

REVISTA DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

REFEG (NUEVA ÉPOCA)

ISSN: 1698-1006

GRUPO SEJ-058 PAIDI

NUEVOS DESAFÍOS EN LA COOPE- RACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DE VECINDAD

MARÍA DEL MAR GALIANA RUBIA

Profesora de Organización de Empresas
Universidad de Cádiz
mariadelmar.galiana@uca.es

REFEG 1/2014

ISSN: 1698-1006

NUEVOS DESAFÍOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD

MARÍA DEL MAR GALIANA RUBIA

Facultad de Económicas y Empresariales

Universidad de Cádiz

mariadelmar.galiana@uca.es

NUEVOS DESAFÍOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DE VECINDAD

SUMARIO: I. APROXIMACIÓN AL MARCO TEÓRICO EUROPEO. II. POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA. III. EUROPE-AID: DESARROLLO Y COOPERACIÓN. IV. EL PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA. V. ANTECEDENTES DE LA PEV. PROGRAMAS TACIS Y MEDA. VI. LA POLÍTICA DE VECINDAD DE LA UNIÓN EUROPEA: PEV. VII. PLANES DE ACTUACIÓN DE LA PEV. VIII. CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN. La UE realiza distintos programas de ayuda y cooperación con distintos países, no miembros de la UE. La Política Europea de Vecindad (PEV) es la política desarrollada en la Unión desde 2003, con la finalidad de hacer más sólida la relación entre la Unión Europea y sus países vecinos. La PEV no supone la antesala a la adhesión a la Unión europea de estos países, pero si intenta garantizar una situación de estabilidad en sus límites geográficos, por lo que ayuda a sus países a evolucionar hacia un mayor desarrollo económico, estabilidad y mayor gobernanza. La Política Europea de Vecindad se establece en dos zonas diferenciadas: los del área mediterránea y los Balcanes del Este, estableciéndose programaciones por zonas geográficas y programaciones relacionadas con temas en concreto que están más vinculadas a las necesidades particulares de cada uno de ellos. España en la actualidad desarrolla el IV Plan Director de Cooperación para el periodo 2013 -2016 en donde están incluidas estas ayudas.

PALABRAS CLAVES: POLÍTICA DE VECINDAD, POLÍTICA DE COOPERACIÓN

ZONAS LÍMITROFES, POLÍTICA DE RECOMPENSA, ESTABILIDAD, COOPERACIÓN.

ABSTRACT. EU makes different programs of help and cooperation with different no-EU-member countries. The European Neighbourhood Policy (ENP) is the politic developed by the Union since 2003, with the task to turn stronger the relationship between the Europe Union and its neighbour countries. ENP doesn't suppose a previous step to the joining to Europe Union of these countries, but it tries to guarantee a stable situation in their geographic limits, so it helps these countries to develop to a bigger economic development, stability and better governance. The European Neighbourhood Policy is establish in two different zones: Mediterranean area and Eastern Balkans, establishing programs in geographic zones and programs related with concrete themes which are more associated with their individual needs. Currently Spain develops its IV Plan Director de Cooperación (IV Executive Plan for Cooperation) for the term 2013 - 2016 which include this helps.

KEY WORDS: NEIGHBORSHIP POLITICS, COOPERATION POLITICS, BORDER AREAS, REWARD POLITICS, STABILITY, COOPERATION.

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD

**I. APROXIMACIÓN AL MARCO TEÓ-
RICO EUROPEO**

La Unión Europea destina alrededor de un 10% de su presupuesto a financiar acciones en alrededor de 170 países en vías de desarrollo o países candidatos a ser miembros de la Unión. Esta ayuda se conoce con el nombre de ayuda externa de la UE y se eleva a unos 96.249,4 millones de euros a precios corrientes¹, para el periodo 2014-2020. Dentro de esta ayuda exterior se desarrolla la Política de Cooperación al Desarrollo que intenta solucionar problemas relacionados con la erradicación de la pobreza, desarrollo sostenible, integración económica. La política de Cooperación al Desarrollo es una política común europea desde 1993, toda vez que se adopta Maastricht DOC 92/C191/01 (TUE), y que se desarrolla de forma más precisa en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea DOC 115 9/5/2008, en el Título III “Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria” en los capítulos I “Cooperación para el desarrollo” artículos del 208 al 211 y capítulo II “Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países” los artículos del 212 al 213.

La acción exterior es una política de gran importancia dentro de las relaciones internacionales de la Unión Europea hasta tal punto que se crea la figura de alto representante de la Unión Europea para asuntos exteriores, cuya tarea es velar por la acción exterior, y se crea el SEAE que es el Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea. La acción exterior de la Unión Europea se sitúa en el marco conceptual de las directrices establecidas dentro del seno de Naciones Unidas para la consecución de Objetivos del

Milenio y de la Declaración de París dentro del marco internacional de la OCDE.

Para la consecución de los objetivos establecidos en la acción exterior de la Unión Europea se precisa dotación presupuestaria, y ésta se puede conseguir mediante de subvenciones a fondo perdido, o bien mediante préstamos que concede el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otras instituciones financieras. Gran parte de esta financiación se ejecuta a través de contratos con empresas o entidades de la UE y de los Estados receptores de la ayuda (acuerdos bilaterales o multilaterales, dependen de los proyectos gestionados). La ayuda a estos países hace que se abra un gran mercado al que las empresas europeas pueden acceder. Existen principalmente 5 instrumentos financieros para el desarrollo de la acción exterior, y todos disponen de una dotación económica específica. Para el periodo 2014 -2020 se concretan de la siguiente forma:

- IEVA Instrumento Europea de Vecindad y Asociación: 18.182 millones de euros
- ICD Instrumento Europeo de Cooperación al Desarrollo: 23.295 millones de euros
- IEDDH Instrumento Europea para la Democracia y Derechos Humanos: 1.578 millones de euros.
- IE Instrumento Europea de Estabilidad: 2.829 millones de euros
- ICSN: Instrumento Europeo de Cooperación y Seguridad Nuclear: 631 millones de euros.

Estas actuaciones financieras² se completan con el FED, Fondo Europeo de Desa-

¹ La UE destina el 0,7 % de la RNB de la UE en este concepto.

² El IEVA y ICD son acciones geográficas, mientras que IEDDH, IE, ICSN son acciones globales

**NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD**

rrollo, con un presupuesto actual de 34.276 millones de euros, en el que se incluye a los países ACP y el IAP Instrumento de Ayuda de Preadhesión, con un presupuesto actualmente de 14.110 millones de euros. Según las zonas geográficas, la Unión Europea, establece ayudas de distinto tipo y con distintos programas de actuación. Las ayudas para el periodo se establecen en 325.149 millones de euros en materia de cohesión, crecimiento y empleo, y de 58.704 millones de euros las ayudas en Política exterior.

Dentro de este marco de actuación exterior la PEV es la Política Europea de Vecindad desarrollada por la Unión Europea en el contexto de su última ampliación en 2004, con la incorporación de los países del Este. El desarrollo de esta política se fundamenta en el Tratado de la Unión Europea (TUE) en su artículo 8 el cual establece que la Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes y el Título V (acción exterior de la Unión), también en los artículos 207 (política comercial común) y del 216 al 218 (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). También es relevante en su desarrollo los acuerdos de asociación y cooperación (con países de Europa Oriental) y los acuerdos de asociación con la zona Euro-mediterránea (con países del Mediterráneo) en los acuerdos bilaterales.

La finalidad de la PEV era evitar las diferencias entre los países de la Unión y países vecinos, por lo que en su desarrollo pretende consolidar la estabilidad, seguridad y bienestar de todos, y por lo tanto la eliminación de conflictos, tan perjudiciales para todos. No debemos olvidar que en las distintas ampliaciones de la Unión Europea estas siempre habían sido hacia la Europa oriental, y mientras este proceso avanzaba algunos sectores temían que otros de los proyectos que se habían iniciado anteriormente, como eran la Asociación con los

países del mediterráneo quedasen en un segundo plano y se agravaran las diferencias ya existentes.

La Acción Exterior de la Unión Europea en los países en donde actúa pretende lograr el Desarrollo, la Consolidación de la Democracia y el Estado de Derecho sin olvidar el respeto de los derechos Humanos y las libertades fundamentales, siempre dentro del marco internacional de Naciones Unidas y OCDE.

La PEV se incluye dentro de la Estrategia Europea de Seguridad, y esta teniendo muy buenos resultados desde su implantación. El documento de cooperación transfronteriza de la PEV se recoge en COM 2044/373 final el 12 de mayo de 2004. Hay algunos críticos a esta política que establecen que debido al poder de negociación de la Unión Europea, ésta podría estar imponiendo a sus vecinos su modelo económico³, en algunos casos incluso su modelo político y social, ya que la aplicación de esta política viene condicionada por la entrega de unas compensaciones por parte de la Unión Europea, en función de las convergencias que se vayan cumpliendo en los países socios.

La PEV es una política plurilateral, es decir, común a todos los países vecinos, pero se establece una relación bilateral (principio de diferenciación) ya que se negocia particularmente con cada uno de los países. Los países con los que se desarrolla la política de vecindad se pueden agrupar en dos grandes bloques:

- a) Los denominados “Unión del Mediterráneo integrado por: Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Libia, Siria,

³ Revista de Economía Mundial ISSN (Versión Impresa) 1576-0162. Universidad de Huelva

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD

Jordania, Líbano, Israel, y la Autoridad Palestina⁴, y

- b) De otro lado los denominados “La Asociación Oriental”⁵ que son los vecinos del Este de la Unión en los que se incluye Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Republica de Moldavia, y Ucrania, y con Rusia los 4 espacios comunes: economía, libertad y Justicia, seguridad exterior y educación, cultura e investigación científica⁶.

En este análisis previo no debemos dejar a un lado la Estrategia Europa 2020, ya que en la cuarta rubrica del documento se recogen objetivos relacionados con la acción internacional de la Unión Europea, concretamente en materia de ayuda específica a los países involucrado en la PEV, y cumplimiento de los objetivos del milenio.

