

CAPÍTULO SEGUNDO

LA UE EN EL CÁUCASO SUR

Natalia Shapovalova

RESUMEN

Este capítulo proporciona una visión general del desarrollo de la política de la UE hacia el Cáucaso Sur desde principios de los años noventa hasta nuestros días, centrándose en el rol de las instituciones de la UE y de los estados miembros más activos en la región. Concluye que, durante los últimos veinte años, la UE ha incrementado su interés en la región, su presencia diplomática y sus enlaces económicos, especialmente en el área energética. La participación de la UE en el Cáucaso Sur ha crecido significativamente desde el lanzamiento de la Política Europea de Vecindad y, especialmente, con la Asociación Oriental. Sin embargo, la UE aún no ha desarrollado una estrategia global que afronte el déficit de seguridad en el Cáucaso Sur, donde los conflictos no resueltos impiden el desarrollo de la democracia, la prosperidad y la integración regional.

Palabras clave:

Unión Europea, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Política Europea de Vecindad, Asociación Oriental, integración europea, resolución de conflictos

Natalia Shapovalova

ABSTRACT

This chapter provides an overview of the development of EU policy towards the South Caucasus from early 1990s to our days, focusing on the role of the EU institutions, as well as those member states that were the most active players in the region. It concludes that during last twenty years the EU has developed interests towards the South Caucasus, diplomatic presence and economic links, especially in energy area. The EU's involvement in the region has grown significantly since the European Neighbourhood Policy and especially the Eastern Partnership were launched. However, the EU still has to develop a comprehensive strategy that would tackle the security deficit in the South Caucasus, where the unresolved conflicts impede development of democracy, prosperity and regional integration.

Key words:

European Union, Armenia, Azerbaijan, Georgia, European Neighborhood Policy, Eastern Partnership, European integration, conflict resolution

■ INTRODUCCIÓN

La política de la Unión Europea hacia los tres estados independientes del Cáucaso Sur se ha desarrollado en un trasfondo de cambios importantes tanto en la UE como en la región. A lo largo de los años noventa y dos mil, la UE ha pasado de ser un bloque de doce a veintisiete estados miembros, ampliando sus fronteras a los mares Báltico y Negro y alcanzando Rusia y los nuevos estados independientes en Europa. El desarrollo institucional en la UE y la profundización de la integración europea han convertido a esta gradualmente en un actor propio en materia de política exterior. El desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en 1993 a través del Tratado de Maastricht ha constituido un importante paso. El Tratado de Amsterdam creó el puesto de Alto Representante de la PESC en 1999. El fortalecimiento institucional de la política exterior de la UE continuó a través del reciente Tratado de Lisboa, que acercó al Consejo y a la Comisión Europea en asuntos exteriores y de seguridad al fortalecer el puesto de Alto Representante (que es ahora parte de ambas estructuras) y al establecer el Servicio Europeo de Acción Exterior.

En el curso de esta transformación, la UE también ha desarrollado políticas exteriores de cara a regiones específicas. Desde los años noventa a principios de los dos mil, la agenda europea se centraba en los Balcanes occidentales y en las preparaciones para el *big bang* que suponía la ampliación oriental, mientras que los países postsoviéticos (excepto los bálticos) fueron tratados como un bloque único y Rusia era el centro de las políticas europeas hacia la región.

Desde la perspectiva de la UE, el Cáucaso Sur se veía como una región distante en el patio trasero de Rusia, a pesar de los violentos conflictos a principios de los años noventa. La Unión no involucró ningunas fuerzas de paz, dejando esta tarea en manos de los estados miembros y otras organizaciones internacionales. La actividad de la UE se limitaba a la ayuda técnica y humanitaria. Los Estados Unidos tuvieron un papel político mucho más importante en la región, especialmente en cuanto concierne a la seguridad.

Desde comienzos de 2000, el interés de la UE por la región ha aumentado. Primero, la UE ha comenzado a trazar nuevos planes que aumentan su compromiso con los nuevos vecinos de Europa Oriental. Segundo, los descubrimientos de grandes recursos energéticos en la región del Caspio, la construcción de una nueva infraestructura energética que conectase la región con los mercados europeos, y la posibilidad de que haya nuevos suministros, empujaron a la UE a prestar mayor atención al Cáucaso Sur. Tercero, la Revolución de las Rosas en Georgia alimentó la esperanza de una democratización de la región y del rol transformador que la UE podría jugar

en el proceso. Todo esto dio lugar a la inclusión de los tres estados del Cáucaso Sur en la recién creada Política Europea de Vecindad (PEV) en 2004. Al igual que a otros países vecinos, la Unión ofreció a los tres estados del Cáucaso Sur el desarrollo de un diálogo político más intenso, integración económica y cooperación sectorial, apoyándose en una mayor ayuda de la UE.

Los líderes de la región dirigían su vista hacia la UE con la esperanza de que Europa pudiera jugar un papel más importante en el fin de los conflictos y en el desarrollo político y económico del Cáucaso. Las estrategias de los estados del Cáucaso Sur fueron variadas. Una Georgia posrevolucionaria declaró como objetivo entrar en la UE y solicitó que Europa se involucrase en el proceso de paz monopolizado por Rusia. Azerbaiyán buscaba nuevos mercados energéticos para sus suministros, y un contrapeso al papel de Rusia en la región. Armenia aspiraba a desarrollar buenas relaciones con la UE para aliviar su asimétrica dependencia de Rusia.

La guerra de Georgia de 2008, la primera a gran escala en Europa desde las de los Balcanes, ha alterado el equilibrio de poderes en la región. Por un lado, Rusia ha cementado su control sobre las entidades disidentes de Georgia y el oeste del mar Negro como parte de su estrategia para el Gran Cáucaso. Por otro lado, la UE ha tornado su papel en la región, pasando de ser un actor pasivo en la resolución de conflictos a ser la única fuerza de paz presente sobre el terreno. No obstante, a pesar del incremento de su compromiso con la región, la UE parece carecer de una estrategia de cara al Cáucaso Sur y actúa, principalmente, de forma *ad hoc*, especialmente en lo que a seguridad concierne.

Este capítulo ofrece una visión general de la política de la UE hacia el Cáucaso Sur. La historia de las relaciones UE-Cáucaso Sur puede dividirse en tres periodos: primero, de los años noventa a 2003, cuando el Cáucaso Sur se encontraba en la periferia de los intereses de la UE; segundo, de 2004 –el establecimiento de la PEV– a 2008 –la guerra en Georgia–, y, tercero, de 2009 en adelante, tras la creación de la Asociación Oriental. La estructura de este artículo sigue una trayectoria cronológica. La parte final analiza las políticas de los estados miembros de la Unión que participan visiblemente en la región y que tienen un fuerte impacto en la política de la UE hacia Cáucaso Sur.

■ LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS INDEPENDIENTES DEL CÁUCASO SUR EN LOS AÑOS 1990

La política de la Unión Europea hacia los estados del Cáucaso Sur a comienzos de los noventa se desarrolló dentro del marco de su relación

con el espacio postsoviético. Las Comunidades Europeas veían escasa diferencia entre los nuevos estados independientes surgidos de la disolución de la Unión Soviética. Los estados postsoviéticos –excepto a los estados bálticos, que firmaron su asociación y posterior adhesión a la UE– tuvieron acceso a asistencia técnica de la Comisión Europea dentro del programa TACIS y se les ofreció un Acuerdo de Asociación y Cooperación (Partnership and Cooperation Agreement, PCA) con la Unión.

A comienzos de los 90, la UE, como actor en política exterior y de seguridad, aún estaba por emerger. A pesar de que reunir a doce estados miembros e incluso aumentar a quince con la ampliación al norte, sus fronteras se limitaban a los confines de la Europa Occidental de la Guerra Fría (con la notable excepción de la Alemania del Este). La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), establecida en 1993 mediante el Tratado de Maastricht, estaba emergiendo, mientras que el puesto de Alto Representante de Política Exterior y Seguridad de la UE fue introducido en 1999. El papel de la UE en la prevención de conflictos y gestión de crisis comenzó a ser visible a partir de que se estableciese una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), aprobada por el Consejo Europeo de Colonia en 1999. El subdesarrollo institucional de la política exterior de la UE explica en parte por qué la política de la UE hacia el Cáucaso Sur, así como hacia otros estados postsoviéticos, se centraba en cuestiones de comercio y ayuda, que eran competencias de la Comisión Europea.

77

Los estados de la Unión Europea desarrollaron una política de “Rusia primero”, dando prioridad al desarrollo de las relaciones con la Federación Rusa por delante de, y, a menudo, a expensas de, sus relaciones con otros países postsoviéticos. Los estados independientes del Cáucaso Sur estaban en la periferia de los intereses europeos.

A pesar de los conflictos armados en el Cáucaso Sur a comienzos de los noventa (guerras del Sur de Osetia en 1991-1992, Abjasia en 1992-1993 y Alto Karabaj en 1992-1994), las comunidades y estados europeos no se involucraron de forma directa en la mediación de los conflictos, dejándola en manos de otras organizaciones internacionales y regionales (OSCE y Naciones Unidas). Como escribió un investigador americano acerca de la política de los EE. UU. hacia la región, durante los primeros años tras la separación de la Unión Soviética, los EE. UU. tendían a tratar al Cáucaso Sur como el patio trasero de Rusia, y no le prestaban mucho interés⁽¹⁾. Esta conclusión era aplicable a Europa incluso en mayor grado. La región era percibida lo suficientemente distante como para no suponer un peligro

⁽¹⁾ SHAFFER, Brenda. “US Policy”, [en] Dov Lynch, eds., *The South Caucasus: a challenge for the EU. Chaillot Paper 65*. París: EU Institute for Security Studies, 2003, p. 54.

de seguridad para Europa occidental. La diferencia entre las guerras del Cáucaso Sur y de los Balcanes occidentales para Europa estuvo en sus consecuencias directas: un torrente de refugiados de la antigua Yugoslavia se dirigió hacia Europa Central y Occidental, mientras que los refugiados y desplazados por las guerras del Cáucaso Sur buscaron asilo principalmente dentro del espacio de la Comunidad de Estados Independientes⁽²⁾.

A nivel multilateral, Europa estaba representada más por la OSCE y el Consejo de Europa que por las instituciones de la UE. La OSCE y el Consejo de Europa se entregaron a la promoción de la democracia en el Cáucaso Sur, principalmente mediante la observación de elecciones y del proceso democrático y mediante la orientación de la reforma política (Georgia accedió al Consejo de Europa en 1999, Armenia y Azerbaiyán en 2001)⁽³⁾. Algunos países Europeos accedieron al Grupo de Minsk de la CSCE/OSCE, liderando las negociaciones en el conflicto sobre el Alto Karabaj. Al principio, estados “pequeños y desinteresados”, como Suecia y Finlandia, ocuparon el puesto de presidencia del Grupo de Minsk de forma rotativa, mientras que Francia lo obtuvo en 1997, tras el cambio de formato del grupo, a la vez que las grandes potencias ganaron su interés por la región⁽⁴⁾. Sin embargo, la falta de conocimientos, experiencia e interés de los países occidentales les hacía indecisos y poco efectivos en la resolución del conflicto. La falta de deseo por parte de los países occidentales de asignar fuerzas de paz, incluso después de firmarse el pacto de alto el fuego entre Armenia y Azerbaiyán, que fue gestionado por Rusia, redujo las posibilidades de la OSCE de negociar una resolución⁽⁵⁾. Con respecto a las zonas de conflicto de Georgia, grandes países europeos –Francia, Alemania y Reino Unido (junto con Rusia y EE. UU.)– estaban presentes en el Grupo de Amigos del Secretario General de las Naciones Unidas para la resolución del conflicto en Abjasia. En Osetia del Sur, ningún estado de la UE se involucró, dejando a la OSCE la tarea de observación del acuerdo de alto el fuego.

⁽²⁾ HALBACH, Uwe. “The European Union in the South Caucasus: Story of a hesitant approximation”, [en] *South Caucasus – 20 Years of Independence*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011, pp. 301-302.

⁽³⁾ Los países del Cáucaso Sur se unieron al Consejo Europeo más tarde que otros estados postsoviéticos europeos. En comparación, Moldavia y Ucrania accedieron al Consejo Europeo en 1995 y Rusia en 1996. Incluso aquí el Cáucaso Sur fue tratado como un bloque, dependiendo la entrada de Armenia inicialmente de la de Georgia y luego también de la de Azerbaiyán.

⁽⁴⁾ CORNELL, Svante. *Azerbaijan Since Independence*. New York: M.E. Sharpe, 2010, p. 137.

