

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.4.2009
COM(2009) 188 final

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

Ejecución de la política europea de vecindad en 2008

{SEC(2009) 511}
{SEC(2009) 512}
{SEC(2009) 513}
{SEC(2009) 514}
{SEC(2009) 515}
{SEC(2009) 516}
{SEC(2009) 517}
{SEC(2009) 518}
{SEC(2009) 519}
{SEC(2009) 520}
{SEC(2009) 521}
{SEC(2009) 522}
{SEC(2009) 523}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Ejecución de la política europea de vecindad en 2008

1. EL CONTEXTO ESTRATÉGICO - UN AÑO DE CRISIS

El año 2008 fue difícil para la ejecución de la política europea de vecindad. Los últimos meses del año se caracterizaron por crisis que podrían pesar a largo plazo sobre esta política esencial de la UE. Estallaron dos conflictos violentos: la guerra entre Rusia y Georgia en agosto de 2008 y la intervención israelí en Gaza en diciembre de 2008 – enero de 2009. A principios de año, algunos socios orientales y la UE sufrieron interrupciones de suministro de gas a raíz de un litigio entre Ucrania y Rusia. Por último, la agravación de la crisis financiera y económica mundial afectó al conjunto de la zona de la PEV y, en particular, a la parte oriental. Este contexto desfavorable destaca la necesidad de un apoyo aún más activo y más tangible de la UE a la política de vecindad para promover la prosperidad, la estabilidad y la seguridad mutuas.

A pesar de una situación difícil a nivel internacional, los socios realizaron progresos significativos en la ejecución de la PEV en varios sectores clave, reflejando el papel de esta política como catalizador de las reformas. Varios socios progresaron en los ámbitos de las negociaciones comerciales, la reforma fiscal y aduanera y la política de competencia. El medio empresarial también mejoró en algunos países, gracias en algunos casos a los resultados obtenidos en la lucha contra la corrupción, que sigue constituyendo sin embargo un problema grave en varios países. En general, el ritmo de las reformas se ha retrasado, en particular por lo que se refiere a las reformas democráticas y los derechos humanos. La presente Comunicación proporciona una visión global de esta evolución. También subraya la incidencia de la crisis económica y financiera en los países socios y formula distintas propuestas en cuanto a la forma en que los instrumentos de la PEV podrían contribuir al proceso de recuperación.

La profundización progresiva de la PEV continuó a lo largo de 2008, basándose en las propuestas de la Comisión de diciembre de 2007¹ así como en dos nuevas iniciativas: en julio, se lanzó la Unión para el Mediterráneo a raíz de una Comunicación de la Comisión y en diciembre, la Comisión presentó su propuesta para una asociación oriental ambiciosa. Estas importantes iniciativas refuerzan aún más la PEV y completan las iniciativas existentes como la sinergia del Mar Negro.

Puede encontrarse información más detallada en los informes de seguimiento nacionales y en el informe de seguimiento sectorial anexos. El marco de la PEV proporciona un enfoque objetivo y coherente. Los informes reflejan las diferencias en la secuencia de las reformas y su grado de prioridad en el marco de los planes de acción acordados a nivel bilateral², así como la diversidad de los socios.

¹ COM(2007) 774: «Una sólida política europea de vecindad».

² La PEV cubre Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldova, Siria, los Territorios Palestinos Ocupados, Túnez y Ucrania. Se adoptaron

2. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES BILATERALES

Armenia progresó en la ejecución de su plan de acción de la PEV. Sin embargo, todavía sigue luchando contra las consecuencias de una crisis interna después de las elecciones presidenciales de febrero de 2008 que supusieron la instauración del estado de emergencia y las subsiguientes preocupaciones en cuanto al cumplimiento de las normas democráticas y de derechos humanos, en particular, por lo que se refiere a la libertad de los medios de comunicación. Esta crisis se produjo en un contexto de progresos constantes de las reformas durante los últimos años. En 2008 se adoptaron medidas importantes para mejorar la transparencia del proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas, en particular, la cooperación del Gobierno con las ONG y la sociedad civil, aunque aún es necesario realizar más progresos. Armenia registró progresos en materia de cooperación regional y diálogo con los países vecinos. También se alineó en gran medida con las declaraciones de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y coopera en general muy activamente con las cuestiones vinculadas a la PESC. Se realizaron progresos en materia de reformas de la fiscalidad y las aduanas, los servicios financieros, la política de competencia, la política social y la reducción de la pobreza. Armenia prosiguió su cooperación con la UE sobre las cuestiones comerciales, incluidos los preparativos para un posible acuerdo de libre comercio profundo y completo. La apertura de una Delegación de la Comisión Europea en Ereván en febrero de 2008 contribuyó más al refuerzo de las relaciones bilaterales con Armenia.