⁴ La Unión para el Mediterráneo, conocida inicialmente como Proceso de Barcelona es un proyecto geopolítico propuesto por el gobierno de España y lanzado por la Unión Europea en 1995 en la cumbre euro-mediterránea celebrada en Barcelona. En él se proponían diversas políticas relacionadas con el desarrollo económico entre los países de la cuenca mediterránea, la lucha antiterrorista, la promoción de la democracia y los derechos humanos, la creación de un área de libre comercio, los intercambios culturales, etc.

⁵ La Asociación Oriental es un concepto geográfico, político y económico, creado por la Unión Europea que busca un acercamiento entre el bloque comunitario y sus vecinos del Este de Europa, todos ellos ex-repúblicas soviéticas. Entre sus proyectos se encuentra la inversión de capital proporcionado por la UE en la región con un plazo hasta 2013 así como la búsqueda de un aumento de relaciones comerciales entre estos países y la UE. En el ámbito político se busca un fortalecimiento de la estabilidad en la región.

⁶http://eeas.europa.eu/russia/docs/2007-2013_es.pdf

Pero la PEV no es la única política de ayuda exterior de la Unión Europea, hay otras políticas que en principio se desarrollan en el ámbito interno de la Unión Europea y que luego tiene aplicación en el exterior como es la política de cohesión regional o bien la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea, cuyos destinatarios pueden ser también los países a los que va dirigido la PEV.

II. POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea está encaminada a alcanzar los objetivos relacionados con la lucha de la pobreza, ayudar al desarrollo económico y social sostenible⁷ e integración armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial, objetivos de la Declaración del Milenio dentro del contexto de Naciones Unidas. La Unión Europea y los Estados miembros fomentan en la aplicación de estas políticas un enfoque multilateral para abordar los retos mundiales fomentando la cooperación con las organizaciones y organismos multilaterales y regionales, en donde tiene cabida todos los agentes económicos.

La política de Cooperación al Desarrollo esta prevista en los Tratados de la Unión Europea, y de esa manera se recoge en los artículos 177, 180, y 181A, tal y como se versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea dentro del Título XX denominado: *Cooperación al Desarrollo* y del Título XXI *Cooperación Económica, Financiera y Técnica Con Terceros Países*.

⁷ En aspectos políticos, económicos, sociales y medioambiental, de los países y regiones socios, pero con especial interés en los más desfavorecidos.

**NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLITICA DE VECINDAD**

Con la Política de Cooperación al Desarrollo se estimula la cooperación, las asociaciones y las empresas conjuntas entre agentes económicos de la Comunidad y de los países y regiones socios y se pretende la participación de todos los agentes económicos para la consecución de un clima político que garantice la paz y la estabilidad, el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, los principios democráticos y el Estado de Derecho, sin dejar de lado la buena gestión en los asuntos públicos y la igualdad de sexos.

La ayuda comunitaria se aplica mediante programas geográficos y temáticos⁸ establecidos en el Reglamento 1905/2006, siendo los países de destino países de América latina, Asia, Asia Central, Oriente próximo y Sudáfrica para los cuales se desarrollan actuaciones concretas y específicas aunque el objetivo de la erradicación de la pobreza es objetivo principal en todas las actuaciones, son temas de interés la sanidad⁹, educación, cohesión social y empleo, comercio e integración regional, buen Gobierno, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas institucionales, agua y energía, medioambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, reconstrucción a medio y largo plazo de las regiones afectadas por conflictos o catástrofes, el apoyo al desarrollo rural, ordenación del territorio, agricultura y seguridad alimentaria.

Los programas temáticos serán desarrollados por los gobiernos bien mediante una organización intermedia como pudiesen ser

⁸ Los programas temáticos están subordinados a los programas geográficos mencionados en los artículos 5-10 del reglamento 1905/2006, ya que son los complementos.

⁹ En el contexto de la erradicación de las principales enfermedades transmisibles en el contexto de la pobreza como pueden ser el VIH, tuberculosis, paludismo.

las ONG, agentes no estatales, las organizaciones internacionales o los mecanismos multilaterales; para ello se cofinanciarán las iniciativas propuestas o emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil¹⁰ y autoridades locales que se hayan desarrollado en el ámbito del desarrollo, reforzando al capacidad de los mismos en el proceso de toma de decisiones con objeto de hacer una sociedad más incluyente y autónoma, con objeto de crear conciencia ciudadana sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza, y logara una cooperación más eficiente, que favorezca la sinergias entre la sociedad civil y autoridad.

En el artículo 18 del Reglamento 1905/2006 desarrolla el marco general de la programación y asignación de los fondos, para ello se establece un documento de estrategia y un programa indicativo plurianual orientativo y se adopta un programa de actuación anual para cada uno de los países o regiones. La Comisión¹¹ es quien establece la estrategia temática, dentro de cada programa geográfico, teniendo en cuenta las necesidades propias de los países en el desarrollo de los distintos programas.

La financiación puede adoptar distintas formas: proyectos y programas, apoyo presupuestario, apoyo sectoriales, fondos puestos a disposición del Banco Europeo de inversiones (BEI), bonificaciones en tipos de interés, reducción de la deuda, subvenciones destinadas a la financiación de los costes de funcionamiento, programas de hermanamiento, inversiones de capital, pero

¹⁰ El 85% de la financiación prevista se destinará a agentes no estatales

¹¹ La Comisión podrá realizar una dotación financiera específica para reforzar la cooperación entre las regiones ultraperiféricas de la UE, países y/o regiones socios. Y estará asistida por un comité art 35 del Reglamento 1905/2006

**NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD**

en ningún caso se destinara al pago de impuestos, derechos o gravámenes en los países que sean beneficiarios de las ayudas. Se podrán cubrir con estas ayudas las actividades de preparación seguimiento, control, auditoria y evolución para cumplir los objetivos de desarrollo. Manifestándose estas ayudas en de Convenios de financiación, convenios de subvención, contratos publico, contratos de trabajo.

Las ayudas podrán suspenderse total o parcialmente cuando un país no respete los principios que han sido objeto de la ayuda, o bien no se llega aun acuerdo entre las partes después de abrir un periodo de consultas. El Consejo a propuesta de la Comisión es el que toma la decisión.

Las Instituciones y Organismos de la Unión Europea relacionados con la política de Cooperación y Desarrollo son: la Comisión Europea, EuropeAid- Desarrollo y Cooperación, y Servicio Europeo de Acción exterior, el Parlamento Europeo: Comisión de desarrollo, Asamblea parlamentaria paritaria ACP-UE, el Consejo de la Unión Europea: Asuntos exteriores, el Comité Económico y Social Europeo: Sección de Relaciones Exteriores, el Comité de las Regiones: Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales (CIVEX), el Banco Europeo de Inversiones.

La ayuda de la Unión Europea se encuadra dentro del Marco de Cooperación de las OCDE Organismo Internacional que promueve políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Para ello la OCDE ofrece un foro donde los gobiernos pueden trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. La colaboración conjunta es fundamental para conseguir la eficacia de estas políticas ya que es lo todo esta interrelacionado. Los aspectos económicos, social y ambiental son prioritarios por ello se centran en estu-

dios que permitan predecir las tendencias futuras fijando estándares internacionales dentro de un amplio rango, desde la agricultura y los impuestos hasta la seguridad en productos químicos. La OCDE tiene un compromiso con la economía del mercado impulsada por las instituciones democráticas centradas en el bienestar de los ciudadanos. En la actualidad la OCDE trabaja con 4 áreas principalmente: mercados, finanzas publicas, búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento sostenible, innovación.

La AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) comprende los desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias (netos de reembolsos del principal) y las donaciones otorgadas por organismos oficiales de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), por instituciones multilaterales y por países que no integran el CAD a fin de promover el desarrollo y el bienestar económico en los países y territorios que figuran en la lista del CAD de destinatarios de AOD. Incluye los préstamos que tienen un elemento de donación de al menos el 25% (calculado a una tasa de descuento del 10%). Esta ayuda está descendiendo desde 2010 debido a la recesión mundial”.

El Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo ICD (2014/2020) es el instrumento financiero necesario para poder desarrollar la Política de la Cooperación al Desarrollo, se desarrolla en virtud del artículo 179 apartado I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Con su creación se mejora el marco de la cooperación al desarrollo de la comunidad europea, ya que agrupa instrumentos geográficos y temáticos en un único instrumento, con objeto de mejorar la ayuda al desarrollo. El marco de actuación está dentro de los Objetivos del Milenio (ODM) y busca como principal fin la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y social sostenible y la inserción progresiva y

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLITICA DE VECINDAD

armoniosa de los países en desarrollo en la economía mundial. La UE desempeña un papel esencial en la escena mundial en la que se garantice la estabilidad, prosperidad y democracia en los países que la rodean. La Comisión desarrolla su estrategia exterior con la creación del ICD.

El Instrumento financiero de la Cooperación al desarrollo se estableció en el Reglamento 1905/2006¹² del Parlamento Europeo y del Consejo en diciembre de 2006 con la finalidad de financiar medidas de apoyo y de cooperación con los países territorios y regiones en desarrollo. Dentro del marco de este Instrumento financiero las Comunidades Europeas financian las medidas destinadas a apoyar la cooperación geográfica con los países en desarrollo que figuran en la lista del Comité de ayuda al desarrollo (CAD) y anexo 1 del Reglamento 1905/2006; la partida presupuestaria para el periodo 2014/2020 es de 19.662 millones de euros. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el principal órgano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para las cuestiones de la cooperación al desarrollo. Dentro de la OCDE, al CAD le corresponde conseguir que esos esfuerzos internacionales sean coordinados, integrados, eficaces y adecuadamente financiados.

