



330

MAYO
2015

CUMBRE DE RIGA ¿adiós a la Europa del Este?

Nicolás de Pedro, Investigador Principal, CIDOB

Carmen Claudín, Investigadora Sénior Asociada, CIDOB

¿ Sobrevivirá la Asociación Oriental? Ésta es la gran cuestión que sobrevuela la cumbre de Riga el 21 y 22 de mayo. Rusia gravitará, quizás como nunca antes, sobre un encuentro marcado por las disensiones entre los estados miembros acerca de los objetivos y el alcance de la agenda de la UE con sus vecinos del este de Europa. Algunos, con la vista puesta en apaciguar al Kremlin, quieren simplemente reducir la Asociación Oriental a su mínima expresión. Otros, alarmados precisamente por la beligerancia del Kremlin, confían en mantenerla y reforzarla como muestra del compromiso de la UE con sus valores y agenda normativa. Finalmente, lo que está en cuestión es la propia Política Europea de Vecindad (PEV) en proceso de revisión durante este año 2015.

La PEV ambiciona una progresiva homologación de los países vecinos a los que va dirigida (Argelia, Armenia, Azerbaidzhán, Bielarus, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldova, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania) con los valores y las prácticas de la Unión Europea. Y aquí radica parte del problema, que no empieza sólo con la falta de interés de algunos de los regímenes no democráticos de estos países sino también con el desinterés o la indecisión de algunos de los estados miembros de la UE. Tras más de diez años de Política Europea de Vecindad es patente la falta de coordinación o de adecuación entre las políticas exteriores de los estados miembros y los objetivos y (teóricas) prioridades de la UE. Sumándose al argumento de los intereses energéticos, económicos y comerciales en juego, el dilema recurrente, y aún por resolver, nace de la pregunta: ¿qué viene antes, la estabilidad o los valores? Privilegiar estos últimos dificulta, cuando no impide, la interacción de la UE con regímenes autoritarios y, al final, la no presencia resultante no contribuye a la apertura de estos países. Pero privilegiar la estabilidad sobre cualquier otra consideración resulta cortoplacista y suele acabar agravando los contextos a medio y largo plazo.

En cualquier caso y vista en perspectiva desde su nacimiento en 2004, la PEV como tal ha producido pocos resultados. La UE sigue siendo un actor escasamente, cuando no mal, definido a ojos de sus vecinos mientras el vecindario Sur y Este afronta un escenario marcado por los conflictos, la inestabilidad y las incertidumbres. Más aún, ninguno de los avances conseguidos en materia de democratización ha sido resultado de la PEV, sino de la irrupción imprevista de ciudadanía hartas de corrupción y faltas de horizontes vitales. Y, de hecho, tanto la “primavera árabe” como el Euromaidán ucraniano cogieron a la UE a contrapié.

De momento, la UE ha optado por apostar por los valores allá donde se han abierto procesos de transición (Túnez o Ucrania), pero mantiene su falta de claridad allá donde no se dan y existen intereses estratégicos en juego (Argelia o Azerbaiján). Así, por ejemplo, en cualquier conferencia organizada por algún think-tank europeo con la participación de funcionarios o diplomáticos de la UE para discutir sobre Túnez o Ucrania prevalecerá un cierto consenso en la necesidad de apuntalar las transiciones democráticas y muestras de respaldo y simpatía por estos procesos. Sin embargo, no resultaría extraño que los mismos participantes en un encuentro sobre Argelia o Azerbaiján expresaran, sin duda discretamente, su apuesta por la lógica del “malo conocido antes que bueno por conocer”. Este dilema pues seguirá enturbiando la proyección de la UE hacia sus vecinos, sin mencionar su propia coherencia.

La Asociación Oriental (AO), surgida dentro de la PEV en 2009 e integrada por Armenia, Azerbaiján, Bielarús, Georgia, Moldova y Ucrania, presenta además dos características clave interrelacionadas. Por un lado, se trata de países susceptibles –teóricamente, al menos- de ingresar en la UE a medio y largo plazo. Por el otro, en su vecindario oriental, la UE debe contar siempre con la presencia de Rusia, un actor con considerable peso geopolítico y capacidad de influencia, que ha pasado de mostrar recelos a ser abiertamente hostil a la Asociación y a la propia PEV.

La inexistencia de una verdadera acción exterior de la UE, fruto de las discrepancias entre los estados miembros, ha llevado una vez más a Bruselas a optar por conferir un carácter eminentemente técnico y burocrático a su política oriental y mantener una posición ambigua, en el mejor de los casos, sobre la cuestión de la ampliación. Pero, indudablemente, aquellos países como Georgia, Moldova o Ucrania, que han mostrado más interés por las reformas contempladas en la Asociación Oriental y posteriormente en los Acuerdos de Asociación, lo han hecho por motivos, fundamentalmente, políticos y estratégicos. Sin el incentivo de la ampliación, la atracción de la UE se reduce drásticamente.

Rusia, por su parte, no alberga dudas sobre lo que ve como una voluntad expansiva de Bruselas y considera que la Asociación Oriental sólo constituye un primer paso hacia una rápida integración en la UE, presumiblemente acompañada del ingreso posterior en la OTAN. Las tensiones con Moscú han cristalizado en la crisis de Ucrania y la unidad europea en torno a las sanciones y la posición común frente a la intervención del Kremlin es frágil. Lo que Rusia está demandando a la UE, aunque no se explicita como tal en sus diálogos bilaterales, es de hecho un reconocimiento firme de su derecho de *tutela y control* sobre sus vecinos postsoviéticos en lo que entiende como su “área de influencia *natural*”. Es decir, sus vecinos, entre ellos todos los que forman parte de la Asociación, deben aceptar en la práctica una reducción de su soberanía real.

El contexto no es propicio y la ausencia de una verdadera política exterior lo empeora más si cabe. Pero eso va más allá de Bruselas. Son los estados miembros los que tienen que comprometerse. Por tanto, puede que Riga no marque ningún avance significativo pero cualquier indicio de retroceso será, muy probablemente, interpretado por el Kremlin como un primer paso en el sentido que le conviene. La Asociación Oriental está en la encrucijada y la constante búsqueda del mínimo común denominador entre los estados miembros la conducirá a su progresiva irrelevancia.