

Anuario Internacional CIDOB 2006 edición 2007

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2006

La Política Europea de Vecindad (PEV): ¿Un nuevo modelo de gobernanza exterior?

Anna Herranz

La Política Europea de Vecindad (PEV): ¿Un nuevo modelo de gobernanza exterior?

Anna Herranz Surrallés¹
Investigadora del Observatorio de Política Exterior Europea del Institut Universitari d'Estudis Europeus (UAB)

En diciembre de 2006 la Comisión Europea presentó los primeros informes sectoriales y por países sobre los progresos de la Política Europea de Vecindad (PEV)². El momento actual se presenta pues especialmente propicio para realizar un primer balance de esta nueva política que empezó a fraguarse a finales de 2002 y que tantas expectativas ha venido generando desde entonces. El elevado interés que ha recibido el desarrollo de la PEV no es de extrañar, teniendo en cuenta que esta política surgió para dar respuesta a varios de los dilemas, tensiones e ineficacias que han afectado tradicionalmente las relaciones entre la UE y sus vecinos.

En primer lugar, la idea misma de definir un espacio de “vecindad” respondió a la voluntad de afrontar el dilema entre inclusión y exclusión que ha perseguido históricamente a la UE. Ante la creciente dificultad de la Unión para asumir nuevas ampliaciones, la PEV se planteaba como una manera de ofrecer a los nuevos vecinos una perspectiva suficientemente atractiva de integración privilegiada con la Unión, pero excluyendo claramente la posibilidad de adhesión. En segundo lugar, la PEV se concibió como un ejercicio de coherencia para la misma UE, es decir, como una oportunidad para ordenar la casa y reorganizar bajo un mismo marco las diferentes políticas e instrumentos que habían ido proliferando de manera incremental y en diferentes instancias de la UE. Asimismo, el diseño de una única política para áreas geo-

gráficas tradicionalmente tratadas por separado (Mediterráneo, Europa Oriental y Cáucaso) podía contribuir a diluir la bien conocida competencia entre estados miembros mediterráneos y centroeuropeos por privilegiar la dimensión mediterránea u oriental de la política exterior europea respectivamente³. Por último, la PEV aspiraba a superar la limitada eficacia de las políticas existentes hacia la vecindad a la hora de promover reformas económicas y políticas internas. La renovada preocupación por esta necesidad de reformas en las proximidades de la UE coincidió con el desarrollo de una cierta concepción de la seguridad en la UE que considera la pobreza y la ausencia de “buen gobierno” en estados terceros como factores de riesgo para la propia seguridad: *spillover* de la inestabilidad política, problemas medioambientales y para la salud pública, crimen organizado, e inmigración ilegal⁴.

Para afrontar estos retos, la PEV se concibió como un cambio de aproximación hacia la vecindad, un nuevo modelo destinado a promover un mayor nivel de integración de los vecinos con la UE. Este modelo de extender las reglas de la integración europea más allá de las fronteras de la Unión ha sido calificado de “gobernanza exterior” (Lavenex, 2004) de “europeización sin Europa” (Escribano, 2005) o incluso de “UEización” (Tocci, 2005). La revisión de la PEV que se presenta a continuación tiene por objetivo analizar hasta qué punto la PEV constituye este nuevo modelo de gobernanza exterior capaz de resolver, o como mínimo mitigar, las tensiones e ineficacias arriba apuntadas.

El diseño de la Política Europea de Vecindad: nueva política, viejas limitaciones

Los primeros arquitectos de la PEV consideraron que la condicionalidad y los incentivos debían ser los pilares más reforzados en la nueva política. Sólo un sistema de condicionalidad claro y unos incentivos suficientemente atractivos podrían dar a la Unión la capacidad de influencia suficiente para conseguir el cumplimiento de un programa de reformas a largo plazo. No obstante, a medida que la PEV se ha ido concretando, han ido apareciendo las limitaciones tradicionales de la acción exterior de la UE hacia estos países, entre otras, la dificultad de establecer un sistema estricto de condicionalidad para la reforma con aquellos con los que también se aspira a cooperar estrechamente en un amplio abanico de temas; o el problema de la falta de incentivos ofrecidos para realizar costosas, y a veces cuestionadas, reformas económicas y políticas.

