

NEILA AKRIMI

Política Europea de Vecindad: alcance y límite de una estrategia

La política vinculada con los países cercanos geográficamente a la Unión Europea, referida en un principio a los países orientales —Ucrania, Bielorrusia y Moldavia— y bautizada por el Consejo de la UE como Iniciativa Nuevos Vecinos, se ha ampliado y transformado en una política de vecindad (Neighbourhood Policy). En la actualidad concierne a los Estados que disponen de una frontera, marítima o terrestre, con la Europa ampliada, y por tanto abarca tanto a los vecinos del este como a los países del sur del Mediterráneo.¹ Se espera que esta política fortalezca la asociación privilegiada que existe entre el Mediterráneo y Europa, y que se inscriba dentro de una perspectiva estratégica duradera. Pero, sobre ella pesan aún numerosos interrogantes.

La Política Europea de Vecindad (PEV), que requiere un encuadre progresivo, se presenta como la ocasión para que la Unión Europea propague su modelo, afianzando de esta forma su posición en el mundo. En este sentido se plantea un interrogante sobre el alcance del discurso desarrollado por la UE a través del concepto de vecindad. Los retos que supone la PEV, en cuanto al futuro de la Unión y a las relaciones con sus vecinos y socios —principalmente con los del sur del Mediterráneo—, refuerzan las incertidumbres que pesan sobre su evolución.

Las ampliaciones sucesivas de la UE no han hecho sino extender sus fronteras exteriores. El 1 de mayo de 2004, la Unión recibió en su seno a diez nuevos Estados, ocho de los cuales son países de Europa central y oriental, y dos son Estados insulares del Mediterráneo. La principal característica de esta ampliación

Neila Akrimi es doctoranda e investigadora en el Centro de Estudios y de Investigaciones Internacionales y Comunitarias (CERIC) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de Aix-en-Provence y de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Tunis II

Traducción:
Leandro Nagore

¹ Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez.

sigue siendo la extensión sin precedentes de las fronteras exteriores, hacia Rusia y los Nuevos Estados Independientes en el frente oriental terrestre, hacia los Balcanes occidentales en su flanco terrestre sur oriental, y con los Estados del sur del Mediterráneo en el frente marítimo. En este sentido, se plantea la cuestión del límite a la integración europea. Y la PEV sería la respuesta.

La nueva PEV constituye una forma de tranquilizar a los países europeos que han sido dejados atrás en el proceso de ampliación de la UE. Para apaciguar sus temores, la Comisión les responde desarrollando una política de vecindad orientada a evitar "la emergencia de nuevas líneas de fractura en Europa" y para preservar la estabilidad del continente.

La política de vecindad tiene por tanto como cometido hacer frente, de forma unilateral, a las repetidas exigencias de sus vecinos orientales (Ucrania y Moldavia) para lograr acuerdos de asociación que puedan abrir el camino hacia una incorporación a la UE. La PEV también intenta poner fin al diálogo de sordos que se había establecido entre estos países, que habían fijado las perspectivas de adhesión como eje central de sus relaciones con la UE.

En cuanto a los vecinos del sur del mediterráneo, temen el impacto del desplazamiento del centro de gravedad geográfico de la UE tras la ampliación, ya que esto podría repercutir negativamente en los esfuerzos de fortalecimiento de la política de cooperación euro-mediterránea. En este marco se inscribe la nueva política de la UE, que intenta rebajar sus temores presentándose como un paso hacia una mayor cooperación con sus socios del sur.²

Definición del concepto

Los diferentes documentos relativos a la vecindad de la Europa ampliada no proponen ninguna definición de este concepto, sino que simplemente enuncian los principios y los objetivos que regulan estas relaciones. La Unión Europea ofrece, a largo plazo, a los vecinos que comparten sus valores el "pleno beneficio" de su mercado interior y de cuatro libertades (libre circulación de mercancías, de personas, de capitales y de servicios). La Comisión se ha inspirado en la creación del Espacio Económico Europeo (EEE), que une los Estados miembros de la Unión con los de la Asociación Europea de Libre-Cambio (AELC),³ y en la iniciativa en favor de Rusia, cuyo propósito es el establecimiento de un Espacio Económico Europeo Común (EEEC).

