

La Política de Vecindad de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Ileana Cid Capetillo*

Resumen

El presente artículo se refiere a la política de vecindad de la Unión Europea como una política expresa para los países que colindan con ella y con los que mantiene una compleja red de relaciones, lo cual hace necesario definir posturas y acciones para alcanzar una convivencia mutuamente satisfactoria. De manera concreta, revisa el contenido y los alcances del artículo I-57 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El objetivo del trabajo es analizar las implicaciones de lo que ahí se expresa y la manera en que fue aprobado dicho artículo. Asimismo, manifiesta que la política de vecindad es producto de la experiencia histórica del mecanismo de integración. En opinión de la autora, la política de vecindad de la Unión Europea es un espacio que enfrenta aún muchas dificultades, pero señala que son más las posibilidades y las oportunidades que entraña y que pueden traer beneficios no sólo a sus países miembros, sino a las regiones con las que comparten fronteras.

Abstract

This article refers to the European Neighborhood Policy as a deliberate course of action for the countries the European Union is adjacent to and keeps a complex net of links with, which makes necessary to define postures and actions to reach a mutually satisfactory relationship. Specifically, it examines the contents and the transcendence of the article I-57 of the Treaty on the Constitution for Europe. The aim of this work is to analyze what is expressed there and the way in which that article was passed. Also, it is stated that the neighborhood policy is product of the previous experience within the integration mechanism. In opinion of the author, the European Neighborhood Policy is a spot that faces plenty of difficulties yet, but she points out that it carries more possibilities and opportunities that can benefit not only the member States, but also the regions they share borders with.

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Cuenta con estudios de maestría en Relaciones Internacionales por la misma institución y de doctorado en Relaciones Internacionales, Unión Europea y Globalización por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM.

Introducción

La integración europea es, hoy en día, uno de los fenómenos más relevantes e interesantes de las relaciones internacionales. Hay muchos elementos que podrían destacarse del proceso histórico que la han conducido a la prometedor situación en que se encuentra. Entre otros, llama la atención que, por primera vez en su historia moderna, Europa ha logrado una etapa de paz y prosperidad que ya rebasa los 50 años. Esto se ha producido a través de una creciente unión que, hasta ahora, les ha permitido a 25 países (27 a partir de enero de 2007, con el ingreso de Bulgaria y Rumania) integrarse bajo un esquema de cooperación que es digno de observar, pues “no responde al modelo de Estado unitario y hegemónico ya sea en su forma imperial o de superpotencia, que ha sido tan frecuente en la historia europea, puesto que el proceso de integración no se ha desarrollado exclusivamente mediante la imposición de los poderes de unos países a otros ni —mucho menos— mediante la conquista o el dominio por la fuerza”.¹

La construcción de Europa se ha realizado sobre la base de un conjunto de principios abiertos a todos aquellos Estados que están dispuestos a sumarse al modelo que ya rebasó los límites originales de carácter comercial y que ahora se extienden a lo social, lo monetario y, cada vez más, de política exterior y de seguridad y defensa.

La transición de las Comunidades Europeas de mediados del siglo xx a la Unión Europea (UE) de principios del siglo xxi tiene como dato más evidente el de la extensión territorial que abarca ya prácticamente todo el continente europeo. De este proceso de ampliación, nos atrae, de manera particular, la movilidad de las fronteras o los límites geográficos o territoriales de lo que hoy denominamos UE, que no es lo mismo que la extensión, en términos de geografía física, de Europa como continente.

Los avances que se han producido en materia de construcción de instituciones, fuentes de derecho comunitario, definición de políticas e instrumentos para aplicarlas, de suyo impactantes, tienen su motivación y destino en el “continente de la UE”; es decir —si se nos permite el juego de palabras—, en y para los países que forman parte o están “contenidos” en ella. Hasta muy recientemente, nunca antes se había planteado de manera consistente una política expresa para aquellos países que colindan con ella y con los que,

¹ Rafael Caldach, “Constitución Europea y proyección mundial de Europa” en José María Gil-Robles *et al.*, *El debate sobre la Constitución Europea en España*, Generalitat Valenciana, Conselleria de Cultura, Educació i Esport, Valencia, 2005, p. 98.

por consiguiente, mantiene una compleja red de relaciones, de tal manera que le presentan la ineludible responsabilidad de definir posturas y acciones para lograr una convivencia mutuamente satisfactoria.

La oportunidad de la elaboración de un Tratado por el que se establece una Constitución para Europa abrió la posibilidad de incluir un artículo que aborda la política de la Unión en referencia a su entorno próximo, que en la jerga comunitaria es conocida como “política de vecindad”. El objetivo de este trabajo es analizar las implicaciones de lo que ahí se expresa y la manera en que fue aprobado este artículo constitucional en relación con la importancia y la realidad que le plantea a la Unión la convivencia con regiones tan diversas y complejas como las que existen en su vecindario.

Análisis del artículo I-57 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Entre las innovaciones más relevantes que se encuentran en el proceso de fortalecimiento político de la UE en los últimos años, una de las más atractivas es la de la política de vecindad,² que se encuentra expresamente enunciada en la Parte I, Título VIII. De la Unión y su entorno próximo, Artículo I-57, que a la letra dice:

- 1) La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.
- 2) A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocas, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica.

Debemos hacer notar que a pesar de que el enunciado es breve y aparentemente sencillo en su composición, tiene un conjunto de premisas implícitas que nos remiten al contenido profundo de lo que aquí se expresa.

En el párrafo uno podemos destacar algunos elementos fundamentales, como son la voluntad de establecer relaciones preferenciales, de contribuir a la creación de un espacio de prosperidad y de buena vecindad, de contar con

² La política de vecindad, en el momento actual, recae en la comisión presidida por José Manuel Barroso, cuyo periodo se extiende hasta 2009. La comisaria Benita Ferrero-Waldner (de Austria) es la responsable de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad. Para más información, consultar http://europa.eu.int/comm/comisión_barroso/Ferrero/profile/index_es.htm.

los valores de la Unión como sustento y guía normativa de las relaciones entre las partes, de asegurar un tipo de relaciones estrechas y pacíficas, basadas en una política de cooperación.

En el párrafo dos se establece la posibilidad de promover la celebración de acuerdos, el reconocimiento de la reciprocidad al contar cada parte con derechos y obligaciones que de aquellos se deriven, el poder encauzar acciones comunes y, finalmente, la concertación como base del entendimiento, la cual, además, deberá ser periódica.