Cooperación o transformación

Los primeros documentos sobre política de vecindad aparecidos durante 2002 y 2003 giraron en torno a la necesidad de promover las reformas en los países vecinos siguiendo el modelo de la UE. Por ejemplo, el concepto de “todo excepto las instituciones” de la iniciativa

de Romano Prodi se refería explícitamente al objetivo de “extender a los países vecinos el conjunto de principios, valores y estándares que definen la esencia de la Unión Europea” (Prodi, 2002). Más adelante, la comunicación de la Comisión de 2003 sobre “Wider Europe” añadía una clara referencia a la lógica de la condicionalidad para la nueva política: “a cambio de que logren avances concretos que demuestren valores compartidos y la aplicación real de reformas políticas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación al acervo, los países vecinos de la UE se beneficiarán de la perspectiva de una integración económica más estrecha con la UE” (Comisión Europea, 2003). Para ello, la UE elaboraría unos Planes de Acción donde constarían las reformas requeridas, cuyo cumplimiento sería evaluado periódicamente por la Comisión. El nombre mismo que recibió inicialmente la nueva política, “una Europa más amplia”, denota esta concepción inicial de la política de vecindad como modelo de europeización de las proximidades de la Unión.

Esta concepción de la política de vecindad varió sustancialmente cuando un año más tarde la Comisión presentó la nueva comunicación que sentó definitivamente las bases de la “Política Europea de Vecindad”. El cambio de énfasis es notorio: se rebajan las referencias a la condicionalidad y a la lógica de la adaptación unilateral de los vecinos a la UE y se enfatiza la lógica del *joint ownership* de las reformas y de la cooperación entre socios. Así, en la nueva comunicación se establece que “el método propuesto es definir un conjunto de prioridades, de acuerdo

con los países socios, cuyo cumplimiento les lleve hacia una relación más estrecha con la Unión Europea” (Comisión Europea, 2004). Se refuerzan asimismo las referencias al objetivo de una mayor cooperación en el terreno del diálogo político, en asuntos de justicia e interior (control de fronteras, lucha contra el terrorismo, inmigración ilegal), cooperación en la protección ambiental, cooperación regional y cooperación en la gestión de conflictos. Es decir, la UE aspira a resolver conjuntamente con las autoridades de los países vecinos las amenazas que considera comunes, sin vincular esta perspectiva de cooperación a la condicionalidad política.

El contenido de los primeros Planes de Acción plasma bien la aplicación del principio de *joint ownership*. Las reformas que se indican en los Planes han intentado amoldarse en la medida de lo posible a los planes nacionales de reforma ya existentes en los países vecinos. Las cuestiones relativas al respeto de la democracia y los derechos humanos se encuentran recogidas con cierto detalle, pero no hay medidas claras de condicionalidad política, salvo una referencia de condicio-

nalidad negativa “al uso”, de que en caso de que alguna de las partes no cumpliera con sus obligaciones, la otra puede tomar “las medidas necesarias”. Es cierto que los Planes de Acción contienen un buen número de llamadas a adoptar normas y estándares de la UE con vistas a reducir algunas barreras no arancelarias que limitan el comercio. Sin embargo, en un gran abanico de cuestiones los Planes de Acción no se refieren a la adopción de estándares y normas de la UE, sino a los de una gran variedad de organizaciones internacionales y regionales en las que los vecinos también participan (Organización Mundial del Comercio (OMC), Consejo de Europa, Organización de Seguridad y Cooperación Europea -OSCE-, Naciones Unidas, etc.). Así pues, a pesar de emular formalmente algunos de los instrumentos propios de los procesos de adhesión, como la estructura de los Planes de Acción o los Informes de Progreso de la Comisión, la PEV continúa basada en la noción de “partenariado”, más que en la de “europeización”.

Escasez de oferta de incentivos

La PEV continúa descansando sobre el catálogo de incentivos tradicional de la acción exterior de la UE, las relaciones comerciales preferenciales y la asistencia financiera. En materia de relaciones comerciales la PEV prevé, siguiendo lo establecido en los acuerdos firmados con estos países, el avance hacia el establecimiento de áreas de libre comercio, sin ningún compromiso concreto en materia de liberalización de la agricultura o de libre circulación de trabajadores. En cuanto a la asistencia financiera, la PEV reorganiza los diferentes instrumentos regionales existentes en un nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), cuyo reglamento fue aprobado en octubre de 2006. Con una cantidad presupuestada de hasta 11.181 millones de euros para el período 2007-2013, el IEVA supone un aumento del 32% respecto a la suma de la Ayuda Mediterránea (MEDA) y de Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes (TACIS) para el período 2000-2006⁵. Como hasta ahora, el IEVA se destinará mayoritariamente a ayudas directas al presupuesto y a la asistencia técnica para el aumento de la capacitación administrativa de estos países. No obstante, cabe relativizar el aumento del montante destinado a asistencia financiera, teniendo en cuenta que, dados los elevados requisitos técnicos y los dilatados trámites administrativos en la solicitud de proyectos, los países vecinos ya no han sido capaces de absorber la cantidad de dinero inicialmente comprometida en el marco de los programas MEDA y TACIS.

