



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.3.2003  
COM(2003) 104 final

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

**Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa**

## **Lista de abreviaturas**

**Acervo:** Acervo comunitario (legislación comunitaria)

**BEI:** Banco Europeo de Inversiones

**BERD:** Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

**EECE:** Iniciativa sobre el espacio económico común europeo UE/Rusia

**EEl:** Espacio europeo de investigación

**FEMIP:** Instrumento de Inversión y Colaboración Euromediterráneas

**IDT:** Investigación y desarrollo tecnológico

**INTERREG:** Programa comunitario de fomento de la cooperación interregional en la UE

**JAI:** Justicia y asuntos de interior

**MEDA:** Programa comunitario de ayuda a los países mediterráneos

**NEI occidentales:** Ucrania, Moldavia y Bielorrusia

**NEI:** Nuevos Estados Independientes (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Turkmenistán, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Tayikistán, Ucrania, Uzbekistán)

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**OMC:** Organización Mundial del Comercio

**OSCE:** Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

**PESC:** Política exterior y de seguridad común de la UE

**PESD:** Política europea de seguridad y de defensa (UE)

**Phare:** Programa comunitario de asistencia a los países candidatos de Europa Central

**PIB:** Producto interior bruto

**PRINCE:** Programa de información de los ciudadanos europeos

**Tacis:** Programa comunitario de asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes

**TEN:** Redes transeuropeas

**UE:** Unión Europea

## 1. UNA EUROPA MÁS AMPLIA: ACEPTAR EL DESAFÍO

El 1 de mayo de 2004, la Unión Europea entrará en una fase nueva e histórica. Una UE ampliada a 25 países, con una población total de más de 450 millones de habitantes y un PIB de casi 10 billones de euros, tendrá un peso político, geográfico y económico mucho mayor en el continente europeo. La ampliación impulsará el crecimiento y la creación de puestos de trabajo en la UE, 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 de tradiciones. Más allá de las fronteras de la UE, la ampliación cambiará la estructura de las relaciones políticas y económicas de la UE con otras partes del mundo.

La ampliación dará un nuevo impulso a los esfuerzos realizados para acercarse a los 385 millones de habitantes de los países que se hallarán en la frontera exterior terrestre y marítima, a saber, Rusia, los NEI occidentales y los países del Sur del Mediterráneo<sup>1</sup>. La adhesión de los nuevos Estados miembros aumentará el interés de la UE en estrechar las relaciones con los nuevos países vecinos. En la próxima década y después de la misma, la capacidad de la UE para ofrecer a sus ciudadanos seguridad, estabilidad y desarrollo sostenible ya no se distinguirá de su interés en cooperar de manera más estrecha con sus vecinos.

La interdependencia - política y económica - de la UE con sus países vecinos ya es una realidad. La introducción del euro como moneda internacional importante ha creado nuevas posibilidades de intensificación de las relaciones económicas. La mayor proximidad geográfica supondrá que la UE ampliada y los nuevos países vecinos tendrán el mismo interés en proseguir la labor de fomento de los flujos transnacionales de comercio y de inversiones así como un interés compartido aún mayor en colaborar para hacer frente a las amenazas transfronterizas, desde el terrorismo hasta la contaminación atmosférica. Los países vecinos son los socios esenciales de la UE para aumentar la producción mutua, el crecimiento económico y el comercio exterior, crear una zona mayor de estabilidad política en la que se aplique el Estado de Derecho y fomentar los intercambios de capital humano, ideas, conocimientos y cultura.

La UE tiene el deber, no sólo ante sus ciudadanos y los ciudadanos de los nuevos Estados miembros sino también ante sus países vecinos actuales y futuros, de lograr la cohesión social y el dinamismo económico. La UE debe actuar a fin de fomentar la cooperación y la integración regionales y subregionales que son condiciones previas para la estabilidad política, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y las divisiones sociales en nuestro entorno común.

