

Las perspectivas de la Política Europea de Vecindad para el Mediterráneo

Eduard Soler i Lecha

1. Introducción

La Política Europea de Vecindad (PEV) es una novedad notable en la aproximación de la UE hacia sus vecinos, ya sean los de la Europa oriental como los del Mediterráneo. Estamos ante una política de nuevo cuño que ha empezado a dar sus primeros pasos y cuyos efectos son aún difíciles de calibrar. No obstante, sí que podemos dar por sentado que la existencia de esta política afectará, y mucho, las relaciones existentes entre la UE y su entorno próximo. La PEV se aplica a dieciséis países: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, la Autoridad Nacional Palestina, Siria, Líbano, Jordania, Georgia, Armenia, Azerbaiján, Moldova, Ucrania y Belarús. Sin embargo, respecto a tres de ellos, Libia, Siria y Belarús no se producirá avance alguno hasta que estos estados den los pasos que la UE les solicita (proceso de democratización en el caso de Belarús, adopción del acervo del Proceso de Barcelona en el caso libio y ratificación del Acuerdo de Asociación en el caso sirio).

La PEV se articula en base a unos Planes de Acción que la Comisión propone al ejecutivo del país vecino sobre la base de unos informes detallados de la situación política, económica y social. Tras una ronda negociadora ambas partes adoptan ese Plan de Acción del que se derivarán medidas concretas por ambas partes. El país vecino se compromete, pues, a llevar a cabo un proceso de reforma política y económica, la UE a dedicar ayudas financieras para apoyar ese proceso y también se prevén ámbitos específicos en los que el país vecino pueda integrarse en el mercado interior. Esta es una de las grandes novedades de la PEV. A día de hoy, sólo una

parte de los países vecinos de la UE han entrado en esta dinámica pero la PEV acabará marcando las relaciones de todos ellos con la UE.

En este análisis empezaremos examinando los orígenes de esta política, prestando una especial atención a la influencia de la política de ampliación en la misma así como a la definición del espectro geográfico que esta política cubrirá. En segundo lugar, exploraremos en qué aspectos esta política aporta un valor añadido respecto a marcos de cooperación anteriores y trazaremos un balance tentativo de lo conseguido hasta el momento. Seguidamente, nos centraremos en el ámbito mediterráneo para constatar que el Partenariado Euromediterráneo y la PEV se solapan, y no sólo entre ellas sino con otras iniciativas regionales o subregionales. Finalmente, tras esta constatación, plantearemos un escenario de futuro en que pueda producirse una división de trabajo entre el Partenariado y la PEV en que ambas puedan explotar al máximo su potencialidad.

2. Génesis y espectro geográfico

En la génesis de la PEV la experiencia de la política de ampliación jugó un papel esencial¹. Por dos motivos. En primer lugar, por la evidencia de que tras las ampliaciones de 2004 y 2007 la UE iba a tener unos nuevos vecinos (Ucrania, Belarús y la propia Rusia) con los que debería gestionar una serie de cuestiones fronterizas. Ese horizonte incitó a la UE a realzar el nivel de sus relaciones con estos países que, en su mayor parte, tenían un bajo nivel de integración con la UE.

En segundo lugar porque se había puesto de manifiesto que la perspectiva de adhesión de la UE se revelaba como el instrumento más eficaz para conseguir la paz y la estabilidad y para que terceros estados accedieran a llevar a cabo una serie de medidas económicas y políticas que, de lo contrario, difícilmente aceptarían. Sin embargo, la UE (o en todo caso, la mayoría de sus estados miembros) no estaba dispuesta a ofrecer la perspectiva de adhesión a estos nuevos vecinos. En cambio, sí que podía ofrecer algún tipo de alternativa que estuviera a medio camino entre la ampliación y la mera asociación. Es decir, que se copiara el método, que se rebajaran las demandas pero que se ofrecieran incentivos sustanciales. Dicho en otras palabras, la PEV está pensada para resolver el dilema inclusión/exclusión intentando encontrar una solución compatible con la necesidad de gestionar mejor las fronteras de la UE y superar la sensación generalizada de fatiga de ampliación².

