

notes

internacionals

CIDOB

36
JUNIO
2011

REVISANDO LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD: Respuesta débil a rápidos cambios

Eduard Soler i Lecha Investigador, CIDOB
Elina Viilup Investigadora, CIDOB

En un vuelo a primera hora, yendo a Bruselas a debatir con sus colegas la respuesta de la UE a los levantamientos populares en Túnez y Egipto, el ministro de exteriores sueco Carl Bildt tuiteaba sobre la cuestión de si la UE puede ser una fuerza para las reformas y el estado de derecho en sus países vecinos¹. Una comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Servicio de Acción Exterior, publicada el 25 de mayo, tiene como intención abordar esta cuestión proclamando la necesidad de “una nueva respuesta para una vecindad cambiante”. Esta fue también una de las cuestiones de la agenda del encuentro de los jefes de Estado y gobierno de la UE el 24 de junio, y muy pronto será tratada por el Parlamento Europeo. ¿Habrà alguna diferencia esta vez?

La cálidas y en general poco críticas relaciones mantenidas durante décadas por los gobiernos europeos con muchos de los gobiernos autoritarios del Norte de África y de Oriente Medio, junto a la respuesta indecisa cuando emergieron las primeras protestas, ha comprometido seriamente la credibilidad de la UE. En la Vecindad Oriental, que comprende países del Este de Europa y del Cáucaso, el atractivo de la UE también se ha erosionado. La UE ha sido reacia a ofrecer perspectivas de adhesión, las esperanzas de las Revoluciones de

Colores se han esfumado y ninguno de los miembros orientales se encuentra actualmente en la senda de reformas democráticas, con la potencial excepción de Moldavia. Para decirlo con franqueza, al modo de Lukashenka y Aliev, Oriente tiene sus Ben Alís y se parece cada vez más a los países del sur Mediterráneo antes de las revueltas².

Desde 2004, la UE ha puesto en un mismo marco político la Política Europea de Vecindad (PEV), sus relaciones con este amplio y heterogéneo grupo de países que se extiende desde Marruecos a Bielorrusia y entre los que se dan situaciones excepcionales como Palestina. Estos países han tenido diferentes relaciones políticas y económicas con la UE y algunos de ellos están viviendo conflictos latentes o abiertos, ya sea entre ellos o internamente. Lo más importante, no obstante, es que tienen expectativas completamente diferentes, como se desprende del tipo de relaciones que quisieran tener con la UE.

El objetivo oficial de la PEV es promover reformas e incluso armonización con las normas y legislación de la UE en los campos político y económico mientras que la finalidad no declarada puede ser descrita como la consolidación de un área de influencia política, económica e incluso cultural en sus fronteras sureñas y orientales. En cuanto a los resultados

1. Bildt, C, “Very early from Stockholm to Brussels. Can EU really be a force for reforms and the rule of law in its neighborhood? That’s the issue now”, 31.01.2011 06:51 via Twitter for iPhone.

2. Popescu, N, “Of Eastern and Southern Neighbours” <http://blogs.euobserver.com/popescu/2011/02/14/on-eastern-southern-neighbours/>, 14 February 2011

políticos, existe un acuerdo total tanto entre expertos como entre profesionales en que si no son un completo fracaso sí son unos resultados bastante decepcionantes. La política de la UE ha fracasado en generar progreso en su vecindad, y hemos observado la inadecuación de sus herramientas para favorecer reformas políticas, sociales e institucionales. El atractivo de la UE, particularmente en el sur, ha disminuido debido a la emergencia de nuevos poderes globales, las divisiones entre los Estados miembros y la proyección de la imagen de la "fortaleza Europa". Las revueltas árabes sólo han hecho más evidente los defectos y contradicciones de esta política.