La ayuda externa comunitaria se ejecuta mediante programas geográficos y temáticos y con un programa complementario para los países ACP signatarios del protocolo del Azúcar denominado Fondo Europeo de Desarrollo. Para el periodo 2014-2020 la Comisión pretende asignar 70.000 millones de euros a los instrumentos de ayuda exterior. Las partidas se distribuyen de la siguiente forma: Fondo Europeo de Desarrollo (países de África, Caribe y Pacífico): 30 000 millones de euros; Fondo Europeo

de Desarrollo (países y territorios de ultramar): 321 millones de euros; Fondo para el Cambio Climático y la Biodiversidad; Reserva para Ayudas de Emergencia: 2500 millones de euros;

Los Programas geográficos engloban 5 regiones¹³: América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica, y la ayuda esta destinada a apoyar los siguientes ámbitos de cooperación: Erradicación de la pobreza y consecución de los objetivos del Milenio, atención esencial a la población (educación y sanidad), Fomento de la cohesión social y del empleo; promoción del buen gobierno, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas institucionales, asistencia en ámbitos de comercio y la integración regional, fomento del desarrollo sostenible por medio de la protección del medio ambiente, y gestión sostenible de los recursos naturales, agua y energía, apoyo a energías sostenibles, asistencia a los Estados Frágiles.

Los programas temáticos son complemento a los programas geográficos y abarca un ámbito de actividad específico que interese a un conjunto de países socios, no atendiendo a criterios geográficos, por lo que su ámbito de aplicación es más extenso ya que no solo abarca a países elegibles para dicha cooperación geográfica son cargo al IDC, sino que estas ayudas pueden ser también subvencionables por del Fondo Europeo de Desarrollo en virtud del reglamento 1638/2006 y Reglamento 951/2007 por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados Reglamento 1638/2006. Las áreas temáticas son las siguientes: Inversión en personas (Buena salud para todos, educación conocimientos y capacidades, igualdad entre los sexos, otros aspectos del

¹² L378/41

¹³ Región es aquella entidad geográfica que comprende más de un país en desarrollo

**NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLITICA DE VECINDAD**

desarrollo social y humano), medio ambiente y gestión sostenible, agentes no estatales y autoridades locales, estrategia a favor de la seguridad alimentaria, cooperación en materia de migración y asilo. Dentro de los bloques temáticos se incluye un importe de 465 Millones de euros destinado a la financiación del IEVA, para el desarrollo de la política de vecindad.

En el artículo 25 del Reglamento se regula la forma de financiación pudiendo adoptar las siguientes formas: proyectos y programas, apoyo presupuestario, cuando la gestión del gasto público sea lo suficientemente transparente, fiable y eficaz, apoyo sectorial, fondos expuestos a disposición del Banco Europeo de Inversiones, bonificaciones de los tipos de interés, reducción de las deudas, subvenciones destinadas a la financiación de los costes de funcionamiento, financiación de programas de hermanamiento entre las instituciones públicas autoridades, contribuciones a fondos internacionales, contribuciones a fondos nacionales establecidos por países comicios con el fin de favorecer la financiación conjunta. La asistencia comunitaria no se destinara al pago de impuestos, derechos o gravámenes en los países beneficiarios.

La Comisión será la responsable de vigilar y evaluar periódicamente los resultados así como los resultados de la ejecución de las políticas y programas geográficos y temáticos, de las políticas sectoriales así como de la eficacia de la programación, cuando proceda por medio de evaluaciones externas o independientes, a fin de comprobar si se han alcanzado los objetivos y de elaborar las recomendaciones para mejorar las operaciones futuras, los resultados se tendrán en cuenta en la elaboración de programas y asignación de recursos.

La Política de Desarrollo de la UE que se está realizando actualmente se denomina "Programa para el Cambio" y tiene un enfoque

que es más estratégico con el objeto de reducir la pobreza y hacer una asignación más selectiva de los recursos, concentrándose la ayuda en sectores claves para el crecimiento a largo plazo e integrador, siendo los destinatarios de esta ayuda los países más necesitados de ayuda exterior. Programa para el Cambio (An Agenda for Change) se centra más en la calidad de la ayuda.

La UE ayuda con más del 50% de la ayuda mundial, siendo el principal donante del mundo. Y las actuaciones que en la actualidad realiza están bajo el contexto de crecimiento sostenible e integrador dentro de la acción de lucha contra la pobreza, aunque la Buena gobernanza, la agricultura, y la seguridad alimentaria y energía limpia, son prioridades también.

Los sectores en los que se asientan las bases del crecimiento integrado y sostenible, son entre otros: La Buena Gobernanza¹⁴, concepto que incluye el respeto de los derechos humanos y la democracia, la igualdad de género, la participación de la sociedad civil y la lucha contra la corrupción, La protección social, la sanidad y la educación, El fomento de un entorno empresarial favorable y de una mayor integración regional, La agricultura sostenible y la energía limpia, la ayuda para aportar salvaguardias frente a los impactos externos y convertir los desafíos que plantean la seguridad alimentaria y el cambio climático en posibilidades de crecimiento.

Para generar nuevos recursos, la UE explorará vías innovadoras de financiación del

¹⁴ A través de los Contratos de buena gobernanza y desarrollo se ayuda económicamente con partidas que se encuentran en los presupuestos generales de la UE a los países beneficiarios que logren mediante demostrar su compromiso con valores fundamentales como son los Derechos Humanos, El estado de Derecho y la democracia.

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DE VECINDAD

crecimiento, como la combinación de subvenciones y préstamos. Además, la Comisión es la encargada de promover en la UE y en sus Estados miembros a la colaboración en la preparación de estrategias y programas (la llamada «programación conjunta») y mejoren la distribución de tareas entre ellos a fin de aumentar la eficacia de la ayuda. En los países frágiles el apoyo presupuestario se realiza a través de los contratos de construcción del Estado. También se incluyen en el programa la lucha contra la corrupción, el fraude, enseñando a los países a generar sus propios recursos y de esa manera reducir su dependencia a largo plazo. La ayuda oficial al desarrollo, AOD, va a desaparecer progresivamente de determinados países emergentes, ya que su problema ya no es crear riqueza sino repartirla.

La Política Europea que se encarga de reducir la disparidad entre las regiones dentro de la Unión Europea se denomina Política de Desarrollo Regional y se gestiona en cumplimiento del artículo 158 del Tratado de la Unión Europea y conforme a un concepto novedoso que plasmaba la nueva solidaridad intracomunitaria: “La Cohesión económica y social”, siendo los destinatarios de estas ayudas: La regiones agrícolas subdesarrolladas, con dependencia excesiva de la agricultura, escasamente productiva, bajo nivel de renta y problemas de emigración y paro¹⁵. No en vano, el 56% de la población de los 28 Estados miembros de la UE vive en zonas rurales que representan el 91% del territorio, lo que convierte a las políticas de cooperación relacionadas con la agricultura y silvicultura en instrumentos muy importantes para diversificar la economía de las co-

¹⁵ EQUAL y URBAN son posprogramas que han ayudado a conseguir la competitividad regional y empleo, mientras que INTERREG sirvió de base al objetivo de Cooperación territorial europea.

munidades rurales.

Los Instrumentos financieros para alcanzar los objetivos de la Política de Cohesión son: FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)¹⁶, FSE (Fondo Social Europeo) y Fondo de Cohesión, que para el periodo 2014/2020 alcanzan la cuantía de 325.000 millones de euros esto supone aproximadamente el 40% del presupuesto comunitario.

La política Regional de la UE se aplica siguiendo un marco común de normas conceptos e instrumentos y sobre ellos los países miembros establecen los objetivos propios y el marco estratégico nacional, este documento se denomina “Marco de Referencia Estratégico Nacional” (MREN) y se desarrolla a través de “Programas Operativos” (PO). La Comisión es la encargada de fijar el conjunto de normas y prioridades, aunque el éxito de las actuaciones depende la eficacia de la planificación y cooperación entre todas las autoridades implicadas, es lo denominado Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión, y existe una gestión descentralizada de fondos, ya que de esa manera se consigue una mejor eficacia. La división territorial europea se hace siguiendo un sistema elaborado por Eurostar, para que exista homogeneidad entre los territorios. Por ello se establecen tres objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales¹⁷:

- *Objetivo 1: regiones menos desarrolladas*, para alcanzar el objetivo se destina los siguientes instrumentos financieros FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, y lo que pretenden alcanzar es la convergencia económica en las regiones menos desarrolladas, aumentando las inversiones en recursos físicos y humanos.

¹⁶ Previsto en el artículo 160 de TUE

¹⁷ Los Fondos estructurales en la actualidad son tres: FEDER, FSE, Fondo de Cohesión.

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD

- *Objetivo 2: zonas en reconversión económica y social*, los instrumentos financieros que se utilizan para alcanzar el objetivo son FEDER Y FSE y
- *Objetivo 3: convergencia, competitividad y empleo y cooperación*¹⁸ los instrumentos financieros que se utilizan para alcanzar el objetivo son FEDER Y FSE, aunque la cooperación con países exteriores de la UE no esta financiada con Fondos estructurales sino con por nuevos fondos denominados IEVA (Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación) e IAP (Instrumento de Ayuda a la Preadhesión).

Además de los tres Fondos Estructurales¹⁹ antes mencionados: FEDER, FSE, y Fondo de Cohesión, existen otros instrumentos financieros al servicio de la Política de Desarrollo Regional y Cohesión en los que participa el Banco Europeo de Inversiones, El Fondo Europeo de Inversiones, y el Banco Europeo de Reconversión y Desarrollo. Estos programas son:

- JASPERS (apoya a los sectores del transporte y medio ambiente),
- JEREMIE (pretende la mejora de la financiación a las PYMES);
- JESSICA (pretende el desarrollo sostenible en zonas urbanas).
- Cabe señalar otro instrumento singular como es el FSUE que es el Fondo de

¹⁸ Con este objetivo se presta apoyo a la innovación, la sociedad del conocimiento, la iniciativa empresarial, la protección del medio ambiente y la prevención de riesgos. Así como la cooperación a escala de zonas transnacionales y redes de cooperación y de intercambio de experiencias interregionales, tal y como se contempla en la estrategia territorial europea(ETE)

¹⁹http://europa.eu/legislation_summaries/global/structural_cohesion_fund_es.htm

Solidaridad de la Unión Europea, tiene carácter excepcional y esta dedicado a cubrir parte del gasto público dedicado a operaciones de emergencia y acciones necesarias a corto plazo.

