



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Departamento de Derecho Público General

Derecho Internacional Público

Curso 2016/2017

**LA POLÍTICA DE VECINDAD
EUROPEA: EL PARTENARIADO
ORIENTAL Y EL CASO
UCRANIANO**

Luis Carretero Sánchez

Tutor: Luis N. González Alonso

Julio 2017

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Departamento de Derecho Público General

Área de conocimiento: Derecho Internacional Público

**LA POLÍTICA DE VECINDAD
EUROPEA: EL PARTENARIADO
ORIENTAL Y EL CASO UCRANIANO**

**THE EUROPEAN
NEIGHBOURHOOD POLICY: THE
EASTERN PARTNERSHIP AND
UKRAINE**

Nombre del/la estudiante: Luis Carretero Sánchez
e-mail del/a estudiante: luisca@usal.es

Tutor/a: Luis N. González Alonso

Resumen

La Política Europea de Vecindad se ha configurado, desde su creación en 2003, como un instrumento más de la acción exterior de la Unión. Sin embargo, su gestión y resultados han variado temporal y geográficamente, haciéndose necesarias diversas transformaciones. Ucrania es, quizás, el más importante de cuantos países han sido objeto de la política. Su acercamiento a la Unión no ha estado exento de riesgos, avances y retrocesos, pero la aplicación de nuevas herramientas legales como el Instrumento de Vecindad, la nueva generación de acuerdos de asociación y la política de visados; ha contribuido a alcanzar un nuevo estatus de socio geopolítico y comercial. La Unión Europea ha seguido utilizando la condicionalidad como forma de favorecer la transición de Ucrania hacia una democracia con economía de mercado. Pero, con el conflicto militar y político con Rusia aún latente, la Política de Vecindad está perdiendo protagonismo a favor de la PESC.

Palabras clave: Unión Europea, Política de Vecindad, Ucrania, Asociación Oriental, Rusia, Acción Exterior.

Abstract

The European Neighbourhood Policy has been developed, since its creation in 2003, as a new instrument within the external action of the European Union. Nonetheless, its management and effects have been both temporally and geographically diverse, making several adjustments needed. Ukraine is, perhaps, the most important country that has been included in this policy. Ukraine's approach to the European Union has included risks, improvements and setbacks, but the application of new legal tools, such as the Neighbourhood Instrument, the Association Agreement and the Visa Policy; has helped to achieve a new commercial and geopolitical status as partner. The European Union has unceasingly used the conditionality as a way to facilitate the Ukrainian transition towards a market-based democracy. However, with the armed political conflict with Russia still ongoing, the Neighbourhood Policy has lost ground, while the CFSP is leading the European actions.

Key words: European Union, Neighbourhood Policy, Ukraine, Eastern Partnership, Russia, External Action.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

I.- INTRODUCCIÓN

Página 5

II.- UNA APROXIMACIÓN JURÍDICA A LA POLÍTICA DE VECINDAD

Página 7

III.- LA ASOCIACIÓN ORIENTAL: DE MOSCÚ A BRUSELAS

Página 13

IV.- UNA PERSPECTIVA JURÍDICA DEL CASO UCRANIANO: LA COLABORACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y UCRANIA HASTA 2004

Página 20

V.- LAS RELACIONES UCRANIA-UE DESDE EL INICIO DE LA PEV: NUEVOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y “SECURITIZACIÓN”

Página 27

A) EL INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD

Página 27

B) EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-UCRANIA

Página 33

C) LA LIBERALIZACIÓN DE VISADOS

Página 40

VI.- EL CONFLICTO EN UCRANIA Y LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA REACCIÓN COMUNITARIA

Página 45

VII.- CONCLUSIÓN: ¿UNA UCRANIA MÁS UNIDA A EUROPA O UNA UCRANIA EN LA UNIÓN EUROPEA?

Página 49

VIII.- ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Página 51

IX.- BIBLIOGRAFÍA

Página 52

I.- INTRODUCCIÓN

Ucrania ha experimentado una constante evolución política y económica desde su independencia. Las características del país, con una minoría rusa presionando por más cercanía a Moscú y una mayoría ucraniana eurófila, hace interesante el estudio de la aproximación jurídico-política que la Unión Europea ha llevado a cabo durante los dos últimos decenios con Ucrania.

No debe entenderse dicha relación como lineal, sino que han existido altibajos siguiendo la evolución de los acontecimientos políticos en Ucrania. Así, han coexistido periodos con clara tendencia al acercamiento entre la Unión y el país, principalmente tras las Revoluciones del nuevo siglo (Revolución Naranja y Maidán); con otros periodos en los que los gobiernos ucranianos han sido reacios a llevar a cabo las reformas propuestas por las instituciones comunitarias y han optado por acercarse progresivamente a Rusia.

La Política Europea de Vecindad ha sido el principal instrumento utilizado por la Unión en sus relaciones con Ucrania. Con sus fortalezas y limitaciones, ha servido para llevar a cabo una actuación más coordinada y para asegurar la adopción del *acquis* comunitario a través de la conocida como condicionalidad política. Es por todo ello que el estudio de la Política de Vecindad y, concretamente, la aplicación de la misma en Ucrania, es un tema de gran relevancia teórica y práctica. Puede servir de ejemplo para otros Estados en los que la política en sí no ha tenido los mismos rendimientos, a la vez que ayuda a entender cuáles son sus principales defectos y limitaciones.

El objetivo de este trabajo es, en definitiva, alcanzar un conocimiento extenso sobre la configuración jurídica de la Política de Vecindad en su marco oriental y, en especial, en Ucrania, con especial atención a temáticas como la condicionalidad, la “securitización” de las relaciones y los últimos conflictos presentes en la región.

Para ello, se ha optado por una revisión de la extensa bibliografía publicada sobre el tema, así como los diferentes actos de Derecho comunitario derivado que, en la práctica, han supuesto la construcción y aplicación de la Política de Vecindad. Se ha prestado atención, a su vez, a las diferentes comunicaciones de la Comisión y a otros actos no legislativos, que permiten alcanzar una mayor comprensión de la naturaleza y características de las actuaciones. En definitiva, se ha tratado de lograr una aproximación integral a la temática, con un especial foco en las temáticas legales y no tanto en las políticas, como un Trabajo del Grado de Derecho requiere.

El primer capítulo actúa, en cierta medida, a modo de introducción. Supone una aproximación a la naturaleza legal de la Política de Vecindad tal y como está regulada en los Tratados de la Unión. Recoge también la estructura y metas de la misma, con el objetivo de alcanzar un entendimiento general del tema.

El segundo capítulo busca adentrarse en la situación de la Asociación Oriental, cuál es su origen, objetivos y principales medios. Se ahonda en la idea de que no es un grupo homogéneo de países y se explican los principales temas con relación jurídica que están incluidos dentro de la condicionalidad. Se remarca el carácter horizontal de la Acción Exterior y la Política de Vecindad y se asientan las bases para el estudio del caso ucraniano.

Dicho estudio tiene lugar en los tres siguientes capítulos. La estructura de los mismos sigue un orden histórico. Así, el primer capítulo (correspondiente con el punto IV) explica la evolución jurídica de las relaciones entre la Unión Europea y Ucrania hasta la aparición de la Política de Vecindad. El segundo capítulo (punto V) refleja con más detalle la estructura de las relaciones desde la aparición de dicha política en 2003. Se subdivide, a su vez, en tres puntos que hacen referencia a los principales instrumentos utilizados por la Unión como contraprestación por las reformas: el Instrumento Europeo de Vecindad, el Acuerdo de Asociación y la Política de Visados. El último punto (VI), por su parte, se refiere brevemente a la situación actual y a la configuración de la acción exterior de la Unión en relación al conflicto en Crimea y las provincias sudorientales ucranianas.

El último apartado actúa a modo de conclusión, planteando la idea de si Ucrania está lista para ser un Estado candidato o si simplemente va a mantenerse como un socio preferente fuera del corazón comunitario.

La complejidad del asunto tratado y el escaso espacio disponible para reflejar todos los factores de importancia han llevado a que este Trabajo se centre en mayor medida en los instrumentos jurídicos y su configuración, llevando a cabo un análisis algo más superficial de la temática política y económica. Sin embargo, se ha logrado alcanzar una cierta multidisciplinariedad, sin perder por ello el principal enfoque legal del que hace gala esta introducción.

II.- UNA APROXIMACIÓN JURÍDICA A LA POLÍTICA DE VECINDAD

La Política Europea de Vecindad (PEV) debe ser entendida en el contexto de la ampliación de la Unión Europea hacia el Este de Europa en 2004. En ese momento, la condicionalidad política basada en los criterios de Copenhague¹ había servido para alcanzar una progresiva modernización de las estructuras democráticas, económicas y sociales de los países postcomunistas, desembocando en la adhesión de los mismos a comienzos del nuevo milenio².

Sin embargo, la adhesión trajo consigo una nueva problemática: el traslado de las fronteras europeas del Este hacia países con los que apenas se habían desarrollado programas de cooperación y, mucho menos, de adhesión. Temas tan importantes como la seguridad, el comercio, la inmigración o el respeto al Estado de Derecho vagamente habían sido tratados con Estados como Bielorrusia, Ucrania o Moldavia, que ahora compartían fronteras con la Unión Europea.

Se hacía imprescindible, por tanto, la creación de un área de seguridad en torno a las fronteras comunitarias, "un cinturón formado por países con democracias liberales y economías de mercado asentadas que la propia Unión ayudaría a consolidar"³. Existía ya una cierta configuración jurídica de la asistencia técnica desde la caída del muro de Berlín⁴ y varios acuerdos bilaterales con los Estados del Este de Europa⁵, pero lo que se pretendía ahora era establecer una relación más extensa, englobar dentro de las políticas comunitarias estas acciones destinadas a crear, en palabras de la Comisión Europea, "un círculo de amigos"⁶.

¹ BLANC ALTEMIR, A., *Europa Oriental: en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa*, Universidad de Lleida, 2008, p. 138.

² Ampliación 2004: el reto superado de una UE con 25 miembros, Sumario de Legislación Europea, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ae50017>, última consulta 30 de junio de 2017.

³ FERRERO-TURRIÓN, R., "El Partenariado Oriental de la UE a la deriva", *Comentarios Elcano*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2015, pp. 1-2.

⁴ Reglamento 2157/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la concesión de una asistencia técnica a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en el esfuerzo de saneamiento y recuperación de su economía, DO L 201 de 24 de julio de 1991.

⁵ FLORES JUBERÍAS, C. (ed.), *De la Europa del Este al este de Europa*, Ediciones Universitat de València, 2007, p. 356.

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Una Europa más ampliada. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y el Sur de Europa". COM (2003) final, de 11 de marzo de 2003, p.4.

La PEV se configuró incluyendo materias relativas a la Política Comercial Común (PCC), la Política de Cooperación al Desarrollo (PCD) y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y siguiendo los objetivos marcados por la Nueva Estrategia de Seguridad y Defensa de la Unión Europea de 2003⁷.

Por tanto, la PEV está en cierta medida integrada dentro de la Acción Exterior de la Unión Europea y encuentra en ella su principal fundamentación jurídica. Superado el carácter meramente intergubernamental de la Cooperación Política Europea (CPE) y la organización jurídico-institucional primigenia de Maastricht, Ámsterdam y Niza; el Tratado de Lisboa supuso la reorganización definitiva de la Acción Exterior comunitaria.

Claramente, la PEV tiene una conexión directa con los objetivos fundamentales de la Unión Europea y, en especial con la promoción de sus valores e intereses, la contribución a la paz, la seguridad, el comercio libre y justo, la protección de los Derechos Humanos y el respeto al Derecho Internacional, *inter alia*⁸.

No obstante, esta política encuentra su principal fundamentación jurídica en el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que establece que "la Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación".

De esta forma, y a pesar de que la mencionada relación con la Acción Exterior existe, la PEV tiene un componente diferenciado, al estar su fundamento jurídico dentro de las disposiciones generales dedicadas al modelo político. La PEV es, en definitiva, una "estrategia política *transpilar* que combina integración económica progresiva y cooperación política"⁹ y que articula instrumentos variados.

En 2004, siguiendo este articulado y con las mencionadas peculiaridades, las instituciones comunitarias lanzaron la PEV como una oportunidad de lograr una relación privilegiada basada en un compromiso mutuo y los valores comunes para con estos países. La PEV se

⁷ JANER TORRENS, J.D., "La Nueva Política de Vecindad de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 24, Madrid, mayo-agosto 2006, p. 521.

⁸ Estos objetivos están recogidos dentro del artículo 3 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea.

⁹ GUINEA LLORENTE, M., "La Política Europea de vecindad y la Estabilización del Entorno Próximo: el caso de Europa Oriental", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 31, Madrid, septiembre/diciembre 2008, p. 811.

configuró como una "estrategia de aproximación a una situación de post-ampliación"¹⁰, esto es, se concibió como una manera de ofrecer ventajas a ciertos Estados a la vez que se cerraba la puerta a nuevas adhesiones, configurando en cierta medida un espacio de seguridad alrededor del núcleo principal de la Unión.

Bajo la fórmula de "todo salvo las instituciones"¹¹, Romano Prodi estableció el marco de cooperación al que referencia el artículo 8 TUE. Sin embargo, ello fue visto con insatisfacción por países que buscaban, a medio y largo plazo, la adhesión a la Unión, como era el caso de Ucrania, Moldavia e, incluso, Georgia¹².

Por tanto, el artículo 49 TUE referente a la adhesión a la Unión Europea no puede ser aplicado, al menos actualmente, a los países que se encuentren englobados dentro de la PEV. Ello no implica que no puedan solicitar su adhesión en un futuro, pero han de cumplir los estándares mínimos y abandonar la PEV. Se buscaba una ralentización del proceso de adhesión ante la imposibilidad de absorber nuevos miembros en un periodo cercano dado el esfuerzo de la asimilación de las ampliaciones hacia el Este y el Mediterráneo Oriental. En palabras de un experto, "la capacidad de absorción de la Unión Europea había llegado al punto límite"¹³.

A la larga, esta situación acabó por minar la PEV, haciendo necesaria una renovación absoluta de la misma en el año 2010. La nueva visión ha conservado la clasificación en dos dimensiones regionales:

- La Asociación o *Partenariado* Oriental (AO), integrada por Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Su estructura y objetivos específicos serán desgranados en el siguiente capítulo de este trabajo.
- La Unión por el Mediterráneo (UPM), que engloba los 28 Estados miembros, la Unión Europea y 15 Estados mediterráneos (Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Montenegro, Mónaco, Marruecos, los Territorios Palestinos, Siria [sin participación debido a la guerra civil], Túnez y Turquía). Es una continuación de la Asociación Euromediterránea

¹⁰ WHITMAN, R. G. y WOLFF, S., "Much Ado About Nothing? The European Neighborhood Policy in Context" en *The European Neighborhood Policy in Perspective*, Baginostoke, Nueva York, 2010, p. 3-27.

¹¹ PRODI, R., *A wider Europe – A proximity Policy as the Key to Stability*. Discurso en la Sixth ECSA-World Conference que tuvo lugar en Bruselas el 5 y 6 de diciembre de 2002.

¹² BORZEL T., y LEBANIDZE, B., "European Neighborhood Policy at the Crossroads. Evaluating the Past to Shape the Future", *MAXCAP Working Paper Series*, n. 12, Julio 2015, p. 7

¹³ EMERSON, M., "European Neighborhood Policy: Strategy or Placebo", *CEPS Working Documents*, n. 215, Noviembre 2004, p. 1.

(Euro-Med) que busca crear un espacio de paz, estabilidad, seguridad y prosperidad económica compartida¹⁴. A pesar de que se preveían reuniones periódicas y existe una asamblea de parlamentarios, la inestabilidad derivada desde la Primavera Árabe y los conflictos con Israel han minado su funcionamiento efectivo¹⁵.

La refundación supuso un cambio de mentalidad, al constatar las instituciones europeas que la PEV no había sido capaz de lograr “respuestas adecuadas” y que los “socios [habían] demostrado crecientes diferencias de compromiso con la Unión Europea en su conjunto y en relación con diferentes políticas sectoriales”¹⁶.

Aunque los objetivos se han mantenido de manera general estables, se ha pasado a un enfoque basado en incentivos por diferenciación o “más por más”. Esto es, aquellos países que avancen más profundamente en las reformas podrán contar con más apoyo por parte de la Unión¹⁷. Se mantiene así la condicionalidad positiva, como ya ocurría anteriormente, pero con un remarcado carácter diferenciador entre socios.

