



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 4.12.2006
COM (2006) 726 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO
Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

RELATIVA A LA CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

{SEC(2006) 1504}
{SEC(2006) 1505}
{SEC(2006) 1506}
{SEC(2006) 1507}
{SEC(2006) 1508}
{SEC(2006) 1509}
{SEC(2006) 1510}
{SEC(2006) 1511}
{SEC(2006) 1512}

1. INTRODUCCIÓN

Tras dieciocho meses de aplicación de la Política Europea de Vecindad (PEV), se ha creado una base sólida para unas relaciones más estrechas entre la Unión y sus países vecinos. La UE dispone ahora de un marco político único y de Planes de Acción de la PEV, que recogen compromisos recíprocos concretos, con once de sus socios, y ha instaurado un diálogo intenso y productivo con la mayor parte de los socios. Asimismo, cuenta con un nuevo instrumento financiero, que mejorará considerablemente la calidad de su asistencia y proporcionará fondos adicionales para respaldar las reformas en los países socios.

La Política Europea de Vecindad se asienta en el profundo interés que muestra la Unión Europea por que sus países vecinos evolucionen hacia un desarrollo económico y una estabilidad mayores y hacia una mejor gobernanza. Si bien es cierto que la responsabilidad de estos cambios incumbe ante todo a los propios países, la Unión Europea puede fomentar y apoyar en gran medida sus reformas. De ahí que la construcción de unas relaciones mucho más sólidas y profundas revista gran interés para todas las partes. La PEV se distingue del proceso de ampliación de la UE: cabe perfectamente mantener una cooperación más estrecha con los países socios, sin perspectivas concretas de adhesión, y, en el caso de los países vecinos europeos, sin prejuzgar la evolución futura de sus relaciones con la Unión Europea, de conformidad con las disposiciones del Tratado.

En estos últimos años, la mayor parte de los países vecinos ha implantado reformas económicas y políticas. Los informes de situación adjuntos a la presente Comunicación recogen información concreta sobre los progresos realizados en la aplicación de los siete primeros Planes de Acción. Algunos socios han centrado sus estrategias nacionales de reforma en dichos Planes y diversas instituciones financieras internacionales (IFI) han adaptado sus políticas a ellos.

Sin embargo, la pobreza, el desempleo, los dispares resultados económicos, la corrupción y la gobernanza deficiente siguen constituyendo retos importantes. Las perspectivas de futuro de los ciudadanos de los países vecinos, sobre todo de los jóvenes, suelen ser sombrías. Los «conflictos enquistados» y los recientes acontecimientos en Oriente Medio y en el Cáucaso Meridional nos recuerdan que todavía no se han creado las condiciones para la coexistencia pacífica entre varios de nuestros vecinos y con otros países clave. Esos problemas no afectan únicamente a nuestros vecinos y pueden tener repercusiones importantes en la Unión Europea, en particular por lo que se refiere a la inmigración clandestina, la inseguridad del abastecimiento energético, la degradación del medio ambiente y el terrorismo.

Así pues, ha quedado patente que la PEV podría y debería consolidarse, sobre todo si se considera el prohibitivo coste potencial de no ayudar a los países vecinos en su labor de reforma. La UE debe presentar propuestas que resulten atractivas a los socios de la PEV: mejores perspectivas en el ámbito del comercio y las inversiones, facilitación de los contactos interpersonales y las estancias breves efectuadas por motivos legítimos, mayor determinación a la hora de hacer frente a los conflictos enquistados y mayores posibilidades de movilización de fondos. La Unión Europea debe ayudar a los países vecinos que deseen impulsar reformas a hacerlo mejor, con mayor rapidez y con un coste menor para sus ciudadanos. Debe asimismo ofrecer más incentivos y convencer a los indecisos.

El argumento principal de la presente Comunicación es que la PEV resulta imprescindible y que su utilidad ya ha quedado demostrada, si bien sigue siendo indispensable que la Unión se

funde en los resultados obtenidos para reforzar su compromiso respecto a la PEV. Así pues, la Comunicación contempla una serie de propuestas destinadas a incrementar de forma significativa la incidencia de dicha Política.

2. ASPECTOS POSITIVOS Y DEFICIENCIAS

La PEV presenta los **aspectos positivos** siguientes:

- **Integración.** Proporciona un marco único y claro que abarca el ámbito de la vecindad en su conjunto, en el que pueden analizarse y tratarse todas las cuestiones relativas a las relaciones entre la Unión Europea y cada uno de sus socios. De ese modo, resulta mucho más difícil, por ejemplo, abordar únicamente las cuestiones económicas y soslayar las espinosas cuestiones de la gobernanza y los derechos humanos. Además, los Planes de Acción contemplan la cooperación activa en el ámbito de la libertad, la seguridad, la justicia y el fomento del Estado de Derecho.
- **Asunción común.** El instrumento operativo de esta Política —el Plan de Acción de la PEV— se negocia enteramente y se adopta de mutuo acuerdo a nivel político. Se trata de un programa de trabajo común, que no está impuesto por ninguna de las partes.
- **Carácter concreto.** A pesar de su amplia cobertura, los Planes de Acción son detallados. La experiencia adquirida en su aplicación ha puesto de manifiesto que ese grado de detalle facilita en gran medida el análisis, la adopción y la consecución de objetivos concretos, mensurables y circunscritos en el tiempo.
- **Mejor empleo de los fondos.** De ahora en adelante, gracias al nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), la asistencia comunitaria a los países socios estará explícitamente determinada por las políticas, aprovechará nuevas formas de cooperación (cooperación transfronteriza, TAIEX, hermanamiento, etc.) y dispondrá de mayores recursos. Para los socios de la PEV hasta ahora beneficiarios del programa TACIS, el IEVA supondrá un verdadero progreso, pues se pasará de una asistencia técnica a una verdadera cooperación.