A continuación se hace un somero análisis de estos dos párrafos, siguiendo los elementos que hemos destacado como principales:

Párrafo 1 del Artículo I-57

Una explicación viable del por qué se habla de relaciones preferenciales con los países vecinos de la UE se deriva del hecho de que se les da un *status* especial (el de “vecino”), diferenciándolos de los países en proceso de adhesión y de los terceros países. De ahí que se incluya su valoración en la Parte I del Tratado previo a los planteamientos relativos al ingreso “y no en la parte III, dedicada a las políticas comunitarias, en la que se contemplan las disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión”.³

La Unión aprecia la importancia de sus fronteras y tiene la convicción de que una parte sustancial de su propia seguridad depende de la estabilidad, el desarrollo, el estado de derecho y la prosperidad de los países de su propio “vecindario”. Esto no es casual: aquí, como se reconoce explícitamente en los principales documentos fundacionales de la Unión, desde la Declaración de Robert Schuman, se hace una recuperación de la conciencia histórica y en el caso más reciente —el conflicto de los Balcanes— queda demostrado que la posibilidad de que se desencadenen conflictos violentos es muy cercana al territorio de la Unión. El argumento es contundente:

Incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante. A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas para Europa.⁴

³ Mariona Illamola y Esther Zapater, “Los instrumentos jurídicos y financieros de la Unión Europea en la acción exterior” en Francina Esteve y Montserrat Pi (eds.), *La proyección exterior de la Unión Europea en el tratado constitucional. ¿Mejora o maquillaje?*, Madrid, 2004, p. 136.

⁴ Javier Solana, “Una Europa segura en un mundo mejor” en *Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 7.

Sin embargo, al contemplar el conjunto de las relaciones internacionales y, en especial, el comportamiento de otras potencias o países poderosos, no deja de llamar la atención la estrategia que se sugiere para garantizar la convivencia entre vecinos,⁵ la cual se articula a partir de los valores que defiende la Unión y que se anteponen a la definición de una acción exterior.⁶

En el caso del artículo que nos ocupa, se señala que en el espacio de vecindad se promoverán los valores que se hacen explícitos en la Parte 1, Título 1, Artículo 3, Párrafo 4, que textualmente dice:

En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas.

Para más precisión, en la definición de la actuación internacional de la Unión se señalan con toda claridad, en el Título v. Acción Exterior de la Unión, Capítulo 1. Disposiciones de aplicación general, Artículo III. 292, los criterios que la norman:

1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el

⁵ En referencia a la concepción de seguridad que maneja la UE, Rafael Calduch hace una observación que es aplicable a toda su acción exterior y también a la política de vecindad. El autor indica que en la Constitución Europea se encuentra “una formulación avanzada que dista mucho de dar primacía a la versión militarista –como afirman algunos de sus detractores– y que incluye desde las medidas de diplomacia cooperativa hasta la imposición de la paz, pasando por la diplomacia preventiva”. Véase Rafael Calduch, *op. cit.*, p. 112.

⁶ Ello no quiere decir que la UE abandone o descuide el desarrollo de sus capacidades militares. Por el contrario, dentro de sus políticas, la de seguridad y defensa le merece una atención especial. En este sentido, “la Agencia Europea de Defensa tiene como misión desarrollar las capacidades de defensa en el contexto de la gestión de crisis, así como promover y reforzar la cooperación europea en materia de armamento. Su objetivo es también fortalecer las bases industriales y tecnológicas europeas en el ámbito de la defensa, favorecer la investigación en este ámbito y crear un mercado europeo competitivo de los equipos de defensa”. UE, “Agencia Europea de Defensa” en <http://europa.eu/Scadplus/leg/es>. Esta política, contenida en la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), se maneja a través del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), el Comité Político y de Seguridad (COPS) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) mediante la cooperación y coordinación con los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales a las que atañen los problemas mundiales de paz y seguridad, como la Organización de Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, y las regionales, como el Consejo de Europa, etc.

resto del mundo: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el primer párrafo. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de Naciones Unidas.

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, *incluidos los relacionados con las fronteras exteriores*;⁷
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

3. La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos que trata el presente título, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.

⁷ Las cursivas son muestras.

Lo que parece que está inmerso en la intencionalidad de la Unión al aplicar la política de vecindad bajo el propósito de la promoción de sus propios valores, aunque no se haga explícito, es que se pretende extender los niveles de desarrollo y bienestar humano que eviten las asimetrías extremas que en muchas ocasiones son causa de conflicto, asegurar la plena integración de los países de esos territorios a la economía de libre mercado y garantizar un viable desenvolvimiento del capitalismo.

Al tratarse de una suma de regiones que colindan con la Unión Europea más que de una región transfronteriza y siendo la política de vecindad tan reciente, encontramos que existe la voluntad e incluso la capacidad de darle sustancia y hacer que funcione de manera adecuada, pero también se tiene claridad en el sentido de que plantea necesidades, riesgos y oportunidades.

La integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener relaciones estrechas y de cooperación.⁸

La política de cooperación con algunos de los países vecinos o con grupos de ellos tiene antecedentes que incluso se remontan a más de una década, como es el caso del Mediterráneo, que desde la Conferencia y la Declaración de Barcelona de 1995 y la celebración en 2005 de la Segunda Conferencia de Barcelona, ha dado paso a la creación de una asociación euromediterránea que “ha servido de base para un diálogo y una cooperación continuados, pese a los desordenes políticos de la región”.⁹ Pero con otros países, a pesar de que se está avanzando, no se cuenta todavía ni con acciones ni con programas eficientes para impulsar la cooperación. Así, con los países de la frontera oriental de Europa, aunque se tiene una relación comercial y de inversiones, tiende a concentrarse con Rusia,¹⁰ pero “hasta la fecha el fomento de la cooperación

⁸ Javier Solana, *op. cit.*, p. 7.

⁹ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo –Una Europa más amplia–. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa. Véase /*COM/2003/0104 final*/, en http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?, p. 3.

¹⁰ “Es Rusia el vecino del Este con quien la UE ha desarrollado un mayor número de iniciativas, entre las que destaca el Plan de Acción para Rusia en sus distintas vertientes (Justicia e Interior, Medio Ambiente, etc.)”. Mercedes Herrero de la Fuente, “Consecuencias de la aplicación del Tratado de Schengen en las regiones fronterizas del este de Polonia y del oeste de la Federación Rusa, Bielorrusia y Ucrania” en *Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 7, Sección Departamental de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, España, enero-marzo 2005, p. 94.

política regional y/o de integración económica regional no ha constituido un aspecto importante de la política de la UE respecto a Rusia y los NEI occidentales".¹¹ Uno de los problemas más importantes a encarar es el de los recursos financieros: se partía de la idea de que el presupuesto de la UE 2007-2013 asignaría las capacidades necesarias para poder implementar la política de vecindad, pero, como sabemos, dicha cuestión está pendiente de resolverse. Mientras tanto, la Comisión ha presentado un plan de acción para la cooperación regional que enlista las principales vertientes que ésta tendrá.

La Política Europea de Vecindad (PEV) tendrá una aplicación diferenciada. En el Este, las prioridades son las siguientes:

- 1) el refuerzo de la cooperación en el ámbito de la economía, las empresas, el empleo y la política social, el comercio y las infraestructuras;
- 2) el medio ambiente, la seguridad nuclear y los recursos naturales;
- 3) la justicia y los asuntos del interior; y
- 4) las cuestiones relativas a los contactos entre comunidades.

En la región del Mediterráneo, la cooperación regional y subregional se debe asentar en el acervo de la asociación euromediterránea. Las prioridades estratégicas a nivel regional son las siguientes:

- 1) la integración Sur-Sur;
- 2) la cooperación subregional; y
- 3) la armonización del ámbito reglamentario y legislativo.