En lo que respecta a la UE, todas las políticas (exterior, de seguridad, comercial, de desarrollo, medioambiental, etc.) deberán estar a la altura necesaria para afrontar el

---

<sup>1</sup> Sur del Mediterráneo: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez. Nuevos Estados Independientes occidentales: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia.

desafío. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de noviembre de 2002 puso en marcha los trabajos, destacando la situación de Ucrania, Moldavia y Bielorrusia, los nuevos vecinos de la UE a lo largo de su frontera terrestre. El Consejo Europeo de Copenhague, de diciembre de 2002, confirmó que la UE debe aprovechar la oportunidad ofrecida por la ampliación para estrechar las relaciones con los países vecinos a partir de unos valores compartidos<sup>2</sup>. Dicho Consejo reiteró la determinación de la UE **de evitar nuevas líneas divisorias en Europa y de promover la estabilidad y la prosperidad dentro de sus nuevas fronteras y más allá de ellas**, repitió que la ampliación fortalecerá las relaciones con **Rusia** y pidió **que se estrecharan las relaciones con Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y los países del Sur del Mediterráneo sobre la base de un planteamiento a largo plazo de promoción de reformas, del desarrollo sostenible y del comercio**<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, el Consejo **reiteró la perspectiva europea de los países de los Balcanes Occidentales en el proceso de estabilización y de asociación**.

La presente Comunicación se ocupa del modo de reforzar el marco de las relaciones de la UE con los países vecinos que actualmente no tienen perspectivas de adherirse a la UE<sup>4</sup>. Por tanto, no se refiere a las relaciones de la UE con los países candidatos restantes - Turquía, Rumanía y Bulgaria - ni a los Balcanes Occidentales. En la Comunicación se aduce que una mayor interdependencia, tanto política como económica, puede ser por sí misma un medio de impulsar la estabilidad, la seguridad y el desarrollo sostenible tanto dentro como fuera de la UE. La Comunicación propone que **la UE debe tratar de crear una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso - un «círculo de amigos» - con los que mantenga relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación**.

A cambio de que logren avances concretos que demuestren valores compartidos y la aplicación real de reformas políticas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación con el acervo, los países vecinos de la UE se beneficiarán de la perspectiva de una integración económica más estrecha con la UE. Con ese fin, **debe brindarse a Rusia, los países de los NEI occidentales y los países del Sur del Mediterráneo la perspectiva de participación en el mercado interior de la UE y de una integración y liberalización mayores para fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades)**.

## **2. PAÍSES VECINOS: PAÍSES DIFERENTES E INTERESES COMUNES**

Las respectivas situaciones de Rusia, los NEI occidentales y los países del Sur del Mediterráneo son muy distintas en muchos aspectos. Durante el siglo XX se produjeron grandes cambios geográficos, políticos y culturales tanto en el continente europeo como en el Mediterráneo. Las fuerzas intervinientes no dieron lugar necesariamente a una mayor convergencia.

---

<sup>2</sup> Sobre todo la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho, principios contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

<sup>3</sup> El Parlamento Europeo ha pedido asimismo que se preste atención a las cuestiones relativas a los nuevos vecinos, como hizo recientemente en su informe de 12 de febrero de 2003 sobre las relaciones entre la UE y Bielorrusia.

<sup>4</sup> Dada su situación, el Cáucaso del Sur tampoco entra por el momento en el ámbito geográfico de la presente iniciativa.

Las diferencias se reflejan en la variedad y la intensidad de las relaciones que mantiene actualmente la UE con sus nuevos países vecinos y de las relaciones entabladas entre dichos países vecinos. Mientras que, por ejemplo, las relaciones de la UE con Bielorrusia han avanzado poco desde 1996, el diálogo y la cooperación en los ámbitos de la política y la seguridad, de la energía, del medio ambiente y de la ciencia y la tecnología entre la UE y Rusia se han intensificado considerablemente en los últimos años. La nueva política de vecindad sólo será uno de los pilares de la asociación estratégica global entre la UE y Rusia.

#### VECINDAD Y ADHESIÓN A LA UE

- El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea establece que cualquier Estado europeo puede solicitar la adhesión a la Unión Europea. Los candidatos potenciales deben cumplir los criterios de adhesión: democracia, Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos, respeto de las minorías; tener una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de afrontar las presiones de la competencia; tener la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión (lo que significa aplicar eficazmente la normativa y las políticas de la UE).
- La perspectiva de la adhesión ha resultado ser un fuerte incentivo para efectuar reformas. Indiscutiblemente, la ampliación ha sido el instrumento de política exterior más eficaz de la UE.
- En algunos casos, la cuestión de la adhesión potencial ya se ha resuelto. Por ejemplo, se ha descartado la perspectiva de la adhesión en el caso de los países mediterráneos no europeos. Pero otros casos permanecen abiertos, como el de los países europeos que han expresado claramente su deseo de entrar en la UE.
- No obstante, cualquier decisión que se adopte sobre la futura expansión de la UE irá acompañada de un debate sobre los límites geográficos máximos de la UE. Los países candidatos actuales deberán poder participar plenamente en ese debate.
- Por consiguiente, el objeto de la nueva política de vecindad es establecer un marco para el desarrollo de las nuevas relaciones, que, a medio plazo, no incluirá la perspectiva de adhesión o un papel en las instituciones de la UE. La respuesta a problemas prácticos planteados por la proximidad y la vecindad debe considerarse que es independiente de la cuestión de la adhesión a la UE.

