

CARLOS DE CUETO NOGUERAS
ADOLFO CALATRAVA

DEFENSA
Y
GLOBALIZACIÓN

GRANADA

2012

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.
Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© LOS AUTORES
© UNIVERSIDAD DE GRANADA

Defensa y globalización

ISBN: 978-84-338-5334-9 Depósito legal: Gr./0000-2012

Edita: Editorial Universidad de Granada
Campus Universitario de Cartuja. Granada

Fotocomposición: García Sanchis, M.J., Granada

Imprime:

Printed in Spain

Impreso en España

ESTABILIDAD Y SEGURIDAD EN EL MARCO
DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD:
CAPACIDADES Y LÍMITES DE UN NUEVO MODELO
DE GOBERNANZA EXTERIOR

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS
Universidad de Deusto

Resumen

En 2002, la perspectiva de adhesión de nuevos estados a la Unión Europea (UE) dio lugar a un proceso de reflexión sobre cómo habrían de articularse las relaciones con aquellos países que pasarían a ser estados vecinos. De este proceso surgió la noción de *Política Europea de Vecindad* (PEV), cuya aplicación se extiende actualmente a todos los países que limitan directamente con la UE en Europa Oriental y en el área mediterránea. Una de las prioridades esenciales de la PEV es garantizar la seguridad en los países vecinos, ya que los conflictos que se registran en algunos de ellos ponen en peligro la propia seguridad de la Unión. La PEV proporciona medios para el diálogo político y la resolución de estos conflictos, pero, sin el incentivo de la adhesión, algunos de estos países observan escasa voluntad política de acometer reformas y alinearse a las opciones de política exterior de la UE, lo que, unido a las distintas culturas políticas de los estados miembros, limitan la eficacia de la PEV para estimular la cooperación en materia de estabilidad y seguridad.

Palabras clave: Vecindad; Planes de acción; Condicionalidad positiva; Estabilidad regional; Seguridad internacional.

INTRODUCCIÓN

La vecindad constituye una nueva dimensión en la política exterior de la UE que tiene su origen en la antesala de su quinta ampliación hacia el Este y cuyos resultados empiezan ya a ser perceptibles y valorables.

Elevada a la categoría de política europea, la vecindad aspira a reforzar las relaciones políticas, económicas y socio culturales entre la UE y los nuevos países vecinos surgidos del cambio de fronteras exteriores. Desde esta perspectiva, la PEV emerge como una prioridad impuesta por la geopolítica, en cuyo marco el refuerzo de la estabilidad política y la seguridad regional se erige en el principal objetivo.

Este análisis examina, en un primer apartado, los aspectos esenciales que caracterizan la PEV, ponderando en qué medida conforman un nuevo modelo de gobernanza exterior respecto a otros marcos anteriores de cooperación. A continuación, un segundo apartado estudia las acciones y los instrumentos desplegados por la UE para promover el diálogo político y la seguridad regional, valorando a este respecto las potencialidades y límites de la PEV.

LA PEV: UNA POLÍTICA DE INCLUSIÓN DETERMINADA POR LA GEOPOLÍTICA

La perspectiva, ya cercana, de la adhesión de numerosos países del antiguo Bloque del Este de Europa anunciaba a principios de 2000 una modificación sustancial de las fronteras exteriores de la Unión. Esta circunstancia fue considerada como un desafío y, al mismo tiempo, como una oportunidad de entablar relaciones más sólidas con los nuevos vecinos de la UE, tales como Rusia, Ucrania y Bielorrusia. Desde el principio, la UE tuvo claro que no estaba dispuesta a ofrecer la adhesión a estos países, ya que, como expresara en su día la propia Comisaria europea de Relaciones Exteriores y de la PEV, «la Unión no puede ampliarse *ad infinitum*»¹. Como alternativa se ofrecería un camino intermedio inspirado en el método de la ampliación, pero con un punto de llegada diferente: la asociación privilegiada.

