

¿Qué *finalité politique* para la Política Europea de Vecindad? Sobre los objetivos e instrumentos de la cooperación de la UE con sus países vecinos

Iván MARTÍN
Instituto Complutense
de Estudios Internacionales
Madrid

Resumen: 2011 ha sido, sin lugar a dudas, el año de la gran prueba para la Política Europea de Vecindad (PEV). En pleno proceso de revisión de la PEV lanzado por la Comisión Europea en junio de 2010, el retroceso en la transición democrática en los países del este de Europa marcado por las elecciones en Ucrania y Bielorrusia y la Primavera Árabe de enero de 2011 han producido un cambio radical del contexto geopolítico de la vecindad europea, una nueva reorientación desde el Este hacia el Sur de las prioridades y una exigencia de respuesta rápida. Los próximos meses estarán marcados por las negociaciones de las Perspectivas Financieras 2014-2020.

Abstract: 2011 has marked a turning point –and a major test– for the European Neighbourhood Policy (ENP). In June 2010 the European Commission launched a wide-ranging consultation with Member States, partner countries, experts and civil society to review the ENP vision, medium-term objectives and adequate instruments and resources. Before the review process had culminated, the regression in democratic transition in Eastern Partnership countries such as Belarus and Ukraine, and in particular the Arab Spring revolts and regime changes in early 2011 caused a major change in the geopolitical context of the EU's Neighbourhood and a demand for a quick response. The coming months will be marked by the negotiation of the Financial Perspectives 2014-2020.

Palabras Clave: Unión Europea, Mediterráneo, Tratado de Lisboa, Política Europea de Vecindad, Unión para el Mediterráneo, Asociación Oriental, Estrategia Europa 2020, Estatuto Avanzado, Macrorregiones, Perspectivas Financieras de la UE.

Keywords: European Union, Mediterranean, Lisbon Treaty, European Neighbourhood Policy, Union for the Mediterranean, Eastern Partnership, Europe 2020 Strategy, Advanced Status, Macroregions, EU Financial Perspectives.

Sumario:

I. La PEV en 2010 y 2011.

- 1.1. *El Tratado de Lisboa.*
- 1.2. *Planes Indicativos Nacionales 2011-2013.*
- 1.3. *Estrategia Europa 2020.*
- 1.4. *Estatutos Avanzados.*
- 1.5. *Asociación Oriental y Unión para el Mediterráneo.*
- 1.6. *La emergencia de las macrorregiones como nuevo instrumento de cooperación.*
- 1.7. *Evaluación de la aplicación de la PEV en 2010.*
- 1.8. *Cambios geopolíticos en la vecindad: revueltas árabes y retroceso democrático en el Este.*
- 1.9. *La respuesta de la UE: reorientación de la PEV e incremento de las ayudas.*
- 1.10. *La apertura de las negociaciones de las Perspectivas Financieras 2014-2020.*

II. Escenarios de futuro y pistas para la acción.

- 2.1. *Escenario de base. Continuidad.*
- 2.2. *Escenario negativo. La vecindad desintegrada.*
- 2.3. *Escenario positivo. La UE como actor global en una región euromediterránea ampliada.*
- 2.4. *Pistas para la acción.*

III. Bibliografía.

Recibido: octubre de 2011.

Aceptado: diciembre de 2011.

I. LA PEV EN 2010 Y 2011

1.1. *El Tratado de Lisboa*

El nuevo Tratado de la Unión Europea que entró en vigor el 1 de enero de 2010 introdujo dos grandes cambios en la gestión de las relaciones de la Unión Europea (UE) con sus países vecinos:

- La incorporación a los Tratados del concepto mismo de vecindad y de la posibilidad de establecer con los países vecinos relaciones preferentes mediante acuerdos específicos.¹ Esta posibilidad de celebrar acuerdos en el marco de vecindad no ha sido utilizada hasta ahora, ni siquiera con Marruecos del estatuto avanzado que se le ha otorgado, y los acuerdos que se están negociando con los países del este de Europa son Acuerdos de Asociación como los que ya existen desde 1995 con los países mediterráneos.
- La nueva configuración institucional de la acción exterior de la UE, con un Presidente del Consejo de la UE que preside las cumbres bilaterales y merma protagonismo a las presidencias semestrales y un Servicio Europeo de Acción Exterior dirigido por la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y que coordina las 136 Delegaciones de la Comisión Europea en todo el mundo (que ahora han pasado a convertirse en Embajadas de la Unión Europea). Sin embargo, la PEV sigue siendo competencia del Comisario Europeo de Ampliación y Política Europea de Vecindad, y la ayuda al desarrollo del Comisario de Desarrollo, incluidos los fondos del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) que financia la PEV.

¹ El nuevo artículo 7 bis del Tratado tiene el siguiente tenor: “1 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. 2. A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica”.

Ante esta dispersión institucional, una cuestión no resuelta es la articulación y coherencia entre la Política Exterior europea, la Política Europea de Vecindad y la cooperación económica y financiera de la UE en los países de la vecindad.

1.2. Planes Indicativos Nacionales 2011-2013

El 3 de marzo de 2010, la Comisión Europea aprobó 16 nuevos Programas Indicativos Nacionales (PIN) 2011-2013 en el marco de la Política Europea de Vecindad, con las correspondientes asignaciones financieras bilaterales en el marco del instrumento financiero de la PEV, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, y los programas y proyectos a financiar en cada país durante ese período. Estos PIN estaban marcados por un alto grado de continuidad en los proyectos y programas financiados y reflejaban aparentemente una doble lógica: un primer intento de diferenciación entre los países de la vecindad en función de la evaluación de sus reformas realizada por la Comisión, que tenía su expresión en los diferentes incrementos porcentuales de la ayuda con respecto a 2007-2010 (véase la Tabla 1), y una reorientación estratégica de las prioridades de la UE hacia el Este en detrimento del Mediterráneo justificada políticamente por la diferencia entre “vecinos europeos” (los países del este) y “vecinos de Europa” (los países mediterráneos).

No sólo el incremento de las asignaciones presupuestarias otorgadas fue sustancialmente mayor para los países vecinos de Europa Oriental que para los países mediterráneos, con un incremento medio del 57,9% en el caso de los primeros (si bien hay que reconocer que esa diferencia se debe en parte al efecto de recuperación de las asignaciones con respecto al período anterior) frente a un incremento del 12,9% en el caso de los Países Árabes Mediterráneos (PAM), sino que por vez primera la asignación de fondos por habitante y por año para los países de Europa Oriental (6 €) ha superado la asignación por habitante y por año destinada a los Países Árabes Mediterráneos (4,2 € al año). Dentro de la propia región mediterránea, la UE dedica ya más recursos, en torno a 1.320 millones de euros al año, a los Balcanes y a Turquía (en el marco del Instrumento de Preadhesión) que a los ocho PAM (1.000 millones de euros al año incluyendo la cooperación multilateral, pese a tener éstos 2,5 veces más habitantes): considerando únicamente las asignaciones bilaterales, esto significa que, en términos por habitante, los Balcanes y Turquía reciben 11 € por habitante y año de ayuda de la UE, frente a los 4,2 € por habitante y año en el caso de los PAM.

Todavía no se ha adoptado ninguno de los Planes de Acción de Vecindad que deberían sustituir en 2011 a la primera generación de Planes de Acción aprobados en 2005 y 2006 para un período de tres a cinco años.

Tabla 1. Asignaciones bilaterales multianuales indicativas para 2011-2013 (mill. €)

País	Asignación financiera 2011-2013 (mill. €)	Aumento con respecto a 2007-2010 (%)	Población (mill.)	Asistencia por habitante y por año (€)
Marruecos	580,5	18,2%	31	6,2
Argelia	172	4,2%	34	1,6
Túnez	240	6,7%	10	8
Egipto	449,3	7,2%	82	1,8
Autoridad Palestina *	504	6,3%	4,5	37,3
Jordania	223	12,2%	6	12,4
Líbano	150	7%	4	12,5
Siria	129	32,3%	21	2
Libia	60	1000%	6	3,3
Países árabes mediterráneos**	2.507,8	12,8%	198,5	4,2
Ucrania	470,1	26,8%	46	3,4
Moldavia	273	73,5%	4	22,7
Georgia	180	99,3%	4	15
Azerbaiyán*	122	76,8%	9	4,5
Armenia	157	213%	3	17,4
Asociación Oriental***	1.202,1	57,9%	66	6,0
Vecindad	3.709,9	24,6%	264,5	4,7

* Excluida la asistencia humanitaria extraordinaria.