No obstante, otros ámbitos de la PEV entrañan un potencial de mejora considerable. La Unión pretende fomentar un ambicioso programa de reformas en los países socios, que implican costes políticos y económicos desde el principio. No obstante, una parte importante de los incentivos de la PEV no dará fruto hasta pasado un tiempo (por ejemplo, por lo que se refiere al acceso al mercado, la integración y otras ventajas económicas), lo cual dificulta enormemente la labor de los países socios a la hora de lograr el apoyo nacional necesario para las reformas.

Se trata de las deficiencias siguientes:

- **Integración comercial y económica.** La Unión Europea ha seguido estrechando sus relaciones comerciales con la mayoría de los socios de la PEV, en concreto respaldando el proceso de adhesión de Ucrania a la OMC, preparando la negociación de un acuerdo exhaustivo de libre comercio y la concesión de preferencias comerciales autónomas a Moldova, y entablando negociaciones destinadas a ampliar los acuerdos de libre comercio con los socios mediterráneos en el ámbito de los servicios y la agricultura. Con objeto de que todas las partes puedan obtener mayores ventajas económicas y políticas, es

importante ofrecer a todos los socios de la PEV, tanto orientales como meridionales, una perspectiva clara de integración comercial y económica profunda con la Unión y contemplar en las ofertas de liberalización un mayor acceso a todos los ámbitos que presentan potencial e interés económicos para ellos, incluyendo productos que revistan gran importancia para esos países.

- **Movilidad y migración.** Pese a que la cooperación con los países socios de la PEV en el ámbito de la movilidad y la inmigración se está intensificando, la PEV todavía no ha incidido de forma significativa en los desplazamientos de los ciudadanos de dichos países a la UE. La lentitud y el coste de los trámites de expedición de visados de corta duración (por ejemplo, para empresarios, investigadores, estudiantes, turistas o incluso para las visitas oficiales) tienen un efecto disuasivo muy notorio ante los países socios y obstaculizan la consecución de muchos de los objetivos fundamentales de la PEV.
- **Conflictos regionales.** A pesar de algunos logros concretos (en relación con la gestión de las fronteras moldavas y de los Territorios Palestinos, por ejemplo), la PEV apenas si ha contribuido a la resolución de los conflictos en la región, ya sean abiertos o enquistados. La Unión Europea ha de ser más activa y estar más presente en los mecanismos regionales y multilaterales de resolución de conflictos y en las iniciativas de observación o mantenimiento de la paz.

Así pues, la Comisión ha señalado una serie de ámbitos en los cuales debería consolidarse la PEV para que resultara fructífera. Bien es verdad que ello supondrá un esfuerzo adicional para la UE, pero se verá compensado por las ventajas políticas.

3. CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA

El desarrollo y las reformas de los países socios redundan ante todo en su interés y constituyen su responsabilidad soberana. Pero la UE también tiene interés en respaldar a sus socios en esa labor. Muchos de los instrumentos necesarios ya se han instaurado. Otros deberían reforzarse, tal como se expone a continuación. De ese modo, la Unión Europea seguirá adaptando su apoyo a las necesidades y aspiraciones de sus socios. Cuanto más progrese un país socio en la aplicación de reformas, más estrecha podrá ser su relación con la UE y más respaldo debería recibir.

3.1. Ampliación del componente económico y comercial

El éxito y la credibilidad de la PEV dependen en gran medida de una mayor integración económica con nuestros socios. Desde el principio, una de las ideas fundamentales de la PEV consistía en que la integración económica debía ir más allá del libre comercio de mercancías y servicios, y abarcar también cuestiones «internas»: abordar los obstáculos no arancelarios y tender a una convergencia total en el ámbito comercial y reglamentario (normas técnicas, normativas sanitarias y fitosanitarias, política de competencia, competitividad empresarial, innovación y política industrial, cooperación en materia de investigación, derechos de propiedad intelectual, medidas aduaneras de facilitación del comercio, capacidad administrativa en materia de normas de origen, buena gobernanza en el ámbito fiscal, Derecho de sociedades, contratación pública y servicios financieros). Los Planes de Acción de la PEV constituyen un avance en esa dirección.

Ya se habían celebrado en el pasado acuerdos de libre comercio, relativos sobre todo a bienes industriales, con los socios mediterráneos, y recientemente se han entablado negociaciones con objeto de ampliar su ámbito de aplicación en los sectores agrícola y pesquero, y de incluir los servicios y el derecho de establecimiento. Con el tiempo, la aplicación de los Planes de Acción de la PEV preparará el terreno, en particular por lo que se refiere a los aspectos reglamentarios, para la celebración de una nueva generación de «acuerdos exhaustivos de libre comercio» con todos los socios de la PEV, como el que la UE tiene previsto negociar con Ucrania.