Entre 2002 y 2004 el planteamiento hacia los nuevos países vecinos evolucionó de forma notable. En un principio, el nuevo

1. FERRERO-WALDNER, Benita, «The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument» en *European Foreign Affairs*, núm. 11, 2006, pág. 139.

enfoque de relaciones se acuñó con el nombre de Wider Europe, cuando se pensó en un primer momento que los destinatarios de esta política serían los países del antiguo bloque soviético. Posteriormente, al incluirse también a los estados del arco mediterráneo, el amplio haz de relaciones pasó a denominarse con el término vecindad². Desde 2004, tres países del sur del Cáucaso están también incluidos, por lo que el número de estados que abarca la PEV asciende actualmente a dieciséis: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Autoridad Nacional Palestina, Siria, Túnez y Ucrania³.

Este ambicioso perímetro geográfico intenta satisfacer las distintas prioridades de política exterior de los estados miembros, entre aquellos proclives a favorecer las relaciones con los países mediterráneos (Francia, Italia y España) y aquellos que priorizan los vínculos con los países del Este (Alemania y Finlandia).

En cualquier caso, la PEV no es la primera y única iniciativa que despliega la UE para garantizar la estabilidad regional y su propia seguridad por medios diferentes a la adhesión. El propio Partenariado Euromediterráneo y las Estrategias Comunes con Rusia y Ucrania van en la misma dirección. Lo que resulta tal vez más novedoso en la PEV es su nivel de ambición política y geográfica, más allá de los parámetros tradicionales de la ampliación⁴.

Con respecto a las ex Repúblicas Soviéticas (Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, Armenia, Azerbaiyán y Georgia), la PEV representa

2. COMISIÓN EUROPEA, «Wider Europe-Neighbourhood: a new framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», COM (2003)104 final de 11 de marzo de 2003.

3. Como ausencias relevantes, destaca la Federación Rusa que, en 2003, renunció a participar en la PEV, aunque se beneficia del instrumento financiero que alimenta esta política, el IEVA (Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación). Turquía tampoco participa debido a su condición de país candidato, al igual que los países de los Balcanes Occidentales, ya que se asume que, en su día, se integrarán de pleno derecho en la UE.

4. SMITH, Michael y WEBBER, Mark, «Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of «New Partnership Perspectives» en *European Foreign Affairs Review*, núm. 13, 2008, pág. 75.

para la UE una oportunidad de reforzar su capacidad internacional y promover procesos de reforma política y económica en esta región con la que no había anteriormente relaciones estructuradas. A cambio, para estos países vecinos, la PEV ofrece un marco propicio para recibir importantes aportaciones financieras⁵.

Por el contrario, con respecto a los países mediterráneos, la PEV aporta menos novedades, al menos en lo que se refiere a su objetivo principal, pues esta región ya contaba anteriormente con un marco sólido de relaciones con la UE, lo que se conoce como la Asociación Euromediterránea o Proceso de Barcelona, que aspira a hacer del Mediterráneo una zona de paz, de democracia, estabilidad y prosperidad. Sin embargo, con respecto a los acuerdos de asociación concluidos con esos países, la PEV introduce una mayor exigencia en el plano de la armonización legislativa, superando así el marco de la simple cooperación. En este sentido, la adopción por estos países de normas comunitarias relativas al mercado interior y a sectores, como energía, transporte, justicia y asuntos de interior, constituye una exigencia constante en el marco de la PEV⁶.

En cualquier caso, la PEV se proyecta para todos estos países vecinos como un esquema de integración a la carta que permite a la UE avanzar más con aquellos socios que se muestran más proclives a emprender un programa de reformas políticas y económicas. Es en este aspecto donde la PEV comparte con la política de ampliación el elemento de la condicionalidad positiva. En la práctica, este parámetro impuesto por la UE comporta para estos países la obligación fundamental de aceptar y garantizar los

5. En el período 2000-2006, estos países recibieron 3.000 millones de euros, frente a los 5.350 millones que se destinaron a los países mediterráneos. Para el período 2007-2013 el montante total para los países vecinos asciende a 12.000 millones, lo que representa un 32% de incremento. LEFEBVRE, Maxime, «La Politique de Voisinage: nouveau départ pour une ambition géopolitique» en *Revue du Marché Común et de l'Union Européenne*, núm. 504, 2007, pág. 25.