Es en ese contexto que empezó un proceso complejo, de interacciones no siempre conocidas, que acabó resultando en el diseño de la PEV. Aunque los primeros documentos oficiales de la Comisión se dieron a conocer en el año 2003, a lo largo del año 2002 varios estados miembros habían lanzado ya propuestas en esta dirección y en diciembre de 2002 el entonces Presidente de la Comisión, Romano Prodi, había hecho públicos algunos detalles de esta política en una conferencia³. De hecho, fue entonces cuando se acuñaron dos de los principales lemas que han definido la PEV. El primero es el de definir como objetivo el establecimiento de círculo de países amigos desde Rusia hasta Marruecos. El segundo, que a esos países se les ofrecería compartir con la UE “todo salvo las instituciones”.

El planteamiento de la PEV experimentó, desde 2002 hasta 2004, una notable evolución. Es digno de mención que esta política cambiase de denominación. En un primer momento se planteó el concepto de “*Wider Europe*”, especialmente cuando el destinatario de esta política eran los países de la Europa oriental⁴. En el momento en que los socios del Proceso de Barcelona (con la excepción de Turquía y la novedad de Libia) engrosaron el espacio cubierto por esta política) se puso de manifiesto lo inapropiado del término *Wider Europe*, siendo remplazado a los pocos meses por el concepto de “vecindad”.

La progresiva ampliación del radio de acción es otra de las evoluciones interesantes de la PEV. Mientras que en un primer momento implicaba sólo a Ucrania, Belarús, Moldova y la Federación Rusa, la conferencia de Prodi en 2002 amplió el abanico a los países de la cuenca mediterránea, en la búsqueda de un mayor reequilibrio entre la prioridad oriental y la meridional en la política exterior de la UE. En 2004, tras la demanda del Parlamento Europeo y de algún estado miembro como Suecia también se incorporaron las tres repúblicas del Cáucaso sur, Armenia, Azerbaiján y Georgia.

Hasta ahora hemos visto los presentes en la PEV, falta ver ahora quienes son los ausentes en esta política. El caso más notable es el de la Federación Rusa que afirmó que no estaba dispuesta a basar sus relaciones con la UE en la PEV sino que quería mantener una relación estratégica de igual a igual. Rusia, pues, no es un país objeto aunque sí es beneficiario del instrumento financiero que se deriva de la PEV, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). Ello se debe a que este Instrumento fusiona los fondos que hasta 2007 se han destinado al Mediterráneo (Meda) y a la Europa oriental (Phare y Tacis). El segundo bloque de ausentes son los países del sureste de Europa (Balcanes Occidentales y Turquía) que aunque vayan a ser vecinos de la UE durante muchos años tienen reconocida la vocación de devenir miembros de pleno derecho de la Unión. En tercer lugar,

es significativo que dos vecinos de Turquía, un país candidato con el que se ha empezado negociaciones, Irán e Irak, no forman aún parte de la estrategia de vecindad. En cuarto y último lugar, cabe señalar que Kazajstán ha mostrado recientemente su deseo de participar en la PEV y que la Comisión Europea está aún estudiando las fórmulas que puedan permitir elevar las relaciones con esta importante república de Asia Central. El espectro geográfico de la PEV ilustra una voluntad explícita de poner límites al proceso de ampliación de la UE, de lo contrario los Balcanes y Turquía hubieran podido encontrar acomodo en la PEV. En este sentido, la PEV no es más que aquello que algunos sectores de la clase política europea ofrecen a Turquía en vez de la adhesión: un estatus de asociación privilegiada.

