

LA NUEVA POLÍTICA DE VECINDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

JOAN DAVID JANER TORRENS*

SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ANTECEDENTES.
- III. LA GESTACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA DE VECINDAD
- IV. CONTENIDO
 - 1. ALCALDE GEOGRÁFICO.
 - 2. OBJETIVOS.
 - 3. LOS INFORMES POR PAÍSES Y LOS PLANES DE ACCIÓN.
 - 4. EL INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN Y LOS ACUERDOS EUROPEOS DE VECINDAD.
- V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La Nueva Política de Vecindad (NPV) constituye una manifestación del nuevo enfoque estratégico de la Unión Europea (UE) hacia la práctica totalidad de los nuevos países que han pasado a ser limítrofes, una vez llevada a cabo, el 1 de mayo de 2004, la última y más numerosa ampliación¹. El objetivo de la NPV es ofrecer a los países más cercanos

* Profesor Titular de Derecho internacional público, Universitat de les Illes Balears. Correo electrónico: joandavidjaner@uib.es. El presente trabajo se ha llevado a cabo en el marco del proyecto UIB 2006/1 titulado «Cooperación, seguridad y política euromediterránea: nuevas perspectivas para los entes subestatales o regionales» subvencionado por la Universitat de les Illes Balears.

¹ En relación con la NPV, *vid.* G. ESCRIBANO, «¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo», *Documento de*

a la UE que no están inmersos en un proceso de adhesión (caso de Rumanía y Bulgaria)² o de preadhesión (caso de Croacia o Turquía)³ a la Unión un conjunto de instrumentos y mecanismos dirigidos a estrechar los vínculos económicos, políticos y de seguridad con ésta. El objetivo final de la NPV no es otro que hacer partícipes a una serie de países europeos (Belarús, Ucrania, Moldova, Armenia, Azerbayán y Georgia) y ribereños del Mediterráneo (Marruecos, Argelia, Egipto, Túnez, Libia, Siria, Israel, Líbano, Autoridad Palestina y Jordania) de los beneficios que implica el reciente proceso de ampliación de la UE a veinticinco Estados a través de un proceso de intensificación de las relaciones bilaterales entre la UE y cada uno de estos países. El objetivo de esta nueva relación es, en palabras de la Comisión Europea, establecer un «círculo de amigos»⁴, en el cual los países limítrofes y la Unión

Trabajo, Real Instituto Elcano, n.º 23/2005; R. DEL SARTO & T. SCHUMACHER, «From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, pp. 17-38, 2005; S. PARDO & L. ZEMER, «Towards a new Euro-mediterranean Neighbourhood Space», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, pp. 39-77, 2005; R. ALIBONI, «The Geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, pp. 1-16, 2005.

² El pasado 25 de abril de 2005, los Estados miembros de la Unión, Rumanía y Bulgaria firmaron en Luxemburgo el Tratado de Adhesión en virtud del cual está previsto que estos dos últimos países se integren en la Unión Europea a partir del 1 de enero de 2007. *Vid.*, en este sentido, Decisión del Consejo de la Unión Europea de 25 de abril de 2005 relativa a la admisión de la República de Bulgaria y Rumanía en la Unión Europea y Aviso relativo a la entrada en vigor del Tratado de Adhesión (DOUE n.º L 157, de 21 de junio de 2005, pp. 9 y 10).

³ Desde el 18 de junio de 2004, Croacia tiene el estatus de país candidato a la Unión, si bien, el mes de marzo de 2005, la UE decidió suspender el inicio de las negociaciones de adhesión con Croacia debido a la falta de cooperación de dicho país con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (la UE consideraba que el gobierno de Croacia no cooperaba suficientemente en la captura y entrega del general Ante Gotovina, acusado de cometer crímenes de guerra en la región de Krajina en 1995). Actualmente, y después de la captura de dicho general por la policía española, la UE ha reiniciado las negociaciones con Croacia. Asimismo, el Consejo europeo celebrado en Bruselas los días 16 y 17 de diciembre de 2004 autorizó la apertura de negociaciones con Turquía, las cuales se iniciaron el pasado 3 de octubre de 2005 con el objetivo de estudiar su futura adhesión a la Unión.

⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una Europa más ampliada. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa, COM (2003) final, de 11 de marzo de 2003, p. 4.

colaboren estrechamente y compartan valores comunes tales como el respeto al Estado de Derecho y los derechos humanos, el buen gobierno o la existencia de unas relaciones bilaterales fluidas. La NPV está, a su vez, en consonancia con los objetivos de la Nueva Estrategia de Seguridad adoptada el 12 de diciembre de 2003 por el Consejo Europeo de Bruselas al pretender ésta que la UE juegue un papel más activo en la lucha contra las «(...) amenazas y los desafíos mundiales»⁵. La existencia en la Comisión Europea presidida por Durão Barroso de un comisario encargado, junto a las relaciones exteriores, de la política de vecindad y el hecho de que el artículo I-57 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa lleve por título «La Unión y su entorno más próximo» pone de manifiesto asimismo la importancia que otorga la UE y sus Estados miembros a esta nueva política.

Si bien es cierto que todos estos países mantenían, con anterioridad al lanzamiento de la NPV, unas relaciones estrechas con la Unión Europea desde la década de los noventa a través de su participación en los programas TACIS, MEDA y en el denominado «Proceso euromediterráneo», su integración en la NPV supone dar un tratamiento global y de conjunto a la práctica totalidad de los países limítrofes de la actual UE. La nueva realidad geoestratégica surgida después de la última ampliación ha hecho que la UE se haya planteado integrar a todos estos países en un mismo programa con el claro objetivo de estrechar las relaciones con ellos.

Sobre esta base, el objetivo de este trabajo es analizar los contornos

⁵ Conclusiones de la Presidencia belga, Consejo de la Unión Europea, Doc. 5381/04, Bruselas, 5 de febrero de 2004, p. 22. Del análisis detallado del contenido de la Estrategia Europea de Seguridad se desprende la existencia de una relación entre ésta y la NPV al señalarse que «(...) 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 a Europa. 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 unas relaciones estrechas y de cooperación (...)» (Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003, pp. 7 y 8). *Vid.*, asimismo, A. TOJE, «The 2003 European Union Security Strategy: a critical appraisal», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, pp. 117-133, 2005.

y el contenido de esta nueva opción estratégica que constituye la NPV y, en este sentido, a partir del estudio de los orígenes de dicha política se procederá a analizar los motivos que llevaron a la UE a su creación para posteriormente entrar en el estudio de los distintos elementos que conforman la NPV y los instrumentos diseñados para que ésta sea una realidad.