Escasez de oferta de incentivos

También en la línea de la oferta existente hasta el momento, la PEV ofrece reforzar la posibilidad de participación de los países vecinos en determinadas políticas de la UE (redes de transporte, energía y telecomunicaciones; investigación), incluida la participación en los programas y agencias especializadas de la UE. Asimismo, en materia de diálogo político, la UE ha continuado ofreciendo la posibilidad de trabajar

con los países socios, cuyo cumplimiento les lleve hacia una relación más estrecha con la Unión Europea” (Comisión Europea, 2004). Se refuerzan asimismo las referencias al objetivo de una mayor cooperación en el terreno del diálogo político, en asuntos de justicia e interior (control de fronteras, lucha contra el terrorismo, inmigración ilegal), cooperación en la protección ambiental, cooperación regional y cooperación en la gestión de conflictos. Es decir, la UE aspira a resolver conjuntamente con las autoridades de los países vecinos las amenazas que considera comunes, sin vincular esta perspectiva de cooperación a la condicionalidad política.

“La PEV ofrece la posibilidad de participación en el mercado interior de la UE”

conjuntamente en la solución de problemas comunes, como la cooperación en la lucha contra el terrorismo, la posibilidad de participar en misiones de la UE en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), o una mayor cooperación en la gestión de los conflictos que afectan a los vecinos. Si esta cooperación política puede ser planteada como un incentivo para los países vecinos, lógicamente depende de cuánta importancia den estos países al acercamiento estratégico con la UE.

La única novedad destacable del catálogo de incentivos de la PEV es el ofrecimiento de participar en el mercado interior de la UE. Esta oferta se ha concebido como un incentivo de gran trascendencia para los vecinos por el supuesto de que una convergencia progresiva con las reglas internas de mercado y la adopción de las prácticas institucionales de la UE tendrían efectos muy positivos para el crecimiento de estos países, ya que podrían aprovechar plenamente los beneficios de la liberalización comercial. Sin embargo, el bajo nivel de aproximación de los vecinos a las reglas del mercado interior y los elevados costes que esta convergencia supone hacen que sea difícil calibrar hasta qué punto esta perspectiva de integración al mercado interior puede ser un incentivo atractivo para los nuevos y viejos vecinos. Además, cabe tener en cuenta que la adopción de la reglamentación del mercado interior podría, incluso, tener efectos contraproducentes (tanto para los países vecinos como para el funcionamiento del mercado interior), caso de no producirse en la medida y el ritmo adecuados, algo que los mismos expertos de la Comisión reconocen no tener suficientemente estudiado (Dodini y Fantini, 2006). Así pues, sin una “zanahoria de oro” como la perspectiva de adhesión a la UE, es difícil pensar que la perspectiva de participar en el mercado interior pueda movilizar rápidamente la voluntad y capacidad de los vecinos de implementar el acervo comunitario.

La Política Europea de Vecindad en acción: hitos y fracasos en 2006⁶

A pesar de que el enfoque de la PEV es bilateral y diferenciado, las características y dinámicas regionales son determinantes para entender los primeros resultados en la implementación de la PEV. En líneas generales se observa una mayor receptividad de la PEV en los países de Europa oriental y Cáucaso, con la única aunque notable excepción de Bielarrús. En el Mediterráneo, en cambio, la situación es mucho más dispar: de los diez países incluidos en la PEV, sólo seis han aprobado los Planes de Acción, e incluso entre los que lo han hecho, se encuentra el caso de la Autoridad Nacional Palestina, cuyo Plan de Acción está casi en suspenso debido a los acontecimientos políticos que se sucedieron a lo largo de 2006 en el país.

