

# LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

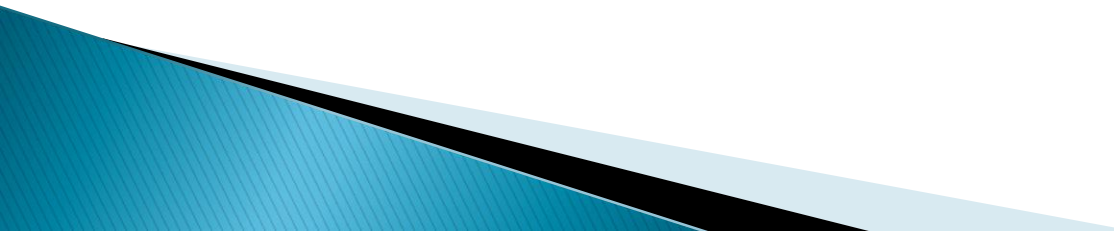
Mercedes Guinea Llorente  
UCM

# Objetivo del análisis

Responder a la pregunta:

**¿Hay cambios en la filosofía  
y en la mecánica de la PEV  
como consecuencia de la  
adopción de la EUGS?**

# Para ello intentaremos responder a una serie de preguntas

1. ¿Qué es y cómo se planteó en sus orígenes la Política Europea de Vecindad? – Fundamentos y razón de ser.
  2. ¿Ha habido cambios en la PEV desde sus orígenes en sus fundamentos? ¿A qué se han debido? – Evolución.
  3. ¿Ha funcionado la PEV hasta su revisión por la EUGS? – Evaluación de la eficacia.
  4. La PEV en la EUGS: cambios en los fundamentos y en la mecánica.
  5. A modo de conclusión: ¿La PEV con la EUGS puede resultar más eficaz?
- 



# EU cooperation with its neighbours



© European Union, 2015. Reproduction is authorized provided the source is acknowledged.  
 Member of the European Commission for the year 2015 acting on behalf of the Commission in response to the case which might require the modification of the following information:  
 MW-03-13-020-EN-C ISBN 978-92-79-31464-3 doi:10.2842/31070

■ European Union  
 ■ Partners under the European Neighbourhood Policy, covered by the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) until 2013 and by European Neighbourhood Instrument (ENI) as of 2014  
 ■ External relations with the Russian Federation in the context of the EU-Russia Strategic Partnership. Financial cooperation with Russia covered by the ENPI until 2013 and as of 2014 by the Partnership Instrument (PI/ENI)  
 ■ Capitals  
 ● Jerusalem: The international community does not recognize Jerusalem as Israel's capital  
 (\*) Kosovo under UN SC Resolution 1244

# La PEV: fundamentos y razón de ser

- ▶ Se diseña en 2003/2004 para responder a los nuevos desafíos en materia de política exterior que surgen como consecuencia de la **ampliación**.
  - **Frontera Este con Rusia y con Estados que formaron parte de la URSS: relevante fuente de inestabilidad (autocracias, corrupción, conflictos congelados).**
  - **La política de ampliación muestra su éxito como la política exterior más exitosa, que ha permitido la estabilización de los países surgidos del otro lado del telón de acero con tres enseñanzas:**
    1. **La eficacia de una política exterior comunitaria.**
    2. **El potencial estabilizador de la asunción del modelo europeo en términos político, económico y social incentivado por la perspectiva de la adhesión.**
    3. **El apoyo a la transformación a través de la financiación europea.**

# La PEV: fundamentos y razón de ser

- ▶ En el marco de la *Estrategia Europea de Seguridad* de 2003 (*Estrategia Solana*):
  - Orientaciones estratégicas adoptadas por el Consejo Europeo → marco político de referencia para la formulación de la PEC (art. 22.1 TUE).
  - Consenso político de los EEMM sobre desafíos y amenazas, prioridades, visión del mundo, instrumentos y herramientas en el marco de los objetivos del Tratado.
  - Diferencias fundamentales con una Estrategia de Seguridad de un EM:
    - UE no tiene competencias propias.
    - UE no tiene instrumentos ni herramientas propias en todos los casos.
    - Abarca al conjunto de la acción exterior, no sólo a la seguridad.