Los ejes de acción de esta nueva PEV basada en los principios de diferenciación y condicionalidad pueden resumirse en¹⁸:

- “La transformación democrática y consolidación de las instituciones, con especial énfasis en las libertades fundamentales, las reformas constitucionales, la reforma del sistema judicial y la lucha contra la corrupción;
- una mayor asociación con los ciudadanos, con un acento específico en el apoyo a la sociedad civil y mejores oportunidades de intercambios y contactos de persona a persona con especial atención a los jóvenes;
- desarrollo económico y crecimiento sostenible e integrador, en especial apoyo a las pequeñas y medianas empresas, a la capacitación y formación profesional, a la mejora de los sistemas de educación y sanidad y al desarrollo de las regiones más pobres”.

¹⁴ BARTCZAK, K., "La Política Europea de Vecindad" en *Fichas Técnicas sobre la Unión Europea*, Parlamento Europeo, marzo 2017.

¹⁵ GUINEA, M., "La Política Europea de Vecindad ante el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil", *Revista UNISCI*, n. 39, octubre 2015, pp. 253-272

¹⁶ Joint Consultation Paper: “Towards a new European Neighbourhood Policy”, JOIN (2015) 6 final

¹⁷ MARTÍN, I., “¿Qué finalidad política para la Política Europea de Vecindad? Sobre los objetivos e instrumentos de la cooperación de la UE con sus países vecinos”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI, Madrid 2013, p. 374.

¹⁸ MARTÍN, I., “Qué finalidad...”, op. cit., pp. 374-375

Para la consecución de estos objetivos, la utilización de la política comercial tiene especial importancia. Dicha política constituye uno de los ámbitos más dinámicos de la Acción Exterior de la Unión Europea, habiendo cambiado su foco desde una vertiente más interna hacia un modo de proyectar la visión jurídica, política y económica de Europa en el exterior¹⁹. La mayor parte de los instrumentos y de la condicionalidad de la PEV se basa en el ámbito comercial.

Jurídicamente, la articulación de la política comercial en relación con la PEV se basa en los artículos 206 y 207 TFUE (relativos al comercio) y los artículos 216 a 219 TFUE (referentes a la firma de acuerdos internacionales).

El artículo 206 establece el objetivo comunitario de contribuir al “desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de restricciones [...] así como a la reducción de barreras arancelarias y de otro tipo”. Por tanto, establece una base genérica para una mayor cooperación económica con otros actores internacionales.

Es el artículo 207 el que, una vez especificada la necesidad de uniformidad de acción de la Unión en relación a la política comercial, conecta la política comercial a “los principios y objetivos de la acción exterior”. Por tanto, jurídicamente el tratado convierte esta política en un instrumento más de la Acción Exterior, cuyos principios y objetivos debe seguir.

Este apartado establece también los procedimientos de negociación de los acuerdos internacionales en materia comercial, dotando de un papel más relevante al Parlamento Europeo. Hasta la reforma del Tratado de Lisboa, el rol del Parlamento era bastante limitado, pero la aplicación del procedimiento legislativo ordinario a la política comercial y la modificación del articulado del Tratado cambiaron esa situación inicial²⁰.

No debe minimizarse la importancia de la política comercial dentro de la PEV, pues esta es la más antigua, centralizada e institucionalizada de todas las políticas con ramificación exterior en la Unión Europea²¹.

El artículo 216 y siguientes recogen la competencia de la Unión para negociar y firmar acuerdos internacionales con carácter vinculantes para ella misma y todos sus Estados

¹⁹ BUNGENBERG, M., “Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon”, *European Yearbook of International Law*, 2010, pp. 123-151.

²⁰ STAVRIDIS, S., y IRRERA, D., *The European Parliament and Its International Relations*, Ed. Routledge, London, 2015, p. 53.

²¹ STAVRIDIS, S., y IRRERA, D., *The European...*, op. cit., pp. 54-55.

miembros. El artículo 217 incluye la posibilidad de acordar tratados de asociación, con la opción de que estos entrañen “derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares”. Por último, los artículos 218 y 219 establecen el proceso para la firma de acuerdos internacionales.

Este tipo de acuerdos y la regulación procedimental serán tratados con más detalle en el capítulo dedicado al Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Ucrania, un ejemplo claro de cómo la complejidad institucional europea puede afectar a la uniformidad y voluntad de acción²².

En conclusión, queda claro el carácter fundamental de la Acción Exterior dentro de los Tratados. A través de ella, la PEV ha crecido y sido reformada, contando con una sólida base jurídico-institucional pero que, sin duda, podría ser aprovechada en mayor medida.

Así, muchos autores consideran que el desarrollo de la PEV ha sido “lento e incompleto”²³ mientras que otros opinan que la condicionalidad ha sido tardía desde sus orígenes a finales de los años 90 y, en el caso ucraniano, ha llegado incluso como reacción más que como una política proactiva por parte de la Unión²⁴.

Lo que es seguro es que la PEV es una realidad enmarcada dentro de la Acción Exterior que será objeto de profuso análisis tanto en la actualidad como en el futuro, dada la inestabilidad política y las insuficiencias jurídico-legales que muchos países sometidos a ella atesoran.

²² La celebración de un referéndum en los Países Bajos en abril de 2016, por ejemplo, estuvo a punto de acabar con años de negociaciones que habían incluso desembocado en revueltas políticas en ucrania y en un creciente criticismo en ciertos Estados miembros de la UE. OTJES, S., “Could the Netherlands’ referendum on Ukraine really create a ‘continental crisis’?”, *LSE European Politics and Policy (EUOPP)*, May, 2016.

²³ DE CASTRO RUANO, J.L., *La Política Euromediterránea: entre la asociación y la nueva vecindad de la Europa ampliada*, Universidad del País Vasco, 2014, p. 139. La misma idea puede encontrarse en MARTIN, I., *Política Europea de Vecindad 2010-2011. El año de la gran prueba*, Informes Academia, 2010.

²⁴ HERRANZ, A., *Relaciones UE-Ucrania 1991-2003: una política de reacción*, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Barcelona, 2003, pp. 1-21.

III.- LA ASOCIACIÓN ORIENTAL: DE MOSCÚ A BRUSELAS

La PEV tiene, como ha sido remarcado en el capítulo anterior, una configuración general. Dentro de ella aparecen dos subdivisiones, la Unión por el Mediterráneo y la Asociación (o *Partenariado*) Oriental. Será objetivo de este trabajo el estudiar este segundo como un modo de entrar a conocer el caso ucraniano y facilitar el posterior estudio de la realidad jurídica de las relaciones euro-ucranianas.

Debe entenderse la aparición de la Asociación Oriental (AO) como una consecuencia lógica de la transición de los Estados comunistas de Europa Oriental hacia economías de libre mercado y la creciente búsqueda por parte de estos de un acercamiento a Europa. A finales del siglo pasado se hacía ya claramente necesaria una política a nivel común capaz de hacer frente a los retos que el traslado de las fronteras exteriores hacia el Este y Sur planteaba.

Las palabras de Tony Blair expresaban esa preocupación general ya en el año 2000: “*Sin adhesiones, Europa occidental siempre tendrá que hacer frente a la amenaza de la inestabilidad, el conflicto y la migración masiva en sus fronteras*”²⁵. Sin embargo, pronto se entendió que el problema de sucesivas adhesiones suponía trasladar la frontera exterior hacia zonas aún más inseguras²⁶. Se hacía necesaria una nueva reorientación de las relaciones con los vecinos. Algo que ocurrió con la aparición de la PEV.

Sin embargo, la primera versión de la PEV falló al tratar homogéneamente a países muy diversos. Era imprescindible una reorganización geográfica que tuviera en cuenta la heterogeneidad de los Estados vecinos. Esa revisión se hizo realidad en el año 2008, con el lanzamiento del denominado “componente regional” de la PEV²⁷.

En lo referente al caso de la AO, los orígenes pueden remontarse a la cooperación política con los Estados del Este de Europa y, posteriormente, con los Estados del Centro y el Este de Europa²⁸. Pero la verdadera consolidación de la AO se dio a partir de la Conferencia

²⁵ “Without enlargement, Western Europe will always be faced with the threat of instability, conflict and mass migration on its borders” Tony Blair, discurso en la Bolsa de Polonia, Varsovia, 6 de octubre de 2000.

²⁶ HOWORTH J., “‘Stability on the Borders’: The Ukraine Crisis and the EU’s Constrained Policy Towards the Eastern Neighbourhood”, *JCMS 2017, Vol. 55, n. 1*, p. 121.

²⁷ Joint Consultation Paper: “Towards a new European Neighbourhood Policy”, JOIN (2015) 6 final, pp. 2-3.

²⁸ Esta diferenciación, recogida por varios autores, es una buena muestra de la primigenia concepción homogénea sobre los diferentes países más allá del Telón de Acero y la progresiva aproximación de los Estados del centro de Europa hacia la UE, lo que acabaría con su adhesión en 2004. NAUMESCU, V., y

de Praga de 2009, cuando Suecia y Polonia presentaron al resto de socios este *partenariado* como una forma de crear un área de seguridad entre la Unión y Rusia donde primaran los Derechos Humanos y el Estado de Derecho²⁹.

En este año la PEV sobre el Este se vio transformada desde una perspectiva exclusivamente política a otra basada en la legitimación jurídica derivada de los Tratados. La reforma de Lisboa apenas había sido aplicada más que de forma indirecta sobre la PEV, convirtiendo las relaciones con los socios del Este en algo de carácter principalmente intergubernamental³⁰.

En la actualidad, el desarrollo de la PEV está institucionalmente atribuido a la Comisión, como consecuencia de la reconfiguración jurídica de la Acción Exterior en Lisboa. El Comisario de Ampliación y Política Europea de Vecindad es el responsable de su correcto funcionamiento, si bien ello es en cierta medida incongruente con la existencia de un Servicio Europeo de Acción Exterior bajo responsabilidad del Alto Representante, que podría organizar y coordinar mejor la implementación de la PEV con las Delegaciones de la Comisión³¹.

Volviendo, no obstante, a la configuración de la AO, es necesario mencionar que esta ha alcanzado un mayor grado de desarrollo y utilidad que su hermana mediterránea, habiéndose construido desde el año 2010 cuatro “plataformas temáticas”³², incluyendo una relativa a la “democracia y buen gobierno”, quizás la más relacionada con la perspectiva jurídica que ocupa este trabajo. La Unión por el Mediterráneo, por su parte, no ha sido objeto siquiera de Informes de avance sobre su funcionamiento, lo que demuestra su escaso grado de desarrollo.

DUNGACIU, D., “The New Eastern Europe and Cold War II”, en *The European Union’s Eastern Neighbourhood Today, Politics, Dynamics, Perspectives*, Cambridge, 2015, p. 3.

²⁹ FERRERO-TURRIÓN, R., “El Partenariado...”, op. cit., p. 1.

³⁰ Como ejemplo, cabe mencionar la actuación europea durante la crisis de Georgia de 2008. Nicolas Sarkozy, presidente francés en aquel momento, logró un alto el fuego entre Georgia y Rusia cuando actuaba como presidente rotatorio del Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, el papel de las instituciones europeas fue prácticamente nulo, actuando en la práctica como Jefe de Estado francés y dejando a Javier Solana (entonces Alto Representante de la UE para la Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) y a José Manuel Barroso (presidente de la Comisión Europea) con un papel protocolario. HOWORTH, J., “Stability on...”, op. cit., p. 125.

³¹ MARTÍN, I., “Qué finalidad...”, op. cit., p. 361.

³² Estas plataformas incluyen también la seguridad energética, la integración económica y convergencia con la UE y los contactos entre instituciones y personas. Así se desprende del Informe de avance conjunto de la Comisión Europea y la Alta Representante sobre la “Aplicación de la Política Europea de Vecindad en 2010: la Asociación Oriental” SEC (2011) 641 de 25 de mayo de 2011.

La *democracia y buen gobierno* es un tema amplio y complejo, pero la Unión ha establecido, sobre todo a partir de la reforma de la PEV en 2010-2011, una serie de objetivos concretos que permiten identificar la *condicionalidad jurídica* presente en las relaciones con los países del Este de Europa. Así, las principales áreas de trabajo son³³:

- Consolidación del Estado de Derecho: eminentemente dirigido a la elaboración de nuevas leyes anticorrupción, registros públicos de grupos de presión y de declaraciones financieras de los representantes políticos, creación de organismos antifraude autónomos y la creación de un marco legal más evolucionado para hacer más efectiva la lucha contra el crimen en estos países³⁴.
- Implementación de reformas judiciales clave: establecimiento de medidas para asegurar la independencia, imparcialidad, eficiencia y responsabilidad del sistema judicial. Este objetivo incluye la elaboración de nueva legislación destinada a asegurar la igualdad de acceso a la justicia, normativas éticas que aseguren la independencia de los funcionarios y acceso a la Función Pública basada en méritos y no el nepotismo.
- Implementación de reformas de la Administración Pública en línea con los “Principios de la Administración Pública”³⁵: se busca dotar a la Función Pública de legitimidad e independencia, siguiendo los principios establecido por la OCDE y la Comisión Europea conjuntamente en el año 2004, a través de su organismo SIGMA.
- Cooperación más estrecha en el área de la seguridad civil: mejorar la legislación para ser capaces de hacer frente al ciber-crimen y progresiva inclusión de los Estados de la AO en actividades relacionadas con la Política Exterior y de Seguridad Común. Se trata del elemento menos jurídico de todos los mencionados

³³ Para la elaboración de esta lista se ha utilizado como fuente principal el conjunto de documentos elaborados por la Comisión como preparación de la futura cumbre con los países de la AO, que tendrá lugar a finales de este año, y principalmente el Joint Staff Working Document on the Eastern Partnership: Focusing on key priorities and deliverables SWD (2016) 467 final de 15 de diciembre de 2016.

³⁴ Todos estos objetivos tienen, a su vez, establecidos mecanismo de apoyo por parte de la Unión Europea, como el Marco de Cooperación Programática (que reúne instituciones como el Consejo de Europa y la UE), el SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, en cooperación con la OCDE) o Programas de carácter regional o bilateral. Algo que corre igualmente en el resto de categorías de la lista. TAYLOR, A., GEDDES, A., y LEES, C., *The European Union and South East Europe: The Dynamic of Europeanization and multilateral governance*, Ed. Routledge, 2013, p. 265.

³⁵ HILL, K., (coord.), *The Principles of Public Administration: A framework for ENP Countries*, UE-SIGMA-OCDE, 2017, pp. 1-51.

hasta ahora, algo que podría relacionarse con el carácter eminentemente político que la PESC ha tenido históricamente³⁶.

- Derechos Humanos (DDHH): como uno de los valores esenciales de la Unión Europea (artículo 21 del TUE) los DDHH tienen una importancia capital en todas las políticas exteriores de la Unión. En la PEV, concretamente en la AO, las relaciones buscan ser construidas basándose en el respeto a los DDHH, aun cuando esta teoría ha tenido difícil aplicación práctica en la vertiente mediterránea de la PEV³⁷.

La incorporación de los DDHH a la AO se produce tanto de forma directa como indirecta. Directamente, a través de mecanismos financieros como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR, que se basa en el artículo 21 TUE previamente mencionado). Indirectamente, a través de la inclusión del Consejo de Europa entre las instituciones de enlace y de la promoción del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)³⁸.

- Reformas constitucionales: son, en la práctica, medidas de cierre del sistema. Esto es, la necesidad de reformar la constitución existirá cuando para la consecución de los principios planteados por la Unión en su PEV sea necesaria la transformación del marco jurídico supremo del país. La Unión Europea ha actuado de forma indirecta, cuidándose de intervenir en la soberanía nacional y limitándose a alabar las reformas constitucionales de los Estados de la AO³⁹.

La estrategia comunitaria para la AO requiere la adopción de reformas estructurales en un corto periodo de tiempo (entre cinco y ocho años), mientras que sus efectos pueden

³⁶ Lo que la profesora Mangas recoge como la no *comunitarización* de la PESC y la exclusión general de competencia del Tribunal de Justicia en este ámbito. MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Octava Edición, Madrid, 2015, p. 576.

³⁷ BAS VILIZZIO, M., “Política Europea de Vecindad y respeto a los Derechos Humanos: ¿Realidad o Utopía?”, *XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, 15-17 de septiembre de 2014*.

³⁸ En ocasiones esta cooperación con el Consejo de Europa se debe al creciente solapamiento entre ambas organizaciones internacionales. Sin embargo, dada la similitud de objetivos finales, no se han producido graves incidentes de descoordinación hasta el momento, sino más bien una creciente cooperación. SALINAS DE FRÍAS, A., “Una Historia de Amor y Desamor: la Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en *La Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos: impacto institucional sobre la política y ciudadanía europea. Una jornada de expertos*, Asociación Pro Derechos Humanos de España, Madrid, 2011, p. 20.