Europa Oriental y Cáucaso

Ucrania y Moldova fueron los primeros países vecinos en poner en marcha sus respectivos Planes de Acción, ya en febrero de 2005. La predisposición de estos países a implementar la PEV no es extraña teniendo en cuenta que esta política fue originariamente pensada para gobernar exclusivamente las relaciones de la UE con los nuevos vecinos orientales de la UE ampliada. Los tres países del Cáucaso sur (Armenia, Azerbaidzhán y Georgia), incluidos en la PEV *in extremis*, también han demostrado interés en una rápida conclusión de sus Planes de Acción, ya en marcha desde otoño de 2006. Aunque con diferencias de grado, estos países comparten la ambición de acercamiento a la UE, por una mezcla de razones que van desde un sentimiento de “europeidad”, pasando por las aspiraciones de modernización económica, hasta la voluntad de abandonar una situación geopolítica que se juzga precaria. De esta manera, a pesar de los problemas que caracterizan a las sociedades y economías post-soviéticas, la PEV cuenta con la ventaja de que estos países ven en la UE un modelo para sus agendas de modernización económica y social y un ancla para consolidar los progresos democráticos, sobre todo países como Georgia y Ucrania después de sus respectivas revoluciones *rosa y naranja*.

Estos países también son más sensibles a incentivos en el terreno económico y comercial que los vecinos del Mediterráneo, dado el bajo nivel de partida de sus relaciones con la UE. Los Planes de Acción han primado las medidas hacia la implementación de los Acuerdos de Colaboración y Cooperación con vistas a establecer acuerdos de libre comercio en el futuro. Asimismo, los esfuerzos se han dirigido a conseguir progresos hacia la adhesión de Azerbaidzhán y Ucrania a la OMC. En el caso de Moldova, las previsiones del Plan de Acción de ofrecer mayores ventajas de acceso al mercado de la UE se cumplieron con la entrada en vigor en enero de 2006 de un nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG-Plus) con este país.

En materia de políticas sectoriales, uno de los hitos más significativos de 2006 fue la firma del acuerdo de readmisión con Ucrania, que debería ser compensado con la facilitación efectiva del procedimiento de visados para determinadas categorías de visitantes ucranianos. Las negociaciones para el acuerdo de readmisión con Moldova se encontraban asimismo muy avanzadas a finales de año. El diálogo en materia de inmigración y asilo así como la cooperación en la gestión de fronteras se ha situado entre las principales prioridades de acción en la región. Un buen ejemplo de esta cooperación es la misión EUBAM (Misión de Asistencia Fronteriza de la UE) para reforzar los servicios de aduanas y mejorar la gestión de las fronteras, que fue puesta en marcha a finales de 2005 y reforzada en julio de 2006, llegando a la aportación de 101 expertos de la UE.

La cooperación energética también recibió un lugar destacado en los Planes de Acción con los países de la región. La decisión de Rusia de subir drásticamente los precios del suministro de gas a los países de la región y episodios como la crisis energética entre Ucrania y Rusia en enero de 2006, que tuvo sus repercusiones en el suministro hacia la UE, han colocado el tema de la seguridad energética en lo alto de la agenda de la UE. En vistas a la necesidad de diversificación de los suministros de energía, el papel de Ucrania y los países del Cáucaso como países de tránsito de gas y petróleo proveniente de la misma región y de Asia central está incrementando el margen de cooperación en este ámbito.

Los cinco vecinos orientales que participan en la PEV se han mostrado también dispuestos a un diálogo político reforzado en materia de política exterior, en el contexto de unas tensas relaciones entre estos países y Rusia: grave crisis diplomática entre Rusia y Georgia en octubre de 2006 tras la retención en Georgia de cuatro militares del servicio de inteligencia ruso; crisis con Moldova debido a las restricciones rusas a las exportaciones de vino moldavo (uno de los principales productos de exportación de este país); o el apoyo ruso a

los movimientos independentistas unilaterales en Transdniéster, Osetia del Sur y Abjazia. En este contexto, la UE admitió en los Planes de Acción la necesidad de mayor implicación de la Unión en la solución de conflictos de la zona. Sin embargo, las cautelas de la Unión en su relación con Rusia, especialmente tensa en 2006, han hecho que la UE haya continuado dejando el principal protagonismo

“Los cinco vecinos orientales que participan en la PEV muestran su disposición a reforzar el diálogo en política exterior”

en la región a otros países y organizaciones internacionales y regionales. Sin embargo, cabe señalar el refuerzo continuado de la cooperación entre la UE y Ucrania, que en 2006 participó en su segunda misión de la Política Europea de Seguridad y Defensa (concretamente, en la Misión de Policía de Bosnia y Hercegovina) y se alineó con la inmensa mayoría de las declaraciones de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) -de la 549 a la 586- (Comisión Europea, 2006).