II. ANTECEDENTES

Con anterioridad al diseño de la NPV, lanzada oficialmente en 2003 por la Comisión Europea⁶, la Comunidad Europea ya había establecido relaciones de distinta naturaleza e intensidad con los países que forman parte de la nueva política de vecindad. En relación con los países europeos continentales actualmente limítrofes de la Unión, cabe destacar que, desde los inicios de la década de los noventa, todos estos países (denominados «nuevos Estados independientes» —NEI— al ser Estados constituidos tras la desmembración de la Unión Soviética) se integraban en un programa muy ambicioso de asistencia técnica y financiera (Programa TACIS)⁷ cuyo principal objetivo era favorecer la transición hacia una economía de mercado y consolidar la democracia y el Estado de Derecho en los países de Europa oriental y Asia central (al incluir también a Mongolia). Los orígenes de este programa se remontan al Consejo Europeo de Dublín, de 25 y 26 de junio de 1990⁸, y al Consejo Europeo de Roma, de 14 y 15 de diciembre de 1990⁹, en los cuales se aludió a la necesidad de reforzar la cooperación con la Unión Soviética, así como en el reglamento 2157/91, del Consejo, de 15 de julio de 1991 relativo a la concesión de una asistencia técnica a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en el esfuerzo de saneamiento y recuperación de su economía¹⁰, en el cual se preveían diversos ámbitos sobre los que se proyectaría la asistencia técnica y financiera de la Comunidad.

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una Europa más ampliada. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa, COM (2003) final, de 11 de marzo de 2003.

⁷ Los beneficiarios de este programa son los siguientes países: Armenia, Azerbayán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldova, Mongolia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

⁸ *Bol. CE* 6/1990, pto. I.1, p. 7.

⁹ *Bol. CE* 12/1990, pto. I.1, p. 7.

¹⁰ *DOCE* n.º L 201, de 24 julio de 1991, p. 2 y ss.

Junto a la concesión de ayudas económicas y financieras vía programa TACIS, se ha producido una intensificación de las relaciones con estos países a través de la celebración, desde finales de la década de los noventa, de acuerdos de colaboración y cooperación. Así, se celebró un acuerdo con la Federación de Rusia (en vigor desde el 1 de diciembre de 1997)¹¹, con Ucrania (en vigor el 1 de marzo de 1998)¹², con la República de Armenia (en vigor desde el 1 de julio de 1999)¹³, con la República Azerbayana (en vigor desde el 1 de julio de 1999)¹⁴, con Georgia (en vigor desde el 1 de julio de 1999)¹⁵ y con la República de Moldova (en vigor desde el 1 de julio de 1998)¹⁶. El objetivo de estos acuerdos era establecer ámbitos de cooperación y colaboración diversos (diálogo político; mercancías; comercio e inversiones; cooperación legislativa, económica, en materia de democracia y derechos humanos, en prevención de actividades ilegales y de inmigración ilegal, en temas culturales o financieros), poniendo de manifiesto la creación de un vínculo estrecho entre las partes.

Las relaciones con los países ribereños del Mediterráneo que se integran en la NPV tienen su origen y punto de referencia en la llamada «Cumbre euromediterránea de Barcelona», celebrada en noviembre de 1995, cuyo objetivo era establecer un marco de cooperación reforzada entre la Unión Europea y los países de la ribera mediterránea del norte de África (Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Líbano, Israel, Autoridad

¹¹ Decisión del Consejo y de la Comisión de 30 de octubre de 1997 relativa a la celebración del Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra (*DOCE* n.º L 327, de 28 de noviembre de 1997, pp. 1 y ss.).

¹² Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra (*DOCE* n.º L 49, de 19 de febrero de 1998, pp. 3 y ss.).

¹³ Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra (*DOCE* n.º L 239, de 9 de septiembre de 1999, pp. 1 y ss.).

¹⁴ Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Azerbayana, por otra (*DOCE* n.º L 246, de 17 de septiembre de 1999, pp. 1 y ss.).

¹⁵ Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra (*DOCE* n.º L 205, de 4 de agosto de 1999, pp. 1 y ss.).

¹⁶ Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Moldova, por otra (*DOCE* n.º L 181, de 24 de junio de 1998, pp. 3 y ss.).

Nacional Palestina, Jordania, Turquía y Siria)¹⁷. Dicha cooperación giraba básicamente en torno a tres ejes: el refuerzo de las relaciones comerciales entre los países firmantes con el objetivo de crear en el año 2010 una Zona de Libre Comercio en la cuenca mediterránea, la creación de un área de paz y estabilidad basada en el respeto de los derechos humanos y la democracia y la mejora del mutuo entendimiento entre las partes y el desarrollo de la sociedad civil¹⁸. La consecución de estos objetivos se ha canalizado, entre otros, a través de la celebración por la CE de diversos acuerdos de asociación con los países integrantes del «Proceso euromediterráneo». Actualmente, Marruecos¹⁹, Túnez²⁰, Egipto²¹, Jordania²², Israel²³, la Autoridad Nacional Palestina²⁴, Líbano²⁵ y

¹⁷ Si bien inicialmente Malta y Chipre formaban parte del «Proceso euromediterráneo», su adhesión, el 1 de mayo de 2004, a la UE ha implicado su exclusión de dicho proceso.

¹⁸ En relación con la política euromediterránea de la UE, *vid.* F. S. HAKURA, «The Euro-mediterranean policy: the implications of the Barcelona declaration», *Common Market Law Review*, Vol. 34, n.º 2, 1997, pp. 337-366; L. FELIU y M. SALOMÓN, «La dimensión sur de la UE: políticas para el Mediterráneo», en: *Política exterior europea*, E. BARBÉ (Coord.), Ariel Estudios Europeos, 2000, pp. 191-218.

¹⁹ Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (*DOCE* n.º L 70, de 18 de marzo de 2000, pp. 2 y ss.).

²⁰ Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra (*DOCE* n.º L 97, de 30 de marzo de 1998, pp. 2 y ss.).

²¹ Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Egipto, por otra (COM (2001) 184 final).

²² Decisión del Consejo 2002/357/CE del Consejo y de la Comisión de 26 de marzo de 2002 relativa a la celebración de un Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemita de Jordania, por otra (*DOCE* n.º L 129, de 15 de mayo de 2002, pp. 1 y ss.).