# La PEV: fundamentos y razón de ser

- ▶ Estrategia Europea de Seguridad 2003 y vecindad:
  - *“Una Europa segura en un mundo mejor”* Buscar las causas de las amenazas y los riesgos y atacarlas.
  - Una concepción singular: la política de responsabilidad: *“La UE...tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”*
    - El mundo mejor: el conformado por los valores europeos.
  - Estrategias políticas a largo plazo:
    - Crear seguridad en países vecinos a través del conjunto de instrumentos al alcance de la UE.
    - Fomento de orden internacional estable a través del multilateralismo eficaz y desarrollo del Derecho Internacional. (...)
- ▶ *Evaluación en 2016:*
  - *Una potencia kantiana en un mundo hobbesiano.*
    - Demasiado idealista.
    - Mundo en rápido cambio, que no responde a la descripción de 2003.
  - Parcialmente aplicada pero limitaciones (mayor proactividad, más recursos, falta de voluntad política de los Estados).

# La PEV: fundamentos y razón de ser

- Diseño desde la Comisión Europea:
  - Comunicación de la Comisión *Wider Europe (2003)*:
    - *No nuevas fronteras divisorias con los Estados no miembros de Europa.*
    - *Crear un anillo de amigos bien gobernados sobre la base de los valores de la Unión.*
    - *Permitirles la participación en todo menos las instituciones.*
  - Comunicación de 2004 con fundamentos y mecánica:
    - Política contractual.
    - Valores europeos como elementos de transformación.
    - Acceso a la financiación y a la participación en la integración económica europea como premio a esa transformación.
    - Política transpilar pero dirigida y gestionada desde la Comisión.
- La PEV se formula inicialmente para Europa Oriental, aunque luego fruto de las transacciones intergubernamentales resultaría extendida a:
  - La orilla sur del Mediterráneo (Francia).
  - Cáucaso Sur (Alemania).



# La PEV: fundamentos y razón de ser

- ▶ Razón de ser de la PEV es diseñar un marco de estabilización de la difícil zona conflictiva entre Rusia y la UE.
- ▶ Aplicando el método monetiano de establecer solidaridades de hecho o crear interdependencias entre estos países que contribuyan a relaciones armónicas y pacíficas.
- ▶ Visión kantiana de las interdependencias:
  - El poder de las relaciones económicas, sociales y culturales para acercar a los países de Europa Central a Europa Occidental y vincularlos a ella y limitar la influencia de Rusia, eludiendo la confrontación directa.
  - El poder de los valores para transformar (europeizar) sociedades y Estados y crear “comunidades de seguridad”.
- ▶ Se formula en un momento histórico en que:
  - El oso ruso comienza a despertar;
  - Se toma conciencia de que no se podrá ampliar más hacia el Este.

# La PEV: fundamentos y razón de ser

- ▶ La PEV: características y mecanismos.
  1. No es una política exterior, o sólo transitoriamente.
    - El estatuto de vecino (art. 8 TUE): como tercera vía constitucional consecuencia de una redefinición del modelo.
      - “Todo menos las instituciones”: integración económica y física pero no pertenencia formal.
    - La PEV como política exterior transformadora como vía para convertirse en vecino.
    - Los vecinos existen hoy día: el EEE.
  2. Política exterior transformadora, hecha a “imagen y semejanza” de la de ampliación.
    - Fijación de objetivos en Planes de Acción, financiación y apoyo técnico para alcanzar esos objetivos a través de reformas nacionales.
    - Condicionalidad positiva.
    - Socialización.
    - Pero sin la “zanahoria de oro” de la promesa de adhesión.

# La PEV: fundamentos y razón de ser

## ▶ La PEV: características.

3. Los “valores” como elemento de referencia para la transformación.
  - Valores políticos: democracia y derechos humanos; buena gobernanza, lucha contra la corrupción; estabilidad de las instituciones...
  - Valores económicos: libre comercio, libre competencia, regulación.
  - La cuestión del “imperialismo suave”.
4. Los incentivos:
  - El horizonte final: participar en toda la integración económica y social.
    - La exclusión de la adhesión.
  - El horizonte inmediato.
    - La sustanciosa (pero insuficiente) financiación del IEVA/IEV.
    - El acceso progresivo al Mercado Interior, a distintas políticas, programas y agencias de la UE.
5. La diferenciación:
  - Enfoque multilateral para la definición de la política pero bilateral en su implementación y evaluación.
  - Enfoque regata.
  - Progresiva diferenciación del Este y posterior regionalización.

# Evolución de la PEV

## 1. Hacia la regionalización:

### ◦ A causa de:

- Falta de coapropiación
- Ruptura del tradicional principio de institucionalización.
- Falta de eficacia por aplicación de una política uniforme a dos regiones muy diferentes.