Los acuerdos exhaustivos de libre comercio deberían abarcar esencialmente todo el comercio de bienes y servicios entre la UE y los socios de la PEV, incluidos los productos que revistan especial importancia para éstos, y contemplar disposiciones muy vinculantes desde el punto de vista jurídico sobre las cuestiones reglamentarias comerciales y económicas. Consiguientemente, los actuales acuerdos mediterráneos de libre comercio deberían ampliarse a otros ámbitos reglamentarios. Los resultados de las evaluaciones de la incidencia en la sostenibilidad del comercio se integrarán en ese proceso.

Esos acuerdos exhaustivos de libre comercio habrán de adaptarse y programarse cuidadosamente en el tiempo para poder tener presentes la situación económica y el desarrollo de cada país socio y permitir, cuando proceda, un cierto grado de asimetría. Habida cuenta de su complejidad y ambición, los acuerdos exhaustivos de libre comercio constituyen objetivos a medio plazo, e incluso a largo plazo en el caso de algunos países de la PEV. Antes de entablar negociaciones relativas a dichos acuerdos, la Unión Europea deberá valorar la capacidad de sus socios para aplicarlos y mantenerlos, así como su grado de ambición. Si bien los países socios avanzarán en esa dirección de forma progresiva y a velocidades distintas, es importante ofrecer a todos la misma perspectiva. El objetivo último consiste en que los socios dispongan de una base reglamentaria común y de un grado similar de acceso al mercado. Para ello y también para incrementar su capacidad administrativa, los socios deberán proseguir la labor destinada a aplicar los componentes comerciales y reglamentarios de los Planes de Acción. La asistencia en estos ámbitos será objeto de una atención especial.

En un primer momento, este enfoque podría seguir siendo esencialmente bilateral entre la UE y cada uno de los socios, para tener así en cuenta las grandes diferencias que existen en las situaciones de unos y otros. De ese modo, los países más avanzados podrán progresar con mayor rapidez, sin ser frenados por otros. No obstante, este concepto se ajusta perfectamente a la emergencia a más largo plazo de una comunidad económica entre la UE y los socios de la PEV. Algunos aspectos de este concepto ya se están desarrollando alrededor del Mediterráneo a través del Acuerdo de Agadir. A más largo plazo, la progresión hacia una comunidad económica de vecindad más amplia implicaría, en concreto, aplicar unos marcos reglamentarios comunes, un mayor acceso al mercado de bienes y servicios entre socios de la PEV y diversos dispositivos institucionales, como los mecanismos de resolución de controversias.

Líneas de actuación: comercio, inversión e integración económica

- aplicar un enfoque de «acuerdo exhaustivo de libre comercio» a todos los socios de la PEV, incluyendo aspectos «internos» y la liberalización de los flujos comerciales entre países socios, con un cierto grado de asimetría, cuando proceda;
- intensificar el apoyo a las reformas y a la labor destinada a mejorar el marco reglamentario comercial y económico y el clima de las inversiones;

– intensificar la integración económica y la cooperación en los sectores fundamentales.

3.2. Favorecer la movilidad y gestionar los flujos migratorios

Ya desde la creación de la Comunidad Europea, la posibilidad de que los ciudadanos de los Estados miembros se desplazaran en la Comunidad, con fines comerciales, educativos o turísticos, fue determinante para fomentar el comercio y las inversiones interiores, favorecer el conocimiento recíproco e impulsar los contactos económicos, sociales y culturales. La movilidad de las personas también reviste una enorme importancia para todos los socios de la PEV. La Unión no puede cumplir plenamente los compromisos adquiridos en diversos ámbitos de la Política Europea de Vecindad si la posibilidad de realizar viajes de corta duración por motivos legítimos sigue estando tan limitada como lo está en la actualidad. A menudo, las políticas y prácticas vigentes en materia de concesión de visados dificultan y obstaculizan verdaderamente los viajes por motivos legítimos. Las largas colas delante de los consulados de la Unión Europea son la prueba bien visible de la existencia de obstáculos a la entrada en la Unión. La posibilidad de obtener en un plazo razonable y a un coste razonable visados de corta duración —ya sea para viajes de negocios, con fines educativos, turísticos, científicos o de investigación, o para asistir a conferencias de la sociedad civil o incluso a reuniones oficiales de alcance nacional o local— será un indicador de la fuerza de la Política Europea de Vecindad.

Así pues, para consolidar la PEV será preciso estudiar con gran detenimiento la forma de lograr que los trámites de concesión de visados obstaculicen menos que en la actualidad los viajes por motivos legítimos de los países vecinos a la Unión Europea y viceversa. Es indudable que sólo cabe regular esta cuestión en un marco más amplio, que contemple aspectos conexos, como la cooperación en materia de inmigración clandestina, en particular por vía marítima, la lucha contra la trata y el tráfico ilícito de seres humanos, la gestión eficaz de las fronteras, los acuerdos de readmisión y el regreso real de los inmigrantes clandestinos, y la tramitación adecuada de las solicitudes de protección y asilo internacionales. Si los países socios se comprometen con determinación a trabajar en esa dirección, podría mejorarse considerablemente la situación relativa a los visados —simplificando y agilizando la concesión de visados para determinados tipos de viaje, en concreto los que respondan a fines comerciales, oficiales o educativos—, al tiempo que se intensificaría la labor conjunta de lucha contra la inmigración clandestina.

