

La Política Europea de Vecindad: aún queda camino por recorrer

Olga Shumylo-Tapiola,
Profesor visitante, Carnegie Europe, Bruselas*

Vivien Pertusot,
Investigadora principal, Carnegie Europe, Bruselas

En un comunicado del año 2003, la Comisión Europea declaraba que el objetivo de la Política Europea de Vecindad (PEV) era “promover la estabilidad y la prosperidad dentro y más allá de las nuevas fronteras de la Unión” (European Commission, 2003). Hoy, los socios del Sur afrontan importantes cambios internos, algunos de los cuales, como en el caso de Libia, pueden considerarse como “rupturas internas”. Al mismo tiempo, los gobiernos de los socios del Este están consolidando su arraigo en el poder, como la violencia posterior a las elecciones en Bielarrús puso brutalmente de manifiesto el pasado diciembre.

Ocho años después de la puesta en marcha de la PEV, la Unión Europea es meramente un espectador de los acontecimientos en estas dos regiones. No puede reclamar ningún logro en los levantamientos revolucionarios que se están produciendo en el mundo árabe porque la cooperación con estos países nunca ha alcanzado el punto que hubiera permitido a la UE ser uno de los actores del cambio. También ha sido incapaz de contrarrestar las tendencias autoritarias en el Este, tanto en Azerbaidzhán como en Bielarrús, y titubea mientras el presidente ucraniano Yanukovich lleva a cabo políticas preocupantes desde su llegada al poder en febrero de 2010 (Shumylo-Tapiola, 2011).

La PEV se creó para construir un “círculo de países amigos” bien gobernados que mantuviesen unas relaciones privilegiadas con la UE, pero cuyas perspectivas de integrarse en la Unión eran el mejor de los casos remotas. En un sentido más amplio, levantó fronteras entre miembros y candidatos, y vecinos. El objetivo era sensato y la determinación parecía lo bastante firme como para ser esperanzadora. Pero la UE carecía de cohesión acerca

de cómo conseguir sus objetivos. El de promover la estabilidad, personificado por la democracia y el respeto a las cuatro libertades de la UE, ha sido demasiado a menudo reemplazado por los intereses económicos en algunos casos en el Este y por la estabilidad del autoritarismo en el Sur. Es posible que haya expresado su descontento ante determinadas formas de represión que se han producido en su vecindad, pero raramente ha llegado al punto de interrumpir por ello la asociación. Siete años después de su nacimiento, la PEV ha mostrado sus límites.

La UE no es el mismo actor que era el año 2004; no tiene la misma postura en el mundo que tenía entonces; y en general sus vecinos tampoco están tan obsesionados en aproximarse a Bruselas. Aunque la UE sigue siendo el actor político económico mayor y más cercano a los países vecinos, estos últimos han encontrado nuevos posibles socios. Esto sitúa a la UE en un entorno completamente nuevo. Hoy, la Unión necesita más que nunca cambiar el curso de su política de vecindad o corre el riesgo de ver cómo es discutida.

Una mirada a su evolución institucional y política mostrará que ha sido demasiado corta de miras. La creación de nuevas herramientas y marcos no ha servido más que para compensar la falta de implementación de objetivos políticos. La UE tiene que superar varios defectos si quiere influir en sus vecinos.

La expansión de las iniciativas de vecindad

Los primeros pasos

La PEV cubre actualmente 16 países, seis en el Este y diez en el Sur.¹ Empezó con la iniciativa para el Este el año 2002, con la carta del entonces alto representante europeo para la Política Exterior y de Seguridad Común Javier Solana, y del entonces comisario para las Relaciones Exteriores Chris Patten. La carta establecía los fundamentos de una política de vecindad llamada “Por una Europa más amplia” y tenía como objetivos a Bielarrús, Moldova, Federación Rusa y Ucrania. La Federación Rusa se negó a participar en el marco de la PEV para desarrollar unas relaciones bilaterales diferentes. En diciembre de 2002 el Consejo decidió incluir a los países mediterráneos en la PEV. Los países del Cáucaso solamente pudieron integrarse en la PEV después de intensos *lobbies* en 2004. Pese a tener como objetivo la vecindad, la política es en gran parte bilateral. Si bien algunos países, como Ucrania, tenían ciertas aspiraciones a ingresar en la UE, la PEV ha sido a menudo considerada como una alternativa al ingreso. El comunicado de la Comisión del año 2003 ya apuntaba en esta dirección cuando afirmaba que el objetivo era “proporcionar un marco para el desarrollo de una nueva relación que no incluye, a medio plazo, la perspectiva de ingresar en la Unión” (European Commission, 2003).