Para concluir podríamos destacar los Instrumento para el Desarrollo de la acción exterior de la Unión europea son principalmente FED fondo de desarrollo Europeo para países ACP, ICI, Instrumento de colaboración Industrial, Instrumento para la promoción de la Democracia y derechos Humanos, Instrumento de estabilidad, Instrumento de Seguridad nuclear, ICD con sus actuaciones: invertir en ciudadanos, medio ambiente y gestión sostenible, actores no estatales y estatales, migración y asilo y protocolo del azúcar

III. EUROPE-AID: DESARROLLO Y COOPERACIÓN

EuropeAid es la Dirección General responsable de las Políticas de Desarrollo de la UE²⁰ y el suministro de ayuda a través de programas y proyectos en todo el mundo teniendo como ultimo fin: reducir la pobreza en el mundo; garantizar el desarrollo sostenible; promover la Democracia, Desarrollo Humano, Gobernanza y Derechos Humanos, la Paz y la Seguridad.

Comenzó a funcionar como Institución el 3 de Enero de 2011 ya que en ella se reúnen las antiguas Dirección General de Desarrollo y Relaciones con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la antigua Oficina de Cooperación EuropeAid. En la actualidad, EuropeAid es responsable no solo de definir la política de desarrollo de la UE, sino también de garantizar la eficacia en la planificación e implementación de ayudas ya que es el responsable de poner en marcha los instrumentos de ayuda exterior. Con la creación de esta nueva Institu-

²⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DE VECINDAD

ción en la UE la Comisión Europea puede expresarse con una sola voz en materia de desarrollo y cooperación ya que al disponer de una sola dirección para las políticas de desarrollo y su implementación, ofrece un punto de contacto único para los interesados tanto de la UE como de otros países y es, asimismo, el único interlocutor del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y de todas las DD GG sectoriales de desarrollo y cooperación. EuropeAid desempeña un papel crucial en las siguientes actuaciones:

- a) El diseño de una política de desarrollo de vanguardia dirigida a todos los países en desarrollo;
- b) El impulso de la coherencia de dicha política al tiempo que mejora los mecanismos de ejecución y suministro;
- c) La definición de la futura política de desarrollo en la UE, así como favorecer el establecimiento internacional de las normativas;
- d) La contribución para afrontar los desafíos mundiales venideros.

Además coordina las acciones de las instituciones de la UE, sus Estados miembros y demás actores relacionados con los principales valores, objetivos y prioridades comunes de la Unión. Actualmente trabaja en 5 áreas geográficas que son: países ACP, Asia, América latina, región del Golfo Pérsico, y Países Vecinos de la UE y Rusia.

Para los países ACP²¹ en las zonas de Sudán y África Central las ayudas están destinadas principalmente a transporte de tropas para que los contingentes mantengan la paz. Para el resto de países la ayuda va encaminada hacia la integración de la zona a

²¹ Esta actuación se produce desde 2001, y el proyecto tiene una duración de 20 años,

la economía mundial, para ello ayuda a las regiones a fomentar el desarrollo y comercio. La UE ejecuta programas que aplica en múltiples países y al mismo tiempo, aunque también desarrolla programas específicos con algunas regiones, fomentando el crecimiento y desarrollo en la economía de las regiones, manteniendo una política privilegiada de comercio con respecto a esta zona destinado desde entonces 850 millones de Euros, financiada por fondo FDE, este fondo pretende la integración regional para el crecimiento económico y reducción de la pobreza. Programas en comercio sostenible y reducción de la pobreza, mejor dirección de los recursos naturales y mantenimiento de la paz y de la seguridad son sus principales ejes de actuación.

La cooperación con los vecinos de la UE y Rusia se realiza en el contexto de desarrollo de la PEV, Política europea de Vecindad, la UE ha creado el IEVA, Instrumento de vecindad y asociación de la UE. La cooperación con estos países es muy amplia se les ofrece una cooperación muy amplia a excepción de las Instituciones. La colaboración promueve la seguridad, estabilidad y prosperidad.

Dentro de la política de vecindad las actuaciones más relevantes con la *Cooperación en zonas limítrofes (CBC)* son: Promover la economía y desarrollo social en las áreas limítrofes, gestionar los cambios comunes, eficiencia suficiente y seguridad en las áreas, cooperación entre las personas, pudiendo ser la cooperación bilateral o multilateral. Es importante promover esta cooperación desde el punto de vista estratégico.

Las actuaciones prioritarias con los *socios de las zonas del Sur y Este* son: promover las reformas, promoción de la educación superior, promover el dialogo interregional, promover la cooperación con Rusia, promoción de la inversión. Con la aplicación de estos programas se realizan actividades

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DE VECINDAD

de ayuda que se pueden ajustar a nivel inter-regional para conseguir una mayor eficiencia y flexibilidad.

Las acciones para los *socios Mediterráneos* son las siguientes: Paz, Justicia y Seguridad, desarrollo sostenible económico y dialogo intercultural. Los programas que se crean para lograrlo son EUROMED; Fundación Euromed y Euromed Audiovisual II.

Dentro de la política de vecindad las actuaciones más relevantes con los *socios del Este* están relacionadas con el transporte, energía, recursos naturales, programas persona, persona, inmigración y fronteras, minas de tierra, armamento y restos de guerra. Los acuerdos pueden ser multilaterales y bilaterales, y se basan en 3 áreas principalmente: Buen gobierno, leyes, libertades fundamentales, economía sostenible y desarrollo social, comercio e inversión, para ello se apoyan en acuerdos de asociación y acuerdos de libre comercio²². Con los acuerdos multilaterales se trabaja con plataformas temáticas para el desarrollo de aspectos de interés mutuo, buen gobierno, integración económica, crecimiento, energía y seguridad, transporte y contacto con las personas. Con los proyectos de cooperación regional, los temas que destacan son, energía, desarrollo, respuesta ante los desastres, fronteras de gestión, soporte para el pequeño negocio. La sociedad civil es una prioridad, y para ello se destina un presupuesto de 1,9 millones de euros.

IV. PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2013-2016

El IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 es un documento en donde se recoge la actuación española en materia de cooperación para los próximos cuatro años, fecha que coincidirá con el

plazo para alcanzar los Objetivos del Milenio, y que tiene la dificultad añadida de que se realiza en un contexto de incertidumbre, en la que debemos destacar la situación económica del país, lo que hace que los objetivos, medios y forma de trabajar se realicen con gran flexibilidad para poder responder ágilmente a los cambios que se produzcan.

La Política de Cooperación Española esta condicionada por la política de desarrollo y cooperación de la UE²³, que en la actualidad esta reorientando sus políticas cooperación de varias formas. El documento de partida para esta actuación se denomina “Un programa para el Cambio” y fue ratificado por el Consejo en junio de 2012, en el se produce un cambio ya que la cooperación se concentra en menos países y sectores claves para el crecimiento a largo plazo. Esta nueva situación marca la agenda básica para España, ya que el IV Plan Director Español esta acorde con las tendencias a nivel europeo²⁴.

La preocupación por parte de la sociedad española en materia de Cooperación no es nueva, en la medida en que nuestro país y sus socios europeos están fomentando la creación de una globalización mas justa y solidaria, si bien es cierto que en la actualidad debido a los problemas económicos derivados por la situación de crisis económica y financiera esta haciendo que ciertas políticas tengan más dificultad para salir adelante, debido a los recortes presupuestarios que se están produciendo²⁵, lo que hace

²³Tras la adopción del Tratado de Lisboa, la política exterior de la Unión es común, y la política de desarrollo y cooperación es transversal a la misma.

²⁴ La Unión Europea es el primer donante a nivel mundial en ayuda económica

²⁵ En Febrero de 2013 la economía de la UE se contrajo un 0,6%

²² DCF TA

**NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD**

que se tengan que producir modificaciones necesarias para alcanzar nueva situación actual.

Los objetivos marcados al margen de los relacionados con las el crecimiento de las economías emergentes y la reducción de la pobreza extrema, se centran en otras materias como son las salud materno infantil, el SIDA y otras enfermedades transmisibles, la igualdad de genero, la seguridad alimentaria o la sostenibilidad del medio ambiente, aunque en la agenda actual no se impulsan objetivos relacionados con la gobernanza democrática, la participación ciudadana, los derechos humanos, la seguridad alimentaria o el crecimiento económico, si están previstos desarrollados con mas profundidad toda vez que finalice este Plan²⁶.

Es destacable que dentro de los desafíos y oportunidades a los que se enfrenta la cooperación en los próximos años en la agenda internacional hay dos proyectos relevantes que son: El Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda a Busan²⁷, y la Conferencia de NNUU sobre el Desarrollo Sostenible²⁸.

La política de Cooperación Española definida en el IV Plan Director se centra en los siguientes factores: Reordenamiento del sistema económico y político mundial: Elaboración de un nuevo mapa de la pobreza, Degradación ambiental y el cambio climático. Estos factores están en armonía con los definidos por el Comité de Ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE, ya que el ele-

²⁶ Es lo que se denomina escenario post 2015, debate que ha comenzado dentro de los Objetivos del Milenio para empezar a reflexionar sobre los logros alcanzados y los próximos pasos a seguir

²⁷ Corea del Sur

²⁸ También conocido como Cumbre de Rio +20

mento común a todos ellos es la determinación para aunar esfuerzos y coherencia en las políticas.

La cooperación internacional en España se realiza a través de la AECID²⁹, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, siendo la lucha contra la pobreza el objetivo final de la política española en esta materia³⁰. La política española de Cooperación internacional es el resultado de una acción exterior del Estado español que se realiza de forma interdependiente y solidaria con la sociedad internacional. La ayuda multilateral es vital para el desarrollo de los proyectos de cooperación y desarrollo teniendo gran importancia estos elementos en la gobernanza mundial por su contribución a los bienes públicos globales y regionales. La cooperación española ha avanzado mucho en los últimos años sobre todo en materia de planificación. El mayor avance se ha producido en materia de los MAP, Marcos de Asociación País, también con los acuerdos de Asociación Estratégica OMUDES, y la programación operativa de la AECID. La Cooperación española esta regulada por la Ley 36/2010 de 22 de octubre, en ella se incluye la aprobación del Fondo para la promoción del Desarrollo y el Reglamento que la desarrolla³¹.

²⁹ Organismo creado con la ley 23/1998 de 7 de Julio, es una e Derecho Público Adscrita al Ministerio de Asuntos exteriores y de Cooperación. Entre sus tareas mas recientes se prepara la elaboración del plan de Actuación Sectorial de la Gobernabilidad Democrática.