⁽⁵⁾ SAGRAMOSO, Domitilla. “The UN, the OSCE and NATO”, [en] Dov Lynch, eds., *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Chaillot Paper n.º 65. Paris: EU Institute for Security Studies, 2003, p. 74.

Tanto Francia como Reino Unido se mostraban escépticos hacia cualquier esfuerzo para desarrollar una política común de la UE sobre el proceso de resolución del conflicto, ya que ambos tenían intereses nacionales en la región y no querían que la UE tomase el control de sus políticas nacionales⁽⁶⁾. Durante sus presidencias en el Consejo Europeo, Londres (en 1992 y 1998) y París (en 1995 y 2000) rechazaron incluir el Cáucaso Sur en la agenda Europea⁽⁷⁾.

A comienzos de los 90, el Cáucaso Sur tampoco dirigía su mirada al Oeste. Destruídos por conflictos armados y políticas domésticas virulentas no exentas de violencia, los países del Cáucaso Sur priorizaban la preservación de su condición de estado, su integración territorial (o, en el caso de Armenia, la preservación de sus avances militares), la reconstrucción posguerra y las relaciones con las grandes potencias de la región –Rusia, Turquía e Irán–, al verlas cruciales para su supervivencia y seguridad. Georgia, durante los primeros años de la presidencia de Eduard Shevardnadze (quien ocupó este puesto en 1992-2003), confió en Rusia para establecer la paz en la guerra civil en Abjasia. Georgia se unió a la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en 1993 y a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) en 1994, y aceptó tener cuatro bases militares rusas en su territorio⁽⁸⁾. Como destacó un investigador georgiano, la orientación de Georgia hacia Rusia tuvo “un impacto muy negativo en la ya tímida cooperación de Georgia con el oeste. La única forma de cooperación con Occidente que Rusia permitía inicialmente a Georgia era la solicitud de ayuda financiera y humanitaria”⁽⁹⁾.

A pesar de la numerosa diáspora armenia en los EE. UU. y en países europeos, los lazos de Armenia con países occidentales parecían estar en más apuros. La presidencia de Levon Ter-Petrosyan en Armenia (1991-1998) optó por una actitud pragmática y equilibrada hacia Rusia, intentando construir también relaciones con el Oeste. Sin embargo, la difícil situación geopolítica de Armenia (la guerra con Azerbaiyán y el bloqueo económico de Turquía, que respaldaba a Bakú en el conflicto) condujo a que se confiase la seguridad de Ereván a Moscú, que proveyó de asistencia militar y económica durante la guerra y negoció un acuerdo

⁽⁶⁾ POPESCU, Nicu. *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts: Stealth Intervention*. Routledge, 2011, p. 71.

⁽⁷⁾ LUSSAC, Samuel James. “Ensuring European energy security in Russian ‘Near Abroad’: the case of the South Caucasus”. *European Security* 19 (4) 2010, p. 612.

⁽⁸⁾ Georgia abandonó la OTSC en 1999 bajo el mandato de Shevardnadze y solicitó a Rusia el cierre de sus bases militares en Georgia. Las bases se cerraron en 2007 y Georgia abandonó la CEI en 2008 tras la guerra.

⁽⁹⁾ GORDADZE, Thornike. “Georgian-Russian Relations in the 1990s”, [en] Cornell, Svante E., & S. Frederick Starr, eds., *The Guns of August 2008: Russia’s War in Georgia*. New York: M.E. Sharpe, 2009, p. 35-36.

de alto el fuego⁽¹⁰⁾. Así, Armenia se contó entre los miembros fundadores de la OTSC en 1992 y aceptó la presencia de tropas fronterizas y militares rusas en su territorio. Durante la presidencia de Robert Kocharyan (1999-2008), la alianza de seguridad con Moscú se vio fortalecida por la expansión económica rusa en Armenia⁽¹¹⁾. La élite al mando ha utilizado la relación con Rusia para asegurar su longevidad política⁽¹²⁾.

Solo la política exterior de Azerbaiyán se mantuvo independiente de Moscú. De hecho, Azerbaiyán fue el primer estado postsoviético en quedar libre de fuerzas militares rusas (en 1993). Esto no evitó que Moscú inspirase golpes militares en Azerbaiyán⁽¹³⁾. El primero tuvo como resultado el retorno al poder de Heydar Aliyev, anterior líder del Azerbaiyán soviético, que se convirtió en presidente de Azerbaiyán (1993-2003). Durante su primer año en el poder, el país se unió a la CEI y firmó el Tratado de Seguridad Colectiva⁽¹⁴⁾. Sin embargo, el apoyo de Rusia a Armenia en la guerra sobre Karabaj y los intentos de derrocar al mismo Aliyev por su diplomacia independiente con respecto al petróleo dañaron las relaciones con Rusia.

A mediados de los noventa, Georgia y Azerbaiyán comenzaron a acercarse al Oeste. Las relaciones de Georgia con Rusia estaban deterioradas y Shevardnadze estaba tratando de construir alianzas con Occidente para solucionar sus conflictos territoriales y problemas económicos. El Gobierno de Azerbaiyán firmó un contrato de división de producción de petróleo con compañías energéticas europeas, con el objetivo de desarrollar sus campos petrolíferos (“el contrato del siglo”). Esto dio comienzo a una era de crecimiento económico y de una mayor autoconfianza de Azerbaiyán a nivel internacional. Incluso Armenia se embarcó en una doctrina de complementariedad en relaciones internacionales para equilibrar su asimétrica relación con Rusia.

Pero fue con EE. UU. y, en menor grado, con Europa, con quien se asociaron los países del Cáucaso Sur. La política de EE. UU. hacia la región comenzó a cambiar a mediados de los noventa, durante la segunda presidencia de Bill Clinton. Los Estados Unidos se involucraron en la implementación del proyecto del oleoducto de Bakú-Tiflis-Ceyhán (BTC). El petróleo de Azerbaiyán era visto como contribuyente a la diversificación

⁽¹⁰⁾ Aunque Rusia no consiguió asegurar sus fuerzas de paz en el Alto Karabaj, debido a la resistencia de Bakú, así como de otros países occidentales en la OSCE. Véase MIRZOYAN, Alla. *Armenia, the Regional Powers, and the West. Between History and Geopolitics*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 36.

⁽¹¹⁾ MIRZOYAN, pp. 46-47.

⁽¹²⁾ MIRZOYAN, p. 22.

⁽¹³⁾ CORNELL, pp. 77, 85.

⁽¹⁴⁾ Azerbaiyán nunca ratificó el Tratado y se retiró de la OTSC en 1999.

global del suministro de petróleo y de la seguridad energética de los socios de EE. UU. en la región. La independencia de Azerbaiyán y Georgia (como estado de tránsito) fue crucial para los Estados Unidos, Turquía y los socios europeos (principalmente Reino Unido y Noruega). El descubrimiento del yacimiento de gas Shaj Deniz en aguas del mar Caspio de Azerbaiyán en 1999 cambió la geoeconomía del Cáucaso Sur, abriendo la posibilidad de aliviar no solo la dependencia petrolífera de países del Oriente Medio y la OPEC por parte del Oeste, sino también el dominio del suministro de gas a Europa por parte de Rusia.

Tras el 11-S y la guerra en Iraq, los Estados Unidos ampliaron su presencia y lanzaron una política más activa en el Cáucaso Sur, como parte de una política más amplia que englobaba a Oriente Medio y la lucha antiterrorista⁽¹⁵⁾. Los Estados Unidos se involucraron en la cooperación con Georgia y Azerbaiyán en seguridad. En 2002, los EE. UU. ofrecieron ayuda militar a Georgia a través del Programa de Equipamiento y Entrenamiento de Georgia (GTEP, en siglas en inglés). La importancia de una asociación militar con Azerbaiyán, un país secular, prooccidente, mayoritariamente musulmán, y bordeando el Oriente Medio, creció a ojos de Washington⁽¹⁶⁾.

Azerbaiyán y Georgia aprovecharon al máximo el programa de la OTAN, la Asociación para la Paz (PfP, en siglas en inglés), lanzado en 1994 con el objetivo de incrementar los lazos políticos y militares con países europeos no pertenecientes a la OTAN. La participación de Armenia en el PfP fue más limitada y cauta debido a su alianza militar con Rusia y a sus malas relaciones con Turquía, país vecino y miembro de la OTAN⁽¹⁷⁾. No obstante, en el contexto post-11S, especialmente cuando los Estados Unidos descongelaron su asistencia a Azerbaiyán, incluyendo la cooperación militar, Armenia expandió su cooperación con la OTAN, incluyendo el Proceso de Planificación y Revisión, una valoración de sus fuerzas armadas llevada a cabo por la Alianza Atlántica.

Los grandes estados miembros Francia, Alemania y Reino Unido estuvieron entre los primeros en abrir embajadas en los tres países del Cáucaso Sur hacia mediados de los años noventa. Holanda abrió su embajada en Tiflis también a comienzos de esa década. Estos países de la UE fueron los primeros en recibir presencia diplomática procedente del Cáucaso Sur. Ya en 2002, Reino Unido designó un enviado especial a Georgia, ampliando sus responsabilidades a todo el Cáucaso Sur un año más tarde. Reino Unido y Alemania proporcionaron asistencia militar a

⁽¹⁵⁾ SHAFFER, Brenda. "US Policy", in Dov Lynch, eds., *The South Caucasus: a challenge for the EU*, p. 53.

⁽¹⁶⁾ SHAFFER, p. 58.

⁽¹⁷⁾ MIRZOYAN, p. 147.

Georgia. La presidencia de Suecia en la Unión en 2001 identificó al Cáucaso Sur como una de sus prioridades, requiriendo una revisión importante de la política de la UE y organizando una primera visita ministerial de Troika al Cáucaso Sur en febrero de 2001⁽¹⁸⁾.

Bruselas llegó más tarde al Cáucaso Sur. La Comisión Europea abrió su Delegación en Tiflis en 1995 para tratar asuntos relativos a los tres países. En 1996 se firmaron sendos Acuerdos de Asociación y Cooperación (PCAs, en siglas en inglés) con los países del Cáucaso Sur, después de haberlo hecho con Rusia, Ucrania y Moldavia. La UE había incluso debatido si firmar PCAs con países del Cáucaso Sur, dadas sus dificultades pos-conflicto⁽¹⁹⁾. La sincronización de los procesos de firma mostró la tendencia de la Unión a tratar los tres países como un ente único. Tras la ratificación por parte de los estados miembros de la UE, los acuerdos entraron en vigencia en 1999. Dichos acuerdos tenían un enfoque hacia la cooperación económica y técnica. Sin embargo, jugaban un papel importante en la institucionalización del diálogo político entre los países del Cáucaso Sur y la UE. La organización institucional incluye un Consejo de Cooperación (reuniones a nivel ministerial una vez al año), un Comité de Cooperación (con reuniones frecuentes y trabajo en subcomités formados por altos cargos de la Comisión Europea, del Consejo de la UE y del gobierno caucásico correspondiente), y un Comité de Cooperación Parlamentaria (para intercambiar ideas y hacer recomendaciones al Consejo de Cooperación). Al contrario que en los casos de Rusia y Ucrania, no se concibieron reuniones regulares a los más altos niveles políticos (cumbres) entre los países del Cáucaso Sur y la UE⁽²⁰⁾.

Tabla 2-1. Asistencia de la UE a los países del Cáucaso Sur en 1992-2003 (tramo bilateral), millones de euros

	Armenia	Azerbaiyán	Georgia
Asistencia técnica (TACIS)	78,9	86,5	84
Programa de seguridad y ayuda alimentaria	131,5	142,7	138
Asistencia macrofinanciera	28,7	30	25
Ayuda humanitaria	68,79	101,59	100

⁽¹⁸⁾ LYNCH, Dov. *Why Georgia Matters. Chaillot Paper* n.º 86. París: EU Institute for Security Studies, 2006, p. 61.

⁽¹⁹⁾ POPESCU, p. 69.

⁽²⁰⁾ Los PCA con los países del Cáucaso Sur también diferían en otros aspectos de los firmados con países del este de Europa: contenían un capítulo exclusivamente sobre la cooperación para la democracia y los derechos humanos, aunque esto no llevó a un mayor esfuerzo por parte de la UE para promover la democracia en la región. Al mismo tiempo, los PCA no contemplaban la posibilidad de establecer un área de libre comercio, al contrario que en los casos de Rusia, Ucrania y Moldavia, aunque, en la práctica, no supuso una diferencia a nivel de implementación.