Hasta la fecha, todos los vecinos del Este ya han firmado Acuerdos de Asociación y Cooperación con la UE (con la excepción de Bielarrús, con quien se negoció uno de estos acuerdos pero cuya ratificación fue suspendida por motivos políticos). Los países del Mediterráneo, con la excepción de Libia, han estado involucrados en la Asociación Euromed, también conocida como Proceso de Barcelona, desde 1995. Además, la UE ha lanzado la iniciativa TACIS de Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes, que cubre Armenia, Azerbaidzhán, Georgia, Moldova y Ucrania, entre otros.

En mayo de 2004 la Comisión hizo público un Documento de Estrategia sobre la PEV (European Commission, 2004). La asociación se fundamentaba en una política basada en los valores, con lo que se fomentaba la democracia, el imperio de la ley, el respeto por los derechos humanos, el buen gobierno, unas relaciones de vecindad amistosas, los principios de la economía de mercado y un desarrollo sostenible. Explicaba en detalle diversas áreas clave en las que la UE tenía que concentrar esfuerzos: la reforma y el diálogo político; el comercio con el objetivo final de que los socios obtengan “una participación en el mercado interno de la UE”; la justicia y los asuntos internos; la conexión

“Las aspiraciones europeas de construir una vecindad próspera han topado con los alzamientos revolucionarios en el Sur y con acciones contrarias a la democracia en el Este”

de la vecindad, que incluye, la cooperación en campos como la energía, el transporte y el medio ambiente; y los contactos persona a persona. En otras palabras y en un sentido amplio, la UE parecía dispuesta a ofrecerlo “todo menos las instituciones”.

Varios principios rectores eran centrales en la política de vecindad. El primero era la propiedad conjunta, en el sentido de que la UE no impondría nada a los socios, sino que establecería

acuerdos con ellos basados en negociaciones. La segunda idea era la diferenciación. Ya durante esta fase la UE consideraba inapropiado el principio de la “talla única”, dadas las diferencias existentes entre los vecinos. Supuestamente, las dos partes estaban de acuerdo en las prioridades según el nivel de ambición. El tercer principio era el de la condicionalidad.

En su Comunicado del año 2003, la Comisión explicaba que la UE tenía que implicarse progresivamente y “ser condicional en el cumplimiento de los objetivos de reforma acordados. Solamente deberían ofrecerse nuevos beneficios para reflejar los progresos hechos por los países asociados en el plano de las reformas económicas y políticas” (European Commission, 2003). A menudo se ha subrayado la manifiesta ambigüedad entre propiedad conjunta y condicionalidad. Efectivamente, si la PEV se basaba en la propiedad conjunta —y por consiguiente el socio tenía voz y voto a la hora de decidir hacia donde se dirigía la cooperación—, la condicionalidad de la UE basada en el progreso de los socios contradecía este principio.

Por consiguiente, la UE actuaba como un poder normativo que trataba de determinar a sus vecinos de una forma que fuese menos problemática. Baste decir que una política de condicionalidad basada en valores plantea cuestiones acerca de los logros potenciales que cabe esperar de países en los que el autoritarismo es la norma.

Construir seguridad en la vecindad era otro objetivo estratégico definido en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. Alentaba a la UE a “promover un círculo de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las fronteras del Mediterráneo con los que establecer unas relaciones estrechas y cooperativas” (Council of the EU, 2003). La PEV puede ser vista como la traducción operativa de este aspecto. Pese a que el factor seguridad no implicaba ningún componente militar, su importancia no podía subestimarse. La PEV se basa en una dimensión de varios pilares subyacente a su dimensión securitaria. La estabilidad, la seguridad y la prosperidad se consiguen mediante el primer pilar (integración económica, política energética, control de fronteras), el segundo pilar (estabilidad política interna, cooperación en la prevención de conflictos regionales) y el tercer pilar (cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado) (Cremona, 2006).