Azerbaiyán, al igual que el año anterior, progresó poco en el ámbito de la gobernanza democrática. Las elecciones presidenciales de octubre de 2008 pusieron de manifiesto un progreso en cuanto al cumplimiento de los compromisos con la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) a pesar de las deficiencias del proceso electoral. Se realizaron progresos en el funcionamiento del aparato judicial, cuya independencia sigue constituyendo, no obstante, objeto de preocupación. La situación se deterioró en materia de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La decisión de diciembre de 2008 del Consejo nacional de la radiotelevisión de no ampliar las licencias de los organismos de radiodifusión extranjeros para la transmisión de programas en las frecuencias locales limitó aún más el pluralismo de los medios de comunicación. En el plano económico, Azerbaiyán figura a la cabeza de la lista de los países del mundo que han realizado más reformas, según una evaluación del Banco Mundial. El medio macroeconómico fue favorable, con un fuerte crecimiento económico debido esencialmente al elevado nivel de precios del petróleo y del gas, especialmente durante el primer semestre de 2008. Azerbaiyán prosiguió las negociaciones relativas a su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se realizaron progresos satisfactorios en el marco del memorándum de acuerdo de 2006 sobre una asociación estratégica en el ámbito de la energía, y en el refuerzo del papel de Azerbaiyán como país productor de energía. En 2009, después del período cubierto por el informe, se observaron indicios alentadores, en particular, la ratificación del protocolo facultativo al Convenio de las Naciones Unidas contra la tortura y la retirada de los cargos por difamación contra un defensor de los derechos humanos. La apertura de una Delegación de la Comisión Europea en Bakú en febrero de 2008 contribuyó más al refuerzo de las relaciones bilaterales con Azerbaiyán.

Se adoptó una medida positiva por lo que se refiere al conflicto en Nagorno Karabaj; en efecto, a pesar de las fuertes tensiones que prevalecen actualmente, los Presidentes de

algunos planes de acción con doce de los socios, en particular todos salvo Argelia, Belarús, Libia y Siria.

Azerbaiyán y Armenia, por primera vez desde 1994, firmaron conjuntamente un documento. La UE mantiene su apoyo a los esfuerzos desplegados para la solución del conflicto en el marco del grupo de Minsk de la OSCE.

Se observó un compromiso más firme en cuanto a la ejecución del plan de acción **Egipto-UE** en materia de reformas sociales, económicas y sectoriales, si bien el compromiso fue menor por lo que se refiere a las reformas políticas. En el ámbito de los derechos humanos y las libertades fundamentales, se realizaron progresos satisfactorios en los derechos de las mujeres y los niños, si bien queda mucho por hacer en otros aspectos. Los progresos realizados en términos de reformas económicas, en particular, la armonización de la política fiscal y monetaria y la liberalización de la economía en general, se vieron reforzados por la instauración de tribunales económicos con procedimientos acelerados. Se iniciaron negociaciones comerciales sobre la liberalización progresiva del comercio de servicios y el derecho de establecimiento y se han concluido por lo que respecta a los productos agrícolas y los productos agrícolas y pesqueros transformados. Por lo que se refiere a la reforma del mercado y la normativa, el progreso ha sido limitado y relativo esencialmente a la mejora del medio comercial para las PYME y la capacidad operativa de la administración aduanera. Egipto también se convirtió en miembro de la red «Enterprise Europe Network». Se progresó en materia de cooperación en el ámbito de la energía con la firma de un memorándum de acuerdo Egipto-UE sobre una asociación estratégica en este ámbito. En cuanto al empleo y los asuntos sociales, se observaron progresos limitados por lo que se refiere a la legislación laboral. Cabe señalar progresos significativos en términos de fomento del acceso a la enseñanza primaria. En cuanto a la reforma del sector de la salud, también se registraron avances, en particular respecto del acceso a la asistencia sanitaria primaria y la introducción del seguro de enfermedad para toda la población. En la 4^e reunión del Consejo de Asociación UE-Egipto en abril de 2008, Egipto presentó propuestas destinadas a mejorar las relaciones con la UE.

En **Georgia**, la ejecución del plan de acción de la PEV se vio gravemente obstaculizada por acontecimientos excepcionales. A lo largo de 2008, Rusia adoptó varias medidas unilaterales destinadas a consolidar sus relaciones con las regiones separatistas georgianas de Abjasia y Osetia del Sur, en particular reforzando su presencia militar. Siguió una serie de incidentes y provocaciones militares que culminaron en agosto de 2008 en un conflicto armado con Rusia por el control de Osetia del Sur, causando cientos de víctimas, el desplazamiento de cerca de 192.000 personas y graves daños al medio ambiente, y dejando a 7.000 soldados rusos en territorio georgiano. El posterior reconocimiento por Rusia de la autoproclamada independencia de las dos entidades separatistas constituyó una violación de la soberanía de Georgia y complicó la solución pacífica y duradera del conflicto. Se celebró un acuerdo de alto el fuego con la ayuda de la UE, y el Consejo Europeo expresó su firme apoyo a la integridad territorial de Georgia. Al mismo tiempo, dos rondas de elecciones anticipadas controvertidas pusieron de relieve la necesidad de dar un nuevo impulso a las reformas democráticas y de fomentar el pluralismo político, de acuerdo con el ambicioso programa de reformas establecido desde la «revolución de las rosas». A pesar de este contexto difícil, Georgia progresó en la ejecución del plan de acción de la PEV, obteniendo excelentes resultados en la lucha contra la corrupción, la mejora del acceso a la justicia, la instauración de un clima propicio a las empresas y a las inversiones y el refuerzo de la administración aduanera. Se necesitan medidas concretas por lo que se refiere a la legislación laboral, los derechos en el trabajo y el diálogo social. Georgia siguió cooperando con la UE en cuestiones comerciales, incluidos los preparativos para un posible acuerdo de libre comercio profundo y completo. También continuó la cooperación en el ámbito de la justicia, libertad y seguridad,