³⁰ Aunque también la Política de Cooperación española esta enfocada a contribuir al desarrollo humano y al pleno ejercicio de los derechos, basándose en un enfoque de derechos humanos.

³¹ Con esta nueva Ley se culmina el proceso de eliminación gradual de los créditos de ayuda al desarrollo (FAD) que hace que la ayuda no sea vinculante

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DE VECINDAD

La Cooperación española, en la actualidad, es una la ayuda muy concreta basa en un plan estratégico específico, para conseguir mas eficacia y evitar la fragmentación de las intervenciones, completando de esa forma el ciclo de planificación de la UE, la ayuda humanitaria española es reconocida a nivel mundial. Esta nueva forma de actuar en materia de cooperación lo que intenta es desarrollar una acción exterior mas coherente, aprovechando las sinergias, con otras políticas, y se intenta crear el concepto **“Marca España”**, apoyándose principalmente en la presencia y relevancia que la Política de Cooperación Española tiene en America Latina, Norte de África algunos países del África subsahariana y Filipinas. En este despliegue Institucional tiene gran importancia la Unión Europea debido a su amplia red de relaciones y confianza que ha creado durante décadas.

Las orientaciones de la Cooperación Española para el periodo 2013-2016 están basadas en 8 premisas principalmente: Consolidar los procesos democráticos y el Estado de Derecho³², Reducir las desigualdades y vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.³³, Promover oportunidades económicas para los más pobres³⁴ Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los

servicios sociales básicos³⁵, Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género³⁶, Mejorar la provisión de bienes públicos Globales y Regionales³⁷, Responder a las crisis humanitarias con Calidad, basada en el contenido de la Estrategia sectorial de la acción humanitaria de la Unión Europea, Construir una ciudadanía comprometida con el desarrollo, de acuerdo con la Estrategia de educación para el desarrollo de la Cooperación española, así como el plan de acción de ED aprobado en 2011 por el Consejo de Cooperación.

La cooperación española en la actualidad se concentra en 3 áreas geográficas y en un máximo de veintitrés países, de esta manera se pretende focalizar la ayuda en aquellos países en donde puede tener mayor incidencia e impacto la ayuda, de manera que se entrelacen los objetivos de eficacia y de eficiencia, para que de medio a largo plazo se puedan obtener buenos resultados, para ello se fomenta la transparencia y la rendición de cuentas. Las regiones prioritarias de la Cooperación española son: Latinoamérica, norte de África y Oriente próximo y el África subsahariana. En estas regiones se concentra más del 75% de la ayuda de Oficial al desarrollo que ofrece España. El 10%

³² Las líneas de actuación en este punto son: Impulso de la calidad de la democracia, fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión en el sector publico, trabajo por el Estado de Derecho y garantía de los Derechos Humanos

³³ Las líneas de actuación en ese punto son: Políticas de prevención, Programas de protección social, Alimentación adecuada y suficiente frente a las crisis

³⁴ Los planes de acción son: Desarrollo rural y territorial, siendo la agricultura el sector clave, crecimiento económico inclusivo y sostenible, apoyo al tejido económico y empresarial local.

³⁵ Los planes de acción al respecto son: Derecho Humano a la salud: equidad y cobertura universal, Derecho Humano a la educación básica de calidad para todos y para todas, políticas publicas que garanticen el Derecho Humano a la alimentación, Derecho Humano al agua y saneamiento básico.

³⁶ Para el cumplimiento de los derechos económicos, laborales, sociales y culturales de las mujeres

³⁷ Las líneas de actuación se centran en : Desarrollo sostenible y medioambiente, Paz y Seguridad, estabilidad económica y financiera inter-nacional, salud global, diversidad de las expresiones culturales.

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DE VECINDAD

de esta ayuda se destina Acción humanitaria.

Los países de asociación (PA) que van a recibir la ayuda son: 12 en América latina y Caribe: Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, 4 en África del Norte y Oriente próximo: Mauritania, Marruecos, Población Saharai y Territorios Palestinos, 3 en África Subsahariana: Mali, Níger, y Senegal, 3 en África Central, oriental y austral: Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique, 1 en Asia: Filipinas

El presupuesto destinada para el periodo esta caracterizado por la incertidumbre y volatilidad, y el presupuesto que se ha destinado para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para todos los actores del sistema de cooperación español asciende a 2300 millones de €, por lo que no es posible mantener algunos compromisos internacionales, como los adquiridos en el seno de la UE para alcanzar el 0,56% de AOD/RNB o también el largamente reivindicado 0,7% AOD/RNB. A pesar de establecerse un periodo de 4 años para el desarrollo de este Plan Director, las orientaciones que en el se establecen se revisan anualmente en función de la situación y de las evidencias que resulten de las evaluaciones.

V. ANTECEDENTES DE LA PEV. PROGRAMAS TACIS Y MEDA

La «Política Europea de Vecindad» de la Unión Europea (PEV) es una política que, tal y como se ha indicado anteriormente, surge como marco para las relaciones con sus vecinos del este y del sur. En la Política de vecindad no se incluyen todos los vecinos de la UE, el resto de los vecinos están incluidos en otras políticas como la referente al EEE/AELC (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) o la política de ampliación (países candidatos: Turquía y la Antigua

República Yugoslava de Macedonia; países que son candidatos potenciales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia, Montenegro), y existe asimismo una Asociación Estratégica con Rusia.

El origen de esta propuesta es el interés de la UE en estar rodeada por países prósperos y estables, ya que apoyar el desarrollo político y económico de los países vecinos es la mejor garantía de paz, seguridad y prosperidad a largo plazo. A través de la PEV, la UE desea colaborar de manera decisiva con los gobiernos de los países asociados, ofreciéndoles la posibilidad de compartir las ventajas de una relación más profunda y ayudándoles a conseguir sus objetivos de reforma política y económica.

A los países vecinos les interesa aprovechar al máximo la oferta de la UE – estabilidad económica y unos mercados más amplios, experiencia y conocimientos sobre los procesos de reforma y contactos culturales y de otro tipo entre los pueblos. La Política Europea de Vecindad proporciona un marco específico para las relaciones de la UE con sus vecinos más próximos del este y del sur, dieciséis países que no tienen (al menos de momento) la perspectiva de una posible adhesión a la UE: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldova, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Ucrania. Por ello entre marzo de 2003 y mayo de 2004 la Comisión Europea se reúne y propone las líneas generales de una política de vecindad y de cómo debería llevarse a cabo. Anteriormente a la PEV existían programas europeos específicos para desarrollar estas cuestiones de relación con los países limítrofes a la Unión Europea, se trataba de los programas TACIS³⁸ Y MEDA³⁹.

³⁸ Reglamento (CE, Euratom) n° 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DE VECINDAD

El *Programa TACIS* pretendía favorecer la transición hacia una economía de mercado y consolidar la democracia y el Estado de Derecho en los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central, toda vez que se produjo la desaparición de la Unión Soviética. Abarcaba los siguientes: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Mongolia, Uzbekistán, Rusia, Turkmenistán, Tayikistán y Ucrania.

El período que abarcaba era entre años 2000-2006 y en su fundamento se encuentra en los principios y objetivos enunciados en los acuerdos de colaboración y cooperación (ACC) y en los acuerdos comerciales y de cooperación económica entre la Unión y dichos países. También se basa en la cláusula democrática fundamental de la Comunidad, de modo que cuando falta un elemento esencial para proseguir la cooperación, el Consejo puede decidir por mayoría cualificada adoptar las medidas convenientes, a propuesta de la Comisión.

El programa TACIS es un programa que se centraba en un número limitado de iniciativas, de mayor y menor envergadura, con la intención de maximizar su incidencia. Para ello se definían con los socios programas indicativos y programas de acción referidos, como máximo, a tres ámbitos intersectoriales de cooperación. La seguridad nuclear tiene un papel muy importante, así como los aspectos medioambientales y la contaminación, y la sostenibilidad de los recursos naturales y energéticos y a

los aspectos sociales de la transición. Por otra parte, el programa tenía por objeto promover la cooperación interestatal, interregional y transfronteriza entre los propios países beneficiarios, entre estos países y la Unión Europea y entre dichos países y los países de Europa Central y Oriental.

El programa TACIS fue un programa de asistencia técnica basado en la transferencia de saberes, conocimientos especializados y preparación técnica, la cooperación industrial y creación de asociaciones entre organismos públicos y privados, con la posible participación de especialistas europeos; la asistencia técnica vinculada a las inversiones y a su financiación, en particular en los ámbitos de la cooperación transfronteriza, la promoción de las PYME, las infraestructuras medioambientales y las redes; y la adquisición de los suministros necesarios para la asistencia técnica.

Para poder llevar a cabo el programa se le dotó 3.138 millones de euros para el periodo 2000-2006. La autoridad presupuestaria determinaba cada año, dentro de los límites de las perspectivas financieras de la Unión, los importes anuales. En principio, la Unión concedía esta ayuda en forma de subvenciones a fondo perdido. La Comisión fomentaba la cofinanciación con organismos públicos y privados de los Estados miembros.

Los proyectos eran objeto de protocolos financieros celebrados entre la Comisión y los distintos países socios y en ellos se desarrollan programas que pueden ser tanto a nivel geográfico como a nivel temático.

Las acciones financiadas por TACIS se adjudicaban mediante concurso de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento financiero de la CE.

El *programa MEDA* fue un programa que aplicaba medidas de cooperación para ayudar a los terceros países mediterráneos a

la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central

³⁹ Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración Euromediterránea.

**NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD**

reformular sus estructuras económicas y sociales y para atenuar las repercusiones sociales y medioambientales del desarrollo económico.

El Reglamento MEDA era el principal instrumento de la cooperación económica y financiera de la asociación Euromediterránea. El programa se puso en marcha en 1996 (MEDA I) y fue modificado en 2000 (MEDA II), y permitió a la Unión Europea (UE) aportar una ayuda financiera y técnica con los siguientes países del sur del Mediterráneo: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía. El programa MEDA sustituyó a los distintos protocolos financieros bilaterales existentes con los países de la cuenca mediterránea. Se inspira en los programas Phare⁴⁰ y Tacis, en particular, en términos de transparencia e información. Se creó una línea presupuestaria para financiar este programa.