Tabla 2-1. (continuación)

	Armenia	Azerbaiján	Georgia
Rehabilitación en zonas de conflicto	-	18,37	17
PESC/Mecanismo de Reacción Rápida	-		4
Democracia y derechos humanos (EDIHR)			2
Seguridad nuclear	22		-
Otros	1,5		4
TOTAL	331,39	379,16	374
Asistencia técnica (TACIS)	78,9	86,5	84

Fuente: Comisión Europea. Servicio Europeo de Acción Exterior

La asistencia proporcionada por la Comisión Europea hizo de la UE un donante importante para la región, a la que proporcionó ayuda técnica, humanitaria y alimenticia, así como apoyo a la rehabilitación de zonas de conflicto. Además, desde mediados de los 90, la Comisión también financió los programas regionales TRACECA e INOGATE, para facilitar los lazos de transporte y energía con Europa del Este, el Cáucaso Sur y Asia Central y Turquía. Bakú jugó un papel importante en ambos programas, hospedando el secretariado de TRACECA desde 2000 y la primera conferencia ministerial de energía en 2004, que dio pie a la aparición de la Iniciativa Bakú a partir de INOGATE para facilitar el comercio y la integración de mercados de energía entre la UE y los países del mar Negro y del mar Caspio. Como reflejo de los desarrollos de la infraestructura energética en la región, hacia 2000, el Cáucaso Sur ganó importancia en los documentos de la Comisión Europea como región de tránsito de suministro energético a Europa, cuando la Comisión hizo un primer (e infructuoso) intento por lanzar una política energética común en la UE⁽²¹⁾.

■ DESDE EL OBSERVADOR PASIVO HASTA EL ACTOR PRINCIPAL: DESDE LA AMPLIACIÓN DE LA UE HASTA LA GUERRA EN GEORGIA

A partir del año 2000, el interés de Europa por el Cáucaso Sur comenzó a crecer. Las políticas europeas se vieron afectadas por la cambiante geopolítica del Cáucaso Sur y de Asia Central. La cooperación de EE. UU. y la OTAN con la región, incrementada tras las intervenciones militares

⁽²¹⁾ Por ejemplo, véase European Commission, Green Paper: *Towards a European strategy for the security of energy supply*, 29 November 2000, COM/2000/0769 final, http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&ty pe_doc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=769.

en Afganistán e Iraq, tuvo una influencia definitiva en los europeos. Por otra parte, a medida que avanzaban las construcciones del oleoducto y del gasoducto para conectar la región del Caspio con Europa, el Cáucaso Sur ganó importancia para la política de seguridad energética de la UE. Cambios internos en la UE tuvieron una mayor influencia en la visión del Cáucaso Sur como una región propia en cuanto a la política exterior de la UE.

En 1999, el recién creado puesto de Secretario General y Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común fue asumido por el político español Javier Solana, que previamente había servido como secretario general de la OTAN en 1995-1999, exactamente cuando la OTAN lanzó la Asociación para la Paz promoviendo la cooperación con los países postsoviéticos. Javier Solana había visitado la región como representante de la OTAN, lo que contribuyó a su compromiso con el Cáucaso Sur cuando él se incorporó a su puesto en la UE. La Estrategia Europea de Seguridad de 2003, redactada bajo el liderazgo de Solana en el desafiante contexto post-11S, manifestaba que los problemas del Cáucaso Sur, “que en su momento será también una región limítrofe” a la UE, debían recibir “un interés mayor y más activo”⁽²²⁾.

La ampliación hacia el este de 2004-2007 cambió la geopolítica interna de la UE. La UE expandió sus fronteras a estados poscomunistas y postsoviéticos y, desde la entrada de Rumanía y Bulgaria, hizo frontera con el Cáucaso Sur a través del mar Negro. La entrada de los países poscomunistas, que vivieron una transformación política y económica acelerada debido a su integración europea y euroatlántica, también cambió la identidad de la Unión. La mayoría de estos estados se mostraban cautelosos ante el papel de Rusia en la vecindad postsoviética, y trataron de crear un cinturón de seguridad abogando por un mayor compromiso de la UE con la región.

No obstante, los países del Cáucaso Sur no fueron incluidos inicialmente en la Política Europea de Vecindad, que buscaba mejorar las relaciones con los vecinos del Este y Sur para “promover la estabilidad y prosperidad dentro y fuera de las fronteras de la Unión”⁽²³⁾. El Cáucaso Sur era mencionado solamente en un pie de página de la comunicación de la Comisión Europea de mayo de 2003 “Una Europa más amplia”, que establecía un marco

⁽²²⁾ Consejo de la Unión Europea. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre 2003.

⁽²³⁾ European Commission, *Wider Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 11 marzo 2003.

conceptual para la Política Europea de Vecindad (PEV)⁽²⁴⁾. En su lugar, el Consejo decidió asignar a un representante especial para el Cáucaso Sur en julio de 2003 (aunque había rechazado esta idea en 2002 cuando lo había propuesto Reino Unido⁽²⁵⁾).

En diciembre de 2003, el Parlamento Europeo adoptó una resolución recomendando a la UE incluir al Cáucaso Sur en la PEV. Muchos analistas creen que fue el momento creado por la Revolución de las Rosas en Georgia, en noviembre de 2003, lo que convenció a estados miembros indecisos a incluir al Cáucaso Sur en la PEV (enero de 2004)⁽²⁶⁾. El documento de estrategia sobre la PEV adoptado por la Comisión en mayo de 2004 incluía al Cáucaso Sur en la nueva política de vecindad de la UE.

La PEV propuso a los vecinos la posibilidad de participación en el mercado interior de la UE y una mayor integración y liberalización para promover la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales (las cuatro libertades), aunque evitaba hacer una promesa de una ampliación futura. La PEV estructuró las relaciones entre la UE y los países del Cáucaso Sur según objetivos, como la intensificación del diálogo político, la integración económica y el comercio, el desarrollo económico y social, la cooperación en área de justicia y asuntos interiores, la integración de redes de transporte, energía y telecomunicaciones, la investigación, la cooperación en seguridad y prevención de conflictos, la promoción de contactos entre personas y la promoción de la cooperación regional.

La PEV se desarrolló, principalmente, a través de Planes de Acción (PA) individuales firmados por la UE y los países socios. Los Planes de Acción fueron firmados por cada uno de los países del Cáucaso Sur en noviembre de 2006 por un periodo de cinco años (en comparación, la UE firmó Planes de Acción con Ucrania y Moldavia en febrero de 2005 por un periodo de tres años, lo cual indicaba que el Cáucaso Sur continuaba rezagándose en la política de la UE hacia una región más amplia de la NIS del Oeste). Estos documentos establecían áreas de prioridad para la cooperación, objetivos generales y acciones específicas para cada uno de ellos. Debido a que el número de medidas y acciones a realizar por países del Cáucaso Sur superaba en número a aquellas a realizar por la UE en conjunto, los Planes

⁽²⁴⁾ Los motivos fueron geográficos. Algunos funcionarios del grupo de trabajo de la Comisión, principalmente de la DG de Ampliación, argumentaron que los países del Cáucaso Sur no eran vecinos de la UE. Véase LUSSAC, p. 614.

⁽²⁵⁾ Véase POPESCU, p. 71.

⁽²⁶⁾ BARDACKÇI, Mehmet. "EU Engagement in Conflict Resolution in Georgia: Towards a More Proactive Role". *Caucasian Review of International Affairs* vol. 4 (3) 2010, p. 223; JONES, Stephen. "The Rose Revolution: A Revolution Without Revolutionaries?". *Cambridge Review of International Affairs*, 19 (1) 2006, p. 46.

de Acción eran vistos como listas de reformas a cumplir por los países vecinos para acercarse a la Unión.

La implementación de los PA tuvo el respaldo financiero de una nueva herramienta de ayuda de la UE. El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI, por sus siglas en inglés), introducido en 2007, y abordaba acciones a nivel nacional, regional, transfronterizo y sectorial. Una novedad importante del ENPI era la introducción del apoyo presupuestario sectorial además de asistencia técnica. Los instrumentos de política de ampliación Twinning y TAIEX también fueron ofrecidos a los países de la PEV para ayudar en las reformas a la Administración pública. Los componentes nacionales del ENPI se enfocaron en tres áreas prioritarias en países del Cáucaso Sur. La democracia y el buen gobierno fueron indicados como el área de mayor prioridad para los tres países, a la cual se asignó aproximadamente un tercio de los fondos. La segunda prioridad fue la reforma reglamentaria y el desarrollo de la capacidad administrativa y la dimensión económica de la PEV. La tercera prioridad fue la reducción de la pobreza y las reformas sociales en el caso de Armenia y Georgia, mientras que, en el caso de Azerbaiyán, se apoyaron las reformas económicas y legislativas en sectores de transporte, energía y medio ambiente. Además, en Georgia, la UE financió la rehabilitación y reconstrucción de las zonas de conflicto como medida de fomento de la confianza y la mejora de las condiciones de vida de las personas afectadas (ver tabla 2-2).

TABLA 2-2. Fondos del ENPI (componente nacional) en 2007-2010,
millones de euros

	Armenia	Azerbaiyán	Georgia
Democracia y buen gobierno	29,5	30	31,5
Reforma reglamentaria y desarrollo de la capacidad administrativa, desarrollo económico	29,5	32	31,5
Reducción de la pobreza/Energía, transporte, medio ambiente (AZ)	39,4	30	38,4
Apoyo a la resolución de conflictos			19
Total	98,4	92	120,4

Fuente: Comisión Europea. ENPI, National Indicative Programmes for 2007-2010.

La PEV introdujo los principios de condicionalidad, diferenciación y apropiación conjunta en las relaciones con países vecinos. La condicionalidad interpretada en el contexto de la política de ampliación de la UE significa que el progreso en relaciones de la UE con cada uno de los países vecinos depende de las reformas políticas y económicas de esos países. No obstante, voces críticas advirtieron que los incentivos ofrecidos

por la UE eran demasiado imprecisos e insignificantes para fomentar las reformas en los países vecinos, especialmente en áreas como democracia y derechos humanos. Mientras Georgia, liderada por la ambición del Gobierno de Saakashvili para entrar en la UE, se mostraba más receptiva al impacto normativo de la Unión, Armenia y Azerbaiyán estaban menos interesadas en la integración con la UE y eran menos propensas a incorporar los cambios fomentados por la misma⁽²⁷⁾. De hecho, según los informes anuales de Freedom House, el comportamiento democrático de los tres países del Cáucaso Sur en el periodo 2005-2008 muestra una tendencia hacia el deterioro. Las evaluaciones independientes realizadas por observadores de la sociedad civil y por investigadores independientes de los países del Este de la PEV también exponen que los progresos en la implementación de los PA en el terreno de la reforma política han sido irregulares y esporádicos, mientras que en los peores casos se produjeron retrocesos en algunos sectores⁽²⁸⁾.

El principio de apropiación conjunta no era seguido de forma estricta, ya que los países vecinos no participaron en el proceso de elaboración del programa de la PEV⁽²⁹⁾. El principio de diferenciación, que busca tener en cuenta las distintas situaciones y necesidades de los países vecinos, seguía una lógica poco ortodoxa en la práctica. Mientras en su política hacia Georgia la UE se centró más en la reforma democrática, por ejemplo, al proporcionar una misión de Estado de derecho en el periodo 2004-2005, la cooperación de la UE con Azerbaiyán se ha reducido principalmente a las cuestiones energéticas.

Una de las principales desventajas de la PEV en el Cáucaso Sur ha sido la impotencia para abordar problemas de resolución de conflictos. Al estar liderada por la Comisión Europea, las áreas comunitarias tuvieron mayor éxito (por ejemplo, la cooperación técnica y el comercio), mientras que, hasta 2008, la Unión no consiguió jugar un papel activo en la resolución de los conflictos en el Cáucaso Sur. A pesar de las demandas de Georgia de una mayor involucración por parte de la UE, la Unión era reacia a intermediar para no poner en peligro las relaciones con Rusia.

La primera representante especial de la UE (REUE) para el Cáucaso Sur fue la diplomática finlandesa Heikki Talvitie, experimentada en los conflictos

⁽²⁷⁾ STEWART, Emma. "Mind the Normative Gap? The EU in the South Caucasus", en Whitman, Richard, ed., *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*. Palgrave Macmillan 2011, p. 81.

⁽²⁸⁾ Véase BOONSTRA Jos, SHAPOVALOVA Natalia. "La Asociación Oriental de la Unión Europea: Un año de retrocesos". Documento de Trabajo 90. Madrid: FRIDE, 2010, p. 2.