Para ilustrar lo que puede realizarse en ese sentido, cabe mencionar que en octubre de 2006 se han firmado con Ucrania acuerdos de readmisión y de flexibilización de los trámites de expedición de visados, y que está previsto entablar próximamente conversaciones relativas a ese mismo tipo de acuerdos con Moldova. Las negociaciones con Marruecos sobre un acuerdo de readmisión están a punto de concluir. Los acuerdos referentes a la flexibilización de los trámites de expedición de visados se negocian de forma consecutiva a los acuerdos de readmisión y se elaboran «a medida», teniendo presentes las necesidades particulares del país tercero de que se trate. Tienen por objeto simplificar los trámites de expedición de visados de corta duración para determinadas categorías de personas.

Hay elementos nuevos en la UE en materia de visados que pueden presentar interés a este respecto, como las negociaciones entre los Estados miembros sobre la creación del Sistema de Información de Visados, que contemplaría la identificación biométrica de los solicitantes de visados y permitiría el intercambio entre Estados miembros de datos relativos a los visados. Además, la Comisión ha propuesto varias formas de colaboración entre los Estados

miembros, entre las que figura la creación de centros comunes de solicitud de visados, lo cual podría facilitar en gran medida la recepción de las solicitudes en los países de la PEV.

Habida cuenta de la necesidad de adoptar un enfoque equilibrado y sobre la base del diálogo relativo a la inmigración y los visados previsto en los Planes de Acción de la PEV, la Unión debería estar dispuesta a entablar negociaciones sobre readmisión y flexibilización de la expedición de visados con todos los países vecinos que cuenten con un Plan de Acción vigente, una vez se cumplan las condiciones previas pertinentes.

Líneas de actuación: movilidad y migración

- flexibilizar la expedición de visados y eliminar los obstáculos a los viajes por motivos legítimos (en particular, con fines comerciales, educativos, turísticos u oficiales);
- tratar, en el marco de un enfoque global que garantice una gestión satisfactoria de la movilidad y las migraciones, las cuestiones de la readmisión, la cooperación en la lucha contra la inmigración clandestina y la gestión eficaz de las fronteras.

3.3. Fomento de los intercambios interpersonales

Al margen de la cuestión de la movilidad, la PEV ha de tener una «dimensión personal» y brindar a los ciudadanos de la Unión Europea y los países vecinos más oportunidades de realizar intercambios, conocer mejor las demás sociedades y entender mejor las demás culturas. La PEV no debería ser sólo un asunto de funcionarios y políticos. Los ciudadanos deberían poder percibir directamente, a ambos lados de las fronteras, las repercusiones de un vínculo más estrecho entre la Unión y los países vecinos.

- Es importante que los intercambios educativos y de jóvenes sean un elemento fundamental de la PEV, pues esos mismos intercambios contribuyeron a tender puentes y a vencer prejuicios en la Unión Europea. TEMPUS respaldará la cooperación universitaria y, en 2007, se instaurará un régimen de becas de estudio en la región de la PEV en el marco de Erasmus Mundus. Deberá intensificarse el diálogo político en el sector de la enseñanza superior para apoyar la labor de modernización y reforma de los países socios. Se intensificará la difusión y el intercambio de buenas prácticas en ese sector. Estos instrumentos contribuirán a crear un ámbito de cooperación en materia de enseñanza superior y favorecerán la convergencia con las políticas europeas, como el proceso de Bolonia, en el que participan numerosos socios de la PEV. Debería incrementarse la ayuda a la reforma de la enseñanza, en particular, a través de la Fundación Europea de Formación. También cabría plantear otro programa de la PEV para fomentar los intercambios de jóvenes profesionales de todos los ámbitos, incluidos los de la cultura y las artes, así como de responsables de la reglamentación. Los Estados miembros desempeñarán un papel importante en el apoyo que se preste a estas actividades.
- La movilidad de los investigadores resulta esencial para favorecer la cooperación entre la UE y los países de la PEV en el ámbito de la investigación, así como la excelencia. Con objeto de fomentar la circulación de los investigadores, es preciso llevar a cabo una actuación común de información relativa a las becas de movilidad (por ejemplo, las becas Marie Curie), aprovechando plenamente los instrumentos existentes.

- De manera más general, deberían intensificarse los intercambios de miembros de la sociedad civil, con objeto de no limitarse a los contactos entre gobiernos y tender puentes en numerosos ámbitos (entre sindicatos, autoridades regionales y locales, incluidos los programas de hermanamiento de ciudades, profesionales de los servicios sanitarios, ONG, agrupaciones culturales, etc.). Si bien los programas de cooperación transfronteriza que se financiarán en el marco del IEVA desempeñarán un papel fundamental en este sentido, será preciso realizar también intercambios más extensos, a escala de la Unión Europea. Aunque muchos de estos intercambios tendrán carácter principalmente económico y social, no habrá que olvidar los intercambios culturales y el diálogo intercultural.
- Un ejemplo importante de estos intercambios en la sociedad civil será el refuerzo de los contactos entre empresas. Debería alentarse activamente a las organizaciones patronales de la Unión Europea y los países de la PEV, en particular las de pequeñas y medianas empresas, a estrechar vínculos e intercambiar experiencias.
- La participación de la sociedad civil en la PEV no debería limitarse a los programas de intercambios y cooperación. Es preciso incitar a los Gobiernos de los países socios a permitir que los representantes de la sociedad civil participen en el proceso de reforma, tanto en la elaboración de la legislación y el seguimiento de su aplicación como en el diseño de iniciativas nacionales o regionales relacionadas con la PEV. La organización de seminarios regionales o nacionales de representantes de los Gobiernos y de la sociedad civil sobre los retos de las reformas contribuirá a instaurar un clima de confianza.
- La visibilidad también tendrá su importancia en la consolidación de la PEV, pues hará que cobre sentido a los ojos de los ciudadanos de la Unión y los países socios. La Comisión ya ha establecido una estrategia de información y comunicación sobre la PEV. Los Estados miembros también deberían plasmar los objetivos y los logros de la PEV en sus actividades de información, tanto externas como internas.