lo que sirvió de base para la negociación entre la UE y Georgia sobre los acuerdos relativos a la readmisión y a la facilitación de visados.

Tras la solicitud de **Israel** de mejorar las relaciones bilaterales, la cooperación sobre la base del actual plan de acción se amplió en abril de 2008, lo que permitió dedicar aún más tiempo al examen del contenido de un nuevo documento. Israel registró progresos en un gran número de prioridades del plan de acción. Se necesitan esfuerzos suplementarios para reducir las divergencias de riqueza y mejorar la situación de la minoría árabe, adoptando medidas adecuadas en materia de empleo, derechos de las mujeres, inclusión social, enseñanza y Administración pública. Se iniciaron negociaciones comerciales sobre la liberalización progresiva del comercio de servicios y el derecho de establecimiento y se concluyeron las negociaciones sobre los productos agrícolas y los productos agrícolas y pesqueros transformados. Por lo que respecta al transporte, la Comunidad Europea e Israel firmaron un acuerdo horizontal en el ámbito de la aviación e iniciaron negociaciones para un acuerdo aéreo global. La Comisión e Israel firmaron también una declaración conjunta sobre la cooperación y el diálogo en el ámbito de la educación y la formación y, en abril de 2008, un protocolo relativo a los principios generales que regulan la participación de Israel en los programas comunitarios.

Toda reconsideración de las relaciones bilaterales UE-Israel, en particular en el marco del plan de acción de la PEV, debe tener en cuenta la persistencia del conflicto árabe-israelí y el conjunto de los acontecimientos políticos en Oriente Próximo. La continuación, e incluso la acelerada expansión de los asentamientos en 2008 tuvieron una incidencia negativa tanto en el proceso de paz como en el acceso y la circulación de los palestinos y la economía palestina. Esta situación se vio aún más degradada por la ausencia de progreso respecto de varios compromisos suscritos en el marco del plan de acción, como la simplificación de los intercambios comerciales palestinos. La demolición de las casas palestinas construidas sin permiso en la zona C (que incluye lugares bajo control israelí exclusivo) de Cisjordania se reanudó durante el último trimestre de 2008 después de una moratoria de hecho de seis meses. El lanzamiento de la operación «Plomo fundido» en Gaza al final del período cubierto por el informe exacerbó el contexto político y empeoró dramáticamente la situación de la población palestina, ya empobrecida antes de la ofensiva militar debida al bloqueo de la Franja de Gaza.

Jordania es un socio activo y constructivo de la PEV. Se realizaron progresos en materia de reforma del sistema penitenciario, transparencia y lucha contra la corrupción. No obstante, no se observaron progresos significativos por lo que se refiere a la independencia de la justicia y la libertad de asociación. Se registraron progresos satisfactorios en el marco de la liberalización de la economía y la apertura a la competencia de algunos sectores como las comunicaciones electrónicas y la energía, y en materia de gobernanza medioambiental. Es preciso introducir nueva legislación para mejorar el medio empresarial. Cabe señalar progresos limitados sobre la cuestión de los intercambios comerciales. Es necesario también aplicar una estrategia global de reducción de la pobreza dada la creciente divergencia entre ricos y pobres. En noviembre de 2008, Jordania expresó el deseo de lograr un refuerzo cualitativo y cuantitativo de los intercambios políticos con la UE sobre un amplio abanico de retos políticos y de seguridad comunes.

Desde el final del conflicto militar entre Israel y Hezbollah en 2006, **Líbano** entró en un largo período de estancamiento político. En mayo de 2008, se logró finalmente un acuerdo entre las facciones rivales, poniendo fin a una crisis de dieciocho meses. Se formó un Gobierno de unidad nacional en julio de 2008. La difícil situación política a lo largo del año retrasó la ejecución del plan de acción. A pesar de las mejoras institucionales, el bloqueo legislativo

supuso que no se debatiera ninguna propuesta legislativa. El Consejo de Ministros acordó varias reformas (en particular, de la política de competencia y el IVA), pero no pudieron aplicarse. Los progresos en otros ámbitos (derechos humanos, reforma judicial, reforma del sector social y reforma reglamentaria y administrativa) también fueron lentos. Esto tuvo una incidencia en la situación social, económica y política general del país y en el diálogo en el marco de la PEV. El establecimiento de relaciones diplomáticas con Siria en octubre de 2008 constituyó una primera etapa hacia la normalización de las relaciones con este país. Los trabajos de la comisión de investigación internacional independiente continuaron a lo largo del período cubierto por el informe. La Comisión Europea prestó su apoyo a la creación del Tribunal Especial para el Líbano en La Haya.