El año 2004 la UE firmó los primeros Planes de Acción con sus socios. Los Planes de Acción son documentos políticos trianuales o quinquenales que definen objetivos y prioridades de cooperación entre la Unión Europea y el país asociado. Los Planes de Acción se basan en valores en teoría compartidos por ambas partes. No son jurídicamente vinculantes. Luego la Comisión publica informes de progreso regulares para valorar el curso de la cooperación. El documento pretende ser exhaustivo y la cantidad de acciones exigidas por la UE es enorme. Pretende reformar aspectos políticos, económicos, sociales y culturales del país asociado. La larga lista de prioridades y de acciones carece, sin embargo, de claridad por lo que respecta al tiempo. Aparte del marco temporal general del plan de acción, este no contiene ninguna otra indicación relativa al tiempo, lo que plantea la duda de si las acciones han de llevarse a cabo simultáneamente y además desdibuja la posibilidad de valorar sus progresos.

Durante los primeros años de la PEV, la Unión Europea financió esta política mediante una variedad de programas. Para el período 2000-2006, la UE utilizó los fondos asignados a la TACIS cuyo presupuesto ascendía a 3.100 millones de euros aproximadamente, y parte de los 5.300 millones de euros asignados al programa MEDA. La PEV también se benefició de fondos temáticos como la Iniciativa Europea a favor de la Democracia y los Derechos Humanos.

¿Una PEV a toda máquina?

El año 2007 fue testigo del desarrollo de nuevas ideas en la PEV. En primer lugar, la UE sacó las primeras conclusiones de esta política a finales del 2006, que tuvieron

como resultado las conversaciones acerca de la “PEV Plus” durante la presidencia alemana en el primer semestre de 2007. En segundo lugar, se asignó un presupuesto propio a la política que representó un aumento. Y en tercer lugar, se pusieron en marcha tres iniciativas multilaterales para complementar la PEV.

A finales del 2006, la Comisión hizo público un comunicado que tenía como objetivo el refuerzo de la PEV, que fue aprobada por el Consejo Europeo. Explicaba de un modo conciso los progresos iniciales y afirmaba su convicción de que había tres áreas en las que se podía conseguir más: la integración económica y comercial; el ámbito de la movilidad y la emigración; y el ámbito del diálogo político y los conflictos regionales (European Commission, 2006). Este nuevo esfuerzo fue respaldado por la primera conferencia sobre la PEV celebrada en septiembre de 2007, a la que asistieron todos los Estados miembros y todos los países asociados. También introdujo nuevos instrumentos financieros, y los programas TACIS y MEDA fueron sustituidos por el programa IEVA (Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación).

Para el período 2007-2013 se asignaron al IEVA 12.000 millones de euros, un 32% más que en el período anterior. Los miembros de la UE acordaron la distribución del presupuesto de la siguiente manera: las dos terceras partes del mismo se destinarían al Sur y la otra tercera parte al Este; y se destinarían 700 millones de euros a la creación de un Fondo de Inversión para la PEV. Además de esto, la Iniciativa Europea por la Democracia y los Derechos Humanos fue sustituida por el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos

(IEDDH) con una partida presupuestaria de 1.000 millones de euros. También se creó la Governance Facility con un presupuesto de 300 millones de euros para premiar a los mejores vecinos. Esto último tuvo una eficacia escasa y el dinero se destinó principalmente a Marruecos y Ucrania. El presupuesto se desglosaba por países antes del comienzo de cada semiperíodo (véase la Tabla I), que tenía el defecto de no inducir a los países a conseguir más, dado que los fondos asignados no son fungibles.