La referencia a la candidatura turca plantea una duda suplementaria que permite cuestionar la credibilidad de la PEV. El actual proceso de ampliación de Turquía incluye la posibilidad de aplicar salvaguardas permanentes en las políticas de mayor calado redistributivo de la UE (agricultura, política regional) y en el movimiento de circulación de personas. Llevándolo al extremo, a Ankara se le ofrece “las instituciones y poco más”. Por lo tanto, es lógico preguntarse cómo pueden los gobiernos turco o ucraniano ver creíble una oferta de “todo salvo las instituciones”.

De esta constatación surge una pregunta inevitable: ¿es la PEV una alternativa viable para Kiev o para Tbilisi para aparcarse su deseo de devenir miembros de pleno derecho de la UE? Puede serlo a corto y medio plazo, sobre todo porque estos países parten de niveles de integración con la UE muy bajos y porque la mayoría de ellos tienen por objetivo compensar la dependencia respecto a un país tercero, la Federación Rusa. No obstante, no será una opción atractiva a largo plazo porque estos países, como Turquía, acabarán insistiendo en su voluntad de devenir miembros de pleno derecho y porque difícilmente la UE estará en disposición de llegar al final de sus compromisos en materia de políticas redistributivas y circulación de personas. Paradójicamente, son los países del sur y del este del Mediterráneo, que no aspiran a ser miembros de la UE y que en un primer momento pueden mostrarse más reticentes a la PEV, los que pueden sentirse más atraídos hacia el concepto de una “vecindad privilegiada” y los que sin aspirar a participar plenamente del mercado común europeo sí que pueden encontrar un incentivo real en mayores niveles de integración *à la carte* con la UE.

El progreso de la Política Europea de Vecindad (Enero de 2007)

	País socio de la PEV	Relaciones contractuales con la UE	Informe del Estado de la PEV	Plan de Acción de la PEV	Adopción por la UE	Adopción por el país socio
Mediterráneo	Argelia	AA septiembre 2005	--	--	--	--
	Egipto	AA junio 2004	marzo 2005	Ampliamente acordado en otoño de 2006	--	--
	Israel	AA junio 2000	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	11.04.2005
	Jordania	AA mayo 2002	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	02.06.2005
	Líbano	AA abril 2006	marzo 2005	Acordado en otoño de 2006	17.10.2006	19.01.2007
	Liba	--	--	--	--	--
	Marruecos	AA marzo 2000	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	27.07.2005
	Autoridad Nacional Palestina	Interim AA julio 1997	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	04.05.2005
	Siria	--	--	--	--	--
	Túnez	AA marzo 1998	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	04.07.2005
Cáucaso Sur	Armenia	ACC julio 1999	marzo 2005	Acordado en otoño de 2006	13.11.2006	14.11.2006
	Azerbaijón	ACC julio 1999	marzo 2005	Acordado en otoño de 2006	13.11.2006	14.11.2006
	Georgia	ACC julio 1999	marzo 2005	Acordado en otoño de 2006	13.11.2006	14.11.2006
Europa Oriental	Belarús	--	--	--	--	--
	Moldova	ACC julio 1998	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	22.02.2005
	Ucrania	ACC marzo 1998	mayo 2004	Acordado a finales de 2004	21.02.2005	21.02.2005

Fuente: Comisión Europea

3. ¿Qué valor añadido?