La República de Moldova (en lo sucesivo «Moldova») progresó en varios ámbitos del plan de acción de la PEV, prosiguiendo la reforma del sistema judicial, publicando los informes del Comité europeo para la prevención de la tortura y cooperando de manera positiva con la Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea (EUBAM). Moldova siguió también cooperando con la UE sobre todas las cuestiones relativas a la solución del conflicto de Transnistria, incluidas las medidas destinadas a restablecer la confianza y mejorar el diálogo entre las comunidades, y veló por la buena aplicación de las condiciones que permiten beneficiarse de las preferencias comerciales autónomas de la UE. Se firmó una asociación para la movilidad entre la UE y Moldova. En noviembre de 2008, se iniciaron las negociaciones para la adhesión de Moldova al Tratado constitutivo de la Comunidad de la Energía, lo que refleja los progresos sustanciales realizados en la reforma del sector energético. No obstante, los progresos fueron limitados, o incluso inexistentes, en cuanto a algunas prioridades esenciales como el respeto de los derechos humanos, incluida la libertad de expresión. Lo mismo sucede respecto de las cuestiones relativas al mercado y a la normativa, la aplicación de estrategias nacionales contra la corrupción, el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, y algunos sectores como el transporte. La aprobación de una ley electoral modificada constituye un paso hacia atrás. Las elecciones que se celebraron en abril de 2009 serán objeto de un informe el próximo año.

Marruecos sigue siendo un socio activo y constructivo de la PEV y ha progresado en un gran número de ámbitos cubiertos por el plan de acción. Si bien las reformas destinadas a promover la democracia y los derechos humanos podrían ser más ambiciosas, cabe señalar no obstante progresos, por ejemplo la aprobación de un nuevo código electoral que refuerza la participación de las mujeres, medidas de lucha contra la corrupción y la adhesión a convenios de las Naciones Unidas. Sin embargo, sigue habiendo lagunas en el funcionamiento del aparato judicial, que presentan un riesgo para las reformas emprendidas. En cuanto a la libertad de prensa, sigue habiendo obstáculos. El diálogo con la UE en algunos ámbitos sensibles se ha intensificado, en particular en materia de lucha contra el crimen organizado y la cooperación sobre cuestiones vinculadas a la gestión de las fronteras. Las negociaciones sobre un acuerdo de readmisión no progresaron tanto como se había previsto. Se registraron progresos en las negociaciones sobre la liberalización progresiva del comercio de servicios y sobre el derecho de establecimiento, así como sobre los intercambios de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos pesqueros. El Gobierno formado a raíz de las elecciones de 2007 introdujo progresivamente varias reformas económicas estructurales a pesar de un clima económico desfavorable. En cuanto a las políticas sociales, se observan señales de mejora: la proporción de la población que vive por debajo del umbral de pobreza disminuyó ligeramente, se aumentaron los presupuestos dedicados a la educación y los cuidados de la salud y se aportaron mejoras sustanciales en las infraestructuras de distribución de agua y saneamiento. Sin embargo, sigue habiendo trabajo infantil y el

desempleo de los jóvenes sigue siendo preocupante. En la reunión del Consejo de Asociación de octubre de 2008, Marruecos y la UE adoptaron un documento común, preparado por el Grupo de Trabajo ad hoc, sobre el refuerzo de las relaciones bilaterales en forma de una «hoja de ruta relativa al estatuto avanzado» que se aplicará en los próximos años. El Grupo de Trabajo informará a la próxima reunión del Consejo de Asociación.

Por lo que se refiere a la **Autoridad Palestina**, el año 2008 se ha caracterizado por algunos progresos en varios ámbitos cubiertos por el plan de acción. La Autoridad Palestina adoptó también medidas realistas para aplicar su «plan de reforma y desarrollo palestino». Los progresos más tangibles se refieren al saneamiento presupuestario y a la reforma del sector de la seguridad. A nivel económico, el sector privado experimentó un retroceso espectacular en Gaza, autorizándose sólo el cruce de los puntos de paso a una ayuda humanitaria mínima en el marco de un bloqueo total. El desarrollo económico de Cisjordania también se vio gravemente obstaculizado por la continuación de la ocupación israelí y el mantenimiento de las restricciones de circulación y acceso. Por ello, el crecimiento económico global en el territorio palestino ocupado siguió siendo escaso (inferior al 2%) y muy por debajo del crecimiento demográfico, a pesar de una contribución masiva de fondos por parte de los donantes. La reforma política y el refuerzo de las instituciones también se vieron retrasados a resultas de la escisión entre Cisjordania y Gaza. Fallaron varias tentativas de reconciliación entre las facciones, lo que implicó un deterioro de la situación de los derechos humanos en las dos partes del territorio. La actividad legislativa fue limitada, puesto que el Consejo legislativo palestino no pudo reunirse.