Las prioridades respecto a la cooperación en esta región son las siguientes:

- 1) la interconexión de las infraestructuras;
- 2) el medio ambiente;
- 3) la justicia y los asuntos del interior; y
- 4) el comercio, la convergencia en la normativa y el desarrollo socioeconómico.¹²

¹¹ *Idem.*

¹² Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión relativa a la Política Europea de Vecindad- Documento de estrategia" [COM (2004) 373-no publicado en el Diario Oficial] en *Actividades de la Unión Europea. Síntesis de la legislación*, 12 de mayo de 2004 en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/ub/r17007.htm>.

La congruencia de la política de cooperación con los países vecinos se derivará necesariamente de la experiencia de la UE en su historia precedente, en el conocimiento de las realidades diversas que la rodean y en la claridad de sus propósitos, intereses y estrategias.

Párrafo 2 del Artículo I-57

En el sentido de “la posibilidad de promover la celebración de acuerdos”, Illamola y Zapater afirman que se reconoce una preferencia comunitaria por recurrir a este tipo de instrumentos que facilitan el acercamiento a determinadas áreas geográficas e interlocutores, de acuerdo a estrategias definidas, con un sentido pragmático y versátil. Asimismo, de acuerdo a su análisis, los acuerdos han servido desde la década de los años setenta “como un instrumento esencial en el establecimiento de bases en la política comercial y de cooperación al desarrollo (...), han contribuido a definir o ejecutar líneas estratégicas de la política exterior (...) (y han sido) un óptimo instrumento de estabilidad y prevención de conflictos”.¹³ Sin embargo, se debe recalcar que ahora “el Tratado constitucional presenta una importante novedad, dado que incluye la figura de un nuevo tipo de acuerdo específico, el llamado ‘acuerdo de vecindad’, como nuevo instrumento para entablar (o más bien fortalecer), las relaciones de la Unión con su entorno próximo”.¹⁴

La capacidad de participar en acuerdos, las modalidades de éstos, sus alcances y temáticas están glosados en el Capítulo VI. Acuerdos Internacionales, artículos III-323 a III-326, con algunas disposiciones particulares en lo que se refiere a asuntos comerciales que se encuentran contenidos en el artículo III-315. Lo que queda claro es que, siguiendo la letra del Tratado:

- a) la Comunidad puede celebrar este tipo de acuerdos con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales (según la actual redacción);
- b) en dichos acuerdos se establecerá una asociación;
- c) dicha asociación entrañará “derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares”.¹⁵

Las mismas autoras nos conducen al segundo elemento del párrafo que estamos comentando y que tiene que ver con el reconocimiento de la

¹³ Mariona Illamola y Esther Zapater, *op. cit.*, pp. 128-129.

¹⁴ *Ibidem*, p. 129.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 132-133.

reciprocidad al contar cada parte con derechos y obligaciones, al señalar que el texto del Tratado “no especifica el significado (...) de la expresión ‘derechos y obligaciones’, por lo que el recurso a analogías con otros ordenamientos jurídicos se ha planteado de forma inevitable”.¹⁶

Podríamos aventurar que aunque en el Tratado no se aclara el sentido de los derechos y obligaciones de las partes, a través de otros documentos podríamos deducir lo que los redactores del Tratado tenían en mente. Así, en el documento de la Comisión ya citado se indica:

A cambio de que se consigan avances concretos en la demostración de valores compartidos y de que apliquen con eficacia las reformas políticas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación al acervo, los países vecinos de la UE deberían beneficiarse de la perspectiva de una mayor integración económica con la UE. Más concretamente, debería ofrecerse a todos los países vecinos la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE y de continuar con la integración y la liberalización para impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades). Cuando un país haya llegado a ese punto, estará lo más cerca de la UE que puede estarse sin ser miembro. Por consiguiente, la UE deberá estar preparada para trabajar en estrecha asociación con los países vecinos que deseen continuar con las reformas y ayudarles a crear la capacidad de adaptarse a determinadas partes del acervo comunitario y de aplicarlas.¹⁷

Es decir, la obligación de la Unión es la brindar toda la cooperación posible para coadyuvar al impulso del desarrollo, del Estado de derecho, de la estabilidad y del bienestar de sus sociedades pero, en contrapartida, sus vecinos deberán comprometerse a avanzar en la garantía de las libertades, el fortalecimiento de sus instituciones de acuerdo a estándares internacionales, la igualdad en su sociedad, en fin, constituirse realmente en Estados democráticos.

La comisaria Benita Ferrero-Waldner lo expresa así: “La UE ofrece a los países vecinos la oportunidad de profundizar su cooperación política y su integración económica con nosotros —a través de la inclusión en programas internos de la UE y el acceso al mayor mercado único en el mundo— a cambio de trabajar juntos en asuntos de preocupación mutua”.¹⁸

¹⁶ *Ibidem*, p. 133.

¹⁷ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Una Europa más amplia—” *op. cit.*, p. 4.

¹⁸ Benita Ferrero-Waldner, *Migration, External Relations and the European Neighbourhood Policy* en SPEECH/06/30, Bruselas, 24 de enero de 2006, en <http://europa.eu.int/rapid/pressReleases.Action.do?reference=SPEECH/06/30&type=HTML%&aged=0&language=EN&guikang>

Por otra parte, es muy interesante revisar el mensaje final de Javier Solana en el documento *Una Europa segura en un mundo mejor*, donde se encuentra una reflexión que, por extensión, podría aplicarse a los países vecinos de la Unión: Hay países que se han situado al margen de la sociedad internacional. Algunos han buscado el aislamiento; otros vulneran persistentemente las normas internacionales. Lo deseable es que estos países se unan de nuevo a la comunidad internacional, y la UE debería estar dispuesta a prestar ayuda para que lo hagan. Los que no estén dispuestos a hacerlo tienen que saber que han de pagar un precio por ello, incluso en sus relaciones con la Unión Europea.¹⁹

La posibilidad de alcanzar acciones comunes se deriva del reconocimiento de que existen intereses compartidos igualmente válidos y dignos de defenderse, por lo que el diseño de las acciones a realizar se hará de manera conjunta y de común acuerdo, con base en los principios del enfoque diferenciado (puesto que cada zona y país parten de realidades distintas) y del avance progresivo (“sólo se concederán nuevos beneficios en función de los avances que hagan los países en sus reformas políticas y económicas”²⁰).

La implementación de acciones comunes va de la mano con la concertación; no se trata de establecer prioridades sólo a la luz de los intereses y visiones de la UE, sino que se avanzará en la línea de planes de acción que implican la participación de las partes desde el diseño, el seguimiento, la continuidad y la evaluación y que parten de la base del marco contractual preexistente, como son los acuerdos de asociación y de colaboración y cooperación, que abarcan áreas como el diálogo político, reformas económicas y sociales, comercio, cooperación en asuntos de justicia e interior, transportes, energía, cooperación transfronteriza y más, que se consideren pertinentes. “Los planes de acción son propuestos por la Comisión, con la contribución del alto representante en relación con las cuestiones de cooperación política y PESC, tras conversaciones con los países afectados, y han de ser aprobados por el Consejo, así como los respectivos Consejos de Cooperación o de Asociación y por el país socio concernido con cada uno de ellos”.²¹

El desarrollo y los avances de los planes de acción han tenido una evolución con mayores o menores resultados en distintos casos: algunos son

¹⁹ Javier Solana, *op. cit.*, p. 10.