El programa tenía como objetivo la colaboración Euromediterránea en tres aspectos:

1. El refuerzo de la estabilidad política y la democracia;
2. La creación de una zona de libre comercio Euromediterránea y el desarrollo de la cooperación económica y social;
3. La consideración de la dimensión humana y cultural.

Para conseguirlo el programa apoyaba transición económica de los Terceros Países Mediterráneos (TPM) y la realización de una zona Euromediterránea de libre comercio respaldando las reformas económicas y sociales para modernizar las empresas y

⁴⁰ Reglamento (CEE) n° 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989.

desarrollar el sector privado

Este programa tuvo un funcionamiento poco eficaz hasta el año 2000, en la que mejoró su actividad ya que el programa estaba acompañado por las actuaciones del Banco Europeo de Inversiones, que hizo que mejorase sustancialmente su operativa.

Según el Reglamento MEDA, el respeto de la democracia, del Estado de Derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales constituye un elemento fundamental de la colaboración cuya violación justifica la adopción de medidas oportunas por parte del Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión.

Para alcanzar los objetivos el programa MEDA II se dotó con 5 350 millones de euros en el período 2000-2006. Este presupuesto se utilizaba para financiar asistencia técnica, formación, desarrollo institucional, información, seminarios, estudios, proyectos de inversión e iniciativas que pongan de manifiesto el carácter comunitario de la ayuda. Las financiaciones de MEDA se llevaban a cabo, en forma de: Subvenciones administradas por la Comisión Europea, Capitales-riesgo concedidos y administrados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y bonificaciones de interés por los préstamos del BEI en el marco de la cooperación en el ámbito del medio ambiente; el tipo de bonificación no supera el 3%.

Además de los Estados y las regiones, podían optar a las financiaciones del programa MEDA las autoridades locales, las organizaciones regionales, los organismos públicos, las comunidades locales, las organizaciones de apoyo a las empresas, los operadores privados, las cooperativas, las mutuas, las asociaciones, las fundaciones y las organizaciones no gubernamentales de los países de la UE y de los TPM.

La Comisión, al igual que en el programa TACIS, desempeñó un papel importan-

**NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD**

te en la coordinación efectiva de la asistencia brindada por la Comunidad, incluido el BEI, y por los Estados miembros con el fin de incrementar la coherencia y la complementariedad de sus programas de cooperación. Fomentando la coordinación y la cooperación con las instituciones financieras internacionales y los demás donantes.

En la selección de las medidas financiadas por el programa MEDA se tenían en cuenta las prioridades de los beneficiarios, la evolución de sus necesidades, su capacidad de absorción y los progresos realizados en la reforma estructural. Se consideraban las disposiciones de los acuerdos de cooperación o asociación celebrados.

Se elaboran documentos de estrategia para el período 2000-2006 a nivel nacional y regional, en colaboración con el BEI. Estos documentos tenían como fin definir los objetivos de la cooperación a largo plazo y determinar los ámbitos de intervención prioritarios. Posteriormente se elaboraron los PIN, programas indicativos nacionales y programas indicativos regionales (PIR) para un período de tres años, en ellos se definían los objetivos principales, las directrices y los sectores prioritarios de la ayuda comunitaria, así como los elementos de evaluación de dichos programas. Incluyendo los importes indicativos y los criterios de la dotación del programa según se trate. Los programas se podían actualizar todos los años y adaptarse a la evolución de la situación de cada país socio. Los planes de financiación eran anuales sobre la base de los programas indicativos a nivel nacional y regional en colaboración con el BEI.

El representante de la Comisión, aprobaba los documentos estratégicos, los programas indicativos y los planes de financiación. Las iniciativas y programas financiados por MEDA eran objeto de contratos asignados mediante concursos abiertos sin discriminación a todas las personas físicas y

jurídicas de los Estados miembros de la UE y de los TPM. La Comisión velaba por el cumplimiento de las condiciones de transparencia y competencia efectiva en la atribución de dichos contratos y por que se diera la mayor difusión posible a la información sobre los mismos en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y en Internet.

Estos programas de colaboración se unifican en 2006 en el IEVA Instrumento Europeo de Vecindad y de Asociación, y se regula en el Reglamento 1638/2006, en donde se establecen las disposiciones relativas al mismo dotándose con un presupuesto inicial de 11,181 millones de euros de los cuales se destina el 95% del mismo a programas nacionales plurianuales y el 5% a la cooperación transfronteriza.

VI. LA POLÍTICA DE VECINDAD DE LA UNIÓN EUROPEA: PEV

La Política Europea de Vecindad surgió en la Comunicación de marzo de 2003 de la Comisión Europea por UNA EUROPA MAS AMPLIA; después de la quinta ampliación, posteriormente, en 2004, se concreta en un documento estratégico y se incluye dentro de la Estrategia Europea de Seguridad. Es una política que precisa de la participación de todos los agentes económicos, y se le dan un papel destacado a la sociedad civil. El desarrollo de esta política pretende ofrecer nuevas formas de cooperación y de asociación a aquellos países más próximos a la Unión Europea y cuya adhesión en la actualidad no se plantea.

El fundamento jurídico de esta política se basa en:

- a) Para la política de la Unión Europea (UE): título V del Tratado de la Unión Europea (Tratado UE) sobre la política exterior y de seguridad común (PESC); artículo 133, apartado 3 (comercio), y

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD

artículo 300 (acuerdos internacionales) del Tratado UE.

- b) Para las relaciones bilaterales: Acuerdos de asociación y cooperación (con países de Europa Oriental) y Acuerdos de asociación con la zona del Euromediterránea (con países del Mediterráneo), junto con los acuerdos con Rusia en los cuatro espacios comunes, seguridad, libertad, economía y justicia

LA PEV ofrece a los países vecinos una relación privilegiada creando un compromiso de valores mutuos relacionados con: *Democracia, Derechos humanos, Estado de Derecho, Buen Gobierno/ gobernanza, Principios de economía de mercado, Comercio abierto, equitativo y basado en normas, Desarrollo sostenible y Reducción de la pobreza.*

A diferencia de otras políticas, la PEV⁴¹ va más allá de simples relaciones económicas, las relaciones que se mantienen con estos países vecinos son mucho más profundas que con el resto de países. Como he indicado anteriormente el marco de la PEV es de carácter plurilateral, ya que es común a todos los vecinos, sin embargo la relación es bilateral con cada uno de ellos, por lo que la relación que existe entre la UE y cada uno de estos países dependerá de los valores que compartan.

LA PEV no es la antesala a una nueva ampliación, aunque hay algunos países, como Ucrania y Georgia que ya han manifestado su intención a largo plazo de adherirse a la Unión Europea, de hecho la PEV ofrece de todo a sus vecinos menos

⁴¹ Reglamento CE n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de Octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un instrumento Europeo de vecindad y Asociación IEVA, también conocido como EPNI por sus siglas en inglés

Instituciones, ya que ofrece oportunidades como las ofrecidas a candidatos.

El objetivo de la PEV es crear una zona de estabilidad, seguridad y prosperidad compartida con la Asociación Oriental, y Asociación del Mediterráneo; a cambio les ofrece a estos países un mayor acceso a su mercado interior, mayor grado de cooperación política y ayuda financiera. A cambio de estas ayudas la Unión espera que sus vecinos se aproximen a las normas y estándares europeos, por lo que algunos detractores ven a las PEV como un Instrumento de Europeización forzada. Es una Política de seguridad interior que se combina con el exterior. Si en los límites de la UE no existen conflictos, el fantasma de la guerra se alejara.

Para respaldar los compromisos de la PEV, la UE se ha dotado de dos Instrumentos básicos para la aplicación de esta política y son los:

- Los Planes de Acción (PAI), que tiene un carácter bilateral y
- El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA/ENPI).

Aunque puede utilizar otros instrumentos para su mejor aplicación, además de los anteriormente mencionados, como pueden ser:

- a) El instrumento para la democracia y los derechos humanos⁴²;

⁴² Reglamento (CE) n° 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento de financiación para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial. El presente Reglamento establece un instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos con el fin de contribuir al desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho así como al respeto de

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD

- b) El instrumento para la seguridad nuclear que apoya las mejoras en el ámbito de la seguridad nuclear (centrales, gestión de residuos, etc.)⁴³;
- c) El instrumento de estabilidad destinado a ofrecer una respuesta eficaz a las crisis existentes o emergentes o a la inestabilidad política continua (conflictos «enquistados»)⁴⁴.

La UE negocia individualmente los Planes de Acción con cada Estado, estos planes de acción se concretan en los documentos estratégicos y en ellos se establece una agenda de reformas políticas y económicas, estos documentos se denominan DEP/DEN (documentos estratégicos país/ documento estratégico nacional). Los planes de acción bilaterales constituyen el principal instrumento de la PEV. La elaboración de un plan de acción de la PEV supone que ha entrado en vigor un acuerdo de asociación y cooperación o «Euromed». La Comisión elabora un proyecto de plan de acción que, a continuación, se negocia con el país vecino en cuestión. El órgano rector conjunto establecido al amparo del respectivo acuerdo de asociación y cooperación o «Euromed» aprueba posteriormente el plan de acción.

los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

⁴³ Reglamento (Euratom) n° 300/2007, de 19 de febrero de 2007, por el que se establece un Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear. La Unión Europea (UE) presta ayuda financiera a terceros países a fin de garantizar la seguridad nuclear de dichos países. Este programa de financiación abarca el período 2007-2013.

⁴⁴ Reglamento (CE) n° 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Estabilidad [Diario Oficial L 327 de 24.11.2006].

Para cada región se establece un plan estratégico regional, ya que los problemas son similares a los países pertenecientes a la misma zona y poseen la misma idiosincrasia, el establecimiento de objetivos comunes asegura la convergencia de todos sin marcar diferencias.