La UE también alentó iniciativas regionales por la vecindad para potenciar la cooperación multilateral que ella misma no había conseguido cultivar. Uno de los ejemplos podría ser la Sinergia del Mar Negro para el Este (Armenia, Azerbaidzhán, Georgia, Moldova y Ucrania). Sin embargo, la idea, impulsada principalmente por los alemanes, era sobre todo la de incluir a Turquía y a Federación Rusa en el cuadro.

En el Sur, la Unión por el Mediterráneo (UpM) nació a partir de una idea francesa, pero ha experimentado turbulencias desde el principio. El que en aquel momento era candidato a la presidencia francesa, Nicolas Sarkozy, eludió vagamente lo que entonces se llamaba la Unión Mediterránea. Se centraba exclusivamente en los países mediterráneos y parecía un intento de saltarse el Proceso de Barcelona, aunque en este último participaban todos los Estados miembros. Su proyecto se desarrolló cuando Sarkozy ocupó la presidencia, pero topó inmediatamente con la resistencia de algunos Estados miembros, especialmente de Alemania y de España. Alemania alegaba que la seguridad en la cuenca mediterránea tenía efectos en los Estados Bálticos dando pie de este

TABLA I. FINANCIACIÓN DEL IEVA

Países	2007-2010 (en millones de euros)	per cápita (en euros)	2011-2013 (en millones de euros)	per cápita (en euros)
Argelia	220,0	6,30	172,00	4,90
Armenia	98,4	32,80	157,30	52,95
Azerbaidzhán	92,0	11,0	122,50	14,65
Bielarús	20,0	2,10	90,26	9,40
Egipto	558,0	6,80	449,30	5,45
Georgia	120,4	26,30	180,30	39,20
Israel	8,0	1,05	6,00	1,25
Jordania	265,0	40,70	223,00	34,30
Libano	187,0	45,15	150,00	36,25
Libia	18,0	2,70	60,00	9,10
Moldova	209,7	48,65	273,10	63,35
Marruecos	654,0	20,50	580,50	18,15
Autoridad Nacional Palestina	632,0	149,70	295,00	70,00
Siria	130,0	5,75	129,00	5,75
Túnez	300,0	28,30	240,00	22,60
Ucrania	484,0	10,75	470,00	10,40
SUBTOTAL (ESTE)	1.024,5	21,90	1.293,46	31,70
SUBTOTAL (SUR)	2.972,0	30,70	2.132,80	20,80
TOTAL	3.996,5	27,40	3.426,26	24,90

Fuente: *European Commission and CIA World Factbook*

Elaboración: CIDOB

modo a la canciller Angela Merkel para reclamar que todos los miembros fuesen incluidos. España tenía reparos porque pensaba que la nueva iniciativa eclipsaba al Proceso de Barcelona y representaba una rendición ante los intereses franceses dominantes. Al final, el club privado del Mediterráneo permitió la entrada de todos los Estados miembros. La iniciativa se presentó en París en julio de 2008.

Estas dificultades eran solo las primeras de una larga lista. Los dos principales obstáculos han sido la disputa árabe-israelí, primero, que no ha realizado ningún progreso, especialmente después de la operación israelí en Gaza a comienzos del 2009. Y segundo, la Unión por el Mediterráneo ha propuesto un elevado nivel de co-propiedad para tentar a los países socios del Sur a cooperar. Hasta ahora la cosa ha resultado problemática debido al recurso constante al veto y a que los principios de la Unión por el Mediterráneo no han llevado especialmente a los países del Sur a contribuir más (Johansson-Nogués, 2011). Su secretariado se encuentra en Barcelona y sus primeros pasos no han sido muy espectaculares. Su primer secretario general dimitió al cabo de un año. Pese a haber sido concebida para generar

proyectos, todavía tiene que presentar completo el primero de ellos, y la copresidencia, inicialmente en posesión de franceses y egipcios, está actualmente en el limbo sin que ningún país quiera ocuparla.

El año 2009 el Este también recibió la Eastern Partnership (Asociación Oriental o EaP), una nueva iniciativa impulsada

por suecos, checos y polacos. Supuestamente tenía que complementar a la PEV y fue concebida para hacer transitar conjuntamente a la UE y a sus vecinos del Este por sendas bilaterales y multilaterales. La UE adjudicó 600 millones de euros del presupuesto del 2010-2013 a la EaP (véase la Tabla II).