³⁹ Dictamen del Comité de las Regiones “La vecindad en la Encrucijada: aplicación de la política europea de vecindad en 2013 (2015/C 019/10) de 21 de enero de 2015 en respuesta a la Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de igual título JOIN (2014) 12 final de 17 de marzo de 2014.

tardar décadas en ser visibles⁴⁰. Es por ello que, en cierta medida, la adquisición del *acquis comunitario* de la Unión se ve dificultado por la oposición interna ante reformas cuyos resultados no se entienden a corto plazo⁴¹.

Esta es una de las razones por las que la PEV fracasó en un primer momento, pero no la única. A ella debe unirse, sin género de dudas, la perspectiva de no adhesión para los países sujetos a la AO. Para los Estados que deseaban adherirse desde un primer momento, como Ucrania o Georgia, esta aproximación supuso una entendible frustración; mientras que, para los países sin interés por unirse a la Unión, la compleja condicionalidad consignó la PEV a una virtual irrelevancia⁴².

Proximidad a la UE

Proximidad a Rusia



Fuente: elaboración propia. Información extraída de NAUMESCU, V., y DUNGACIU, D., “The New Eastern Europe and Cold War II”, en *The European Union’s Eastern Neighbourhood Today, Politics, Dynamics, Perspectives*, Cambridge, 2015.

Además, no se tuvieron en cuenta las diferencias regionales entre países, con un tratamiento uniforme que no se correspondía con las divergencias en población (desde los tres millones de Armenia a los cuarenta y seis de Ucrania), tamaño (desde 29.000 kilómetros cuadrados hasta 603.000) o renta per cápita (desde 983€ en Moldavia hasta 4.525€ en Bielorrusia)⁴³.

⁴⁰ DRAGNEVA, R., y WOLCZUK, K., “Eurasian Economic Integration: Implications for the EU Eastern Policy” en *Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics* (mismos autores), Cheltenham, Reino Unido, 2013, p. 187

⁴¹ DRAGNEVA, R., y WOLCZUK, K., “Eurasian Economic...”, op. cit., pp. 182-183.

⁴² HOWORTH, J., “Stability on...”, op. cit., p. 126.

⁴³ PETRAKOS, G., TSIAPA, M., y KALLIORAS, D., “Regional inequalities in the European Neighborhood Policy Countries: The effects of growth and integration”, *Environmental and Planning C: Government and Policy* 2016, vol.34, pp. 698-716.

Más aún, el talón de Aquiles de la AO ha sido, y puede decirse que sigue siéndolo, la existencia de conflictos *congelados* en algunas de sus zonas fronterizas. Así, pueden mencionarse crisis como las de Abjasia, Nagorno-Karabaj, el Transdniéster, Osetia del Sur y, en más recientemente, Crimea y las regiones separatistas del Sudeste ucraniano⁴⁴.

Este fracaso de la AO en su configuración inicial llevó a un retroceso democrático. La PEV fue “incapaz de consolidar e incrementar los avances democráticos y reformas conseguidos por algunos países como Georgia, Moldavia y Ucrania; y ha sido incapaz de prevenir la lenta conversión de países como Bielorrusia y Azerbaiyán en regímenes autocráticos”⁴⁵.

La nueva PEV para la AO ha tratado de mejorar toda esta situación manteniendo la condicionalidad, como se ha podido comprobar anteriormente siguiendo la lista de áreas de trabajo en materia jurídica. Para ello, ha aumentado sus instrumentos financieros y el gasto general en la AO, siguiendo la máxima ya mencionada anteriormente de *aquel que hace más, recibe más*.

Entre los mecanismos institucionalizados por la Unión Europea están el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)⁴⁶ y otros instrumentos generales para la Acción Exterior⁴⁷. El presupuesto total del primero es de 15.400 millones de euros para el periodo 2014-2020, representando más del 24% del total de gasto de la Acción Exterior de la Unión Europea⁴⁸. A través de los diferentes Programas de Acción y los Documentos estratégicos, la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) llevan a cabo la distribución del presupuesto⁴⁹.

⁴⁴ MARTÍN, I., “Qué finalité...”, op. cit., p. 366-368.

⁴⁵ INAYEH, A., y FORBRIG, J., “Reviewing the European Neighbourhood Policy: Eastern perspectives”, *Europe Policy Paper 4/2015, The German Marshall Fund of the United States*, Washington DC, 2015, pp. 2, 12-24.

⁴⁶ Reglamento (UE) 232/2014 del Parlamento Europeo y el Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece el Instrumento Europeo de Vecindad, DO L 77 de 15 de marzo de 2014.

⁴⁷ Reglamento (UE) 236/2014 del Parlamento Europeo y el Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la financiación de la acción exterior, DO L 77 de 15 de marzo de 2014.

⁴⁸ *Financing the ENP*, sitio web de la Acción Exterior de la Unión Europea https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8410/financing-enp_en Última consulta 28 de junio de 2017.

⁴⁹ Actualmente, la distribución se basa en el Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020, así como en el Regional East Strategy Paper (2014-2020) y el Multiannual Indicative Programme (2014-2017).

Además, la nueva configuración de la AO ha ahondado en la utilización de dos elementos con gran trasfondo jurídico: la firma de Acuerdos de Asociación y Libre Comercio (DCFTA, iniciales para Deep and Comprehensive Free Trade Agreement)⁵⁰ y la liberalización de la política de visados⁵¹. Ambos elementos requieren de una intensa labor en términos de armonización técnica y legislativa con el *acquis comunitario*, lo que a la larga ha provocado la pérdida de interés de los gobiernos más próximos a Rusia ante lo que consideran beneficios insuficientes.

Sin embargo, la nueva configuración debe aún mejorar en ciertos aspectos si quiere ver su eficacia aumentar. Por un lado, debe focalizarse no solo en los gobiernos sino en la sociedad civil pues, como se ha demostrado de forma generalizada⁵², los gobiernos del Este europeo están generalmente desconectados de la sociedad civil y su conducta se limita al mantenimiento del poder. Por otro lado, debe existir una combinación de relaciones bilaterales (como hasta ahora) y regionales. No es posible solucionar ciertos problemas transnacionales si no hay colaboración entre Estados ni una actuación unitaria.

La AO sí ha servido, en cambio, para apoyar las transformaciones legales en estos países y para fomentar la democracia de forma general, si bien no han sido pocas las ocasiones en las que la Unión ha preferido optar por la estabilidad en sus fronteras más que por la configuración de un sistema democrático pleno más allá de las mismas⁵³.

En definitiva, estos dos capítulos han servido para remarcar el carácter horizontal de la Acción Exterior, así como la naturaleza del poder comunitario (civil, normativo, ético, económico...). Ha permitido, en la práctica, un conocimiento algo más profundo de la PEV y de su *partenariado* oriental, posibilitando ahora focalizar la atención en el concreto caso ucraniano, el más importante de los países de la AO.

⁵⁰ CADIER, D., “Eastern Partnership vs Eurasian Union? The EU-Russia Competition in the Shared Neighbourhood and the Ukraine Crisis”, *Global Policy Volume 5, Supplement I*, octubre 2014, pp. 77-78.

⁵¹ Esta última se da a través de la creación de Planes de Acción relativos a la Liberalización de Visados en los que se establecen las condiciones (cambios legales, económicos, políticos...) requeridas para la culminación del proceso. Por ejemplo, la liberalización para Ucrania llegó al determinarse que dichos objetivos habían sido alcanzados en el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 2015 [COM (2015) 905 final] que siguió al Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation [SWD (2015) 705 final].

⁵² INAYEH, A., y FORBRIG, J., “Reviewing the...”, op. cit., pp. 4-7.

⁵³ Véase la liberalización de visados y otras medidas favorables a Ucrania incluso cuando se ha demostrado la existencia de violaciones de DDHH en las provincias del Este del país.

IV.- UNA PERSPECTIVA JURÍDICA DEL CASO UCRANIANO: LA COLABORACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y UCRANIA HASTA 2004

Las declaraciones de altos responsables del gobierno ucraniano durante los últimos 25 años dan muestra de la importancia que, para la clase política del país ha tenido, y tiene, el acercamiento progresivo a la Unión Europea⁵⁴.

Este acercamiento se ha desarrollado de forma desigual desde los años noventa hasta la actualidad, encadenando etapas de encuentros y desencuentros y alcanzando una progresiva institucionalización que culminaría con la elaboración de la PEV.

Dicha institucionalización comenzó con las *Líneas Directrices para el Reconocimiento de los Nuevos Países de Europa del Este* adoptadas el 17 de diciembre de 1991⁵⁵, que marcaban los requisitos mínimos que debían cumplir los nuevos Estados para ser reconocidos por Europa: respeto del Estado de Derecho, democracia y los DDHH, con especial énfasis en los derechos de minorías; el respeto de la inviolabilidad de fronteras y la buena vecindad; y la no proliferación nuclear y la seguridad y estabilidad regional. El 31 de diciembre de 1991 todos los nuevos Estados fueron reconocidos, con la excepción de Tayikistán y Kirguizistán, al no haber cumplido todos los requisitos en el tiempo marcado⁵⁶.

Sin embargo, estas directrices no suponían una utilización del Derecho Europeo como marco regulador, ni siquiera una mención al acervo comunitario. Por el contrario, utilizaba como marco normativo textos de Derecho Internacional Público tales como la Carta de Naciones Unidas o los textos convencionales de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Acta Final de Helsinki y Carta de París)⁵⁷.

Sí aparecían, no obstante, los dos principales elementos que han regido la PEV desde sus orígenes, esto es, la preocupación por la estabilidad regional y la exigencia de respeto por

⁵⁴ GARCÍA ANDRÉS, C., *Las Relaciones entre la Unión Europea y Ucrania (1991-2014)*, Universidad de Valladolid, 2014, p. 5.

⁵⁵ Boletín CE 12-1991. Declaración Común adoptada con ocasión de la reunión ministerial extraordinaria celebrada el 16 de diciembre en Bruselas y publicada el 17 de diciembre en La Haya.

⁵⁶ GSTÖHL, S., y LANNON, E., *The Neighbors of the European Union's Neighbors: Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighborhood Policy*, Ed. Routledge, 2015, p. 198.

⁵⁷ HERRANZ, A., *Relaciones UE-Ucrania 1991-2003...*, op. cit., pp. 2-5.

la democracia y los DDHH. Dos elementos a veces contrapuestos y que han provocado la caída en contradicciones de la PEV en Ucrania.

La primera gran institucionalización de las relaciones con Ucrania llegó con la aparición de un instrumento de financiación de carácter unitario, que englobaba a todos los nuevos Estados vecinos. En 1992, bajo el nombre de TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States)⁵⁸, se configuró un programa de ayudas que empezaba a ahondar ligeramente en la condicionalidad⁵⁹.

La *comunitarización* definitiva del Programa TACIS llegaría entre 1997 y 1998, con sendas Comunicaciones de la Comisión Europea y un Reglamento que le dotó de mayor capacidad financiera y estableció sus objetivos definitivos⁶⁰. Con la instauración de la PEV, el TACIS se convirtió en el ahora conocido como Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)⁶¹.

Entre 1991 y 1999, se concedió asistencia financiera por valor de 4.221 millones de euros, mientras que entre 2000 y 2006 se transfirieron 3.138 millones de euros⁶². De ellos, Ucrania recibió un agregado de 2.413,2 millones, siendo el segundo receptor de ayudas, sólo por detrás de Rusia⁶³.

Ello da buena muestra del papel central que Ucrania tuvo desde el primer momento. De hecho, la importancia y la situación de inestabilidad de un país tan grande y con capacidad nuclear como el Estado ucraniano pronto hizo necesario establecer una serie de acuerdos-marco de relaciones, dentro de la capacidad reconocida a la UE por el tratado de Maastricht para adherirse a los mismos⁶⁴.

⁵⁸ Reglamento (CEE/Euratom) 2157/1991 de 15 de julio de 1991, publicado el 24 de julio de 1991 y Reglamento (CEE) 598/1991 de 5 de marzo de 1991, publicado el 14 de marzo de 1991, DO L 201 de 24 de julio de 1991.

⁵⁹ SMITH, K., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2008, p. 96.

⁶⁰ Comunicación de la Comisión sobre la cooperación transfronteriza en el marco del programa TACIS [COM (1997) 239 final, no publicada en el Diario Oficial] y Reglamento (CE/Euratom) 99/2000 del Consejo de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central, DO L 12 de 18 de enero de 2000.

⁶¹ Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, DO L 310 de 9 de noviembre de 2006.

⁶² BLANC ALTEMIR, A., "El Programa TACIS (1991-2006): balance y sustitución por el nuevo Instrumento de Vecindad y Asociación", *A.E.D.I.*, vol. XXIII, 2007, p. 108.

⁶³ BORZEL T., y LEBANIDZE, B., "European Neighborhood...", op. cit., p. 15.

⁶⁴ En temáticas como el medio ambiente y la cooperación al desarrollo (art. 130); la política comercial y arancelaria (art. 113) ... Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

El primero de ellos sería el Acuerdo de Colaboración y Cooperación con Ucrania. El Parlamento Europeo entendió como objetivo básico del mismo “establecer un diálogo político, en el sentido amplio, centrado en particular en la seguridad y la estabilidad en Europa. Teniendo en cuenta el contexto de inestabilidad [...] busca fortalecer la independencia recién creada y apoyar su soberanía e integridad territorial”⁶⁵.

Este acuerdo tenía una naturaleza jurídica mixta, pues tanto la Unión (en ese momento las Comunidades Europeas) como los Estados miembros eran parte del mismo. Su legitimación en los Tratados aparecía en los antiguos artículos 133 (derechos de aduana y cláusula de la nación más favorecida), 228 (celebración de acuerdos internacionales y 235 (acciones necesarias en el funcionamiento del mercado común para lograr los objetivos de la Comunidad) del TUE de Maastricht, convirtiéndolo en un Acuerdo de cooperación de “cuarta generación”⁶⁶.

Se basaba en una relación no preferencial pero que podría desembocar en el futuro en un acuerdo de libre comercio. También establecía objetivos legales, políticos y económicos e instituciones de cooperación (comités a nivel ministerial, funcional y parlamentario)⁶⁷.

La lógica detrás de este acuerdo es de tipo normativo. La Unión considera que tiene capacidad para transformar a sus vecinos y que este camino además puede ayudar a mejorar la seguridad de sus propios Estados miembros. Siguiendo esta razón, en 1996 se adoptó el Primer Plan de Acción para Ucrania, seguido de la actualización del mecanismo TACIS⁶⁸. Se sentaban así las bases para una cooperación reforzada con Ucrania,

⁶⁵ Informe del Parlamento Europeo (PE 223:296) sobre el Plan de Acción para Ucrania (C 104 06 – APR 98 005) de 4 de febrero de 1998.

⁶⁶ HERRANZ, A., *Relaciones UE-Ucrania...*, op. cit., p. 6

⁶⁷ Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra y Protocolo sobre asistencia mutua entre autoridades administrativas en materia de aduanas DO L 49 de 19 de febrero de 1998.

⁶⁸ Reglamento (Euratom, CE) 1279/96 del Consejo, relativo a la concesión de asistencia a los Nuevos Estados Independientes y Mongolia en su esfuerzo de reforma y recuperación económica, de 25 de junio de 1996, DO L 165 de 4 de julio de 1996.

apareciendo acuerdos sectoriales sobre el textil⁶⁹, la educación⁷⁰ o la siderurgia⁷¹, entre otros.

En 1998 se culminó el proceso de ratificación (las negociaciones habían comenzado en 1993) del Acuerdo de Colaboración y Cooperación, entrando en vigor ese mismo año. El retraso se debió al carácter mixto del acuerdo, lo que implicaba que tanto la Rada (Parlamento) ucraniano como el Parlamento Europeo y cada Parlamento nacional de los Estados miembros debían ratificar el mismo. La adhesión de Finlandia, Suecia y Austria en 1995 obligó a incluir protocolos adicionales de aplicación en 1997 y ratificarlos posteriormente, alargando aún más el proceso⁷².

Sin embargo, a pesar de que este acuerdo era bastante similar a los firmados con los países del Este y centro de Europa, no logró convertirse en *motor del cambio* para Ucrania. La escasa condicionalidad desincentivó las reformas y la inexistencia de una perspectiva de adhesión dejaba la posibilidad de establecer un Área de Libre Comercio (ALC) como único elemento motivador⁷³.

Esta ALC tenía como *conditio sine qua non* que la aplicación del Acuerdo fuera completa. Algo que llevó a diferentes monitorizaciones del cumplimiento del Acuerdo por parte del gobierno ucraniano y las autoridades europeas: mientras que los ucranianos consideraban que el Acuerdo estaba plenamente en vigor y que, incluso, el país estaba aproximándose al acervo comunitario desde un punto de vista legal, los europeos consideraban que Ucrania no cumplía la legislación comercial, estableciendo medidas equivalentes a las restricciones a la importación y dificultando el correcto movimiento de bienes⁷⁴. Cinco años después de que el Acuerdo entrara en vigor, la situación comenzó finalmente a cambiar, al establecerse un mecanismo único de supervisión del acuerdo.