²⁰ Sergio Salinas Alcega, “Las relaciones de la Unión Europea con su periferia, la política de vecindad, con especial atención al papel de la cooperación transfronteriza” en Enrique J. Martínez Pérez (coord.), *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las comunidades autónomas*, Junta de Castilla y León, España, 2006, p. 160.

²¹ *Ibidem*, pp. 161-162.

²² El importe total de la ayuda financiera concedida a los instrumentos de la FEV existente es

continuación de los acuerdos ya existentes y otros se han ido aprobando desde 2004 (uno de los aspectos importantes para su viabilidad es el financiero que está siendo considerado atentamente²²) el objetivo a largo plazo y dependiendo de la evolución de esta política es el de alcanzar acuerdos europeos de vecindad, que actualmente sólo existen como proyecto y que todavía no tienen una definición clara.

La elaboración y aceptación del artículo I-57 en el Tratado

En términos formales, la Unión Europea nace con el Tratado de la Unión Europea que se aprobó en Maastricht en 1992 y que entró en vigor el 1º de noviembre de 1993. La estructura ahí diseñada tiene reformas en los tratados de Amsterdam y de Niza. Pero al iniciar el siglo XXI, la UE ha acumulado un conjunto de documentos que hace difícil el manejo de las políticas; al mismo tiempo es evidente que sus estructuras se fueron formando de acuerdo a circunstancias y requerimientos de cada momento y se perciben vacíos que deben ser cubiertos.

En la Declaración de Laeken, Bélgica, en 2001 se hace un recuento a lo largo de 64 preguntas de cuáles son los *items* más polémicos a los que debe atender la UE. Entre ellos “aparecían nuevos temas, algunos tan atractivos –y polémicos– como la posibilidad de una Constitución, la cuestión de la personalidad de la Unión, la distinción entre ésta y las comunidades, el futuro de la estructura en pilares, etc”.²³

Con este antecedente se convocó a la Convención Europea que redactó el tratado constitucional en un largo periodo de trabajo que se extendió del 28 de febrero de 2002 al 10 de julio de 2003, bajo la presidencia de Valéry Giscard d’Estaing y la vicepresidencia de Giuliano Amato y Jean Luc Dehaene.

considerable, pues alcanza alrededor de 3 700 millones de euros entre 2000 y 2003. Durante el mismo periodo, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDH) otorgó aproximadamente 60 millones de euros y los préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) a los países mediterráneos ascendieron a aproximadamente 3 400 millones de euros. Por último, se ha asignado a los países terceros asistencia macrofinanciera y humanitaria en caso de necesidad excepcional (...). Respecto al presupuesto, se producirá un sustancial incremento y se introducirán disposiciones que permitan la reasignación de fondos a favor de determinados programas y proyectos. De ese modo se eliminarán los obstáculos para la absorción de los fondos y se recompensarán los buenos resultados”. Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión relativa a la Política Europea de Vecindad-Documento de estrategia...” *op. cit.*, pp. 2 y 3.

²³ Alejandro Muñoz-Alonso, “La Convención Europea: debates y resultados” en José María Gil-Robles *et al.*, *op. cit.*, p. 36.

Los trabajos se organizaron en 10 grupos que elaboraron sendas propuestas para ser debatidas en el pleno de la Convención que redactó “Un proyecto de Constitución para Europa” y que se turnó a la Conferencia Intergubernamental.

En ese marco, y como consecuencia de la toma de conciencia de la relevancia de las relaciones de la Unión con su entorno próximo, se desarrolló con relativa rapidez la elaboración de propuestas de institucionalización.

En noviembre de 2002 se concretaron los trabajos en el seno del Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores y, apenas un mes más tarde, el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre instó a la Comisión a formular las líneas estratégicas en un documento que se presentó el 11 de marzo de 2003. El Consejo Europeo Extraordinario de Atenas del 17 de abril de 2003 se pronunció favorablemente sobre este documento, de modo que fue finalmente adoptado por el Consejo el 16 de junio de 2003.²⁴

De hecho, en una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo se amplía esta información, al señalar que el

Consejo Europeo de Copenhague, de diciembre de 2002, confirmó que la UE debe aprovechar la oportunidad ofrecida por la ampliación para estrechar las relaciones con los países vecinos a partir de unos valores compartidos. Dicho Consejo reiteró la determinación de la UE de evitar nuevas líneas divisorias en Europa y de promover la estabilidad y la prosperidad dentro de sus nuevas fronteras y más allá de ellas, repitió que la ampliación fortalecerá las relaciones con Rusia y pidió que se estrecharan las relaciones con Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y los países del sur del Mediterráneo sobre la base de un planteamiento a largo plazo de promoción de reformas, del desarrollo sostenible y del comercio. Al mismo tiempo, el Consejo reiteró la perspectiva europea de los países de los Balcanes Occidentales en el proceso de estabilización y de asociación.²⁵

Según nos explican Alonso García y Sarmiento, se trata de un artículo nuevo y se debe tener en cuenta que la Conferencia Intergubernamental conservó el texto inicial elaborado por la Convención en donde aparecía como artículo 56 (como se menciona en muchas de las propuestas de enmienda presentadas en la Convención). Añaden que el *Praesidium*, en el documento del 2 de abril de 2003 (CONV 649/03), ofrece las explicaciones del articulado que quedó, con cambios menores, en el texto final, tal como lo conocemos:

²⁴ *Ibidem*, p. 135.

²⁵ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo—Una Europa más amplia”, *op. cit.*, p. 1.

Mientras que ahora el texto habla de relaciones “preferentes” y de relaciones basadas “en los valores de la Unión”, el texto del *Præsidium* mencionaba unas relaciones “privilegiadas” y omitía toda mención a dichos valores. Las explicaciones son las siguientes:

Apartado 1

Este apartado establece la intención de la Unión de desarrollar una política de “vecindad”. No hay ningún artículo o disposición equivalente en los Tratados actuales, aunque el enunciado de este apartado podría aplicarse precisamente a la situación existente (la Unión ha establecido ya relaciones contractuales con la mayoría de sus vecinos más próximos). El texto propuesto crea un marco holgado, pero coherente, para las relaciones con los vecinos.

Apartado 2

Este apartado expone los instrumentos de actuación con un poco más de detalle. Su punto de partida es el actual artículo 310 del TCE²⁶ (acuerdos de asociación), aunque el texto remite a la Parte II de la Constitución por lo que respecta a las disposiciones detalladas sobre las negociaciones y aplicación. La referencia a los derechos y obligaciones recíprocos se ha extraído del artículo 310 del TCE (texto existente: “La Comunidad podrá celebrar con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares”). La concertación periódica prevista en la última frase se establece generalmente con arreglo a acuerdos de asociación mediante la creación de relaciones estructurales (p. ej. Consejo de Asociación/Comité).²⁷

De hecho sí se produjeron muchas propuestas de enmienda, pero la Secretaría le envió a la Convención Europea las fichas de análisis de las propuestas de enmienda a los artículos del Volumen I,²⁸ ahí se señala:

Título VIII: De la Unión y su entorno próximo

Artículo I-56: La Unión y su entorno próximo

Los miembros de la Convención han presentado cinco enmiendas al proyecto de Artículo I-56.

