y particular. A pesar de que esta comunicación responde a los cambios en el entorno del Mediterráneo, se observa un mayor grado de atención hacia los países vecinos del este, al menos en términos factuales²⁷. En este ámbito se detalla de manera más exhaustiva la oferta de mayor movilidad y comercio como contrapartida a los progresos hacia la democracia. De este modo, en la revisión de 2011, motivada por los profundos cambios políticos en el entorno mediterráneo, se pudo perder una oportunidad para establecer un enfoque de vecindad diferenciado: uno hacia el este, orientado a una posible futura adhesión a la Unión Europea a medio o largo plazo, y otro hacia el sur, que asegurara la consecución y mantenimiento de relaciones privilegiadas con los socios sin considerar necesariamente su futura membresía con base en los designios del art. 49 del TUE.

El segundo de los eventos que marcarán el devenir de la Vecindad durante la segunda década del siglo XXI será la denominada como Guerra del Dombás en el área oriental de Ucrania. Surgió prácticamente en paralelo al desarrollo de los sucesos en el área mediterránea y tiene su origen cuando a finales de 2013 el presidente ucraniano de tendencia prorrusa, Viktor Yanukovich, decida de forma unilateral no firmar el Acuerdo de Asociación y Cooperación que, bajo el marco de la PEV, Kiev había negociado con Bruselas. Esta polémica decisión y la voluntad del líder ucraniano de estrechar su relación con Rusia causará una oleada de descontento que fue conocida como el *Maidan Nezalezhnosti* (en honor a la plaza de Kiev donde se capitalizarán las protestas). Este movimiento social guardará similitudes con lo acontecido en países como Túnez o Egipto: oleadas de manifestaciones para plasmar descontento ciudadano masivo y para forzar al poder ejecutivo a dar marcha atrás en la no suscripción del acuerdo con la UE.

Continuando la dinámica previamente descrita, el «Euromaidán» tendrá como consecuencia más notoria la dimisión y marcha de Yanukovich de Ucrania y su marcha a Rusia. Por su parte, desde Moscú se produjo una respuesta drástica: invocando de forma polémica y equívoca el principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P) respecto a las minorías rusas presentes en el entorno de la península de Crimea ocupó militarmente este entorno, y convocó de forma contraria a los parámetros legales internacionales un referéndum fraudulento para anexionarse esta región ucraniana. Dicha consulta resultará favorable a los intereses rusos y, además, ocasionará un efecto de contagio en las regiones orientales prorrusas de Donetsk y Luhansk que tendrá como causa ulterior el inicio de procesos de independencia en dichos territorios. Kiev responderá a esta problemática comenzando la denominada como «operación antiterrorista»²⁸, dando inicio con ello a un enfrentamiento asimétrico con dichas repúblicas autoproclamadas, las cuales contarán con el apoyo tácito de Moscú.

27 SOLER I LECHA, E. y VIILUP, E. «Revisando la Política Europea de Vecindad: respuesta débil a rápidos cambios». *Notes internacionals CIDOB*, n.º 36, 2011, p. 5.

28 BBC MUNDO. «Ucrania comienza operación antiterrorista para desalojar a combatientes prorrusos». *Redacción BBC Mundo*. 2014. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/04/140415_ukrania_operacion_lp.



El contexto en la Vecindad Oriental con los conflictos internos en Ucrania, unido a las problemáticas ya analizadas en el caso del entorno mediterráneo llevó a la UE a repensar de nuevo el modelo de la PEV y a lanzar una nueva reforma que tratara de dar respuesta a los notorios retos en su «círculo de amigos». Así, desde Bruselas se comprobó cómo los conflictos perennes en su entorno más próximo lo habían erigido, continuando con la analogía previa, en un «círculo de fuego» que, en última instancia, estaba afectando a la propia seguridad y estabilidad europea.