Hay varios elementos destacados. En primer lugar, la UE quería aumentar el nivel de integración económica de estos socios. En segundo lugar, al que en ese momento era el vecino del Este más avanzado (Ucrania) se le ofreció entrar en las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación y sobre su parte más importante, el acuerdo de libre comercio Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA). El objetivo del DCFTA

era incrementar los flujos comerciales entre la UE y el país asociado, pero primero y sobre todo significaba la aproximación de las normas y estándares de la gobernanza económica de dicho país a los de la UE. En tercer lugar, puso énfasis en los requisitos para obtener visados y estableció la “liberalización completa de visados” como “un objetivo a largo plazo”. Estas dos ofertas se hicieron también posteriormente a Moldova y Georgia.

Por último, y no es lo menos importante, llevó al Foro de la Sociedad Civil, formado por representantes de organizaciones de la sociedad civil de países de la EaP al acceso directo a las instituciones de la UE. Se presentó un primer informe a los Estados miembros el pasado diciembre especificando los progresos y subrayando las posibilidades de mejora (European Commission, 2010b). Las posibilidades de cambio se basan en perspectivas a medio y largo plazo, y sería ilusorio esperar cambios inmediatos.

La revisión del PEV

La UE está revisando actualmente su política de vecindad (European Commission, 2010a). Emitirá un comunicado (previsiblemente en mayo de 2011) que sentará las futuras bases de la PEV.

A comienzos de marzo de 2010, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión hicieron público un comunicado introduciendo una nueva asociación con el Sur para reflejar los recientes desarrollos en la región. La Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida (European Commission, 2011) subrayó la necesidad de diferenciación entre los países asociados. Se recomendaron tres pilares: fomento de la democracia, contactos persona a persona, reconocimiento del papel de la sociedad civil e integración económica y comercial, poniendo el énfasis en el apoyo a la pequeña y mediana empresa.

Esta orientación ha estado en el centro de los discursos del comisario Stefan Füle. A comienzos de abril reiteró ante el Parlamento Europeo la necesidad de diferenciar más entre los socios, recompensando lo que calificó de un enfoque de “más por más”, si bien solo especificó los detalles de un modo esquemático. También identificó tres temas como centro de la revisión: integración económica, reconocimiento del papel del DCFTA; movilidad y un mayor compromiso político con la UE (Füle, 2011).

“En el Sur la PEV ha dado la impresión de preferenciar los intereses económicos sobre la presión a favor de las reformas democráticas”

TABLA II. FINANCIACIÓN DE LA UE PARA EL ESTE DENTRO DE LA ASOCIACIÓN ORIENTAL

(millones €)

2010	2011	2012	2013
85	110	175	230

Fuente: www.easternpartnership.org Elaboración: CIDOB

Esbozar la evolución de la PEV nos ha permitido identificar algunos de los fallos que aquejan a la política de vecindad. Las aspiraciones europeas de construir una vecindad próspera, segura y pacífica han topado con los alzamientos revolucionarios en el Sur y con el incremento de acciones contrarias a la democracia en el Este. La UE todavía tiene que apreciar completamente la situación y abordar varios temas importantes si quiere desempeñar un papel más destacado en la región.

La PEV: tres ideas a tener en cuenta

La PEV no ha tenido el éxito que la UE esperaba que tuviera. Ha desempeñado un papel casi nulo en los acontecimientos que están teniendo lugar en el mundo árabe. La UE no parece estar bien equipada para manejar una montaña rusa de acontecimientos que se desarrollan en un entorno que cambia a una velocidad de vértigo. Esto podría en parte explicarse por la arquitectura burocrática e intergubernamental del proceso de toma de decisiones en la UE. También puede atribuirse al hecho de que la UE carece todavía de una política exterior congruente e independiente (Emerson, 2011). Sin embargo, la PEV tiene otras carencias que dificultan el progreso. Todo ello está relacionado con un aspecto particular de la conducta de la UE, un cierto exceso de confianza en la supuesta atracción que ejerce la UE entre sus vecinos.