6. SOLER I LECHA, Eduard, «Las perspectivas de la Política Europea de vecindad para el Mediterráneo» en BARBÉ, María Esther (coord.), *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre la eficacia y democracia*, Anna Herranz Surrallés, Barcelona, 2007, págs. 89-101.

principios propios de un estado democrático de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos, valores que han sido identificados como señas del poder normativo de la UE ⁷. De este modo, a medida que los países vecinos van cumpliendo los compromisos asumidos conforme a estos criterios y cooperan, además, en objetivos claves de política exterior, tales como la lucha contra el terrorismo y la no proliferación de armas de destrucción masiva, reciben mayores incentivos y beneficios, al tiempo que la relación bilateral se profundiza aún más. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que el principio de la diferenciación se erige en la pauta que determina el progreso de las relaciones mutuas.

Desde el punto de vista metodológico, el instrumento que permite encauzar la realización progresiva de los objetivos y el cumplimiento de los compromisos recíprocos es el plan de acción respectivo que la UE establece con cada país vecino. El seguimiento de las acciones se realiza a través de los organismos creados en el marco de estos acuerdos, siendo la Comisión Europea la encargada de elaborar informes periódicos para reexaminarlos y adaptarlos.

Como valoración general, puede concluirse que la PEV representa una nueva dimensión en la política exterior europea, a través de la cual la UE pretende adaptar al contexto internacional sus propias políticas internas (comercio, energía, asistencia financiera, justicia y asuntos de interior, reforma política y valores comunes, ...). Este proceso de transferencia explica el discurso creciente que califica a la UE como un soft power en el sistema de gobernanza internacional ⁸.

En el siguiente apartado, nos ocupamos de las acciones e iniciativas concretas de cooperación y diálogo político que la UE despliega con sus socios para garantizar la estabilidad regional.

7. MANNERS, Ian, «Normative Power Europe: a contradiction in Terms?» en *Journal of Common Market Studies*, núm. 2, 2002, págs. 235-258.

8. TULMETS, Elsa, «Policy Adaptation from the Enlargement to the Neighbourhood Policy: a way to improve the EU's external capabilities?» en *Politique Européenne*, núm. 22, 2007, págs. 56 y 57.

En este capítulo de la vecindad, la UE pretende exportar seguridad y garantizar la suya propia; sin embargo, los esfuerzos de cooperación afrontan importantes dificultades y límites, que varían según las áreas geográficas y los socios implicados.

DESARROLLOS EN EL ÁMBITO DE LA ESTABILIDAD REGIONAL Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL: EVIDENCIAS Y LÍMITES

Una de las prioridades claves de la PEV, si no su razón de ser, es fortalecer y mantener la estabilidad regional. Diversos y complejos conflictos se registran desde hace años en algunos de los países vecinos, lo que obstaculiza su desarrollo económico, social y político, al tiempo que amenaza la seguridad en las fronteras exteriores de la UE y, en definitiva, la seguridad internacional.

La Estrategia Europea de Seguridad, adoptada por el Consejo Europeo en 2003, refleja esta preocupación cuando erige entre sus objetivos principales reforzar la estabilidad y la seguridad en el marco de la PEV⁹. En el contexto de esta prioridad, la UE observa un enfoque de acción global, ya que a las iniciativas específicas y tradicionales de resolución de conflictos, tales como el diálogo político, las negociaciones diplomáticas o los mecanismos de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), añade también impulsos para el desarrollo económico y social, consciente de que la prosperidad puede contribuir a crear un clima más propicio para afrontar los conflictos. Desde esta perspectiva, la PEV se presenta como un modelo de gobernanza exterior que ofrece a la UE la oportunidad de mejorar su posición y credibilidad como actor internacional.

En la actualidad, los frentes de conflicto más relevantes dentro del perímetro de la PEV se localizan en Oriente Medio, Moldavia y Georgia.

Para la UE, la zona de Oriente Medio constituye un foco de atención constante desde hace muchos años: el desarrollo del pro-

9. Estrategia Europea de Seguridad de 12 de diciembre de 2003, <http://consilium.europa.eu/ucdocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> [consultado el 24/10/2008].

ceso de paz, la seguridad del suministro petrolífero y el control de la inmigración juegan un papel trascendental en la estabilidad de la región. Fuera del ámbito de la PEV, la UE media desde 2003 en el proceso de paz como miembro del denominado *Cuarteto*, junto con Estados Unidos, Rusia y Naciones Unidas. Su papel ha sido, y es, más secundario con respecto al desempeñado por Estados Unidos¹⁰. Sin embargo, aparte de los esfuerzos diplomáticos, la UE ha desplegado en los últimos años un amplio abanico de acciones (concesiones comerciales y financieras, apoyo técnico, asistencia humanitaria y para los refugiados, ...) con el objetivo de coadyuvar a crear un clima más favorable a la negociación y al diálogo mutuo. Por tanto, su influencia, modesta, sigue siendo más propia del *soft power* que del *hard power*, caracterizado éste último por el uso de la capacidad militar.