De esta manera, en noviembre de 2015 se decidió llevar a cabo una nueva revisión de la PEV con el objetivo de adaptarla a las nuevas mutaciones geopolíticas y a la crisis de refugiados que sufrirá el continente en este año. Al contrario que su antecesora de 2011 tendrá un carácter más inclusivo y horizontal en lo concerniente a la fijación de sus objetivos y medios. De esta forma, participarán en su negociación y génesis agentes gubernamentales y no gubernamentales comunitarios, los países socios y los Estados miembro de la Unión. Uno de los vocablos predilectos de este documento, el cual tendrá de título «Renovación de la Política Europea de Vecindad»²⁹ será «crisis». En efecto, desde Bruselas se era consciente de los enormes retos que arribaban desde las dos Vecindades y se tratará de dar una respuesta coordinada, pero, en todo caso, reactiva. En este sentido, se conformará una PEV mucho más pragmática y menos ambiciosa en la que se mostrará una tibieza discursiva palpable en lo concerniente al objetivo primordial de esta política para con la promoción de valores como la democracia³⁰ en su «círculo de amigos».

Sin entrar en pormenores del documento de reforma, cabe anotar que la mencionada decisión de ejercer una labor de pragmatismo respecto al cumplimiento y rendición de cuentas con los valores normativos que la UE pretende exportar a su entorno, fue una suspensión tácita de principios como el de la condicionalidad. Se apostará de forma explícita por un enfoque claramente securitario y de mantenimiento de la estabilidad en el continente, así como un fomento de la cooperación no únicamente económica, sino en materia de migración y lucha contra el terrorismo³¹.

De hecho, si se analizan las declaraciones que, desde Bruselas se emitieron respecto al documento de reforma, se aprecia cómo el criterio de condicionalidad cae en un palpable ostracismo, en beneficio de otros principios como el clásico de diferenciación, o los de responsabilización conjunta y flexibilidad. Aun así, como no pudiera ser de otra manera, desde la UE se siguió promulgando una acción exterior basada en la defensa de la normatividad y en los cuatro ámbitos considerados prioritarios en la razón de ser de la PEV: fomento de la buena gobernanza, la democracia, el Estado de derecho y los derechos

29 Véase: COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Review of the European Neighbourhood Policy». Bruselas, 18.11.2015, (SWD (2011) 500 final).

30 SCHUMACHER, T. (2017). «The 2015 Review Process of the EU's European Neighbourhood Policy». *Publicaciones del Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMED)*, 2017. Disponible en: <https://www.iemed.org/publication/the-2015-review-process-of-the-eus-european-neighbourhood-policy/?lang-es>.

31 *Ibidem*.

humanos. A ellos se unirán principios igualmente cruciales para comprender el bagaje de esta política y que, en esta reforma tendrán un rol protagonista como se ha indicado: desarrollo económico para la estabilización, la seguridad, la migración y la movilidad³².

3. La PEV en su Dimensión Oriental y Meridional y su inevitable proceso de transformación

En el caso de la Vecindad Este, el evento principal que influirá sobre el devenir de la PEV será el mencionado conflicto en la zona oriental ucraniana, así como el reavivamiento del conflicto congelado entre Armenia y Azerbaiyán en el entorno de Nagorno-Karabaj. En septiembre de 2020 se inició una nueva ofensiva entre los dos países caucásicos por el control de un enclave que, pese a formar parte *de iure* de Azerbaiyán, contaba con una mayoría de población de etnia armenia. De hecho, era controlado desde la década de los 90 por un gobierno de reconocimiento limitado, autodenominado «República de Artsaj» y que no contaba con el reconocimiento de ningún Estado, pese a ser apoyado logísticamente por Armenia. En este contexto, una rápida ofensiva azerbaiyana le permitirá controlar gran parte del enclave y, tras una negociación entre Bakú y Ereván patrocinada y capitalizada por Rusia, se acordó que fuera Moscú el que actuara de árbitro en la región y garantizara el cumplimiento de lo acordado y el mantenimiento de la paz³³.

Las relaciones bilaterales que la UE desarrolle con esta Dimensión de la PEV se ejecutarán bajo el marco de la denominada como Asociación Oriental (AO). Esta iniciativa, similar a la que se siga con los vecinos del sur a través de la mencionada Unión por el Mediterráneo (UpM) surge en 2009 como respuesta a la fugaz invasión rusa de Georgia de agosto de 2008. En este contexto, desde la UE se entendió la necesidad de crear un marco multilateral en sus relaciones con el Cáucaso y el Este de Europa, lanzándose esta oferta a los que conformaban la Dimensión Este. En este sentido, las conclusiones del Consejo Europeo del 19 y 20 de marzo de 2009 fueron clarividentes³⁴.