²³ Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra (*DOCE* n.º L 147, de 21 de junio de 2000, pp. 3 y ss.).

²⁴ Acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza (*DOCE* n.º L 187, de 16 de julio de 1997, pp. 3 y ss.).

²⁵ Acuerdo interino en materia de comercio entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República Libanesa, por otra (*DOCE* n.º L 262, de 30 de septiembre de 2002, pp. 2 y ss.). *Vid.*, asimismo, la propuesta de decisión relativa a la celebración

Argelia²⁶ tienen en vigor acuerdos de asociación y de otra naturaleza con la Comunidad Europea y se han iniciado conversaciones con Siria para celebrar un acuerdo de asociación. Dichos acuerdos contienen diversas disposiciones relativas al diálogo político, al respeto de los derechos humanos y la democracia, a la aplicación de las libertades comunitarias, a la contratación pública, a la política de libre competencia, a cuestiones relativas a la propiedad intelectual, industrial y comercial, a la cooperación científica y tecnológica, a la cooperación económica, a la cooperación en el ámbito audiovisual, cultural, de la información y de las comunicaciones, a la cooperación en temas sociales y a la cooperación en materia institucional. La asociación implica, en consecuencia, otorgar un estatus especial al país que se halla asociado a la Comunidad²⁷.

Paralelamente al lanzamiento de la política euromediterránea y a la celebración de los primeros acuerdos de asociación y directamente vinculado con la definición de esta nueva política hacia los países mediterráneos del norte de África, la Comunidad creó, en 1996, el programa MEDA²⁸, el cual tenía por objetivo diseñar un mecanismo de asistencia

de un Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Libanesa, por otra (COM (2002) 170 final).

²⁶ Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Argelina Democrática y Popular, por otra, hecho en Valencia el 22 de abril de 2002 (*DOUE* n.º L 265, de 10 de octubre de 2005, pp. 1 y ss.).

²⁷ Los días 27 y 28 de noviembre de 2005 se celebró nuevamente en Barcelona una cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países participantes en el proceso euromediterráneo con el objetivo de conmemorar el décimo aniversario de la gestación de dicha política y de llevar a cabo un relanzamiento de la misma teniendo en cuenta que sus resultados han sido más bien limitados y escasos, tal y como pone de manifiesto la Comisión Europea en su *Comunicación al Consejo y al Parlamento europeo relativa al décimo aniversario del partenariado euromediterráneo: un programa de trabajo para responder a los desafíos de los próximos cinco años* (Euromed report, Edition n.º 89, 14 abril 2005). *Vid.*, asimismo, H. A. FERNÁNDEZ y R. YOUNGS (Coord.), *La Asociación Euromediterránea una década después*, Real Instituto Elcano y FRIDE, 2005.

²⁸ El programa MEDA, el cual está dotado con 5.350 millones de euros para el período 2000-2006, tiene su fundamento inicial en el reglamento 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea (*DOCE* n.º L 189, de 30 de julio de 1996) —denominado reglamento MEDA I— y, posteriormente, en el reglamento 2698/2000 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, que modifica el Reglamento 1488/96 relativo a las

técnica y financiera con el objetivo: a) de facilitar la transición económica de los países mediterráneos y la realización de una zona euromediterránea de libre comercio; b) de fomentar un desarrollo socioeconómico sostenible y, c) facilitar las iniciativas de cooperación regional, subregional y transfronteriza.

Así pues, todos los países que actualmente forman parte de la NPV se encontraban, con mayor o menor intensidad, ligados a la UE bien a través de instrumentos convencionales bilaterales, a través su participación en programas de asistencia técnica y financiera o mediante concretas políticas definidas para zonas geográficas específicas.

III. LA GESTACIÓN DE LA NUEVA POLITICA DE VECINDAD

La NPV y su gestación están directamente relacionadas con el último proceso de ampliación de la UE y con la necesidad de que ésta se acerque más a los países que, después de la ampliación, se hallan en su frontera exterior terrestre y marítima y ello con el claro objetivo de ofrecer una mayor seguridad, estabilidad y desarrollo no sólo a sus 450 millones de habitantes, sino también a los 385 millones de habitantes de los países limítrofes. Un aumento de la interdependencia política y, sobre todo, económica, a través de una mayor participación de estos países en el mercado interior de la UE y de una integración y liberalización más estrecha para fomentar la libre circulación de factores de producción se configura como la vía más adecuada para conseguir dicho objetivo.

Los orígenes de la NPV se remontan a las conclusiones del Consejo europeo de Copenhague celebrados los días 12 y 13 de diciembre de 2002 en que, en un apartado relativo a la Unión ampliada y sus vecinos, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión señalaron que la ampliación «(...) ofrece una gran oportunidad para estrechar las relaciones con los países vecinos, a partir de unos mismos valores políticos y económicos. La Unión está decidida a evitar nuevas líneas divisorias en Europa y a promover la estabilidad y la prosperidad dentro de sus nuevas fronteras y más allá de ellas»²⁹. Asimismo, en sus conclusiones, el Consejo seña-

medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea (DOCE n.º L 311, de 12 de diciembre de 2000, pp. 1 y ss.) —reglamento MEDA II—.

²⁹ Conclusiones de la Presidencia danesa, Consejo de la Unión Europea, Doc. 15917/02, Bruselas, 29 de enero de 2003, pto. 22, p. 6.

laba que «la Unión Europea también desea mejorar sus relaciones con Ucrania, Moldova, Belarús y los países de la ribera austral del Mediterráneo sobre la base de un planteamiento a largo plazo de promoción de reformas democráticas y económicas, del desarrollo sostenible y del comercio (...)»³⁰. Tres meses después de la adopción de estas conclusiones y siguiendo la voluntad expresada por el Consejo, la Comisión europea presentó una Comunicación definiendo los elementos que debían vertebrar la nueva política de aproximación a los vecinos europeos definida por el Consejo europeo, constituyendo, por tanto, el punto de partida de esta nueva política de vecindad. En efecto, en la Comunicación, de 11 de marzo de 2003, titulada «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»³¹, la Comisión esbozó los elementos que debían vertebrar dicha política.

