



El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación: Conteniendo expectativas en tiempos de escasez

Michał Natorski*

El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), en vigor desde el 1 de enero de 2007, forma parte del conjunto de nuevos instrumentos financieros de la acción exterior de la UE previstos para el periodo 2007-2013¹. El IEVA debería constituir, en principio, un incentivo substancial para los estados vecinos de la UE para reforzar sus procesos de adaptación en la dirección de los objetivos planteados en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV)². No obstante, coincidiendo con la fecha de puesta en marcha del IEVA, la Comisión Europea ya indicó, con cierto encogimiento, que “pese a los ambiciosos objetivos de la PEV en el ámbito de las reformas, la financiación destinada a éstas seguirá siendo relativamente modesta”³. Estas consideraciones reflejan la tendencia que ya se había ido apuntando de que la Comisión Europea y otros representantes de las instituciones europeas han intentado mantener el IEVA en un segundo plano en la estructura de incentivos previstos en el marco de la PEV.

Estas observaciones nos llevan a plantear la pregunta de porqué no se destaca este nuevo instrumento financiero como un elemento fundamental de la PEV y como una herramienta principal para impulsar la consecución de los objetivos de la PEV.

* Michał Natorski es profesor asociado de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona

En primer lugar, cabe tener en cuenta que el IEVA, en su forma actual, no es un instrumento diseñado para apoyar únicamente la implementación de la PEV. De hecho, los principales factores que inspiraron su creación se sitúan al margen de las consideraciones relacionadas con la PEV misma. El motivo último del establecimiento del IEVA en sustitución de los Programas TACIS y MEDA fue la simplificación de las estructuras políticas y administrativas de los programas de asistencia y cooperación de la Comunidad, necesaria en el contexto de la reestructuración general de las finanzas de la UE previstas para el Marco Financiero 2007-2013⁴.

En un principio, el nuevo instrumento de vecindad había sido pensado sólo para fomentar aspectos como la cooperación transfronteriza entre la UE ampliada y los países vecinos pero sin sustituir los instrumentos ya existentes⁵. Incluso durante los trabajos preparatorios del nuevo Marco Financiero 2007-2013, cuando se planteaba una radical simplificación de los instrumentos financieros de la acción exterior de la UE, el nuevo instrumento de vecindad todavía mantenía estas características⁶.

Sólo en la fase final de los trabajos sobre el concepto de la PEV se decidió que el instrumento de vecindad se destinaría también a los ámbitos cubiertos por los instrumentos financieros existentes hasta entonces –el Programa TACIS para los estados de Europa Oriental, Cáucaso Sur y Asia Central y el Programa MEDA para los socios mediterráneos. Por eso, no es casual que la justificación de esta opción de unificar instrumentos fuera desarrollada de manera más completa en la Comunicación sobre Perspectivas Financieras 2007-2013 que no en el Documento de Estrategia de la PEV publicado en mayo de 2004.

Una segunda idea que explica porqué el IEVA ha recibido tan poca atención como instrumento de la PEV es que, finalmente, sus objetivos son mucho más amplios que los establecidos por la PEV misma. En un principio, la idea impulsora de la supresión de los Programas TACIS y MEDA con la creación del IEVA debía ser la limitación del número de instrumentos de la acción exterior con el fin de formularlos de manera más coherente con los objetivos políticos de la UE relacionados con los estados beneficiarios. Este énfasis en dotar los instru-

mentos financieros de mayor contenido político tenía como objetivo cambiar la lógica de tener unas “políticas dictadas por los instrumentos”⁷. De ser así, esta nueva lógica tendría como consecuencia la subordinación del IEVA a los objetivos planteados en el PEV; es decir, el IEVA, siendo *policy-driven*, debería reflejar las prioridades establecidas por el PEV. Sin embargo, al concretarse el contenido del reglamento del IEVA, no queda claro si la ayuda concedida en el marco del mismo va a respetar realmente este principio⁸.