⁶⁹ Decisión del Consejo 94/277/CE de 20 de diciembre de 1993, relativa a la aplicación provisional de determinados Acuerdos y Protocolos entre la Comunidad Económica Europea y determinados terceros países sobre el comercio de productos textiles, DO L 123 de 17 de mayo de 1994.

⁷⁰ Programa TEMPUS I y II, Decisión 90/233/ECC del Consejo de 7 de mayo de 1990, por la que se crea un Programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios (TEMPUS), DO L 248 de 29 de agosto de 2000.

⁷¹ Decisión de la Comisión, relativa a la celebración de acuerdos entre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y Ucrania sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos, de 7 de julio de 1997, DO L 210 de 4 de agosto de 1997.

⁷² HERRANZ, A., *Relaciones UE-Ucrania...*, op. cit., pp. 9-10.

⁷³ SHUMYLO, O., "Las relaciones entre la UE y Ucrania: de asociación a integración real", *Anuario Internacional CIDOB 2005*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006, p. 250.

⁷⁴ *Íbid.*, pp. 250-251.

A partir de 1998, se suceden reuniones bilaterales de carácter anual entre la UE y Ucrania, principalmente para establecer nuevas ayudas económicas y determinar el grado de avance de las reformas estructurales previstas. Tras la Tercera Cumbre, en 1999, el Consejo Europeo de ese mismo año, reunido en Helsinki el 10 de diciembre, estableció la Estrategia Común del Consejo Europeo 1999/PESC sobre Ucrania, donde se recogen como prioridades el establecimiento de “una democracia estable, abierta y pluralista, en la que impere el Estado de Derecho” y “el mantenimiento de la estabilidad y seguridad en Europa”, entre otros. Esto es, se mantiene la difícilmente coherente dualidad de objetivos seguridad-democratización.

En la Estrategia se remarca la no posibilidad de adhesión al hablar de “cooperación”, acercamiento de las fronteras exteriores de la Unión (“algunos de los futuros Estados miembros de la UE compartirán fronteras exteriores con Ucrania”). También se felicita a Ucrania por su capacidad para mantenerse alejada de los vaivenes autoritarios que afectaban a otros Estados del entorno. Se establecen instrumentos y medios para alcanzar los objetivos, desde la cooperación y coordinación entre Estados hasta los mecanismos financieros. Por último, se menciona toda una serie de instrumentos específicos para áreas temáticas, desde seguridad nuclear hasta justicia.

La elaboración de la Estrategia se enmarca dentro de la nueva organización de las relaciones de vecindad con el Tratado de Ámsterdam y fue la segunda en ser aprobada, sólo por detrás de Rusia⁷⁵. Sin embargo, el documento es generalmente vago y, en general, se referían a mecanismos de cooperación ya existentes⁷⁶.

La elaboración de estas estrategias se basó en el Tratado de la Unión Europea. Se trata de decisiones unánimes por parte del Consejo Europeo que buscan determinar “los intereses y objetivos estratégicos de la Unión” para guiar la Acción Exterior de la misma (art. 22.1 y 26.1 TUE). Deben definir sus fines principales y el lapso temporal de aplicabilidad, junto con los medios que los Estados deben proporcionar para alcanzar los objetivos (art. 22.2 TUE). La implementación de las decisiones de ejecución corresponde al Consejo cuando afecten a la PESC (art. 26.2 TUE) o deben seguir el resto de procedimientos

⁷⁵ Aprobada durante el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999.

⁷⁶ El propio Javier Solana criticó las medidas por existentes o escasamente formuladas, lo que da una idea de la diferencia de opiniones entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros con respecto a Ucrania a finales del siglo pasado. SÁNCHEZ, V., y ABRIL STOFFELS, R., (Dir.) *Derecho de la Unión Europea*, Editorial Huygens, Barcelona, 2010, p. 172.

aplicables según el Tratado, si no se trata de materia relacionada con la PESC (art. 22.1.3 TUE)⁷⁷.

La elaboración de este documento, de cualquier forma, supuso un avance claro en la configuración de una relación profunda con Ucrania. Pero el cambio de milenio cambió la situación por completo.

A partir de 1999, cuando el presidente Kuchma comenzó su segundo mandato, las autoridades europeas empezaron a hacerse eco de un progresivo retroceso democrático en el país. En el año 2000, una reforma constitucional dotó de poderes al presidente para disolver el Parlamento si los presupuestos no eran aprobados y acabó con la inviolabilidad de los diputados⁷⁸.

A ello se unieron las constantes tensiones con oligarcas del sector de la energía y el asesinato de periodistas⁷⁹ críticos con el régimen. La sustitución del primer ministro Viktor Yushchenko⁸⁰ y un cambio de política, más cercana ahora a Rusia, parecían indicar un cierto alejamiento de la órbita europea.

Sin embargo, el gobierno dio un golpe de timón al anunciar en 2002 una estrategia para convertir a Ucrania en miembro de la Unión Europea en 2011⁸¹. Dicha estrategia incluía la creación de un área de libre comercio dos años después (2004) y una unión aduanera en 2007.

Todo ello es buena muestra del objetivo ucraniano, siempre presente, de la adhesión a la Unión. Con todo, las instituciones europeas no concebían la adhesión como una opción. Aún menos cuando la represión contra la oposición se mantenía y las reformas exigidas no eran adoptadas⁸². El Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 incidió en la necesidad

⁷⁷ MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y...*, op. cit., pp. 585-590.

⁷⁸ ALGORA, M. D. (ed.), *Estudios sobre Europa Oriental*, Universidad de Valencia, 2002. p. 169.

⁷⁹ Asesinatos de periodistas y disidentes que han seguido ocurriendo durante los últimos años, a pesar de los esfuerzos de la Unión Europea para implementar reformas contra la corrupción y el uso patriarcal del Estado.

⁸⁰ Nombrado primer ministro en 1999 y tratado como imagen de la oposición desde su expulsión del gobierno en 2001 tras su enfrentamiento con el presidente. ABRAMS, D., *Modern world leaders: Viktor Yushchenko*, Chelsea House Publishers, Nueva York, 2007, p. 63.

⁸¹ Decreto presidencial ucraniano número 615 de 11 de junio de 1998 recogido en WOLCZUK, K., *Ukraine's Policy towards the European Union: a case of "Declarative Europeanization"*, European University Institute, Florencia, 2003, p. 4.

⁸² En febrero de 2001, por ejemplo, la Unión había expresado su preocupación acerca de las condiciones de trabajo de los medios de comunicación, así como la condena por la muerte del periodista Georghi Gongadze. Anuario internacional CIBOD 2006, *Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales 2005*.

de las reformas y, en ese mismo año, la misma institución redactó y aprobó una estrategia para Ucrania relativa a temas como la Justicia y los asuntos de seguridad nacional⁸³.

El sueño ucraniano acabó en las elecciones de 2004, donde Kuchma (no sin antes haber intentado perpetuarse en el poder mediante una fallida reforma constitucional) dio paso a la competición entre su subordinado Viktor Yanukovich y su ahora enemigo Viktor Yushchenko⁸⁴. Unas elecciones en las que la Unión Europea actuó como observadora y que declaró como no libres, iniciándose la conocida como “Revolución Naranja”⁸⁵.

Durante todo este tiempo se mantuvo una visión crítica desde Bruselas, considerando el sistema ucraniano como autoritario en ciertas fases⁸⁶, pero manteniendo la cordialidad. Se conservaron las cumbres anuales dentro del marco de cooperación, celebrándose un total de cinco entre 2000 y 2004⁸⁷.

Pero, justo antes de las elecciones, el Parlamento Europeo adoptó por primera vez un papel más claro y activo, al emitir una resolución en la que criticaba duramente la injerencia del gobierno en el proceso electoral e instaba a las autoridades ucranianas a poner fin a las violaciones del procedimiento democrático⁸⁸. Tras las elecciones, elaboró otra resolución condenando las violaciones de la ley electoral y reclamando nuevos comicios, siendo un soporte esencial para los opositores al gobierno⁸⁹.

Por primera vez, se recogía en estos textos la Comunicación de la Comisión referente a la nueva PEV, dotando de nuevos enfoques a las instituciones europeas en sus relaciones con Ucrania y el resto de vecinos orientales.

⁸³ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001.

⁸⁴ DYCZOK, M., “Breaking through the information blockade: election and revolution in Ukraine 2004”, *Canadian Slavonic Papers / Revue Canadienne des Slavistes*, Vol. 47, No. 3/4, pp. 241-261.

⁸⁵ Esta revolución pacífica acabó con la decisión de repetir las elecciones, tomada por la Corte Suprema ucraniana, y la consecuente victoria del candidato pro-europeo Yushchenko, iniciando una nueva etapa de proximidad a la Unión. BESTERS-DILGER, J., *Ukraine on its Way to Europe*, Ed. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2009, pp. 12-14.

⁸⁶ SERRA i MASSANSALVADOR, F., *Rusia ante la ampliación de la Unión Europea*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003, p. 86.

⁸⁷ Septiembre de 2000 en París, septiembre de 2001 en Yalta, julio de 2002 en Copenhague, octubre de 2003 en Yalta y julio de 2004 en La Haya.

⁸⁸ Resolución del Parlamento Europeo sobre las elecciones en Ucrania P6 TA (2004) 0046 y también la Resolución del mismo nombre P6 TA (2004) 0074.

⁸⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados de las elecciones en Ucrania P6 TA (2005) 0009.

V.- LAS RELACIONES UCRANIA-UE DESDE EL INICIO DE LA PEV: NUEVOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y “SECURITIZACIÓN”

Con la llegada de la PEV y la relativa estabilización política en Ucrania, las relaciones entre la UE y este país pasaron a ser organizadas de forma constante en torno a Planes de Acción. Estos establecen prioridades de reforma en eficacia administrativas, política y económica. Es una forma, en palabras de Javier Solana, de “alcanzar un grado de cooperación más profundo”⁹⁰.

En 2005 se aprobó el primero de los Planes de Acción bilaterales de la nueva PEV. El ritmo de su puesta en práctica dependía de la medida en que Ucrania consiguiera impulsar sus reformas. Fue establecido a través del denominado Consejo de Cooperación para Ucrania, que había sido reunido por primera vez en Luxemburgo el 9 de junio de 1998⁹¹.

Entre los objetivos del Plan estaban la garantía de la democracia, la libertad de prensa y expresión, la entrada de Ucrania en la Organización Mundial del Comercio (OMS, un pase imprescindible previo a la firma de nuevos acuerdos comerciales) y la progresiva asimilación de la normativa europea, del acervo comunitario⁹².

A partir de este acuerdo, la PEV para Ucrania evolucionó de forma sustancial con la aparición de diferentes instrumentos legales y mecanismos de colaboración jurídico-económicos, siendo los más importantes el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), el Acuerdo de Asociación y la Política de Liberalización de Visados.

A) EL INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD

El IEV ha logrado sustituir al antiguo TACIS, concentrando las ayudas financieras de la Unión en los países parte de la PEV. Tiene su origen en el Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad

⁹⁰ Discurso de Javier Solana, Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, frente a la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo

⁹¹ Siguiendo a la entrada en vigor del Acuerdo de Colaboración y Cooperación, este Consejo supuso un importante hito en la voluntad de establecer un marco de diálogo entre la UE y Ucrania. Comunicado de prensa 9594/98 (Presse 217) C/98/217, Luxemburgo, fechado a 9 de junio de 1998.

⁹² OROZCO TORRES, L.E., *La nueva política europea de vecindad: ¿de la paneuropa a la paraeuropa?*, Universidad de Sevilla, 2006, p. 65 y ss.

y Asociación⁹³. Junto al TACIS, también ha sustituido otros instrumentos de Acción Exterior que habían sido adoptados con anterioridad a la propia política, para hacer frente a la difícil realidad de la PEV. Entre ellos cabe destacar:

- Iniciativa INTERREG, un instrumento financiero en el marco de los Fondos Estructurales de la Unión para apoyar la cooperación transfronteriza entre los EM y los Estados de la PEV⁹⁴.
- Programas PHARE CBC (*cross-border cooperation*): igualmente destinados a la cooperación entre EM y países candidatos a la adhesión o miembros de la PEV⁹⁵.
- Programa MEDA para el Mediterráneo⁹⁶.
- Programa CARDS5 para los Balcanes Orientales, instrumento clave de estabilización y asociación⁹⁷.

Todos ellos formaban parte de los antecedentes del IEV, que habían sido planteados en sendas comunicaciones de la Comisión con el objetivo último de llevar a una acción integrada frente a los Estados vecinos.

El origen se encuentra en la Comunicación de la Comisión “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad”, de 1 de julio de 2003⁹⁸. En ella se establecía un proceso de dos fases para alcanzar un instrumento único. La primera fase consistiría en la introducción de programas de apoyo a la vecindad (los arriba mencionados), mientras que la segunda supondría la estructuración de los mismos en el IEV.

La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 4 de diciembre de 2006, relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad⁹⁹ propuso transformar estos medios para desarrollar la política de forma más satisfactoria. Financieramente, recomendaba la creación de un mecanismo de apoyo a la gobernanza para apoyar financieramente a los Estados sobre la base de los Planes de Acción.

Por último, para asegurar la eficacia del nuevo instrumento, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 4 de diciembre de 2006, sobre el

⁹³ Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea L 310/1.

⁹⁴ Reglamento del Consejo (CE) 1260/1999, de 26 de junio de 1999, DO L 161 de 26 de junio de 1999.

⁹⁵ Reglamento de la Comisión (CE) 2760/98, de 18 de diciembre de 1998, DO L 345 de 19 de diciembre de 1998.

⁹⁶ Reglamento del Consejo (CE) 2698/2000, de 27 de noviembre de 2000, DO L 311 de 12 de diciembre de 2000.

⁹⁷ Reglamento del Consejo 2666/2000, de 5 de diciembre de 2000, DO L 206 de 7 de diciembre de 2000.

⁹⁸ COM (2003) 393 final.

⁹⁹ COM (2006) 726 final.

enfoque general para que los países socios de la PEV puedan participar en agencias y programas comunitarios¹⁰⁰; aseguraba un papel integrado de los nuevos vecinos en la toma de decisiones.

Con la aprobación final del IEV, todo este entramado jurídico quedaba reducido al IEV. No obstante, dentro de él se mantenían, conservando o variando su nombre y funciones, la mayoría de los instrumentos previamente existentes. Así, los programas de cooperación transfronteriza (CBC), se reconfiguraron y entraron en vigor en 2007, introduciendo la novedad de los Programas Conjuntos (*Joint Programmes*). Estos mantuvieron un presupuesto propio y una serie de reglas diferenciadas de las generales del IEV, considerándose de naturaleza singular¹⁰¹.

El IEV y la PEV se han configurado como una combinación de gobernanza dura y blanda por parte de la Unión Europea. Por un lado, sirve como poder duro en tanto que existen procedimientos formales, monitoreo y sanciones asociados a la condicionalidad¹⁰². Pero también es un poder blando en tanto que no obliga a los Estados a cambiar sus políticas, sino que busca “persuadirlos, avergonzarlos o alabarlos” según actúen¹⁰³.

La transformación de los instrumentos también amplió la eficacia de los mismos. Ya no existía una falta de coordinación generalizada, sino que se lograba una aplicación única desde ambos lados de la frontera. Ello no implica que sigan existiendo problemas y contradicciones. Por ejemplo, hasta finales del año 2016, algunos funcionarios de países de la AO se quejaban de la dificultad de acceder a la Unión Europea para el proceso de toma de decisiones. En palabras de un funcionario europeo, “hemos recibido quejas de nuestros colegas diciendo que a menudo no pueden acudir a las reuniones de los proyectos porque no han logrado recibir sus visados a tiempo o porque tardan demasiado tiempo en cruzar las fronteras”¹⁰⁴.

En cualquier caso, el IEV ha supuesto una revolución, afectando sobremanera a Ucrania. Desde que en el año 2000 Ucrania estableciera un Consejo Nacional para la

¹⁰⁰ COM (2006) 724 final – no publicada en el Diario Oficial.

¹⁰¹ KHASSON, V., “Cross-border cooperation over the Eastern EU border: between assistance and partnership under the European Neighborhood and Partnership Instrument”, *East European Policies*, Vol. 29, 2013, pp. 328-343.

¹⁰² *Ibid.*, p. 335.

¹⁰³ KELLEY, Y., “International Actor on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions”, *International Organization*, Vol. 58, 2004, p. 425-457.

¹⁰⁴ DIMITROVOVA, B., “Re-Making of Europe’s borders through the European neighborhood policy”, *Journal of borderlands Studies*, Vol. 23, N° 1, 2008, pp. 53-68.