En su comunicación, la Comisión apuntó en primer lugar al ámbito de aplicación geográfico de la NPV señalando que ésta tenía como destinatarios iniciales todos los países limítrofes de la actual Unión, excluyendo el Reino de Noruega (al formar parte del Espacio Económico Europeo), los países que forman parte de los Balcanes Occidentales (al no excluirse que en un futuro —seguramente lejano— se adhieran a la UE)³² y, por motivos de inestabilidad política, los países del Cáucaso Sur. En este sentido, la Comisión propuso que la Federación rusa, los NEI occidentales (Ucrania, Belarús y Moldova) y diez países del sur del Mediterráneo (Marruecos, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Autoridad Nacional Palestina, Siria y Túnez) se integrasen en esa nueva política de la Unión. Todos estos países compartían un elemento en

³⁰ *Ídem*, pto. 24, p. 7.

³¹ COM (2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003.

³² El Consejo Europeo celebrado en Copenhague los días 12 y 13 de diciembre de 2002 confirmó la denominada «perspectiva europea» de los países de los Balcanes Occidentales como posibles candidatos a la adhesión y se mostró determinado a apoyar su labor de acercamiento a la UE. En esta misma línea, el Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003 aprobó el «Programa de Salónica para los Balcanes Occidentales: avanzar en la integración» dirigido a establecer las bases para unas relaciones privilegiadas entre ambas partes. Ello se ha materializado recientemente en la celebración de acuerdos marco entre la Comunidad Europea y Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro, respectivamente, relativos a la participación de estos países en programas comunitarios (todos estos acuerdos han sido publicados en el *DOUE* n.º L 192, de 22 de julio de 2005, pp. 1 y ss).

común: el ser países vecinos ligados, con diferente intensidad, a la Comunidad a través de distintos acuerdos de asociación y de colaboración. Asimismo, tal y como apunta la Comisión Europea en el documento que lanza la NPV, todos los nuevos países vecinos «(...) tienen ante sí posibilidades y retos en torno a los conceptos de proximidad, prosperidad y pobreza»³³.

En efecto, la proximidad geográfica constituye un elemento básico en la intensificación de las relaciones, las cuales se proyectarían en ámbitos diversos como la gestión de la nueva frontera exterior y los flujos transfronterizos, la cooperación en materia de infraestructuras, de control de fronteras, de las redes de transporte, la energía, las telecomunicaciones, las amenazas a la seguridad común, los peligros para el medio ambiente, las enfermedades transmisibles, la inmigración ilegal, la delincuencia organizada o las redes terroristas. La mayor proximidad facilitará una mayor cooperación con los países vecinos con el objetivo de crear una zona de prosperidad y estabilidad compartida y, en este sentido, el desarrollo de los países partícipes de la NPV pasará por la adopción de medidas dirigidas a paliar las causas de la inestabilidad política, la vulnerabilidad económica, las deficiencias estructurales, los conflictos y la pobreza y la marginación social.

La Comunicación de la Comisión de marzo de 2003 esbozando los aspectos más destacados de lo que debía ser la NPV fue acogida favorablemente por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) de 16 de junio de 2003. Asimismo, ese mismo mes, el Consejo Europeo celebrado los días 19 y 20 de junio de 2003 en Salónica (Grecia) manifestó su apoyo a las conclusiones del CAGRE señalando al mismo tiempo que esperaba con interés «(...) los trabajos que deberán emprender tanto el Consejo como la Comisión para unificar los distintos elementos de dichas políticas [refiriéndose a las políticas diseñadas para los nuevos países vecinos]»³⁴. A partir de esta acogida favorable, la Comisión, a través de la elaboración de distintos documentos, ha configurado los principales rasgos y características de este nuevo enfoque estratégico de la Unión Europea que es la política de vecindad.

³³ COM (2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003, p. 6.

³⁴ Conclusiones de la Presidencia griega, Consejo de la Unión Europea, Doc. 11638/03, Bruselas, 1 de octubre de 2003, pto. 44, p. 13.

IV. CONTENIDO

1. ALCANCE GEOGRÁFICO

La primera cuestión que cabe plantearse es determinar cuál es el alcance geográfico de la NPV, esto es, qué países se beneficiarán o pueden beneficiarse de la nueva política de vecindad. Como ya se ha apuntado en la introducción de este estudio, la NPV se dirige a los vecinos actuales de la UE y a aquellos que han quedado más cerca de la UE como consecuencia de la última ampliación. De todo este proceso se excluye lógicamente aquellos países que, en un futuro próximo, se adherirán a la Unión (Bulgaria y Rumanía) y aquellos países también europeos y limítrofes que han iniciado o iniciarán conversaciones para su futura adhesión (Croacia y Turquía). De esta forma, el alcance geográfico de la NPV es muy amplio al abarcar no sólo a países europeos, sino también a aquellos países que conforman el ámbito geográfico más cercano y próximo a la Unión, al incluir los países africanos de la ribera sur del Mediterráneo y los países del Cáucaso sur (los cuales no figuraban en el primer documento que presentó la Comisión en 2003)³⁵. Asimismo, se ha planteado la posibilidad de que Andorra, Mónaco, San Marino y la Santa Sede se incorporen a esta política³⁶. Se observa, por tanto, una gran heterogeneidad entre los países participantes, lo cual ha sido criticado con razón por CREMONA al señalar que «(...) there is little that unites these countries except their position of neighbourhood. Although these mutual interests may exist, they are more obvious to the EU than to the neighbours themselves»³⁷.

La Comisión, en su Documento de Estrategia sobre la Política europea de vecindad presentado en mayo de 2004³⁸, delimitó el alcance geográfico de la NPV al apuntar que ésta debía tener como destinatarios a

³⁵ El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 14 de junio de 2004 aceptó, siguiendo las recomendaciones de la Comisión, que Armenia, Georgia y Azerbayán formasen parte de la NPV (Sesión n.º 2590 del Consejo, Doc. 10189/04, pto. 12, p. IV).

³⁶ Resolución del Parlamento europeo sobre la política europea de vecindad, de 19 de enero de 2006 (Doc. A6-0399/2005), p. 7

³⁷ M. CREMONA, «EU Enlargement: solidarity and conditionality», *European Law Review*, Vol. 30, n.º 1, 2005, p. 13.

³⁸ COM (2004) 373 final, de 12 de mayo de 2004, p. 7.

la Federación de Rusia, Belarús, Ucrania, Moldova, Armenia, Azerbayán, Georgia, Marruecos, Argelia, Egipto, Túnez, Líbia, Siria, Israel, Líbano, Autoridad Palestina y Jordania. Así pues, la Comisión propuso que un total de diecisiete países se integrasen en la nueva política de vecindad.