### ◦ Creación de:

- La Unión para el Mediterráneo en 2008.
  1. Mantener el impulso de la Asociación Euromediterránea.
  2. Coapropiación e institucionalización.
    - Fracaso por las tensiones políticas de la región.
  3. Prosperidad y proyectos de desarrollo económico transregional.
    - Desigual éxito.
    - Falta de interés de los países del Sur.
    - Financiación insuficiente.
- La Asociación Oriental (Europa Oriental y Cáucaso Sur) en 2009.
  1. Dimensión institucional para el diálogo político.
  2. Planes de profundización (DCFTA).
  3. Plataformas multilaterales de acción.

# Evolución de la PEV

## 2. La reorientación de la PEV con las “Primaveras Árabes” y los conflictos del Este (2012 a 2015).

- Las "Primaveras Árabes" muestran el fracaso de las políticas europeas de vecindad:
  - Pacto con Gobiernos autoritarios: estabilización y seguridad vs. democracia y ddhh.
  - Fracaso en el objetivo de conseguir bienestar.
- La respuesta política de los Estados miembros a través de la PESC:
  - Acción declarativa.
  - Conflicto libio:
    - Inacción UE por falta de consenso.
    - Implicación de algunos Estados de la UE al margen de la propia UE.
    - El liderazgo UE en el apoyo económico y la reconstrucción a través de la organización de Conferencias de Donantes (*payer but not player*).
  - Igual dictamen en el caso del conflicto sirio.
- En paralelo, constatación de la incapacidad de la PEV para frenar la política imperialista rusa.
- La respuesta institucional: el reforzamiento de la PEV con el enfoque "más por más, menos por menos".
  - Mayor exigencia a los socios en materia de democracia y derechos humanos y lucha contra la corrupción a cambio de más asistencia financiera y más acceso a la UE.
  - Reforzamiento del "enfoque regata".
- Puntos débiles:
  - Poca ambición.
  - Falta de coherencia en la aplicación: ¿resulta deseable penalizar a los Estados en dificultades?
  - Falta de recursos financieros en una UE devastada por la crisis del euro.

# Evaluación de la PEV

- ▶ La PEV muestra un fracaso de la UE tanto en términos de objetivos, metodología y paradigma subyacente (Keukeleire y Delreux).
- 1. **Objetivos:**
  - El entorno de seguridad no sólo no ha mejorado, sino que incluso ha empeorado en la vecindad especialmente debido a la inestabilidad de muchos de estos países, el incremento del terrorismo y la presión migratoria y la delincuencia organizada vinculada a las migraciones, además de la presión de actores externos.
  - No son Estados democráticos, respetuosos de los ddhh e inclusivos.
  - No han incrementado su bienestar ni lo han extendido al conjunto de la población.
  - Siguen existiendo los mismos desafíos que al comienzo.
  - Objetivos declarados y no siempre perseguidos.
- 2. **Metodología diseñada no funciona con el Mediterráneo ni con el Este:**
  - Política pobremente financiada.
  - Incentivos no son suficientes para poner en marcha una reforma profunda en esas sociedades.
  - Para ser marco de referencia los valores tienen que compartirse: no pueden ser el vector de transformación. No existe coapropiación
- 3. **Paradigma subyacente:**
  - UE no tiene la fuerza moral como para que los socios se vean atraídos por sus valores.
  - UE no es el único actor y proveedor de ayuda ni en el Mediterráneo (compite con China, USA, Estados del Golfo), ni en el Este (compite con Rusia).
- ▶ Frustración de la población del Mediterráneo porque la política europea no les ha ofrecido la libertad, democracia, bienestar e identidad reforzada que prometía y frustración en el Este por la falta de perspectiva de adhesión.

# FACTORES QUE EXPLICAN EL LIMITADO ÉXITO (O FRACASO)

- ▶ Factores atribuibles a la UE y su PEV:
  - Estructura del actor internacional UE:
    - Diferentes intereses de los EEMM: en ocasiones han promovido relaciones bilaterales dañinas que minan la coherencia.
    - Falta de interés de todos los EEMM en las mismas regiones: pérdida de interés con la ampliación.
    - Falta de coherencia entre la PESC y la PEV.
    - Falta de instrumentos para ser un actor internacional relevante: incapacidad para la proactividad.
  - Problemas de la PEV:
    - Marco político único que trata de englobar realidades muy diferentes.
    - Excesivo idealismo e ignorancia de la situación y las tendencias sociales reales de los Estados concernidos.
    - Inexistencia de coapropiación real por parte de los destinatarios.
    - Falta de rigor y coherencia en la aplicación de la política: la cooperación con Gobiernos autocráticos y/o corruptos.
    - Incentivos insuficientes: escasez de financiación y proyectos que no interesan a los destinatarios.