Aproximación de las Leyes a la Unión Europea¹⁰⁵, ha sido el Estado en el que la Unión se ha focalizado en mayor medida, superando poco a poco a Rusia, hasta convertirse esta en un contrincante más que un socio. Desde ese momento, Rusia ha considerado el fracaso de la PEV como un objetivo prioritario¹⁰⁶. En cierta medida, la caída de esta supone un fortalecimiento de su zona de influencia. De ahí que la Unión haya decidido mantener una apuesta decidida por Ucrania, en términos tanto financieros como políticos.

La Unión ha actuado, en el caso ucraniano, utilizando todos los instrumentos de los que dispone. Así, ha optado por instrumentos de transferencia como el propio IEV o el Instrumento para la Democracia y los DDHH; por instrumentos de transferencia negativa, cuando ha sido necesario sancionar algún comportamiento del gobierno; y por instrumentos declarativos, como declaraciones públicas, comunicaciones, reuniones confidenciales...¹⁰⁷. No obstante, de todos ellos el más importante es, sin duda, el IEV.

La última revisión del IEV se produjo en 2014, siendo esta válida hasta el año 2020, a través del Reglamento (UE) 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad (DO L 77 de 15 de marzo de 2014). Se elimina así la mención a “Asociación” de la denominación del instrumento.

En sus considerandos iniciales, el Reglamento establece el IEV como un “instrumento de política exterior” y recoge el artículo 8 TUE como principal fuente inspiradora del mismo. Continúa con la apuesta diferenciada entre la AO y la UPM y una mención específica a la cooperación transfronteriza. En definitiva, mantiene los principales puntos recogidos en el Reglamento de creación del IEV y lo actualiza. También recoge la utilización de Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) tanto para el apoyo a los socios como a la Federación Rusa.

Establece una armonización de la terminología, al considerar que todos los documentos de ejecución de “programas de cooperación transfronteriza deben denominarse programas operativos conjuntos”. Se recoge también, al hablar de los mismos, una idea

¹⁰⁵ MOLCHANOV, M., “Ukraine and the European Union: a perennial neighbor?”, *Journal of European Integration*, Vol. 26, 2004, pp. 451-473.

¹⁰⁶ WILSON, A., “Russian and European neighborhood policies compared”, *Southern European and Black Sea Studies*, Vol. 9, 2009, pp. 317-331.

¹⁰⁷ KOROSTELEVA, E., “The Eastern dimension of the European neighborhood policy: practices, instruments and social structures”, *East European Politics*, Vol. 29, 2013, pp. 252-272.

general de coordinación entre las actuaciones comunitarias y las de carácter nacional e, incluso, con las políticas rusas de vecindad.

Entre las temáticas a tratar, el Reglamento nombra el cambio climático, la cooperación energética, la igualdad de género, los DDHH, la aproximación de legislaciones... La ejecución de las acciones sigue la lógica comunitaria. Así, la Comisión tiene competencia de ejecución controladas por los Estados¹⁰⁸, se siguen los procedimientos específicos de la PEV¹⁰⁹ y se hace uso del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), de reciente creación¹¹⁰.

Se especifica que el IEV está mejor capacitado para actuar “en los países en los que la aproximación a las reglas y normas de la Unión es uno de los objetivos fundamentales”, esto es, la condicionalidad funciona mejor cuando existe una cierta concreción, cuando se conoce exactamente cuáles son los objetivos, la aproximación legislativa, y existe una voluntad por parte de los gobiernos para llevarla a cabo.

Los artículos 1 y 2 del Reglamento establecen los objetivos generales y específicos del IEV, que se corresponden con los de la PEV en su conjunto y que ya se han especificado con anterioridad en este trabajo.

Los artículos 3 y 4 establecen el marco de actuación, con la importancia que se otorga a la diferenciación, asociación y cofinanciación. Esto es, la ayuda es variada según las características demográficas, políticas y económicas de los países. Además, la condicionalidad es diferente según la temática. Así, los DDHH o las ayudas a la sociedad civil, por ejemplo, no están sujetas a condicionalidad y serán recibidas por los Estados con independencia de los progresos realizados. La asociación se refiere al progresivo acercamiento que los diferentes países pueden alcanzar, llegando, en su momento a acuerdos de asociación económica y comercial. Por último, la cofinanciación se basa en que las ayudas no son exclusivamente europeas, sino que deben ser acompañadas de medios a nivel nacional, tanto del resto de Estados miembros de la Unión, como de los

¹⁰⁸ Reglamento (UE) 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de competencias de ejecución por la Comisión, DO L 55 de 28 de febrero de 2011.

¹⁰⁹ Reglamento (UE) 236/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la acción exterior, DO L 77/29 de 15 de marzo de 2014.

¹¹⁰ Decisión 2010/427/EU del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establecen la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DO L 201 de 3 de agosto de 2010.

Estados receptores de ayudas. Es un funcionamiento similar al de la mayoría de Fondos europeos.

El resto del articulado establece los procedimientos de solicitud, decisión y ejecución de las ayudas. El artículo 15 establece la creación de un comité de seguimiento para la determinación del progreso del IEV. Por último, el artículo 17 establece la dotación financiera para el marco plurianual 2014-2020, que asciende a un total de 15.432.634.000 euros del que un 5% debe dedicarse a cooperación transfronteriza, a los que han de sumarse 1.680.000.000 euros para programas de movilidad en el aprendizaje desde o hacia estos países.

Ucrania ha sido capaz de beneficiarse de buena parte de estas ayudas, pero además ha sido objeto de apoyo financiero extra por parte de la Unión Europea. En 2014-2015, último año con datos completos y auditados, Ucrania recibió un paquete de 365 millones de euros procedentes de la PEV (incluyendo más de 40 destinados directamente por el IEV), a los que se unieron cerca de 139 millones para programas relacionados con la sociedad civil y la construcción del Estado de Derecho y 1.360 millones de euros como parte del Programa macrofinanciero de asistencia, mediante préstamos a bajo interés. Incluyendo estos y otros gastos, las transferencias financieras totales a Ucrania por parte de la Unión a Ucrania ascenderán a más de 11.000 millones de euros en el periodo 2014-2020. La Comisión ha aprobado, a su vez, otros programas de préstamo durante los años 2015 y 2016, que ascienden a cerca de 2.000 millones de euros, por lo que se cree que el montante final será mayor que el previsto¹¹¹.

La condicionalidad se ha configurado no solo a través de los mencionados Planes de Acción, sino mediante encuentros bilaterales en el marco del IEV en los que la Comisión ha establecido Agendas Europeas de Reforma para el país¹¹².

En definitiva, Ucrania ha sabido aprovechar este instrumento desde su fundación. En la actualidad, dada la inestabilidad en el país y la importancia del mismo para la PEV; los recursos financieros destinados a él han aumentado exponencialmente, configurando el

¹¹¹ Todos estos datos pueden consultarse en los Informes de Progreso para Ucrania, tanto del año 2014 como para 2015, disponible en el website de la Comisión Europea. En el caso de 2014: Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighborhood Policy in Ukraine, Progress in 2014 and recommendations for action SWD (2015) 74 final, de 25 de marzo de 2015.

¹¹² Por ejemplo, la reunión del gobierno ucraniano con una delegación de alto nivel de la Comisión en Kiev el 24 de marzo de 2014, donde se fijaron las reformas a llevar acabo a cambio de la asistencia financiera comunitaria. Information note on the work of the Delegation to the EU-Ukraine Cooperation Committee, Agosto de 2014.

IEV como una de las principales fuentes de la asistencia financiera, basada en la condicionalidad.

B) EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-UCRANIA

Esta condicionalidad tiene, como premio final, la posibilidad de adherirse al mercado interior. Es algo que ya se establecía en la Comunicación (2003) 104 final ya mencionada con anterioridad, precursora de la PEV.

Ucrania ya había firmado en 1994 un Acuerdo de Colaboración y Cooperación, que entró en vigor en 1998 y tenía una duración inicial de diez años¹¹³. Sin embargo, dicha duración era ampliable por un año extra de forma ilimitada si no se producía su denuncia por alguna de las partes al menos seis meses antes del periodo de expiración¹¹⁴. Así, el acuerdo se prolongó año tras año.

Este acuerdo había servido de forma bastante eficaz como un instrumento de aproximación de legislaciones, al establecer su artículo 51 que Ucrania haría “todo lo posible para que gradualmente su legislación se vaya haciendo compatible con la de la Comunidad”. Sin embargo, el lanzamiento de la PEV hacía a este acuerdo poco ambicioso, siendo necesaria una nueva visión.

La *Revolución naranja* llevó a que los acontecimientos se precipitaran. Se abrieron negociaciones para la firma de un nuevo acuerdo de asociación en marzo de 2007, que se transformarían en negociaciones para un Acuerdo de Asociación y Libre Comercio (DCFTA) tras la adhesión de Ucrania a la OMC en febrero de 2008¹¹⁵. En mayo de 2013, la Comisión adoptó su propuesta y la remitió al Consejo, dando relativa vía libre a una pronta firma y aplicación del acuerdo.

No obstante, en la antesala de la Cumbre de la PEV de Vilna de 2013, el gobierno ucraniano optó por retirarse de las negociaciones para “asegurar la seguridad nacional de Ucrania y recuperar las relaciones comerciales y económicas con la Federación de

¹¹³ Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra. DO L 49 de 19 de febrero de 1998.

¹¹⁴ Artículo 101 del Acuerdo de Colaboración y Cooperación UE-Ucrania.

¹¹⁵ VAN DER LOO, G, VAN ELSUWEGE, P., y PETROV, R., “The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument”, *LAW Working papers 2014/09*, European University Institute, p.5.

Rusia”¹¹⁶. La situación no había sido prevista por la Unión Europea y, probablemente, tampoco por buena parte de los ciudadanos de la misma Ucrania.

Sin embargo, una serie de manifestaciones y revueltas acabaron por hacer caer al presidente Yanukovich, bajo el nombre de la *Revolución del Maidán*. En este contexto, los Jefes de Estado y de Gobierno anunciaron el 6 de marzo de 2014 que los capítulos políticos del DCFTA serían firmados primero para pasar después a las ventajas económicas y comerciales, asegurando así una cierta suficiencia del nuevo gobierno ucraniano¹¹⁷.

Esta firma diferenciada de los capítulos políticos supone un cambio con respecto a la totalidad de acuerdos de asociación negociados con anterioridad. Así, la base jurídica del mismo se ve desplazada parcialmente desde la asociación tradicional (artículo 217 del TFUE) a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC, artículo 31 y 37 TUE). Según el artículo 217 TFUE, “la Unión podrá celebrar con uno o varios terceros países o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares”. Algo que también recoge el artículo 31 TUE para el caso de las materias reservadas para la PESC.

En ambos casos se requiere de unanimidad de voto en el Consejo (el artículo 218 TFUE así lo establece para los acuerdos de asociación), por lo que el procedimiento no cambia de forma sustancial. Además, aunque en la PESC el papel del Parlamento Europeo queda reducido en bastante medida, el carácter general del acuerdo de asociación impide que se evite el necesario consentimiento del Parlamento para la firma de acuerdos, establecido en el artículo 218.6.a TFUE.

En definitiva, se mantiene el sistema procedimental institucionalizado en Lisboa en el artículo 218 TFUE, pues la carga de la PESC en el marco general del tratado no es suficiente para producir un cambio hacia las más restrictivas posiciones del Título V.

En relación con las bases jurídicas, el 27 de junio de 2014 la Unión decidió aplicar provisionalmente el resto de previsiones del acuerdo acudiendo, sin embargo, a una

¹¹⁶ Decisión del Gabinete de Ministros de Ucrania del 21 de noviembre de 2013, N 905-P, recogida en VAN DER LOO, G, y VAN ELSUWEGE, P., “Competing paths of regional economic integration in the post-soviet space: legal and political dilemmas for Ukraine”, *Review of Central and East European Law*, Vol. 37, 2012, pp. 421-447.

¹¹⁷ Declaración conjunta con motivo del Consejo Europeo sobre Ucrania, en Bruselas a 6 de marzo de 2014.

extraña diferenciación: en lugar de utilizar una única Decisión del Consejo, se decidió optar por una doble aproximación en contra de la opinión de la Comisión¹¹⁸. Una de ellas hacía referencia a las disposiciones relativas al trato de nacionales de terceros países legalmente empleados como trabajadores en el territorio de la otra parte; mientras que la otra hacía referencia a todo lo demás.

La explicación jurídica de esta división tiene que ver con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Reino Unido e Irlanda no forman parte de esta área de políticas de la Unión. Por ello, presionaron para que se aprobara esta Decisión bajo el paraguas del artículo 79.2.b TFUE. Ambos países tienen capacidad para determinar si quieren obligarse por las disposiciones en esta materia o no. Ante la posibilidad de que optaran por bloquear la situación, el Consejo elaboró dos Decisiones diferentes.

Sin embargo, la Comisión y muchos expertos en Derecho Europeo consideraron que el artículo 217 TFUE tenía capacidad suficiente para incluir ambas decisiones y no requerir de la mención al ELSJ, sino simplemente añadir el trato a nacionales como una parte más de la asociación económica¹¹⁹.

De cualquier forma, lo que está claro es que el DCFTA con Ucrania contenía nuevas bases legales y una diferente concepción de la asociación en sí misma. Sin embargo, este acuerdo no encuentra su base en el artículo 8 TUE, algo extraño pues es, en definitiva, el que empodera a la Unión para alcanzar una especial relación con sus vecinos.

La cuestión de por qué no se ha utilizado dicho artículo es bien respondida desde un punto de vista tanto político como jurídico por autores como Petrov y Van Elsuwege¹²⁰. Ellos

¹¹⁸ Decisión 2014/691/UE del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, en lo que respecta a su título III (con excepción de las disposiciones relativas al trato de nacionales de terceros países legalmente empleados como trabajadores en el territorio de la otra Parte) y a sus títulos IV, V, VI y VII, así como a los anexos y protocolos correspondientes, DO L 289 de 3 de octubre de 2014.

Decisión 2014/668/UE del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, en lo que respecta a las disposiciones relativas al trato de nacionales de terceros países legalmente empleados como trabajadores en el territorio de la otra Parte, DO L 278 de 20 de septiembre de 2014.

¹¹⁹ Comunicado de la Comisión declarando su predilección por la propuesta elaborada por sus oficiales incluida dentro del artículo 217 TFUE, por lo que no estaba “de acuerdo con la adición de bases legales, en particular del artículo 79.2.b, con el efecto particular de separar la Decisión”. Secretariado General del Consejo “Relaciones con Ucrania – Declaración Conjunta”, Bruselas, 20 de junio de 2014, Documento interinstitucional 2013/0155.

¹²⁰ PETROV, R., y VAN ELSUWEGE, P., “Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighboring Countries of the European Union?”, *European Law Review*, Vol. 36, 2011, pp. 688-703.

opinan que se debe a la claridad y concisión del procedimiento redactado en el artículo 217 TFUE, que permite a las instituciones saber a qué atenerse. Además, la aplicación del artículo 8 TUE supone un problema desde el punto de vista político en tanto que implica la no aceptación de los Estados sujetos al mismo como futuros miembros de la Unión. Ucrania, sobre todo desde sus últimos acontecimientos políticos, ha virado claramente hacia Bruselas y una futura membresía, posibilidad que el propio Parlamento Europeo reconoció en su Propuesta de Resolución 2015/3032(RSP) sobre la aplicación de los Acuerdos de asociación/Acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo con Georgia, Moldavia y Ucrania:

“De conformidad con el artículo 49 del TUE, Georgia, Moldavia y Ucrania, al igual que cualquier otro Estado europeo, tienen una perspectiva europea y pueden solicitar la adhesión a la Unión Europea siempre que cumplan los principios de la democracia, respeten las libertades fundamentales y los derechos humanos y de las minorías y garanticen el Estado de Derecho”¹²¹.

Aunque este articulado no llegó a ser aprobado en el texto final, da una idea del carácter aún abierto de la discusión sobre el *carácter europeo* y las posibilidades de adhesión de los países de la AO.

El contenido del acuerdo en sí mismo es variado. Se trata de un marco para la modernización de las relaciones comerciales y el desarrollo económico a través de la apertura de los mercados vía una progresiva desaparición de aduanas y cuotas y una extensiva armonización de legislaciones¹²². Cuenta con un total de más de 1200 páginas incluyendo un preámbulo en el que se establecen los objetivos y filosofía del acuerdo; 7 títulos destinados a temáticas variadas; 43 anexos especificando la legislación europea a trasponer y el plazo otorgado para ello; y tres protocolos finales.