** La Comisión también aprobó el PIN de Israel como país asociado mediterráneo, pero al tratarse de un país desarrollado no ha sido incluido en estos cálculos. Israel obtendrá 6 millones de euros para 2011-2013.

*** Salvo Bielorrusia (para la que se ha previsto un asignación de 80 millones de euros, un aumento del 533,3%, o 2,6 euros por habitante y por año). En el caso de Rusia, se han previsto 45 millones de euros para 2011-2013 el marco del IEVA.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos de la Comisión Europea; nota de prensa:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/221&forma=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

1.3. *Estrategia Europa 2020*

Paralelamente, entre marzo y junio de 2010 el Consejo Europeo aprobó la estrategia “Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, que se propone como hoja de ruta para asegurar la competitividad a largo plazo de las economías europeas y para preservar el modelo social europeo (“¿Dónde queremos que esté Europa en 2020?”)². La Estrategia Europa 2020 establece una serie de objetivos concretos en los ámbitos del empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático, la educación y la pobreza. Su consecución será el eje articulador de la acción de la UE en los próximos diez años y de las Perspectivas Financieras 2014-2020. Sin embargo, pese a las reiteradas afirmaciones de los líderes europeos acerca de que “el futuro de Europa está en el Mediterráneo” y a la superposición de objetivos y prioridades de la Estrategia Europa 2020 con la PEV, la Unión para el Mediterráneo y la Asociación Oriental, los países de la vecindad están completamente ausentes de la misma, que no prevé ni siquiera una incorporación parcial y paulatina a las dinámicas de la Estrategia 2020³. Tal como se señala en la Comunicación de la Comisión, ésta es plenamente consciente de que “*la Estrategia Europa 2020 no sólo es relevante dentro de la UE, sino que también puede ofrecer un considerable potencial a los países candidatos y a nuestros vecinos y contribuir mejor a sustentar sus propios esfuerzos de reforma. Ampliar el área de aplicación de la legislación de la UE creará nuevas oportunidades para la UE y para sus vecinos*”. Pero los atribuye el papel de meros destinatarios de dicha política, sin integrarlos de ningún modo en el proceso ni aprovechar su potencial como parte de las fortalezas de la UE.

1.4. *Estatutos Avanzados*

La primera cumbre bilateral en el marco del Tratado de Lisboa se celebró el 7 de marzo de 2010 entre la Unión Europea y Marruecos. Esta cumbre bilateral, la primera jamás celebrada con un país árabe o de la vecindad, debía haber

² Comunicación de la Comisión Europea COM (2010) 2020 final, 3.3.2010, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf.

³ Sobre las posibilidades de integrar a los países mediterráneos en la Estrategia Europa 2020, véase MARTÍN (2010d).

desarrollado el Estatuto Avanzado acordado en octubre de 2008⁴, pero en la práctica quedó reducida a su valor simbólico y como medida de creación de confianza. En el terreno de los resultados, la Cumbre adoptó una Declaración conjunta formal de nueve páginas cuyo contenido específico retoma en buena parte el contenido del Documento Conjunto e incluso de declaraciones anteriores de los Consejos de Asociación anuales⁵. Desde entonces, ha habido una cierta paralización del desarrollo y la aplicación del Estatuto Avanzado causada por un lado por la insistencia europea en la convergencia normativa como piedra angular de todo el proceso y por la frustración y decepción de la parte marroquí sobre la falta de avances en la liberalización comercial (el acuerdo sobre liberalización agrícola alcanzado entre la Comisión Europea y el gobierno marroquí en diciembre de 2009 sigue sin ser ratificado), en la movilidad de personas, en los compromisos de incremento de la asistencia financiera o en la negociación de un nuevo Acuerdo de Vecindad.

Con todo, en octubre de 2010, en el marco del Consejo de Asociación UE-Jordania, las partes concluyeron las negociaciones técnicas de un nuevo Plan de Acción de Vecindad que incorporaba el “estatuto avanzado” de Jordania (pero que sin embargo todavía no ha sido formalmente ratificado). Su contenido es equivalente al de Marruecos: reforzamiento del diálogo político, intensificación del proceso de convergencia normativa de Jordania con la UE, preparación de un Zona de Libre Comercio Profunda y Global que profundice el actual Acuerdo de Libre Comercio, y una mayor participación en determinadas agencias y programas europeos.

Las negociaciones de sendos estatutos avanzados con Túnez y Egipto, que habían prácticamente culminado a lo largo de 2010, quedaron suspendidas tras los cambios de régimen experimentados por ambos países en enero de 2011. En la Comunicación COM (2011) 200 publicada por las instituciones europeas a raíz de la Primavera Árabe, se afirma que “Los países socios que realicen las reformas necesarias pueden esperar *reanudar las negociaciones* sobre los Acuerdos de Asociación con objeto de alcanzar un «estatuto avanzado» que supone un diálogo político significativamente reforzado y unos vínculos más estrechos entre el país socio y las instituciones de la UE. Ello entrañará un compromiso más profundo sobre la movilidad y un mejor acceso al mercado en la UE.” Parece llevarse a cabo de este modo una definición más restrictiva y en cualquier caso sumamente ambigua del contenido del estatuto avanzado, presentado en octubre de 2008 por las instancias comunitarias, al anunciar el

⁴ Sobre el Estatuto Avanzado UE-Marruecos acordado mediante el Documento Conjunto sobre el reforzamiento de las relaciones bilaterales adoptado en el Consejo de Asociación de 13 de octubre de 2008, véanse JAIDI y MARTÍN (2010) y MARTÍN (2008).

⁵ Véase MARTÍN (2010c).

Documento Conjunto con Marruecos, como una fórmula de “todo menos las instituciones”, expresión que ya había sido utilizada desde 2002 por el Presidente de la Comisión Romano Prodi.

1.5. Asociación Oriental y Unión para el Mediterráneo

La evolución en el ámbito multilateral en las dos regiones de la vecindad de la UE durante el período de referencia no puede haber sido más dispar. Mientras que la Asociación Oriental creada en la Cumbre de Praga de 7 de mayo de 2009 entre la UE y los seis países asociados del Este de Europa (Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán) se consolidaba como una plataforma regional con un claro valor añadido con respecto a la dinámica bilateral de la PEV, la Unión para el Mediterráneo, que en julio de 2008 tomaba el relevo de una dinámica regional ya asentada desde 1995 mediante la Asociación Euromediterránea (o Proceso de Barcelona), no sólo concluyó en un fracaso sin paliativos, sino que dio por tierra con los magros logros del Proceso de Barcelona.

La Asociación Oriental puso en marcha, a lo largo de 2010, las cuatro “Plataformas temáticas” de coordinación intergubernamental sobre i) democracia y buen gobierno; ii) seguridad energética, iii) integración económica y convergencia con la UE, y iv) contactos entre personas, con dos reuniones anuales y un plan de trabajo para cada una de ellas. Además, se han iniciado cinco de las seis Iniciativas Emblemáticas previstas: i) gestión integrada de fronteras, ii) mercados regionales de energía, iii) PYME, iv) política medioambiental, y v) preparación y respuesta a las catástrofes naturales y causadas por el hombre, mientras que la iniciativa de diversificación del suministro de energía ha sido pospuesta⁶. Asimismo, la Asociación Oriental ha puesto el énfasis en una serie de programas de “desarrollo institucional integrado” de instituciones claves para la aplicación de los futuros Acuerdos de Asociación con los países de la región y ha definido un marco claro para avanzar en materia de movilidad de personas, con una primera fase de facilitación de visados (en junio de 2010 se alcanzó un acuerdo al respecto con Georgia, y se está negociando otro con Bielorrusia), negociaciones para la eliminación de visados con Ucrania en la fase operativa desde noviembre de 2010 y con Moldavia desde enero de 2011, “asociaciones de movilidad” con Georgia y Moldavia y otra en preparación

⁶ Ver el 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 25.5.2011, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_641_en.pdf. Significativamente, la Comisión no publicó un informe similar para la Unión para el Mediterráneo.

con Armenia, y con un horizonte de libre circulación para todos los países de la región, encargando incluso a la Comisión Europea la realización de un estudio sobre “los costes y beneficios de la libre circulación de trabajadores” con los países de la Asociación Oriental.