Tanto los factores estructurales como contextuales fuerzan a la UE a adaptar las políticas de la UE a sus Vecindades Oriental y del Sur. Esta es la principal finalidad del proceso de revisión de la PEV que, al contrario de la idea equivocada, aunque ampliamente difundida, no fue el resultado de los levantamientos árabes, sino que fue llevado a cabo de forma continuada. Una evaluación interna ya tuvo lugar en

A no ser que la UE proporcione un mensaje político más consistente, resultado de una honesta autocrítica, y que vaya acompañado de una más amplia y mejor asistencia, se condenará a sí misma a ser irrelevante frente a los grandes desafíos que se están produciendo en sus fronteras

2007, y la actual revisión empezó en mayo de 2010, antes de la Primavera Árabe. No obstante, la situación en la Vecindad Sur de la UE ha hecho que esta política de revisión sea indiscutiblemente más pertinente y lo que de otro modo hubiera podido quedarse en evaluación técnica y burocrática se ha convertido en ejercicio político.

Aquí tratamos de identificar, por un lado, si las instituciones europeas están afrontando los problemas estructurales de la PEV y, por el otro, si los cambios propuestos están atendiendo las demandas tanto de la rápida evolución de la situación en la Vecindad Sur y del preocupante estancamiento en curso y/o retirada de la democracia en el espacio postsoviético. Creemos que la UE todavía es prisionera de su mentalidad burocrática e intereses nacionales egoístas, y que se precisa un liderazgo más sólido y una visión política más amplia. A no ser que la UE proporcione un mensaje político más consistente, resultado de una honesta autocrítica, y que vaya acompañado de una más amplia y mejor asistencia, se condenará a sí misma a ser irrelevante frente a los grandes desafíos que se están produciendo en sus fronteras.

Nuestro análisis está basado en la convicción de que la revisión de la PEV debería corregir las deficiencias estructurales de esta política identificadas hace tiempo: falta de incentivos, recursos y punto de referencia así como también una condicionalidad difusa. Muchos críticos también han citado una focalización excesiva en cooperación gubernamental y un compromiso insuficiente para con y en apoyo a las sociedades civiles. Por encima de todo, cuestionamos la idea de

que poniendo regiones tan diferentes como el Mediterráneo, la Europa Oriental y el sur del Cáucaso dentro del mismo marco institucional, se llegue a satisfacer las aspiraciones de ninguno de estos socios.

El enfoque basado en la asistencia de la revisión de la PEV

Tres factores principales han dirigido el proceso de revisión: la adaptación al escenario institucional después de Lisboa, que crea más oportunidades para la coherencia de la política exterior; la necesidad de abordar las deficiencias que han surgido en la implementación de la PEV y la necesidad urgente de reaccionar a las realidades cambiantes en el turbulento Sur del Mediterráneo. El título de la Comunicación Conjunta de la Comisión y de la Alta Representante "Una nueva respuesta a una vecindad cambiante" sugiere un cambio político audaz y un enfoque nuevo. Esto, sin embargo, no está respaldado por los contenidos de la propuesta. El informe es una buena reflexión sobre el estado

actual de los asuntos en el interior de la UE, sus divisiones internas, la falta crónica de ambición, y la necesidad de focalizar en sus propios problemas económicos. Como tal, el texto se basa en retoques técnicos más que en proponer un avance político. Marcado lógicamente por las revoluciones en el Sur del

Mediterráneo, el centro de atención del documento no tiene casi nada nuevo que ofrecer a la dimensión Oriental.

En definitiva, la UE ofrece a los vecinos del Sur y del Este más relaciones diferenciadas basadas en una condicionalidad más fuerte, una mayor y más flexible financiación y algunas perspectivas para facilitación del visado y acceso al mercado. Además, la Comisión sugiere la creación de nuevas herramientas para comprometerse con las sociedades civiles y promover la democracia.