⁽²⁹⁾ Véase GHAZARYAN, Narine. "The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations?", en Whitman, Richard G., and Stefan Wolff, eds., *The European Neighborhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact*. Palgrave Macmillan 2010, pp. 236-237.

regionales tras haber representado a Finlandia en el Grupo de Minsk a comienzos de los años noventa. Sin embargo, a la REUE se le dio un mandato limitado y no se le asignó presupuesto (durante los primeros seis meses, fue financiada por Finlandia). Además, Heikki Talvitie permaneció en Helsinki durante todo su mandato. De acuerdo con la investigación realizada por Nicu Popescu sobre este hecho, la REUE no fue designada tras un consenso en la UE para involucrarse en el Cáucaso Sur de forma pro-activa, sino para compensar a los países de la región por su exclusión durante los comienzos de la PEV⁽³⁰⁾. En 2006, el diplomático sueco Peter Semneby fue designado nuevo REUE con un mandato extendido. Su papel era contribuir a la resolución de los conflictos regionales y no solamente servir de apoyo al trabajo realizado por la ONU y el OSCE. Con base en Bruselas, el REUE dependía de personal situado en la delegación de la UE en Tiflis y de los asesores políticos en Bakú y Ereván.

A pesar de los esfuerzos diplomáticos de Georgia por internacionalizar la presencia de fuerzas de paz en las zonas de conflicto, la UE rechazó enviar una misión de paz. En su lugar, en julio de 2004, la UE desplegó una misión de Estado de derecho en Georgia, con el objetivo de mostrar su apoyo al nuevo Gobierno de Tiflis. Esta primera misión, confinada dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), tenía como tarea asistir a Georgia en la puesta en marcha de una reforma de la justicia criminal, contribuyendo así a los esfuerzos de promoción de la democracia, aunque sin llegar a involucrarse en la resolución de los conflictos.

La UE nunca llegó a enviar otra misión PESD para sustituir la misión de observación de fronteras de la OSCE en Georgia, cuya continuación había sido vetada por Rusia en 2004. Como escribió Dov Lynch, quien, a su vez, citaba a un oficial Georgiano, Georgia estaba, literalmente, suplicando a la UE que tomase el relevo de la OSCE⁽³¹⁾. La UE no llegó a superar la división interna respecto a este asunto, con Reino Unido y los estados bálticos apoyando la misión, y los miembros del Sur, y en cierto grado Alemania, oponiéndose a dicha medida⁽³²⁾. En su lugar, el mandato del REUE y su equipo de apoyo fueron ampliados para hacerse responsables de la observación de fronteras (inicialmente fueron enviados tres consejeros y luego se amplió su número a doce), aunque trataron de restarle visibilidad para no antagonizar a Rusia⁽³³⁾. Además, la propuesta de ampliar el mandato del equipo de apoyo fronterizo para cubrir Abjasia y Osetia del Sur fue vetada por Grecia en abril de 2007. Una vez más,

⁽³⁰⁾ POPESCU, p. 73-74.

⁽³¹⁾ LYNCH, p. 14.

⁽³²⁾ POPESCU, p. 75.

⁽³³⁾ Véase HUFF, Ariella. *The role of EU defence policy in the Eastern neighborhood. Occasional Paper n.º 91*. París: EU Institute for Security Studies, 2011, p. 19.

disponemos de pocas explicaciones de este hecho siendo la más plausible la ofrecida por Nicu Popescu: que el veto de Grecia fue apoyado de forma tácita por otros estados miembros para no disgustar a Rusia⁽³⁴⁾. A pesar del incremento del esfuerzo de la UE en comparación con los años noventa, el compromiso de la Unión se mantuvo a un bajo nivel, insuficiente para prevenir el deterioro de la situación entre 2004-2008, que condujo a la guerra entre Rusia y Georgia en agosto de 2008⁽³⁵⁾.

En el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán sobre el Alto Karabaj, la UE no se involucró de ninguna forma. Esta falta de participación puede ser explicada por la escasa demanda por parte de Bakú y Ereván y por el dominio de Francia en el Grupo de Minsk, el principal mecanismo para la mediación en este conflicto. Azerbaiyán bloqueó todo apoyo financiero a Alto Karabaj, el cual, al contrario que en el caso de Osetia del Sur y Abjasia, no pudo beneficiarse de la ayuda de la UE para la reconstrucción posconflicto.

A pesar de haber evitado involucrarse de forma significativa en la resolución de conflictos en el Cáucaso Sur, la UE se puso al frente de la mediación internacional para parar la guerra entre Rusia y Georgia, y fue el único actor internacional *in situ* monitorizando el proceso de alto el fuego. La UE, representada por el presidente francés Nicolás Sarkozy, también presidente rotativo del Consejo Europeo en la segunda mitad de 2008, medió un acuerdo de alto el fuego entre Rusia y Georgia. La UE buscaba aportar un apoyo más robusto a la paz en Georgia, debatiendo entre la posibilidad de enviar una misión militar de paz o, en su lugar, una misión de observación civil. Al oponerse muchos estados miembros a enviar misiones militares de paz al Cáucaso Sur, prevaleció la segunda opción⁽³⁶⁾. Como resultado, la UE desplegó rápidamente su segunda misión PESD en Georgia, la Misión de Observación de la Unión Europea (EUMM, en siglas en inglés). La misión estaba formada por 300 civiles que observaban la línea de alto el fuego desde el lado de Georgia (la entrada a Osetia del Sur y Abjasia no les fue permitida por Rusia y las autoridades separatistas). Asimismo, la UE nombró al francés Pierre Morel representante especial para la crisis en Georgia, cuyo cometido fue ayudar en la preparación de negociaciones internacionales, dentro del marco del acuerdo de alto

⁽³⁴⁾ POPESCU, p. 82.

⁽³⁵⁾ Voces críticas indicaron que el Oeste, incluyendo Europa, no estaba capacitado para prevenir el nuevo conflicto de Georgia, a pesar de indicativos de que Rusia estaba preparando una resolución militar desde 2003 (ILLARIONOV, Andrei. "The Russian Leadership's Preparations for War, 1999-2008", [en] Svante Cornell and Frederick Starr, eds., *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*. New York: M.E. Sharpe, 2009, pp. 49-84; AS-MUS, Ronald. *A Little War That Shook The World. Georgia, Russia and the Future of the West*. Palgrave Macmillan, 2010, pp. 53-86).

⁽³⁶⁾ POPESCU, p. 87.

el fuego, y representar a la UE en ellas. La Unión se convirtió en un copresidente de las conversaciones de Ginebra, junto con la ONU y la OSCE, y se comprometió a aportar 500 millones de euros en la conferencia internacional de donantes a Georgia. Con la salida de las misiones de la OSCE y la ONU de Osetia del Sur y Abjasia, la EUMM se convirtió en la única presencia internacional de paz en Georgia.

El papel de la EUMM ha sido valorado positivamente, al permitir una investigación imparcial de los conflictos fronterizos y de las violaciones de derechos humanos. Asimismo, ha contribuido a la prevención de nuevos actos de violencia. Sin embargo, la misión solo ha mantenido la paz en el lado georgiano de la frontera y no ha podido actuar en el otro. El Acuerdo de Seis Puntos de alto al fuego sólo ha sido implementado de forma parcial. Rusia no ha retirado sus tropas militares a la línea en la que estaban estacionadas antes del inicio de las hostilidades. El único éxito visible ha sido la retirada militar rusa del pueblo de Perevi, ubicado en zona georgiana, en octubre de 2010. Incluso este hecho parece insignificante en comparación con la militarización reforzada de Osetia del Sur y Abjasia⁽³⁷⁾.

La UE ha sido incapaz de alentar a Rusia a implementar el acuerdo. Los límites de su influencia sobre Rusia se pusieron de manifiesto cuando el Consejo discutía posibles sanciones a dicho país. Los estados miembros, una vez más, se separaron en dos bloques: unos promoviendo una respuesta más dura, y otros demandando una decisión más cuidadosa. Como resultado, la cumbre extraordinaria de la UE decidió congelar las negociaciones de un nuevo acuerdo estratégico con Rusia, aunque tal suspensión duró solamente dos meses y las relaciones con Moscú continuaron en su forma usual.

En resumen, desde la inclusión del Cáucaso Sur en la PEV, la UE se involucró de forma gradual en dicha región. La Unión incrementó su presencia diplomática abriendo delegaciones de la Comisión Europea (que pasaron a representar a la UE a partir de 2010) en Bakú y Ereván en 2008. Se firmaron Planes de Acción de la PEV con cada uno de los tres países del Cáucaso Sur para servir como plan de cooperación y de reformas internas. No obstante, la Unión se mostró reacia a promocionarse como actor en la mediación de conflictos, prefiriendo evitar el conflicto de forma directa y centrarse en proporcionar ayuda financiera, en la diplomacia y en la fomentación de la cooperación regional. Esto cambió con la guerra de Rusia-Georgia, cuando la UE lideró en la mediación de un alto el fuego y envió una misión PESD a las fronteras de Georgia con regiones disidentes.

⁽³⁷⁾ SHAPOVALOVA, Natalia. "Eludir otra guerra en el Cáucaso Sur", en Martingui, Ana, y Richard Youngs, eds., *Desafíos para la política exterior europea en 2011. Después de la crisis*. Madrid: FRIDE, 2010, p. 85.

Al ser este un compromiso *ad hoc*, en respuesta directa a una crisis, la estrategia política y de seguridad de la UE para afrontar conflictos del Cáucaso Sur aún está por elaborar.

■ LA ASOCIACIÓN ORIENTAL Y LA EUMM: ¿LA UE COMO UN ACTOR PRINCIPAL EN EL CÁUCASO SUR?

Después de la guerra en Georgia en agosto 2008, la Asociación Oriental (AO), una propuesta de Polonia y Suecia para fortalecer la política de la UE hacia los seis países vecinos del Este, se convirtió en una política prioritaria para la Unión. En la cumbre de inauguración de la Asociación Oriental, en Praga en mayo 2009, los líderes de la UE, junto con los de Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, confirmaron que “el principal objetivo de la Asociación Oriental es crear las condiciones necesarias para acelerar la asociación política y una mayor integración económica entre la Unión Europea y los países asociados interesados”⁽³⁸⁾.

En síntesis, la AO presenta una simbiosis “de la más generosa oferta de la PEV” que la UE había desarrollado en sus relaciones con Ucrania⁽³⁹⁾ (el tramo bilateral) y un apoyo a la cooperación regional (el tramo multilateral). El tramo bilateral es el corazón de la AO. Los principales objetivos de esta asociación –la asociación política y la integración económica de los países vecinos– son implementados a través de instrumentos bilaterales tales como los acuerdos de asociación (AA), áreas de libre comercio amplias y profundas (DCFTA, por sus siglas en inglés) y la liberalización de visados. El tramo bilateral es también importante en el sentido de que los países más avanzados de la AO podrían servir como estímulo para aquellos que se encuentran retrasados⁽⁴⁰⁾.

Los Acuerdos de Asociación (AA) con los países vecinos se construyen también a partir de la condicionalidad positiva de la PEV. Sin embargo su mayor fortaleza en comparación con los Planes de Acción de la PEV es que son legalmente vinculantes y cuentan con un fuerte sistema de seguimiento y evaluación, que incrementa la posibilidad de una implementación eficaz. Las áreas de libre comercio amplias y profundas abren, para los vecinos

⁽³⁸⁾ Declaración Conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental. Praga, 7 de mayo de 2009. Bruselas, 8 de mayo de 2009 8435/09 (Presse 78) (OR. en).

⁽³⁹⁾ Por ejemplo, Ucrania estaba negociando un nuevo y ambicioso acuerdo con la UE desde 2007, y, en 2008, se decidió que llevaría por nombre “Acuerdo de Asociación”. Desde 2008 también se llevaron a cabo negociaciones sobre el área de libre comercio amplia y profunda entre la UE y Ucrania.

⁽⁴⁰⁾ BOONSTRA, Jos, SHAPOVALOVA, Natalia, p. 3.

orientales, la posibilidad de mayor acceso al mercado de la UE a cambio de reformas internas.

Pero los costes de implementación de tales acuerdos serán altos (los costes de adoptar e implementar el *acquis communautaire*, y la apertura a mayor competencia en los mercados internos, que también tiene costos políticos a ojos de algunos regímenes más autoritarios de la región). Es por ello que todavía no se sabe hasta qué punto estos acuerdos serán una herramienta de éxito para la promoción de las reformas.