El comercio y la integración regionales son uno de los objetivos reconocidos de la política mediterránea de la UE, sobre todo por los efectos positivos en la estabilidad política y económica regional que producirá la creación de un mercado mediterráneo más amplio. La UE ha celebrado acuerdos de libre comercio con los países del Sur del Mediterráneo, y el proceso de Barcelona prevé que se amplíen los acuerdos al sector de los servicios y que se abarque de manera más completa el sector de las mercancías. Asimismo se prevé la integración regional mediante la negociación y la aplicación rápidas de acuerdos de libre comercio entre los socios mediterráneos y entre éstos y Turquía, país con el cual la UE tiene una unión aduanera. Si bien algunos acuerdos de asociación con la UE todavía están pendientes de ratificación<sup>5</sup>, ya se anima a los socios mediterráneos a que aproximen su legislación a la del mercado interior.

A diferencia de las relaciones contractuales de la UE con todos los demás países vecinos, los acuerdos de colaboración y de cooperación vigentes actualmente con

---

<sup>5</sup> Los acuerdos de asociación con Túnez, Israel, Marruecos, la Autoridad Palestina y Jordania han entrado en vigor. Los celebrados con Egipto, Líbano y Argelia están pendientes de ratificación. Se está negociando un acuerdo de asociación con Siria.

Rusia, Ucrania y Moldavia no conceden un tratamiento comercial preferencial ni fijan un calendario de aproximación de las reglamentaciones.

Dadas las diferentes situaciones de partida y objetivos también diferentes, es obvio que el nuevo enfoque comunitario no puede ser una política única. Asimismo, las diferencias existentes en lo que respecta a la fase de las reformas y del desarrollo económico hacen que quepa esperar que los países vecinos avancen a ritmos distintos en la próxima década.

Por otra parte, cada vez está más claro que la UE comparte numerosos intereses con cada uno de sus vecinos. Todos los nuevos países vecinos tienen ante sí posibilidades y retos en torno a los conceptos de **proximidad, prosperidad y pobreza**.

### **Proximidad**

La proximidad geográfica ofrece posibilidades y retos tanto a la UE como a sus vecinos. En la Declaración de Barcelona de 1995, la UE y sus socios mediterráneos reconocieron que la proximidad geográfica aumenta el valor de la elaboración de una política global de asociación estrecha, como se refleja en los acuerdos de asociación con cada país. En los acuerdos de colaboración y cooperación vigentes con Rusia, Ucrania y Moldavia, las Partes acordaron que era necesario establecer una asociación sólida, que se base en vínculos históricos y valores comunes. Ambos tipos de acuerdos se han diseñado como instrumentos para facilitar el proceso de transición, sobre todo mediante la aproximación gradual entre la UE y los países socios, y para crear una zona de cooperación más amplia.

Más concretamente, la proximidad geográfica aumenta la importancia de una serie de cuestiones relacionadas con la gestión de la nueva frontera exterior y los flujos transfronterizos, aunque no se limitan a dicha gestión y dichos flujos. La UE y los países vecinos tienen un interés mutuo en cooperar tanto bilateralmente como regionalmente y garantizar que sus políticas de inmigración, procedimientos aduaneros y controles fronterizos no impidan ni retrasen la circulación legal de personas y mercancías. Las infraestructuras, la gestión eficaz de las fronteras y las redes de transporte, energía y telecomunicaciones serán más importantes que nunca para expandir el comercio y las inversiones mutuas. Los vínculos culturales transfronterizos, sobre todo entre las poblaciones de una misma etnia/cultura, adquirirán mayor importancia en el contexto de la proximidad. Del mismo modo, será preciso adoptar enfoques comunes para ocuparse de las amenazas a la seguridad común, ya se trate del aspecto transfronterizo de los peligros para el medio ambiente o nucleares, las enfermedades transmisibles, la inmigración ilegal, los tráficos, la delincuencia organizada o las redes terroristas.