Para profundizar en esta última idea, en esta sección analizaremos qué valor añadido ofrece la PEV, es decir, qué novedades aporta para la UE en relación con iniciativas anteriores y qué incentivos reales ofrece a corto plazo para los países de la Europa oriental y a medio y largo plazo para los del Mediterráneo. En relación al primer punto deberíamos empezar por señalar, aunque pueda parecer obvio, las diferencias y las semejanzas en relación a la política de ampliación. Empezando por las últimas, cabe subrayar que en ambos casos estamos ante lógicas asimétricas de negociación que hacen que no haya una negociación real sobre el contenido sino sobre los plazos y los ritmos de la adopción de las medidas que solicita el actor con mayor fuerza (la UE) y sobre las compensaciones que pueden ofrecerse a la parte más débil (el candidato o el vecino). También que en ambas políticas se persigue ampliar el radio de influencia de la UE, expandiendo a su vez la estabilidad, la democracia y la prosperidad. Del mismo modo, ambas copian un modelo basando en la negociación parcial y gradual y en el establecimiento de lo que en terminología anglosajona viene a conocerse como *benchmarks*. A pesar de estas similitudes, una gran diferencia separa ambas políticas: los incentivos son muy distintos (plena integración o asociación privilegiada) y que, por consiguiente, también lo es el nivel de exigencia que la UE puede plantear.

En relación a la política que hasta el año 2004 la UE mantuvo con Ucrania, Moldova, Belarús y las Repúblicas del Cáucaso observamos que antes de la puesta en marcha de la PEV las relaciones estaban débilmente estructuradas, ofrecían escasos ámbitos de integración y los recursos financieros que se les dedicaban a estos países eran escasos. La PEV, con su modelo de integración *à la carte* y con una supuesta inyección financiera representa, pues, un valor añadido para los países del antiguo bloque soviético y realza, a su vez, la capacidad de la UE para promover los procesos de reforma política y económica en esta región.

En relación a la política de la UE hacia el Mediterráneo es donde el diagnóstico es más complejo y, por consiguiente, genera mayor debate tanto a nivel político, como académico y diplomático. A diferencia de lo que sucedía con la Europa oriental, cuando la PEV se puso en marcha, la UE contaba ya con un marco de relaciones estructurado, con más de once años de existencia, con los países ribereños del sur y del este del Mediterráneo. Un marco, conocido indistintamente como Partenariado Euromediterráneo o Proceso de Barcelona, con unos objetivos ambiciosos (hacer del Mediterráneo un área de paz y estabilidad, donde la democracia se

consolide, que devenga un área de prosperidad compartida y de intercambio cultural y humano) y que se compone de en una dimensión multilateral y otra bilateral⁵.

La PEV es una política bilateral y, por consiguiente, el valor añadido deberá hallarse en relación a la dimensión bilateral del Partenariado, es decir, respecto a los Acuerdos de Asociación que la UE firmó años atrás (en algunos casos muy recientemente) con los países del sur y del este del Mediterráneo⁶. Michael Emerson y Germana Noutcheva han analizado, por ejemplo, las diferencias entre el Acuerdo de Asociación con Jordania y el Plan de Acción con este país y señalan como principal transformación un menor énfasis en la dimensión “cooperación” a favor de la dimensión “harmonización”, evidentemente por parte del país socio respecto a las normas de la UE⁷. Emerson y Noutcheva, ciñéndose al caso jordano, señalaban un mayor desarrollo de la agenda de democratización y derechos humanos, abundantes prescripciones en el ámbito del mercado interior o un mayor detalle en áreas como transporte, energía, justicia y asuntos de interior. Por el contrario, en el ámbito comercial no hallaban grandes novedades respecto al Acuerdo de Asociación euromediterráneo.

Más allá de estos detalles, debe señalarse que la PEV proporciona a la UE algunas ventajas respecto al marco euromediterráneo. El énfasis en su naturaleza bilateral, gradual y pragmática permite a la UE avanzar más rápidamente con aquellos países miembros más predispuestos a emprender un programa de reforma política y económica sin haber de esperar al resto de miembros del Partenariado. Aunque es discutible si eso podría haberse hecho ya en el marco de los Acuerdos de Asociación euromediterráneos, la PEV se dota de mejores mecanismos de seguimiento de los progresos de los países socios (*Country Reports*) y en los Planes de Acción ya aprobados el nivel de concreción es mayor en muchos aspectos que el desarrollado en los Acuerdos de Asociación. Con todo, estos Planes de Acción se presentan como algo complementario y que desarrolla estos acuerdos y, por descontado, no invalidan los compromisos allí adquiridos.

