

# Repensar la PEV en el Mediterráneo: ¿una ventana de oportunidad en 2014?

Óscar Ayala, Nicolas Mayer

La política europea de vecindad fue diseñada para un entorno político y social estable y sus instrumentos solo se pueden implementar a medio plazo

La diferencia de tratamiento entre las crisis de Ucrania y Siria podría sugerir que el Partenariado Este ha pasado a ser una prioridad para la UE frente al Partenariado Sur

La Unión Europea corre el riesgo de perder su atractivo frente al *hard power* ruso en el Este y los petrodólares del Golfo en el Sur

La Unión Europea (UE) ha desarrollado en los últimos 10 años una herramienta para promover reformas políticas y económicas destinadas a los países de su entorno inmediato, la política europea de vecindad (PEV). A pesar de los distintos planteamientos a los que se ha sometido y que responden a lógicas regionales diferentes, sus resultados no han alcanzado las expectativas generadas. En este artículo, analizaremos las principales reflexiones y críticas expuestas en la conferencia académica del programa de investigación SEARCH (*Sharing Knowledge Assets: Interregionally Cohesive Neighbourhoods*) financiado por la Unión Europea, cuyo encuentro final tuvo lugar los días 2 y 3 de junio en Estambul. En sus diversos encuentros, los participantes señalaron que 2014 podría ser un año clave en la evaluación de la PEV por diferentes razones.

En primer lugar, la UE se está recuperando lentamente de la crisis económica que la ha afectado desde 2007, hecho que ha condicionado la eficacia de la asistencia financiera a los países vecinos en los últimos años. Por ello, la llegada de nuevas oportunidades económicas podría abrir una reflexión sobre la futura financiación de la PEV.

En segundo término, los cambios políticos en el mundo árabe a partir de 2011 y la crisis de Ucrania desde finales de 2013 han puesto de relieve la dificultad con la que la UE promueve su política en los países vecinos. Por lo

tanto, a la vista de una reconfiguración geopolítica a las puertas de Europa es un momento oportuno para evaluar los progresos realizados por la PEV.

Por último, las elecciones europeas de mayo de 2014 han renovado el Parlamento Europeo y con el nombramiento de la nueva Comisión se augura una nueva etapa de cooperación entre la UE y sus vecinos.

## El equilibrio financiero entre el Partenariado Este y Sur

El IEVA (Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación) es hoy el principal medio financiero de la PEV. En funcionamiento desde 2007, engloba los antiguos programas de cooperación TACIS para los países de Europa del Este y MEDA para los países mediterráneos. Su presupuesto ha crecido de manera constante desde principios de los años 2000 aunque, debido a la crisis económica, la UE ha cumplido a duras penas con sus compromisos de financiación: durante el período 2007-2013 y de acuerdo con cifras de la Comisión Europea, de los 9.000 millones de euros prometidos, solo 6.500 millones fueron ejecutados. Además, la UE no siempre ha respetado la cláusula de equilibrio en la distribución total definida en 2006 por el

Consejo de la Unión, que establece un tercio de la financiación para el Partenariado Este y dos tercios para el Partenariado Sur. En la misma línea, observamos que desde 2011, ante la inestabilidad política, los préstamos del instrumento financiero de la PEV destinados al Sur han disminuido de manera constante, en torno al 60%.

La pregunta clave es: ¿cómo puede la UE hacer que su política de vecindad resulte eficaz y atractiva, frente a otros actores regionales que no dudan en ofrecer ayuda financiera y que, a la vez, no tienen en cuenta cuestiones relacionadas con las reformas políticas? Este es el caso de Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, apoyos incondicionales del régimen militar en Egipto, que han proporcionado más de 12.000 millones de dólares y han suplantado la influencia de Catar que, por su cuenta, ya había anunciado 7.000 millones de ayuda durante la presidencia de Mohamed Morsi. A modo de comparación, la UE ha destinado entre 2007 y 2013 alrededor de 713 millones de euros para El Cairo, es decir, menos de 1.000 millones de dólares. A causa de sus propias dificultades económicas, Europa se encuentra constreñida frente a la influencia de países terceros, y ante tales circunstancias de competitividad prefiere desarrollar una cooperación económica de carácter parcial. Por ello, si bien la PEV en el Mediterráneo define claramente cuáles son los intereses de la UE en la región, la percepción en el

Sur es que esta política a menudo no promueve una verdadera relación en la que ambas partes salgan ganando. Este punto de vista es ampliamente compartido en los países del Sur que dependen de las iniciativas del Norte y de criterios eurocéntricos en lo que se refiere a la cooperación. De este modo, la PEV, como un instrumento financiero, da preferencia a los Estados cuya estructura económica es relativamente diversificada y favorable a las inversiones europeas de carácter masivo. De esto son ejemplo Marruecos, cuyo acuerdo de libre comercio está siendo negociado, y Túnez, que obtuvo en 2012 el Estatuto Avanzado. Estas relaciones de dependencia asimétricas benefician a Europa, que es quien dicta y limita las áreas de cooperación: por ejemplo, los acuerdos comerciales de libre comercio incluyen cláusulas de protección del mercado agrícola interno.