La segunda Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de la Asociación Oriental tuvo lugar en diciembre de 2010 y la segunda Cumbre prevista para mayo de 2011 bajo presidencia semestral húngara quedó aplazada a septiembre de 2011, bajo el semestre de Presidencia polaca, y la Comisión ha mantenido en todo momento la gestión técnica del proceso, movilizandoo recursos financieros adicionales (600 millones de euros, 350 de su fondo de reserva y 250 más del Programa Regional-Este del IEVA). El talón de Aquiles de la Asociación Oriental siguen siendo, sin embargo, los “conflictos congelados” (y no tanto) en la región: Abjasia, Nagorno-Karabaj, Transdníester y Osetia del Sur.

En cuanto a la Unión para el Mediterráneo, en el primer semestre de 2010 se culminó el proceso de supeditación del avance de la cooperación multilateral euromediterránea a los avatares del conflicto árabe-israelí, y por consiguiente de la esclerosis progresiva que la ha caracterizado desde 2008. Paradójicamente, esta politización de la cooperación euromediterránea se ha producido como consecuencia de un proyecto, como la Unión para el Mediterráneo creada en julio de 2008, concebido precisamente para eludir los conflictos en la región y el bloqueo de la cooperación en materia de derechos humanos y democratización de los países asociados mediterráneos centrándose en grandes proyectos regionales de infraestructuras. Sin embargo, la introducción de una Copresidencia (Francia y Egipto en 2008-2010) y, por consiguiente, la corresponsabilización por parte de la Copresidencia Egipcia de cualquier iniciativa y convocatoria euromediterránea, algo que hasta entonces asumía la Comisión Europea y la presidencia rotatoria de la UE, junto con la integración de la Liga Árabe como observadora en todas las reuniones, ha conseguido contaminar todo el proceso euromediterráneo del conflicto árabe-israelí. Se invertía así la lógica que había predominado desde 1995, consistente en mantener la Asociación Euromediterránea como foro de cooperación y de diálogo político incluso en los peores momentos del conflicto (invasión de Líbano en 2006, Guerra de Gaza en diciembre de 2008).

De hecho, desde noviembre de 2008 no ha podido volver a celebrarse una Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores (la prevista en noviembre de 2009 en Estambul hubo de suspenderse), y desde la Conferencia Ministerial sobre Agua celebrada en Barcelona el 14 de abril de 2010, en la que la adopción de la Estrategia Mediterránea del Agua que se había preparado a lo largo de dos años y sobre la que había un acuerdo político de fondo fracasó por el desacuerdo sobre el tratamiento semántico de los Territorios Ocupados,

las conferencias ministeriales también han quedado bloqueadas. Desde entonces, sólo se han celebrado Conferencias Ministeriales Euromediterráneas de Turismo (19-20 de mayo de 2010), de Comercio (11 noviembre 2010) y de Empleo (21-22 noviembre de 2010), habiéndose suspendido otras muchas previstas (como agricultura y seguridad alimentaria, educación superior e investigación, energías renovables, medio ambiente o desarrollo humano). También hubo de suspenderse la II Cumbre de la Unión para el Mediterráneo inicialmente prevista para junio de 2010 bajo presidencia española, aplazada a noviembre de 2010 para garantizar su “éxito total”, pero sobre todo para “dar una oportunidad a las conversaciones indirectas de paz entre israelíes y palestinos y permitir que la Cumbre pudiera contribuir a consolidar ese Proceso”, y finalmente suspendida sine die.

Pese a esta parálisis política, en marzo de 2010 se consiguieron aprobar en precario los Estatutos de la Secretaría de la UpM y el nombramiento del jordano Ahmad Mas'adeh como Secretario General y de los seis Subsecretarios Generales de la UpM, poniendo en marcha la Secretaría de la UpM en Barcelona. Sin embargo, de los seis proyectos regionales aprobados (descontaminación del Mediterráneo, protección civil, plan solar, autopistas del mar, Iniciativa Mediterránea de Desarrollo Empresarial y Universidad Euromediterránea) sólo este último se ha puesto en marcha, y al margen de la Secretaría, mientras que los demás sólo han avanzado los estudios preparatorios impulsados por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones. En febrero de 2011, dimitió el Secretario General, siendo sustituido en julio de 2011 por el marroquí Yousef Amrani. La movilización de recursos financieros ha sido exigua hasta la fecha y el diseño institucional adolece de varios “defectos de fábrica” que corren el riesgo de convertirse en un obstáculo más a la cooperación regional. El estatuto de la UpM sigue sin estar claro, entre la visión francesa, que sigue considerándola una nueva organización internacional de carácter intergubernamental de la que la Comisión Europea es simplemente un socio más, como por ejemplo la Liga Árabe, y la del resto de socios de la UE, y muy especialmente España, que consideran que la UpM debe insertarse en la arquitectura institucional de la Unión Europea. Esto tiene importantes implicaciones, por ejemplo, para la Copresidencia europea de la UpM, que debería haberse renovado en julio de 2010: de acuerdo con el Tratado de Lisboa, esa representación correspondería a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, mientras que los franceses sostienen que nada impide que les suceda España en la Copresidencia, como pretendía inicialmente el Gobierno español. Actualmente, la cuestión de la Copresidencia se ha instalado en la provisionalidad a la espera de la aplazada Cumbre, manteniendo el *statu quo* por lo que respecta a la Presidencia francesa mientras que el Gobierno egipcio ha renunciado a su copresidencia.

Por otro lado, las funciones y el funcionamiento de la Secretaría siguen sin estar del todo claros, sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de una institución que formalmente goza de autonomía jurídica, pero cuyo personal está integrado exclusivamente por funcionarios destinados y pagados por los Estados socios de la UpM, que será difícil encontrar procedimientos eficaces con un Secretario General y seis Subsecretarios de alto nivel nombrados directamente por sus respectivos Gobiernos (uno israelí y uno palestino, uno griego y uno turco, uno italiano y otro maltés), y que a día de hoy no está clara cuál va a ser su financiación (de momento, tan sólo hay una modesta contribución de la Comisión Europea). Por lo demás, el papel de supervisión ejercido por la Reunión de Altos Funcionarios, que en la práctica está ejerciendo como Consejo de Administración de la Secretaría, tampoco está bien definido. De momento, la mayoría de los esfuerzos se han dedicado a cuestiones logísticas y administrativas.

En cualquier caso, y especialmente tras la Primavera Árabe de 2011, parece difícil restablecer una dinámica de cooperación euromediterránea en una línea de continuidad con la Asociación Euromediterránea y la Unión para el Mediterráneo, y en concreto mantener un proceso que integre simultáneamente a los países árabes y a Israel.

1.6. *La emergencia de las macrorregiones como nuevo instrumento de cooperación*

En el año 2009, la adopción de la Estrategia de la UE para la Región del Mar Báltico⁷, seguida en febrero de 2011 de la Estrategia de la UE para la Región del Danubio⁸, parece haber dado lugar a un nuevo modelo de cooperación regional en la UE (y con regiones fronterizas fuera de ella) en torno al concepto de “macrorregión”, definido en sentido amplio como “una región que incluye territorios de distintos países y regiones asociados con uno o más elementos característicos o retos comunes”. A lo largo de 2010 y 2011, ha habido una intensa labor de lobby, seminarios y talleres de alto nivel con el fin de explorar la posibilidad de extender este modelo al Atlántico (configurada finalmente como una Política Marítima Integrada para la Región Atlántica) y al Mediterráneo⁹.

⁷ Que reúne a ocho Estados miembros (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia), véase la Comunicación de la Comisión Europea COM (2009)248, de 10.6.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0248:FIN:ES:PDF>, acompañada de un plan de acción.