² Este discurso ha sido bien resumido en palabras de un representante de la Comisión Europea para quien, "la diferencia con los socios con los cuales se negocia, es que el socio puede abandonar la mesa, mientras que el vecino con el que se negocia es un vecino de por vida que seguirá siendo El Vecino. No obstante, es necesario dar saltos cualitativos".

³ El Espacio Económico Europeo (EEE), firmado en mayo de 1991, está en vigor desde enero de 1994 y engloba a 18 países y a más de 380 millones de habitantes. La EEE reúne a los 15 países miembros de la Unión Europea, junto con los tres países de la Asociación Europea de Libre-Cambio (AELC): Islandia, Liechtenstein y Noruega. Suiza no es parte ya que su población votó en contra en un referéndum que tuvo lugar en 1992.

La nueva política de vecindad se basa en dos principios clave. El primero es el principio de la copropiedad —o el concepto de la apropiación común (“ownership”)—, que está vinculado con la definición conjunta de la política de vecindad entre la UE y el vecino en cuestión. La UE “no intenta imponer prioridades o condiciones a sus socios” (...) y “está fuera de cuestión que se les exija aceptar un conjunto pre-establecido de prioridades”.⁴

El segundo principio es el de la diferenciación, vinculado con la toma en consideración por parte de la Unión de la situación particular de cada uno de sus Estados vecinos, ya sea desde el punto de vista económico, político o social. Teniendo en cuenta las disparidades observadas en el proceso de reformas y en el desarrollo económico de los países vecinos, estos avanzarían a ritmos diferentes a lo largo de la próxima década.

Nuevo impulso en el marco del Proceso de Barcelona

Uno de los mensajes que surge del concepto *Wider Europe-Neighbourhood* (Europa Ampliada-Vecindad) es el de suscitar un nuevo dinamismo en el marco del Proceso de Barcelona. Esta política debe contemplarse bajo el prisma del progresismo, y desarrolla un método y un calendario para su implementación. Por consiguiente, la Unión deberá reforzar el marco institucional existente, pero también instaurar un marco normativo original.

De hecho, no se trata de innovar sino de usar al máximo el marco institucional que ya existe a fin de evitar inútiles repeticiones. De ahí que convenga mantener el marco institucional que surge de los acuerdos concluidos entre la Unión y los Estados vecinos. A su vez, éste se vería reforzado a partir de la elaboración de un marco institucional regional y transfronterizo.

El objetivo a largo plazo es llegar eventualmente a crear una “zona de libre cambio”, que podría desembocar “en algunos casos hacia una plena integración desde el punto de vista económico”, según explica Günter Verheugen.⁵ Se trata de evolucionar hacia un marco en el que la Unión y sus vecinos mantengan relaciones comparables con los estrechos lazos políticos y económicos que caracterizan, hoy en día, al Espacio Económico Europeo. Pero, la voluntad de la UE va más allá de la simple apropiación de la estructura de la EEE, y tiende hacia el establecimiento de una zona de libre cambio pan-euro-mediterránea.

Aunque la iniciativa de la UE pueda ser defendida por aquellos que apuntan a la necesidad de que parta de un punto ya existente, el proyecto encarnado en la PEV seguirá siendo residual y corre el riesgo de acarrear las carencias del Proce-

*El proyecto
encarnado en
la PEV
seguirá
siendo
residual y
corre el
riesgo de
acarrear las
carencias del
Proceso de
Barcelona*

⁴ “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*” (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Amplia Europa: Un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y el sur*), COM (2003) 104 final), p 8.

⁵ Günter Verheugen, “L’Union européenne, par sa politique de voisinage, offre son soutien aux réformes au Maroc”, Bruselas, 5 de febrero de 2004, en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/morocco/intro/ip04_170.htm.

so de Barcelona. Por este motivo, la PEV deberá ser considerada como un simple complemento que permitirá reducir, a lo largo del camino, los defectos del proceso actual.