El año terminó con uno de los capítulos más graves del conflicto israelo-palestino. Esta situación no obstante se analizará de manera más detallada en el próximo informe de seguimiento.

En general, **Túnez** participa activamente en la PEV. En el ámbito de la democracia y los derechos humanos, se reforzó el diálogo en el subcomité ad hoc, pero sigue habiendo retos por lo que se refiere a la aplicación de los objetivos convenidos, en particular, en materia de libertad de asociación y expresión. La reforma de la justicia es necesaria para reforzar el Estado de Derecho, elemento esencial para una verdadera aproximación entre Túnez y la UE. El diálogo entablado en el marco del subcomité sobre justicia y seguridad debería abrir la vía a una cooperación reforzada en materia de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, de gestión de las fronteras y sobre las cuestiones vinculadas a la migración. Se realizaron progresos significativos en cuanto a las reformas económicas y reglamentarias, lo que contribuyó al fuerte crecimiento de la economía de Túnez y sus intercambios con la UE. La continuación de los esfuerzos emprendidos en el ámbito de la política social produjo resultados alentadores en términos de atención sanitaria, escolarización, lucha contra la pobreza y protección de los derechos de la mujer, pero queda aún mucho por hacer. Túnez es el primer socio de la región que ha creado una zona de libre comercio para los productos industriales, el 1 de enero de 2008, dos años antes de la fecha prevista inicialmente. Es el primer país también que ha concluido negociaciones sobre un mecanismo de solución de conflictos en el marco del Acuerdo de Asociación, y rubricó el protocolo en julio de 2008. Comenzaron las negociaciones sobre la liberalización progresiva del comercio de servicios, sobre el derecho de establecimiento, así como sobre los intercambios de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos pesqueros. En la reunión del Consejo de Asociación de noviembre, Túnez manifestó su interés por una asociación reforzada, en el mismo espíritu que el «estatuto avanzado» con Marruecos. La UE indicó su voluntad de trabajar activamente a este respecto.

Ucrania progresó en numerosos ámbitos cubiertos por el plan de acción. El ritmo de las reformas se retrasó, no obstante, debido a la inestabilidad de la situación política interna, y durante el segundo semestre del año, a la agravación de la crisis financiera y económica mundial. Los progresos de Ucrania fueron limitados, o incluso inexistentes, en la ejecución de algunas reformas políticas esenciales, en particular, la reforma constitucional y judicial y la lucha contra la corrupción. Los principales logros durante el período cubierto por el informe son los siguientes: la adhesión de Ucrania a la Organización Mundial del Comercio en mayo de 2008, los progresos satisfactorios realizados en las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación UE-Ucrania, incluso en los aspectos relativos a una zona de libre comercio profunda y amplia, el lanzamiento en octubre de un diálogo sobre los visados que debería desembocar a largo plazo en la instauración de un régimen de exención de visados, y la continuación de la cooperación positiva con la Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea (EUBAM). La cooperación sobre las cuestiones vinculadas a la PESC fue también positiva, alineándose Ucrania con la mayoría de las posiciones de la PESC que ofrecían una posibilidad de alineación. En diciembre de 2008, Ucrania y los servicios de la Comisión firmaron un nuevo acuerdo administrativo sobre una cooperación reforzada en el ámbito de la protección civil. En noviembre, se iniciaron las negociaciones sobre la adhesión del país al Tratado constitutivo de la Comunidad de la Energía. La cooperación en el campo de la energía se reforzó en el marco del memorándum de acuerdo sobre la energía

Las relaciones con los otros países cubiertos por la PEV evolucionaron positivamente en 2008. El Comité de Asociación convino en septiembre una hoja de ruta para la aplicación del Acuerdo de Asociación con **Argelia**. Tras la liberación de los últimos presos políticos, la prohibición de visado para algunos miembros del Gobierno de **Belarús** se suspendió por un período de 6 meses. Las negociaciones sobre un acuerdo marco con **Libia** comenzaron en noviembre de 2008 y se rubricó un Acuerdo de Asociación actualizado con **Siria** en diciembre de 2008.

3. NUEVOS MARCOS PARA REFORZAR LA PEV

En 2008, la Unión Europea siguió reforzando considerablemente sus relaciones con sus vecinos mediante nuevos marcos que completan las relaciones bilaterales diferenciadas. Del mismo modo, la continuación de la aplicación de la estrategia común UE-África, que cubre cinco de los países de la PEV, contribuye a los mismos objetivos mediante sus asociaciones orientadas hacia los resultados y sus asociaciones bien establecidas.