⁸ Incluye Alemania (Baden-Württemberg y Baviera), Austria, Eslovaquia, Chequia, Hungría, Eslovenia, Rumanía y Bulgaria, dentro de la UE, y Croacia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Moldavia y Ucrania (regiones del

Danubio), fuera de la UE, Comunicación de la Comisión COM(2010) 715 final, de 8-12.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0715:FIN:ES:PDF>.

⁹ Para una discusión preliminar de la posible macrorregión mediterránea, véase STOCCHIERO (2010).

El enfoque “macrorregional” se basa en el principio de los “tres NOES” (ninguna institución adicional, ninguna legislación adicional, ninguna financiación adicional), y se centra, por consiguiente, en un enfoque de coordinación multinivel y transnacional articulado en torno a cuestiones concretas de cooperación (en otras palabras, limitado a un ejercicio conjunto, integrado y descentralizado de planificación y programación que puede ser sumamente útil para crear sinergias entre dinámicas ya existentes que convergen sobre el mismo territorio o la misma temática, pero no necesariamente para crear nuevas dinámicas). El concepto de macrorregión presupone, por tanto, la existencia de fuertes capacidades institucionales por parte de las regiones participantes.

Aunque el principio de “ninguna financiación adicional” se aplica a la creación de nuevas macrorregiones, no debe pasarse por alto que, una vez establecidas, es muy probable que las estrategias macrorregionales acaben constituyendo una unidad de referencia para la asignación y el reparto de fondos (eventualmente, ya en el marco de las Perspectivas Financieras 2014-2020). Esta perspectiva aconseja llevar a cabo un análisis detallado de las implicaciones financieras que las macrorregiones podrían tener en el futuro (por ejemplo, en el caso de que la población que agrupa cada una de ellas acabe siendo utilizada como criterio para la asignación de fondos frente al reparto actual).

1.7. Evaluación de la aplicación de la PEV en 2010

En una práctica novedosa y sumamente positiva, durante los cinco años de aplicación de la PEV la Comisión ha publicado informes de avance anuales (2006, 2008, 2009, 2010 y 2011¹⁰). En ellos, se hace un repaso siguiendo una estructura común de los avances conseguidos en cada ámbito de actuación de los Planes de Acción durante el año anterior. Cada año se publican informes país, un informe de evaluación global y un informe sectorial para el conjunto de los 16 países de la vecindad. Sin embargo, las evaluaciones como tales son muy genéricas y se limitan a una página o página y media de cada informe nacional, y no aplican una matriz de criterios e indicadores comunes que permita comparar realmente los avances realizados por cada país. El resto de los informes se limitan a hacer una descripción no sistemática de los retos, cambios de política y acciones de cooperación en cada ámbito, en la que la referencia al contenido de los Planes de Acción se limita en realidad a la estructura del informe, pero no al contenido de cada medida prevista.

¹⁰ Todos los informes de avance están disponibles en http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

En general, los informes de avance abonan la confusión sobre los objetivos de la PEV: no está claro si se trata simplemente de intensificar las relaciones entre la UE y sus vecinos (según el primer párrafo del informe de avance sectorial de 2011¹¹, “la PEV tiene por objeto profundizar el diálogo político y la cooperación y conseguir un grado muy considerable de integración económica con los vecinos del Este y del Sur”) e impulsar las reformas o se trata de conseguir resultados concretos en términos de transformación económica, política y social. De hecho, los informes de avance centran su atención sobre todo en la cooperación entre la UE y los países socios, los acuerdos alcanzados, la convergencia normativa y el proceso legislativo más que en los resultados de dichos procesos, y no permiten extraer conclusiones sobre la conexión entre la PEV y los avances o retrocesos en los distintos ámbitos de cooperación.

Otro documento precioso para la evaluación de la PEV es el Informe del Tribunal de Cuentas de la UE sobre “El nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y sus resultados en el Cáucaso del Sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia)”¹². Las principales conclusiones indican que la programación de la Comisión carece de suficiente claridad y priorización, y sobre todo que no está suficientemente basada en un diálogo estructurado con las autoridades nacionales; los resultados han sido positivos en algunos sectores específicos pero irrelevantes en otros; la introducción del apoyo presupuestario en lugar de la financiación de proyectos ha permitido avanzar en la eficiencia de la asistencia, pero su generalización compromete la eficacia y los procedimientos de programación; y la gestión de la asistencia financiera deberían simplificarse.

1.8. *Cambios geopolíticos en la vecindad: revueltas árabes y retroceso democrático en el Este*

Los resultados “antieuropeos” de las elecciones presidenciales de enero y febrero de 2010 en Ucrania y sobre todo los retrocesos democráticos experimentados en Bielorrusia desde las elecciones de diciembre de 2010 alertaron de que no todo iba tan bien como se anunciaba en el Europa Oriental. En enero y febrero de 2011, las revueltas y los cambios de régimen en Túnez y en Egipto (sin ninguna conexión con las políticas de promoción de la democracia de la UE en la región), y posteriormente las reformas constitucionales preventivas en Marruecos y en Jordania y los conflictos civiles desatados en Libia y en Siria han supuesto un replanteamiento de las prioridades geopolíticas de la

¹¹ Documento de Trabajo conjunto de la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, “La aplicación de la Política Europea de Vecindad en 2010, Informe de Avance Sectorial”, SEC (2011 645, de 25.5.2011, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_645_en.pdf.

¹² EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2010).

UE en su vecindad y han obligado a la Unión Europea a replantearse su Política de Vecindad, sobre todo en lo que tenía de reforzamiento del statu quo y apoyo de facto a los regímenes autoritarios en aras de la estabilidad, la represión del islamismo político y el control de los flujos migratorios. Pocos documentos sintetizan mejor ese enfoque que el Informe de Avance sobre la PEV y el Plan Indicativo Nacional 2011-2013 relativos a Túnez publicados por la Comisión Europea en 2010. En el primero (mayo de 2010), la Comisión señalaba que “así pues, el balance del año 2009 para las relaciones UE-Túnez ha sido positivo en el ámbito económico y social y en materia de cooperación. En cambio, la asociación adolece de ciertas lagunas en el ámbito de la gobernanza, la aplicación de la ley y el respeto de los derechos humanos”¹³. Eso no impedía, sin embargo, el avance de las negociaciones para profundizar las relaciones en el marco de un estatuto avanzado. La justificación de esta aparente contradicción había sido sintetizada en la introducción al Plan Indicativo Nacional aprobado en marzo de 2010, que fijaba la asignación presupuestaria para Túnez para el período 2011-2013 (240 mill. €, un aumento del 6,7% con respecto a 2007-2010, unos 8€ por habitante y año): “La opción de la Comisión sigue siendo mantener el compromiso con el país con el fin de apoyar las reformas con la perspectiva de un *ulterior* avance en el ámbito de la democracia, los derechos humanos y la gobernanza”¹⁴.

Por otro lado, las revueltas de la Primavera Árabe han puesto de manifiesto que, incluso en aquellos ámbitos de la PEV en los que los resultados se consideraban más positivos, como la aplicación de la Zona Euromediterránea de Libre Comercio, la gestión macroeconómica o las reformas económicas, la negligencia de las políticas sociales y de las medidas compensatorias ponían en cuestión su sostenibilidad social, y por consiguiente su contribución a la estabilidad de dichos países. En el año 2008, Egipto encabezó la lista de “grandes reformadores económicos” que más habían avanzado en el *ranking* mundial “*Doing Business*” elaborado desde 2004 por el Banco Mundial. En el *ranking* de 2011, publicado en noviembre de 2010, aparte de las petromonarquías del Golfo, sólo otro país árabe superaba a Egipto en el *ranking* de las facilidades para los negocios: Túnez (puesto 55 del mundo). En la última edición de otro *ranking* ampliamente difundido, el *Informe sobre la Competitividad en el Mundo Árabe* elaborado por el Foro Económico Mundial de Davos, igualmente publicada en noviembre de 2010, se destaca que el país más competitivo del norte de África es Túnez, seguido de Marruecos y de Egipto. En ese sentido, más allá del funcionamiento y los instrumentos de la PEV, parece requerirse un profundo replanteamiento del modelo económico que la UE ha promovido hasta ahora en la región.

¹³ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_514_fr.pdf.

¹⁴ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_tunisia_fr.pdf.