Las etapas de la Política de Vecindad

La progresividad de la PEV también se observa en lo relativo a la instauración de un marco normativo específico. En una primera fase (2004-2006), la UE se centrará en mejorar la coordinación entre los diferentes instrumentos de cooperación existentes, para luego, en una segunda fase (a partir de 2006) centrarse en crear nuevos instrumentos específicos. En el primer período surgirán los programas de vecindad, también llamados programas de acción, con el objetivo de mejorar la interoperabilidad entre los instrumentos, principalmente financieros.

Estos programas de vecindad son documentos políticos y no jurídicos, que reúnen trabajos sobre las relaciones que la UE mantiene con sus vecinos, con el fin de fijar las prioridades y objetivos estratégicos globales y los criterios de referencia para la implementación de los acuerdos existentes, según los cuales se evaluarán los avances a lo largo de los años. Estos criterios deberían, dentro de lo posible, ser definidos en estrecha cooperación con los países socios para que puedan apropiarse y comprometerse con ellos. Estos documentos, una vez adoptados, suplantarán las estrategias comunes de la Unión Europea con sus socios.

Los planes de acción contienen dos tipos de compromisos. Por un lado, están los compromisos en favor de acciones específicas que confirman o refuerzan la adhesión a valores comunes y a objetivos en el marco de la política exterior y de seguridad.⁶ Por otro lado, están las acciones que acercarán a los países socios de la UE respecto a ciertas áreas prioritarias.⁷

Uno de los elementos más importantes de la PEV es el esbozo de una mayor vinculación de los socios al proceso de toma de decisiones. En el marco de los acuerdos euro-mediterráneos, los comités de asociación generalmente tienen como función tratar aspectos técnicos ligados a uno o más sectores específicos (justicia y asuntos de interior, por ejemplo).

Con el fin de elaborar estos programas de vecindad nacional o regional, la Comisión ha realizado informes sobre cada uno de los Estados vecinos en los que se evalúa la situación general y los objetivos a seguir en cada caso. Asimismo, en estos informes se analizan las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y los Países del Sur del Mediterráneo (PSM). Informan sobre su progresión en el contexto del acuerdo de asociación y hacen inventario sobre una serie de cuestiones

⁶ Para los países miembros del Partenariado Euromediterráneo (PEM) se hace referencia a los valores comunes contenidos en la "declaración de principios de la Declaración de Barcelona" (respeto a la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos del hombre, desarrollo del Estado de derecho y la democracia, respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales).

⁷ Cf. Comunicación de la Comisión "Hacia un nuevo instrumento de vecindad", Com/2003/0393

de interés particular para estos socios. Los informes establecen las líneas directrices a seguir para elaborar un plan de acción común.⁸

Los planes de acción

Hasta ahora, se han presentado planes de acción respecto a Israel, Jordania, Túnez, la Autoridad Palestina, Moldavia y Ucrania. En la actualidad se están preparando programas de cooperación con Líbano y Egipto, y también con los tres países del Cáucaso (Georgia, Armenia, Azerbaiyán). Asimismo, la Comisión está desarrollando el concepto de un nuevo instrumento de vecindad destinado a asegurar el buen funcionamiento y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de la Unión,⁹ dentro del marco ya existente de cooperación establecido con los programas de financiación MEDA, PHARE, TACIS e INTERREG.¹⁰

A partir de 2006, este instrumento específico de vecindad debería combinar un conjunto de objetivos más amplios ligados, por una parte, a la política exterior (sobre todo en cuanto a la política de extranjería y de seguridad común) y, por otra, a la política de cohesión económica y social de la Unión. Este nuevo instrumento, más global y coherente, se inscribiría a partir de ahí dentro del proceso de racionalización de la acción exterior.

La Comisión ha elaborado una comunicación relativa a las perspectivas financieras de la Unión para el período 2007-2013 en el que define las prioridades y expone brevemente el nuevo marco financiero para este período.¹¹ La acción exterior de la Unión se beneficiaría durante este tiempo de un presupuesto de 95.600 millones de euros, lo que supone un importante incremento con respecto a los presupuestos anteriores. Este nuevo segmento de la acción exterior de la Unión Europea, todavía en desarrollo, se aprovecha de unas características propias que no pueden ser asimiladas a las de cualquier otro elemento de la acción exterior ya existente.