En el marco específico de la PEV, a través de los respectivos planes de acción, la UE ha impuesto a los países de Oriente Medio importantes objetivos para garantizar la seguridad (cooperación en la lucha contra el terrorismo y la no proliferación de armas de destrucción masiva, implicación activa en la prevención y resolución de conflictos, la promoción de la democracia y de los derechos humanos, la mejora del diálogo entre culturas y religiones y la cooperación en la lucha antisemitita, el racismo y la xenofobia).

No obstante la señalización de estas metas, de gran relevancia para la estabilidad política, lo que no aparecen tan precisas son las acciones concretas a realizar y los resultados a conseguir. Así, por ejemplo, los planes de acción respectivos de Israel y de

10. En general, las estrategias americanas y europeas para la seguridad en toda la zona del Magreb son muy diferentes: la estrategia americana es de índole predominantemente militar y se centra, en gran parte, en apoyar militar y financieramente a los estados de la región a fin de que sean capaces de aislar y erradicar los gérmenes del terrorismo. Para la UE, los Acuerdos de Asociación y la PEV constituyen los ejes fundamentales para encardinar la estrategia de seguridad. BEURDELEY, Laurent, «Les stratégies sécuritaires américaine et européenne au Magreb. Impacts sur les droits de l'Homme et sur l'évolution politique des pays de la région» en *Marché Commun et de l'Union Européenne* núm. 518, 2008, págs. 298-312.

la Autoridad Nacional Palestina no concretan las recomendaciones respectivas a seguir en el proceso de paz, limitándose simplemente a mencionar el objetivo de resolver el conflicto. En la misma línea, los planes de acción para Palestina y Jordania mencionan el objetivo de conseguir una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, mención que no aparece en el plan de acción de Israel¹¹. Puede afirmarse, por tanto, que la PEV eleva las expectativas de prevención y resolución de conflictos con respecto al Partenariado Europeo, pero adolece de una falta de concreción y de base legal para una acción común que facilite la consecución de estos objetivos¹².

Aparte de los mecanismos que ofrece la PEV, la UE ha desplegado en la región del Mediterráneo los instrumentos propios de la PESD. Existe, así desde enero de 2006, en territorio palestino una misión de policía (EUPOL COPPS), cuyo cometido es formar y equipar a la policía civil palestina; desde 2008, esta operación ha ampliado su cometido al sector de la justicia penal. European Union Border Assistance Misión Rafah (EU BAM Rafah) constituye la segunda misión civil de gestión de crisis en la Franja de Gaza, situada en Rafah, en la frontera entre Palestina y Egipto. El enclave de Rafah reviste gran importancia para la economía de Gaza y la visibilidad del futuro Estado palestino, siendo, además, la única frontera de la Franja de Gaza con otro estado que no sea Israel. El objetivo principal de la misión es mediar en la gestión de este punto estratégico fronterizo y crear un clima de confianza mutua que contribuya a la Hoja de Ruta del proceso de paz de la zona. Sin embargo, EU BAM está ubicada actualmente en Ashkelon (Israel) desde que en 2007 el grupo terrorista Hamás se hiciera cargo de la Franja de Gaza¹³.

11. Pueden consultarse los planes de acción respectivos en http://ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm [consultado el 24/10/08].

12. SMITH, Michael y WEBBER, Mark, «Political Dialogue and Security... op.cit., págs. 87-88.

13. Para más detalles sobre estas misiones, consúltese el apartado de «Security & Defence», en http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=261&lang=es&mode=g [consultado el 28/10/08].

Con respecto a las repúblicas de la extinta Unión Soviética, el diálogo y la cooperación política se estructuran también a través de los respectivos planes de acción, donde se recogen importantes compromisos de convergencia en asuntos internacionales de interés mutuo y en la resolución de las tensiones regionales.