Bien diferente es el caso de Bielarrús, donde la relación ha continuado en punto muerto. Las elecciones presidenciales en marzo de 2006, consideradas como falseadas por todos los organismos internacionales, junto con los episodios posteriores de represión de las fuerzas opositoras ahondaron la brecha entre la UE y las élites gobernantes en Bielarrús. Por ello, en 2006 volvieron a adoptarse nuevas medidas restrictivas contra las autoridades del país, concretamente contra un grupo de 31 individuos, incluido el presidente Aleksandr Lukashenko.

Mediterráneo

A diferencia de la poca densidad de relaciones institucionalizadas entre la UE y sus vecinos de Europa oriental y del Cáucaso, en el Mediterráneo la PEV se ha añadido a marcos de cooperación multilateral tan estables como el Partenariado Euromediterráneo, que cumplió su décimo aniversario a finales de 2005, y a unos vínculos contractuales avanzados como son los Acuerdos de Asociación. En esta zona geográfica, la PEV se planteó más bien como un refuerzo a la dimensión bilateral de la relación con estos países, ante los difíciles avances del marco multilateral debido, entre otras causas, al lastre del conflicto de Oriente Medio. Al reforzar la bilateralidad, la PEV ha puesto de manifiesto la gran disparidad de capacidad y ambiciones de los países del sur del Mediterráneo para estrechar sus relaciones con la UE.

En un primer grupo, se pueden considerar Marruecos, Túnez, Israel y Jordania, países que adoptaron los planes de acción ya en 2005. En el terreno político, la evaluación de la implementación de los Planes de Acción en estos países fue muy dispar. Por un lado, la Comisión evaluaba con optimismo las reformas realizadas por Jordania y, sobre todo, por Marruecos en materia de modernización del Estado y la democratización. En cambio, en otros casos como el de Túnez, el Informe de Progreso de 2006 para este país no podía más que indicar la precaria situación en materia de democracia, derechos y libertades. Ello no obsta para que en el párrafo siguiente del mismo informe se afirme que Túnez ha sido un socio muy fiable en materia de lucha contra el terrorismo para los estados miembros de la UE y para EEUU, un ejemplo claro de que la cooperación política no se vincula a los progresos en los criterios de democracia y libertades fundamentales.

En cuestiones de comercio y mercado interior, los progresos registrados en los Planes de Acción con estos cuatro países han discurrido por sendas similares, dada la similitud de sus relaciones contractuales. Las prioridades para 2006 se centraron en sentar las bases para negociar mayor liberalización en materia de comercio de servicios y derecho de establecimiento, productos agrícolas, agrícolas transformados y pesca. La integración regional vio también algunos avances, con la entrada en vigor en julio de 2006 del Acuerdo de Agadir que establece una zona de libre cambio entre Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania. En enero de 2006 también entró en vigor el acuerdo bilateral de libre cambio entre Marruecos y Turquía, una perspectiva en fase de negociación también entre Turquía y Jordania.

En los diferentes ámbitos sectoriales, una de las prioridades máximas en la implementación de los Planes de Acción con este primer grupo de países fue la cooperación en asuntos de justicia e interior, siendo la lucha contra el terrorismo el tema más destacado. Así, los cuatro países intensificaron la cooperación con las agencias europeas de la Agencia Europea de Cooperación Policial (EUROPOL) y la Unidad de Coope-

ración judicial integrada por Fiscales y Magistrados de la UE con el propósito de luchar contra la delincuencia y el crimen organizado (EUROJUST). En cambio, no se registraron progresos sustanciales en materia de inmigración. El caso más lamentado por la UE fue el escaso progreso en las negociaciones para un acuerdo de readmisión con Marruecos. La cooperación energética también tuvo un lugar destacado en la implementación de los Planes de Acción, demostrando que estos países, sobre todo Marruecos, Túnez y Jordania, tienen interés en desempeñar un papel más importante en la seguridad del aprovisionamiento energético de la UE. Varios planes de nuevas infraestructuras están previstos en la zona, sobre todo instalaciones de gas, pero también interconexiones eléctricas hacia lo que la Comisión valora como pasos hacia la realización de una futura red de electricidad euro-mediterránea.