El nuevo Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) es el único instrumento multilateral que se ha establecido. De hecho, se concibió como un complemento a las ayudas provenientes de fuentes existentes, sobre todo los programas TACIS y MEDA. Las prioridades fijadas en los planos de acción servirán de referencia para

⁸ También pueden servir de base para la apreciación de futuros avances en las relaciones entre la Unión y los PSM.

⁹ Comunicación de la Comisión: "Establecer las bases de un nuevo instrumento de vecindad", COM (2003) 393 final, Bruselas, 1 de julio de 2003.

¹⁰ La iniciativa comunitaria INTERREG —un instrumento financiero creado dentro del marco de los Fondos Estructurales de la Unión Europea— apoya la cooperación transfronteriza entre Estados Miembros y países vecinos. Aunque los programas INTERREG asocian directamente a países vecinos, los fondos estructurales no pueden ser usados más que en el interior de la Unión. Los programas INTERREG destinados a las fronteras exteriores de la Unión Europea necesitarían, por tanto, de una fuente de financiación para las actividades desplegadas en los países vecinos.

¹¹ Comunicación de la Comisión: "Establecer las bases de un nuevo instrumento de vecindad", COM (2003) 393 final, Bruselas, 1 de julio de 2003.

La diferenciación entre los vecinos del sur y los del este implica el riesgo para la PEV de marginar a los países más pobres y menos desarrollados

el apoyo financiero que la UE otorgue a los países que están en el punto de mira de este nuevo instrumento financiero.

La política de vecindad: una evolución incierta

La PEV no parece que vaya a ofrecer las respuestas esperadas respecto al efecto potencial de esta nueva estrategia de la Europa ampliada hacia las regiones vecinas, y en sus relaciones de partenariado con los Países del Sur del Mediterráneo. En este sentido, se pueden distinguir dos tipos de efectos posibles.

El hecho de que algunos socios mediterráneos, Malta y Chipre —y en el futuro Turquía—, hayan abandonado el PEM para incorporarse a la UE implica que la reciente ampliación debería modificar algunas de las especificidades del PEM, tal y como se concibió después de 1995.¹² La pregunta para los PSM es saber cómo este nuevo proyecto va a alterar sus relaciones privilegiadas con la UE, sobre todo teniendo en cuenta lo difícil que es trazar la línea que divide la “diferenciación” y la “discriminación”.

En la comunicación del Comisario Chris Patten y el Alto Representante de la PESC, Javier Solana, encargados por los Estados miembros de resaltar los ejes de una política de proximidad, se ha sugerido que la “iniciativa de una política de proximidad debe centrarse, inicialmente, en los ‘vecinos del este’”.¹³ Esta diferenciación entre los vecinos del sur y los del este implica el riesgo para la PEV de marginar a los países más pobres y menos desarrollados. El peligro es evidente: la concentración de la ayuda económica y financiera de la UE hacia los países de la periferia oriental, en perjuicio de los de la periferia del sur.¹⁴

A otro nivel, cabe destacar que la cuestión de la seguridad sigue encabezando la agenda política de la UE en sus relaciones con el Mediterráneo. Al menos para la UE, la PEV es el marco perfecto para enfrentarse a los problemas transfronterizos de seguridad (droga, crimen organizado, lavado de dinero, terrorismo, inmigración ilegal). De esta forma, el segundo efecto negativo que podría crear la PEV es que las relaciones en el área mediterránea se vean reducidas a cuestiones de seguridad.

Con el fin de asegurar una acción unificada, la UE intenta reunir bajo un único techo sus políticas de cooperación al desarrollo, de seguridad y de comercio. El riesgo de esta evolución sería ver cómo “la política de desarrollo —el nervio financiero de las relaciones exteriores— es instrumentalizada para fines de seguridad y

¹² Sin embargo, hay que destacar que la adhesión de Turquía a la UE tendrá un mayor impacto que la reciente adhesión de Malta y Chipre. En términos de población, los PSM van a perder 70 millones de personas. En cuanto a relaciones comerciales, Turquía junto con Argelia e Israel suponen un 60% del comercio entre la UE y los PSM. Hasta que Turquía no logre adherirse a la UE, esta última puede desarrollar un papel importante en la implementación de la PEV.