En la actualidad, los principales focos de inestabilidad en esta zona se localizan en Moldavia y, especialmente, en Georgia, desde agosto de 2008. En el primer país, aparte de la cooperación política y financiera propia de la PEV, la UE tiene desplegada, desde noviembre de 2005, una misión de asistencia de fronteras (EUBAM) en la muga entre Ucrania y Moldavia, cuyo objetivo fundamental es apoyar el proceso de modernización en la gestión de la frontera común entre Ucrania y Moldavia de acuerdo a los parámetros europeos. Asimismo, esta operación intenta coadyuvar a buscar una solución al conflicto de los separatistas de la región de Transnistria en la República de Moldavia. Esta región declaró su independencia en 1990, estallando el conflicto armado en 1992, sin que los esfuerzos internacionales para lograr una solución hayan tenido, por el momento, mucho éxito.

En lo que respecta a Georgia, la irrupción en su territorio de las tropas rusas el 8 de agosto de 2008 y el posterior reconocimiento unilateral por la Federación Rusa de la independencia de los enclaves separatistas de Abjasia y Osetia del Sur, han elevado considerablemente la tensión en la zona, provocando desde entonces serios enfrentamientos entre Rusia, Georgia, Estados Unidos, la UE y la OTAN.

La presidencia francesa de la UE consiguió, el 12 de agosto de 2008, la aceptación por Rusia de un plan de alto el fuego basado en tres puntos: cese inmediato de las hostilidades, integridad territorial de Georgia y retorno a la situación militar previa, si bien las autoridades rusas se reservaron el derecho a responder a cualquier agresión georgiana, lo que de hecho les permitía continuar con las hostilidades si así lo estimaban oportuno. Frente a la posición más dura manifestada por Estados Unidos, la UE se ha expresado, hasta el momento en que se redactan estas líneas (finales de octubre de 2008), de forma mucho más contenida, limitándose a respaldar el acuerdo mediado por Francia y sin exigir responsabilidades ni condenas.

El 9 de octubre de 2008 el ejército ruso abandonó el territorio de Georgia conforme al acuerdo alcanzado entre los presidentes Dimitri Medvédev y Nicolás Sarkozy, a excepción de los enclaves de Osetia del Sur y Abjasia donde permanecen en torno a 8000 soldados. Desde entonces, una misión de observadores de la UE (EUMM) se encarga de verificar el cumplimiento del acuerdo de alto el fuego y, aunque no porten armas, su objetivo es mantener el orden y garantizar la seguridad.

Poco más podrá hacer la UE en esta región del Cáucaso, pues a diferencia de su implicación directa como miembro del Cuarteto en el proceso de paz de Oriente Medio, la UE no tiene participación formal activa en los importantes foros multilaterales que median en los conflictos en esta otra región, como son el proceso de paz de Ginebra de Naciones Unidas sobre Abjasia y la Comisión de Control conjunto de la Organización de Seguridad y de Cooperación en Europa (OSCE) sobre Osetia del Sur¹⁴.

Por otra parte, los conflictos armados no son los únicos factores que tensan la seguridad en estos países: el cambio climático y sus efectos (escasez de agua, sequías persistentes, reducción de cultivos, hambrunas,...) representan otra de las amenazas más graves que puede provocar en los próximos años un incremento de la presión migratoria en las fronteras de la UE, aumentando así también la inestabilidad política y los conflictos. La UE es consciente de estos desafíos, por lo que ha introducido también la variable medioambiental en la estrategia de seguridad en estos países¹⁵.

Finalmente, con independencia del marco de relaciones bilaterales con los países PEV, la UE aspira a incluir en la cooperación regional a todos los países ribereños del Mar Negro, ya sea a través de la PEV, de la Asociación Estratégica en el caso de Rusia, o de sus relaciones con Turquía como país candidato, bajo

14. Sobre las claves y evolución de este conflicto, véase ARTEAGA, Félix, «Los enfrentamientos entre Georgia y Rusia por Osetia del Sur» en *Análisis del Real Instituto Elcano*, septiembre 2008, págs. 4-10.