Está prevista una mayor integración económica a través de la extensión de la oferta de la negociación de Área de Libre Comercio Amplia y Profunda (ALCAP) a todos los países vecinos, no sólo con los de Oriente. La ALCAP presenta un alto nivel de acercamiento al mercado interno de la UE, y podría considerarse una oferta atractiva, si los resultados no concluyentes de las únicas negociaciones, emprendidas con Ucrania, no fueran tan decepcionantes con respecto al compromiso de la UE de ofrecer resultados tangibles. Por otro lado, la Comunicación propone facilitar movilidad hacia la UE, planteando una perspectiva de libre circulación sin visado, aunque de un modo no comprometido, a los vecinos Orientales y rompiendo el tabú de la facilitación de visados a los mediterráneos del Sur. Estas dos ofertas están en la base de la Comunicación y son relativamente nuevas para los socios del Sur aunque bastante menos para los países poscomunistas, para los cuales ambos elementos ya forman parte del paquete de Asociación Oriental. En efecto, en relación a los países poscomunistas, la parte más ambiciosa del documento

acaba con la prometida “nueva respuesta” que aparece en el título.

En cuanto a la financiación, la Comisión ya ha anunciado que la Política Europea de Vecindad (PEV) pondrá a disposición una suma adicional de 1.240 millones de euros, incrementando el apoyo de la UE a sus socios del Sur y Orientales a cerca de 7000 millones de euros durante los dos años siguientes. El reparto actual de aproximadamente dos tercios para el Sur y un tercio para Oriente probablemente se mantendrá. Mientras el aumento en la financiación puede ser bienvenido, la PEV continuará estando indiscutiblemente infra-financiada, sobre todo si se considera las necesidades apremiantes de las economías del sur del Mediterráneo. El llamado “más por más” también parece implicar “menos por menos” para los países en los que la reforma no esté teniendo lugar. Con todo, la Comunicación parece estar reconociendo este hecho a la vista de la necesidad de hacer un mejor uso de los fondos de la UE.

Por consiguiente, se están introduciendo criterios más concretos, que servirán para evaluar el progreso en los países de la vecindad. El nivel de la asistencia de la UE se adapta según los resultados conseguidos en las siguientes áreas: elecciones libres y justas, libertad de asociación, de expresión y de reunión, libertad de prensa y medios de comunicación, independencia del poder judicial, lucha contra la corrupción y control democrático de las fuerzas armadas y de seguridad. Esto puede ser considerado efectivamente como un paso en la dirección correcta. Sin embargo, no está claro cómo este tipo de condicionalidad será aplicada en la práctica y si ello supondrá evaluaciones claras y mensurables. Poner condiciones al apoyo resulta aún más complicado dado el inflexible proceso de programación de la ayuda de la UE. Es más, la inmensa mayoría de la ayuda, particularmente en el Mediterráneo del sur pero cada vez más en Oriente, se ejecuta vía apoyo presupuestario. Aunque este método facilita una mayor apropiación y potencialmente incrementa las capacidades de los gobiernos asociados, también crea riesgos derivados, especialmente corrupción. Hay un acuerdo general entre los expertos con respecto a que el apoyo presupuestario exige un buen sistema de gestión financiera pública para ser efectivo, sistema del que muchos socios carecen.

Otra novedad se ha introducido en la forma de “rendir cuentas mutuas”, un concepto de ayuda que pretende aportar mayor confianza mutua y efectividad de la ayuda, incluyendo una agenda compartida, un marco de supervisión, y un proceso que implica diálogo y negociación³. El Comisario

para la Ampliación Stefan Füle ha prometido al Parlamento Europeo que la UE también será considerada responsable, si fracasa en hacer efectivo lo que los socios han solicitado, es decir cuando no cumpla sus promesas con respecto a dar acceso privilegiado al mercado o condiciones favorables para la movilidad.⁴ No obstante, esto plantea la cuestión de cómo una tal rendición de cuentas se haría efectiva y quién decidiría si la UE se porta mal o no. ¿Todo esto se llevaría a cabo mediante autocontrol o sería necesario un mecanismo externo? Considerando la fuerte asimetría en la relación de poder entre la UE y sus países socios, la eventualidad de que la UE asumiese responsabilidades parece poco probable.