¹³ El texto integral de la comunicación Patten/Solana ha sido publicado en *Uniting Europe*, Nº 199, 9 de septiembre de 2002, pp. 5-7.

¹⁴ Las nuevas iniciativas creadas para la Europa sur oriental ya se han desarrollado en perjuicio de los PEM en términos de ayudas financieras.

de la política exterior”.¹⁵ En el seno de la sociedad civil europea existe la opinión de que la nueva estrategia de seguridad europea podría amenazar los dominios políticos civiles y, sobre todo, podría acabar con la independencia de la política de desarrollo europea.¹⁶ Entre otros aspectos, se clama contra una “militarización de la UE”, claramente perceptible en la Constitución europea.¹⁷

Bajo una perspectiva más positiva, la Comisión Europea insiste en el concepto clásico de las ventajas de la integración regional. Intenta convencer a los Estados miembros y a los Estados asociados de la necesidad de una iniciativa ambiciosa que permita crear un marco unificado de relaciones de proximidad de la UE, y que también daría un paso hacia un gran mercado pan-euro-mediterráneo.

Un marco común para las relaciones exteriores de la UE

La implementación de un marco común para las relaciones exteriores de la UE, de Marruecos a Rusia, significa teóricamente el fortalecimiento de la efectividad de las políticas y programas comunitarios. La distinción clara y concisa entre la proximidad y la no-proximidad en las relaciones exteriores de la UE permitirá identificar las prioridades de la Europa ampliada pero, sobre todo, ayudará a la apertura de un debate institucional e intergubernamental sobre esta nueva pirámide de privilegios.

Por ende, la implementación de un mercado paneuropeo abierto e integrado, fundado sobre reglas compatibles o armonizadas y sobre la búsqueda de la liberalización, debería traer numerosos efectos positivos, más allá de los económicos, para la Unión y para sus vecinos. Estas reglas no son más que el “acervo comunitario” que según la UE constituye un modelo para los países que se embarcan en reformas económicas e institucionales. La adopción de este modelo será recompensada con “una ayuda al desarrollo más importante y más enfocada al apoyo de las reformas, con el fin de contribuir a la implementación de las capacidades administrativas necesarias, y para rebajar los costes sociales de la transición”. La innovación que aporta la PEV en este sentido es prever un calendario para este esfuerzo armonizador, lo cual no ocurría en los acuerdos de asociación, por mucho que hayan esbozado un programa de acercamiento de legislación y reglamentos.

La nueva visión europea también permitirá la armonización de, al menos, 12 acuerdos bilaterales sobre la base de nuevos acuerdos de asociación de proximidad; sin olvidar las ventajas de una implementación de acciones financieras concertadas sobre la base de los programas MEDA, PHARE, TACIS, o CARDAS.

También se contemplan “perspectivas en materia de migración legal y de la circulación de las personas”, aunque tampoco se debe esperar el establecimiento de

¹⁵ Reinhard Hermle, presidente del comité de asociación VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen) en “e.velop – das entwicklungs-magazin”, julio de 2004, N° 21.

¹⁶ La organización no gubernamental alemana WEED.

¹⁷ Cf. “Weltwirtschaft & Entwicklung”, febrero de 2004, pp. 2-3.

una auténtica libre circulación de personas físicas originarias de países asociados del sur y del este del Mediterráneo. Incluso para los países mediterráneos convertidos en miembros (Chipre y Malta) y para Turquía, este proyecto también parece ser ventajoso ya que les ofrece oportunidades para mantener relaciones privilegiadas con sus vecinos inmediatos, sobre todo por medio de la implementación de estrategias transfronterizas.