No obstante, el desempeño de la Asociación Oriental ha sido desigual en sus casi 15 años de existencia. En efecto, la miríada de conflictos en los países conformantes —siendo paradigmáticos los citados en Ucrania o entre Armenia y Azerbaiyán—, así como la situación política con el régimen autocrático en Bielorrusia, o los conflictos territoriales en Moldavia o Georgia, han desdibujado y dificultado en muchas ocasiones la labor de esta iniciativa. Así, siendo la AO un marco en estrecha relación con el normativismo propugnado por la PEV, otra de las cuestiones a analizar es, precisamente, el grado de cumplimiento en aspectos como la democracia o el respeto de los derechos humanos. En este aspecto, de nuevo, hay notorias diferencias entre los diversos miembros de la Asociación.

32 COMISIÓN EUROPEA. «Revisión de la política europea de vecindad: Apoyo a la estabilización, la resiliencia y la seguridad», *Comunicado de prensa de la Comisión Europea*. 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_1334.

33 SETIÉN, S. «Conflicto de Nagorno Karabaj 2020: ¿Nos encontramos ante la solución definitiva?», *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 154/2020, 2020.

34 Véase: CONSEJO EUROPEO. «Conclusiones de la Presidencia», *Consejo de la Unión Europea*, Bruselas, 29 de abril (2009), 7880/1/09 REV 1.



Mientras que países como Georgia, Moldavia o Ucrania han cumplido sus compromisos con mayor o menor éxito y se han logrado acordar ambiciosos acuerdos comerciales, en países como Bielorrusia o Azerbaiyán existen regímenes políticos actualmente contrarios a los estándares normativos promulgados desde Bruselas.

De hecho, en 2019, cumpliéndose una década desde su implementación, el Consejo Europeo solicitó a la Comisión Europea la revisión de las relaciones de la AO y la presentación de nuevos objetivos estratégicos a cumplir más allá de 2020: avanzar hacia economías resilientes, sostenibles e integradas, hacia instituciones respetuosas con la rendición de cuentas o el Estado de derecho, hacia formas de resiliencia medioambiental y climática, hacia la transformación digital y hacia sociedades justas e inclusivas³⁵.

En lo concerniente a la Dimensión Sur de la PEV, tras el efecto y desarrollo de las «Primaveras Árabes», las relaciones entre la UE y sus socios tratarán de reconducirse con éxitos igualmente desiguales. El principal avance institucional se realizará a través de la publicación de la que fue denominada como la «Agenda para el Mediterráneo». Se hizo pública en el Consejo Europeo del 10 y 11 de diciembre de 2020 y será un hecho el 9 de febrero de 2021. El objetivo era el de actualizar las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo en un particular *momentum* caracterizado por la multiplicidad de retos y dificultades.

En primer lugar, el ya citado efecto de las «Primaveras Árabes»; en segundo lugar la persistencia del terrorismo de índole yihadista no únicamente en territorio europeo, sino en suelo de los países vecinos; en tercer lugar y, en línea con lo anterior, la desestabilización del Sahel como región fronteriza con muchos de los países de la vecindad y que, por ende, causaba con su propio desequilibrio consecuencias adversas en la integridad y estabilidad de los socios; en cuarto y último lugar, un aspecto circunstancial pero que modificará los ya de por sí débiles mimbres de muchos territorios vecinos: los efectos de la pandemia de COVID-19, los cuales más allá de lo puramente sanitario, afectarán profundamente a las economías de muchos países³⁶.

En línea con lo estipulado en paralelo con los socios bajo el marco de la Asociación Oriental, la «Agenda para el Mediterráneo» pondrá el acento en temáticas y líneas similares con base a las clásicas directrices normativas europeas en materia de política exterior³⁷:

35 CONSEJO EUROPEO/CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Política de la Asociación Oriental más allá de 2020». 2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/eastern-partnership-policy-beyond-2020/>.

36 GÓMEZ LAORGA, R. «La Política Europea de Vecindad en su Dimensión Sur ante la candidatura de adhesión de Ucrania y Moldavia a la Unión Europea: ¿adaptación o amortización?», en ALDECOA, F. (ed.) y MELLA, Á. (Coord.). *La respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania. El despertar de la política exterior y de defensa y de la reforma de los Tratados*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2024, p. 86.