15. Léase a este respecto YOUNGS, Richard, «La política energética de Europa: aspectos económicos, éticos y geopolíticos» en *Comentarios FRIDE*, enero 2007, págs. 1-3.

una nueva y ambiciosa iniciativa denominada *Sinergia del Mar Negro*. Este nuevo marco pretende preparar el terreno que permita servir de estructura para superar en los próximos años los conflictos regionales¹⁶.

Estos son, a grandes rasgos, los esfuerzos desplegados por la UE y que configuran la dimensión de seguridad en el marco de la PEV. Es indudable que otro factor clave para lograr el objetivo de la estabilidad y seguridad reside en el principio de la responsabilidad compartida, esto es, en el compromiso por parte de los gobiernos de estos países de acometer las reformas políticas y de asumir las prioridades esenciales de la acción exterior de la UE. El éxito o fracaso de la condicionalidad positiva depende, en gran parte, de la situación interna y de la voluntad política de los países vecinos. A este respecto se observan profundas diferencias entre ellos. Así, por ejemplo, Ucrania está a la cabeza de los países del Este en cuanto a reformas implementadas y aspira expresamente a integrarse en la OTAN y en la UE; en la misma dirección, de aproximación a Occidente, se encamina Georgia, para escapar de la influencia rusa. Estas tendencias, sin embargo, no se observan en el caso de Bielorrusia o Moldavia, más rezagadas en las reformas necesarias, debido, en el caso concreto de Moldavia, al conflicto en la región de Transnistria. En el Mediterráneo, Marruecos y Jordania están acometiendo en los últimos años importantes cambios, contrastando con Egipto y Argelia, más reticentes a este respecto; Argelia, por ejemplo, no tiene negociado un plan de acción y, en el caso de Libia y Siria, ni siquiera han concluido un Acuerdo de Asociación en el marco del Partenariado.

Aparte de las voluntades políticas y las situaciones internas de estos países, otro factor que limita la eficacia de la PEV reside en la dificultad que observa la propia UE para definir las bases de su identidad y progresión: el debacle del Tratado Constitucional en 2005 y la nueva crisis desatada por el *no* irlandés a la ratificación del Tratado de Lisboa en 2008 han abierto una profunda crisis interna que pone en entredicho la credibilidad de la UE como po-

16. COMISIÓN EUROPEA, «La sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional», COM(2007)160 final de 11 de abril de 2007.

tencia política y civil. Por otra parte, mientras no entre en vigor el nuevo marco institucional en materia de Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y PESD que introduce Lisboa, la UE adolece de una falta de unidad y de coherencia en su representación y acción internacionales, derivada de su fragmentación jurídica e institucional en pilares diferentes (comunitario y gubernamental).

Esta dispersión en la identidad exterior de la UE favorece, sin duda, las diferencias, muy evidentes, de culturas políticas y opciones que los estados miembros observan en política exterior. Así, por ejemplo, con respecto a los países del Norte de África y de Oriente Medio, suministradores algunos de ellos de gas y petróleo, determinados gobiernos europeos han concluido unilateralmente acuerdos de inversión con estados como Libia o Argelia, cuyos regímenes carecen de legitimidad democrática, dejando así sin validez las normas sobre derechos humanos impuestas por la PEV con las que la UE intenta persuadir a estos países¹⁷.

Estos impulsos nacionales revelan que algunos de los estados miembros de la propia UE no están convencidos de que un esquema de gobernanza común para garantizar en los países vecinos la seguridad en todas sus formas (política, energética, climática, ...) vaya a repercutir en beneficio propio, todo lo cual merma la credibilidad y potencialidades de la PEV.

CONCLUSIÓN

La PEV representa un nuevo referente de política exterior a través del cual la UE intenta exportar su modelo económico (mercado interior, políticas comunes) y político (Estado de Derecho, democracia, derechos humanos) a sus países vecinos, como alternativa a la adhesión y la emigración masiva hacia Europa. En el ámbito concreto de la seguridad y la estabilidad política, la UE ejerce su fuerza de atracción por vía de la persuasión y no de la coerción, desplegando distintos métodos de política exterior (diálogo político y negociación diplomática, mecanismos PESD, de-

17. YOUNGS, Ricard, «La política energética...», op.cit., pág. 1.

sarrollo económico y social, lucha contra el cambio climático). Este esquema de gobernanza exterior es lo que doctrinalmente se denomina el *soft power*, frente al *hard power* que caracteriza el uso de la capacidad militar, más afín a la política exterior norteamericana.