Visto ya el valor añadido por parte europea es el momento de analizar el valor añadido para los socios mediterráneos. En este punto hay que recalcar que los nueve socios del Partenariado objeto de la PEV no representan un grupo homogéneo. Hay que diferenciar claramente a aquellos países que están dispuestos a llevar a cabo reformas de calado a nivel político y económico bajo tutela europea (aquí encontramos a Marruecos y Jordania) y aquellos que están menos dispuestos a estos procesos de transformación y menos si pueden interpretarse como una imposición (Argelia y Egipto)⁸. En este punto hay que destacar que Túnez, poco abierto a los procesos de

reforma política, no tiene más alternativa que incorporarse al marco de la PEV ya que no tiene los recursos financieros derivados de los hidrocarburos de Argelia y porque su nivel de dependencia respecto a la UE es mucho mayor que el del Cairo.

4. Los primeros pasos: Un balance tentativo

Teniendo en cuenta que la PEV sólo ha empezado a dar sus primeros pasos es casi imposible llegar a conclusiones sobre los resultados de esta política, entre otras cosas porque existen aún dudas sobre el funcionamiento del elemento más importante, el Instrumento de Vecindad⁹. Un balance de la PEV debería incluir en qué medida los incentivos ofrecidos son suficientes para que los países del Este de Europa, del Cáucaso y del Mediterráneo emprendan las reformas solicitadas por la UE, si ello se ha traducirá en una mayor prosperidad, estabilidad y respeto de los derechos humanos en la periferia de la UE, si permitirá encontrar solución a asuntos derivados de la proximidad (medio ambiente, crimen organizado, migraciones incontroladas) y también si contribuirá a aumentar la influencia de la UE sobre estos países y, en general, en el sistema internacional. En el curso de una década podrán observarse los resultados en todos y cada uno de estos puntos.

Por ahora, el balance de la PEV sólo puede hacerse en dos ámbitos. El primero es el que veíamos en la sección anterior, es decir, en qué medida la PEV supone un valor añadido tanto para la UE como para el país receptor. Como acabamos de ver, puede representarlo para el conjunto de la UE y para los regímenes de los países vecinos más proclives a la reforma pero para aquellos que lo son menos, los incentivos son aún insuficientes para hacer atractiva la oferta de la UE. El segundo se refiere a la valoración de cómo está funcionando la política hacia el momento, observando qué planes de acción han llegado a consensuarse con los países vecinos y con qué dificultades se ha topado. El cuadro de la página 95 evidencia un modelo a distintas velocidades y con países renuentes a participar en esta política, no sólo en el sur sino también en el este (véase el caso de Belarús).

El hecho que un país clave para la UE como Argelia haya dado repetidas muestras de su negativa a involucrarse en la PEV así como la lentitud de las negociaciones con un país de la importancia de Egipto son dos elementos negativos que obligan a la reflexión. Estos hechos evidencian, con independencia de la actitud de estos dos países, un problema de comunicación por parte de la UE (cómo se ha vendido esta política) pero también un problema de incentivos.

Es en este punto que este primer balance tentativo ofrece dudas importantes. La UE puede entrar en una crisis de credibilidad sino es capaz de transformar las promesas iniciales (*todo salvo las instituciones*) en ofertas tangibles y si sigue con una política absolutamente renuente a contemplar avances en ámbitos importantes para los intereses de los países socios como los temas agrícolas o en movimiento de personas. Es significativo que la UE, en su revisión de la PEV realizada en diciembre de 2006, admitiese problemas en cuanto a los incentivos que ofrece a los países vecinos, señalando la necesidad de profundizar en los ámbitos que son de mayor interés para éstos (libre comercio sin exclusiones y facilidades para el movimiento de personas) pero reconociendo también que ello sólo podría hacerse a medio o largo plazo¹⁰. Por lo tanto, hay un riesgo real de que la UE caiga en una crisis de credibilidad si no es capaz de proporcionar tales incentivos. Ello no sólo perjudicaría su imagen internacional sino que tendría como efecto secundario aumentar las demandas de plena adhesión a la UE puesto que sólo ahí se tomarían como creíbles los compromisos de la UE.