37 COMISIÓN EUROPEA. «Renewed partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean», 9 de febrero de 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf

7. **Desarrollo humano, buena gobernanza y Estado de derecho.** Siguiendo su propia definición de seguridad, la UE presta especial atención al concepto de seguridad humana como aspecto *sine qua non* para lograr el consiguiente desarrollo humano. Ello se obtendría mediante un alto grado de cumplimiento en aspectos como la promoción de la buena gobernanza y del Estado de derecho.
8. **Fortalecimiento de la resiliencia, y fomento de la prosperidad y de la transición digital.** Se trata de dos aspectos consustanciales al nuevo rumbo de la política exterior europea. En el primer caso, siendo uno de los vocablos que articularán la Estrategia Global de Seguridad de 2016, el documento matriz más reciente en materia de política exterior comunitaria. En el segundo caso, siendo uno de los motores del rol que pretende tomar la UE en el sistema internacional presente y futuro.
9. **Paz y seguridad.** Una de las temáticas clave de la «Agenda para el Mediterráneo». Tratándose, como se ha apuntado, de una región notoriamente inestable en el prisma político, desde la UE se enfatiza en continuar proveyendo de ayuda humanitaria y de fondos de desarrollo, así como estableciendo misiones de mediación y resolución de conflictos. En este sentido, además de la anotada inestabilidad en el entorno saheliano, destacará el enquistado y complejo conflicto de Oriente Medio.
10. **Migración y movilidad.** En efecto, otra de las cuestiones que tradicionalmente han marcado la agenda entre ambas orillas del Mediterráneo. Desde Bruselas se hará énfasis en el respeto y cumplimiento del Nuevo Pacto de migración y Asilo aprobado en septiembre de 2020 y en el que se acentúa la importancia de fomentar formas de migración seguras y reguladas.
11. **Transición verde: resiliencia frente al cambio climático, energía y medio ambiente.** Otro de los pilares de la política exterior europea. Así, la UE como adalid del normativismo internacional, ha desarrollado en los últimos años una especial atención por introducir la lucha contra el cambio climático o la promoción de formas de energía limpias como aspectos de elevada importancia a la hora de tejer sus alianzas.

En definitiva, tanto la publicación de las estrategias entre la UE y la Asociación Oriental, como la «Agenda para el Mediterráneo» han tratado de dar respuesta a una Vecindad mutable y en continua transformación, en muchas ocasiones contraria a los preceptos y voluntades iniciales de la UE. En este sentido, los sucesos que acontezcan en Ucrania desde finales de febrero de 2022 cambiarán de raíz la cosmovisión de la UE para con el sistema internacional.

Con la invasión rusa de Ucrania, materializada el 24 de febrero de 2022 y contraria a cualquier precepto legal desde el punto de vista del Derecho Internacional, la UE confirmó de forma traumática lo que los sucesos previamente descritos ya habían adelantado: su vecindario estaba más cerca de ser un «círculo de fuego» que un «círculo de amigos». En esta línea, el Alto Representante de Política Exterior Josep Borrell fue meridianamente claro cuando afirmaba que «Europa era un jardín rodeado de jungla»³⁸. Más allá de lo oportuno de la expresión, la cual fue marcadamente criticada, la esencia de la

38 Ayuso, S. «Borrell suscita el rechazo internacional por comparar a Europa con un "jardín" y al resto del mundo con una "jungla"», *El País*. 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-10-19/borrell-suscita-el-rechazo-internacional-por-comparar-a-europa-con-un-jardin-y-al-resto-del-mundo-con-una-jungla.html>.



alocución del máximo responsable de la política exterior europea hacia hincapié sobre la necesidad de que la UE sea consciente del entorno que le rodea y trate de dar una respuesta pragmática a tal reto.

En lo concerniente a la estructura de la PEV, la principal mutación ha sido la ruptura de la propia esencia de la política en su surgimiento, la cual se basaba en crear una estructura de membresía que lograra profundas relaciones entre la UE y su vecindario sin que ello conlleve una promesa de adhesión automática. Sin embargo, con la solicitud de membresía de Ucrania y Moldavia —y la más que segura de Georgia—, se quebró el *statu quo* de la PEV: estos países han dejado de regirse por los preceptos del mencionado art. 8 del TUE para hacerlo desde el prisma del art. 49 del mismo tratado, el cual regula las relaciones entre la UE y sus candidatos a la adhesión.