Las negociaciones sobre los AA con Armenia, Azerbaiyán y Georgia comenzaron, de forma simultánea, en julio de 2010, notablemente más tarde del inicio de las correspondientes negociaciones con Ucrania (marzo de 2007) y Moldavia (enero de 2010). Mientras que Ucrania y Moldavia debieron llevar a cabo unas elecciones parlamentarias libres como condición para abrir las negociaciones sobre los AA, esta restricción no fue impuesta para iniciar negociaciones con el Cáucaso Sur. La UE prefirió actuar guiada por el pragmatismo y no imponer sus valores democráticos a sus vecinos del Cáucaso Sur. La UE pudo haber decidido que un condicionamiento estricto aplicado a los países del Cáucaso Sur podía retrasar la renovación de relaciones contractuales por un tiempo indefinido. Tal vez la Unión quiso evitar la creación de líneas divisorias y la competición en la región que se produciría de ofrecer un AA a Georgia y no a Armenia y Azerbaiyán, al tener la primera unos estándares electorales más altos y, con ello, una mayor facilidad para cumplir los requisitos de la UE.

Al ser Armenia y Georgia miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la UE les ha ofrecido un DCFTA. Este tipo de acuerdo va más allá de la liberalización del comercio, marcando reformas regulatorias a ser llevadas a cabo por los países vecinos para facilitar el acceso de bienes y servicios y para crear un clima favorable a inversiones. Los estudios de viabilidad de DCFTA para Armenia y Georgia, encargados por la Comisión en 2008, mostraron que, si bien ambos países se beneficiarían de tales fórmulas de libre comercio, aún no estaban preparados para ello. Así, la Comisión estableció un número de requisitos (como reformar las barreras técnicas al comercio, los estándares sanitarios y fitosanitarios, los derechos de propiedad intelectual y la política de competitividad), que debían ser cumplidas antes de que comenzaran las negociaciones sobre el DCFTA.

Finalmente, en diciembre de 2011, la Comisión Europea decidió iniciar las negociaciones sobre el DCFTA con Moldavia y Georgia a comienzos de 2012. Basándose en la experiencia de otros países (por ejemplo, Ucrania) y regiones, las negociaciones sobre libre comercio pueden llevar

varios años. Un posible acuerdo de libre comercio con Azerbaiyán aún se encuentra más distante, dado que este país aún no ha entrado en la OMC.

La libre circulación de personas podría ser el incentivo más tangible para el vecindario oriental, pero la UE es reacia a aceptar una liberalización amplia. A corto plazo, la UE ha prometido facilidades en el sistema de expedición de visados, una cobertura consular más amplia y centros conjuntos de aplicación de visados. A cambio de esto, los países receptores deben adoptar acuerdos de readmisión y realizar reformas en su política migratoria.

Al Cáucaso Sur se le ofreció la facilitación y liberalización de visados más tarde que a los países vecinos de Europa del Este (Rusia, Ucrania y Moldavia). Georgia firmó un acuerdo de facilitación de expedición de visados y un acuerdo de readmisión de inmigrantes ilegales con la UE en 2010, y comenzó a implementarlos en marzo de 2011. La UE planea iniciar tales negociaciones con Armenia y Azerbaiyán a finales de febrero de 2012.

Entre los países del Cáucaso Sur, Georgia es líder en cuanto a avances en sus relaciones con la UE. El país estuvo entre los primeros de la AO en concluir un acuerdo de espacio aéreo común con la UE, que facilita su integración gradual en el mercado de aviación paneuropeo. Tiflis también fue el primero del Cáucaso en llevar a cabo una asociación de movilidad con la UE para promover la migración legal (en 2009), al cual siguió Armenia (2011).

El tramo multilateral es la mayor novedad de la AO. La AO introdujo una estructura operacional relativamente simple, que incluye a las instituciones de la UE, a los veintisiete estados miembros y a los seis estados asociados, y que proporciona un apoyo político de alto nivel y un número suficiente de encuentros entre expertos que aseguran su impacto práctico.⁽⁴¹⁾ Las cumbres bianuales y las reuniones ministeriales de la Asociación Oriental reciben el apoyo de cuatro plataformas temáticas que se reúnen dos veces al año. Estas plataformas se convocan a nivel de altos funcionarios y tratan asuntos de democracia, buen gobierno y estabilidad (plataforma 1); integración económica y convergencia con las políticas de la UE (plataforma 2); seguridad energética (plataforma 3), y contactos entre personas (plataforma 4). Las plataformas se apoyan en el trabajo de paneles de expertos e iniciativas prioritarias que buscan promover la cooperación sectorial y el acercamiento a los estándares de la UE (ver tabla 2-3).

⁽⁴¹⁾ BOONSTRA, SHAPOVALOVA, p. 7.

Tabla 2-3. La Asociación Oriental y el Cáucaso Sur

El tramo bilateral					
	Armenia		Azerbaiyán		Georgia
Acuerdo de Asociación (AA)	Negociaciones desde 2010		Negociaciones desde 2010		Negociaciones desde 2010
Áreas de Libre Comercio Abiertas y Profundas (DCFTA)	Consulaciones (Armenia tiene que cumplir las recomendaciones de la Comisión para empezar las negociaciones)		– (Primero, tiene que entrar en la OMC)		Negociaciones desde 2012
Liberalización de visados (etapa: facilitación de expedición de visados/ acuerdos de readmisión)	Negociaciones desde 2012		Negociaciones desde 2012		Los acuerdos de facilitación y readmisión en vigor desde 2011
Cooperación en otros campo (energía, transporte, etc.)	Observadora en la Comunidad Europea de Energía		Memorando de acuerdo bilateral (2006), declaración conjunta sobre el Corredor del Sur del gas (2011)		Observadora en la Comunidad Europea de Energía; el acuerdo sobre espacio aéreo común firmado en 2010
El tramo multilateral					
Cumbre de la AO (UE 27 y AO 6 más las instituciones de la UE y observadores IFI)					
Cada dos años (2009, 2011)					
Consejo Ministerial (Encuentro anual)					
Plataformas temáticas (Encuentros bianuales)					
Democracia, buen gobierno y estabilidad	Integración económica y convergencia con las políticas de la UE		Seguridad energética		Contactos entre personas
Paneles de trabajo – Encuentros más frecuentes					
Gestión integrada de las fronteras	Lucha contra la corrupción	La reforma administrativa	Reforma del poder judicial	Comercio (vinculado a DCFTA)	Política hacia pequeñas y medianas empresas
Medio ambiente y cambio climático					
Las iniciativas prioritarias					
Programa de la gestión integrada de las fronteras	Pequeñas y medianas empresas	Mercados energéticos regionales, eficiencia energética y energías renovables		Prevención, alistamiento y respuesta a desastres naturales y accidentes	Gobernanza medioambiental
Iniciativas nongubernamentales					
Asamblea parlamentaria Euronest	Foro de Sociedad Civil		Conferencia de Poderes Locales y Regionales (CORLEAP)		Foro de Negocios

La idea de una dimensión multilateral en la AO es generalmente considerada como positiva por los asociados. El apoyo a la cooperación regional también es visto como una forma de contribuir, a largo plazo, a un clima de encontrar fines pacíficos a los conflictos. Al mismo tiempo,

los conflictos existentes impiden la implementación de programas de cooperación regional. Por ejemplo, el programa de gestión integrada de las fronteras para el Cáucaso Sur, financiado por la UE, consiste esencialmente de dos tramos bilaterales que proporcionan apoyo en las fronteras entre Georgia y Armenia y entre Georgia y Azerbaiyán. Bakú tampoco se ha unido al esquema ENPI de cooperación transfronteriza para evitar proyectos comunes con Armenia.

Aún más importante es el hecho de que la AO ha involucrado a actores no gubernamentales en el formato multilateral. En mayo de 2011, se inauguró la Asamblea Parlamentaria Euronest, formada por los 60 representantes del Parlamento Europeo (PE) y 60 representantes de los parlamentos de los países vecinos (aunque, de momento, Bielorrusia no fue incluida debido a la falta de reconocimiento de su Parlamento por parte del PE). Euronest trabaja a través de comités homólogos a las plataformas temáticas de la AO. La segunda sesión plenaria de Euronest se celebrará en mayo de 2012 en Bakú.

En mayo de 2011, la Conferencia de Autoridades Regionales y Locales de la Asociación Oriental y la UE (CORLEAP, por sus siglas en inglés) se reunió por primera vez por iniciativa del Comité de Regiones de la UE. Su misión es organizar la representación de autoridades locales y regionales dentro de la AO. La presidencia polaca de la UE organizó, en septiembre de 2011, el primer Foro de Negocios de la AO.

Desde 2009, el Foro de Sociedad Civil de la AO reúne anualmente a representantes de diversas ONG de la UE y países asociados del Este. Ha creado un canal de diálogo y cooperación entre sociedades civiles, a la vez que entre sociedades civiles e instituciones intergubernamentales de la AO. Aunque el acceso a las reuniones intergubernamentales de la AO, especialmente a altos niveles, aún está limitado para los representantes de la sociedad civil (principalmente porque los gobiernos de la AO no siempre les dan la bienvenida), las instituciones de la UE animan a la participación ciudadana y valoran sus aportaciones. Por ejemplo, durante la última cumbre de la AO, en septiembre de 2011 en Varsovia, se organizó una Cumbre de la Sociedad Civil de forma paralela y los líderes de la UE —el presidente del Consejo Europeo Herman van Rompuy y el comisario europeo para Ampliación y Política Europea de Vecindad, Štefan Füle— se reunieron con representantes de la sociedad civil. Además, se está convirtiendo en una práctica común que los representantes de la UE que visitan la región organicen encuentros con la sociedad civil.

Afectada por la Primavera Árabe y el retroceso de la democracia en la mayoría de los países de la AO, la UE parece haberse dado cuenta de que

no es suficiente con centrarse en la promoción intergubernamental de la democracia y busca ahora dar más importancia al papel de la sociedad civil en sus programas de asistencia. La UE incrementó el presupuesto para el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos en la región de la AO de 3,3 millones de euros en 2009 a 5 millones en 2011. Como respuesta a la Primavera Árabe, la UE ha puesto en marcha el Mecanismo de Vecindad para la Sociedad Civil, para facilitar la implicación de las ONG en la formulación de políticas en los países vecinos. Además, se está discutiendo la posibilidad de establecer una Fundación Europea para la Democracia que abarque a los vecinos de la UE.

Puede parecer demasiado temprano para juzgar el impacto de la AO en la transformación de los vecinos del Este en países “prósperos, seguros y de buen gobierno”, ya que la AO sólo lleva en efecto tres años, mientras que las negociaciones de acuerdos de asociación pueden llevar incluso más tiempo (las negociaciones entre la UE y Ucrania duraron más de cuatro años). No obstante, ya ha habido un intento notable por evaluar el progreso de integración europea en los países de la AO por parte de expertos de la sociedad civil procedentes de los seis países y de la UE. El Índice de Integración Europea para los Países de la AO, llevado a cabo por la Fundación Internacional Renaissance (Kiev), busca mostrar la dinámica de la integración analizando el progreso anual de los países de la AO. Más abajo se muestran los resultados de la primera edición piloto del Índice, presentada en noviembre de 2011 en el Foro de Sociedad Civil de la AO en Poznan⁽⁴²⁾.

Los autores del Índice interpretan el progreso en integración europea a través de dos procesos interdependientes: el incremento de enlaces entre cada país de la AO y la Unión, y el acercamiento entre las instituciones, legislación y prácticas de esos países y los de la Unión. Ambos procesos se refuerzan mutuamente. Así, el Índice evalúa el progreso en integración europea en tres dimensiones: “Enlace” (incremento de vínculos políticos, económicos y sociales entre los seis países de la AO y la Unión), “Acercamiento” (convergencia de estructuras e instituciones de países de la AO hacia los estándares de la UE y en línea con sus requisitos) y “Gestión” (evolución de las estructuras de gestión para la integración europea en países de la AO).