# FACTORES QUE EXPLICAN EL LIMITADO ÉXITO (O FRACASO)

- ▶ Factores atribuibles a los Estados destinatarios:
  - Política europea que no acaba de encajar en los deseos de los Estados destinatarios:
    - Sienten los modelos y valores propuestos desde la UE como ajenos (*imperialismo suave*).
    - Desdeñan las instituciones conjuntas.
  - Corrupción y problemas de gobernanza interna.
  - Falta de solvencia y capacidad de absorción de los fondos.
  - Compromiso formal con las transformaciones pero débil voluntad de implementación real.
  - Ya no ven a la UE como el único actor con el que cooperar.



# La PEV en la EUGS

## ▶ EUGS:

- Por primera vez formula los intereses junto a los valores.
- Una UE *menos ingenua* que la de 2003 (*Una UE kantiana en un mundo hobbesiano*).
- Se combinan valores e intereses → *un pragmatismo basado en principios*.
- Se pasa de la transformación basada en la promoción de los valores a una visión que apunta a construir resiliencia en los terceros.
- *Resiliencia:*
  - Sociedades mejor gobernadas, políticamente sólidas, democráticas, con economías que funcionan bien.
  - Concepto para equilibrar mejor valores e intereses: posición más defensiva que reconoce una UE más débil después de sus crisis.
- Por primera vez se abordan con claridad las amenazas procedentes de otros actores internacionales (Rusia).

# La PEV en la EUGS

- ▶ El objetivo de la resiliencia trasladado a la PEV supone:
  - Énfasis en la buena gobernanza, la lucha contra la corrupción y los abusos de poder.
  - Apoyo a la reforma económica, a la apertura de las economías y al comercio.
  - Mantenimiento de la prioridad por la promoción del Estado de Derecho y los derechos humanos.
- ▶ El objetivo es la estabilización mediante la transferencia de los valores de nuestro modelo: no hay cambios en el modelo de la política.
- ▶ Incremento de la diferenciación: se presentan opciones para las diferentes situaciones y objetivos.

# La PEV en la EUGS

- ▶ Cambios en los objetivos prioritarios que ya aparecían en la reforma de 2015:
  1. Ampliación de la cooperación al sector de la seguridad:
    - Reforma del sector de la seguridad.
    - Gestión de fronteras.
    - Prevención de conflictos.
    - Terrorismo.
  2. Mayores esfuerzos para apoyar el desarrollo social y económico inclusivo.
    - Prioridad por la empleabilidad de los jóvenes.
  3. Mayores capacidades de respuesta ante crisis.
  4. Incremento de la movilidad legal y la lucha contra la inmigración ilegal.
  5. Seguridad energética y cambio climático.
- ▶ Alusión directa a Rusia: objetivo compartido, que cumpla el Derecho Internacional.
  - Apoyar la resiliencia de los vecinos orientales y su derecho a determinar libremente su enfoque respecto a la UE.

# A modo de conclusión

¿La PEV con la EUGS puede resultar más eficaz?

▶ Si EUGS es el consenso para formular política exterior, ¿con ella los EE muestran su voluntad de desarrollar una política exterior más eficaz?

- Elementos para pensar que sí.
  - Mención expresa a Rusia como elemento condicionante hacia el área oriental.
  - Prioridades tasadas y nueva mecánica.

# A modo de conclusión

Problemas de la PEV no resueltos:

- ▶ Se mantiene el modelo de una política uniforme para dos situaciones muy diferentes.
- ▶ No fija los consensos para una verdadera política exterior en cuestiones existenciales (no modifica las competencias).
  - Rusia, Siria, Libia, Egipto...
- ▶ No hay más instrumentos y recursos para la PEV: clave en el acercamiento son la financiación destinada a programas.
- ▶ No hay indicios de mayor apoyo político ni promesas de un cambio cualitativo en la relación si hay verdaderos avances endógenos hacia la democratización.

Los problemas de la PEV son los del actor internacional UE.

¿Qué soluciones?

El debate sobre el futuro de la UE...

Muchas gracias

Mercedes Guinea Llorente  
mmguinea@ucm.es