De esta manera, la PEV se ha visto inmersa en un proceso de profundas mutaciones que, en muchos casos, han traído consigo una discusión acerca de la viabilidad de la propia política y de las relaciones con el vecindario que pretende tejer. Retornando a su propia esencia, la PEV en particular y, en general de la política exterior europea bajo el marco de la PESC, debe reflexionar acerca de la viabilidad de defender *sine die* el cumplimiento de los valores normativos como condición básica para comprender su propio rol en el sistema internacional y, por ende, la forma en la que se relaciona con sus diversos autores. La discusión es, en efecto, existencial: ¿debe la UE abandonar su propia esencia normativista y en la que se basó su propio surgimiento para buscar un encaje más pragmático y realista acorde a los designios de un sistema internacional crecientemente inestable y contestataria con los valores liberales?

IV. Conclusiones

La Política Europea de Vecindad se encuentra ante un verdadero *impasse* actual como fruto de una serie de acontecimientos que, desde comienzos de la segunda década del siglo XXI han cambiado paulatinamente la geopolítica del entorno europeo hacia formas más complejas y, en la mayoría de las ocasiones, contrarias a la esencia de esta política. Así, como se ha analizado en estas líneas, la PEV tenía como fin último servir como catalizador para exportar el sistema de valores y normas europeas a su vecindario con el propósito de forjar un «círculo de amigos». No obstante, la PEV escondía tras de sí una serie de debilidades estructurales. Para empezar y, como aspecto nuclear, la cuestión de si dichos valores serían aprehendidos de forma eficaz por parte de los socios.

En definitiva, si los países de la Vecindad tendrían la voluntad de «apropiarse» de dicha estructura normativa y hacerla suya sin que la UE tuviera que emplear herramientas de condicionalidad y promesas de acceso y disfrute de sus innegables ventajas sin asegurar por ello la adhesión completa de dichos territorios a las instituciones comunitarias. Países como Túnez muestran las «luces y sombras» de esta política. En efecto y como se ha anotado, tras las «Primaveras Árabes», Túnez pareció avanzar de forma enérgica hacia un régimen democrático similar al de los países europeos con la promulgación de una constitución liberal y su profundización en sus relaciones con Bruselas bajo el marco de

la PEV. No obstante, tras la elección de Kaïs Saïed en 2019, el país parece retornar hacia tintes autocráticos y a una relación con la UE mucho más difusa y contractual.

Además, la clásica brecha entre la Dimensión Sur y la Este parece haberse acrecentado aún más tras la consecución del estatus de candidato a la UE de otrora socios de la Vecindad como Ucrania y Moldavia. Este último aspecto, como se ha explicado, parece haber dinamitado los propios cimientos de una PEV cuya consigna principal se basaba en trazar relaciones bilaterales profundas y estrechas como alternativa a una fáctica promesa de adhesión a la UE. En este sentido, la invasión rusa de Ucrania, y el posterior episodio bélico, parecen haber agitado los mimbres de una política exterior europea necesitada de nuevos cambios tendentes a lograr un mayor pragmatismo sin que ello conlleve automáticamente un abandono de sus premisas clásicas de defensa de la normatividad en su interacción con su entorno.

Se basaría —parafraseando de nuevo al Alto Representante Josep Borrell—, de lograr «hablar en lenguaje hobbesiano». En efecto, la UE ha basado tradicionalmente su política exterior y, por consiguiente, cosmovisión del sistema internacional en una defensa de los preceptos kantianos basados en una defensa y creencia en una sociedad internacional articulada y regida bajo criterios normativos y en la defensa de la cooperación y la ausencia o mitigación de la conflictividad. En contraposición, una visión hobbesiana del sistema internacional se basa en asumir que dicho sistema internacional funciona bajo lógicas anárquicas, egoístas y tendentes al conflicto. Pese a que dicha dinámica no es absoluta para referirse al conjunto del sistema, bien es cierto que el entorno allende a las fronteras europeas parece haberse mostrado en las últimas décadas como una fuente de inestabilidad y de contestación al *statu quo* actual.

En esta tesitura, la UE, sin abandonar sus lógicas tendentes a defender y tratar de exportar su sistema de normas al resto de actores internacionales, debe asumir que las lógicas de funcionamiento del sistema internacional parecen ser más complejas que cuando se articularon iniciativas como la PEV. Así, empleando la célebre paremia de «renovarse o morir», la UE debe reformar la cosmovisión de su acción exterior y tratar de adaptarla a los nuevos equilibrios y ritmos internacionales. Únicamente así podrá seguir siendo un actor internacional viable y capaz de defender sus intereses en una sociedad civil tornada cada vez más como anárquica e incierta.