El nuevo paradigma, supuestamente centrado en la promoción efectiva de la democracia de acuerdo a los principios de condicionalidad y diferenciación (ya presentes desde los primeros documentos de estrategia de la PEV), queda expresado en la Comunicación COM(2011) 303 de 25.5.2011: “El derrocamiento de largos regímenes represivos en Egipto y Túnez, el actual conflicto militar en Libia, la reciente violenta represión ejercida en Siria, la continua represión en Belarús y los conflictos prolongados que subsisten en la región, incluido Oriente Próximo, nos obligan a considerar de nuevo las relaciones con nuestros vecinos”. “Los recientes acontecimientos y los resultados de la reconsideración [de la PEV] han puesto de manifiesto que la ayuda de la UE a las reformas políticas de los países vecinos ha dado resultados limitados” “Es necesario un nuevo planteamiento para reforzar la asociación entre la UE y sus países y sociedades vecinos: construir y consolidar democracias saludables, proseguir el crecimiento económico sostenible y gestionar los enlaces transfronterizos”. “El nuevo enfoque debe basarse en la responsabilidad mutua y un compromiso compartido respecto a los valores universales que son los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Ello implicará un nivel mucho más alto de diferenciación, de manera que cada país socio pueda desarrollar sus vínculos con la UE en la medida en que lo permitan sus propias aspiraciones, necesidades y capacidad”.

1.9. *La respuesta de la UE: reorientación de la PEV e incremento de las ayudas*

La respuesta de la Comisión se ha producido en dos etapas, y puede resumirse en un nuevo énfasis en la promoción de la democracia, un tímido aumento de los recursos financieros disponibles y una continuidad casi total en los instrumentos de la PEV.

En un primer momento, ante la magnitud y la trascendencia de las revueltas y los cambios de régimen en el mundo árabe, la Comisión Europea y la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad publicaron su primera Comunicación conjunta propugnando una “Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los Países del Mediterráneo Meridional”.¹⁵ Reconociendo implícitamente su error al haber privilegiado la estabilidad de los regímenes autocráticos del norte de África frente a la promoción de la democracia, la Comunicación partía de la base de que “Creemos llegado el momento de dar un salto cualitativo hacia adelante en las relaciones entre la UE y sus vecinos del Sur”, ya que “los cambios radicales que está experimentado el panorama político del Mediterráneo Meridional exigen un cambio en el

¹⁵ Comunicación COM(2011) 200, de 8.3.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:es:PDF>.

enfoque de la Unión Europea de esta región”, admitiendo que “las reformas políticas y económicas deben ir de la mano y contribuir a garantizar los derechos políticos y las libertades”. La nueva Asociación por la Democracia y la Prosperidad Compartida (cuyo estatuto jurídico no se precisa, dando la impresión de que se trata más de un eslogan político o una etiqueta que de un nuevo instrumento concreto de cooperación) “debe basarse en avances concretos” en los ámbitos de “la democracia, los derechos humanos, la justicia social, la buena gobernanza y el Estado de Derecho”.

El enfoque de la nueva Asociación “Es un **enfoque basado en incentivos** con una mayor diferenciación o enfoque «más por más»: aquellos países que avancen más profunda y rápidamente en las reformas podrán contar con más apoyo de la UE. El apoyo se reasignará o reorientará respecto de aquellos países que se estancan o retrocedan en los planes acordados de reformas” (principio de diferenciación), y “el compromiso de celebrar elecciones libres, limpias y adecuadamente supervisadas debería ser el requisito de ingreso en la Asociación” (principio de condicionalidad). Sin embargo, cabe observar que no se precisa exactamente el concepto de elecciones libres y limpias, y la celebración del referéndum constitucional de Marruecos el 1 de julio de 2011, convocado con sólo diez días de antelación y con cambios en el texto votado hasta el momento mismo de las elecciones, y con unos resultados favorables al sí preconizado por todos los estamentos oficiales del 98,4%, constituye ya un primer test interesante a este respecto. La UE se apresuró a felicitar al Gobierno marroquí por los resultados, tras proclamar que la nueva constitución “pone de manifiesto un compromiso inequívoco con la democracia y el respeto de los derechos humanos”, “en consonancia con las ambiciones del Estatuto Avanzado”. Otra cuestión relacionada con la promoción de la democracia es la que plantea, más allá de la mera celebración de “elecciones libres y limpias”, la compatibilidad de un régimen supuestamente democrático con principios como la desigualdad de la mujer en el derecho hereditario o la ausencia de libertad religiosa de los musulmanes consagrados en las constituciones de todos los países árabes mediterráneos.

Los tres ejes de esa Asociación serían:

- 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;
- 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 (PYME), a la capacitación y formación profesional, a la mejora de los sistemas de educación y sanidad y al desarrollo de las regiones más pobres.

Ahora bien, estos elementos estaban ya expresamente recogidos en la Política Europea de Vecindad desde sus inicios, y entre los instrumentos que se desgranaban en la segunda parte de la Comunicación (páginas 6 a 17) no aparecen más que dos pequeñas novedades: la creación de un Mecanismo de Vecindad para la Sociedad Civil y la puesta en marcha de un Mecanismo de Vecindad Europea para la Agricultura y el Desarrollo Rural. El resto de la Comunicación resulta plenamente familiar para quien frecuenta los documentos de la Comisión sobre la PEV, y podrían integrarse sin ningún esfuerzo en el actual marco de la misma, si bien se pone un mayor énfasis, igualmente genérico, en facilitar la movilidad también con los países del sur del Mediterráneo y en la creación de empleo, aunque sin medidas específicas a este respecto en el ámbito concreto de las políticas sociales y de empleo.

Las instituciones europeas también respondieron con relativa celeridad a las necesidades de nuevos recursos por parte de los países mediterráneos: por un lado, poniendo en marcha los mecanismos para ampliar las líneas de crédito del Banco Europeo de Inversiones (1.000 millones de préstamos adicionales para los países mediterráneos, que totalizarán casi 6.000 millones para 2011-2013) y extendiendo la actividad del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo del Este de Europa y Asia Central al Mediterráneo, y por otro lado movilizándolo unos recursos adicionales para la asistencia financiera a la región para el período 2011-2013 de 1.242 millones de euros (para “reforzar la asociación con personas en toda la región, apoyar un crecimiento sostenible e inclusivo, satisfacer las necesidades adicionales derivadas de la transformación democrática de los países socios, avanzar hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y financiar las nuevas iniciativas derivadas de esta revisión, en particular en los ámbitos de la asociación con las sociedades y del desarrollo rural y regional”, aunque todavía no se ha concretado su asignación por países ni por temas).

Por otro lado, para hacer frente a los nuevos retos de la región, el Consejo de la UE nombró en julio de 2010 un Representante Especial para la Región del Sur del Mediterráneo (el español Bernardino León), cuya principal misión será promover el diálogo político con los países de la región y garantizar la coherencia de la acción de la UE.

En el marco más general de la Política Europea de Vecindad, la Comisión y la Alta Representante publicaron en mayo de 2011 una nueva Comunicación

que culminaba el proceso de revisión de la PEV puesto en marcha en junio de 2010. Esta Comunicación pretendía dar “Una nueva respuesta a una vecindad cambiante”¹⁶. Las líneas estratégicas son las mismas que las de la Comunicación COM(2011) 200, y en realidad mantiene una gran continuidad con respecto al actual marco reglamentario de la PEV: “El nuevo enfoque debe basarse en la responsabilidad mutua y un compromiso compartido respecto a los valores universales que son los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho”. Pese a dicha continuidad, hay que señalar que esta apelación a la responsabilidad mutua, reiterada en varias ocasiones, introduce un nuevo elemento de reciprocidad inexistente hasta ahora, aunque está por ver cómo se concreta.

En cuanto a la evaluación de los avances (benchmarking), la diferenciación y la programación de la asistencia financiera, en la Comunicación se afirma que “en los informes se hará mayor hincapié en la democracia, y se establecerá a lo largo del tiempo un vínculo más estrecho entre los resultados medidos en estos informes, la asistencia y los niveles de ayuda financiera”, algo que hasta ahora no ha estado claro.