Asumiendo las críticas al carácter abiertamente gubernamental de la PEV, la Comunicación sugiere reforzar la cooperación con las organizaciones no-gubernamentales a través del establecimiento de acuerdos con la sociedad civil en todos los países socios. El apoyo debería hacerse accesible a través de un nuevo Instrumento para la Sociedad Civil, una herramienta inspirada por un instrumento llamado de mane-

Mientras el aumento en la financiación puede ser bienvenido, la PEV continuará estando indiscutiblemente infra-financiada, sobre todo si se considera las necesidades apremiantes de las economías del sur del Mediterráneo. El llamado “más por más” también parece implicar “menos por menos” para los países en los que la reforma no esté teniendo lugar

ra similar existente en los Balcanes Occidentales desde 2008. La idea polaca de crear una versión en la UE de estilo estadounidense denominada Fondo Europeo para la Democracia (FED) “para ayudar a partidos políticos, ONG independientes, sindicatos y otros interlocutores sociales” también ha sido presentada. Por el texto no queda claro cuáles serían los contenidos de estas propuestas, o cómo se dividirán las responsabilidades entre los ya existentes instrumentos de promoción de la democracia europea, tales como el Instrumento Europeo para la promoción de la Democracia y de los Derechos Humanos (IEDDH). El IEDDH es un instrumento financiero que se ha venido usando para apoyar la democracia y los derechos humanos en la vecindad desde 2007, aunque sin mucho éxito. Aparentemente un concepto al margen está siendo diseñado por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en la actualidad, lo que debería arrojar alguna luz en el lado operacional de las propuestas así como en el modo en que las sinergias serán creadas entre la superabundancia de nuevos y viejos instrumentos.

3. Definición derivada de OECD Issues Brief on “Mutual Accountability”, Junio 2009

4. Štefan Füle, Comisario Europeo para la Ampliación y Política de la Vecindad Europea. Presentación de la Revista Política de la Vecindad Europea en el Parlamento Europeo AFET Parlamento Europeo Bruselas, 25 de Mayo 2011

Pequeños pasos hacia una aproximación más política

Las instituciones de la UE tienen la intención de tratar los problemas estructurales que se han hecho dolorosamente evidentes durante las revoluciones árabes que ponen las instituciones de política exterior europea de la “nueva Lisboa” ante una dura prueba. Los mecanismos de nueva coordinación aún no han producido una política exterior más unificada. La Comunicación reconoce que la falta de coordinación y las contradicciones entre las políticas exteriores desarrolladas por la UE y por sus Estados miembros, y en particular una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en constante evolución, es uno de los principales obstáculos para un mayor impacto europeo en la escena internacional. Con vistas a resolver el problema y a intensificar la cooperación política y de seguridad con los vecinos, la Comunicación propone tres líneas de acción: mejorar la intervención de la UE en la resolución de conflictos prolongados, hacer uso común de la PESC y otros instrumentos de la UE, y promover la acción

El actual documento no prevé ningún movimiento hacia un desdoblamiento de la política, una idea recurrente en el proceso previo de revisión de 2007 que derivó en la creación de la Asociación Oriental por un lado y de la Unión para el Mediterráneo por otro. La PEV continuará siendo una política que incluye bajo un mismo paraguas institucional tanto a los socios orientales como a los mediterráneos

conjunta con los socios de la PEV en foros internacionales en cuestiones clave de seguridad.

Una creciente acción concertada por parte de la UE y sus Estados miembros sería particularmente importante en el campo de la resolución de conflictos. La Vecindad en su conjunto afronta diferentes tipos de conflicto tanto entre como dentro de los diferentes Estados. Los cuatro conflictos no resueltos (Abjasia, Osetia del Sur, Transnistria, Nagorno-Karabaj) en la Vecindad Oriental y los conflictos de Oriente Medio y del Sahara Occidental en la Vecindad Sur, en particular, siguen constituyendo serios desafíos de seguridad, siendo los principales obstáculos al progreso económico y político y a la integración regional. Pese a algunos progresos, hasta ahora varios factores han impedido que la UE adquiriese una participación significativa en los procesos de prevención y resolución, factores que incluyen sus propias divisiones institucionales internas, los escasos recursos disponibles para un despliegue, la ausencia de la voluntad política necesaria tanto por parte de los Estados miembros para permitir un rol como éste, como por parte de otros actores a cooperar con la UE en este contexto.⁵