¿PODRÁ LA PEV TENER ÉXITO EN SUS OBJETIVOS SIN EL INCENTIVO DE LA PLENA INTEGRACIÓN?

Las exigencias de la adhesión, el impacto de la economía de mercado, la consolidación democrática y la integración internacional, llevan a los países candidatos a alinearse a las opciones de política exterior de la UE. Por el contrario, sin la perspectiva de la adhesión, este proceso de alineamiento es mucho más imperceptible en los países de la PEV y, en el caso de algunos de ellos, totalmente inexistente. Así, estados como Israel, Siria y Argelia tienen unas firmes posiciones en materia de política exterior que con frecuencia contrarían las propias de la UE. Otros, como Armenia y Bielorrusia, tienen polos alternativos de atracción, como es el que ejerce Rusia, que intenta preservar su zona de influencia en el territorio de las antiguas repúblicas soviéticas. Israel, por su parte, tiene como referente a Estados Unidos. Todos estos procesos y tendencias dificultan la efectividad de la PEV para estimular la cooperación en materia de política exterior.

Otra limitación reside en la falta de coherencia y consistencia interna de la propia UE. La dispersión en pilares de su representación internacional y su acción exterior, así como las diferentes culturas políticas de los estados miembros generan contradicciones que restan agilidad y eficacia a la PEV. Así, países como España o Francia centran sus prioridades en el Sur y se muestran más indiferentes hacia el Este; otros, como Polonia, ven una oportunidad para ampliar el radio de acción de su política exterior desde el tradicional Este hacia el Sur. Por su parte, Alemania y Portugal, que asumieron sucesivamente la presidencia de la UE en 2007, se mostraron partidarios de una política con geometría variable. A todas estas divergencias se une, además, la nueva crisis política e institucional que ha generado el rechazo irlandés al Tratado de Lisboa.

Por tanto, la credibilidad de la PEV depende de la propia credibilidad de la UE para encontrar una respuesta a sus propias inercias y retos internos, demostrando así su capacidad como actor que contribuye a la gobernanza global y la seguridad internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, Félix, «Los enfrentamientos entre Georgia y Rusia por Osetia del Sur» en Análisis del Real Instituto Elcano, septiembre 2008.
- BEURDELEY, Laurent, «Les stratégies sécuritaires américaine et européenne au Magreb. Impacts sur les droits de l'Homme et sur l'évolution politique des pays de la region» en Marché Commun et de l'Union Européenne núm. 518, 2008.
- COMISIÓN EUROPEA, «La sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional», COM(2007)160 final de 11 de abril de 2007 .
- COMISIÓN EUROPEA, «Wider Europe-Neighbourhood: a new framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», COM (2003)104 final de 11 de marzo de 2003.
- FERRERO-WALDNER, Benita, «The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument» en European Foreign Affairs, núm. 11, 2006.
- LEFEBVRE, Maxime, «La Politique de Voisinage: nouveau départ pour une ambition géopolitique» en Revue du Marché Común et de l'Union Européenne, núm. 504, 2007.
- MANNERS, Ian, «Normative Power Europe: a contradiction in Terms?» en *Journal of Common Market Studies*, núm. 2, 2002.
- SMITH, Michael y WEBBER, Mark, «Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of «New Partnership Perspectives» en *European Foreign Affairs Review*, núm. 13, 2008.
- SOLER I LECHA, Eduard, «Las perspectivas de la Política Europea de vecindad para el Mediterráneo» en BARBÉ, María Esther (coor.), *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre la eficacia y democracia*, Anna Herranz Surrallés, Barcelona, 2007.
- TULMETS, Elsa, «Policy Adaptation from the Enlargement to the Neighbourhood Policy: a way to improve the EU's external capabilities?» en *Politique Européenne*, núm. 22, 2007.

YOUNGS, Richard, «La política energética de Europa: aspectos económicos, éticos y geopolíticos» en Comentarios FRIDE, enero 2007. Sitios Web: http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=261&lang=es&mode=g, [consultado el 28/10/08]. <http://consilium.europa.eu/ucdocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>, [consultado el 24/10/2008].