El reglamento del IEVA estipula que el alcance de la ayuda comunitaria será la promoción de “una cooperación reforzada y una integración económica progresiva entre la Unión Europea y los países socios” y, en particular, “la aplicación de los acuerdos de colaboración y cooperación, de los acuerdos de asociación o de otros acuerdos existentes y futuros”. En todo el reglamento, el concepto de la PEV aparece sólo dos veces, y las dos, en los “considerandos”. En el cuerpo del reglamento, cuando se considera el marco político de la ayuda comunitaria, el papel primordial se reserva a los acuerdos existentes y futuros establecidos entre la UE y los socios vecinos; sólo en segundo lugar, se menciona que otros actos, como la comunicaciones de la Comisión Europea, las conclusiones adoptadas por el Consejo, y los Planes de Acción bilaterales constituyen también el marco político de la programación de la ayuda. El IEVA tiene, pues, unos objetivos más difusos y amplios que los de apoyar estrictamente las prioridades de la PEV.

El reglamento indica 29 áreas de cooperación donde podrá ser utilizada la ayuda comunitaria: desde el fomento de las reformas y el diálogo político hasta el apoyo en situaciones de poscrisis, sin descartar otros “temas fundamentales comunes en ámbitos de interés mutuo”. La enumeración de este amplio abanico de áreas de cooperación, que incluye temas de agenda política, social y económica y reformas administrativas en los estados beneficiarios, refleja el alcance de la agenda de la UE en sus relaciones con los países vecinos, pero no permite determinar con toda claridad cuáles son las prioridades políticas del IEVA. Esta incertidumbre sólo se podrá aclarar una vez el proceso de programación del IEVA esté concluido.

Por último, algunos datos que ya se conocen sobre la futura aplicación del IEVA también explican porqué las expectativas actuales sobre el mismo son escasas. La misma Comisión Europea es consciente de que los pocos cambios introducidos en el IEVA no modificarán sustancialmente las limitaciones estructurales del sistema de ayuda y asistencia financiera ya conocidas durante el periodo presupuestario 2000-2006.

En comparación con los programas TACIS y MEDA, el IEVA no cambia el sistema de programación y ejecución de la asistencia comunitaria existente desde la reestructuración del método de programación y planificación a medio y corto plazo introducida a partir del año 2000. Se mantiene así el sistema de planificación a través de los Documentos de Estrategia y Programas Indicativos Plurianuales y Programas de Acción que, con diferente grado de detalle y con diferente perspectiva temporal, establecen las prioridades, las asignaciones presupuestarias, los ámbitos de intervención, etc. La única novedad destacable en el IEVA es la modalidad de cooperación transfronteriza, tanto terrestre como a lo largo de las rutas y cuencas marítimas, ya que se limitan algunos obstáculos legales y burocráticos para facilitar la cooperación a nivel transfronterizo⁹.

La repetición de este sistema de programación indica también que los posibles resultados de las intervenciones financiadas del IEVA sólo podrán observarse dentro de varios años. Durante los próximos años se seguirá ejecutando la ayuda ya comprometida en el marco de los programas TACIS y MEDA, es decir antes de la aprobación de la PEV. La aprobación del IEVA constituye sólo el inicio del proceso de programación de la ayuda que a nivel práctico puede durar hasta tres años antes del comienzo de la ejecución de la ayuda. Por ejemplo, durante el año 2009 está previsto que el nivel de pagos alcance los 832 millones de euros, es decir casi 49 millones de euros de media por cada uno de los 17 países beneficiarios. Esta cantidad es limitada, si tenemos en cuenta que por ejemplo, el apoyo comunitario para la ayuda en la implementación del Plan de Acción sobre Justicia y Asuntos e Interior acordado entre la UE y Ucrania para el periodo 2004-2006 alcanzaba ya los 60 millones de euros; o que, sólo en 2004, la Comunidad Europea comprometió más de 150 millones de euros para Marruecos.