Finalmente, sólo catorce países forman parte actualmente de la NPV al excluir el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 14 de junio de 2004 a la Federación Rusa, a Líbia y a Belarús³⁹. Los motivos que han llevado a la CAGRE a su exclusión difieren según el país. Así, se ha considerado necesario desarrollar una «asociación estratégica» con la Federación Rusa al configurarse como un «socio clave» para la UE⁴⁰. En relación con Belarús, la UE considera que la falta de respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en dicho país no permite, por el momento, incluirlo en la nueva estrategia de la UE⁴¹. Asimismo, la exclusión de Libia del proceso euromediterráneo y la existencia de problemas bilaterales con los países miembros de la UE y los países de reciente incorporación no permiten unas relaciones de cooperación fluidas con dicho país árabe⁴². Se observa, por tanto, que la Federación rusa ha quedado excluida de la NPV, mientras que Líbia y Belarús han sido excluidas sólo de forma temporal a la espera de que se subsanen las deficiencias que, a juicio de la UE, obstaculizan su participación en la NPV.

2. OBJETIVOS

En palabras de la Comisión Europea, «el objetivo de la política europea de vecindad es compartir los beneficios de la ampliación de la UE en 2004 con los países vecinos, mediante el refuerzo de la estabilidad, de la seguridad y del bienestar para todas las partes afectadas. Está pen-

³⁹ Sesión n.º 2590 del Consejo de 14 de junio de 2004, Doc. 10189/04.

⁴⁰ En relación con el nuevo enfoque de las relaciones entre la UE y la Federación de Rusia, *vid* Conclusiones de la Cumbre UE-Rusia celebrada en San Petersburgo el 31 de mayo de 2003 (*Bol. UE* 5-2003, pto. 1.6.86).

⁴¹ Las graves irregularidades en las elecciones presidenciales celebradas el 19 de marzo de 2005 han llevado al Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 23 y 24 de marzo a hacer al presidente de dicho país responsable de dichas irregularidades en el proceso electoral y a adoptar medidas restrictivas contra la clase dirigente del país. *Vid.* Conclusiones de la Presidencia, Doc. 7775/06, p. 35.

⁴² *Ídem*, ptos. 3 (p. II) y ptos. 13 y 14 (p. IV).

sada para prevenir la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y sus vecinos y ofrecer a éstos la oportunidad de participar en diversas actividades de la UE gracias a una mayor cooperación en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y la cultura»⁴³. La mayor colaboración entre las partes implica no sólo la adopción de medidas dirigidas a estrechar sus relaciones, sino también el compromiso mutuo con una serie de valores comunes, a saber, la observancia de los principios propios del Estado de Derecho, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos y de los de las minorías, el fomento de las buenas relaciones de vecindad, los principios de la economía de mercado y del desarrollo sostenible. Asimismo, otro objetivo básico y fundamento de la NPV es la necesidad de que los Estados parte observen aspectos fundamentales de la actual sociedad internacional a los cuales la UE otorga una gran relevancia como son la lucha contra el terrorismo internacional y contra la proliferación de armas de destrucción masiva, además del respeto del Derecho internacional y los esfuerzos en favor de la resolución de conflictos y todo ello con el fin de compartir valores comunes.

Los objetivos de la NPV son, pues, muy genéricos en la medida en que lo que se pretende es fomentar unas relaciones más estrechas entre la UE y sus países limítrofes que permitan esencialmente un mayor desarrollo de los países que han pasado a ser vecinos de la Unión (quizás en sentido amplio si pensamos en los Estados del Cáucaso Sur). La consecución de este objetivo genérico de fomentar el desarrollo y una mayor cooperación e integración con terceros países no es nuevo en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión⁴⁴ y más aún para los países que se integran en la NPV pues, como se ha señalado en el apartado segundo de este estudio, diversos programas de asistencia técnica y financiera, así como la celebración de acuerdos de asociación y cooperación y el diseño de estrategias de conjunto más amplias (proceso euro-mediterráneo) pretenden promover un mayor desarrollo de los países beneficiarios, siendo todos los países integrantes de la NPV destinatarios de estas medidas. Ahora bien, lo que sí es novedoso es que la UE

⁴³ *Ídem*, p. 3.

⁴⁴ *Vid.* N. STOFFEL VALLOTON, «El Espacio Económico Europeo: un ejemplo de integración diferenciada en las relaciones exteriores de la Unión Europea. La aplicación del acervo comunitario a terceros Estados», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 15, 2003, pp. 573-625.

diseñe una misma estrategia para la totalidad de sus países vecinos y limítrofes, lo cual implica dotar de una gran trascendencia a la NPV al incluir a un número considerable de países.

3. LOS INFORMES POR PAÍSES Y LOS PLANES DE ACCIÓN

Lo que llama especialmente la atención al analizar las vías a través de las cuales se han de conseguir los objetivos de la NPV es que éstos, en buena medida, dependen de la voluntad o el compromiso que tenga el país vecino en cumplir una serie de prioridades fijadas previamente y cuya observancia y cumplimiento supondrá un acercamiento a la Unión, lo cual, en parte, supone introducir una cierta dosis de condicionalidad en este ámbito.

El punto de partida para la consecución de los objetivos de la NPV será la elaboración por parte de la Comisión Europea de informes sobre la situación en que se encuentra cada uno de los países limítrofes, haciendo especial énfasis en cuestiones como las reformas políticas y económicas, aspectos relacionados con el comercio y la inserción de estos países en el mercado interior comunitario, aspectos relativos a la inmigración y otras políticas relativas a la libre circulación de personas, cuestiones relativas a la situación de las infraestructuras y aspectos que afectan directamente a los ciudadanos en el día a día como son la educación, la investigación, la cultura o la sociedad civil⁴⁵. Sobre la base de estos informes, la UE (a través de la Comisión Europea y en colaboración con el Alto Representante de la Política Exterior de la Unión) negociará de forma bilateral con cada uno de los países que forman parte de la NPV un «Plan de Acción», en el cual se fijarán distintos ámbitos de actuación dirigidos a paliar las deficiencias detectadas en el informe elaborado previamente⁴⁶. Cada uno de estos planes debe ser aprobado y supervisado por los respectivos Consejos de Cooperación o Asociación, al tener la práctica totalidad de los países de la NPV acuerdos de cooperación o de asociación con la CE en vigor. Asimismo, la Comisión elabo-

⁴⁵ Los informes sobre Ucrania, Moldova, Túnez, Marruecos, Jordania, Israel y la Autoridad Nacional Palestina fueron aprobados el 12 de mayo de 2004; mientras que los relativos a Armenia, Azerbayán, Egipto, Georgia y Líbano fueron aprobados el 2 de marzo de 2005.