La dimensión humana de la PEV incumbe tanto a los Estados miembros como a la Comunidad. La integración de estos elementos en programas bilaterales y el intercambio de información y buenas prácticas en relación con las actividades interpersonales favorecerá la imagen general de la Unión en los países socios. Con objeto de mejorar la visibilidad global de la UE a través de estas iniciativas, la Comisión tiene previsto crear un portal único, con enlaces a los sitios web de los Estados miembros, para facilitar el acceso a la información sobre los programas de intercambios en la Unión.

Líneas de actuación: intercambios interpersonales

- intercambios educativos y culturales e intercambios de jóvenes y de investigadores;
- intercambios de representantes de la sociedad civil e incremento de la participación de la sociedad civil en la PEV;
- intercambios de miembros de las autoridades regionales y locales;
- formación de los futuros responsables de la reglamentación;
- contactos entre empresas;

- fomento de la visibilidad y actividades de información.

3.4. Dotar a la PEV de una dimensión temática

Hasta la fecha, la PEV se ha desarrollado en gran medida de forma bilateral entre la Unión Europea y cada país socio, debido ante todo a las grandes diferencias de las situaciones políticas y económicas, y de las necesidades y aspiraciones de los distintos países. Esa diferenciación ha de seguir siendo una característica fundamental de la Política.

Sin embargo, hay diversos ámbitos transversales en los que la UE y los socios de la PEV, tanto meridionales como orientales, comparten los mismos intereses y las mismas preocupaciones y que bien podrían abordarse en un contexto multilateral. Así, por ejemplo, en los ámbitos de la energía, los transportes, el medio ambiente, el desarrollo rural, la sociedad de la información, la cooperación en materia de investigación, la sanidad, los servicios financieros, la gestión de las fronteras, las migraciones y los asuntos marítimos, los problemas no suelen ser puramente bilaterales, de manera que el debate y la actuación en común y la cooperación entre la Unión Europea y la mayoría o la totalidad de los socios de la PEV podrían resultar beneficiosos. Estos ámbitos son importantes para garantizar el crecimiento, la prosperidad, la estabilidad y la seguridad de forma duradera.

Los temas que convendría incluir en esta dimensión transversal de la PEV deberían estudiarse y debatirse con detenimiento, al igual que las formas de abordarlos. Para algunos de ellos, podrían seguirse métodos relativamente informales, como reuniones *ad hoc* o reuniones más regulares a nivel ministerial o de expertos. Otros podrían tratarse en un marco más institucionalizado o integrado. Debe velarse por la aplicación real de los acuerdos y procesos multilaterales nuevos o ya vigentes. Es urgente contemplar acuerdos multilaterales entre la UE y los socios de la PEV en unos cuantos sectores fundamentales, como el de la energía (ampliación del Tratado de la Comunidad de la Energía) y los transportes (acuerdos aéreos horizontales y globales). Debe asimismo estudiarse la ampliación de las redes, velando por la interoperabilidad con los sistemas de la UE.

Otro aspecto importante de la PEV consiste en ofrecer a los socios la posibilidad de participar en determinados programas y agencias comunitarios. La Comisión propone un planteamiento general en una Comunicación al respecto¹.

Líneas de actuación: ámbitos temáticos

- intensificación del diálogo multilateral y bilateral con los socios de la PEV en los ámbitos clave;
- planteamiento de acuerdos multilaterales adicionales en los sectores de la energía y los transportes, y consolidación de los acuerdos vigentes;
- estudio de la ampliación de las redes europeas de transporte y energía a los países de la PEV, así como de la interoperabilidad;

¹ Tal como se expone en la Comunicación simultánea de la Comisión «Sobre el enfoque general para que los países socios de la PEV puedan participar en agencias y programas comunitarios» - COM (2006) xx de 29 de noviembre de 2006.

– participación de los países vecinos en determinados programas y agencias comunitarios.

3.5. Refuerzo de la cooperación política

Si la PEV no puede contribuir a la resolución de los conflictos en la región, no habrá logrado cumplir uno de sus objetivos fundamentales. Esos conflictos pueden poner en peligro la seguridad de la Unión, bien por el riesgo de que se produzca una escalada o un éxodo de refugiados, bien por la interrupción del suministro energético, el comercio y las conexiones de transporte, bien por la propagación del terrorismo y la delincuencia organizada, en particular, la trata de seres humanos y el tráfico de armas y estupefacientes. Ciertamente, la Unión contribuye en gran medida a ayudar a los refugiados y los desplazados, pero cuán mejor sería poder emplear tales recursos para fomentar el desarrollo sostenible. Es también importante, en interés de todas las partes, lograr que Rusia colabore más estrechamente en la prevención de conflictos y la consolidación de la estabilidad en toda Europa Oriental y en el Cáucaso Meridional.