Con este nuevo enfoque se pretende:

“1) prestar un mayor apoyo a los socios dedicados a la construcción de una democracia sólida, de tipo duradero” y definida en términos más amplios que en la anterior comunicación, “ya que el derecho de voto va acompañado de la libertad de expresión, de la formación de partidos políticos competidores, de una justicia imparcial a cargo de jueces independientes, de la seguridad proporcionada por unas fuerzas de policía y un ejército responsables, de una función pública competente y no corrupta y de otros derechos humanos y civiles que muchos europeos dan por supuestos, como la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”;

“2) apoyar un desarrollo económico integrador, de modo que los vecinos de la UE puedan comerciar, invertir y crecer de manera sostenible, reduciendo las desigualdades sociales y regionales, creando puestos de trabajo y proporcionando un nivel de vida más elevado para sus ciudadanos”;

¹⁶ Comunicación de la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, COM (2011) 303, de 25.5.2011, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0303/COM_COM\(2011\)0303_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0303/COM_COM(2011)0303_ES.pdf).

3) reforzar las dos dimensiones regionales de la Política Europea de Vecindad, a saber, la Asociación Oriental y el Mediterráneo Meridional respectivamente, de modo que podamos elaborar iniciativas regionales coherentes en campos como el comercio, la energía, el transporte o la migración y la movilidad, que complementen y refuercen nuestra cooperación bilateral;

4) proporcionar los mecanismos e instrumentos adecuados para alcanzar estos objetivos” (esto último podría indicar que sigue habiendo una reflexión en curso sobre los instrumentos de la PEV, y que aún podría haber alguna novedad, aunque luego en la sección que lo desarrolla se limita a referirse a la optimización de los Planes de Acción y la financiación).

El principio de condicionalidad también sale reforzado, aunque está por ver cómo se aplica de manera concreta:

“El incremento de la ayuda de la UE a sus vecinos es condicional. Dependerá de los progresos en el desarrollo y la consolidación de la democracia y el respeto del Estado de Derecho. Cuanto mayores y más rápidos sean los progresos de un país en sus reformas internas, tanto más apoyo recibirá de la UE. Este mayor apoyo se plasmará de diversas formas, como una mayor financiación para el desarrollo económico y social, programas más amplios de desarrollo institucional global, un mayor acceso al mercado, el aumento de la financiación del BEI en apoyo de las inversiones y una mayor facilitación de la movilidad. Estos compromisos preferentes se adaptarán a las necesidades de cada país y al contexto regional y reconocerán que una reforma significativa va acompañada de importantes costes iniciales. Cuando se decidan las asignaciones financieras nacionales para 2014 y los años siguientes, se tomará en consideración el historial de reforma de los socios durante el período 2010-2012 (basado en los informes de situación anuales). En el caso de los países en que la reforma no ha tenido lugar, la UE reconsiderará la financiación o incluso reducirá la financiación.” Y también condicionalidad negativa: “La UE deberá mantener su política de limitación de las relaciones con los Gobiernos que practiquen violaciones de los derechos humanos y de las normas de la democracia, por ejemplo haciendo uso de sanciones selectivas y otras medidas.” También está por ver cuál es la plasmación concreta (incentivos) del postulado de “adaptar los niveles de la ayuda de la UE a los socios según vayan avanzando en sus reformas políticas y el desarrollo de una democracia sólida”.

En línea con la Comunicación COM(2011) 200, la nueva Política Europea de Vecindad apenas incluye novedades con respecto a los instrumentos utilizados, más allá de la creación de una “Dotación Europea para la Democracia” de estilo más bien americano “para ayudar a los partidos políticos, las ONG no registradas y los sindicatos y demás interlocutores sociales”, y la puesta en marcha de “Programas Piloto de Desarrollo Regional” como “instrumentos más nuevos de la UE para ayudar a los socios a solucionar los desequilibrios económicos, sociales y regionales; ayudarán a los socios a establecer estructuras y actividades adecuadas para abordar los desafíos regionales”, proponiéndose asimismo extender al Mediterráneo los Programas de Desarrollo Institucional Integrado puestos en marcha en la Asociación Oriental. La dimensión social de la PEV, concretamente en materia de políticas de empleo y diálogo social, sigue prácticamente ausente, pese al creciente énfasis en la creación de empleo (exclusivamente mediante instrumentos “clásicos” como el fomento de las PYME, la liberalización e integración comercial o la cooperación industrial reforzada).

En cualquier caso, las Comunicaciones sobre la PEV de 2011 no resuelven la cuestión clave del objetivo final o visión a largo plazo (la *finalité* politique, por utilizar la expresión a menudo empleada para la Unión Europea como proyecto) que subyace en la PEV y de los incentivos que ofrece a los países vecinos para impulsar la convergencia normativa con la UE y las reformas que les exige. En la Comunicación fundacional de la PEV de 2003,¹⁷ ese objetivo final se definía así: “debería ofrecerse a todos los países vecinos la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE y de continuar con la integración y la liberalización para impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades). Cuando un país haya llegado a ese punto, estará lo más cerca de la UE que puede estarse sin ser miembro”. Sin embargo, esta oferta de “todo menos las instituciones” se ha diluido en estos cinco años de aplicación concreta de la PEV.

1.10. *La apertura de las negociaciones de las Perspectivas Financieras 2014-2020*

En todo caso, la clave para la evolución futura de la PEV serán los recursos financieros que se les atribuya en las nuevas Perspectivas Financieras de la UE para el período 2014-2020 y los cambios que puedan introducirse en ese

¹⁷ Comunicación de la Comisión COM (2003) 104, “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”, de 11.3.2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:ES:PDF>.

marco en los instrumentos de la PEV. El primer paso de esas negociaciones, que deberían concluirse en 2012, fue la propuesta de “Un presupuesto para Europa 2020” presentada por la Comisión Europea el 29 de junio de 2011.¹⁸ En ella, se propone la asignación de 16.097 millones de euros para la PEV para el período 2014-2020, lo que según los servicios de prensa de la Comisión equivaldría a un incremento del 40% con respecto a las asignaciones de 11.181 millones para el actual período 2007-2013. Sin embargo, conviene recordar que la propuesta de marco presupuestario de la Comisión es tradicionalmente una propuesta de máximos: en su propuesta de presupuesto para 2007-2013 presentada en diciembre de 2004, la Comisión propuso inicialmente un paquete financiero de 15.000 millones de euros para el IEVA que fue reducido posteriormente en las negociaciones sobre el marco presupuestario; usando ese término de comparación, estaríamos ante un aumento de la propuesta de la Comisión del 6,6%, inferior a la inflación registrada durante dicho período y al aumento de la población en los países de la vecindad. Incluso si se aceptara tal cual la propuesta de la Comisión, ello equivaldría a una media de 8,6 euros por habitante y año para los países de la vecindad, un avance importante respecto a los 6 euros por habitante y año de media del período 2010-2014, pero siempre a una distancia sideral de los 223 euros por habitante y año en Fondos Estructurales recibidos de media en el período 2007-2013 por los 12 nuevos Estados Miembros de la UE. A título comparativo, la Comisión propone dedicar 8.200 millones de euros durante ese mismo período a “migración y gestión de las fronteras externas”.

II. ESCENARIOS DE FUTURO Y PISTAS PARA LA ACCIÓN

2.1. *Escenario de base. Continuidad.*

Este escenario inercial es el más probable en el actual contexto de crisis económica y parálisis política de la UE. Sus principales elementos serían:

- inconsistencia en la aplicación de la política de promoción de la democracia en la vecindad en aras de la estabilidad y repliegue de los regímenes no democráticos de la vecindad sobre sí mismos (Bielorrusia, Azerbaiyán, Siria);
- continuación de la parálisis de la cooperación euromediterránea como consecuencia del conflicto árabe-israelí y congelación de los conflictos en la vecindad Este;

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Un presupuesto para Europa 2020”, COM (2011) 500 final, de 29.6.2011, [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0500_com_com\(2011\)0500_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0500_com_com(2011)0500_es.pdf).