En un segundo grupo de vecinos mediterráneos cabría situar a Líbano y a la Autoridad Palestina (AP), cuya aplicación de la PEV se mantuvo suspendida durante 2006 debido a la convulsa situación política en ambos países. La Autoridad Nacional Palestina había sido el segundo país mediterráneo en adoptar el Plan de Acción, ya en mayo de 2005, en un contexto de relativo optimismo tras la elección de Mahmoud Abbas como presidente de la AP y el avance del plan de desconexión de Gaza. Desde enero de 2006, en cambio, la victoria en las elecciones legislativas de Hamás, una organización considerada terrorista por la UE desde 2004, significó la suspensión de los contactos oficiales con el Gobierno palestino y la retirada del apoyo financiero canalizado a través de éste. El 2006 concluyó también con el Plan de Acción entre la UE y Líbano en suspenso a raíz del deterioro del clima político vivido en el país y en la región durante 2006, con los enfrentamientos armados entre Israel y Líbano en verano de 2006 y el auge de Hezbollah. En suma, los casos de Palestina y Líbano demuestran una vez más la insignificancia de instrumentos como la PEV ante la situación de inestabilidad y conflictos que continúa atizando Oriente Medio.

En un tercer grupo encontramos los países que todavía no han puesto en marcha la PEV, Siria, Libia, Argelia y, en menor medida, Egipto que sí ha realizado tímidos pasos. Libia no participa en el Proceso de Barcelona, inicialmente a causa de las sanciones de la UE hacia este país y, en la actualidad, porque Libia todavía no ha aceptado el acervo completo del Partenariado Euro-mediterráneo. Siria forma parte del Partenariado pero no ha ratificado todavía el Acuerdo de Asociación, principalmente por motivos políticos relacionados con la situación en Oriente Próximo. La sombra que cae sobre Siria por el asesinato del ex primer ministro libanés Rafik Hariri a finales de 2005 ha enfriado todavía más las relaciones entre este país y la UE. Egipto y Argelia, por su parte, son un ejemplo de países que participan en el Proceso Euromediterráneo y en varias iniciativas regionales y subregionales pero que demuestran escaso

interés por avanzar en un marco de relación bilateral como la PEV, que aspira a pilotar sus reformas económicas y políticas internas.

Elementos para el balance y perspectivas

Fronteras sin líneas de división

Una de los lemas más repetidos por los responsables de las instituciones europeas al referirse al objetivo de la PEV ha sido que ésta aspira a “evitar nuevas líneas divisorias en Europa”. La perspectiva de participación en el mercado interior y una activa cooperación transfronteriza deberían contribuir a evitar la exclusión de los vecinos del área de paz y prosperidad que representa la UE sin incurrir en costes institucionales. Sin embargo, resulta evidente que esta perspectiva queda lejos de las aspiraciones colectivas de países como Ucrania o Moldova que han continuado exigiendo una perspectiva de adhesión a la UE, por lejana que se presente. Conscientes de la situación, la posición oficial de las instituciones europeas ha sido la de mantener una ambigüedad calculada respecto a estas ambiciones, mientras que no faltan voces tanto de los que quieren cerrar todo debate sobre futuras ampliaciones, como de los que abogan públicamente por dar una perspectiva clara a los países de Europa oriental. Ante la ausencia de un pronunciamiento claro por parte de la UE sobre la cuestión, la pelota queda en el tejado de los vecinos orientales, que tendrán que registrar buenos progresos en el marco de la PEV si quieren dar credenciales a sus demandas de adhesión.

Coherencia hacia la vecindad

Desde el punto de vista de la coherencia institucional, la PEV aparece como una mejora indiscutible ante la saturación de instrumentos diferentes desarrollados con anterioridad. El hecho de que los Planes de Acción incluyan todo el abanico de ámbitos de cooperación, desde la liberalización comercial hasta la lucha contra el terrorismo o la participación en la Política Europea de Seguridad y Defensa van en la dirección de superar la tan criticada división entre pilares en la acción exterior de la UE.