La Unión para el Mediterráneo: hacia una asociación más visible

La cumbre de París de julio de 2008 vio el lanzamiento de la *Unión para el Mediterráneo*, cuyos objetivos consisten en dar un nuevo impulso político a las relaciones cruciales de la UE con sus socios mediterráneos, contribuir a una mejor división de las responsabilidades y hacer estas relaciones más concretas y más visibles gracias a proyectos regionales y subregionales, basándose en los resultados del Proceso de Barcelona. Por lo que se refiere a su concepción detallada, la Unión para el Mediterráneo³ propuso establecer una Secretaría orientada a los proyectos. En la reunión ministerial de la Unión para el Mediterráneo en noviembre, se decidió su ubicación (Barcelona) y se celebró un acuerdo sobre la participación de la Liga de

³ COM (2008) 319 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - El Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo.

Estados Árabes en todas las reuniones y a todos los niveles. Se acordó también crear una oficina de enlace UE-Liga Árabe en Malta.

La primera serie de proyectos que deben desarrollarse en el marco de esta iniciativa incluye la descontaminación del Mediterráneo, la creación de autopistas del mar y autopistas terrestres, iniciativas en el marco de la protección civil destinadas a luchar contra las catástrofes naturales y de origen humano, un plan mediterráneo para la energía solar, la inauguración de la Universidad Euromediterránea en Eslovenia y la Iniciativa Mediterránea de Desarrollo Empresarial destinada a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas.

Sinergia del Mar Negro: primer año de aplicación⁴

En febrero de 2008 tuvo lugar en Kiev una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores. La declaración común adoptada con este motivo identifica los ámbitos que requieren una acción a nivel regional: la energía, los transportes, las comunicaciones, el comercio, el medio ambiente, las políticas marítimas, la pesca, la migración, el respeto de la ley y la lucha contra el crimen organizado.

La sinergia del Mar Negro suscitó también un interés considerable por parte de las ONG. En mayo de 2008 tuvo lugar en Moldova el primero de una serie de seminarios sobre los derechos humanos que implican a la sociedad civil organizados en el marco de la sinergia del Mar Negro. Se creó una plataforma sobre la migración.

La Comisión inició conversaciones exploratorias con los países de la región sobre la extensión de las redes de transporte transeuropeas y, en diciembre de 2008, se celebró en Bakú una reunión ministerial sobre el transporte. La Comisión reforzó la atención prestada a la seguridad marítima y comenzó a aplicar el concepto de las «autopistas del mar» en el Mar Negro. También comenzaron los trabajos destinados a ampliar el espacio aéreo común a los países del Mar Negro. La Comisión comenzó los preparativos para la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio sobre la protección del Mar Negro contra la contaminación (Convenio de Bucarest). Bulgaria y Rumania presentaron propuestas oficiales destinadas a modificar el Convenio con el fin de permitir la adhesión de la Comunidad Europea.

Propuesta para una Asociación Oriental⁵

En respuesta al interés estratégico que tienen para la Unión la estabilidad, la buena gobernanza y el desarrollo económico en sus fronteras orientales, a la necesidad de ayudar a los socios de la Unión a consolidar su estatuto de Estado y su soberanía, incluso mediante reformas democráticas, y a su voluntad declarada de intensificar sus relaciones con la UE, la Comisión presentó en diciembre de 2008 una propuesta para una Asociación Oriental. En esta propuesta, la Comisión estableció una distinción con la cooperación regional lanzada en el marco de la sinergia del Mar Negro, a fin de obtener una complementariedad máxima con esta última, que acaba de entrar en su fase operativa.

La Comunicación sobre la Asociación Oriental contiene un conjunto ambicioso de propuestas estratégicas para una profundización de las relaciones con los países de Europa Oriental y el

⁴ COM (2008) 391 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Informe sobre el primer año de aplicación de la sinergia del mar Negro.

⁵ COM (2008) 823 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Asociación Oriental.

Sur del Cáucaso, con el fin de progresar en la asociación política, reforzar la integración económica y promover progresivamente la movilidad, con el objetivo a largo plazo de liberalizar plenamente el régimen de los visados. La asociación tendría una dimensión a la vez bilateral y multilateral. A nivel multilateral, establecería «plataformas de cooperación» en los siguientes ámbitos: democracia, buena gobernanza y estabilidad; integración económica y convergencia con las políticas de la UE; seguridad energética; y contactos interpersonales. El Consejo Europeo acogió favorablemente las propuestas en marzo de 2009.

La Asociación Oriental se lanzará en una cumbre que se celebrará el 7 de mayo de 2009 y se estructurará mediante reuniones anuales de los Ministros de Asuntos Exteriores y cumbres bianuales. Las primeras reuniones de las plataformas temáticas están previstas para poco después del lanzamiento.

4. INCIDENCIA DE LA CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA MUNDIAL

La crisis financiera mundial tuvo efectos sobre las economías reales de los socios en distintos grados.

Hasta ahora, los países vecinos del Este han sido los más gravemente afectados por los cambios en la coyuntura económica internacional. Estos países, cuyo boyante crecimiento en los años anteriores se debió esencialmente a los flujos de capitales extranjeros (en forma de inversiones extranjeras directas, créditos bancarios o, en algunos casos, transferencias) sufren ahora el agotamiento de los mercados internacionales de capitales y crédito. Para varios países de la región, el hundimiento financiero se ve empeorado por la dramática caída de los precios de los bienes de exportación de los que dependen en gran medida: energía, metales y productos agrícolas. Esto tendrá ciertamente repercusiones sociales que implicarán riesgos de mayor vulnerabilidad y pobreza que requerirán respuestas sociales y reformas más urgentes y difíciles.