Efectivamente, la planificación presupuestaria presentada por la Comisión Europea, indica que hasta el año 2013 el nivel de pagos provenientes del IEVA superará ligeramente los 5.900 millones de euros, es decir alcanzará el nivel de poco más del 50 por ciento de la cantidad presupuestada para el IEVA, cuyo techo fue establecido en 11,181 millones de euros para el periodo 2007-2013¹⁰. De esta partida presupuestaria, hasta un 5 por ciento de los fondos podrá ser destinado a la cooperación transfronteriza, y el resto se destinará a la cooperación sobre todo bilateral y, en menor medida, multilateral a nivel regional. Por ello, se puede afirmar que el incremento del presupuesto del IEVA en comparación con los fondos TACIS y MEDA, que alcanzaban el nivel de 8.500 millones de euros para el periodo 2000-2006, es una promesa con pocas probabilidades de ser cumplida, ya que como nos indican las experiencias de los Programas TACIS y MEDA, los estados beneficiarios tienen, en muchos casos, serios problemas de absorción de la ayuda comunitaria comprometida. Por este motivo, basándose en sus propias experiencias, los representantes de la UE han mantenido la serenidad a la hora de presentar el IEVA. Parece que la Comisión Europea intenta de esta manera evitar la reaparición del bien conocido *capabilities-expectations gap* característico de la política exterior europea.

En el actual contexto de inicio del ciclo de programación de la asistencia comunitaria para el periodo 2007-2013, la contención de la Comisión Europea a la hora de crear expectativas relacionadas con el IEVA es del todo justificada. No obstante, sería prematuro juzgar en estos momentos si el IEVA podrá en el futuro convertirse en una herramienta importante en la implementación de la PEV. Para aclarar esta incógnita será necesario esperar a la adopción de los Documentos de Programación. Sólo con un examen de su contenido en función de las prioridades de la PEV se podrá determinar si los actores de la política exterior europea y los países vecinos han demostrado voluntad política para convertir el IEVA en una pieza fundamental de la implementación de la Política Europea de Vecindad.

Enero de 2007

¹ "Reglamento (CE) Nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación", *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 310, 9 de noviembre de 2006.

² Apuntamos que de la ayuda concedida en el marco de la IEVA está destinada a los estados y Autoridad Palestina incluidos en la PEV y también a la Federación Rusa que desarrolla sus relaciones con la UE en base de los denominados "cuatro espacios".

³ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad*, COM (2006), 726 final, Bruselas, 4.12.2006, p. 13.

⁴ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013*, COM(2004) 626 final, Brussels, 29.9.2004.

⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, *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*, COM(2003) 104 final, Bruselas, 11.3.2003, p. 15.

⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*, COM (2004) 101 final, Bruselas 10.2.2004.

⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Perspectivas financieras 2007-2013*, COM(2004) 487 final, Bruselas, 14.7.2004.

⁸ Al margen de las consideraciones sobre el IEVA hay que apuntar que la Unión Europea finalmente se ha quedado a medio camino en simplificar la estructura de los instrumentos financieros, y además de mantener diferentes programas temáticos (derechos humanos, seguridad nuclear y otros programas temáticos) ya ha anunciado la creación de dos nuevos instrumentos financieros dirigidos a los estados vecinos: el instrumento de *Governance Facility* y un Fondo de Inversión a favor de la PEV.

⁹ La cooperación transfronteriza, es una novedad relativa, ya que esta posibilidad existía ya durante el periodo 2000-2006, sin embargo era muy complicado el sistema de gestión de estos programas dada la existencia de diferentes instrumentos y dificultades en su coordinación. Véase: Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión. Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad*, COM (2003) 393 final, Bruselas, 1.7.2003.

¹⁰ Commission of the European Communities, *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, COM (2004) 628 final/2, Brussels, 24.5.2006, p. 6.