Los retos mencionados no pueden resolverse dentro del marco de reforma normativa de la PEV, principalmente orientada a la ayuda, y precisan de una respuesta política más amplia por parte de los Estados miembros. Más allá de la revisión de la PEV, los Estados miembros también están debatiendo la creación de un grupo de trabajo para monitorizar los desarrollos políticos en los países árabes así como el nombramiento de un enviado especial de la UE para el Sur del Mediterráneo. Queda por ver si el actual liderazgo, tanto en el SEAE como en los Estados miembros, tendrá la voluntad política, la capacidad y los medios para poner en marcha una acción exterior coherente y consistente. La confusa reacción de la UE a la agitación en Libia, a la brutal represión en Siria y a los encarcelamientos por motivos políticos en Ucrania constituye una prueba decisiva para la credibilidad de la UE como actor internacional coherente.

Mezclando peras con manzanas

La Comisión ha venido proclamando que su enfoque “más-por-más” es un paso innovador hacia una mayor diferenciación política. Esto es bastante similar a la retórica previa de los planteamientos “a la medida”. Desde los inicios de la PEV, el núcleo de los programas de reforma ha sido negociado entre la UE y sus socios de manera bilateral, y la mayoría de la asistencia que le acompaña ha sido canalizada de igual manera. En las actuales cir-

cunstancias, incrementar la diferenciación es el único camino efectivo para abordar situaciones tan dispares, ya que permite más flexibilidad a la UE a la hora de promover una reforma cuando un socio tiene la ambición y la voluntad de llevarla a cabo, y proporciona asimismo el mecanismo para reducir la cooperación cuando esta voluntad de reforma no existe.

El paso siguiente debería ser combinar esta adaptación país a país con una aproximación similar a la hora de reajustar diferencias en el nivel regional. Una de las características clave pero también una de las principales críticas de la PEV es que sitúa a los socios del Sur y de Oriente juntos en el mismo marco institucional, mezclando los llamados “vecinos europeos” y los “vecinos de Europa”. El actual documento no prevé ningún movimiento hacia un desdoblamiento de la política, una idea recurrente en el proceso previo de revisión de 2007 que derivó en la creación de la Asociación Oriental por un lado y de la Unión para el Mediterráneo por otro. La PEV continuará siendo una política que incluye bajo un mismo paraguas institucional tanto a los socios orientales como

5. Ver por ejemplo Herrberg A. & Gogolashvili K. “The PEV and Conflict Resolution in Georgia”, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/node-329027.

pdf, Crisis Management Initiative, Tbilisi, 2009 and Wolff, D. and Whitman, R. “Conflict Resolution as Policy Goal under PEV in the Southern Neighbourhood”, <http://www.stefanwolff.com/files/PEV.pdf>.

a los mediterráneos. La transposición de las herramientas políticas de Oriente al Sur significa la convergencia de los enfoques de la UE hacia estas dos regiones.

Por lo que se refiere a los socios orientales, la Comunicación reitera sobre todo las primeras propuestas de la Asociación Oriental y, como se ha mencionado, concreta más su oferta de mayor movilidad y comercio a cambio de una mayor reforma política. En general, las referencias a los vecinos orientales en este documento parecen destinadas a calmar a aquellos que temen que tanto la atención política como financiera se vayan a desviar hacia el Mediterráneo.

A diferencia de los países de la Vecindad Sur, los vecinos orientales entran dentro del artículo 49 del Tratado de la Unión Europea que estipula que “cualquier Estado europeo que respete los valores en el Artículo 2 y se haya comprometido a promoverlos puede solicitar ser miembro de la Unión”. Aunque el atractivo de la UE ha disminuido claramente en comparación a la década de los noventa y el principio del siglo XXI, varios de los vecinos orientales (como Moldavia, Ucrania o Georgia) están esperando formar parte de la UE en algún momento. Ampliaciones previas y las lecciones aprendidas de la implementación de la PEV prueban que los socios son reacios a acometer reformas costosas e impopulares sin el incentivo de la pertenencia a la UE⁶. El hecho de que la Comisión no haya querido poner este poderoso incentivo encima de la mesa ni siquiera como objetivo a largo plazo, es un prueba más de la fatiga de la ampliación entre sus Estados miembros.