La economía más importante de los países vecinos del Este, Ucrania, sufrió una fuerte recesión económica a finales de 2008: las condiciones comerciales vinculadas a la caída de los precios de exportación del acero y la crisis financiera internacional mostraron la vulnerabilidad del sector bancario y empresarial frente al agotamiento de las fuentes de financiación externas. El PIB real bajó considerablemente, reduciendo el crecimiento económico global al 2,5% para todo el año. El declive económico de Ucrania, que se espera continúe en 2009, tuvo también repercusiones negativas en los países de los que es socio comercial importante, en particular, Moldova y Belarús.

Las autoridades ucranianas lograron rápidamente un acuerdo de derechos de giro con el FMI por un importe de aproximadamente 12.800 millones de euros, en el marco de un programa global de estabilización económica. Se desembolsó el primer tramo y hay debates en curso sobre la aplicación de las condiciones del FMI para el segundo tramo. La deuda pública y garantizada por el Estado de Ucrania se mantuvo en un nivel aceptable en 2008. El principal objeto de preocupación se refiere a la refinanciación de la deuda exterior a corto plazo de los bancos y empresas. El marco jurídico para solucionar la situación de los bancos se modificó en virtud de la legislación anticrisis de noviembre de 2008. La aplicación de esta legislación es una prioridad esencial para las autoridades en 2009 a fin de que los bancos viables puedan seguir concediendo préstamos y contribuyendo así a la reanudación del crecimiento económico.

Ucrania no es el único país de la región que ha obtenido una ayuda financiera de las instituciones de Bretton-Woods. El FMI ya estableció modalidades de financiación con Georgia, Belarús y Armenia. Moldova debería ser el país siguiente en beneficiarse en el transcurso de este año.

En la región mediterránea, la escasa integración internacional del sector financiero y las políticas de préstamo prudentes, junto con una confianza relativamente escasa en los flujos financieros externos, contribuyeron ampliamente a proteger a las entidades financieras de las consecuencias de la crisis de las subprime y del sobreendeudamiento. Los bancos nacionales no se vieron afectados por la restricción del crédito a escala mundial y siguieron haciendo circular el crédito en la economía, aunque el acceso limitado a los préstamos exteriores constituye un obstáculo para el futuro crecimiento del crédito y el desarrollo de la intermediación financiera.

Para el conjunto de la zona cubierta por la PEV, la crisis financiera y económica mundial constituye sin embargo una amenaza para algunos sectores económicos clave en 2009, en particular, las transferencias, las industrias orientadas hacia la exportación, el turismo y la construcción. Las escasas perspectivas de crecimiento en Europa suponen importantes riesgos dado que la UE constituye el principal mercado de exportación y emplea a un gran número de trabajadores expatriados que constituyen una fuente de transferencias. Las exportaciones también deberían sufrir los efectos negativos de la competencia de los países con salarios reducidos. Las inversiones extranjeras corren el riesgo de sufrir debido a la ralentización europea. En cuanto a los volúmenes de inversión extranjera directa, también sufrirán las consecuencias en la medida en que las empresas europeas podrían decidir retrasar las inversiones. La erosión de la liquidez en el sector bancario en los países desarrollados podría obstaculizar el proceso de privatización en los países socios. Las PYME podrían tener aún más dificultades para obtener financiación, lo que podría incidir gravemente en sus actividades económicas. La propagación de la crisis a los vecinos de la UE implicaría una agravación del ya elevado desempleo, en particular de los jóvenes, y pondría aún más en peligro el empleo y las reformas sociales.

En una situación de crisis económica, las prioridades de los planes de acción de la PEV en materia de comercio y las cuestiones vinculadas al comercio son más importantes que nunca. También deben proseguirse los procesos de integración económica regional en la vecindad.

Como respuesta inmediata a la cumbre del G20 de Londres, la Comisión presentó, en una reciente Comunicación⁶, medidas oportunas, específicas y coordinadas que deberán adoptarse a partir de este año por la UE en su conjunto con el fin de ayudar a los países socios en sus esfuerzos para hacer frente a la incidencia de la crisis financiera mundial. Teniendo esto en cuenta, la Comisión velará, en particular, por acelerar la revisión intermedia de sus programas de ayuda exterior en 2009 y 2010 para responder a las nuevas necesidades y prioridades.

5. CONCLUSIONES

Una asociación en expansión basada en la interdependencia

En definitiva, las relaciones que la UE mantiene con sus vecinos continuaron intensificándose, a pesar de un contexto internacional difícil. Esta tendencia se refleja en los

⁶ COM(2009) 160 de 8.4.2009: Ayudar a los países en desarrollo a afrontar la crisis.

progresos globales realizados por los países mejor situados de la PEV mencionados en la Comunicación de 2008, así como en las evoluciones observadas en los otros países, incluidos aquellos que en la actualidad no son socios de pleno derecho de esta política. Se refleja tanto en la intensidad de las relaciones bilaterales como en la multiplicación de las iniciativas multilaterales. Las crisis ocurridas en 2008 y los problemas de los países socios no hicieron más que reforzar las consideraciones estratégicas que justifican la consolidación de una PEV que preste una asistencia concreta y creíble con miras a generar una seguridad y una prosperidad mutuas.