La PEV basada en los principios de la ampliación

La política europea de vecindad se ha desarrollado sobre la base de los mismos principios que la política de ampliación. La UE ha partido del éxito del proceso de su ampliación para articular la gestión de su política de vecindad (Kelley, 2005). Dos aspectos particulares de la PEV apuntan en esta dirección: la socialización y la condicionalidad. La UE actúa como un “empresario de normas” con sus vecinos, que intentan proyectar sus propias normas y prácticas. Además, basa su respaldo y asociación en el cumplimiento de ciertas condiciones por parte de sus asociados. Esto puede haber funcionado con los países candidatos una vez finalizada la Guerra Fría, pero el contexto actual es diferente.

Estos países con la independencia recién estrenada estaban ansiosos por entrar en las instituciones europeas, tanto en la UE como en la OTAN, y estaban dispuestos a poner en práctica dolorosas y costosas reformas en un período breve de tiempo. La “zanahoria”, es decir, la entrada en la institución, era lo suficientemente atractiva como para que el “palo”, es decir, el hecho de postergarla, pareciera un elemento disuasorio creíble. Solo unos pocos países de la PEV, concretamente Moldova y posiblemente Ucrania, pueden esperar entrar en la UE. El deseo de llevar a cabo una reforma sumamente costosa sin la perspectiva de la adhesión parece limitado. Por ejemplo, el hecho de “tener intereses en el mercado interno de la UE” es demasiado vago como para que estos países acaten las reglas de la UE.

TABLA III. PORCENTAJE DE LA UNIÓN EUROPEA (UE-27) EN EL COMERCIO EXTERIOR DE LOS PAÍSES MEDITERRÁNEOS (%)

Países mediterráneos	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
IMPORTACIONES							
Argelia	58,7	56,8	58,9	54,8	53,2	54,8	51,9
Egipto	33,2	26,7	26,2	25,1	21,4	23,2	23,0
Israel	44,1	42,0	42,4	41,4	39,1	37,7	36,5
Jordania	34,2	30,5	27,3	24,4	24,6	23,5	24,3
Libano	45,7	45,3	44,5	40,0	40,1	37,7	37,2
Marruecos	58,7	57,5	59,8	56,1	52,8	52,3	51,9
Territorios Palestinos	11,2	11,7	8,9	9,0	9,4	8,2	8,0
Siria	32,9	29,9	20,4	16,1	12,3	19,6	25,4
Túnez	66,1	71,6	78,3	70,3	69,6	65,7	64,9
EXPORTACIONES							
Argelia	63,1	64,7	59,4	54,0	55,6	52,5	43,6
Egipto	34,1	24,2	30,4	30,1	29,0	33,9	29,1
Israel	29,3	26,7	28,5	28,2	29,2	27,9	29,6
Jordania	4,2	7,3	3,8	3,5	3,6	3,2	3,2
Libano	22,9	17,0	11,4	10,5	11,3	12,0	17,5
Marruecos	75,2	73,8	76,3	74,3	73,7	73,1	72,4
Territorios Palestinos	0,4	3,7	2,5	2,3	3,4	0,7	3,5
Siria	68,3	62,1	61,1	53,9	44,5	40,7	43,5
Túnez	73,9	79,0	88,5	83,4	80,1	77,2	79,3

Fuente: Eurostat, *Euro-Mediterranean Statistics*, 2009 Elaboración: CIDOB

En el Este, la UE lanzó la EaP (Eastern Partnership o Asociación Oriental) y reorientó su pacto de libre comercio para desarrollar un acuerdo más profundo y completo sin preguntar a sus asociados si tenían o no interés en el mismo. Además, las reformas requeridas son importantes tanto política como económicamente, especialmente por cuanto la cosa se acerca mucho a un “o lo tomas o lo dejas”. No parece que haya un punto medio en el que el país asociado tenga un cierto margen de maniobra.