⁴⁶ La propuesta de Plan de Acción también será remitida al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones para que estén informados.

rá informes periódicos sobre los avances que se han realizado y las deficiencias existentes en la consecución de los objetivos previstos en los planes de acción.

La CAGRE ha definido claramente la esencia y finalidades de los planes de acción al señalar que éstos «(...) deberían tener un plazo mínimo de duración de tres años y estar sujetos a renovación por consentimiento mutuo. Tales planes de acción se basarían en principios comunes, pero se diferenciarían en su caso teniendo en cuenta las características específicas de cada vecino, su proceso de reforma nacional y sus relaciones con la UE. Los planes de acción deberían ser globales pero al mismo tiempo determinar claramente un número limitado de prioridades clave y ofrecer reales incentivos de reforma. Los planes de acción deberían contribuir asimismo, cuando sea posible, a la cooperación regional»⁴⁷. Así pues, los planes de acción servirán para modular la intensidad y nivel de ambición de las relaciones con cada país integrante de la NPV reflejando cuestiones varias como el grado de compromiso con la observancia de unos principios compartidos, el estado actual de las relaciones bilaterales, así como la existencia de unos valores e intereses comunes. En todo caso, los Planes de acción no son más que una declaración de objetivos y compromisos mutuos teniendo presente, asimismo, que la cooperación bilateral entre las partes se articula sobre la base de los diferentes acuerdos de cooperación y asociación existentes.

Actualmente, sobre la base de unos informes previos, se han negociado Planes de acción con Israel, Jordania, Moldova, Marruecos, la Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania⁴⁸. Asimismo, el 2 de marzo de 2005, la Comisión recomendó, a partir de los resultados satisfactorios de los informes elaborados, una intensificación de las relaciones con Egipto, Líbano, Armenia, Azerbayán y Georgia a través de la elaboración de planes de acción⁴⁹. La reciente ratificación por parte de Argelia del acuerdo de asociación constituye el punto de partida para que la Comisión Europea presente un informe relativo a dicho país que servirá para la elaboración del posterior Plan de Acción⁵⁰.

⁴⁷ Sesión n.º 2590 del Consejo de 14 de junio de 2004, Doc. 10189/04, p. III.

⁴⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las propuestas de planes de acción en el ámbito de la Política Europea de Vecindad, COM (2004), 795 final, de 9 de diciembre de 2004, p. 3.

⁴⁹ Doc. IP/05/236.

⁵⁰ Conclusiones de la CAGRE celebrada el 25 de abril de 2005 en Luxemburgo, nota de prensa 8035/05 (Presse 86), p. 12.

Del análisis de los Planes de acción que ya se han aprobado, y cuya ejecución ha sido valorada satisfactoriamente por la Comisión Europea⁵¹, se deduce que éstos comprenden dos amplias vertientes: por una parte, hacen referencia a compromisos con acciones específicas que confirman y refuerzan la adhesión a valores compartidos y a determinados objetivos de política exterior y de seguridad y, por otra, establecen compromisos con acciones que acercan a los países socios a la UE en una serie de ámbitos prioritarios.

El contenido de los planes de acción aprobados hasta el momento es ciertamente ambicioso al fijarse unos ámbitos de actuación conjunta muy amplios, a saber, un mayor diálogo político y cooperación sobre la base de valores compartidos (respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, buena gobernanza y Derecho internacional humanitario); una mayor integración económica con la UE a través de un aumento del comercio y de la inversión recíproca mediante la liberalización de comercio de servicios y los servicios financieros, así como un aumento del diálogo en temas económicos; una mayor cooperación en temas migratorios (lucha contra el crimen organizado y el tráfico de seres humanos y una mayor cooperación policial y judicial); fomento de la cooperación en temas de transporte, energía y redes de telecomunicaciones; aumento de la cooperación en cuestiones medioambientales y, finalmente, mayor cooperación en temas educativos, culturales, audiovisuales y de salud pública⁵².

4. EL INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN Y LOS ACUERDOS EUROPEOS DE VECINDAD

Con anterioridad al lanzamiento de la NPV, los países que integran dicha política habían recibido importantes ayudas financieras por parte de la UE con el objetivo de contribuir a mejorar la situación en estos países. Dicha ayuda se ha canalizado a través de distintos instrumentos como los programas MEDA y TACIS de asistencia técnica y financiera, los préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones (BEI),

⁵¹ Comunicación de la Comisión sobre la aplicación y promoción de la Política Europea de Vecindad, SEC (2005) 1521, de 22 de noviembre de 2005.

⁵² *Vid.* los distintos planes de acción publicados en la web de la Comisaria para la NPV: www.europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm.

la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDPDH) o la financiación de proyectos de ayuda humanitaria⁵³.

El diseño de esta nueva política global parecía exigir la creación de un instrumento financiero pensado exclusivamente para sufragar los gastos derivados de la consecución de los objetivos previstos en los planes de acción y, en general, en la realización de los objetivos planteados por la NPV. La fragmentación en la financiación existente hasta el momento no parecía jugar a favor del diseño de la política global pretendida. Por ello, la Comisión, al plantear los contornos iniciales de la NPV, aludió por primera vez a un nuevo instrumento financiero, basado en las experiencias de los programas PHARE, TACIS e INTERREG, denominado inicialmente «Instrumento Europeo de Vecindad» (IEV) centrado «(...) en garantizar el buen funcionamiento y una gestión segura de las futuras fronteras orientales y mediterráneas, fomentado el desarrollo económico y social sostenible de las regiones fronterizas y prosiguiendo la cooperación regional y transnacional»⁵⁴. El IEV ha sido desarrollado posteriormente en una comunicación de 1 de julio de 2003, la cual llevaba por título «Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad»⁵⁵. La Comisión Europea ha configurado la financiación de la NPV en dos etapas: la primera cubriría el período 2004-2006 en el cual, debido a que las perspectivas financieras ya están aprobadas hasta el año 2006, los esfuerzos se dirigirían a conseguir una mejora de la coordinación de los distintos instrumentos de financiación dentro del marco legislativo y financiero ya existente, esto es, mayor coordinación de los programas de asistencia técnica y financiera existentes y; una segunda etapa, que se iniciaría a partir de 2007 coincidiendo con la aprobación de las nue-