Los países del Sur del Mediterráneo ni están cubiertos por el artículo 49 del Tratado ni aspiran a ser miembros de la UE y, por consiguiente, el actual enfoque “faro de ampliación” no reverbera en la mayoría de capitales árabes. Además, la conceptualización de la PEV que tiene como finalidad promover convergencia y armonización con las reglas y prácticas de la UE, era vista, en países como Egipto o Argelia, como un paso atrás en relación al modelo del Proceso Barcelona en el que sentían que se les trataba de modo más igualitario. En vista de los cambios políticos que se están produciendo en la región, la UE parece haber regresado a un modo pre-PEV de entender la asociación con los vecinos mediterráneos, proponiendo una vez más una vaga “asociación para la democracia y prosperidad compartida” a aquellos países que entren en transiciones democráticas o sean capaces de llevar a cabo reformas políticas de largo alcance.

La crítica mencionada anteriormente no significa que no apreciemos ningún valor en la PEV. En efecto, su metodología tiene dos virtudes: continuidad política y consistencia. Sin embargo, la política seguirá siendo muy contestada y no alcanzará sus propósitos si no proporciona una aproximación bilateral más hecha a medida para satisfacer las realidades geopolíticas y las necesidades de los países, lo que podría tener continuidad si fuera acompañado de estrategias regionales diferenciadas y programas multilaterales regionales o subregionales.

Conclusión: ¿oportunidades perdidas?

Como ya pudo anticiparse por el tono de las comunicaciones del 8 de marzo y del 25 de mayo, ni las conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores del 20 de junio ni las del Consejo Europeo el 24 de junio significaron ningún avance estratégico ni imaginativo. No hay grandes cambios en términos de objetivos y marco de la PEV más allá de nuevas terminologías, ajustes técnicos y un gran énfasis en la sociedad civil. Grosso modo, la PEV seguirá focalizándose en la liberalización comercial y tratando de consolidar reformas en los países socios mediante un compromiso gradual. La idea de “más por más” y “menos por menos” ha pasado a ser una manera simplificada de expresar que aquellos países que se están movilizandando en su proceso de reforma necesitarán ayuda suplementaria mientras que, allá donde no haya progreso o se aprecien retrocesos, la UE tendrá que reducir su apoyo. No obstante, no está claro cómo esas nuevas herramientas y mecanismos serán aplicados en la práctica. Además, es improbable que la apuesta de mayor movilidad y comercio a cambio de reforma política, en ausencia de grandes incentivos como el de pertenencia a la Unión o la facilitación del visado, en la práctica motive a los socios a emprender costosas e impopulares reformas.

Más importante que lo que dicen los documentos, es lo que omiten: autocrítica y pensamiento político-estratégico, que convertiría la visión Europea de su vecindad en una realidad política. En discursos recientes, tanto el presidente Obama como el primer ministro Erdogan han reconocido que las políticas de Estados Unidos y de Turquía hacia los países árabes fracasaron en el intento de ir más allá del interés propio y prometer un cambio político que respondiera a la aspiración democrática de los pueblos árabes. Nada de eso se oyó tampoco en Bruselas, París, Londres o Madrid. Ya va siendo hora de que la UE y sus Estados miembros reconozcan públicamente que sus políticas hacia el Mediterráneo han sido dominadas por intereses de seguridad a corto plazo y por el mantenimiento del statu quo a expensas de la democracia y de los derechos humanos. La UE necesita asegurarse de que evitará los mismos errores en la Vecindad Oriental.