Los objetivos estratégicos principales cambian según la región, así:

- En la Región Oriental son: apoyo a la reforma política y administrativa, ayuda a la reforma económica, apoyo a la reforma social, para conseguir en términos generales la mejora de las redes, medioambiente, silvicultura, gestión aduanera y migratoria, lucha contra la delincuencia internacional y las aduanas, actividades de cooperación interpersonal, información y apoyo y destrucción de minas terrestres antipersonas⁴⁵.

- En el caso de la Asociación Mediterránea⁴⁶ (Proceso de Barcelona 1995) las prioridades son: cooperación en los ámbitos políticos de justicia seguridad y migración, desarrollo económico sostenible, desarrollo social e intercambios culturales⁴⁷. El desa-

⁴⁵ La estrategia para la región oriental, DER, dentro de la política de vecindad es que actualmente esta en vigor para la región Oriental es la estrategia 2007-2013. Y es el documento donde se define los retos transversales ante los cuales es posible una respuesta regional a través de medidas e instrumentos nuevos o complementarios proporcionados por la Unión Europea. Los países en cuestión son Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Moldova, Ucrania y Rusia. [COM(2008) 823 final - No publicada en el Diario Oficial].

⁴⁶ La relaciones entre la Unión Europea y los ápices del mediterráneo remontan a los años 70, en donde se adopto por parte de la Unión Europea, un enfoque global hacia la región e incorporo un ámbito de cooperación financiera junto con el comercial

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD

rollo de la PEV en esta zona supone un excelente instrumento para completar las zonas de libre comercio Euromediterránea. Los objetivos prioritarios son para la Asociación mediterránea son:

- a) La protección del mar Mediterráneo contra la contaminación;
- b) El desarrollo de vías de transporte marítimo y terrestre;
- La organización de la protección civil contra las catástrofes de origen natural y humano;
- La producción de energía solar;
- El desarrollo de las empresas, en especial, de las microempresas y las PYME;
- La fundación de una Universidad Euro-mediterránea con sede en Eslovenia.

Para comprobar que los objetivos se van cumpliendo se hacen controles llevados a cabo por subcomités, que se constituyen individualmente por país, y en donde se incluyen miembros del propio país así como de la UE. La PEV es una política que se caracteriza por que aunque los objetivos son comunes a todos los países, pero según la rapidez en alcanzarlos, cambia en los resul-

tados a alcanzar. La PEV busca la convergencia entre sus socios, una misma perspectiva que se alcanza a distinta velocidad, por lo que en la armonización va a depender de tres variables cruciales:

- Estructura de los incentivos,
- Las percepciones mutuas de las legitimidad y
- La coherencia interna.

Con respecto al aspecto económico, la UE busca un área económicamente integrada con sus vecinos mediterráneos y europeos por lo que para alcanzar este objetivo es necesario realizar una gran cantidad de reformas y toma de decisiones muy difíciles. Todas las decisiones y acuerdo tomados buscan en su objetivo final fomentar la estabilidad y prosperidad, el desarrollo político y económico dentro de los límites de la Unión ya que esta medida garantiza la paz, la seguridad, y la estabilidad económica a largo plazo⁴⁸.

La PEV se crea en 2003 pero no se consolida hasta 2007⁴⁹, en ese momento se planea una dotación financiera para la ejecución de esa política, este nuevo instrumento financiero es conocido con el nombre Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, IEVA⁵⁰, , y que en la actualidad y para poder alcanzar los objetivos que se ha determinado para el periodo de 2014-2020 asciende a 18.182 millones de euros. Estos

⁴⁷ La Unión Europea desea mantener y reforzar el proceso de reformas en los países socios mediterráneos favoreciendo asimismo el diálogo mediante al apoyo a las instituciones políticas nacionales por medio de la colaboración que ofrecen distintos instrumentos. A este respecto, el PIR identifica ámbitos de acción prioritarios que representan un valor añadido por la ventaja comparativa que pueden aportar para reforzar la asociación Euromediterránea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 4 de diciembre de 2006, relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad [COM(2006) 726]- No publicada en el Diario Oficial].

⁴⁸ Después de décadas divididas la UE no quiere establecer líneas divisorias con sus países vecinos.

⁴⁹ Informe de progreso de la presidencia.

⁵⁰ También es conocido como ENPI, The European Neighbourhood Policy , y viene a sustituir a los anteriores programas MEDA, aplicado en los países del sur, y TACIS aplicados a los países del este y Rusia, El ENPI es considerado un verdadero programa de cooperación.

**NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLITICA DE VECINDAD**

fondos no se reparten homogéneamente entre todos los países sino que los fondos asignados a cada país van a depender de sus necesidades y capacidad de absorción de los fondos así como de la realización efectiva de las normas acordadas.

El IEVA/ENPI es un instrumento flexible que apoya en particular:

- a) Reformas políticas: instauración y adaptación de capacidades institucionales y administrativas, buena gobernanza, Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos, participación de la sociedad civil, diálogo multicultural, y lucha contra el fraude, la corrupción, la delincuencia organizada y el terrorismo;
- b) Reformas económicas: desarrollo económico, economía de mercado, intensificación del comercio y aproximación normativa con la UE en ámbitos de interés común y en la perspectiva de la integración económica progresiva al mercado interior;
- c) Reformas sociales: integración, empleo, no discriminación y lucha contra la pobreza;
- d) Cooperación sectorial: especialmente en los sectores que presentan un interés común: medio ambiente, desarrollo sostenible, energía, transporte, telecomunicaciones, sanidad, seguridad alimentaria, educación y formación, investigación e innovación;
- e) Desarrollo regional y local, así como integración regional (regiones Euromediterránea y de Europa Oriental) y sub-regional;
- f) Participación en los programas y agencias comunitarias.

Los programas IEVA persiguen cuatro

objetivos principales⁵¹: El fomento del desarrollo económico y social en las regiones situadas a ambos lados de las fronteras comunes, la cooperación en sectores tales como el medio ambiente, la sanidad pública y la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada, problemas muy importantes a los que se enfrenta no solo la Unión Europea sino todos los países. La garantía de establecer unas fronteras eficaces y seguras, la promoción de acciones transfronterizas locales que pongan en contacto a poblaciones vecinas.

Además de las iniciativas de dimensión nacional y regional, los programas IEVA-CTF ofrecen una oportunidad de incrementar de los contactos transfronterizos entre grupos de la sociedad civil y ONG a todos los niveles ya que así se puede ayudar a reforzar la comprensión mutua.

La existencia de este instrumento financiero dentro de la PEV, es lo que garantiza el cumplimiento de esta política, aunque algunos autores, como el grupo Barbe, lo tachan en llamar instrumento de política de zanahoria (se premia al país si hace lo que la UE quiere) ya que las ayudas económicas se prestaran conforme se vayan cumpliendo los objetivos marcados, y sin estas ayudas los países no podrían hacer todas las reformas necesarias para alcanzar la convergencia.

LA PEV no ha solucionado los problemas que amenazan la estabilidad en las zonas limítrofes a la Unión, sigue encontrándose con algunos problemas, que inciden en nuestra seguridad y prosperidad no existe un riesgo cero, pero si se intenta minimizar. Entre los riesgos más destacables a los que se enfrentan los ciudadanos

51

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_cross-border_cooperation_strategy_paper_es.pdf

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLITICA DE VECINDAD

son: La inestabilidad política, La débil gobernanza de los Gobiernos vecinos. La seguridad energética en Europa, Las amenazas ambientales, ocasionadas por el hombre, los Flujos crecientes de inmigración ilegal, el terrorismo, ciberdelincuencia, delincuencia transfronteriza.

VII. PLANES DE ACTUACIÓN DE LA PEV

Para ejecutar la Política Europea de vecindad ha sido necesario dotar a esta política de herramientas propias para poder alcanzarla. Principalmente han sido dos los instrumentos básicos para la aplicación de esta política y se concretan en:

- a) Los Planes de Acción (PAI), que tiene un carácter bilateral⁵²
- b) El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA/ENPI)⁵³.

En 2006 la Comisión en su documento COM 2006 de comunicación al Consejo y Parlamento Europeo, la Comisión indica los 7 planes de acción con los que se debería trabajar principalmente en la PEV, planes que en la actualidad siguen en curso ya que la estrategia esta marcada para el 2014-2020. Estos planes de acción se han implantado como estrategias nacionales en algunos de los países vecinos. Los retos más importantes a los que se enfrenta la PEV son: la pobreza, el desempleo, los dispares resulta-

dos económicos, corrupción y gobernanza deficiente.

Los siete planes de acción se concretan en los siguientes apartados:

- a) Comercio, inversión e integración económica.
- b) Movilidad y migración.
- c) Intercambios interpersonales.
- d) Ámbitos temáticos.
- e) Cooperación y política.
- f) Cooperación regional.
- g) Cooperación financiera.

Las principales iniciativas se concretan en las siguientes actuaciones:

- a) Promoción de las exportaciones agrícolas, mejorando la seguridad alimentaria con los socios mediterráneos, en particular, los acuerdos son principalmente relacionados con los bienes industriales aunque se pretende ampliar a los sectores agrícolas y pesqueros.
- b) Intensificación de la cooperación científica.
- c) Fortalecimiento de los vínculos energéticos
- d) Desarrollos de las redes de transportes
- e) Lucha con el terrorismo (cooperación policial)
- f) La inmigración.

La PEV busca la convergencia en áreas que van más allá del libre comercio, por lo que abarca cuestiones internas tales como: obstáculos no arancelarios, tender hacia la convergencia total en el ámbito comercial y reglamentario, planes de acción.

⁵² Los acuerdos son algo más que reformas políticas y/o económicas pretenden el desarrollo y la modernización, por eso es diferente en cada Estado ya que los intereses y valores van a cambiar,

⁵³ El IEVA pretende de alguna manera promover estos cambios gratificando y ayudando económicamente a quien lo consiga, y en algunos casos convencer a los indecisos. Las reformas principalmente alcanzadas han sido económicas y políticas.

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLÍTICA DE VECINDAD

Con respecto a los países que forman la PEV las relaciones actuales se concretan en los PIN (programa Indicativo nacional) que es un documento en donde se detalla de forma general las actuaciones para cada país en los próximos años. Debemos tener en cuenta que los objetivos de cooperación con los países pertenecientes a la Asociación Mediterránea se combinan dos acuerdos Marcos:

- La PEV propiamente dicha y
- El Proceso de Barcelona (PAV).