La PEV no muestra un valor añadido

En segundo lugar, la UE ha sido incapaz de mostrar el valor añadido que tiene el hecho de satisfacer sus condiciones. Por un lado, la UE ha puesto de manifiesto una complacencia en ocasiones desconcertante con regímenes no democráticos. En el Sur, la PEV ha demostrado como la UE podía dar carpetazo a su retórica sobre la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley, al ofrecer un discutido “estatus avanzado” a Túnez en 2010, tan solo unos meses después de que el expresidente Ben Ali amañase las elecciones en octubre de 2009. En general, en el Sur la PEV ha dado la impresión de pre-

ferenciar los intereses económicos sobre la presión a favor de las reformas democráticas. La UE ha establecido, efectivamente, varios acuerdos de libre comercio con asociados del Sur y el comercio entre la UE y el Sur ha aumentado considerablemente (véase la Tabla III).

El Este también tiene su porción de ejemplos en los que los intereses económicos pasan por encima de la promo-

ción de la democracia. En enero de 2011, en el mismo momento en que la UE imponía sanciones a Bielarrús por la dura represión de los manifestantes después de las elecciones presidenciales del último diciembre, firmaba un acuerdo sobre el gas con un país autoritario, Azerbaidzhán. Por otro lado, ha puesto unas condiciones muy restrictivas a empezar negociaciones sobre el DCFTA en el Este. Solamente Ucrania ha iniciado unas conversaciones que hace ya tres años que duran. La UE ha elevado los requisitos a unos estándares tan elevados que los países socios tienen que someterse a una modernización de su economía sumamente dolorosa y costosa, y hacerlo de forma inmediata (Dreyer, 2010). Otros países, especialmente Georgia y Moldova, están solamente considerando iniciar negociaciones puesto que la UE ha considerado que todavía no están preparados para un DCFTA.

Sin embargo, la UE necesita reconciliarse con el hecho de que estos países pueden estar interesados a aproximarse a la UE, pero que el precio de adecuarse a los estándares de la UE es demasiado elevado y que las recompensas

no parecen muy sustanciosas. La UE ha sobrecargado a sus socios de modo característico con una “condicionalidad negativa”, que implica que la UE decidió no negociar, en vez de con una “condicionalidad positiva” que recompensa a los países socios que hacen gala de realizar progresos. Y lo que es más fundamental, en vez de hacer hincapié en lo largo que es el camino antes de establecer un acuerdo, la UE debería subrayar lo beneficiosa que puede ser la cooperación para el país una vez que el acuerdo entre en vigor. La UE no es el centro de todas las atenciones, y los mercados emergentes representan un campo de interés para los socios.

La IEVA: ¿cómo asignar los recursos?

Tercero, la UE no ha sabido asignar sus recursos de un modo inteligente. La política de vecindad es un asunto complejo de política exterior, porque la UE tiene que mantener el equilibrio entre sus intereses estratégicos y tácticos; en otras palabras, entre construir un círculo de estados bien gobernados y alcanzar acuerdos económicos valiosos en detrimento de los primeros. La ampliación no suscitó este debate porque los intereses estratégicos y los tácticos estaban entrelazados (Lynch, 2007). La forma en que la UE ha estado asignando sus recursos plantea, por consiguiente, algunas cuestiones.

De hecho, la financiación de la IEVA se calcula cada siete años para cada país y tiene un margen de flexibilidad muy escaso, excepto por lo que respecta a las revisiones a medio término. Por consiguiente, cuando la UE hace públicos sus informes provisionales sobre la implementación de los Planes de Acción, un país cuya valoración es positiva no se beneficia de incentivos financieros adicionales, y viceversa —dejando aparte los intereses geoestratégicos. La Governance Facility es demasiado limitada para desempeñar este papel. La UE ha dado claras muestras de estar dispuesta a recompensar el enfoque “más por más”, que podría representar un oportuno cambio de curso. Sin embargo, todavía no está claro cómo va a implementarlo y cuál es exactamente su significado. La otra cara de la moneda es el enfoque “menos por menos”, una consideración que la UE oficial ha estado hasta ahora eludiendo.

La PEV: aún queda camino por recorrer...