5. La PEV y el Partenariado Euromediterráneo: En búsqueda de una compatibilidad posible

Aunque tengan ámbitos geográficos y características distintas, el Partenariado Euromediterráneo (o Proceso de Barcelona) y la PEV pueden entrar en contradicción o cuanto menos en solapamientos innecesarios. Existe el temor, extendido sobre todo entre aquellos que se definen como “mediterraneístas”, de que en un futuro no muy lejano el Partenariado Euromediterráneo quede engullido por una PEV y que ésta elimine toda vocación de construcción regional y haga inútiles los esfuerzos puestos durante los más de diez años de existencia del Partenariado¹¹. Junto a este temor, países como Francia ven con inquietud la supremacía de la PEV sobre el Partenariado si ello significa priorizar la política oriental de la UE en detrimento de la Mediterránea y España teme también perder su protagonismo indiscutido en la política mediterránea de la Unión y, de paso, la marca “Barcelona”¹².

Podemos imaginar cinco escenarios distintos de cuál puede ser la convivencia entre el proceso de Barcelona y la PEV. El primero consiste en la completa absorción del Partenariado por parte de la PEV. En el segundo, ambas iniciativas se mantienen pero con una clara supremacía de la PEV y un rol marginal para el Proceso de Barcelona. En el tercer escenario tendríamos un reparto eficiente de tareas entre ambos proyectos,

concentrándose cada cuál en aquellos puntos en los que aporta un valor añadido mayor. En el cuarto, se mantendrían también ambas iniciativas pero sin tal reparto de tareas sino, al contrario, solapándose y persiguiendo en ocasiones objetivos contradictorios. El quinto se caracterizaría por un notorio fracaso de la PEV (probablemente por su incapacidad de ofrecer incentivos reales), su consecuente desaparición y el mantenimiento del Partenariado como principal marco de relación en el ámbito euromediterráneo.

Ni las dos primeras opciones ni las dos últimas son aconsejables para los intereses de la UE. Es por ello que en las páginas que siguen definimos qué elementos podrían caracterizar una división de tareas eficaz entre ambos proyectos. Ya en 2004 Tobias Schumacher había sugerido que era muy probable que la PEV copara la dimensión bilateral del proceso de Barcelona y se centrara en aspectos muy específicos mientras que el Partenariado mantuviera la dimensión multilateral e institucional (carente en la PEV). A grandes trazos compartimos este diagnóstico que, en otras palabras, reserva la dimensión de *politics* al Partenariado y la mayoría de *policies* a la Vecindad¹³.

Ciertamente, la PEV tiene grandes oportunidades de hacerse con la hegemonía de la dimensión bilateral de la política mediterránea de la Unión. No obstante, los Planes de Acción deberán ser coherentes con los principios y orientaciones generales fijadas en el plan de trabajo quinquenal de BCN y otros textos de idéntica naturaleza que pudieran sucederle. Además, en algunos casos en que lo bilateral no puede darse sin ser enmarcado en un diálogo regional, particularmente entre el país del sur y sus vecinos, es probable (o cuanto menos es deseable) que se siga priorizando el trabajo en el marco del Partenariado. Los ejemplos más claros los hallamos en algunas dimensiones de la política medioambiental o en la lucha contra el crimen organizado¹⁴.