La lógica gradualista de la PEV debería ubicarse en una más amplia estrategia de política exterior para los vecinos de la UE a fin de aprovechar las oportunidades ofrecidas por la amplia gama de herramientas disponible de que dispone la UE (comercio, apoyo al desarrollo, PESC). Esta nueva Estrategia de Política Exterior debería estar basada en una visión a largo plazo para tratar con los vecinos de la UE, incluyendo la definición de los intereses de la UE y de sus socios. La política debería además clarificar tanto la finalidad estratégica de las relaciones como también estrategias a corto y medio plazo para reaccionar ante un amplio espectro de escenarios actuales y potenciales tales como: transiciones políticas, promesas de reformas, estancamiento político, dura represión y violación a gran escala de los derechos humanos y/o conflictos abiertos o latentes. No hace falta decir que un cambio como éste necesitaría madurez por parte del liderazgo europeo y también implicaría más cambios institucionales para los que por ahora falta impulso.

6. Kelley, J. “New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms Through the PEV”, pp36-37

En lugar de seguir otorgando nuevas y sofisticadas etiquetas a los planteamientos convencionales de la PEV, lo cual crea falsas expectativas, deberían establecerse estrategias políticas realistas y diferenciadas para el Sur y para Oriente. Ello debería basarse en un fuerte componente bilateral, complementado por programas regionales ya existentes y desarrollado mediante la misma metodología y un único paquete financiero.

Los levantamientos árabes deberían vaticinar una nueva fase de las relaciones de la UE con los socios del Mediterráneo del Sur, cuya forma exacta sólo puede ser definida mediante negociaciones con gobiernos legítimos y democráticamente electos. El hecho de que estos últimos no estén todavía constituidos no significa que la UE no deba empezar a definir las prioridades que guiarán sus relaciones con sus vecinos así como ajustar los instrumentos que estará dispuesta a desplegar para alcanzar dichos objetivos. Más bien al contrario.

Al igual que para sus vecinos de Oriente, la UE no debería estar satisfecha con el alcance de la revisión política realizada hasta ahora y necesita volver a plantear la cuestión en la Cumbre de la Asociación Oriental. La Vecindad Oriental no es el foco de los documentos producidos por la revisión de la PEV, y por lo tanto, tampoco sorprende que la Comunicación reitere ampliamente lo que ya se ofreció bajo la Asociación Oriental en 2009. Además, al emitir una declaración especial sobre la Vecindad Sur, el Consejo Europeo confirma que el foco de la UE está en el Sur y que Oriente descende un peldaño en su agenda. Así pues, de igual modo que la UE necesita una visión más clara para la región mediterránea, la vecindad Oriental debería ser objeto de un análisis específico y detallado sobre el porqué los procesos reformistas se han estancado y si la UE podría tener un rol central a la hora de prevenir la misma degradación política que los países árabes experimentaron durante décadas.

El modo en que la UE está reaccionando a los cambios rápidos y sin precedentes en su vecindad carece de ambición y proyecta sus propios puntos fuertes y debilidades. Entre los puntos fuertes está la competencia técnica de la Comisión, donde destaca un amplio abanico de instrumentos y una memoria histórica que le permite aprender de éxitos y fracasos anteriores. Sin embargo, los problemas estructurales de una UE absorta en sí misma eclipsan su competencia y limitan su capacidad de convertirse en una fuerza para el cambio en la vecindad, como solicitara el ministro de exteriores sueco. El Consejo Europeo del 24 de junio pudo haber dado finalmente una respuesta política a una nueva vecindad, aunque seis meses después de los primeros levantamientos en Túnez. En su lugar, se quedó corto, al estar obligado a centrarse en problemas internos de la UE como el rescate de Grecia y el potencial colapso del sistema de Schengen.

El Norte de África y Oriente Medio han cambiado su faz tras la conmoción política desatada por la protesta suicida de Mohamed Bouazizi en Túnez. Los meses siguientes conllevarán aún más desafíos, dando nueva forma a la Vecindad Sur de la UE: elecciones y referéndums en Marruecos, Túnez, Egipto y Palestina, el voto de la ONU para el reconocimiento de un Estado palestino previsto para septiembre, conflicto y

represión en Siria, Libia, Bahrein y Yemen. Retrasando una respuesta estratégica a este tsunami político y social, la UE quizá esté llegando tarde si quiere preservar su influencia y credibilidad entre sus vecinos. Otros, no cabe duda, buscarán llenar ese vacío.