En materia de coherencia vertical, entre los diferentes estados miembros y las instituciones, es posible que no se consiga contener la competencia intraeuropea *Sur vs.* Este. El objetivo de los estados miembros mediterráneos al abogar por la inclusión del Mediterráneo en la PEV fue impedir el agravio comparativo que podía causar para los vecinos del sur una nueva política de vecindad limitada al Este, por ejemplo en términos de reparto de fondos. Pero en este sentido, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) no asigna cuotas para los vecinos de las diferentes regiones, como se hacía con TACIS y MEDA, de manera que en un futuro, los vecinos orientales

podrían ganar terreno ante sus homólogos del Mediterráneo, dadas sus mejores perspectivas en la absorción de financiación comunitaria. Asimismo, la ambigüedad institucionalizada respecto a las perspectivas de adhesión para los vecinos orientales, posiblemente no contribuirá a apaciguar los temores de los que ven en la PEV una política encubierta hacia la adhesión para países como Ucrania.

Eficacia y valor añadido

Hablar del impacto de la PEV en vistas de sus dos primeros años de implementación es un ejercicio a todas luces prematuro, dada su puesta en marcha desigual y porque los progresos se inscriben en un complejo entramado de instrumentos nuevos y viejos que aspiran a tener resultados más bien en el largo plazo. No obstante, es posible afirmar que, en los países en los que se ha implementado, la PEV ha contribuido a facilitar el diálogo político y a focalizar el trabajo sobre unas prioridades de cooperación y reforma. El trabajo de seguimiento de los Planes de Acción a través de subcomités especializados ha sido un instrumento muy bien valorado en casi todos los Informes de Progreso

de la Comisión. Sin embargo, cabe ver hasta qué punto los Planes de Acción, aprobados por tres o cinco años, pueden ser actualizados continua y eficientemente. Asimismo, los próximos documentos estratégicos sobre la aplicación del instrumento de vecindad demostrarán en qué medida la distribución de la asistencia financiera se ajusta a las prioridades señaladas en los Planes de Acción.

“En los países en que se ha implementado, la PEV ha facilitado el diálogo político, priorizando cooperación y reformas”

En cuanto a la eficacia ante la gestión de los retos a la seguridad, el enfoque bilateral de la PEV demuestra sus límites en problemas como el terrorismo o la degradación del medioambiente, típicamente transnacionales. Sin embargo, no se puede decir que la PEV vaya en detrimento de la cooperación multilateral. De hecho, los Planes de Acción destacan la importancia de reforzar las iniciativas cooperación política multilateral, a la vez que se intenta impulsar la participación de los vecinos en instituciones internacionales y regionales ya existentes. Pero por otro lado, los primeros años de implementación de la PEV también han vuelto a demostrar que ante los países sin voluntad de cooperar o ante casos de inestabilidad política interna y regional, las políticas tradicionales de la UE hacia sus vecinos son inoperantes.

¿La PEV como nuevo modelo gobernanza exterior?

A pesar de las expectativas generadas, la PEV no representa un cambio de modelo hacia la transformación de los vecinos en base a un sistema estricto de

condicionalidad. En las cuestiones de reforma política y de las estructuras del Estado, la PEV continúa basándose en la persuasión y los intentos de “socialización”, primando el diálogo antes que cualquier intento de imposición. En el ámbito de las políticas concretas, la PEV ha demostrado tener mayor margen para la extensión del acervo comunitario, sobre todo allí donde los estándares y normas de la Unión pueden ser transferidos como un ejemplo de buenas prácticas. Pero incluso en estas cuestiones no hay consenso dentro de la UE sobre cuáles son las posibilidades reales de extender hacia los vecinos las reglas del mercado interior, sin incurrir en riesgos para su propio funcionamiento. Además, argumentar que la PEV es un modelo de europeización de la vecindad sería obviar que el objetivo de la UE en un gran abanico de temas es aprovechar bien la densidad de instituciones internacionales y regionales que operan en la zona de la vecindad. Es decir, en el estadio actual de las relaciones, la UE aspira más a tener vecinos cooperativos e inseridos en las estructuras de gobernanza internacional, que no vecinos europeizados.

Notas

1. La autora agradece los valiosos comentarios de la Dra. Esther Barbé y Michal Naturski en la elaboración del presente artículo. Asimismo, este artículo se ha beneficiado de la reflexión llevada a cabo por el Observatorio de Política Exterior Europea en el marco del proyecto EUPROX (Coordinación, integración y Europeización en la Proximidad de la Unión Europea), con la financiación del Plan Nacional I+D+I del Ministerio de Educación y Ciencia para el período 2006-2009 (Ref: SEJ2006-03134/CPOL).