Por más que el Proceso de Barcelona consiga mantener bajo su paraguas algunas políticas, su supervivencia y prestigio pasará por fortalecer su dimensión de "politics"¹⁵. Ya ahora es su principal valor añadido. Cuando los partidarios del refuerzo del Partenariado señalan sus virtudes, la que mayor consenso genera es la de ser el único foro regional que permite el contacto regular y a distintos niveles entre Israel y sus vecinos árabes. Aunque los resultados no sean especialmente visibles, esta función de marco de diálogo político, no tanto entre norte y sur, sino entre los propios vecinos del sur, es la principal contribución del Proceso de Barcelona. Por consiguiente, potenciar y aumentar la visibilidad de esta dimensión equivale a asegurar el mantenimiento del Proceso de Barcelona.

A ello podría contribuir enormemente una relativa mejora de la situación en Oriente Medio. Aunque las situaciones de crisis evidencien más si cabe la necesidad de este marco de diálogo es cuando existe cierta perspectiva de resolución que el diálogo político es capaz de producir resultados. No en vano, el Proceso de Barcelona nació en una de estas fases de relativo optimismo, tras los acuerdos de Oslo de 1993. Que todos los países de la UE y no sólo los Mediterráneos se sientan concernidos por el devenir de la región es también una buena garantía de éxitos. Finalmente, también sería apropiado que el Partenariado se dotara de una estructura institucional capaz de agilizar y dar mayor visibilidad a este diálogo político. Por un lado debería considerarse la mejora y potenciación de las instituciones ya existentes (la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea y la Fundación Anna Lindh) y valorar en qué medida otras propuestas como la creación de un Mr./Ms. Med, de un secretariado permanente, o instaurar un sistema de copresidencias, contribuirían a este objetivo¹⁶.

6. Conclusiones

En este análisis hemos partido de tres premisas. La primera, que la PEV no tiene porqué suplantar otras iniciativas de cooperación como el Proceso de Barcelona. La segunda, que es positivo que este proceso, lanzado en Barcelona en 1995, se mantenga en vida. La tercera, que por más que algunos sectores políticos y académicos lamenten ahora la puesta en marcha de la PEV, es necesario asumir su existencia y hacer lo posible para que su implementación pueda contribuir a hacer del Mediterráneo una zona de paz, democracia, prosperidad compartida e intercambio humano.

Teniendo en cuenta tales supuestos, consideramos que una división de tareas razonable entre la PEV y el PEM pasa por asumir que una buena parte de las políticas bilaterales se desarrollarán en el marco de la PEV y que el Partenariado deberá concentrarse en la dimensión más política de las relaciones de la UE con los socios mediterráneos. Es decir, que deberá reforzarse la dimensión institucional y deberá darse mayor relevancia a los frecuentes encuentros entre todos los miembros del Partenariado.

Con todo, existe el peligro de defender al Partenariado como un fin en sí mismo. Deben tenerse en mente los intereses de Europa y también los intereses compartidos con los países mediterráneos. A la luz de estos intereses pueden darse pasos importantes para mejorar la eficiencia tanto del Partenariado como de la PEV.

En el marco de este esfuerzo colectivo por mejorar los resultados de las iniciativas existentes, se debería evaluar, especialmente, qué tipo de incentivos está ofreciendo actualmente la UE a los países mediterráneos para que estos lleven a cabo reformas políticas, legales y económicas, a menudo en áreas muy sensibles. Respecto a este tema existe un consenso bastante amplio de que lo ofrecido actualmente es insuficiente. Incluso la Comisión Europea, en la antes citada comunicación de diciembre de 2006, abordaba la necesidad de pensar fórmulas de facilitar la libertad de movimiento, aunque sea de forma selectiva y gradual. Éste puede ser un camino a explorar, pero hay muchos más. Resulta evidente que la oferta de “todo salvo las instituciones” no llegará nunca a materializarse y es precisamente por ello que es más urgente que nunca definir qué es lo que finalmente se ofrecerá y reflexionar acerca de si cierta institucionalización en el marco del Proceso de Barcelona puede ser atractiva para los socios mediterráneos.