Tanto en Moldova como en el Cáucaso Meridional, en los Territorios Palestinos y en Oriente Medio en general, así como en el Sahara Occidental, los países vecinos de la Unión llevan muchos años padeciendo las consecuencias de esos conflictos. A pesar de que la PEV nunca podrá sustituir la labor regional o multilateral emprendida para hacerles frente, la Unión Europea debe estar preparada para desempeñar un papel más activo en este ámbito, participando plenamente en dicha labor (como sucede en el Cuarteto) o mediante intervenciones concretas en operaciones civiles o militares de observación o mantenimiento de la paz. La gestión de las fronteras también es importante a este respecto; buena prueba de ello es, por ejemplo, el éxito de la Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea en Moldova y del despliegue en Rafah. La Comisión está dispuesta para elaborar con la Secretaría del Consejo otras propuestas relativas a la resolución de conflictos. El nuevo instrumento de estabilidad permitirá también reforzar la participación de la UE en estos ámbitos.

La PEV puede proporcionar asimismo los medios para mantener un diálogo más intenso, acompañado de un apoyo concreto a las reformas y el desarrollo, que podrá contribuir a largo plazo a hacer frente a estos problemas. En este sentido, puede resultar de gran ayuda mantener una cooperación regional más estrecha (véase el apartado 3.6). Además de ello, hay toda una serie de medidas que permitirían reforzar considerablemente la dimensión política de la PEV.

- Cabría proponer a los socios meridionales, como ya se ha ofrecido a los socios orientales de la PEV, la posibilidad de alinearse, caso por caso, a las Declaraciones de la PESC.
- Podría invitarse a los socios de la PEV, también caso por caso, a las reuniones de información y coordinación organizadas por la UE en foros internacionales, como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la OSCE.
- Cabría organizar en 2007 una reunión informal a alto nivel con todos los socios de la PEV que dispongan de un Plan de Acción vigente, con objeto de impulsar la PEV consolidada que se propone en la presente Comunicación.
- Podría también intensificarse la cooperación parlamentaria, entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, o a través de las fundaciones políticas europeas.

- La presencia de la Unión en la región también podría consolidarse intensificando las misiones diplomáticas de la CE y los Estados miembros en los países de la PEV. Deberían establecerse cuanto antes auténticas delegaciones de la Comisión en todos los países de la PEV.

Líneas de actuación: cooperación política

- papel más activo de la UE en las iniciativas regionales o multilaterales para la resolución de conflictos, incluida, si procede, la participación en intervenciones civiles y militares de mantenimiento de la paz;
- ofrecimiento a todos los socios de la PEV de la posibilidad de alinearse a las Declaraciones de la PESC;
- reunión informal a alto nivel sobre la PEV en 2007;
- intensificación de la cooperación parlamentaria;
- consolidación de la presencia diplomática de la UE en todos los países socios de la PEV.

3.6. Ampliación de la cooperación regional

En la región del Mar Negro, donde Moldova, Ucrania y los países del Cáucaso Meridional confluyen con la Unión Europea, Rusia y Turquía, la PEV también entraña un importante potencial para el diálogo y la cooperación a escala regional. A partir de enero de 2007, cuando el Mar Negro constituya una de las fronteras de la Unión, disponer de un enfoque regional consolidado será un elemento fundamental de la política de vecindad. Con independencia del contexto oficial de sus relaciones bilaterales con estos países, la UE debe incluir en la cooperación regional a todos los países socios ribereños del Mar Negro (ya sea en el marco de la PEV, de la Asociación Estratégica en el caso de Rusia, o de sus relaciones con Turquía como país candidato). Las cuestiones sectoriales concretas podrían abordarse mediante iniciativas pertinentes, como una cooperación científica beneficiosa para las partes implicadas, respaldada por el diálogo político, o en foros, como la Comisión Internacional para la Protección del Mar Negro.

Una cooperación más estrecha en la región del Mar Negro (una «sinergia del Mar Negro») puede asimismo ayudar a preparar el terreno para superar los conflictos regionales de larga duración. La Organización de la Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC) constituye una plataforma útil para el diálogo y la cooperación con la región en su conjunto. La Comisión está estudiando la posibilidad de establecer contactos más estrechos con dicha Organización, en particular, por lo que se refiere a la obtención del estatuto de observador. Por otra parte, aprovechando esas relaciones más estrechas, resultará útil instaurar un diálogo periódico con la BSEC, al nivel de los Ministros de Asuntos Exteriores, lo cual contribuiría a aplicar y seguir desarrollando la política regional de la Unión en la región del Mar Negro. Consecutivamente a estas reuniones con la BSEC, sería interesante organizar encuentros de los Ministros de la Unión Europea y de los países del Este que participan en la PEV con objeto de mantener un diálogo político y un debate sobre las cuestiones relacionadas con la PEV. La Comisión tiene previsto contemplar más a fondo la intensificación del diálogo en la región del Mar Negro en otra Comunicación que se publicará el año que viene. La «sinergia

del Mar Negro» debería tener presentes otras iniciativas regionales, como la iniciativa de Bakú en los ámbitos del transporte y la energía.

En torno al Mediterráneo, la PEV constituye un elemento nuevo e importante, que complementa la larga labor de diálogo y de integración a escala regional que se lleva a cabo en el marco de la asociación euromediterránea, gracias a la cual la UE y sus países vecinos del Sur han tendido puentes para el diálogo y la cooperación regionales en el ámbito político, económico, comercial, social y cultural. Con el programa de trabajo quinquenal adoptado en la cumbre de Barcelona de 2005, que se funda en el programa de la PEV, ya se ha abierto el camino para una mayor cooperación regional en los próximos años.