V. Bibliografía

ALDECOA, F. y GARCÍA, E. *La Unión Europea. De la idea utópica de Europa a la Unión Europea como potencia mundial*. Barcelona, Shackleton Books, 2023, pp. 150-151.

AYUSO, S. «Borrell suscita el rechazo internacional por comparar a Europa con un "jardín" y al resto del mundo con una "jungla"», *El País*. 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-10-19/borrell-suscita-el-rechazo-internacional-por-comparar-a-europa-con-un-jardin-y-al-resto-del-mundo-con-una-jungla.html>.



- BBC MUNDO.** «Ucrania comienza operación antiterrorista para desalojar a combatientes prorrusos». *Redacción BBC Mundo*. 2014. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/04/140415_ucrania_operacion_lp.
- BLANC ALTEMIER, A.** *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 132-133.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE).** «Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306/01, 2007, p. 17.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE).** «Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992», *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 191, 2024, p. 4.
- BRIMMER, E.** «Le voisinage de l'Union européenne: sphère de sécurité, réseau de connexions ou mariage de convenance?», *Politique étrangère*, n.º 1, 2008, p. 26.
- BULL, H.** «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n.º 2, 1982, p.1 51.
- COMISIÓN EUROPEA.** «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», 11 de marzo de 2003, (COM (2003) 104 final). Disponible en: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF>.
- COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR.** Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante». Bruselas, 25.5.2011, (COM(2011) 303 final).
- COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR.** Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Review of the European Neighbourhood Policy». Bruselas, 18.11.2015, (SWD (2011) 500 final).
- COMISIÓN EUROPEA.** «Revisión de la política europea de vecindad: Apoyo a la estabilización, la resiliencia y la seguridad», *Comunicado de prensa de la Comisión Europea*. 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_1334.
- COMISIÓN EUROPEA,** «Renewed partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean», 9 de febrero de 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf
- CONSEJO EUROPEO.** «Conclusiones de la Presidencia», *Consejo de la Unión Europea*, Bruselas, 29 de abril (2009), 7880/1/09 REV 1.

- CONSEJO EUROPEO/CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.** «Política de la Asociación Oriental más allá de 2020». Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/eastern-partnership-policy-beyond-2020/>.
- GÓMEZ LAORGA, R.** «La Política Europea de Vecindad en su Dimensión Sur ante la candidatura de adhesión de Ucrania y Moldavia a la Unión Europea: ¿adaptación o amortización?», en ALDECOA, F. (ed.) y MELLA, Á. (Coord.). *La respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania. El despertar de la política exterior y de defensa y de la reforma de los Tratados*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2024, p. 86.
- GUINEA, M.** «La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 31, 2008, p. 809.
- JANER TORRENS, J.D.** «La Nueva Política de Vecindad de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 24, 2006, p. 526.
- MANNERS, I.** «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2, 2002, p. 242.
- PRODI, R.** «A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability», *Peace, Security and Stability - International Dialogue and the Role of the EU: Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project*, Bruselas: 5 y 6 de diciembre de 2002, pp. 2-3.
- REAL INSTITUTO ELCANO.** «Primavera árabe: ¿quién dijo que la democracia fuera fácil?». *Blog RIE*, 2013. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/primavera-arabe-quien-dijo-que-la-democracia-fuera-facil/>.
- RODRÍGUEZ, V.** *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental. Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*. Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 71.
- RODRÍGUEZ, V.** «La noción de potencia normativa europea y su incidencia en la doctrina española». *Comillas Journal of International Relations*, n.º 16, 2019, pp. 76-78.
- SCHUMACHER, T.** (2017). «The 2015 Review Process of the EU's European Neighbourhood Policy». *Publicaciones del Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMED)*, 2017. Disponible en: <https://www.iemed.org/publication/the-2015-review-process-of-the-eus-european-neighbourhood-policy/?lang=es>.
- SETIÉN, S.** «Conflicto de Nagorno Karabaj 2020: ¿Nos encontramos ante la solución definitiva?». *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 154/2020, 2020.
- SOLER I LECHA, E. y VIILUP, E.** «Revisando la Política Europea de Vecindad: respuesta débil a rápidos cambios». *Notes internacionals CIDOB*, n.º 36, 2011, p. 5.