⁵³ Durante el período 2000/2003, las ayudas canalizadas a través de los programas MEDA y TACIS ascendieron a 3.716'1 millones de euros; el BEI concedió préstamos a países del Mediterráneo por un importe de 3.445 millones de euros para el mismo período; la IEDPDH (dedicada a fomentar los principios de libertad, democracia, respeto por los derechos humanos y el Estado de Derecho en terceros países) aportó, durante el período 2000/2003, 19'3 millones de euros para proyectos en Rusia y en los NEI occidentales y 41'4 millones de euros para proyectos en países del Mediterráneo y, finalmente, para el mismo período antes señalado, la UE proporcionó 277 millones de euros en ayuda humanitaria a los países participantes en la NPV en situaciones de emergencia y 103'5 millones de euros en ayuda alimentaria. (Comunicación de la Comisión. Política europea de vecindad. Documento de estrategia, COM (2004) 373 final, de 12 de mayo de 2004, p. 27).

⁵⁴ COM (2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003, p. 19.

⁵⁵ COM (2003) 393 final, de 1 de julio de 2003.

vas perspectivas financieras para el período 2007-2013, en la que financiación de la NPV correría a cargo de la IEV. Ésta funcionaría a través de dos mecanismos de financiación: uno dedicado a la cooperación transfronteriza tanto bilateral como multilateral (incluyendo las fronteras terrestres y marítimas) y otro dedicado a proporcionar un apoyo más flexible a una cooperación transnacional (centrada en la solución de problemas comunes como el medio ambiente, la integración de las redes de energía, telecomunicaciones y transportes, salud pública y la prevención de la delincuencia organizada) con agentes y beneficiarios de los Estados miembros de la UE y de los países socios⁵⁶. A la espera de la creación de la IEV y mientras estén en vigor las actuales perspectivas financieras de la UE, los objetivos de la NPV se llevarán a cabo a través de la creación de programas de vecindad insertados en los actuales programas INTERREG, PHARE, TACIS, CARDS y MEDA⁵⁷.

La creación de un único instrumento jurídico, inspirado en los principios de otros programas transfronterizos europeos (asociación, programación plurianual y cofinanciación), dirigido a materializar la NPV tendrá como principal ventaja suplir las deficiencias que presenta la actual pluralidad de programas financieros dedicados al desarrollo de terceros países en la medida en que sus diferentes reglamentos reguladores prevén distintos procedimientos en materia de identificación, selección y ejecución de los proyectos, lo que dificulta la ejecución de auténticos proyectos conjuntos, esto es, proyectos con un objetivo común a ambos lados de la frontera. En este sentido, la Comisión Europea ha señalado que «el concepto de nuevo instrumento de vecindad ofrece la posibilidad de elaborar un enfoque único en materia de cooperación más allá de las fronteras exteriores de la Unión, que podría resolver los problemas que se plantean actualmente»⁵⁸.

La Comisión Europea, en su propuesta de reglamento relativo a la creación de dicho instrumento financiero⁵⁹, ha optado por una nueva

⁵⁶ COM (2004) 373 final, de 12 de mayo de 2004, p. 31.

⁵⁷ La Comisión ha propuesto dedicar 955 millones de euros a estos programas de vecindad desglosándose de la siguiente manera: 700 millones corresponden al programa INTERREG, 90 millones al programa PHARE, 75 millones al programa TACIS, 45 millones al programa CARDS y 45 millones al programa MEDA (*Idem*, p. 11).

⁵⁸ *Ídem*, p. 8.

⁵⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (COM (2004) 628 final, de 29 de septiembre de 2004).

denominación: el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y ello con el objetivo de que éste tenga como destinatarios a los países participantes en la NPV y a la Federación de Rusia, la cual se beneficia de una «asociación estratégica» con la UE. El IEVA se encuentra en fase de gestación y examen a la espera de que se aprueben las perspectivas financieras para el período 2007-2013⁶⁰ y de que se solucionen determinados problemas jurídicos y presupuestarios ligados a la integración de la financiación interna y externa de la UE ya que los fondos estructurales no pueden utilizarse fuera de la UE y los instrumentos exteriores no pueden utilizarse en su interior. En todo caso, el apoyo financiero y técnico de la NPV a través del IEVA constituye una de las prioridades de la Comisión Europea como pone de manifiesto en su propuesta sobre las próximas perspectivas financieras⁶¹.

Junto al IEVA, la celebración de nuevos Acuerdos Europeos de Vecindad constituye otro mecanismo dirigido a la consecución efectiva de la NPV. Como ya se ha señalado al analizar los planes de acción, la UE pretende dar un enfoque «contractual» a la NPV al subordinar la intensidad y ambición de las relaciones bilaterales con cada país participante al cumplimiento y observancia de una serie de objetivos y principios. Sobre la base de los informes positivos elaborados por la Comisión, la conclusión de nuevos Acuerdos Europeos de Vecindad, los cuales parece ser que sustituirían a los acuerdos de asociación y cooperación en vigor, permitiría redefinir las relaciones bilaterales y dar un nuevo impulso a las mismas⁶². Actualmente, y si bien los contornos de la NPV ya están claramente definidos, no se sabe muy bien cuál será el contenido

Vid., asimismo, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo relativa a los instrumentos de ayuda exterior en el marco de las futuras Perspectivas financieras 2007-2013 (COM (2004) 626 final, de 29 de septiembre de 2004).

⁶⁰ El Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2005 aprobó *in extremis* dichas perspectivas financieras (Doc. 15915/05).

⁶¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013), COM (2004) 101 final, de 11 de febrero de 2004, p. 39.

⁶² El artículo I-57 «La Unión y su entorno próximo» del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en su apartado segundo alude a la celebración de este nuevo tipo de acuerdos al señalar que «(...) la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países [refiriéndose a los vecinos]. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de concertación periódica».

de estos nuevos acuerdos de vecindad y sus relaciones con los instrumentos convencionales en vigor.

V. CONCLUSIONES

La NPV supone un paso importante para dotar de una mayor proyección y responsabilidad en materia de relaciones exteriores a la UE en la medida en que dicha política pretende ser un instrumento dirigido a regir de forma global y de conjunto las relaciones entre la UE y los países con los que comparte una frontera común. Si bien con anterioridad al lanzamiento de esta nueva política los países que la integran ya gozaban (bien a través de la celebración de acuerdos de asociación o de su participación en programas comunitarios de asistencia técnica y financiera) de unas relaciones privilegiadas con la UE, la NPV implica dar un nuevo tratamiento conjunto a la práctica totalidad de los países limítrofes.