Barnier, Vitorino y otros y Duff y otros sugieren que *se suprima el artículo en su totalidad*.

La enmienda de Lopes y Lobo Antnes sugiere que se traslade *el primer apartado al artículo sobre los objetivos y principios* de la acción exterior de la UE.

En la enmienda de Tiilikainen y otros se manifiestan dudas sobre la necesidad de

²⁶ Tratado de la Comunidad Europea, firmado en Roma en 1957.

²⁷ Ricardo Alonso García y Daniel Sarmiento, *La Constitución Europea. Textos, antecedentes, explicaciones*, Thomson, Navarra, 2005, p. 200.

²⁸ Convención Europea/Secretaría, “Nota de transmisión de la Secretaría a la Convención”, Asunto: Reacciones al proyecto de artículos del texto revisado de la Parte I (Volumen II), CONV779/03, Bruselas, 4 de junio de 2003, en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00779es03.pdf>.

un artículo de este tipo. En cualquier caso, *proponen suprimir el apartado 2* (basándose en que esta disposición queda cubierta en el artículo 220), e introducir un ligero cambio en el apartado 1.

La enmienda de Chabert y otros propone añadir una *nueva frase al apartado 1* del artículo del siguiente tenor:

*La cooperación transfronteriza e interregional puede constituir un elemento esencial de esta política de buena vecindad.*²⁹

Es interesante hacer notar que aunque en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no se hace referencia directa a la política de vecindad, sino que el enunciado queda como “De la Unión y su entorno próximo”, en otros documentos, como el citado arriba, sí se utiliza de manera expresa esa denominación. Además,

la mención expresa a la política de vecindad sí se recoge en el comentario al proyecto de artículo 42 relativo a la Unión y su entorno próximo, en el que se señala que el apartado 1 de dicho artículo establece la intención de la Unión de desarrollar dicha política, añadiendo que ese texto propuesto crea un marco holgado, pero coherente, para las relaciones con los vecinos (CONV 649/03, de 2 de abril de 2003).³⁰

Naturaleza e importancia de la zona de vecindad de la UE

La UE tiene una evolución histórica que puede periodizarse según las ampliaciones que ha vivido, en cada una de las cuales se modifican sus fronteras y por lo tanto cambian sus vecinos, que tienden a ubicarse en zonas cada vez más alejadas de su territorio original, que se encontraba casi en el corazón o en el centro del continente.

De acuerdo con Rafael Calduch, “podemos destacar tres grandes etapas en el proceso de integración: creación y desarrollo de la integración europea (1951-1973); consolidación de la Comunidad Europea (1973-1991); y construcción de la Unión Europea (1991-2005)”.³¹ En cada una de estas etapas se van consolidando el desarrollo institucional, los objetivos y los instrumentos y políticas de la integración. Pero lo que nos interesa resaltar para fines de este estudio es que en esa periodización también se ubica la ampliación a nuevos integrantes. En la primera encontramos a los seis miembros originales: Italia, Alemania, Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo. En la segunda se producen varios momentos de ampliación: en 1973 incluyendo a Dinamarca, Irlanda

²⁹ *Ibidem*, p. 30. Las cursivas son nuestras.

³⁰ Sergio Salinas Alcega, *op. cit.*, p. 154, nota 12.

³¹ Rafael Calduch, *op. cit.*, p. 102.

y Reino Unido; en 1981 a Grecia y en 1986 a España y Portugal, con lo que se pasa a la Europa de los Doce. En la tercera se incorporan, en 1995, Suecia, Finlandia y Austria (la Europa de los Quince), y en 2004 se agregan 10 nuevos países: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta.

La posibilidad de la ampliación a Europa Central y Oriental se produce con el antecedente del derrumbe del bloque socialista y la voluntad de esos países de incorporarse a la economía de libre mercado.

En la etapa actual, las fronteras de la Europa de los 25 (27 con la incorporación de Rumania y Bulgaria³²) “se extienden hasta los Balcanes y la Federación de Rusia”,³³ sólo en el continente, más las que se encuentran en el sur del Mediterráneo y el Medio Oriente, que contienen a un conjunto de países cuya población se calcula en un total de 385 millones de habitantes.

Los países que se encuentran incluidos en la política de vecindad son:

1) en Europa: Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Kazajistán, Georgia, Armenia (Turquía y Croacia son países aún en proceso de negociación). Están excluidos de esta categoría los países de los Balcanes Occidentales que están en prospecto de membresía bajo el Proceso de Estabilización y Asociación (Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro, la antigua República de Macedonia y Albania);

2) en Medio Oriente: Azerbaijón, Irán, Siria, Iraq, Líbano, Israel, Jordania, Arabia Saudita, Palestina; y

3) en el norte de África: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto.

No cabe duda de que se trata de territorios muy amplios, extendidos por regiones geográficas distintas, con culturas y realidades políticas, económicas y sociales muy complejas e incluso con tamaños relativos, con lo que se encuentran desde países muy grandes hasta pequeños. Por eso en las Declaraciones Anexas al Acta Final, A. Relativas a disposiciones de la Constitución, en una breve referencia a la política de vecindad en el punto 11. Declaración relativa al artículo I-57, se señala que: “La Unión tendrá en cuenta la situación de los países de pequeña dimensión territorial que mantienen con ella relaciones específicas de proximidad”.³⁴

³² En septiembre de 2006 la Comisión Europea anunció que recomendaría el ingreso de Rumania y Bulgaria (que habían firmado en abril de 2005 un tratado de adhesión) a partir del 1º de enero de 2007, pero bajo una estricta vigilancia sobre el proceso de reformas que deben emprender. Véase *Excelsior*, México, 26 de septiembre de 2006.

³³ Rafael Calduch, *op. cit.*, p. 105.

Con respecto a la región, a pesar de ser de

distinta naturaleza, todos los países incluidos en el ámbito geográfico de esta iniciativa (de vecindad) poseen en la actualidad instrumentos jurídicos convencionales: desde los acuerdos de asociación con los países mediterráneos, los acuerdos de colaboración y de cooperación con Moldavia, Bielorrusia y Ucrania, hasta los acuerdos con Rusia, complementados con instrumentos financieros que contribuyen a la instrumentalización de los vínculos jurídicos.³⁵

La novedosa circunstancia que se produce con la ampliación conduce necesariamente a la elaboración de una política de vecindad que “pretende constituir una alternativa para los países sin perspectivas concretas de adherirse a la Unión, que se hallan en sus nuevas fronteras exteriores terrestres y marítimas”.³⁶ Sin embargo, es muy importante hacer notar que esta política surge de un proceso de maduración, que ya se extiende por 15 años, de avances y políticas en un principio inconexas que al ser analizadas a las luz del estado actual de la política de vecindad se presentan como los *items* que le han ido dando cuerpo y sustancia. Rafael Calduch Cervera esquematiza ese desarrollo en dos momentos:

1. Antecedentes

- 1) Programa TACIS, iniciado en 1991 y dirigido a los países de Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central;
- 2) Asociación Euromediterránea, propuesta en la Conferencia de Barcelona de 1995;
- 3) Estrategia Común para Rusia, de 1999; y
- 4) Proceso de Asociación y Estabilización de los Balcanes Occidentales, adoptado en la Cumbre de Zagreb de 2000, tras la guerra de Kosovo de 1999.