Partiendo de la asociación euromediterránea y los acuerdos de asociación celebrados con la mayor parte de los socios mediterráneos, la PEV ha constituido una verdadera oportunidad para estrechar las relaciones con dichos países, teniendo plenamente presentes las situaciones e intereses particulares de cada uno de ellos. Los compromisos de reforma asumidos de común acuerdo y recogidos en cada uno de los cinco Planes de Acción vigentes (Autoridad Palestina, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez) ya han dado fruto, tal como se expone en los respectivos informes intermedios. En concreto, los Planes de Acción establecen prioridades comunes claras, han permitido integrar diversas cuestiones en un diálogo unitario y han favorecido la realización de verdaderos progresos, incluso en los ámbitos sensibles. Cuando se ultimen los Planes de Acción relativos a Egipto y Líbano, la dimensión bilateral de las relaciones euromediterráneas estará al mismo nivel que la dimensión regional. Por otra parte, con el fin de respaldar las reformas económicas y el crecimiento duradero en la región mediterránea, cabría buscar sinergias en otros sectores económicos, por ejemplo con el Consejo de Cooperación del Golfo, en los que puedan movilizarse conjuntamente recursos e inversiones a tal efecto.

La mayor flexibilidad que ofrecen los nuevos instrumentos de cooperación tendrá gran importancia, tanto en la región mediterránea como en la del Mar Negro. Así, por ejemplo, los nuevos programas de cooperación transfronteriza establecidos en el marco del IEVA brindarán por primera vez una posibilidad real de fomentar la cooperación en la base entre las autoridades locales y regionales de ambos lados de estos dos mares, y de tratar las cuestiones de interés común, como el medio ambiente, los transportes, las comunicaciones, la seguridad marítima, el medio ambiente marino, el desarrollo económico regional, el turismo y los intercambios socioculturales.

La Unión debería también mirar más allá de su vecindad inmediata y trabajar con «los vecinos de sus vecinos». Por ejemplo, en Asia Central o en el Golfo, los nuevos instrumentos (IEVA e ICD) permitirán financiar actividades de cooperación regional con países de ambas regiones, lo que podría resultar especialmente importante en los sectores de la energía, el transporte, el medio ambiente, la política de investigación, etc. De manera más general, sería posible atraer inversión y financiación pública y privada para hacer frente a las necesidades de desarrollo y modernización de nuestros vecinos inmediatos. Cabe hacer consideraciones similares en relación con los países más allá de los socios norteafricanos de la PEV, en el marco de la estrategia UE-África, donde los programas de cooperación regional más amplia y la cooperación en ámbitos como la inmigración, las infraestructuras, la energía, la paz y la seguridad revestirían gran interés. Al margen de estas actividades de cooperación regional, podría también estudiarse el establecimiento de un programa similar de diálogo y reforma con Kazajstán, en respuesta al interés expresado por este país. Próximamente se difundirá un documento estratégico relativo a Asia Central.

Líneas de actuación: cooperación regional

- creación de una «sinergia del Mar Negro», que contemple un diálogo entre los Ministros de Asuntos Exteriores y una mayor cooperación con la BSEC, teniendo presentes las iniciativas de cooperación regional existentes, como la iniciativa de Bakú en el ámbito de la energía y el transporte;
- aplicación íntegra del programa de trabajo euromediterráneo;
- mayor cooperación con los «vecinos de nuestros vecinos», por ejemplo en los sectores de la energía, el transporte y la lucha contra la inmigración clandestina.

3.7. Intensificación de la cooperación financiera

A partir de 2007, las medidas de cooperación con los países vecinos se financiarán en el marco del IEVA y del nuevo mandato del Banco Europeo de Inversiones relativo a la concesión de préstamos. Estos dos instrumentos representan una mejora considerable respecto a lo que se ha venido haciendo. Por ejemplo, el IEVA será mucho más flexible que los instrumentos anteriores (en particular, TACIS) y supondrá un aumento de los recursos disponibles (del 32 %, en precios constantes, entre 2000-2006 y 2007-2013). También se pondrán a disposición de los socios de la PEV otros instrumentos nuevos de cooperación (derechos humanos, seguridad nuclear y programas temáticos). Gracias al nuevo mandato del BEI, los países de Europa del Este y del Cáucaso Meridional recibirán una ayuda más importante, aunque probablemente muy inferior a la que propuso inicialmente la Comisión.

Pese a los ambiciosos objetivos de la PEV en el ámbito de las reformas, la financiación destinada a éstas seguirá siendo relativamente modesta. Resulta desalentador que los flujos de inversiones privadas hacia la mayoría de los países de la región también sigan siendo escasos, al igual que su capacidad de financiar infraestructuras esenciales.

Es pues crucial maximizar las repercusiones y el efecto multiplicador de la financiación comunitaria siendo más innovadores a la hora de decidir qué tipo de acciones deben respaldarse y buscando sinergias entre el IEVA y otros fondos comunitarios, así como con los Estados miembros y sus instituciones financieras, las IFI y los demás donantes.