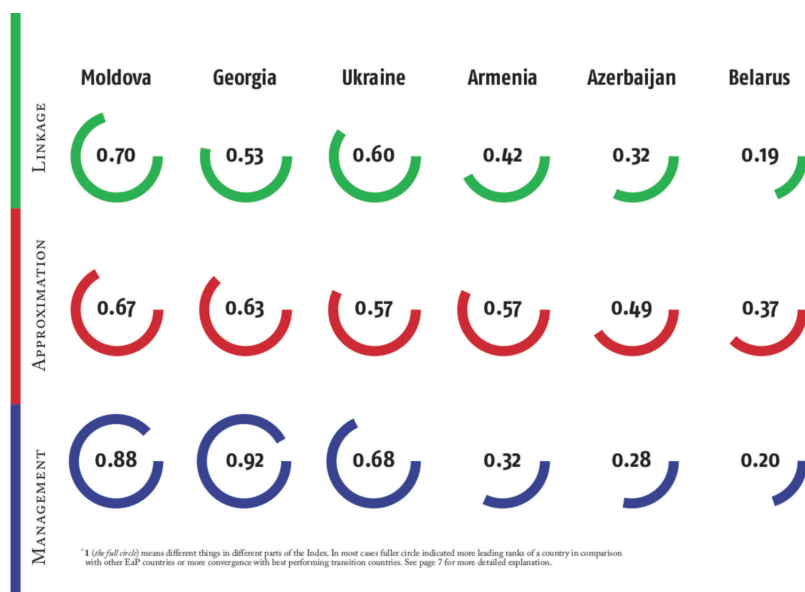
Los resultados del Índice agrupan a los países de la AO en dos bloques. Georgia, junto con Moldavia y Ucrania, pertenece al grupo de vanguardia de la integración europea. Los tres países aspiran a entrar en la UE, lo

⁽⁴²⁾ Véase SOLONENKO, Iryna, ed. *European Integration Index for Eastern Partnership Countries. Pilot edition. International Renaissance Foundation in cooperation with the Open Society Foundations*. Noviembre 2011.

cual, en teoría, es un factor crucial en el acercamiento hacia la Unión. Georgia está en segundo puesto, tras Moldavia y por delante de Ucrania. El país es el mejor en “Gestión”, segundo mejor en “Acercamiento”, por detrás de Moldavia, y tercero mejor en “Enlaces”. Georgia obtiene la mejor puntuación en los indicadores que miden el Estado de derecho, la economía de mercado, la educación y contactos entre personas en la dimensión de “Acercamiento”, y destaca como el único país de la AO que examina la compatibilidad de todas sus leyes domésticas con el *acquis communautaire*.

El segundo grupo está formado por Armenia, Azerbaiyán y Bielorrusia, que nunca han declarado su objetivo de entrar en la UE y van por detrás en términos de integración con la Unión. Armenia está en cuarto puesto entre los seis países. Ha obtenido una alta puntuación en “Acercamiento”, compartiendo el tercer puesto con Ucrania. Esto se debe a los altos resultados obtenidos en indicadores relacionados con la calidad de gobierno, economía de mercado, transporte y medio ambiente. Azerbaiyán ha quedado en quinto puesto, dejando por detrás sólo a Bielorrusia. Aun así, Azerbaiyán es segundo en energía y transporte por “Enlaces” y educación y contactos entre personas por “Aproximación”.

Figura 2-1. Índice de Integración Europea para los Países de la Asociación Oriental



Similar a la PEV, la AO no es una política para tratar asuntos de resolución de conflictos. Las oportunidades creadas por el Tratado de Lisboa para mejorar el rendimiento de la UE en política de asuntos exteriores y seguridad no han sido explotadas completamente en el Cáucaso Sur. Las instituciones de la Unión siguen potenciando medidas de bajo impacto político al lidiar con conflictos regionales, aunque la UE continúa careciendo de una estrategia de seguridad regional común.

La UE ha ampliado posteriormente el mandato del EUMM manteniendo la presencia de sus fuerzas de paz en Georgia. En agosto de 2011, Bruselas designó un nuevo representante especial para el Cáucaso Sur y la crisis en Georgia. El diplomático francés Philippe Lefort ha tomado el relevo de la cartera de trabajo de Pierre Morel y Peter Semneby. Desde 2010, la UE ha apoyado cautelosamente los esfuerzos por fomentar la confianza a nivel de sociedad civil al financiar un proyecto de ONG europeas en el Alto Karabaj. La UE continúa sus programas de ayuda a personas desplazadas dentro de Georgia y a la población de Abjasia (Osetia del Sur rechazó aceptar fondos de la UE). Aún así, los efectos de estas medidas en el fin de los conflictos han sido mínimos⁽⁴³⁾.

El Tratado de Lisboa permite relevar a Francia como copresidente del Grupo de Minsk. Sin embargo, a pesar del hecho de que la participación de la UE en la mediación en este conflicto tiene el apoyo del Parlamento Europeo, de la Comisión y de la Oficina del Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁽⁴⁴⁾, ni Francia y ni los grandes miembros de la Unión parecen favorecer este cambio.

En su resolución de mayo de 2010, el Parlamento Europeo solicitó a los actores de la UE que siguieran una estrategia para el Cáucaso Sur centrada en tres áreas: la resolución de conflictos, la promoción de la democracia y el desarrollo económico y social. La resolución menciona tres desafíos y amenazas de seguridad: el Alto Karabaj, el acercamiento turco-armenio y los conflictos en Georgia. El Parlamento pidió al Consejo que “explorase la posibilidad de apoyar el proceso de paz (en Nagorno-Karabaj) con misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa, incluyendo el despliegue de una misión sustancial de observación que facilitara el establecimiento de una fuerza de paz internacional, una vez se halle una solución política”.

⁽⁴³⁾ POPESCU, p. 93.

⁽⁴⁴⁾ European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. *A new response to a changing Neighbourhood*. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Brussels: 25 mayo 2011. COM (2011) 303.

Los planes de la UE para construir el Corredor Energético del Sur han convertido al Cáucaso Sur en una región clave para la política de diversificación de las importaciones de gas de la UE. En septiembre de 2011, los estados miembros le otorgaron a la Comisión Europea potestad para negociar un tratado legalmente vinculante entre la UE, Azerbaiyán y Turkmenistán, para construir un gasoducto transcaspiano.

La geoeconomía de energía obligará a la Unión Europea a jugar un papel más activo en la región. Por un lado, la UE está interesada en profundizar los vínculos políticos y económicos y en integrar al Cáucaso Sur en el mercado energético común. Por otro lado, la estabilidad y seguridad de suministro energético requiere que la UE contribuya a la seguridad del Cáucaso Sur. Los conflictos “congelados”, como lo demostró la guerra en Georgia, pueden afectar a las infraestructuras energéticas y causar interrupciones en el suministro.

La Unión elabora su cooperación energética con el Cáucaso Sur mediante relaciones bilaterales (a través de los PCA, los Planes de Acción de la PEV y el memorando del acuerdo con Azerbaiyán) y mediante herramientas multilaterales (los instrumentos de la AO y la Comunidad Europea de Energía).

En las relaciones con Azerbaiyán, la UE prefiere herramientas bilaterales, dado el papel de Azerbaiyán como proveedor energético de la Unión y su importancia para el Corredor Energético del Sur —“los cuatro grandes ejes de diversificación de suministro de gas en Europa”—⁽⁴⁵⁾. En 2006, la UE y Azerbaiyán firmaron un Memorando de Acuerdo no vinculante sobre una asociación estratégica en el campo energético. El acuerdo busca armonizar la ley de Azerbaiyán con la legislación energética de la Unión para complementar los mercados de electricidad y gas, contribuir a la seguridad de los suministros energéticos y sistemas de tránsito, y desarrollar una política de demanda energética comprensible en Azerbaiyán, tratando asuntos medioambientales y de ahorro energético. En 2007-2010, la Unión ofreció 13 millones de euros al apoyo presupuestario para las reformas en el área de energías renovables y eficiencia energética. Sin embargo, la ayuda de la UE ha limitado el impacto de la reforma energética en Azerbaiyán, como muestra el informe del Tribunal de Cuentas Europeo. Dados los propios recursos del país, el apoyo ofrecido por la UE “apenas creó incentivo alguno o contribución en la aceleración del proceso de reforma”⁽⁴⁶⁾. El foco

⁽⁴⁵⁾ European Commission. *Energy infrastructure priorities for 2020 and beyond- Blueprint for an integrated European energy network*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Brussels: 17 noviembre 2010. COM (2010) 677 final.

⁽⁴⁶⁾ European Court of Auditors. *Is the new European Neighborhood and Partnership Instrument successfully launched and achieving results in the Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia)?*. Special Report n.º 13/2010, p. 26.

principal de la cooperación energética de la UE con Bakú es el *hardware* energético: la UE busca asegurar el suministro mediante la construcción de gasoductos y tratados energéticos. En 2011, la UE y Azerbaiyán firmaron una declaración común en el Corredor del Sur, acordando que Azerbaiyán suministrará gas a Europa.

En sus relaciones con Armenia y Georgia, el *software* de la UE, que se enfoca en promover la integración del mercado energético y la convergencia regulatoria, es más evidente⁽⁴⁷⁾. La UE promueve la adhesión a la Comunidad Europea de Energía, que amplía el mercado energético interno de la UE a los Balcanes occidentales y a Europa del Este (actualmente, a Moldavia y Ucrania) apoyándose en un marco legalmente vinculante. Actualmente, ambos son observadores en la Comunidad. En 2010, el diálogo sobre energía fue iniciado con ambos países dentro de un subcomité del PCA. Mientras que Georgia es parte del Corredor del Sur, Armenia es menos importante por no ser ni un proveedor de energía ni un país de tránsito. En las relaciones de la Unión con Armenia, los intereses energéticos de este último son, a menudo, pasados por alto por la UE. La Unión insiste en el cierre de la planta nuclear de Medzamor por motivos de seguridad, aunque sin ofrecer otra alternativa a la diversificación energética de Armenia, que se siente cada vez más aislada en los planes de diversificación energética de la UE y completamente dependiente del suministro ruso.

■ LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL CÁUCASO SUR

Al ser imposible analizar la política de todos los miembros de la UE hacia el Cáucaso Sur en un espacio tan resumido, este artículo se enfoca en la de cuatro miembros de la Unión: Alemania, Francia, Polonia y Reino Unido. Se podría argumentar que son los que tienen mayor influencia en la política común hacia el Cáucaso Sur. Alemania, Francia y Reino Unido fueron los primeros en establecer su presencia diplomática en la región y desarrollaron intereses económicos, energéticos y de seguridad. El interés de Polonia por la región es relativamente nuevo, aunque el país se convirtió rápidamente en un propulsor del papel de la UE en la región. Antes de describir en detalle sus políticas hacia el Cáucaso Sur, resumiremos los lazos e intereses de otros estados miembros en la región.

⁽⁴⁷⁾ Sobre los modos de política energética denominados "hardware" y "software", véase BURKE, Edward, ECHAGÜE, Ana, YOUNGS, Richard. *Energy Challenges in the Middle East and Africa*, EDC 2020 Working Paper 2 (2008). Available at <http://www.edc2020.eu/46.0.html>

Suecia siempre ha guiado el aumento del compromiso de la UE con los vecinos del este. En 2002, Suecia, junto con Reino Unido, advocó por un establecimiento de una política definida de la UE hacia los nuevos vecinos de la más Unión ampliada, la cual, más tarde, se convirtió en la Política Europea de Vecindad. Suecia, en cooperación con Polonia, inició la Asociación Oriental en 2008. También ha sido un propulsor de una contribución más activa de la UE en la resolución de conflictos en el Cáucaso Sur. Durante la presidencia sueca de la Unión en 2001 tuvo lugar la primera visita de Troika al Cáucaso Sur. El segundo representante especial de la UE para el Cáucaso Sur fue un diplomático sueco. Suecia realizó la promesa de mayor cuantía (40 millones de euros) de entre los estados miembros de la UE en la Conferencia de Donantes a Georgia en Bruselas en 2008, y contribuyó con la mayor cantidad de personal al EUMM con Georgia (empatado solo con Alemania).

Es relevante resaltar que Grecia e Italia han establecido presencia diplomática en los países del Cáucaso Sur (ver tabla 2-4), aunque sus políticas son menos visibles en la UE y tienden a mirar por los intereses de Rusia cuando se elabora una política común de cara a la región.

Los nuevos estados miembros de Europa Central y Oriental son partidarios del compromiso de la UE con la vecindad del este. En 2005, los estados bálticos, Polonia, Bulgaria y Rumanía formaron el “Nuevo Grupo de Amigos de Georgia”, en contraste con el “viejo grupo” integrado por Francia, Alemania y Reino Unido. El nuevo grupo ha apoyado la integración europea y euroatlántica de Georgia, y ha abogado por la atención de la UE a los conflictos en Georgia. Los presidentes de Estonia, Lituania, Letonia y Polonia viajaron a Georgia el 12 de agosto de 2008 para mostrar su apoyo en el conflicto con Rusia.