Como todo parece indicar, 2015 podría ser un año favorable para la recuperación económica en Europa: según las previsiones del Banco Central Europeo, la zona euro tendrá un crecimiento del 1,5%. Gracias al activismo de la Comisión y de las instituciones financieras, como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), los planes de financiación del IEVA podrían cumplir sus compromisos. Sin embargo, las claves de la distribución entre el Este y el Sur dependen de los intereses políticos de la UE respecto a sus vecinos. No obstante, los acontecimientos recientes, tanto en el mundo árabe como en Ucrania, podrían obligar a la Unión a dar preferencia a uno de los dos escenarios regionales.

## El reto de los cambios políticos en la vecindad europea

La inestabilidad política a las puertas de Europa representa un reto para la UE, que ve en sus fronteras riesgos de desestabilización que no había previsto con anterioridad. La PEV fue diseñada para un entorno político y

### Instrumento europeo de vecindad y asociación (IEVA) (2007-2013)

(en millones de euros)

	Compromisos del IEVA	
	2007-2010	2011-2013
Argelia	220	172
Egipto	558	449
Israel	7	6
Jordania	265	223
Líbano	187	150
Marruecos	654*	580.5
Siria	130	129
Túnez	300	390
Cisjordania y Gaza**		770.08
Total IEVA bilateral	2.321	2.869.58

\* Esta cifra no incluye ciertas ayudas concedidas al gobierno marroquí entre 2007 y 2010.

\*\* Los datos para Cisjordania y Gaza incluyen el IEVA, programas de desarrollo y ayuda humanitaria, UNRWA, PEGASE, el Partenariado para la paz y el instrumento de estabilidad.

Fuente: Anuario IEMed del Mediterráneo 2013. [www.iemed.org](http://www.iemed.org)

social estable y sus instrumentos solo se pueden implementar a medio plazo. Los planes de acción bilaterales acordados entre la Comisión y los Estados del Sur establecen prioridades a alcanzar en un período de entre tres y cinco años, y, por tanto, no son soluciones inmediatas.

En concreto, en el Mediterráneo, se han desarrollado 12 planes con los socios del Sur, sin embargo no todos los países han obtenido beneficios. La transposición normativa de los objetivos de cooperación requiere un diálogo con socios estables. En este sentido, los cambios de régimen en la ribera sur desde 2011 han puesto en evidencia la fragilidad de la PEV, debido a este contexto geopolítico volátil. En mayo de 2011, la Comisión optó ya por una reforma de la PEV en virtud de la cual anunció nuevas herramientas de apoyo a la *Primavera Árabe* a través del programa SPRING y del Instrumento para la Sociedad Civil (*Civil Society Facility*), que implicaban el desembolso de 350 millones de euros para el período 2011-2012. Sin embargo, la eficacia de estos fondos liberados en este contexto es discutible debido a las tendencias políticas en algunos países de limitar la expansión de la sociedad civil, o por lo menos para fortalecer su control (Túnez es una excepción en este sentido). Además, la falta de resolución de la crisis en Siria y la deriva autoritaria en Egipto han limitado de momento las perspectivas de una mayor cooperación con los países del Magreb.

En esta línea y a la luz de los acontecimientos en Ucrania, los retos también se trasladan al Partenariado oriental. En noviembre de 2013, el gobierno de Kiev se pronunció a favor del proyecto de unión aduanera de Rusia, que prometió ayuda financiera sustancial para dar respuesta a la insolencia del país y a su deuda energética. El movimiento social de oposición al proyecto obligó al presidente Yanukovich a exiliarse, un hecho que no impidió que el *hard power* ruso se impusiera a través de la anexión de Crimea y la desestabilización de las regiones orientales de Ucrania. Ahora, el reto para la UE en el conflicto de Ucrania es la formulación de una propuesta atractiva que garantice una renovación institucional, el apoyo a la sociedad civil y la integración de una economía de mercado por medio de un acuerdo de asociación. En este contexto, la UE considera que su influencia se ve afectada de manera significativa por las maniobras de Moscú, y por ello se centra en la delicada tarea de aliviar las tensiones con Rusia al tiempo que reitera un proyecto de vecindad atractivo para los socios orientales.