2. Proceso de Adopción

- 1) Carta conjunta al Consejo del SG/AR, Sr. Javier Solana, y del Comisario Patten, de agosto de 2002;
- 2) Comunicación de la Comisión al Consejo, de marzo de 2003, “Europa ampliada-Vecindad: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur”;

³⁴ Ricardo Alonso García y Daniel Sarmiento, *op. cit.*, p. 108.

³⁵ Rafael Calduch, *op. cit.*, pp. 136-137.

³⁶ Mariona Illamola y Esther Zapater, *op. cit.*, p. 135.

- 3) Consejo Europeo de Tesalónica, de junio de 2003, que adopta el Documento Solana y decide la definición conjunta por el Consejo y la Comisión de las principales dimensiones de esta nueva política;
- 4) Comunicación de la Comisión al Consejo, de julio de 2003, "Facilitando la vía para un Nuevo Instrumento de Vecindad";
- 5) Creación por la Comisión de una *task force* y un grupo de interservicios para la elaboración de la Estrategia para la Europa Ampliada;
- 6) El Consejo, en octubre de 2003, fija la fecha límite para el contenido del Nuevo Instrumento de Vecindad para junio de 2004; y
- 7) La Comisión desarrolla, en colaboración con los países:
 - a) Informes de situación de cada uno de ellos.
 - b) Definición de las prioridades que deben recogerse en el plan de acción de cada uno de los países.
- 8) Comunicación de la Comisión al Consejo, de mayo de 2004, *Documento estratégico sobre Política Europea de Vecindad*.
- 9) La Comisión presenta los primeros siete planes de acción, en diciembre de 2004.³⁷

El caso es que hoy la Unión se encuentra con una frontera concreta³⁸ que le plantea un conjunto de retos, pues implica un enorme territorio con una diversidad equivalente en realidades económicas, políticas y sociales, pero que no es definitiva como se indica en el Título I. De la definición y los objetivos de la Unión, Artículo 1-1. Creación de la Unión, Párrafo 2: "La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común".³⁹ La posibilidad de adhesión de nuevos miembros tiene enfrente, como ya indicamos, los casos de Rumania y Bulgaria y sigue

³⁷ Rafael Caldach Cervera, "Más allá de la ampliación: la relación de la UE con sus vecinos", conferencia dictada en la Universidad del País Vasco/EHU, Bilbao, 16 de febrero de 2006.

³⁸ A todo el mundo le queda claro que los límites geográficos de la UE no corresponden a los de Europa. Como ya dijimos, los de la Unión tienen una precisa definición en cada etapa en la que se dibuja según las fronteras de sus países miembros colindantes con los no miembros, pero "Europa tiene límites no definibles desde el punto de vista de la geografía física sino los derivados de la geografía humana, esto es, el límite de Europa son los valores compartidos y una visión común del mundo". Francisco Aldecoa Luzárraga, "Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. ¿Qué es? ¿Un tratado o una constitución?" en *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, edición preparada por Francisco Aldecoa Luzárraga, Biblioteca Nueva, Real Instituto Elcano, 2ª. ed., 2004, p. 49.

³⁹ Como señala Francisco Aldecoa Luzárraga, la Constitución "deja la puerta abierta, si bien, indirectamente, a la constitución de espacios amplios de cooperación con Estados o grupos de Estados no europeos que comparten con la Unión los mismos valores, intereses similares, una visión común del mundo, e incluso, un cierto modelo social". *Ibidem*, p. 49.

pendiente el de Turquía. En conclusión, las fronteras de la Unión, aunque están precisamente delimitadas en cada momento histórico específico, no son definitivas. Ello hace muy complicada la política de vecindad, aunque también de la reflexión sobre sus implicaciones se deriva su tremenda importancia y necesidad.

Se puede entender la preocupación de la UE al revisar los planteamientos de Javier Solana en el documento *Una Europa segura en un mundo mejor*,⁴⁰ pues cuando ahí se habla de las principales amenazas que afectan a Europa, encontramos que todas ellas están presentes en el vecindario de la Unión, incluso con gran, aunque variada, intensidad: terrorismo, los recientes atentados⁴¹ en la zona de Egipto en la Península del Sinaí es uno más de los casos que frecuentemente se producen en la región;⁴² proliferación de armas de destrucción masiva, como lo demuestra el caso de Irán que reclama su derecho a desarrollar (e incluso exportar) la tecnología nuclear dado que otros países de la zona la poseen sin reclamos de los organismos o la comunidad internacionales. También Egipto ha manifestado su interés por desarrollar la tecnología nuclear, aunque con usos pacíficos, como lo anunció Gamal Mubarak (hijo menor del presidente y su supuesto sucesor) al declarar en la conferencia anual del gobernante Partido Nacional Democrático: “Ha llegado el momento de que Egipto considere fuentes de energía alternativas, entre ellas la nuclear”. Los planes, a pesar de la insistencia de que tienen razones civiles y económicas, ponen nerviosos a los miembros del “club atómico”, pues se relacionan con el llamamiento que hace Abdul Rahman al Atiyá, secretario general del Consejo de Cooperación Árabe, “a la nación árabe” para que trabaje en “un proyecto

⁴⁰ Javier Solana, *op. cit.*

⁴¹ El 24 de abril de 2006, se produjeron tres atentados simultáneos en el balneario de Dahab, en la costa del Mar Rojo, afectando al Hotel Al-Jalig, a un restaurante y el bazar de la ciudad. Véase Hugo Medina, “Al menos 23 muertos en un triple atentado en un balneario egipcio del Sinaí”, ABC, Madrid, 25 de abril de 2006. Dos días después tuvieron lugar dos atentados más en el norte del Sinaí, en la región de Al Gora, a unos ocho kilómetros de la franja de Gaza. A diferencia de otros casos en que el objetivo son turistas extranjeros, en éste el blanco fue un vehículo de las fuerzas policiales egipcias y un soldado de la Fuerza Multinacional de Observación. “Otros tres ataques, sin víctimas, elevan la tensión en Egipto” en *La Gaceta*, Madrid, 27 de abril de 2006.