Con el fin de recompensar los progresos realizados en la realización de las reformas y de favorecer la asistencia financiera disponible de las IFI y los demás donantes para la inversión, la Comisión tiene previsto introducir dos mecanismos de financiación innovadores y reservar una parte importante de la financiación en el marco del IEVA para los mecanismos de apoyo a la gobernanza y la inversión. Durante el ejercicio de programación se presentarán algunas propuestas detalladas, pero, en principio, para el período 2007-2013 la Comisión tiene previsto reservar:

- Un importe de 300 millones de euros (una media anual de 43 millones aproximadamente) para un mecanismo en favor de la gobernanza destinado a proporcionar una ayuda complementaria de las dotaciones nacionales ordinarias para reconocer y respaldar la labor de los países socios que más hayan progresado en la aplicación del programa de reformas acordado y recogido en su Plan de Acción. Sobre la base de una evaluación de los progresos realizados en la aplicación de las medidas relativas a la gobernanza (relativamente generales) recogidas en los Planes de Acción, estos fondos se concederían para completar las dotaciones nacionales en apoyo de los elementos esenciales del

programa de reformas; de ese modo se ayudaría a los Gobiernos reformistas a consolidar el apoyo del electorado a favor de las reformas.

- Un importe de 700 millones de euros (una media anual de 100 millones aproximadamente) para un Fondo de Inversión en favor de la PEV, basado en el FEMIP², que se empleará para respaldar los préstamos de las IFI en los países socios de la PEV. Con este Fondo podrán concederse subvenciones para operaciones de préstamo de instituciones como el BEI (en virtud de su nuevo mandato en materia de préstamos al exterior), el BERD y posiblemente las instituciones de financiación del desarrollo implantadas en los Estados miembros, conforme a las prioridades establecidas por la UE. Se considera que dicho Fondo podría movilizar hasta cuatro o cinco veces el importe de las subvenciones a él destinadas, en préstamos blandos para proyectos de inversión en los países socios de la PEV, en los sectores prioritarios definidos en los Planes de Acción. Sería muy conveniente que, para plasmar el respaldo político de la Unión a una PEV consolidada, los Estados miembros prestarán apoyo concreto alimentando el Fondo fiduciario, de manera que sus aportaciones se añadieran a la contribución de la CE. Si los Estados miembros llegaran a igualar la contribución comunitaria, el mecanismo podría movilizar préstamos blandos de importes muy considerables. En la gestión de dicho Fondo podrían intervenir todos los contribuidores, con arreglo a su aportación y al grado de coordinación entre las políticas que apliquen en la región y la PEV. La coordinación entre el Fondo de Inversión en favor de la PEV y el Fondo fiduciario UE-África para infraestructuras será fuente de sinergia y coherencia.

Al tiempo que prosiguen la labor actual para mejorar la coordinación en el grupo de donantes de la Unión Europea, los Estados miembros deberían ajustar cada vez más sus programas de cooperación a las prioridades y programas de reforma acordados y recogidos en los Planes de Acción de la PEV. Debería asimismo velarse por mantener una coordinación constante con las actividades del Banco Mundial.

Líneas de actuación: cooperación financiera

- maximizar el impacto y el efecto multiplicador de los escasos recursos;
- crear un mecanismo en favor de la gobernanza;
- crear un Fondo de Inversión en favor de la PEV;
- mejorar la coordinación entre la ayuda de los Estados miembros y la de la CE.

² Mecanismo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación.

4. CONCLUSIONES

En los dos años transcurridos desde el inicio de la PEV, los progresos realizados en el marco de esta Política han confirmado su amplio potencial a largo plazo. Ahora es preciso traducir ese potencial en realidad, incrementando la credibilidad y la incidencia de la PEV.

La PEV se distingue del proceso de ampliación de la UE. En el caso de los socios europeos de la PEV, esta Política no prejuzga en modo alguno la evolución futura de sus relaciones con la Unión Europea, de conformidad con las disposiciones del Tratado. Con independencia de esa perspectiva, es preciso trabajar en pos de la aplicación satisfactoria de los programas de reforma acordados, con objeto de que todos los países vecinos se aproximen a la Unión.

Para ayudarlos en la ardua y costosa tarea de poner en práctica los programas de reforma, tenemos que poder presentar una oferta más interesante. Podemos mejorarla en el ámbito económico y comercial, la tramitación de visados, la gestión de la inmigración, los contactos interpersonales y los contactos entre administradores y responsables de la reglamentación, pero también en materia de cooperación, ya sea política, regional o financiera. Si bien es cierto que algunas de estas medidas tendrán un coste, no será prohibitivo y, en cualquier caso, es muy inferior al coste de la inacción.

Para alcanzar estos objetivos, los Estados miembros habrán de participar activamente, pues las mejoras propuestas requerirán un compromiso político pleno y un compromiso económico y financiero acorde. La Comisión también está adoptando las medidas necesarias para que las consideraciones estratégicas de la PEV queden integradas por completo en todos los aspectos de su propio trabajo. La Comisión espera con interés la ocasión de poder debatir estas ideas de forma más exhaustiva con el Consejo y el Parlamento. Será asimismo importante celebrar un diálogo abierto con los países socios para favorecer la asunción de la PEV por todas las partes. La Comisión tiene previsto organizar a tal efecto en junio de 2007 una conferencia a alto nivel.

Tal como ponen de manifiesto los informes intermedios, los países socios ya han confirmado su compromiso adoptando y empezando a aplicar los ambiciosos Planes de Acción de la PEV. Para que la Unión esté en condiciones de apoyarlos de forma adecuada en su labor de reforma, de alentarlos y recompensar los progresos, será indispensable velar por que el potencial de la PEV se traduzca en resultados concretos. Las propuestas aquí recogidas constituirán una sólida oferta a los socios de la PEV, que redonda claramente en interés de la Unión.