Aunque Rusia no pertenece a la PEV, existen relaciones por parte de la UE y Rusia a través de una Asociación estratégica, con la que se cubren espacios comunes.

Desde la implantación de la PEV el balance hecho por expertos es principalmente positivo, incluso hay algunas corrientes de estudiosos que afirman que si la PEV no existiese habría que inventarla, tiene también deficiencias que son necesarias destacar, estas se concretan en los siguientes apartados:

- *Integración Comercial y Económica:* Se han estrechado relaciones con a mayoría de los socios de la PEV⁵⁴, y estas actuaciones buscan principalmente la obtención de ventajas económicas y políticas, para todas las partes implicadas, esto conlleva a la liberalización de los ámbitos que tienen un mayor potencial para los países PEV.
- *Movilidad y migración:* Pese a la Cooperación, la movilidad e inmigración se esta intensificando. LA PEV no ha incidido de forma significativa en los desplazamientos de los ciudadanos de dichos

países a la UE. La lentitud y coste de los visados tiene un efecto disuasorio.

- *Conflictos Regionales:* A pesar de algunos logros concretos de la PEV apenas ha contribuido a la resolución de conflictos, como por ejemplo conflicto palestino y fronteras Moldavia. La UE tiene que tener una postura más activa.

Es una deficiencia de la PEV la inexistencia de un mecanismo que resuelva los conflictos que puedan surgir, así como la falta de acuerdo dentro de los plazos establecidos en las negociaciones, lo que hace que se tengan que desarrollar otras medidas paralelas, para gestionar la cooperación. Otro hecho a destacar es la falta de acuerdos específicos en las negociaciones del los PIN de por lo que en algunos países no se han podido establecer los marcos de cooperación bilaterales al cumplirse los periodos establecidos para su concreción, a pesar de esta situación no se han extinguido las relaciones entre la Unión Europea y el país con el que no se ha finalizado con éxito la negociación, sino que se han aplicado otras políticas para poderlo llevar a cabo como por ejemplo la política de cohesión territorial.

VIII. CONCLUSIONES

Tres conclusiones principales se derivan del presente estudio. En primer lugar, debemos destacar que el fundamento principal de la política de desarrollo de la Acción Exterior de la Unión Europea está encuadrado a nivel internacional dentro de los Objetivos del Milenio planteados dentro del seno de Naciones Unidas y de la OCDE, siendo el principal objetivo en materia de cooperación internacional la erradicación de la pobreza. Una manera de alcanzar este objetivo es precisamente mediante el desarrollo de políticas más específicas, la Política Europea de Vecindad (PEV), que es instrumento de aquél.

⁵⁴ La UE ha respaldado la adhesión de Ucrania a la OMC.

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DE VECINDAD

La PEV es una política desarrollada desde 2005 por la Unión Europea, y aunque la colaboración entre los países limítrofes de la Unión Europea no es nueva, sí lo es la perspectiva estratégica que se le da, ya que presenta un amplio potencial a medio y largo plazo. Los países vecinos se agrupan en dos zonas principalmente, países del Sur Mediterráneo, y Asociación Oriental, que incluye el Cáucaso y la Europa del Este, todos ellos limítrofes con la UE. Además, como política que suple en la actualidad la política de ampliación de la Unión Europea, la PEV pretende promover la estabilidad en las zonas limítrofes de la Unión, a quienes se ofrece ayuda en la estructura actual de la Unión Europea, diálogo político y de seguridad y política de desarrollo económico, asociación y cooperación en el ámbito de la justicia y de asuntos exteriores.

En segundo lugar, la PEV se ha conformado como una política denominada “zanahoria” o de recompensa ya que en la medida que más se acerquen los vecinos de la UE a los ideales europeos, más compensaciones tendrán, siendo estas compensaciones son principalmente económicas. En la determinación de los objetivos de la PEV como “cooperación condicionada” resulta necesaria la participación de todos los Estados, tanto los integrantes de la Unión Europea como los países beneficiarios de esta. Particularmente, en el desarrollo de la PEV se combinan muchas áreas: económicas, políticas, sociales, y se involucra a todos los agentes económicos incluyendo a la sociedad civil, teniendo en este último caso un papel destacado.

Y, en tercer lugar, dado que el desarrollo de toda política conlleva necesariamente una dotación financiera, el IEVA/ENPI se ha erigido en el instrumento financiero de la PEV. En la actualidad, para el periodo 2014-2020 la dotación financiera para el desarrollo de la política de vecindad se eleva

a 18.182 millones de euros, que antes que un coste debe entenderse como una inversión en paz y desarrollo. No en vano, si se plantease el mismo gasto en el desarrollo de otras políticas como puede ser la armamentística y la intervención en conflictos bélicos, el coste sería aún mayor.

A pesar de haberse establecido un Programa Indicativo Nacional para el desarrollo de la PEV, en algunos países vecinos no ha podido aplicarse el IEVA, habiéndose sustituido por la cooperación a través de fondos FEDER.

En síntesis, en un contexto de dependencia interregional, la PEV se convierte en una política que busca la buena gobernanza mundial, ya que problemas globales necesitan soluciones globales. La Unión Europea necesita colaboración en los límites geográficos de su área para evitar conflictos, garantizar el proyecto europeo y alejar el fantasma de la guerra, ya que por sí sola no podría cubrir el suministro energético ni luchar contra el terrorismo, la inmigración clandestina, la degradación del medio ambiente o el terrorismo. En el caso español, tanto a nivel nacional como autonómico, la aplicación de la PEV como técnica fundamental de cooperación se centra principalmente en las zonas con las que históricamente ha tenido vinculación, esencialmente el Norte de África, sobre todo el Magreb.

X. BIBLIOGRAFÍA

1. Bibliografía

CANCIANI, E., 2007. Las perspectivas financieras europeas y el Instrumento europeo de vecindad y asociación, *Med. 2007: el año 2006 en el espacio Euromediterráneo 2007*, Fundación CIDOB, pp. 166-170

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo relativa a la consoli-

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLITICA DE VECINDAD

dación de la política Europea de Vecindad COM 2006, 726 final.

Comunicado de Prensa, sesión 2851 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, de 18 de febrero de 2008

Documento estratégico regional del instrumento europeo de vecindad y Asociación IEVA para la Asociación Euromediterránea para el periodo 2007, 2013

Documento estratégico regional del instrumento europeo de vecindad y Asociación IEVA para la región oriental para el periodo 2007, 2013

FAÑEZ, A., 1954. *La proyección cultural de España*. Publicaciones Españolas

IEVA Argelia Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Armenia Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Azerbaiyán Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Bielorrusia Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Egipto Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Georgia Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Israel Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Jordania Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Líbano Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Moldavia Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Reino de Marruecos Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Túnez Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA República Árabe de Siria Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

IEVA Ucrania Documento de estrategia 2007-2013 Resumen

Reglamento CE nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de Octubre de 2006

2. Internetgrafía

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/framework/article_7239_es.htm

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2365830>

http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_es.htm

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/comenius_en.htm

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc88_en.htm

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/erasmus_en.htm

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/grundtvig_en.htm

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/ldv_en.htm

http://ec.europa.eu/education/llp/doc/cal13/part1_es.pdf

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLITICA DE VECINDAD

- http://ec.europa.eu/europeaid/where/index_es.htm
- http://ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm
- http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_palestinian_authority_es.htm
- http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_syria_en.htm
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_armenia_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_algeria_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_egypt_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_georgia_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_israel_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_jordan_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_lebanon_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_morocco_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_syria_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_tunisia_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_moldova_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_summary_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_cross-border_cooperation_strategy_paper_es.pdf
- http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp_brochure_es.pdf
- http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/press_corner/all_news/news/2011/13102011_es.htm
- http://eeas.europa.eu/russia/docs/2007-2013_es.pdf
- <http://eur-lex.europa.eu/es/legis/latest/chap1120.htm>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2005R1698:20070101:ES:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:es:pdf>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:l:2006:327:0045:0068:es:pdf>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:210:0010:0025:ES:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:354:0082:0093:ES:PDF>
- http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/development/

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLITICA DE VECINDAD

- http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12533_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12534_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11064_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11082_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/index_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/c11008a_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_jobs/index_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/ef0010_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17100_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/l14172_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_es.htm
- http://europa.eu/pol/dev/index_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_es.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11906_es.htm
- http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1184_es.htm
- <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st057/st05842-re02.es10.pdf>
- <http://noticias.juridicas.com>
- http://www.academia-europea.org/pdf/los%20limites%20de%20Europa_Caucaso.pdf
- <http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcpp0006/fc/Paginas/inicio.aspx>
- [http://www.etf.europa.eu/wpubdocs.nsf/0/0DAE3B267918D88AC12579C700350EF/\\$File/GB11DEC013rev2%20ETF%20WP%202012_ES%20final.pdf](http://www.etf.europa.eu/wpubdocs.nsf/0/0DAE3B267918D88AC12579C700350EF/$File/GB11DEC013rev2%20ETF%20WP%202012_ES%20final.pdf)

NUEVOS DESAFIOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA POLITICA DE VECINDAD

<http://www.eu4journalists.eu>

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_es.htm

<http://www.euractiv.es/noticias/noticia.php?noticia=1638>

<http://www.europapress.es/economia/>

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

<http://www.icex.es/icex/cma/contentTypes/common-record/viewDocument/0,,00.bin?doc=631195>

http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/html/sites/presidencia/contenidos/la_consejeria/Accion_exterior/documentacion_migracion/1242212013290_1159274263665_ley_coop_and.pdf

<http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/OCIA/web/guest/16>

<http://www.oecd.org>

<http://www.oapee.es/oapee/inicio/pap.html>

<http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4108544>

<http://www.publico.es/espana/428386/la-ayuda-al-desarrollo-cae-por-primera-vez-desde-1997>

<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/365/ARI-137-2003-E.pdf>

http://www.revistasice.info/cache/pdf/ICE_819_179-190_F4AB4C893CDFDF4FDC0DA0AC73FF755.pdf

<http://www.uca.es/otri/portal.do?TR=C&IDR=210>

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_es.htm

http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/fff/financial_framework_news_es.htm

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1510_es.htm