La proliferación de estrategias cruzadas desde la UE

Los PSM, y sobre todo los países del Magreb, muestran su interés por estos aspectos positivos. Pero, aunque estos países acogen favorablemente la iniciativa de la nueva política de vecindad, no dudan en expresar sus inquietudes hacia la misma.¹⁸ La proliferación de estrategias cruzadas del lado de la UE es, en su opinión, alarmante. El proceso bilateral establecido en 1993 se complicó con el Proceso de Barcelona en 1995. Si en 2000, en Feira (Portugal), se volvió a hablar de estrategias mediterráneas, en la actualidad se habla de *Wider Europe-Neighbourhood* (Europa Ampliada-Vecindad). A este concepto se une, incluso antes de alcanzar su madurez, una nueva estrategia para los países árabes.

El segundo interrogante que estos países se plantean es el del método. La diferencia con otros Estados es que los del Magreb se adhirieron en su momento a la oferta hecha en los Acuerdos de Asociación. Algo similar ocurrió con la Declaración de Barcelona, donde la concertación y las promesas en materia de cooperación y los aspectos financieros han sido olvidados. Por otra parte, del proyecto de Política de Vecindad de la Europa ampliada sorprende que no concibe la intervención de los terceros países de abajo hacia arriba, sino sólo de arriba hacia abajo. Además, la falta de concertación previa a la divulgación de la comunicación fue un error. Los países del Magreb consideran que es indispensable concertarse para seguir adelante con la obra común.¹⁹

En tercer lugar se sitúa la redistribución política de los acuerdos. El Magreb tiene una clara especificidad en el marco del Mediterráneo, sin embargo, la política de vecindad se extiende a Moldavia, Rusia y Ucrania. Esto hace que la importancia del Magreb, en sus relaciones con la Unión Europea, se vea diluida. Los países de este ámbito geográfico consideran que la ampliación hacia países como Rusia, Ucrania y Moldavia, con realidades y prioridades distintas, podrían amenazar con relegar a un segundo plano la cooperación con el Magreb y el Mediterráneo.

Estos interrogantes reflejan los retos que rodean a la PEV y revelan ciertas incertidumbres que pesan sobre su evolución. Ésta dependerá claramente de la

¹⁸ Ver, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Política Europea de vecindad. Informe sobre Túnez, COM(2004)373 final y Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Política Europea de Vecindad. Informe sobre Marruecos, COM(2004)373 final.

¹⁹ Así lo señaló el Embajador tunecino Tahar Sioud. "La Política de vecindad de la Europa ampliada y los países del Magreb", MEDEA, Bruselas, 24 de octubre de 2003.

voluntad política de los Estados miembros y, sobre todo, de los de reciente adhesión, pero también del desarrollo entre los nuevos vecinos.

El Mediterráneo, la clave del dinamismo europeo

A pesar del carácter generoso de la PEV, desde su lanzamiento las cosas no han evolucionado de forma notable. El hecho de que esté reflejada en el proyecto del Tratado que establece una Constitución para Europa no ofrece grandes garantías en cuanto a la construcción de este espacio común basado en las cuatro libertades. El documento sobre la política de vecindad está lleno de ambigüedades y suscita debate. Sigue siendo un texto poco conciso, al ser un documento de orientación y no de negociación, cuyo fin es incluir a todos los nuevos vecinos a partir de 2004. La PEV sufre, por tanto, una incoherencia que es inherente a su objetivo, ya que su meta es hacer que los vecinos de la UE se asemejen en todo lo posible a los Estados miembros, condición que aseguraría una eficacia óptima para la cooperación económica y de seguridad.

Queda esperar que esta nueva política fortalezca la asociación privilegiada que existe entre el Mediterráneo y Europa, y se inscriba dentro de una perspectiva estratégica duradera. Ahora sólo queda que la UE comprenda el interés que supone el Mediterráneo para el futuro de la construcción europea, además del tremendo “impulso estratégico” que una relación renovada con los países de esta región podría tener sobre su dinamismo económico. En este sentido, el Mediterráneo se presenta como la clave del dinamismo económico europeo en los próximos años. La capacidad de la Unión Europea para tener un papel relevante en el plano internacional será juzgado por los resultados que obtenga en el Mediterráneo.