Los países del litoral del mar Negro –Bulgaria y Rumanía– apoyaron la Sinergia del mar Negro de la Unión y crearon enlaces con todos los países de la región. Esto no es pura coincidencia: el nuevo embajador de la Unión en Georgia es un político y diplomático búlgaro, mientras que el nuevo embajador de la Unión en Armenia procede del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rumanía. No obstante, ninguno de los países del Cáucaso Sur ha tenido un propulsor tan fuerte en la UE como Rumanía lo ha sido para Moldavia, o Polonia para Ucrania.

Tabla 2-4. Embajadas de estados miembros y la UE en el Cáucaso Sur

	Armenia	Azerbaiyán	Georgia
Alemania	•	•	•
Austria		•	

Tabla 2-4. (continuación)

	Armenia	Azerbaiyán	Georgia
Bélgica		•	
Bulgaria	•	•	•
República Checa		•	•
Estonia			•
Francia	•	•	•
Grecia	•	•	•
Hungría		•	•
Italia	•	•	•
Letonia		•	•
Lituania	•	•	•
Países Bajos		•	•
Polonia	•	•	•
Reino Unido	•	•	•
Rumanía	•	•	•
Suecia			•
Unión Europea	•	•	•

■ Reino Unido

Pertenece al grupo que apoya un mayor compromiso de la UE con el Cáucaso Sur. Desde comienzos de los años noventa, Reino Unido ha creado enlaces diplomáticos, políticos y económicos con la región. El compromiso de Londres con el Cáucaso Sur surgió después de que el sector energético británico se implicase en la región a comienzos de los noventa. BP, antes conocida como British Petroleum, un gigante energético multinacional, ha invertido fuertemente en el desarrollo de yacimientos petrolíferos y gaseros en Azerbaiyán, y ha sido el mayor accionista del oleoducto de BTC y del gasoducto del Cáucaso Sur (BTE). BP es el principal inversor en el principal yacimiento de gas submarino Shaj Deniz Dos, desde el que el gas de Azerbaiyán será dirigido a Europa a través del Corredor del Sur. La compañía ha ofrecido su alternativa propia a Nabucco y a otros proyectos del Corredor del Sur –el Gasoducto Suroriental Europeo–. En conjunto, hay alrededor de 150 empresas británicas activas en Azerbaiyán, la mayoría en el campo energético, y durante muchos años, Reino Unido ha sido el mayor inversor en Azerbaiyán (con más del 50 por ciento de la inversión extranjera en 2010)⁽⁴⁸⁾.

Desde 2002, Reino Unido ha mantenido un representante especial para el Cáucaso Sur, Sir Brian Fall. Él es uno de los cinco representantes especiales de Reino Unido designados por el primer ministro y por el secretario

⁽⁴⁸⁾ News.Az, 19 de enero 2011, disponible <http://news.az/articles/economy/30012>.

de Asuntos Exteriores en reconocimiento de los principales intereses de política exterior del país. En 2002, Reino Unido también propuso designar a un representante especial de la Unión Europea para el Cáucaso Sur, aunque la idea fue rechazada por estados miembros en aquel momento⁽⁴⁹⁾. En 2004, cuando la Misión de Observación de Fronteras de la OSCE fue detenida por el veto de Rusia, Reino Unido, junto con los estados bálticos, defendió el envío de una misión fronteriza de la UE a Georgia⁽⁵⁰⁾.

Reino Unido proporcionó ayuda humanitaria y al desarrollo en la región. Hasta 2008, el DFID de Reino Unido llevó a cabo programas de asistencia bilateral en Armenia y Georgia. En los tres países, las embajadas británicas proporcionaron ayuda financiera a proyectos de pequeña escala relativos a derechos humanos y gobierno democrático, resolución de conflictos e integración europea. A través de una partida especial, el Fondo de Prevención de Conflictos (ahora conocido como Fondo de Conflictos), con un presupuesto asignado de 2,5 millones de libras para el Cáucaso Sur en 2010-2011, el Gobierno de Reino Unido apoya iniciativas nacionales y regionales de la sociedad civil para la consolidación de la paz, fomento de la confianza y resolución de conflictos. El Consejo Británico en los tres países se muestra activo en áreas de enseñanza del idioma inglés, cultura y educación (por ejemplo, proporciona becas para hacer estudios de posgrado en universidades de Reino Unido). El Ministerio de Defensa de Reino Unido ofrece becas, entrenamiento y apoyo técnico a ministerios de defensa y a su personal en los tres países.

103

Las visitas de altos rangos entre Reino Unido y Azerbaiyán y Georgia son bastante frecuentes. Los miembros del Gobierno británico visitan Bakú a menudo, siendo la energía un punto principal en sus agendas. Líderes de Reino Unido visitaron Georgia en agosto de 2008. El entonces secretario de Asuntos Exteriores David Miliband y el por aquellos días líder de la oposición y actual primer ministro, David Cameron, visitaron Tiflis para expresar el apoyo de Reino Unido, mientras que el entonces primer ministro Gordon Brown solicitó a los líderes de la UE un enfriamiento de las relaciones con Rusia y una intensificación del apoyo a “Georgia y otros que puedan enfrentarse a agresiones rusas”⁽⁵¹⁾. El Reino Unido ha respaldado la entrada de Georgia en la OTAN.

■ Alemania

Aunque Alemania estableció su presencia diplomática en la región a comienzos de los años noventa y se convirtió en el segundo mayor país

⁽⁴⁹⁾ POPESCU, p. 70.

⁽⁵⁰⁾ Ib. 75.

⁽⁵¹⁾ Bloomberg, 31 de agosto 2008, disponible <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=a.Z4lwPtfFdQ&refer=europe>

donante a Georgia y Armenia (por detrás de los Estados Unidos), el Cáucaso Sur nunca ha tenido prioridad en la agenda de Berlín. La política de “Rusia primero” ha evitado que Berlín desarrollase una política definida hacia la región. Como observa Stefan Maister, del Consejo Alemán de Relaciones Exteriores, el interés predominante de Alemania por Rusia dificulta sus iniciativas en el Cáucaso Sur. Además de la relación especial con Moscú, Berlín fue “incapaz de desarrollar una política de doble vía que, por un lado, involucre a Rusia y, por otro lado, establezca relaciones bilaterales sin Rusia en el espacio postsoviético”⁽⁵²⁾. La política de Alemania hacia los países de la Asociación Oriental ha sido criticada por su pasividad, “una falta de pensamiento estratégico, diligencia, coherencia y regularidad”⁽⁵³⁾.

La intención de Alemania de incluir a Rusia en su iniciativa hacia la vecindad del este y la de la Unión ha resultado contraproducente. En 2007, la presidencia Alemana de la Unión promovió la Sinergia del mar Negro, iniciativa de la unión para la cooperación regional, en la que Rusia estaba incluida. Ahora, unos años más tarde, la iniciativa se muestra detenida. Mientras tanto, Berlín ha rehusado presentar la Asociación Oriental junto con Varsovia, teniendo presente la posible reacción de Rusia al haber sido dejada de lado, y esta política ha obtenido mayor apoyo entre los países de la AO y otros países de la Unión.

Al contrario que Reino Unido, Alemania se ha convertido en uno de los miembros de la OTAN más escépticos de cara a una posible ampliación futura. En la cumbre de la OTAN en Bucarest en 2008, Alemania fue el principal opositor a seguir adelante con los Planes de Acción para la Adhesión (MAP, por sus siglas en inglés) de Georgia y Ucrania. Como indica Ronald Asmus, Berlín estaba preocupado por las políticas del presidente Saakashvili de avivar la amenaza rusa e implicar a Alemania y Europa en su conflicto con Moscú⁽⁵⁴⁾.

Alemania intenta liderar en la resolución de conflictos en el Cáucaso Sur. En verano de 2008, Alemania dio un paso adelante para jugar un papel clave en la mediación entre Georgia, Abjasia y Rusia⁽⁵⁵⁾. El ministro de Asuntos Exteriores alemán Frank Walter Steinmeier viajó a Georgia, Abjasia y Rusia en julio de 2008 para proponer un plan de paz. Tras la guerra, Alemania inició una misión de investigación en Georgia, contribuyó a la mayor contingencia

⁽⁵²⁾ MEISTER, Stefan. “Recalibrating Germany’s and EU’s Policy in the South Caucasus”. DGAPanalyse, julio 2010, <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/17777>

⁽⁵³⁾ MECKEL, Markus *et al.*, “German Foreign Policy and Eastern Partnership. Position Paper of the Eastern Partnership Task Force”. DGAPstandpunkt 1, febrero 2012.

⁽⁵⁴⁾ ASMUS, Ronald. *A Little War That Shook The World: Georgia, Russia and the Future of the West*. Palgrave Macmillan, 2010, p. 120.

⁽⁵⁵⁾ ASMUS, Ronald. *A Little War That Shook The World. Georgia, Russia and the Future of the West*. Palgrave Macmillan, 2010, p. 155.

del EUMM para Georgia (el primer jefe de la misión también fue Alemania) y prometió 33 millones de euros para la reconstrucción de Georgia en la Conferencia de Donantes de Bruselas. Desde 2001, el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ) alemán ejecuta la Iniciativa del Cáucaso, que busca apoyar la cooperación regional en el Cáucaso Sur y contribuir a la resolución de conflictos mediante el desarrollo económico, social y político. No obstante, cuando la Unión se planteó involucrarse más en la resolución de conflictos (por ejemplo, enviando una misión de paz para relevar la misión de observación de fronteras de la OSCE en Georgia), Alemania y Francia se pusieron del lado de los países que, ejerciendo de guardafrenos, no querían irritar a Rusia⁽⁵⁶⁾.

El interés primario de Alemania en el Cáucaso Sur es la energía. Como consecuencia de su plan para prescindir de la energía nuclear sus demandas de gas se verán aumentadas, mientras que la dependencia de Rusia se verá debilitada por los suministros de Azerbaiyán y Asia Central. De hecho, Alemania es el principal impulsor de la política de la Unión hacia Asia Central. En este sentido, la alianza de Alemania con Azerbaiyán es importante. Claramente, Azerbaiyán es el socio económico más importante en la región. En 2010, el beneficio de mercado entre Alemania y Azerbaiyán llegó a dos mil millones de euros, varios órdenes de magnitud superior a la de Georgia (301,4 millones) y Armenia (237 millones). Azerbaiyán es el séptimo mayor proveedor de petróleo a Alemania.

105

En cuanto al suministro de gas, el apoyo oficial de Alemania a Nabucco no convive fácilmente con las políticas de las empresas energéticas alemanas, socias a largo plazo de Gazprom y participantes en los gasoductos de Nord Stream y South Stream. Este último es, además, considerado perjudicial para el Corredor de Sur.

■ Francia

Francia se ha embarcado en un papel principal en la mediación de conflictos en el Cáucaso Sur. El papel de Francia en la mediación del alto el fuego de Rusia-Georgia y en el Grupo de Minsk ya ha sido mencionado⁽⁵⁷⁾. Dos de los cuatro representantes especiales de la UE a cargo del Cáucaso fueron franceses (el actual REUE, Philippe Lefort, y el anterior REUE para la crisis en Georgia, Pierre Morel). A su vez, Francia intenta mantener su puesto en el Grupo de Minsk, oponiéndose a la entrada de la UE en el mismo. Francia sólo ha aportado dos observadores a la UE, siendo Chipre y Portugal los únicos países que han aportado menos.

⁽⁵⁶⁾ POPESCU, p. 76, 82.

⁽⁵⁷⁾ Sobre la diplomacia francesa durante la guerra de agosto de 2008, véase ASMUS, "Ceasefire", en *A Little War That Shook The World*, pp. 189-214

En octubre de 2011, Nicolás Sarkozy llevó a cabo visitas oficiales al Cáucaso Sur. Las visitas del presidente francés fueron las primeras de un líder del Oeste al Cáucaso en muchos años, y sus contundentes declaraciones fueron bien recibidas, especialmente en Ereván y Tiflis⁽⁵⁸⁾. En una manifestación en Tiflis, Sarkozy animó al presidente de Georgia a continuar su curso hacia la UE y la OTAN, y criticó las políticas basadas en círculos de influencia del espacio postsoviético, aludiendo a Moscú. El presidente francés culpó a Turquía por su bloqueo a Armenia y por negar los genocidios de Armenia de 1915. En enero de 2012, poco después de su visita a Ereván, el Parlamento francés aprobó una ley criminalizando la negación del genocidio, provocando la furiosa reacción de Ankara. Algunos analistas examinaron esta medida en el marco de la campaña presidencial y parlamentaria francesa de 2012: se calcula que la diáspora armenia en Francia alcanza el medio millón de personas. Francia también recibe frecuentes visitas de altos cargos del Cáucaso Sur: en 2011, el presidente de Georgia realizó una visita oficial a Francia, en 2010 lo hizo el de Georgia, y en 2009 el de Azerbaiyán.