El preámbulo recoge los valores compartidos por Ucrania y los Estados miembros, reconociendo el carácter europeo del país y haciendo referencia a las aspiraciones

¹²¹ Considerando 42 de la Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo tras una declaración de la vicepresidenta de la Comisión / Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentada de conformidad con el artículo 123, apartado 2, del Reglamento sobre la aplicación de los Acuerdos de asociación / Acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo con Georgia, Moldavia y Ucrania (2015/3032(RSP))

¹²² Servicio Europeo de Acción Exterior: *EU-Ukraine Association Agreement: “Quick Guide to the Association Agreement”*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/071215_eu-ukraine_association_agreement.pdf, última vez consultado el 5 de julio de 2017.

políticas del mismo (membresía)¹²³. Por último, establece que el progreso en la implementación del acuerdo dependerá del respeto ucraniano por los valores europeos y sus reformas¹²⁴.

El Título I hace referencia a los objetivos y principios generales del acuerdo. Los artículos 2 y 3 establecen el respeto por los principios democráticos, los DDHH, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, junto a la promoción del respeto de los principios de soberanía nacional e inviolabilidad de fronteras; como los principios inspiradores del acuerdo.

El Título II se centra en las reformas políticas, la asociación política y la convergencia en el ámbito de la PESC. Así lo establece el artículo 4. El artículo 5 implementa foros para el desarrollo de este diálogo, incluyendo las “reuniones regulares a nivel de cumbre” que ya se llevaban realizando durante años.

La temática de la PESC está muy presente en todo el acuerdo. El artículo 7 recoge un deseo de “intensificación del diálogo y convergencia gradual” en temas como la prevención de conflictos, la estabilidad regional o la no proliferación de armas de destrucción masiva. Se continua así con la progresiva “*securitización*” de la PEV al convertirla en un instrumento más para el desarrollo de la PESC en el marco oriental¹²⁵.

Junto a la PESC, el artículo 8 es específicamente dedicado a la Corte Penal Internacional, como una llamada a la cooperación entre Ucrania y la Unión Europea para la promoción de la paz y la justicia internacional.

El Título III abarca las reformas necesarias en el ámbito del ELSJ. Cubre principalmente materias relacionadas con el Estado de Derecho y los DDHH (artículos 14 y 15), políticas de inmigración (artículo 16), circulación de ciudadanos y trabajadores (artículos 17 a 19) y cooperación procesal y judicial (artículos 20 a 24). Los avances más importantes en estas materias se centran en el sistema de visados, pues se prevé dar “pasos graduales

¹²³ “La Unión Europea reconoce las aspiraciones europeas de Ucrania y acoge favorablemente su opción europea”. Preámbulo del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, de 29 de mayo de 2014, L 161/3 (en adelante, este acuerdo será citado como AA UE-Ucrania o DCFTA).

¹²⁴ “La asociación política y la integración económica dependerá del avance en la ejecución del presente Acuerdo y [...] en el respeto de los valores compartidos...” Preámbulo del AA UE-Ucrania.

¹²⁵ HOWORTH, J., *Security and Defence Policy in the European Union*, Ed. Palgrave MacMillan, Nueva York, 2014, p. 124.

hacia la consecución en su momento de un régimen exento de visados”¹²⁶, algo que se verá con mayor profundidad en el siguiente subepígrafe de este trabajo.

El Título IV, parte central del acuerdo, se centra en el “comercio y cuestiones relacionadas con el comercio”. A lo largo de 312 artículos, se establecen las bases para una progresiva integración económica de Ucrania en el mercado único, a condición de la adopción del *acquis* comunitario en áreas tan variadas como la prestación de servicios, el intercambio de bienes o el Derecho de competencia y propiedad intelectual.

El objetivo último es lograr un nuevo clima de relaciones económicas y abrir nuevas oportunidades de inversión y comercio. Según los últimos datos de la Comisión Europea, la progresiva reducción de aranceles logrará ahorrar a los operadores a ambos lados de la frontera una suma cercana a los 750 millones de euros anuales¹²⁷.

El Título V se refiere a la “cooperación económica y sectorial”. Recoge 28 capítulos diferenciados en relación con temáticas diversas, desde medioambiente hasta el más importante de todos por su carácter estratégico para la Unión, la energía. Todo el Título se basa en la progresiva aproximación de la legislación ucraniana a la europea, tanto en lo referente a normas como a estándares técnicos.

El Título VI recoge las principales ideas sobre “cooperación financiera, incluidas disposiciones de lucha contra el fraude”. Se remite a los datos e instrumentos mencionados a lo largo de este trabajo, reafirmando las áreas de asistencia prioritaria y exigiendo una continua lucha contra la corrupción y cualquier otra actividad ilegal en su territorio.

El Título VII, por último, actúa como cierre del sistema. Recoge las “disposiciones institucionales, generales y finales”. Se recogen aquí menciones a las cumbres bilaterales, al Consejo de Asociación, a relaciones con el Parlamento Europeo... Se establecen fechas límite para la transposición de legislación específica y se habla de aproximación dinámica de legislaciones, puesto que el Derecho comunitario está en constantes cambio y así debe entenderlo el gobierno ucraniano¹²⁸. Se establecen procedimientos de seguimiento y resolución de disputas y se fija el carácter ilimitado de la duración del acuerdo¹²⁹.

¹²⁶ Artículo 19 del AA UE-Ucrania.

¹²⁷ Comunicado de prensa conjunto tras la aprobación del Programa de Asociación actualizado por el Consejo de Asociación UE-Ucrania, de 16 de marzo de 2015.

¹²⁸ Artículo 474 del AA UE-Ucrania.

¹²⁹ Artículo 481 del AA UE-ucrania.

Sin duda, este acuerdo es de una relevancia máxima para Ucrania y para la Unión Europea. El 35% del comercio exterior ucraniano tiene como destino la Unión Europea, superando al otrora principal destino, Rusia¹³⁰. Además, Ucrania depende enormemente de la inversión extranjera para la renovación de su industria pesada y ligera, a menudo estancada en la productividad de finales de la Unión Soviética¹³¹. La competencia y apertura hará las compañías ucranianas más competitivas y el bajo precio de algunos de sus productos impulsará el mercado laboral y el Producto Interior Bruto¹³².

Por parte europea, el acuerdo es una oportunidad para pavimentar la PEV y lograr la estabilidad en el este de Europa. Se veía también como una forma de apoyar al nuevo gobierno ucraniano¹³³¹³⁴. Sin embargo, la aparente visión positiva comunitaria no fue compartida por la totalidad de sus miembros.

En primer lugar, dada la oposición frontal de Rusia y las amenazas con cortar el suministro de gas con Europa a través de Ucrania, se hizo necesaria una negociación tripartita. Así, el 11 de julio de 2014 se decidió que la aplicación provisional del acuerdo se retrasara hasta el 31 de diciembre de 2015¹³⁵.

Y, además, el proceso de ratificación del acuerdo se hizo largo y costoso, lleno de dificultades. El mayor problema llegó con el referéndum consultivo del 6 de abril de 2016 en los Países Bajos¹³⁶. En el mismo, un 61% de los ciudadanos que acudieron a las urnas votaron en contra de la ratificación, produciendo una crisis en el proceso de negociación. Sin embargo, el gobierno de los Países Bajos optó por su ratificación definitiva el 30 de

¹³⁰ DULEVA, A., BENC, V., y BILCIK, V., *Policy imPact of the eastern PartnershiP on Ukraine trade, energy, and visa dialogue*, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, Bratislava, 2014, p. 16.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 29-30.

¹³² LARRAÍN, F., *Macroeconomía en la economía global*, Universidad de Harvard, 2012, p. 680.

¹³³ “El acuerdo muestra el firme apoyo de la UE hacia el curso que la gente de Ucrania ha perseguido con valentía”. Herman Van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo. Statement by the President of the European Council Herman Van Rompuy at the occasion of the signing ceremony of the political provisions of the Association Agreement between the European Union and Ukraine, Bruselas, 21 de marzo de 2014, EUCO 68/14.

¹³⁴ “Este acuerdo es una manera de asegurar al gobierno y a la gente ucraniana un apoyo más amplio”. Comunicado de Prensa de la Canciller Angela Merkel tras el Consejo Europeo sobre Ucrania, 21 de marzo de 2014. Accesible vía <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2014/03/2014-03-21-ukraine-eu.html>, última vez consultado el 5 de julio de 2017.

¹³⁵ Declaración ministerial conjunta sobre la implementación del DCFTA/AA UE-Ucrania, de 12 de septiembre de 2014, por el ministro de relaciones exteriores de Ucrania, Pavlo Klimkin, el ministro de asuntos exteriores de Rusia, Alekséi Ulyukáyev, y el comisario europeo de comercio, Karel De Grucht.

¹³⁶ Organizado bajo la Ley de Referéndums consultivos de 22 de julio de 2015, supuso la derrotada de la opción defendida por el partido gubernamental.

mayo de 2017, dando vía libre a la aplicación definitiva del acuerdo, al ser el último Estado miembro en confirmar su apoyo¹³⁷.

Así, después de un largo proceso de discusión, redacción y ratificación, el acuerdo de asociación tendrá plena vigencia en las relaciones comerciales entre Ucrania y la Unión Europea, convirtiéndose, sin ningún género de dudas, en el más importante de los instrumentos de PEV aplicados hasta ahora en el país.

C) LA LIBERALIZACIÓN DE VISADOS

El tercer gran instrumento de condicionalidad utilizado dentro de la PEV con Ucrania es la política de liberalización de visados. Ya desde enero de 2008 existían varios acuerdos para la facilitación de visados y readmisión, pero 2010 marca el momento clave en el que la Unión lanzó definitivamente su diálogo sobre la liberalización de visados con Ucrania (junto a Moldavia y Georgia)¹³⁸.

El 22 de noviembre de ese año se publicó el Plan de Acción para la Liberalización de Visados que incluyó dos fases de desarrollo y cuatro bloques de reformas. Las dos fases eran: por un lado, los puntos preliminares relativos al marco político-legal (legislación y planeamiento) y, por otro lado, los puntos más específicos (implementación efectiva y sostenible de las medidas relevantes). Los cuatro bloques, por su parte, eran la seguridad documental, incluyendo medidas biométricas; la inmigración irregular, incluyendo readmisiones; el orden público y seguridad; y las relaciones exteriores y los derechos fundamentales¹³⁹.

Para asegurar el cumplimiento del Plan de Acción, la Comisión estableció un seguimiento anual a través de informes al Parlamento Europeo y al Consejo en relación a su implementación. Hasta el año 2015, un total de seis informes fueron elaborados,

¹³⁷ RACHIDI, I., *Holanda ratifica por fin el tratado de asociación entre la UE y Ucrania*, Diario El Mundo, 30 de mayo de 2017, <http://www.elmundo.es/internacional/2017/05/30/592d787746163fd44e8b45c0.html>, última vez consultado el 5 de julio de 2017.

¹³⁸ El diálogo en sí mismo comenzó el 29 de octubre de 2008, cuando se abrieron negociaciones oficialmente. Sin embargo, el 22 de noviembre de 2010 es una fecha más importante, al ser el día en que se aprobó el Plan de Acción para la Liberalización de Visados (VLAP por sus siglas en inglés), aprobado por el Consejo el 10 de noviembre de 2010 y respaldado por los líderes de los Estados miembros en la Cumbre UE-Ucrania de 22 de noviembre de 2010.

¹³⁹ Así se especifica en el Joint Staff Working Paper SEC (2011) 1076 final “First Progress Report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation”, de 16 de septiembre de 2011, no publicado en el Diario Oficial.

especificando aquellos aspectos en los que Ucrania había logrado mayores avances y aquellos en los que una mayor concreción era necesaria.

Así, en el Primer Informe de Progreso sobre la implementación del Plan de Acción para la Liberalización de Visados (VLAP), se recogían con optimismo las reformas por parte del gobierno ucraniano, aun cuando se observaba que, en muchos casos, la legislación aún no había sido definitivamente aprobada. Consideraba que los trabajos de Ucrania mostraban que “el VLAP es una importante herramienta para avanzar en las reformas en temas de justicia e interior, e incluso más allá”. Establecía también una “misión de evaluación” o seguimiento para otoño de 2011, compuesta por oficiales de la Comisión y el SEAE, así como expertos nacionales¹⁴⁰.

El Segundo VLAP mantuvo la misma aproximación, sin grandes novedades. En 2013, antes de la publicación del Tercer VLAP, se procedió a la reforma del Acuerdo entre la Unión Europea y Ucrania en materia de facilitación de visados¹⁴¹. Ello se debió a la entrada en vigor de nueva legislación relativa a la política de visados, lo que hizo necesaria una modificación de todos los acuerdos relativos a dicho asunto¹⁴². Se aprovechó el momento para reducir aún más los requisitos de visados para determinados sectores, como los conductores de transporte internacional de mercancías, periodistas, parientes cercanos o estudiantes de intercambio (artículo 4). Se redujeron también de manera considerable los plazos y el coste de la expedición del visado.

El Tercer VLAP, publicado en noviembre de 2013¹⁴³, recogía que el “marco básico legislativo (*Primary Law*) está ampliamente aplicado [...]”. La Comisión considera que Ucrania ampliamente cumple con los puntos recogidos en el primer bloque de actuación”. Por tanto, la Comisión daba por cerrado el bloque de Seguridad documental. También consideraba muy avanzado el segundo bloque relativo a inmigración irregular, al considerar la normativa europea “ampliamente transpuesta”. En cambio, aún consideraba

¹⁴⁰ Joint Staff Working Paper SEC (2011) 1076 final “First Progress Report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation”, de 16 de septiembre de 2011, no publicado en el Diario Oficial, pp. 15-17.

¹⁴¹ Acuerdo entre la Unión Europea y Ucrania por el que se modifica el Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados, de 20 de junio de 2013, L 168/11.

¹⁴² Reglamento (CE) 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código Comunitario sobre Visados, y que prevé, en particular, la obligación de motivar la denegación de visado y el derecho de los solicitantes a recurrir en caso de denegación, DO L 243/10.

¹⁴³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo COM (2013) 809 final, de 15 de noviembre de 2013, relativo al Tercer Informe de Progreso sobre la implementación del Plan de Acción para la Liberalización de Visados, no publicado en el Diario Oficial.

insuficientes las actuaciones llevadas a cabo en materia de orden público y seguridad (especialmente en lucha contra la corrupción) y en derechos fundamentales y relaciones exteriores (explícitamente en la protección a la minoría rusa).

Sin embargo, las bases de desarrollo estaban ya asentadas y, poco a poco, Ucrania iba cumpliendo con los requisitos establecidos por la Unión. En el Cuarto VLAP, publicado el 27 de mayo de 2014¹⁴⁴, la Comisión estimó que “Ucrania ha cumplido con los puntos recogidos en la primera fase del Plan de Acción de liberalización de visados y que el estudio del cumplimiento de los puntos de la segunda fase puede comenzar”. En parte, esta decisión se entiende como un apoyo decidido al nuevo gobierno recién surgido de la Revolución del *Maidán*. De hecho, a lo largo de todo el documento existe un cierto compromiso por parte de la Comisión para otorgar cuantos “recursos financieros y humanos” sean necesarios.

El Quinto VLAP, fechado a 8 de mayo de 2015¹⁴⁵, supuso un salto cualitativo. La Comisión consideró que, dado el carácter extraordinario de las circunstancias en el país, el progreso realizado por Ucrania había sido digno de consideración y que se había alcanzado un “loable marco legislativo y un compromiso para las reformas institucionales”. Como consecuencia, propuso una reducción del plazo hasta el siguiente Informe, solicitando ciertas reformas finales y, en especial, campañas de información sobre los derechos y obligaciones derivados de la eliminación del requisito del visado.

Y, así, el 18 de diciembre de 2015 fue publicado el Sexto, y último, VLAP¹⁴⁶. En él, la Comisión “considera que Ucrania cumple con todos los puntos respecto de los cuatro bloques de la segunda fase del VLAP” y que la “Comisión presentará, a principios de 2016, una propuesta legislativa para enmendar el Reglamento (UE) 539/2001”. Esto es, para modificar la legislación relativa a la exigencia de visado para nacionales ucranianos.

El Comisario para Asuntos de Inmigración, Interior y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos, confirmó la idea el mismo 18 de diciembre de 2015, cuando dijo sentirse

¹⁴⁴ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo COM (2014) 336 final, de 27 de mayo de 2014, relativo al Cuarto Informe de Progreso sobre la implementación del Plan de Acción para la Liberalización de Visados, no publicado en el Diario Oficial.

¹⁴⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo COM (2015) 200 final, de 8 de mayo de 2015, relativo al Quinto Informe de Progreso sobre la implementación del Plan de Acción para la Liberalización de Visados, no publicado en el Diario Oficial.

¹⁴⁶ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo COM (2015) 905 final, de 18 de diciembre de 2015, relativo al Sexto Informe de Progreso sobre la implementación del Plan de Acción para la Liberalización de Visados, no publicado en el Diario Oficial.