- congelación o aumento marginal de los recursos financieros de la UE para la PEV;
- la UE sólo se muestra capaz de reaccionar de forma coherente con sus intereses en situaciones de crisis y emergencia extrema (véase ayuda a Palestina, ayuda a Georgia, o apoyo a la intervención en Libia, que en los tres primeros meses ha tenido ya un coste mayor que el incremento de la ayuda para los países del Norte de África anunciado por la UE para 2011-2014). Esta ayuda tiene a menudo un coste mayor que intervenciones estructurales “preventivas” y en cambio reduce al máximo la capacidad de influencia de la UE en su vecindad.

2.2. *Escenario negativo. La vecindad desintegrada.*

En realidad, el anterior escenario de continuidad deriva sin solución de continuidad hacia el escenario negativo de una vecindad desintegrada (precisamente lo que se quería evitar mediante la PEV, que tuvo su origen en la determinación “de evitar nuevas líneas divisorias en Europa y de promover la estabilidad y la prosperidad dentro de sus nuevas fronteras y más allá de ellas”¹⁹), pues este último se resume en una prolongación de las actuales tendencias:

- la falta de convergencia en la vecindad europea y la inexistencia de una política proactiva de convergencia real por parte de la UE contribuye a incrementar las presiones migratorias y la frustración de sus poblaciones por la falta de perspectivas económicas;
- persistencia o reforzamiento de las barreras a la movilidad en las fronteras de la UE, y creciente envejecimiento de la mano de obra europea; aumento incontrolado de la migración irregular; esto causará un aumento de las tensiones sociales y de la xenofobia en Europa;
- desvinculación geopolítica de los países vecinos con respecto a la UE (como la que ya se aprecia en Egipto o Jordania, o crecientemente en Turquía);
- renacionalización parcial de la política de la UE en la región, por ejemplo en relación con la resolución de conflictos o la cooperación regional (deriva intergubernamental);

¹⁹ COM(2003) 303, de 11.3.2003, p. 4.

- debido a la falta de recursos y la dispersión de prioridades y objetivos, la PEV acaba resultando irrelevante para la evolución política y socioeconómica de los países de la vecindad.

El actual escenario de crisis económica generalizada en Europa abona las probabilidades de este escenario, en la medida en que resulta políticamente difícil plantear un incremento significativo de los recursos financieros para los países de la vecindad en un contexto de recortes generalizados del gasto público de los Estados miembros (y previsibles presiones para la reducción del presupuesto europeo) y crecientes necesidades de gasto para hacer frente al desempleo en los propios países europeos. La inexistencia de grupos de interés europeos ligados a la “defensa de la vecindad” y la falta de compromiso efectivo de los líderes europeos con los países de la vecindad apuntan en esa misma dirección.

2.3. *Escenario positivo. La UE como actor global en una región euromediterránea ampliada*

En este escenario, poco probable a corto y largo plazo pero a la vez el más probable a muy largo plazo, al menos para los países del Magreb y Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, la UE actúa de forma consecuente con los principios de la PEV y plantea un auténtico escenario de convergencia y plena integración de los países de la vecindad en el espacio europeo. Esta integración es un prerequisite para el pleno desarrollo de la UE como actor global en el marco de la globalización (algo que difícilmente puede conseguir sin convertirse en centro de gravitación de su propia vecindad) y podría ser un motor de crecimiento de la UE en el actual contexto de crisis, contribuyendo a la expansión de su mercado y al rejuvenecimiento demográfico de su mano de obra. Los principales elementos de este escenario positivo serían:

- clarificación de las perspectivas de adhesión de Turquía, ya sea en el sentido de una perspectiva cierta de adhesión, ya en el sentido de una oferta de relaciones preferentes con un contenido sustancial (*Acuerdo de Vecindad plus*), capaz de mejorar de manera determinante las perspectivas económicas de los países de la vecindad; un cambio así sólo puede conseguirse si la UE les ofrece un conjunto de incentivos económicos equiparable al que ofrece a los países candidatos a la adhesión, es decir, requiere la formulación de una oferta clara de la UE que defina los elementos de una integración gradual y condicionada de los países de la vecindad en el espacio económico europeo si cumplen con sus compromisos de reforma (en línea con la fórmula de “todo menos las instituciones” invocada desde los inicios de la PEV);

- mayor articulación entre la Política Exterior de la UE y la PEV, en particular en materia de promoción de la democracia y mecanismos de prevención y resolución de conflictos en la región, con una defensa más consecuente de la aplicación del Derecho internacional (que incluya sanciones para los países que lo violen).

2.4. *Pistas para la acción*

En este contexto, lo que se requiere para conseguir los objetivos de la PEV no es tanto un cambio en los instrumentos y el contenido de la propia PEV como una aplicación consecuente de sus principios y mecanismos y la movilización de recursos suficientes al efecto. Las siguientes pistas para la acción ofrecen algunas ideas en esa dirección.

1. *Presupuesto y extensión de los Fondos Estructurales*. La propuesta de presupuesto para la PEV para 2014-2020 presentada por la Comisión debería ser un punto de partida mínimo y no, como es de suponer, un techo a ajustar a la baja. Los trabajadores y ciudadanos de los países de la vecindad europea no sólo aspiran a “disfrutar de las mismas libertades que nosotros [los europeos] damos por sentadas”, como se señala en la Comunicación de la Comisión de marzo de 2011 tras las revueltas árabes, sino que también aspiran a compartir nuestro nivel de vida y de desarrollo. En esa medida, la estabilidad, la seguridad y la prosperidad en la vecindad es indisoluble de un proceso de convergencia gradual no sólo de los “valores compartidos” y las legislaciones, sino también de los niveles de vida, y eso requiere de una política de convergencia. El marco actual de relaciones entre la UE y los vecinos no permite avanzar en ese proceso de convergencia real. Por tanto, se requiere ofrecer a los países de la vecindad, si no un acceso inmediato a los fondos estructurales de la política regional europea como instrumento de cohesión y convergencia, al menos un marco institucional que permita una acceso gradual a los mismos con un horizonte temporal claro (aunque sea dilatado) y unos criterios de condicionalidad vinculantes (también para la UE)²⁰.
2. *“Todo menos las instituciones”*. Este lema, proclamado una y otra vez como punto de llegada de la PEV, debería hacerse efectivo y no quedar reducido, como hasta ahora, a un mero slogan político sin sustancia. La Unión Europea debería ofrecer a sus países vecinos un marco claro

²⁰ Sobre la problemática de la extensión de los Fondos Estructurales a los países de la vecindad, véase MARTÍN (2009).

de integración gradual en todas sus políticas y programas, incluida la Política Regional, la Política Agrícola Común y las cuatro libertades (incluida una perspectiva de libre circulación de personas). Sólo así podría subsanarse el problema de incentivos para la reforma de que adolece la PEV, que aunque está directamente basada en el modelo de la ampliación carece del objetivo de la adhesión como premio final por la realización de las reformas y la adopción del acervo comunitario. Y sólo así se haría efectivo el principio “más por más”, más mercados, más medios y más movilidad (las tres M) a cambio de más reformas.

3. *Acuerdos de Vecindad y Estatutos Avanzados.* En este marco de clarificación de la oferta de la UE a los países de la vecindad, debería establecerse un marco institucional y convencional bien delimitado que ofreciera una “escala” de “estatutos” de asociación a la UE en función del cumplimiento de criterios predefinidos y objetivos:

- Acuerdos de Asociación como los ya existentes entre la UE y los países asociados mediterráneos y los que se están negociando con Ucrania desde 2007 y Moldavia desde enero de 2010 y Azerbaiyán, Armenia y Georgia desde julio de 2010, que prevén la creación de una zona de libre comercio y un marco bilateral de diálogo político y relaciones.
- Política Europea de Vecindad, con un Plan de Acción que defina las reformas a realizar y el apoyo que la UE prestará en ese proceso.
- Estatuto Avanzado, con una oferta diferencia con respecto a la PEV en términos de acceso a los mercados, movilidad de personas y asistencia financiera. Este valor añadido no está claro actualmente.
- Acuerdos de Vecindad que establezcan un marco institucional y temporal claro para la plena integración en el espacio económico europeo, la aplicación de las cuatro libertades y la participación en las políticas y programas europeos.