El compromiso de Francia con el Cáucaso va mano a mano con sus cercanas relaciones con Rusia, lo cual resulta una tarea complicada. En 2009, Francia y Rusia anunciaron un acuerdo por el que Francia le vendería una nave anfibia de asalto clase Mistral, y comenzarían a construirlos conjuntamente en Rusia. Esto provocó las protestas de Georgia y algunos miembros de la UE que temían que tales barcos fueran usados contra ellos. Finalmente, en 2011 se firmó un contrato para vender dos unidades.

En términos económicos, Francia ha desarrollado las relaciones más fuertes con Azerbaiyán. En 2010, Francia fue el segundo destino de las exportaciones azeríes (por detrás de Italia). Francia importó de Azerbaiyán exclusivamente recursos energéticos, por un valor de 3.500 millones en 2011. Francia ha sido el segundo mayor inversor procedente de la UE, con una mayor presencia en la industria petrolífera. French Total tienen el 5 por ciento de las acciones de BTC y el 10 por ciento del gasoducto del Cáucaso Sur, mientras que Total y Gaz de France Suez han invertido en el campo de gas de Absheron, en el mar Caspio. Aparte de los negocios energéticos, las compañías francesas están presentes en los sectores de telecomunicaciones por satélite, banca, electricidad y construcción.

El comercio y las inversiones con Armenia y Georgia alcanzan un nivel menor. Las compañías francesas están presentes en la industria vinícola, la

⁽⁵⁸⁾ STRACHOTA, Kszysztof. "French diplomatic charge in the South Caucasus, Eastweek". 12 de octubre 2012. <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2011-10-12/french-diplomatic-charge-south-caucasus>

banca, la construcción y el desarrollo de infraestructuras. Francia se convirtió en el segundo mayor inversor en Armenia en 2010, por detrás de Rusia.

■ Polonia

Mucho antes de unirse a la UE, Polonia promulgaba la creación de una dimensión oriental de la Unión. El interés de Varsovia por la vecindad europea es estratégico y de largo plazo. Polonia aspira a la democratización de los países del este de Europa y a su integración en las estructuras europeas. Estos objetivos tienen sus raíces en la historia de Polonia, y dicho país se beneficia de su pertenencia a la UE y a la OTAN para promover su causa a nivel europeo. A menudo se dice que Polonia no quiere ser un país frontera de la Unión, lo cual es cierto en el sentido de que Polonia considera la unificación de Europa como una garantía de paz en continente y de su propia seguridad⁽⁵⁹⁾.

Tradicionalmente, Polonia se ha enfocado más en Ucrania y Bielorrusia debido a sus lazos históricos y a su patrimonio eslavo común y, hasta hace poco, el Cáucaso Sur no era parte de la actividad regional de Varsovia. No obstante, el entusiasmo de Polonia por desarrollar una política oriental de la Unión ha conducido a un mayor compromiso con el Cáucaso Sur por su parte.

En el Cáucaso Sur, Polonia se ha centrado en Georgia y Azerbaiyán. Esta región ha sido vista como importante para la seguridad energética de Polonia. Las compañías energéticas de Georgia y Azerbaiyán son parte del consorcio Sarmatia junto con las de Polonia, Lituania y Ucrania. El consorcio tiene un plan pendiente y, en cierto modo, moribundo, para construir una continuación del oleoducto de Odesa-Brody hasta la ciudad polaca de Plock para transportar el petróleo caspiano a Europa.

Las inquietudes de Polonia se han visto incrementadas por la propensión del Cáucaso Sur a sufrir conflictos violentos. Durante la guerra de Rusia-Georgia, Varsovia temía que la estrategia rusa hacia Georgia constituyera una amenaza directa a Polonia. Varsovia había sido uno de los mayores defensores de la adhesión de Georgia a la OTAN y apoyó a Tiflis durante la guerra, abogando por sancionar a Moscú. Georgia también ha sido un país prioritario para la ayuda de Polonia.

Desde 2009, las relaciones de Polonia con el Cáucaso Sur han estado dirigidas en creciente medida por la AO, lo cual es probable que se intensifique con el impulso de Polonia a esta iniciativa. En marzo de 2010, el primer ministro Tusk visitó los tres países del Cáucaso Sur en la primera

⁽⁵⁹⁾ La parte relativa a Polonia se basa en SHAPOVALOVA, Natalia, KAPUSNIAK, Tomasz. "Is Poland still committed to the Eastern neighborhood?". FRIDE Policy Brief 91 (21).

visita oficial llevada a cabo por un primer ministro polaco. En julio de 2011, cuando Polonia asumió la presidencia de la Unión, el presidente Komorowski realizó una visita de seis días al Cáucaso Sur para promover la AO y los contactos bilaterales con los tres países. Naturalmente, la AO fue una de las prioridades de la presidencia polaca de la UE en la segunda mitad de 2011.

No obstante, algunos analistas polacos mantienen que el compromiso de su país con el Este es aún insuficiente, dada la importancia de la región en la política exterior de Polonia. Apuntan al bajo número de estudiantes de la AO y la limitada ayuda y el relativamente bajo impacto económico de Polonia sobre los países vecinos⁽⁶⁰⁾. Mientras que le resulta difícil competir con el peso económico de los grandes estados miembros, Polonia da pasos de gran importancia simbólica: por ejemplo, la Bolsa de Valores de Varsovia ha ofrecido sus servicios a empresas de Ucrania y Georgia.

El “reseteo” de las relaciones entre Polonia y Rusia durante el gobierno de Donald Tusk no ha restado importancia al compromiso de Polonia con los vecinos del este. De hecho, el ejemplo de Polonia muestra que mantener buenas relaciones con Rusia no necesariamente implica un menor compromiso o apoyo a la democratización e integración europea de la vecindad oriental. De hecho, el incremento del compromiso polaco con el Este y la mejoría en sus relaciones con Moscú van de la mano: Polonia se ha convertido en un miembro de la UE menos abrasivo, el rechazo de los “viejos” estados miembros a sus planes en la vecindad oriental ha disminuido.

■ CONCLUSIONES

La política de la UE hacia el Cáucaso Sur siempre se ha desarrollado como parte de su política hacia una región mayor: la Comunidad de Estados Independientes en los años noventa, después la Política Europea de Vecindad y, finalmente, la Asociación Oriental. Aunque el Cáucaso Sur ha sido reconocido como una de las regiones prioritarias para la UE (en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003) y para las grandes potencias europeas, esta región no ha sido una prioridad de primer orden para ninguno de los jugadores europeos. Como parte de marcos regionales más amplios, el Cáucaso Sur siempre ha ocupado un segundo puesto para la UE y sus ofertas siempre llegaban más tarde a esta región en comparación con otros beneficiarios de las iniciativas regionales de la UE.

⁽⁶⁰⁾ BALCER, Adam. “Just A Platonic Love? Poland and the EU Enlargement”, en BALCER, Adam, ed., *Poland and the Czech Republic: Advocates of the EU Enlargement?*, p. 25.

Aunque desde la ampliación oriental de la Unión el Cáucaso Sur se ha “acercado” a la UE, aún se ve desde esta como un territorio lejano, “oculto tras las montañas y las montañas de los problemas”⁽⁶¹⁾. La UE fue reacia a involucrarse en la resolución de conflictos en el Cáucaso Sur, en parte debido a que Europa no tenga frontera física con esta región, y también por no haber sufrido nunca un desbordamiento de los conflictos del Cáucaso como lo sufrió de las guerras balcánicas (en forma de refugiados o crimen organizado transfronterizo). Solo la guerra entre Rusia y Georgia de 2008 consiguió trastornar la autocomplacencia de Europa.

La Unión persigue una amplia variedad de objetivos políticos en la región, como la democratización, el desarrollo económico y social, el comercio y la integración económica, la cooperación energética, la resolución de conflictos y la cooperación en seguridad y promoción de integración regional. Estos objetivos estratégicos han sido implementados mediante un rango de herramientas políticas a disposición de la UE (la PEV y la AO, la PESC, la política de comercio y la política energética). Sin embargo, hay un desajuste entre lo que la Unión predica y lo que hace sobre el terreno. Más notablemente, la UE ha evitado involucrarse en la resolución de conflictos en el Cáucaso Sur, aunque los conflictos existentes y el déficit de la seguridad en la región son vistos como un obstáculo para la democratización, el desarrollo económico, la seguridad energética y la cooperación regional.

La Asociación Oriental, el principal marco político para las relaciones de la UE con el Cáucaso Sur, ha sido criticada por su debilidad para fomentar la transformación política y económica de la región y para abordar los conflictos. La AO, al igual que la PEV, sigue siendo débil en cuanto a los incentivos para reformas, mientras que la brecha institucional y política entre la UE de los 27 y la AO de los seis sigue siendo grande. La AO carece de un amplio apoyo en la UE. Es una iniciativa aún guiada principalmente por la Comisión Europea y por los estados miembros que la han apoyado con firmeza desde el principio (los estados bálticos, la República Checa, Polonia y Suecia), mientras que no suscita el interés real de otros estados miembros, incluyendo a Francia, Alemania, España e Italia.

La única estrategia en la que la Unión en conjunto ha avanzado en los últimos años es la seguridad energética. En los asuntos energéticos, la UE ha aparecido como un actor geoeconómico. La inseguridad energética europea, ante la creciente dependencia del gas ruso y el interés por diversificar los proveedores y rutas energéticas, ha empujado a la Unión a

⁽⁶¹⁾ HELLY, Damien, GOGIA, Giorgi. “Georgian Security and the Role of the West”, en COP-PIETERS, Bruno, and Robert LEGVOLD, *Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution*. Cambridge: the MIT Press, 2005 (Russian edition), p. 328.

buscar alternativas en la rica región del Caspio y en el Cáucaso Sur como proveedor energético y territorio de tránsito. La UE busca contratar a proveedores de gas de Turkmenistán y Azerbaiyán y construir una nueva infraestructura energética que una los campos de gas con los mercados europeos. La necesidad de asegurar un suministro energético estable requiere que la UE contribuya a la seguridad y estabilidad política de esta región. Pero el poder la UE para ejecutar su estrategia energética está debilitado por problemas internos, como las diferentes estrategias geopolíticas individuales de sus estados miembros y los diversos intereses económicos de las empresas energéticas europeas⁽⁶²⁾.

Rusia ha sido nombrada continuamente como el factor principal de la falta de cohesión de la Unión y de su debilidad a la hora de tratar el Cáucaso Sur. La política de no irritar a Rusia ha sido, a menudo, la única estrategia europea de cara al Cáucaso. Esta política resultó, llegado un punto, demasiado cara para la UE, como lo expresó un experto en la región: tras evitar desplegar a ciento cincuenta observadores en la región en 2005, la UE acabó enviando al menos a trescientos observadores en 2008 y pagando cientos de millones de euros para apoyar la rehabilitación posconflicto de Georgia (fue también en este punto cuando las relaciones con Rusia alcanzaron su punto más bajo)⁽⁶³⁾. Incluso ahora que la UE se involucra activamente en el mantenimiento de la paz en Georgia, siendo el único actor internacional sobre el terreno, aún queda por esclarecer qué estrategia tiene la Unión para la resolución del conflicto de Georgia y cómo planea afrontar el conflicto del Alto Karabaj, que amenaza la seguridad de la región, sus vecinos, y la Unión.

La crisis económica europea amenaza con debilitar la política exterior de la UE. Ahora que la atención de la Unión y sus acciones se centran en salvar a sus miembros de la bancarrota y su moneda y en asegurar su futuro económico, los problemas en la periferia europea pueden parecer incluso menos importantes. La UE no debería dejar que un nuevo conflicto en la vecindad le coja por sorpresa, y debería jugar un papel crucial en afrontar el déficit de seguridad en el Cáucaso Sur. Esto requiere que las autoridades europeas respondan un número importante de preguntas: ¿Qué papel cree la UE que jugará en el Cáucaso Sur? ¿Cuáles son sus planes a largo plazo y sus objetivos inmediatos? ¿Qué tipo de pasos quiere dar la Unión para conseguir esos objetivos?

⁽⁶²⁾ Más SHAPOVALOVA, Natalia. "Acercarse al Caspio", en MARTININGUI, Ana, y Richard YOUNGS, *Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa geoeconómica*. Madrid: FRIDE, 2011, pp. 95-106

⁽⁶³⁾ POPESCU Nicu. "The EU's Conflict Prevention Failure in Georgia". *The Central Asia-Caucasus Institute Analyst*, 14 de octubre 2009. <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5198>