⁴² En la última década, además de los atentados citados, se han producido al menos siete de naturaleza semejante. El 18 de abril de 1996 a las puertas del Hotel Europa en El Cairo; el 18 de septiembre de 1997 frente al Museo Egipcio; el 17 de noviembre se produjo el ataque a turistas más terrible en el templo de Hatsepsut; el 7 de octubre de 2004 en el Hotel Hilton de Taba, además de otros dos en las localidades de Ras Shaitan y Tarabain, en la Península del Sinaí y, en 2005, un incidente el 7 de abril en el mercado de Jal el Jalili; el 30 de abril en la misma ciudad de El Cairo y el 23 de julio se produjeron tres más en la ciudad de Sharm el Sheik, en el Mar Rojo. Véase Hugo Medina, *op. cit.*

⁴³ *El País*, Edición Internacional, México, 5 de octubre de 2006.

nuclear conjunto".⁴³ La UE considera esta tecnología como "productos de doble uso" que son aquellos que pueden destinarse tanto a usos civiles como militares y que, por lo tanto, deben someterse a un severo control;⁴⁴ conflictos regionales, mencionando expresamente "los conflictos geográficamente más cercanos, sobre todo de Oriente Próximo", en donde en el verano de 2006 se rebasaron los límites y se desencadenó la guerra con los ataques israelíes-palestinos⁴⁵ e israelíes-libaneses,⁴⁶ alcanzando proporciones desmesuradas en pérdidas humanas, económicas y de infraestructura. En el este de Europa siguen latentes en las zonas de Transdniestro, Osetia del Sur, Abjasia, Nagorno Karabaj y Chechenia. Pero es evidente que el norte de África también sigue siendo una "zona caliente", especialmente en el caso del Sahara Occidental; descomposición del Estado que implica la debilidad de las instituciones y problemas de gobernabilidad; delincuencia organizada, donde se reconoce como problema destacado al narcotráfico y, aunque se indica que el 90 por ciento de la heroína que se distribuye en Europa procede de Afganistán, el comercio y el tráfico se realiza "a través de las redes de delincuentes de los Balcanes", mismas que también controlan más de la tercera parte "de las mujeres víctimas del comercio sexual en todo el mundo".

Para impulsar la política de vecindad, la UE cuenta con un conjunto de instrumentos ya existentes, como son los políticos, como el diálogo bilateral y multilateral; los legales, concretados en Acuerdos de Asociación y Cooperación; los programas de asistencia económica y técnica (2000-2006) que suman 8 400 millones de euros, de los cuales se canalizan a través de TACIS 3 100 millones y de MEDA 5 300 millones⁴⁷ y que, a propuesta de la Comisión, alcanzarían en el presupuesto 2007-2013 la cantidad de 15 mil millones; y los préstamos BEI, que en el periodo 2000-2006 contaban con una partida de 2 500 millones.⁴⁸

Los instrumentos nuevos se concentran en los legales que comprenden para cada país: el plan de acción, que define las áreas claves de actuación; el documento estratégico del país, con un alcance de siete años de acuerdo al periodo de aplicación del presupuesto de la UE; y el programa indicativo multianual con una duración de tres años y que es susceptible de ser revisable durante su

⁴³ Véase UE, "Productos y tecnologías de doble uso" en <http://europa.eu/scadplus/leg/es>.

⁴⁴ El pretexto fue el secuestro por grupos afines a Hamas del soldado israelí Gilad Salid el 25 de junio de 2006.

⁴⁵ El desencadenante de la guerra entre Israel y Libano fue el secuestro de los soldados israelíes Ehud Golwasser y Eldad Regev en un puesto fronterizo el día 12 de julio de 2006, por parte de Hezbolá.

⁴⁶ Es importante tomar en consideración que los programas TACIS, MEDA e INTERREG serán sustituidos, a partir del 1º de enero de 2007, por el ENPI, que es el nuevo instrumento de vecindad y asociación.

⁴⁸ Rafael Calduch, "Más allá de la ampliación...", *op. cit.*

ejecución. Por otra parte, también cuenta con los Programas de Asistencia Económica y Técnica, que incluyen el Instrumento de Vecindad Europea y Asociación (apuntalados con TACIS y MEDA), los Sistemas de Asistencia Técnica e Intercambio de Información y los Proyectos de Cooperación Transfronteriza de Vecindad.⁴⁹

Conclusiones

La paradoja que se vive hoy en la UE es que el Tratado por el que se establece una Constitución no ha podido entrar en vigor, tras la negativa de aprobación de dos países: Francia y Holanda. Las condiciones del “no” han sido profusamente analizadas por muchos especialistas que ofrecen diversas versiones de las causas que lo generaron, desde las de la política interna francesa hasta la incapacidad de la misma Unión, de sus instituciones y representantes de convencer a las sociedades de las bondades y ventajas que les ofrece el proyecto de profundización y ampliación.

Este estado de indefinición tiene bloqueada a la UE en vista de que los cambios internacionales y los propiamente europeos no pueden ser enfrentados apropiadamente con las estructuras y la legislación vigentes. Sin embargo, la urgencia de continuar la acción y avanzar los proyectos obliga a no conformarse con la paralización mientras se resuelve el futuro constitucional (con éste o con otro documento), por lo que la UE ha adoptado una postura muy pragmática que consiste en impulsar acciones que generen una aceptación de consenso para destrabar el proceso constitucional al mismo tiempo que dar cauce a las *nuevas políticas en la medida en que las condiciones legales, institucionales y presupuestales se lo permiten*. No es la salida ideal, pues se sigue produciendo en un contexto de inconexión y confusión de atribuciones de cada una de las instancias, pero es con la que cuentan por el momento.

Este es el caso de la política de vecindad. El artículo I-57 constituye una innovación en materia de la relación que tiene que establecer la UE con su vecindario. A pesar de que su enunciado es aparentemente simple, su contenido tiene una gran profundidad y permite encarar sin ambages una realidad que le es inmediata, importante e inevitable. Pero, en virtud de que todavía no es aplicable, se ha optado por impulsar las acciones, emitir las declaraciones e invertir recursos a fin de atender los problemas que se generan en sus fronteras y enviar un mensaje que deje claro a los países vecinos que no hay ánimo de soslayar sus demandas. Así lo reconoce el Parlamento Europeo, que en la Resolución sobre la PEV –2004/2166(INI)–⁵⁰ hace una revisión exhaustiva de

⁴⁹ *Idem*.

los instrumentos legales, las declaraciones, planes y resoluciones que pueden ser tomados como antecedentes y sustento de una política de vecindad que es hoy una realidad, para pasar a plantear con detalle las consideraciones que deben ser apreciadas con seriedad para avanzar en esa línea. Todas ellas son importantes, pero nos interesa destacar las cuatro primeras, que nos parece que van a la esencia del problema:

- A) considerando que la ampliación de la UE el 1º de mayo de 2004 modificó las fronteras exteriores de la Unión, que cuenta ahora con nuevos países vecinos;
- B) considerando que no sirve a los intereses de la UE ampliada levantar nuevas líneas de separación con fronteras exteriores compartimentadas y que, por consiguiente, conviene elaborar una estrategia que determine las relaciones con los países vecinos del Este y del Sur y permita establecer y desarrollar un espacio común de paz, estabilidad y seguridad, respeto de los derechos humanos, democracia, prevalencia del Estado de derecho y bienestar.
- C) considerando que sirve a los intereses de la UE contribuir al desarrollo democrático de los países vecinos, y que el desarrollo de la PEV depende en gran medida de la voluntad de los Estados vecinos y de sus pueblos de compartir los mismos valores que constituyen el fundamento de la UE; y
- D) considerando que la PEV debería tener el ambicioso objetivo de proponer a los países asociados relaciones privilegiadas, con el fin de permitirles ser actores activos en las políticas de la UE.