4. *Incorporación selectiva de los países de la vecindad a la Estrategia Europa 2020.*

A más corto plazo, un mecanismo concreto para visualizar el compromiso de la UE con la plena integración de los países de la vecindad en el espacio económico europeo es prever la integración parcial y gradual de algunos de ellos –por ejemplo, los que se beneficien del Estatuto Avanzado–, en algunas de las iniciativas y el proceso de concertación y supervisión multilateral de la Estrategia Europa 2020.

5. *Dimensión regional de la vecindad.*

Impulso de las dinámicas sur-sur o este-este.

- *UpM*

La Unión para el Mediterráneo ha sido un fracaso en todos los ámbitos: su enfoque en los proyectos, sus prioridades, su formato institucional y su financiación. No tiene sentido seguir empeñados en hacer funcionar una Secretaría que incorpora taras genéticas tan graves que hacen imposible el funcionamiento institucional, y hay que sacar consecuencias de ello. En cualquier caso, parece claro que lo que hace falta es un profundo replanteamiento de la cooperación euromediterránea, de su perímetro (¿tiene sentido seguir manteniendo un esquema panregional bloqueado por los conflictos o es el momento de apostar por esquemas subregionales, por ejemplo en el Mediterráneo Occidental?, ¿cuál es el valor añadido de haber incorporado a la Unión para el Mediterráneo a los nuevos socios de los Balcanes?), su contenido, su institucionalización y su financiación²¹. A priori, los dos ejes de recuperación del proyecto euromediterráneo que podrían desarrollarse a corto plazo son:

- La recomunitarización del proceso euromediterráneo, es decir, la devolución a la Comisión Europea de la gestión del proceso.
- La recuperación y la profundización de las estrategias regionales definidas en algunos ámbitos sectoriales (Plan de Acción de Estambul para la integración de las mujeres en la vida económica y social de 2006, Plan de Acción Regional en materia de Transporte para el Mediterráneo de mayo de 2007, Plan de Acción Prioritario en materia de Energía de diciembre de 2007, Programa de Trabajo sobre Turismo en el Mediterráneo de abril de 2008, el Marco de Acciones por el Empleo de noviembre de 2008, la Estrategia Euromediterránea de la Cultura y la Estrategia Mediterránea del Agua que debían haberse aprobado en 2010).

- *Asociación Oriental*

Deberá mantenerse el impulso inicial y profundizar la cooperación regional, las plataformas temáticas y los programas de desarrollo institucional integrado, además de obtener rápidamente avances concretos en materia de movilidad.

²¹ Véase MARTÍN (2010b).

6. Instrumentos y evaluación de la PEV

- *Los Planes de Acción* deben recoger no sólo una lista de reformas a realizar por los países socios para conformarse al acervo comunitario que refleja básicamente los intereses europeos, como hasta ahora, sino objetivos concretos, plazos y recursos a movilizar (tanto por la UE como por cada país socio) para su aplicación, así como las contraprestaciones concretas que la UE concederá en función de los avances conseguidos (es decir, compromisos mutuos, y no sólo de los países socios). Un primer paso en este sentido es el “Programa a Medio Plazo para una Política Europea de Vecindad renovada (2011-2014)” publicado por la Comisión y la Alta Representante junto con la Comunicación “Una nueva respuesta para una vecindad cambiante”, que ofrece una lista de acciones en cada ámbito, la responsabilidad institucional y el marco temporal para llevarlas a cabo.²² El número de prioridades seleccionadas en cada Plan de Acción debería reducirse y reflejarse en la programación de la asistencia financiera (PIN), lo que no siempre ha sido el caso hasta ahora.
- *Los informes de evaluación anuales* deberán reforzar su perfil técnico y tener un carácter menos político. Para ello, deberían aplicar una matriz de criterios e indicadores comunes que permita comparar realmente los avances realizados entre países (benchmarking), así como respecto a los objetivos programados.
- *Los incentivos* o contraprestaciones ofrecidos por los avances en las reformas no deberán formularse de manera genérica y global, como ahora, sino que deberán precisarse lo más posible en los Planes de Acción y especificarse sector por sector (de manera que a avances en un determinado sector le correspondan beneficios en ese mismo sector).
- *Los programas de cooperación transfronteriza*, que pese a que han tardado en arrancar constituyen un mecanismo de participación de autoridades locales y regionales y agentes de la sociedad civil en los recursos y en la gestión de la PEV y el primer instrumento de acción exterior que aplica la metodología de la política regional europea, deberían mantenerse, extenderse y reforzarse.

7. Resolución de conflictos. Aunque en la Comunicación COM(2011) 303, “Una nueva respuesta a una vecindad cambiante”, se considera prioritario “reforzar la participación de la UE en la solución de los

²² SEC(2011) 650, de 25.5.2011, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/medium_term_prog_2011_13_en.pdf.

conflictos prolongados”, se requiere vincular más estrechamente la aplicación de la PEV con los esfuerzos de la UE en la resolución de conflictos en su vecindad, por ejemplo mediante la aplicación de mecanismos de condicionalidad a las partes que incumplan el Derecho internacional, y no sólo mediante la promoción de medias de confianza y la cooperación regional.

8. *Dimensión social*. Las causas profundas de las revueltas árabes ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar la dimensión social, y específicamente la cooperación en materia de políticas de empleo y de políticas sociales, de los procesos regionales de cooperación con los países de la vecindad (Asociación Oriental y Unión para el Mediterráneo) y de la propia PEV²³.

III. BIBLIOGRAFÍA

- EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Is the New European Neighbourhood and Partnership Instrument Successfully Launched and Achieving Results in the Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia?)*, Special Report (Luxembourg) nº 13 (2010), <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/6996726.PDF>.
- JAIDI, L., y MARTÍN, I., “Comment faire avancer le Statut Avancé UE-Maroc?”, 2ª edición, *Documents IEMed* nº 5, IEMed y Groupement d'études et de Recherches sur la Méditerranée (GERM), Barcelona 2010, 94 págs., http://www.iemed.org/publicacions/DocsIEMed_5.pdf.
- MARTÍN, I. (dir.), *20+10: 30 propuestas para desarrollar una verdadera dimensión social en la Asociación Euromediterránea*, Fundación Friedrich Ebert-Casa Mediterráneo, Alicante, España, 2010, 192 págs., <http://casa-mediterraneo.es/wp-content/uploads/2010/10/20+10.zip>.
- MARTÍN, I., « Penser l'Euro-méditerranée autrement », en ABIS, S. (dir.), "La Méditerranée sans l'Europe", *Confluences Méditerranée* nº 74 (2010b) 169-182, L'Harmattan, París, <http://81.201.133.82/sites/default/files/Penser%20l'E2%80%99Euro-M%C3%A9diterran%C3%A9e%20autrement%20-%20Ivan%20Martin.pdf>.

²³ Para un listado de propuestas en este sentido, véase MARTÍN (2010a).

- MARTÍN, I., "Cumbre Unión Europea-Marruecos: ¿Qué avances?", en *Afkar/Idées*. Estudios de Política Exterior-IEMed (Madrid), nº 26 (2010c) 47-49, <http://www.afkar-ideas.com/wp-content/uploads/files/3-26-10.pdf>.
- MARTÍN, I., *La Estrategia Europa 2020 y el Mediterráneo: retos y perspectivas para la cooperación territorial*, Documento de Trabajo, Primera Máster Class, Proyecto Medgovernance, Junta de Andalucía, Sevilla 2010d, <http://www.cespi.it/GOVMED/estrategia2020.pdf>.
- MARTÍN, I., «Perspectives financières 2014-2020: Quels instruments financiers pour la Méditerranée?», en IEMed, «Europe-Méditerranée. Enjeux, Stratégies, Réformes», *Monographies méditerranéennes* (Barcelona), nº 7 (2009) 48-57, <http://www.iemed.org/publicacions/detalls/monografia7/5.pdf>.
- MARTÍN, I., "El estatuto avanzado de Marruecos en la UE: ¿cuánto más que la asociación y cuánto menos que la adhesión?", en *ARI* (Madrid), nº 60 (2008) 9-13, *ARI* (Madrid), nº 158 (2008). Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari158-2008.
- STOCCHIERO, A., *Macrorregiones de Europa: ¿Vino viejo en una botella nueva?*, CESPI, Proyecto Medgovernance, 2010, www.cespi.it/wp/wp%2065%20vinoviejo.pdf.