En este contexto, el fortalecimiento de una diplomacia europea común que pueda prescindir de los intereses nacionales, donde prevalezca el interés de la Unión en su conjunto se ha convertido en una cuestión crucial. La diferencia de tratamiento diplomático entre la crisis de Ucrania y la de Si-

## Planes de acción de la política europea de vecindad

País	Israel	Jordania	Túnez	Territorios Palestinos	Marruecos	Egipto	Líbano	Argelia	Libia
Fecha de adopción	abril 2005	junio 2005	julio 2005	mayo 2005	julio 2005	marzo 2007	enero 2007	-	-

Fuente: Anuario IEMed del Mediterráneo 2013. [www.iemed.org](http://www.iemed.org)

ria podría sugerir que el Partenariado oriental ha pasado a ser una prioridad para la UE a expensas del Partenariado sur. Más allá de la coyuntura económica y geopolítica, la PEV podría recibir un segundo impulso con la renovación política de las instituciones europeas, después de las elecciones de mayo.

## ¿Cuál es el papel de la Comisión y del Parlamento tras las elecciones?

La Comisión es la gran arquitecta de la PEV. En 2002, su presidente, Romano Prodi, definía en Bruselas los contornos de la futura política de vecindad afirmando que los Estados tenían vocación de “compartirlo todo salvo las instituciones”. Seguidamente, la oferta europea se basaba en las “3M”: mercado, movilidad y medios financieros. No solo la voluntad de compartirlo todo es muy parcial por parte de la UE sino que, además, las reformas económicas y políticas solicitadas a los países del Sur representan un verdadero esfuerzo y corren el riesgo de generar vanas esperanzas. La metodología de la PEV es la misma que la que aplica la Comisión al proceso de ampliación, pero la convergencia de los Estados hacia el acervo comunitario no abre ninguna posibilidad de adhesión para los países del Sur que, por consiguiente, ven en la política de vecindad un instrumento exigente pero desprovisto de toda perspectiva de integración real. La Comisión ha caracterizado la PEV con el principio incitativo del *more for more*, en virtud del cual pretende desarrollar unos vínculos económicos más fuertes con sus vecinos que pro-

gresen más rápido y vayan más allá en las reformas democráticas. En concreto, los progresos efectuados son registrados en un informe anual por país, publicado conjuntamente por el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión. Este informe sirve luego para remodelar los planes de acción financiados por el IEVA, que se completa con una compleja arquitectura de seguimiento jurídico. Así pues, el principio de *more for more* deja entrever el compromiso de *mobility partnerships* que aligeraría los sistemas de visados o a la firma de acuerdos de libre comercio completos y profundos (ALECA). Hasta ahora, Marruecos es el que tiene el estatuto más avanzado. Sin embargo, hay que señalar que las reformas políticas y democráticas para alcanzar el Estado de derecho, iniciadas con las reformas de los años 2000, podrían haber pesado menos que el atractivo económico del país a la hora de adquirir este estatuto. La condicionalidad y el principio del *more for more* se han revelado como imposiciones más que como incitaciones y pueden acabar siendo interpretados como un *diktat* cuyo resultado concreto vendría a significar *more for the same*, según la expresión usada por ciertos participantes en la conferencia del programa SEARCH. Frente a estas críticas, la nueva Comisión podría flexibilizar las condiciones de acceso a la financiación del IEVA e identificar con mayor precisión las necesidades sectoriales de cada país del sur, que piden una mayor participación en el proceso de definición de las prioridades de cooperación.

La renovación del Parlamento Europeo en mayo 2014 también tiene su incidencia sobre la PEV. En dos resoluciones distintas adoptadas el 7 de abril de 2011, el Parlamento se felicitó por la revisión de la PEV y formuló sus recomendaciones al SEAE y a la Comisión

en cuanto a su puesta en práctica. Desde hace tres años, el Parlamento participa también en la creación del Parlamento Euronest, órgano responsable de la consulta, control y seguimiento de la asociación con los países del Este europeo. Inaugurado en mayo de 2011, Euronest ha celebrado ya tres sesiones, pero la crisis de Ucrania compromete hoy su acción. En el Sur, la Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo (UpM) celebra al menos una sesión plenaria al año y adopta resoluciones y recomendaciones sobre los aspectos de la cooperación euromediterránea que conciernen a los órganos ejecutivos de la UpM, el Consejo de la Unión europea, la Comisión Europea y los gobiernos nacionales de los países asociados. Estas dos asambleas están llamadas a desempeñar un papel mayor en el futuro de la PEV, en aras de una democratización. Se componen de miembros del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales de los países miembros, pero su papel depende de la voluntad política de los nuevos representantes elegidos de la UE para otorgarles mayores medios y visibilidad.

El año 2014 podría ser pues favorable a una reflexión renovada sobre la PEV, mientras que la inestabilidad política, tanto al Sur como al Este, impone una reacción fuerte de la UE, que corre el riesgo de perder su atractivo frente al *hard power* ruso en el Este o a los petrodólares del Golfo en el Sur. Asimismo, la relación privilegiada fundamentada sobre un apego mutuo a valores comunes, la coordinación política y la profundización de la integración económica entre la UE y los países socios es un proyecto que aun no se ha desarrollado completamente pero que podría beneficiarse de reformas importantes ahora que la Unión renueva su dirección política y sus perspectivas económicas mejoran. ■