2. El procedimiento de la PEV se inicia con la negociación bilateral de los Planes de Acción en base a unos Informes elaborados por la Comisión. Los Planes de Acción contienen las prioridades de cooperación y reforma para los siguiente tres o cinco años, según los casos. Anualmente la Comisión Europea realiza Informes de Progreso por países para evaluar el cumplimiento de los Planes de Acción y señalar nuevas prioridades. La Comisión ha acompañado los primeros Informes de Progreso por países con otros informes de evaluación sobre el funcionamiento de la PEV en general.

3. Para un análisis de la tradicional *cleavage* Este-Sur, ver (Barbé, 1998).

4. Cabe destacar la coincidencia en esta definición de la seguridad entre la comunicación de la Comisión de 2003 y la Estrategia de Seguridad de la UE, aprobada también en 2003.

5. Ver el reglamento 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, 24 de octubre de 2006. En la distribución del IEVA es de destacar que se destina el 5% a la cooperación transfronteriza (terrestre y marítima). Al montante del IEVA hay que añadir los fondos para cofinanciar inversiones del Banco Europeo de Inversión (BEI), que pasan de 6.500 millones de euros a una cifra de hasta 15.000, así como los fondos de los programas temáticos.

6. Ver el Anexo sobre el Cuadro de Progreso de la Política Europea de Vecindad.

Referencias bibliográficas

- BARBÉ, Esther "Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions". En ZIELONKA, Jan (ed.) *Paradoxes of European Foreign Policy*. La Haya: Kluwer Law International. 1998. pp. 117-130.
- BARBÉ, Esther "Identidad y frontera en Europa: Los veinticinco y sus vecinos". En PÉREZ VERA, Elisa y RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro (eds.) *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*. Sevilla: Universidad de Sevilla. 2005. pp. 199-218.
- COMISIÓN EUROPEA, *ENP Progress Report Ukraine*, SEC (2006) 1505/2, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, p. 5.
- COMISIÓN EUROPEA, *European Neighbourhood Policy: Strategy Paper*, COM (2004) 373 final, Bruselas, 12 de marzo de 2004, p. 3.
- COMISIÓN EUROPEA, *Wider Europe-Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 294 final, Bruselas, 21 de mayo de 2003, p. 4.
- DODONI, Michaela y FANTINI, Marco "The EU Neighbourhood Policy: Implications for Economic Growth and Stability". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Num. 3, 2006. pp. 507-532.
- EMERSON, Michael; AYDIN, Senem; NOUT-CHEVA, Gergana; TOCCI, Nathalie; VAHL, Marius y YOUNGS, Richard "The Reluctant Debutante. The European Union as Promoter of Democracy in its Neighbourhood", *Centre for European Policy Studies*, CEPS Working Document Num. 223, julio de 2005.
- ESCRIBANO, Gonzalo "¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo". Real Instituto Elcano, *Working Paper* Núm. 23, mayo de 2005.
- GABANYI, Anneli Ute "Die Republik Moldau im Kontext der Neuen EU-Nachbarschaftspolitik". *Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP-Studie Num. 46, noviembre de 2004.
- GÖTZ, Roland "Energietransit von Russland durch die Ukraine und Belarus: Ein Risiko für die europäische Energiesicherheit?". *Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP-Studie Num. 38, diciembre de 2006.
- JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth "A 'Ring of Friends'? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean". *Mediterranean Politics*, Vol. 9, Num. 2, 2004. pp. 240-247.
- LAVENEX, Sandra "EU external governance in 'wider Europe'". *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Num. 4, 2005. pp. 680-700.
- PRODI, Romano "A Wider Europe-A Proximity Policy as the Key to stability", Bruselas, 5-6 de diciembre de 2002, p. 5.
- SMITH, Karen E. "The outsiders: the European neighbourhood policy". *International Affairs*, Vol. 81, Num. 4, 2005. pp. 757-773.
- SOLER i LECHA, Eduard. "El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona, la necesidad de una voluntad política ampliada", *Documento de Trabajo CIDOB* Núm. 5 (Serie Mediterráneo), 2006.
- TOCCI, Nathalie "Does the ENP Respond to the EU's Post-Enlargement Challenges?", *The International Spectator*, Vol. XL, Num. 1, 2005. pp. 21-32.