“muy satisfecho de que los ciudadanos ucranianos con un pasaporte biométrico puedan pronto ser capaces de viajar al Área Schengen durante cortos periodos sin la necesidad de visado. Felicito a los líderes ucranianos por el progreso realizado para completar un proceso de reformas que traerá importantes beneficios a los ucranianos en el futuro”¹⁴⁷.

El 20 de abril de 2016, La Comisión presentó su Propuesta de Reglamento para la sustitución del mencionado Reglamento (UE) 539/2001¹⁴⁸. Siguiendo el procedimiento de codecisión, o procedimiento legislativo ordinario, el texto pasó entonces al Parlamento Europeo, que lo aprobó con enmiendas el 5 de abril de 2017¹⁴⁹; y al Consejo, que hizo lo propio el 11 de mayo de 2017¹⁵⁰. El 17 de mayo de 2017 el presidente del Parlamento Europeo y el presidente del Consejo firmaron el texto, que sería publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea y entraría en vigor veinte días después.

En la práctica, esta reforma legislativa es muy simple. Tan solo elimina Ucrania del Anexo I del reglamento, donde se encuentran los Estados que requieren de visado; y lo añade al anexo II, donde se encuentran aquellos Estados cuyos nacionales no están sujetos a exigencia de visado para viajes de corta duración a la Unión Europea.

Sin embargo, el propio reglamento establece que esta decisión solo se aplica “los titulares de pasaportes biométricos expedidos por Ucrania de conformidad con las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)”. También puede verse afectado por el mecanismo de suspensión de la liberalización de visados con terceros países en caso de que se presenten graves problemas de migración o seguridad con Ucrania¹⁵¹.

¹⁴⁷ Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 18 de diciembre de 2015, en relación con el Informe de progreso de la Comisión: Ucrania cumple los criterios para la liberalización de visado. IP/15/6367.

¹⁴⁸ Propuesta, COM (2016) 236 final, de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo que modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

¹⁴⁹ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 6 de abril de 2017, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo que modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (Ucrania) TA/2017/129/P8 - 2016/0125 (PLO).

¹⁵⁰ Resultado de la votación en el Consejo del Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo que modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (Ucrania), ST 9443 2017 INT – 2016/0125 (PLO)

¹⁵¹ Reglamento (UE) 1289/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, DO L 347 de 20 de diciembre de 2013.

Esta reforma aumentará la libertad de movimientos de millones de ucranianos y de europeos, facilitará las relaciones comerciales, culturales y sociales entre la Unión y Ucrania y ha actuado como un modelo de condicionalidad positiva dentro de la PEV y la AO.

Junto al Acuerdo de Asociación y los Instrumentos de ayuda financiera, el régimen de liberalización de visados supone uno de los elementos más importantes dentro de las políticas que han sido aplicadas a Ucrania en el seno de la PEV. Con sus defectos y cualidades, todos ellos han contribuido a modificar el sistema político y legislativo ucraniano.

VI.- EL CONFLICTO EN UCRANIA Y LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA REACCIÓN COMUNITARIA

La Revolución del *Maidán* supuso, en cierta medida, la aproximación final de Ucrania hacia la Unión Europea. Pero también provocó la reacción rusa, primero con la ocupación y anexión de Crimea y, posteriormente, con el apoyo a los rebeldes en el sudeste ucraniano. La presión de la nueva Unión Económica Euroasiática por el Este y la condicionalidad de la Unión Europea por el Oeste, llevaron a una situación de difícil solución¹⁵². Un conflicto en el que se podría determinar si la nueva PEV y la Acción Exterior reconfigurada en Lisboa podía ser útil en la resolución de conflictos.

A principios de 2014 se produjo la radicalización definitiva de la oposición pro-rusa y de los ciudadanos favorables al gobierno central de Kiev. El 3 de marzo de 2014 se produjo la primera gran respuesta comunitaria ante la situación fáctica de guerra en Ucrania. En la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores de ese día, la Unión condenó las acciones de Rusia (tanto la anexión de Crimea como el apoyo a los separatistas). Catherine Ashton consideró que “sin duda se trata de una violación de las obligaciones internacionales de Rusia y sus compromisos”¹⁵³. Los ministros de los Estados miembros decidieron suspender la reunión del G-8 de Sochi (Rusia) y sustituirla por reuniones del G-7, esto es, expulsando de facto a Rusia.

También consideraron necesaria una reunión extraordinaria del Consejo Europeo el 6 de marzo de 2014 para debatir los últimos acontecimientos y tomar nuevas decisiones. Se reafirmó el apoyo a Ucrania y se amenazó a Rusia con posibles consecuencias económicas y políticas.

Esta primera aproximación seguía fundamentalmente los procedimientos de la PESC, con poca participación de la Comisión y predominio del papel estatal a través del Consejo. Así continuaría durante toda la crisis y hasta la actualidad, con el Consejo estableciendo las orientaciones generales y el Consejo Europeo discutiendo las líneas estratégicas, siendo las decisiones ejecutadas por el Alto Representante y los Estados miembros (artículo 26.3 TUE).

¹⁵² RUSSELL, M., “Eurasian Economic Union: The rocky road to integration”, *European Parliamentary research Service*, PE 599.432, abril de 2017.

¹⁵³ Conclusiones del Consejo sobre Ucrania, Reunión del Consejo de Asuntos Exteriores en Bruselas, 3 de marzo de 2014.

El Consejo Europeo del 6 de marzo de 2014 siguió con la tónica general mencionada anteriormente, apoyando al gobierno ucraniano y expresando que cualquier nueva acción por parte de Rusia (incluyendo la anexión de Crimea) tendría “consecuencias adicionales y de amplio alcance para las relaciones, en una amplia serie de ámbitos económicos”¹⁵⁴.

Estas reuniones, así como otras que se produjeron con posterioridad, pueden enmarcarse dentro de las acciones simbólicas, una de las líneas de actuación que la Unión ha seguido durante estos años de conflicto en Ucrania. Junto a ella han aparecido acciones de mediación, aun a pesar de las demandas de varios Estados del Este de una implicación decisiva a favor de Ucrania¹⁵⁵; y sanciones políticas y económicas¹⁵⁶.

Las primeras sanciones fueron adoptadas por el Consejo el 17 de marzo de 2014, tras la anexión de Crimea¹⁵⁷. Se centraron en 21 funcionarios del gobierno ruso y de las autoridades pro-rusas en Crimea y han sido ampliadas y mantenidas en varias ocasiones.

Entre marzo y julio, el Consejo Europeo y el Consejo, en sucesivas reuniones, ampliaron el alcance de las sanciones a diferentes organismos y oficiales rusos. El 31 de julio de 2014 entró en vigor un nuevo Reglamento que extendía las medidas a compañías privadas que habían colaborado con las autoridades secesionistas en Crimea y las provincias del Sudeste¹⁵⁸. Pero, además, se alcanzó un nuevo nivel. Se prohibía la venta, suministro, transporte o exportación a Rusia de determinados productos susceptibles de ser utilizados contra las tropas del gobierno ucraniano en el conflicto.

Los artículos 2, 3 y 4 establecían qué productos no podían ser vendidos y cuáles requerían de autorización explícita. Además, los anexos II y III establecían una lista clara de mercancías y empresas sujetos a restricciones o sanciones.

En septiembre de 2014 se firmaron una serie de acuerdos en Minsk por los que se alcanzaba un alto el fuego que no fue respetado en todo momento, pero contribuyó a

¹⁵⁴ Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno sobre Ucrania tras el Consejo Europeo, Bruselas, 6 de marzo de 2014.

¹⁵⁵ NORMANN, C., *The Influence of EU Member States in European Neighborhood Policy: A Comparative Analysis of Germany, France and Poland*, Nomos, 2015, p. 46.

¹⁵⁶ OCHMAN, M., *La crisis de ucrania: un desafío a la política exterior europea*, Colegio de México, 2015, pp. 59-60.

¹⁵⁷ Reglamento (UE) No 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, DO L 78 de 17 de marzo de 2014.

¹⁵⁸ Reglamento (UE) 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, DO L 229 de 31 de julio de 2014.

calmar la tensa situación existente. Dicho acuerdo apenas contó con la participación de la Unión Europea, sino que fue negociado principalmente por sus Estados miembros (Francia y Alemania), Rusia, Ucrania y Estados Unidos¹⁵⁹. De nuevo la Unión Europea quedó al margen frente al planteamiento bilateral elegido por los Estados. De hecho, el marco que se utilizó para la firma del acuerdo fue la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), algo por otra parte entendible en tanto que todas las partes en conflicto son a su vez miembros de dicha organización internacional.

La Unión Europea continuó con su política de sanciones durante el resto del año 2014 y, en el marco de una reunión del Consejo Europeo de febrero de 2015, se pronunció favorablemente en relación con los protocolos de Minsk firmados previamente (el último el mismo 12 de febrero). El liderazgo, no obstante, seguía en manos de los Estados miembros, como se puede derivar de las declaraciones del presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk: “Agradecemos a la canciller Merkel y al presidente Hollande sus esfuerzos indispensables para alcanzar la paz en Ucrania. Ambos han presentado los resultados de las conversaciones de Minsk”¹⁶⁰.

Durante todo el año 2015, la Unión prorrogó las sanciones que había ido aprobando previamente. Lo mismo ocurrió en 2016, ampliándolas a un total de 150 personas y 37 entidades diferentes.

En definitiva, los Estados miembros no han logrado alcanzar una perspectiva unitaria más allá de las sanciones económicas y la continuación de las negociaciones con el gobierno ucraniano. Sin embargo, es imprescindible que se produzca un progresivo entendimiento que permita a las autoridades ucranianas alcanzar un mejor rendimiento democrático. La supervivencia misma de Ucrania como Estado democrático de Derecho se basa, en cierta medida, en la ayuda que la Unión Europea presta, tanto en medios técnicos como económicos¹⁶¹. Sin los Acuerdos de Asociación y los Planes de Acción, es difícil explicar la progresiva modernización institucional de la que está haciendo gala Ucrania desde los años noventa y, sobre todo, desde 2004.

¹⁵⁹ MACHO CARRO, A., “El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea ante la crisis de Ucrania”, *Derecho y Cambio Social*, julio de 2015, p. 7.

¹⁶⁰ Declaración a la prensa del presidente Donald Tusk tras la reunión informal de jefes de Estado o de Gobierno, 57/15, 12 de febrero de 2015.

¹⁶¹ MAKSAK, H., “A Focus on Ukraine”, en *Eastern Partnership Revised*, The Stefan Batory Foundation, Varsovia, 2016, pp. 99-100.

De cualquier forma, en los últimos años se está optando, con frecuencia, por utilizar la PESC como centro de la acción en Ucrania, en tanto que se trata de un problema de seguridad desde la invasión de Crimea por Rusia y el alzamiento de las regiones rebeldes. La PEV ha sido dejada a un lado desde el punto de vista político, si bien sus instrumentos económicos y financieros siguen siendo el medio principal utilizado por la Unión para alcanzar los objetivos de reforma y continuar trabajando en el marco de la condicionalidad política.

VII.- CONCLUSIÓN: ¿UNA UCRANIA MÁS UNIDA A EUROPA O UNA UCRANIA EN LA UNIÓN EUROPEA?

La PEV se ha configurado como una parte integral de la Acción Exterior de la Unión. Se ha optado por un enfoque integral a la hora de establecer relaciones con los Estados vecinos, permitiendo una cooperación más profunda y una creciente aproximación de legislaciones nacionales hacia el marco comunitario.

Sin embargo, la PEV ha tenido resultados regionalmente desiguales. La Unión por el Mediterráneo no ha logrado alcanzar un desarrollo similar al de la Asociación Oriental e, incluso dentro de esta, las diferencias entre Estados han variado según sus intereses en respetar la condicionalidad marcada y acercarse a la Unión.

El caso ucraniano es quizás el más relevante a la hora de explicar el relativo éxito de la PEV. Por un lado, se ha conseguido un acercamiento progresivo entre sistemas normativos y económicos, fruto del deseo ucraniano de formar parte del *club comunitario* en un futuro a medio plazo; por otro lado, las tensiones internas derivadas de la inestabilidad política y el difícil cumplimiento de los objetivos exigidos por la Unión han llevado a periodos de distanciamiento y retroceso democrático.

La Unión, no obstante, ha logrado establecer instrumentos legales capaces de modificar la estructura y funcionamiento de los gobiernos. La aparición del Instrumento de Asociación y la utilización de la política comercial y de visados como elementos de condicionalidad han colaborado para dotar de mayores estímulos a las necesarias reformas de los gobiernos del Este y, en especial, Ucrania.

Los últimos años, de cualquier manera, han visto como la PEV ha perdido cierto protagonismo en beneficio de la PESC, debido principalmente a los conflictos militares en suelo ucraniano. La PEV ha continuado siendo parte integral de la solución a los problemas económicos y políticos ucranianos, pero las discusiones a más alto nivel se han producido utilizando los instrumentos de la PESC, con un predominio de los gobiernos nacionales y menor papel de la Comisión y el Parlamento Europeo.

En el futuro se abren diferentes posibilidades:

- Ucrania puede mantenerse como parte integrante de la PEV, pero los máximos beneficios a los que podía acceder (acuerdo de asociación, liberalización de visados) ya han sido alcanzados. Se hacen necesarios nuevos fines, como avances

en la libre circulación de personas o una progresiva integración en las políticas de seguridad y defensa de la Unión.

- Ucrania puede optar por solicitar el estatus de Estado candidato, contraviniendo la idea de que los países de la PEV no pueden aspirar a ser miembros. Seguiría así con la idea expresada por parte del Parlamento Europeo, como ya se comentó a lo largo del Trabajo, de que el objetivo último para la Unión es asegurar el carácter europeo de Ucrania mediante la adhesión. Sin embargo, es poco probable que los Estados Miembros lleguen a un acuerdo positivo en este sentido y que se pueda producir un avance en este sentido a corto plazo.
- Por último, podría producirse una involución y un acercamiento ucraniano a Rusia. Aunque es muy improbable que algo así se dé en el actual contexto de guerra y sentimiento antirruso existente, no debe olvidarse que Ucrania es un país extremadamente polarizado y en el que la población de origen ruso es mayoría en varias regiones, con un peso creciente en la toma de decisiones.

La Cumbre UE-Ucrania del 12 y 13 de julio de 2017 puede ser un punto de partida, en tanto que las negociaciones tendrán en cuenta el proceso de reformas realizado y se discutirá la situación política y económica del país.

El futuro es, en definitiva, una incógnita. Pronto se hará necesaria una nueva revisión de la PEV en la que deberá tenerse en cuenta la realidad ucraniana y sus aspiraciones, con el fin de alcanzar nuevas cotas de cooperación y, quizás, integración.

VIII.- ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ALC: Área de Libre Comercio

AO: Asociación Oriental

CBC: Cooperación Transfronteriza (Cross-border Cooperation)

CE: Comunidad Europea

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

CPE: Cooperación Política Europea

DCFTA: Acuerdo de Asociación y Libre Comercio (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement)

DDHH: Derechos Humanos

ELSJ: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

IEV: Instrumento Europeo de Vecindad (y Asociación)

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OMC: Organización Mundial del Comercio

OMS: Organización Mundial de la Salud

PCC: Política Comercial Común

PCD: Política de Cooperación para el Desarrollo

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

PEV: Política Europea de Vecindad

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SIGMA: Programa de Apoyo para la Reforma de la Gobernanza y Gestión (Support for Improvement in Governance and Management)

TACIS: Asistencia Técnica para la Comunidad de Estados Independientes (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States)

TUE: Tratado de la Unión Europea

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UPM/UpM: Unión por el Mediterráneo

IX.- BIBLIOGRAFÍA

A) REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMS, D., *Modern world leaders: Viktor Yushchenko*, Chelsea House Publishers, Nueva York, 2007.

ALGORA, M. D. (ed.), *Estudios sobre Europa Oriental*, Universidad de Valencia, 2002.

BARTCZAK, K., "La Política Europea de Vecindad" en *Fichas Técnicas sobre la Unión Europea*, Parlamento Europeo, marzo 2017.

BAS VILIZZIO, M., "Política Europea de Vecindad y respeto a los Derechos Humanos: ¿Realidad o Utopía?", *XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo*, 15-17 de septiembre de 2014.

BESTERS-DILGER, J., *Ukraine on its Way to Europe*, Ed. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2009.

BLANC ALTEMIR, A., "El Programa TACIS (1991-2006): balance y sustitución por el nuevo Instrumento de Vecindad y Asociación", *A.E.D.I.*, vol. XXIII, 2007.

BLANC ALTEMIR, A., *Europa Oriental: en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa*, Universidad de Lleida, 2008.

BORZEL T., y LEBANIDZE, B., "European Neighborhood Policy at the Crossroads. Evaluating the Past to Shape the Future", *MAXCAP Working Paper Series*, n. 12, Julio 2015.