La PEV todavía no ha celebrado su décimo aniversario pero ya ha experimentado una cierta renovación de su apariencia. Dar un enfoque adecuado a su política de vecindad ha sido un reto enorme para la UE dada la diversidad de sus vecinos. Las actuales conversaciones sobre condicionalidad y diferenciación son los principales temas de discusión al respecto. Sin embargo, solamente representan la puesta a punto de unas políticas ya existentes.

La UE debería definir, en primer lugar y ante todo, sus intereses propios frente a los de sus vecinos, tanto en

“La UE no es el centro de todas las atenciones, y los mercados emergentes representan un campo de interés para los socios”

el Sur como en el Este. Solamente después de hacerlo podrá proponer una política que sea realmente diferente y en la que los escasos recursos de la UE hagan que se produzca un cambio. Hasta la fecha ha sido un desafío para la UE-27 tener este debate. Pero se trata de un debate necesario. En buena medida la UE ha estado respondiendo a lo que ha considerado que eran las necesidades de sus vecinos en vez de tener en cuenta sus propias necesidades. Con el número de terceros actores aumentando tanto entre sus vecinos del Sur como entre los del Este, la Unión corre el riesgo de convertirse en irrelevante y ser desplazada a los márgenes. ¿Puede permitírsele la UE por su propio bien?

* Las investigaciones de Olga Shumylo se centran en las políticas de la Federación Rusa y desde la UE respecto a Ucrania, Moldova y Bielarrús.

Notas

1. Los socios son Argelia, Armenia, la Autoridad Nacional Palestina, Azerbaidzhán, Bielarrús, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldova, Marruecos, Siria, Túnez y Ucrania.

Referencias bibliográficas

COUNCIL OF THE EU. “A secure Europe in a better World: European Security Strategy”. Diciembre de 2003 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

CREMONA, Marise; HILLION, Christophe. “L’Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighborhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy”. *EUI Law Working Papers*, N° 2006/39, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6419/LAW-2006-39.pdf?sequence=1>.

DREYER, Iana. “With Enlargement Prospects Dim, is it Worth Signing Up to a DCFTA with the European Union?”. *Easternpartnership.org*. 27 de octubre de 2010. <http://www.easternpartnership.org/community/debate/enlargement-prospects-dim-it-worth-signing-dcfta-european-union>.

EUROPEAN COMMISSION. “Wider Europe—Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors”. COM (2003) 104 FINAL. Marzo de 2003.

EUROPEAN COMMISSION. “Strategy Paper: European Neighborhood Policy”. COM (2004) 373 FINAL. Mayo de 2004

EUROPEAN COMMISSION. “On Strengthening the European Neighborhood Policy”. COM (2006)726 FINAL. Diciembre de 2006.

EUROPEAN COMMISSION. “Taking stock of the European Neighbourhood Policy”. COM (2010) 207. Mayo de 2010 (2010a)

EUROPEAN COMMISSION. “Implementation of the Eastern Partnership: Report to the meeting of Foreign Affairs Ministers”, 13 de diciembre de 2010. (2010b) http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_meeting_foreign_affairs_131210_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION. “A Partnership For Democracy And Shared Prosperity With The Southern Mediterranean”. COM (2011) 200. Marzo de 2011.

EMERSON, Michael et al. *Upgrading the EU’s Role as Global Actor: Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*. Centre for European Policy Studies, 2011.

FÜLE, Stefan. Address to the European Parliament on the European Neighbourhood Policy Review, 6 de abril de 2011.

JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth. “The UfM’s Institutional Structure: Making Inroads towards ‘Co-ownership’?”. *Mediterranean Politics*, Vol. 16, N° 1, marzo de 2011, pp. 21-38.

KELLEY, Judith. “New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 1, pp. 29-55. 2005.

LYNCH, Dov. “In Search for EU Foreign Policy”. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. 16, N° 1, 2007, pp. 3-11

SHUMYLO-TAPIOLA, Olga. “Viktor Yanukovich: A Man of the Oligarchs”, *Carnegie Commentary*, marzo de 2011. http://carnegieendowment.org/files/man_of_oligarchs.pdf