Si bien es cierto que los objetivos de la NPV son muy genéricos y que aportan pocas novedades si se comparan con los objetivos previstos en los acuerdos de asociación celebrados con los países integrantes de la nueva política y con los programas de asistencia técnica y financiera, el aspecto más significativo de esta política es definir una misma estrategia con unos valores comunes para el conjunto de países que, si bien son muy heterogéneos, comparten vecindad y fronteras con la UE.

A pesar de la nueva visión de conjunto antes descrita, los informes por países y los planes de acción constituyen una forma peculiar (denominado «enfoque contractual») de aproximación a la realidad de cada uno de los países integrantes de la nueva política al modelarse, sobre la base de la consecución de unos objetivos comunes, los distintos ámbitos de actuación establecidos en los planes de acción a partir de las deficiencias detectadas en el informe relativo al país elaborado previamente.

En último término, otro aspecto muy novedoso de la NPV es la creación, a pesar de que se encuentre en fase de gestación, de un único instrumento jurídico (el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación), diseñado a partir de la experiencia de los instrumentos existentes pero nacido con el objetivo de paliar los errores detectados hasta el momento, cuyo objetivo es la realización de los objetivos que persigue la NPV. Dicho Instrumento se verá complementado, asimismo, con la celebración de nuevos Acuerdos Europeos de Vecindad, los cuales, sustituirán los hasta ahora vigentes acuerdos de asociación y cooperación.

LA NUEVA POLÍTICA DE VECINDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN: La Nueva Política de Vecindad (NPV) de la Unión Europea pretende hacer partícipes a los países limítrofes de la UE de los beneficios que implica el reciente ampliación de la UE a través de un proceso de intensificación de las relaciones bilaterales entre ésta y cada uno de los países limítrofes, con el objetivo de fomentar una mayor cooperación política, económica y cultural. Asimismo, la NPV está en consonancia con los objetivos estratégicos de la Nueva Política de Seguridad adoptada en diciembre de 2002.

La NPV es diferente de la adhesión a la UE, al configurarse como una vía dirigida a reforzar las relaciones entre la UE y los países integrantes en esta nueva política. La relación privilegiada con los países vecinos se basa en una colaboración estrecha y en el hecho de compartir unos valores comunes como el respeto al Estado de Derecho y los derechos humanos, y especialmente de las minorías, en el fomento de unas relaciones de buena vecindad, así como en la economía de mercado y el desarrollo sostenible. El ritmo de intensificación de las relaciones con cada uno de los países vecinos dependerá de la voluntad o el compromiso de éstos en cumplir una serie de prioridades fijadas previamente y cuya observancia y cumplimiento supondrá un acercamiento a la Unión.

El objetivo de este artículo es analizar los contornos y el contenido de esta nueva opción estratégica que constituye la NPV y, en este sentido, a partir del estudio de los orígenes de dicha política se analizan los motivos que llevaron a la UE a su creación para posteriormente entrar en el estudio de los distintos elementos que conforman la NPV y los instrumentos diseñados para que ésta sea una realidad.

PALABRAS CLAVE: Política europea de vecindad. Relaciones exteriores. Países limítrofes. Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. Acuerdos Europeos de Vecindad.

THE NEW NEIGHBOURHOOD POLICY OF THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: The European Neighbourhood Policy (ENP) objective is to share the benefits of the EU's 2004 enlargement with neighbouring countries in strengthening stability, security and well-being for all concerned. It is designed to prevent the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours and to offer them the chance to participate in various EU activities, through greater political, security, economic and cultural co-operation. ENP will also help address one of the strategic objectives the European Union set in the *European Security Strategy* in December 2003, that of building security in the neighbourhood.

The ENP is distinct from the issue of potential membership. It offers a privileged relationship with neighbours, which will build on mutual commitment to common values principally within the fields of the rule of law, good governance, the respect for human

rights, including minority rights, the promotion of good neighbourly relations, and the principles of market economy and sustainable development. The level of ambition of the EU's relationships with its neighbours will take into account the extent to which these values are effectively shared.

The aim of this article is to analyze the main characters and the content of this new strategic option which implies the ENP. On this basis of its origins and the grounds which draw the European Commission to propose the creation of this new policy, this paper focusses its attention on the different elements which shape the ENP and the legal instruments designed to make it real.

KEY WORDS: European Neighbourhood Policy. External relations. Neighbour countries. European Neighbourhood and Association Instrument. European Neighbourhood Agreements.

LA NOUVELLE POLITIQUE DE VOISINAGE DE L'UNION EUROPÉENNE

RÉSUMÉ: La politique européenne de voisinage (PEV) a pour objectif de partager avec les pays limitrophes les avantages de l'élargissement de l'UE de 2004 – c'est-à-dire la stabilité, la sécurité et la prospérité – dans des conditions distinctes d'une adhésion à l'UE. Elle vise à prévenir l'apparition de nouvelles lignes de fracture entre l'Union élargie et ses voisins, et à offrir à ces derniers l'occasion de participer à diverses activités de l'UE par le biais d'une coopération étroite sur les plans politique, économique et culturel, ainsi qu'en matière de sécurité. La politique européenne de voisinage permettra aussi de s'attaquer à un des objectifs de la stratégie européenne de sécurité adoptée par l'UE en décembre 2003: contribuer à la sécurité dans le voisinage.

La PEV est différente de l'adhésion à l'UE. Elle constitue un moyen de renforcer les relations entre l'UE et les pays partenaires. La relation privilégiée avec les voisins s'appuiera sur un engagement réciproque en faveur de valeurs communes se situant principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, notamment des droits des minorités, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable. Le rythme auquel l'UE intensifiera ses liens avec chaque partenaire tiendra compte de la mesure dans laquelle ces valeurs communes sont effectivement partagées.

L'objectif de cet article est d'étudier les principales caractéristiques et le contenu de cette nouvelle option stratégique qui est la PEV. Sur la base de ses origines et les raisons qui ont amené la Commission européenne à proposer la création de cette nouvelle politique, l'article analyse les différents éléments desquels se forme la PEV et les instruments juridiques dessinés pour la rendre effective.