BUNGENBERG, M., "Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon", *European Yearbook of International Law*, 2010.

CADIER, D., "Eastern Partnership vs Eurasian Union? The EU-Russia Competition in the Shared Neighborhood and the Ukraine Crisis", *Global Policy*, Vol. 5, Supplement I, octubre 2014.

DE CASTRO RUANO, J.L., *La Política Euromediterránea: entre la asociación y la nueva vecindad de la Europa ampliada*, Universidad del País Vasco, 2014.

DIMITROVOVA, B., "Re-Making of Europe's borders through the European neighborhood policy", *Journal of borderlands Studies*, Vol. 23, Nº 1, 2008.

DRAGNEVA, R., y WOLCZUK, K., "Eurasian Economic Integration: Implications for the EU Eastern Policy" en *Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics* (mismos autores), Cheltenham, Reino Unido, 2013.

DULEVA, A., BENC, V., y BILCIK, V., *Policy impact of the eastern Partnership on Ukraine trade, energy, and visa dialogue*, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, Bratislava, 2014.

DYCZOK, M., "Breaking through the information blockade: election and revolution in Ukraine 2004", *Canadian Slavonic Papers / Revue Canadienne des Slavistes*, Vol. 47, No. 3/4.

EMERSON, M., "European Neighborhood Policy: Strategy or Placebo", *CEPS Working Documents*, n. 215, noviembre 2004.

FERRERO-TURRIÓN, R., "El Partenariado Oriental de la UE a la deriva", *Comentarios Elcano*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2015.

FLORES JUBERÍAS, C. (ed.), *De la Europa del Este al este de Europa*, Ediciones Universitat de València, 2007.

GARCÍA ANDRÉS, C., *Las Relaciones entre la Unión Europea y Ucrania (1991-2014)*, Universidad de Valladolid, 2014.

GSTÖHL, S., y LANNON, E., *The Neighbors of the European Union's Neighbors: Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighborhood Policy*, Ed. Routledge, 2015.

GUINEA, M., "La Política Europea de Vecindad ante el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil", *Revista UNISCI*, n. 39, octubre 2015.

GUINEA LLORENTE, M., "La Política Europea de vecindad y la Estabilización del Entorno Próximo: el caso de Europa Oriental", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 31, Madrid, septiembre/diciembre 2008.

HERRANZ, A., *Relaciones UE-Ucrania 1991-2003: una política de reacción*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 2003.

HILL, K., (coord.), *The Principles of Public Administration: A framework for ENP Countries*, UE-SIGMA-OCDE, 2017.

HOWORTH, J., *Security and Defence Policy in the European Union*, Ed. Palgrave MacMillan, Nueva York, 2014.

HOWORTH, J., “‘Stability on the Borders’: The Ukraine Crisis and the EU’s Constrained Policy Towards the Eastern Neighborhood”, *JCMS* 2017, Vol. 55, n. 1.

INAYEH, A., y FORBRIG, J., “Reviewing the European Neighborhood Policy: Eastern perspectives”, *Europe Policy Paper* 4/2015, The German Marshall Fund of the United States, Washington DC, 2015.

JANER TORRENS, J.D., "La Nueva Política de Vecindad de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 24, Madrid, mayo-agosto 2006.

KELLEY, Y., “International Actor on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions”, *International Organization*, Vol. 58, 2004.

KHASSON, V., “Cross-border cooperation over the Eastern EU border: between assistance and partnership under the European Neighborhood and Partnership Instrument”, *East European Policies*, Vol. 29, 2013.

KOROSTELEVA, E., “The Eastern dimension of the European neighborhood policy: practices, instruments and social structures”, *East European Politics*, Vol. 29, 2013.

LARRAÍN, F., *Macroeconomía en la economía global*, Universidad de Harvard, 2012.

MACHO CARRO, A., “El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea ante la crisis de Ucrania”, *Derecho y Cambio Social*, julio de 2015.

MAKSAK, H., “A Focus on Ukraine”, en *Eastern Partnership Revised*, The Stefan Batory Foundation, Varsovia, 2016.

MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Octava Edición, Madrid, 2015.

MARTÍN, I., “¿Qué finalidad política para la Política Europea de Vecindad? Sobre los objetivos e instrumentos de la cooperación de la UE con sus países vecinos”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI, Madrid 2013.

MARTIN, I., *Política Europea de Vecindad 2010-2011. El año de la gran prueba*, Informes Academia, 2010.

MOLCHANOV, M., “Ukraine and the European Union: a perennial neighbor?”, *Journal of European Integration*, Vol. 26, 2004.

NAUMESCU, V., y DUNGACIU, D., “The New Eastern Europe and Cold War II”, en *The European Union’s Eastern Neighborhood Today, Politics, Dynamics, Perspectives*, Cambridge, 2015.

NORMANN, C., *The Influence of EU Member States in European Neighborhood Policy: A Comparative Analysis of Germany, France and Poland*, Nomos, 2015.

OROZCO TORRES, L.E., *La nueva política europea de vecindad: ¿de la paneuropa a la paraeuropa?*, Universidad de Sevilla, 2006.

OTJES, S., “Could the Netherlands’ referendum on Ukraine really create a ‘continental crisis’?”, *LSE European Politics and Policy (EUROPP)*, May, 2016.

PETRAKOS, G., TSIAPA, M., y KALLIORAS, D., “Regional inequalities in the European Neighborhood Policy Countries: The effects of growth and integration”, *Environmental and Planning C: Government and Policy*, vol.34, 2016.

PETROV, R., y VAN ELSUWEGE, P., “Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighboring Countries of the European Union?”, *European Law Review*, Vol. 36, 2011.

PRODI, R., *A wider Europe – A proximity Policy as the Key to Stability*. Discurso en la Sixth ECSA-World Conference, que tuvo lugar en Bruselas el 5 y 6 de diciembre de 2002.

RUSSELL, M., “Eurasian Economic Union: The rocky road to integration”, *European Parliamentary Research Service*, PE 599.432, abril de 2017.

SALINAS DE FRÍAS, A., “Una Historia de Amor y Desamor: la Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en *La Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos: impacto institucional sobre la política y ciudadanía europea. Una jornada de expertos*, Asociación Pro Derechos Humanos de España, Madrid, 2011.

SÁNCHEZ, V., y ABRIL STOFFELS, R., (Dir.) *Derecho de la Unión Europea*, Editorial Huygens, Barcelona, 2010.

SERRA i MASSANSALVADOR, F., *Rusia ante la ampliación de la Unión Europea*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003.

SMITH, K., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2008.

STAVRIDIS, S., y IRRERA, D., *The European Parliament and Its International Relations*, Ed. Routledge, London, 2015.

SHUMYLO, O., “Las relaciones entre la UE y Ucrania: de asociación a integración real”, *Anuario Internacional CIDOB 2005*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.

TAYLOR, A., GEDDES, A., y LEES, C., *The European Union and South East Europe: The Dynamic of Europeanization and multilateral governance*, Ed. Routledge, 2013.

VAN DER LOO, G, y VAN ELSUWEGE, P., “Competing paths of regional economic integration in the post-soviet space: legal and political dilemmas for Ukraine”, *Review of Central and East European Law*, Vol. 37, 2012.

VAN DER LOO, G, VAN ELSUWEGE, P., y PETROV, R., “The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument”, *LAW Working papers* 2014/09, European University Institute.

WILSON, A., “Russian and European neighborhood policies compared”, *Southern European and Black Sea Studies*, Vol. 9, 2009.

WHITMAN, R. G. y WOLFF, S., "Much Ado About Nothing? The European Neighborhood Policy in Context" en *The European Neighborhood Policy in Perspective*, Baginostoke, Nueva York, 2010.

WOLCZUK, K., *Ukraine's Policy towards the European Union: a case of "Declarative Europeanization"*, European University Institute, Florencia, 2003.

B) TRATADOS INTERNACIONALES

Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra y Protocolo sobre asistencia mutua entre autoridades administrativas en materia de aduanas, DO L 49 de 19 de febrero de 1998.

Acuerdo entre la Unión Europea y Ucrania por el que se modifica el Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados, DO L 168 de 20 de junio de 2013.

Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, DO L 161 de 29 de mayo de 2014

Tratado de la Unión Europea, versión consolidada, DO L 326 de 26 de octubre de 2012.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada, DO L 326 de 26 de octubre de 2012.

C) ACTOS DE DERECHO COMUNITARIO DERIVADO

Reglamento (CEE) nº 598/91 del Consejo, de 5 de marzo de 1991, relativo a una acción de urgencia para el suministro de productos agrícolas destinados a la población de la Unión Soviética, DO L 67 de 14 de marzo de 1991.

Reglamento (CEE, EURATOM) 2157/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991 relativo a la concesión de una asistencia técnica a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en el esfuerzo de saneamiento y recuperación de su economía, DO L 201 de 24 de julio de 1991.

Reglamento (Euratom, CE) 1279/96 del Consejo de 25 de junio de 1996 relativo a la concesión de asistencia a los Nuevos Estados Independientes y Mongolia en su esfuerzo de reforma y recuperación económicas, DO L 165 de 4 de julio de 1996.

Reglamento (CE) 2760/98 de la Comisión de 18 de diciembre de 1998 relativo a la ejecución de un programa de cooperación transfronteriza en el marco del programa Phare, DO L 345 de 19 de diciembre de 1998.

Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, DO L 161 de 26 de junio de 1999.

Reglamento (CE/Euratom) 99/2000 del Consejo de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central, DO L 12 de 18 de enero de 2000.

Reglamento del Consejo (CE) 2698/2000, de 27 de noviembre de 2000, que modifica el Reglamento (CE) 1488/96 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y

técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea, DO L 311 de 12 de diciembre de 2000.

Reglamento del Consejo 2666/2000, de 5 de diciembre de 2000 relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1628/96 y se modifican los Reglamentos (CEE) nos 3906/89 y 1360/90 y las Decisiones 97/256/CE y 1999/311/CE, DO L 206 de 7 de diciembre de 2000.

Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, DO L 310 de 9 de noviembre de 2006.

Reglamento (CE) 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código Comunitario sobre Visados, y que prevé, en particular, la obligación de motivar la denegación de visado y el derecho de los solicitantes a recurrir en caso de denegación, DO L 243 de 15 de septiembre de 2009.

Reglamento (UE) 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de competencias de ejecución por la Comisión, DO L 55 de 28 de febrero de 2011.

Reglamento (UE) 1289/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, DO L 347 de 20 de diciembre de 2013.

Reglamento (UE) 232/2014 del Parlamento Europeo y el Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece el Instrumento Europeo de Vecindad, DO L 77 de 15 de marzo de 2014.

Reglamento (UE) 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad, DO L 77 de 15 de marzo de 2014.

Reglamento (UE) 236/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la acción exterior, DO L 77 de 15 de marzo de 2014.

Reglamento (UE) No 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, DO L 78 de 17 de marzo de 2014.

Reglamento (UE) 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 229 de 31 de julio de 2014.

Decisión 90/233/CE del Consejo de 7 de mayo de 1990, por la que se crea un Programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios (TEMPUS), DO C 248 de 29 de agosto de 2000.

Decisión del Consejo 94/277/CE de 20 de diciembre de 1993, relativa a la aplicación provisional de determinados Acuerdos y Protocolos entre la Comunidad Económica Europea y determinados terceros países sobre el comercio de productos textiles, DO L 123 de 17 de mayo de 1994.

Decisión de la Comisión, relativa a la celebración de acuerdos entre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y Ucrania sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos, de 7 de julio de 1997, DO L 210 de 4 de agosto de 1997.

Decisión 2010/427/EU del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establecen la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DO L 201 de 3 de agosto de 2010.

Decisión 2014/668/UE del Consejo de 23 de junio de 2014 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, en lo que respecta a las disposiciones relativas al trato de nacionales de terceros países legalmente empleados como trabajadores en el territorio de la otra Parte, DO L 278 de 20 de septiembre de 2014.

Decisión 2014/691/UE del Consejo de 29 de septiembre de 2014 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Acuerdo de Asociación

entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, en lo que respecta a su título III (con excepción de las disposiciones relativas al trato de nacionales de terceros países legalmente empleados como trabajadores en el territorio de la otra Parte) y a sus títulos IV, V, VI y VII, así como a los anexos y protocolos correspondientes, DO L 289 de 3 de octubre de 2014.

D) OTROS ACTOS COMUNITARIOS

Comunicación de la Comisión sobre la cooperación transfronteriza en el marco del programa TACIS [COM (1997) 239 final, no publicada en el Diario Oficial]

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Una Europa más ampliada. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y el Sur de Europa". COM (2003) final, de 11 de marzo de 2003.

Comunicación de la Comisión "Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad", COM (2003) 393 final, de 1 de julio de 2003.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el enfoque general para que los países socios de la PEV puedan participar en agencias y programas comunitarios, COM (2006) 724 final, de 4 de diciembre de 2006

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM (2006) 726 final, de 4 de diciembre de 2006.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones: "La vecindad en la Encrucijada: aplicación de la política europea de vecindad en 2013", JOIN (2014) 12 final, de 17 de marzo de 2014.

Dictamen del Comité de las Regiones "La vecindad en la Encrucijada: aplicación de la política europea de vecindad en 2013", (2015/C 019/10), de 21 de enero de 2015.

Estrategia Común del Consejo Europeo 1999/PESC sobre Ucrania, de 10 de diciembre de 1999.

Informe del Parlamento Europeo (PE 223:296) sobre el Plan de Acción para Ucrania (C 104 06 – APR 98 005) de 4 de febrero de 1998.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo COM (2013) 809 final, de 15 de noviembre de 2013, relativo al Tercer Informe de Progreso sobre la implementación del Plan de Acción para la Liberalización de Visados.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo COM (2014) 336 final, de 27 de mayo de 2014, relativo al Cuarto Informe de Progreso sobre la implementación del Plan de Acción para la Liberalización de Visados.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo COM (2015) 200 final, de 8 de mayo de 2015, relativo al Quinto Informe de Progreso sobre la implementación del Plan de Acción para la Liberalización de Visados.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo COM (2015) 905 final, de 18 de diciembre de 2015, relativo al Sexto Informe de Progreso sobre la implementación del Plan de Acción para la Liberalización de Visados.

Informe de avance conjunto de la Comisión Europea y la Alta Representante sobre la “Aplicación de la Política Europea de Vecindad en 2010: la Asociación Oriental” SEC (2011) 641 de 25 de mayo de 2011.

Joint Consultation Paper: “Towards a new European Neighbourhood Policy”, JOIN (2015) 6 final.

Joint Staff Working Paper SEC (2011) 1076 final “First Progress Report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation”, de 16 de septiembre de 2011.

Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighborhood Policy in Ukraine, Progress in 2014 and recommendations for action SWD (2015) 74 final, de 25 de marzo de 2015.

Joint Staff Working Document on the Eastern Partnership: Focusing on key priorities and deliverables SWD (2016) 467 final de 15 de diciembre de 2016.

Propuesta, COM (2016) 236 final, de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo que modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de los Acuerdos de asociación / Acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo con Georgia, Moldavia y Ucrania (2015/3032(RSP))

Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 6 de abril de 2017, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo que modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (Ucrania) TA/2017/129/P8 - 2016/0125 (PLO).

Resolución del Parlamento Europeo sobre las elecciones en Ucrania P6 TA (2004) 0046.

Resolución del Parlamento Europeo sobre las elecciones en Ucrania P6 TA (2004) 0074.

Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados de las elecciones en Ucrania P6 TA (2005) 0009.

Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation [SWD (2015) 705 final].

Statement by the President of the European Council Herman Van Rompuy at the occasion of the signing ceremony of the political provisions of the Association Agreement between the European Union and Ukraine, Bruselas, 21 de marzo de 2014, EUCO 68/14.

E) PÁGINAS WEB

Ampliación 2004: el reto superado de una UE con 25 miembros, Sumario de Legislación Europea, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ae50017>, última consulta 30 de junio de 2017.

Comunicado de Prensa de la Canciller Angela Merkel tras el Consejo Europeo sobre Ucrania, 21 de marzo de 2014. Accesible vía <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2014/03/2014-03-21-ukraine-eu.html>, última vez consultado el 5 de julio de 2017.

Financing the ENP, sitio web de la Acción Exterior de la Unión Europea https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8410/financing-enp_en Última consulta 28 de junio de 2017.

Holanda ratifica por fin el tratado de asociación entre la UE y Ucrania, Diario El Mundo, 30 de mayo de 2017, <http://www.elmundo.es/internacional/2017/05/30/592d787746163fd44e8b45c0.html>, última vez consultado el 5 de julio de 2017.

Servicio Europeo de Acción Exterior: EU-Ukraine Association Agreement: “Quick Guide to the Association Agreement”, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/071215_eu-ukraine_association_agreement.pdf, última vez consultado el 5 de julio de 2017.