

La Política de Vecindad Europea

María Isabel Castaño

Universidad Complutense de Madrid

El 1 de mayo de 2004 la Unión Europea entra en una nueva fase histórica al ampliarse a 25 países con una población de más de 450 millones de habitantes y un PIB de casi 10 billones de euros. La Unión adquiere una nueva dimensión geográfica, económica y política en un marco de valores compartidos y de respeto común de las libertades fundamentales. Las nuevas estructuras de circulación de personas, capitales, mercancías y servicios resultantes enriquecerán la diversidad de culturas y tradiciones. La ampliación también hará necesario un cambio en las relaciones políticas y económicas que la Unión mantiene con otras partes del mundo y de modo especial con los países vecinos.

Este marco es descrito en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada: "Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa" (COM (2003) 104 final, 11 de marzo de 2003), que diseña las grandes líneas de la nueva política de vecindad. Como dice la Comisión, es una propuesta que trata de reforzar las relaciones con vecinos que "actualmente no tienen perspectivas de adherirse a la UE"; de modo que deja fuera a los que entonces eran candidatos reales (en el sentido de la Comunicación Bulgaria, Rumania y Turquía), a los candidatos potenciales (los Balcanes Occidentales) y a otros países europeos, no incluidos de momento en ninguna de esas categorías, pero que no son fronteras exteriores de la Unión. Porque la iniciativa de nueva vecindad va dirigida precisamente a las fronteras exteriores de la Unión y la Comunicación señala concretamente a Rusia, Ucrania, Moldavia y Bielorrusia, y los países del sur del Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez), aunque la nueva política de vecindad será tan sólo uno de los pilares en que se apoya la asociación estratégica global entre la UE y Rusia., es decir, Rusia recibe un trato diferenciado.

La PEV es una política ambiciosa, que pretende ser el vehículo que haga posible a los países vecinos compartir los beneficios de la ampliación ofreciéndoles la vinculación más estrecha que cabe sin ser miembro de la Unión, ya que permite participar en todo menos en las instituciones. Esta oferta se explica porque la Unión Europea considera que estos países son socios esenciales para asegurar el mutuo desarrollo económico y para crear una zona amplia de estabilidad política en que funcione el Estado de Derecho y se fomenten los intercambios de todo tipo, creando "un círculo de amigos" con los que mantener unas relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación.

Se trata de una nueva oferta que contribuye a reforzar y unificar la política de vecindad vigente y que se articula en torno a dos objetivos generales. En primer lugar, trabajar desde valores compartidos por una mayor integración económica, relaciones políticas y culturales más intensas, mayor cooperación transfronteriza y corresponsabilidad en los conflictos que puedan surgir entre la Unión y sus vecinos. El segundo objetivo consiste en ir introduciendo beneficios y relaciones preferentes en la medida en que los socios vayan avanzando en el programa de reformas políticas y económicas; esto quiere decir que la estrategia será diferenciada, que se actuará país por país a través de acuerdos bilaterales.

Pronto se verá ampliado el número de los países concernidos por la nueva política. Recogiendo las recomendaciones de diferentes instancias comunitarias, el Consejo celebrado el 14 de junio de 2004 pide la incorporación de los países del Cáucaso meridional, Georgia, Armenia y Azerbaiyán, a la PEV. No eran, ni son todavía, frontera exterior de la Unión Europea, aunque esta región, como indica la Estrategia Europea de Seguridad 2003, "en su momento será también una región limítrofe". En todo caso, son actores esenciales que se integran en ese "círculo de amigos" con los que hay que intensificar la cooperación para alcanzar y compartir la estabilidad y la prosperidad a la que aspira la Unión Europea.

Pero la PEV avanza pronto hacia otras dimensiones. Siguiendo las indicaciones del Consejo Europeo de junio de 2008, la Comisión elabora una propuesta relativa a una "Asociación Oriental" que, respetando la naturaleza de la PEV como marco político coherente, pretende ir más allá estableciendo una Asociación, impulsada, como lo fue la PEV, en paralelo a la asociación estratégica con Rusia. La asociación, como su denominación indica, abarca a los países de la Europa Oriental y del Cáucaso Meridional que incluye la PEV, es decir, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania.

Visto el curso de los acontecimientos en el verano de 2008 en Georgia y sus repercusiones, la propuesta se acelera, de modo que el 7 de mayo de 2009 la Asociación se pone en marcha, añadiendo al marco bilateral ya existente una nueva dimensión multilateral. A partir de entonces, la PEV se presenta desequilibrada a favor de la frontera exterior oriental, en la que en un principio se pensó al elaborar esta política.