Una serie de países pidieron que estos progresos se traduzcan en un refuerzo formal de sus relaciones con la UE. Ello demuestra la fuerza de atracción que ejerce la PEV y el éxito de los incentivos ofrecidos por una política diferenciada orientada hacia los resultados. Tal refuerzo contribuiría a institucionalizar y profundizar en los intercambios políticos, a aumentar la participación de los países en la zona económica de la UE y a reforzar la integración en distintos ámbitos. La Comisión considera que la UE debería estar abierta a tales solicitudes, en particular para apoyar el ritmo de las reformas iniciadas en los países socios. Este refuerzo se basaría en un compromiso en favor de los valores e intereses comunes, en cuanto la ejecución del plan de acción demuestre la determinación de los socios interesados para proseguir su evolución, en particular en los ámbitos de la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho.

Afrontar los retos de la gobernanza y la economía

Las herramientas de que dispone la UE para aplicar la PEV son cada vez más sofisticadas. Mientras continúa aplicando una política diferenciada, adaptada a la situación de cada socio, la Comisión velará por que las estrategias y los instrumentos desarrollados con éxito para un país o una región en particular puedan, en su caso, reproducirse en otras regiones vecinas. Una serie de propuestas formuladas en la Comunicación relativa a la Asociación Oriental, tales como un enfoque global reforzado del desarrollo de las instituciones o políticas nacionales que apoyan la cohesión social y económica, podrían también tenerse en cuenta para apoyar las relaciones de la Unión con sus vecinos del Sur.

La ayuda financiera que acompaña las reformas de los socios debe también adaptarse a las nuevas prioridades que se derivan de las dificultades a que se enfrentan los países vecinos. Las propuestas de la Comisión relativas a la programación del IEVA para el período 2011-2013 tendrán en cuenta debidamente esta necesidad.

La ausencia global de progreso observada en 2008 en el ámbito de la gobernanza destaca la necesidad para la UE y sus socios de redoblar esfuerzos, reforzando su diálogo político y aplicando una ayuda adaptada, en particular el Instrumento para la Gobernanza, que sigue constituyendo un incentivo político importante. La Comisión determinará las próximas dotaciones de este instrumento a la luz del análisis de la presente Comunicación y de los informes por países adjuntos.

Si bien la agravación de la crisis financiera y económica mundial subraya la necesidad de que los países socios mantengan el ritmo de las reformas económicas y se abstengan de toda medida proteccionista o que tenga como resultado falsear el comercio, exige también una ayuda concreta de la UE. En este contexto, la Comisión propone lo siguiente:

- garantizar, en sus contactos regulares con los socios, un diálogo intensivo sobre los medios para remediar la crisis financiera y sus consecuencias económicas y sociales y, en

particular, sobre los medios para reducir sus efectos sobre los más vulnerables defendiendo al mismo tiempo unas buenas condiciones laborales y garantizando un desarrollo económico y social duradero;

- contribuir a abordar los problemas de liquidez a corto plazo causados por la crisis financiera, movilizand o en mayor medida la asistencia macrofinanciera comunitaria en forma de préstamos concedidos en cooperación con el Fondo Monetario Internacional y de acuerdo con las condiciones del programa del FMI. Si otros medios para abastecer el fondo de garantía para las medidas exteriores resultasen insuficientes para responder a las necesidades, podría considerarse reservar una parte de la financiación futura dedicada al IEVA. Por otra parte, la Comisión insta a los Estados miembros a que proporcionen una ayuda macroeconómica bilateral a los países socios de la PEV, también coordinada con el FMI;
- reforzar el marco reglamentario aplicable al sector financiero y a las instituciones capaces de efectuar un control adecuado de los mercados financieros (bancos centrales, organismos de supervisión de los sectores bancario y financiero, comisiones de control bursátil, etc.) por medio de programas de asistencia técnica y, en su caso, de hermanamiento, en los dos próximos años. La posibilidad que tienen el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales del Eurosistema de ampliar los programas de asistencia técnica a los bancos centrales de los países socios se estudiará también en el marco de esta ayuda complementaria;
- estimular al BEI y al BERD para que aceleren sus operaciones de préstamo, en particular, en los países vecinos del Este;
- reducir los efectos de la crisis económica mediante la ayuda al comercio y a la inversión, por ejemplo, concediendo prioridad al mecanismo en favor de las PYME previsto por la Asociación Oriental y, en el supuesto de que estuvieran disponibles otros fondos, aportando una contribución suplementaria al Mecanismo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación o al Mecanismo de Inversión en el marco de la Política de Vecindad.