Notas

¹ Sobre este punto, véase J. KEELEY, “New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No.1, 2005, pp. 29-55; y R. DANNREUTHER, “Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, Núm. 2, 2006, pp. 183-201; y R. BALFOUR y A. ROTTA, “Beyond enlargement. The European neighbourhood policy and its tools”, *The International Spectator*, Vol. XL, No. 1, 2005, pp.7-21.

² S. SENYÜCEL; S. GÜNER; S. FAATH y H. MATTES, “Factors and Perceptions Influencing the ENP's Objectives in Selected Southern Mediterranean Partner Countries”, *EuroMeSCo Research Report*, Núm. 49, 2006.

³ R. PRODI, “L'Europe élargie, une politique de proximité comme clé de la stabilité”, Sexta conferencia mundial de la red ECSA, Bruselas, 5 y 6 de Diciembre de 2002.

⁴ Comisión Europea, *Wider Europe—Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003.

⁵ Entre las múltiples obras dedicadas al Proceso de Barcelona véase, entre otras, H. AMIRAH FERNÁNDEZ y R. YOUNGS (eds.), *La Asociación Euromediterránea una década después*, Madrid: FRIDE/Real Instituto Elcano, 2005; A. JÜNEMANN (ed.), *Euro-Mediterranean Relations after September 11, International, Regional and Domestic Dynamics*, London y Portland OR: Frank Cass, 2004; y B. KHADER, *Le Partenariat Euro-Méditerranéen, après la conférence de Barcelona*, Paris: l'Harmattan, 1997.

⁶ Por ejemplo, en el caso de Egipto este acuerdo entró en vigor en junio de 2004.

⁷ M. EMERSON y G. NOUTCHEVA, "From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues", *CEPS Working Paper*, Núm. 220, 2005.

⁸ Sobre el caso egipcio véase E. SOLER i LECHA, "Egipte, la UE i el Partenariat Euromediterrani. La difícil adaptació a una nova etapa", *Dcidob*, Núm. 97, 2006, pp. 14-17.

⁹ No obstante, el funcionamiento de este instrumento se ha empezado a clarificar a partir de octubre de 2006: "Reglamento (CE) N° 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.

¹⁰ Comisión Europea, *La consolidación de la Política Europea de Vecindad*, COM (2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006.

¹¹ Sobre este debate, véase, entre otros, R. DEL SARTO y T. SCHUMACHER, "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, Núm. 1, 2005, pp. 17-38; A. MAHJOUR, "La politique européenne de voisinage: un dépassement du partenariat euro-méditerranéen", *Politique Étrangère*, Núm. 3, 2005, pp. 535-544.

¹² Como ejemplos de esa actitud, véase la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Miguel Ángel Moratinos), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (asuntos exteriores), VII legislatura, Núm. 24, 19 Mayo de 2005, p. 7 y el análisis de J. NÚÑEZ VILLAYERDE "Las relaciones euromediterráneas tras la cumbre de Barcelona", *Memorando OPEX*, Núm. 5, 2006.

¹³ Véase T. SCHUMACHER, "Riding the winds of change: the Future of the Euro-Mediterranean Partnership", *The International Spectator*, Vol. 39, Núm. 2, 2005, pp. 89-102.

¹⁴ En la revisión de la PEV hecha por la Comisión en diciembre de 2006 (Comisión Europea, *Consolidación de la Política Europea de Vecindad*, COM (2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006) se pone de manifiesto la necesidad de superar el esquema puramente bilateral en ésta y otras áreas para que la PEV pueda obtener resultados óptimos.

¹⁵ Para mayor discusión sobre este punto véase E. SOLER i LECHA, "El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona: la necesidad de una voluntad política ampliada", *Documentos CIDOB Mediterráneo*, Núm. 5, 2006.

¹⁶ Sobre este debate, véase D. SCHMID, "Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien", *EuroMeSCo paper*, Núm. 36, 2004.