Con base en estas y otras 12 consideraciones de peso, el Parlamento Europeo abunda en la necesidad de avanzar “hacia acuerdos europeos de vecindad” y, entre otras cuestiones, “destaca que el proceso de ampliación debe ir acompañado por una política de vecindad ambiciosa, flexible y consistente”; además “subraya que el Tratado de Niza no es una base aceptable para nuevas decisiones sobre la adhesión de nuevos Estados miembros e insiste, por consiguiente, en que deben realizarse las reformas necesarias en el marco del proceso constitucional”. Además, en relación con la diversidad que caracteriza a su vecindario “subraya que la PEV debería adaptarse a las necesidades de los países concretos a los que se aplica y no como modelo único para todos”.

Con base en un total de 34 puntos que abordan diferentes aspectos específicos sobre temas y asuntos conexos, en esta resolución del Parlamento se abordan las líneas en que se debe avanzar para lograr el “establecimiento de

⁵⁰ Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo sobre la Política Europea de Vecindad (2004/2166(INI)), Estrasburgo, 19 de enero de 2006, última actualización del 25 de julio de 2006.

vínculos entre países vecinos”, entre las cuales:

destaca que la finalidad de la PEV no es sólo consolidar las relaciones bilaterales entre la Unión y los países de su entorno inmediato, sino también establecer redes de cooperación y desarrollo de la integración regional entre países vecinos; considera, en este sentido, que debería estudiarse la posibilidad de crear para los Estados europeos vecinos un instrumento similar al del Espacio Económico Europeo que cubra no sólo la participación en el mercado interior, sino también los aspectos políticos; expresa su preocupación por los notables retrasos en este ámbito y considera fundamental que la Unión se comprometa con todos los socios de la política de vecindad a activar todos los instrumentos políticos e institucionales con miras a apoyar el desarrollo de la dimensión multilateral.

La importancia que le otorga el Parlamento Europeo a las relaciones con y entre sus vecinos queda de manifiesto en esta resolución, en la que, además, expresa su interés por participar e involucrarse con las acciones que se están emprendiendo y que están concentradas en los trabajos de la Comisión Europea y en los que concurre el Consejo Europeo. En vista de que el Parlamento es la instancia en la que se encuentran representadas las sociedades a través de los diputados que expresan las diferentes corrientes políticas prevalecientes en los países de la Unión y, sobre todo, porque es la autoridad presupuestaria, demanda un mayor involucramiento en los procesos de gestión de políticas y, sobre todo, de evaluación que deben ser sustentados en una amplia, oportuna y correcta información al Parlamento. Además, aporta la iniciativa de promoción de la democracia parlamentaria bajo los estándares internacionales y europeos que debe ser inculcada en importantes regiones y países de su vecindario.

Por otra parte, se hace notar la existencia de países europeos geográficamente ubicados dentro del territorio que ocupa la UE y que no forman parte de ella, como los de la Asociación Europea de Libre Comercio más Andorra, Mónaco, San Marino y Estado del Vaticano, a los que se debe “permitir participar de la manera adecuada en el nuevo proceso de vecindad”.⁵¹

En este mismo sentido, uno de los aspectos delicados que todavía tendrá que definirse y sobre el que los especialistas están debatiendo con insistencia, es el de la situación en que quedan los países de los Balcanes. Como señala Joseph M. Colomer, “una de las consecuencias de (la) ampliación es que los Balcanes quedarán completamente rodeados por territorio de la Unión. Hay siete países balcánicos fuera de la UE, con un total de 25 millones de habitantes

⁵¹ Véase punto 50 de la Resolución del Parlamento Europeo.

⁵² Joseph M. Colomer, “Nuestro patio de atrás” en *El País*, sección Internacional, México, 13 de octubre de 2006.

que corren el riesgo de quedar aislados. Esta sería la mejor receta para que surgiera de nuevo la inestabilidad y el conflicto en la región”.⁵² En efecto, al observar el mapa de Europa, en comparación con el de la Unión, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Montenegro, Macedonia y Serbia (y eventualmente Kosovo, dependiendo de cómo se defina finalmente su *status* internacional), a los que hay que sumar a Albania, quedan como una isla en medio de la UE. Para el autor, esto puede provocar que estos pequeños países se conviertan en “el patio de atrás” del espacio comunitario, por lo que recomienda que sea considerada de manera urgente su inclusión, que significaría sólo el incremento de un cinco por ciento en la población total comprendida dentro de la Unión.

Evidentemente, este asunto es muy controvertido y de difícil consecución pues aunque, por una parte, la UE es sumamente sensible frente a la región de los Balcanes y constituye una zona estratégica muy importante, el momento del debate quizá no sea el más propicio si se consideran los dilemas que ocupan y preocupan a las instituciones, líderes y opinión pública comunitarios: ampliación o profundización; futuro del tratado constitucional; principales retos que se enfrentan en materia de política social, en la que la situación de la inmigración extracomunitaria está siendo apreciada por algunos sectores de la sociedad como si fuera igual a la movilidad laboral o de residencia de nacionales de los países recientemente incorporados y los que se perciben como una amenaza, dado que la capacidad de integración o absorción por parte de los países más desarrollados se ve rebasada por la rapidez y cantidad de trabajadores que provienen de las zonas menos avanzadas de la Europa de los Veinticinco.⁵³

Como se puede apreciar, la política de vecindad de la UE conforma todavía un espacio que, por su novedad y reciente creación, plantea muchas dificultades que deben encararse, pero —debemos insistir— son muchas más las posibilidades y oportunidades que bien apreciadas y manejadas pueden resultar en la posibilidad de continuar con esta larga etapa de paz y prosperidad y de hacerla extensiva a los países y regiones que se ubican en el este y el sur de las fronteras de la Unión.

⁵² De hecho, algunos países de la UE están considerando el establecimiento de una moratoria para que los ciudadanos de Bulgaria y Rumania (que se incorporaron el 1° de enero de 2007) que dejarían de ser “ilegales” o “sin papeles” no obtengan permisos de trabajo de manera inmediata y directa. Aunque no se ha tomado una decisión al respecto, “fuentes comunitarias aseguran que el posicionamiento inicial de los distintos países apunta a que un grupo de cinco (Finlandia, Estonia, Eslovaquia, Chipre y Polonia) no aplicarán restricciones, otro grupo si lo hará (Austria, Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo), mientras que un tercero lo hará con matizaciones (*sic*) (Italia, Grecia, Holanda, Hungría, Portugal, Irlanda y Reino Unido)”. El gobierno español, a petición de los dos grandes sindicatos, Comisiones Obreras y UGT, está estudiando la propuesta. “La decisión final se tomará el 1° de diciembre, en una cumbre europea”. Véase Carlos E. Cué, “Los sindicatos proponen retrasar la entrada de rumanos y búlgaros al mercado de trabajo” en *El País*, sección Internacional, México, 27 de octubre de 2006.