### **Prosperidad y pobreza**

Un nuevo enfoque de la UE respecto a sus países vecinos no se puede limitar a las regiones fronterizas. A fin de que la UE coopere con los países vecinos para crear una zona de prosperidad y estabilidad compartida, la política de proximidad debe ir acompañada de iniciativas dirigidas a las causas de la inestabilidad política, la

vulnerabilidad económica, las deficiencias institucionales, los conflictos y la pobreza y la marginación social<sup>6</sup>.

La mayoría de los países vecinos del Sur y del Este de la UE tienen un PIB per cápita inferior a 2 000 USD<sup>7</sup>. La pobreza y la marginación social han aumentado mucho en Rusia y en los NEI occidentales en la última década como consecuencia de la disminución de la producción y el aumento de la desigualdad en la distribución de la renta, lo que ha conducido a que haya un mayor riesgo de desintegración social y política. En Rusia, el PIB sigue siendo una tercera parte menor que el PIB de 1989; el PIB de Moldavia continúa por debajo de la mitad de su nivel anterior. Algo que es menos conocido es que los países mediterráneos han experimentado un crecimiento muy bajo del PIB per cápita. Egipto, Israel y Túnez son los únicos países que han logrado un crecimiento superior al 2% desde 1975, mientras que Argelia, por ejemplo, tiene un índice de crecimiento ligeramente negativo. Sólo el África subsahariana ha experimentado un crecimiento total más bajo que esas dos regiones. Moldavia es, con mucho, el país vecino más pobre (417 euros per cápita<sup>8</sup>), seguido por Ucrania (855 euros). Israel es el más rico (19 578 euros), seguido primero, aunque con una renta mucho menor, por Líbano (5 284 euros) y luego por Rusia (2 382 euros). Un grupo de países - Bielorrusia, Egipto, Marruecos, Cisjordania y Gaza y Siria - han alcanzado un PIB per cápita de entre tres y cuatro veces el de Moldavia (1 292-1 663 euros).

Pese al bajo índice de crecimiento económico, la región mediterránea se ha caracterizado durante mucho tiempo por su bajo nivel de pobreza absoluta<sup>9</sup>. Sin embargo, la pobreza relativa es un problema, ya que cerca del 30% de la población vive con menos de 2 USD al día y los índices de analfabetismo siguen siendo elevados. Sólo el 0,6% de la población utiliza Internet, y sólo el 1,2% de la población tiene acceso a un ordenador<sup>10</sup>. En Rusia y los NEI occidentales, los índices de pobreza han aumentado considerablemente desde 1990. En Rusia se ha invertido en cierta medida esta tendencia en los últimos años.

La democracia, el pluralismo, el respeto de los derechos humanos, las libertades civiles, el Estado de Derecho y las normas laborales básicas son requisitos previos esenciales para la estabilidad política y para un desarrollo social y económico pacífico y constante. Casi todos los países del Mediterráneo, los NEI occidentales y Rusia tienen un historial de gobierno autocrático y no democrático y pocos logros respecto a la protección de los derechos humanos y las libertades individuales. En general, en los últimos doce años, los NEI occidentales y Rusia han adoptado medidas encaminadas a instaurar la democracia y las instituciones de una economía de mercado, pero en la mayoría de los países del Mediterráneo la reforma política no ha avanzado todo lo deprisa que hubiera sido de desear.

El comercio y las inversiones son fundamentales para conseguir un mayor crecimiento económico y crear puestos de trabajo. Para garantizar un suministro energético seguro y duradero se deberán realizar grandes inversiones adicionales en Rusia, los NEI

---

<sup>6</sup> Como se expone en la declaración de la UE/del Consejo de 10 de noviembre de 2000 sobre la política de desarrollo de la UE.

<sup>7</sup> Véase el anexo sobre las estadísticas del PIB, el comercio y las inversiones, la emigración y la ayuda.

<sup>8</sup> Estimaciones nominales para 2001, actualización del informe de transición del BERD, 2002.

<sup>9</sup> Menos de 1 USD al día, medido en PPA (paridad del poder adquisitivo).

<sup>10</sup> Informe del Desarrollo Humano Árabe del PNUD.

occidentales y los países del Mediterráneo. Al mismo tiempo, es preciso conseguir la diversificación económica hacia industrias y servicios creadores de empleo e intensivos en mano de obra, y ello no sólo en países con relativamente pocos recursos, como Ucrania, Moldavia y Marruecos sino también en países que poseen considerables recursos energéticos, como Argelia y Rusia. La energía domina las importaciones de ambas regiones, en mayor medida en el caso del comercio con Rusia que en el caso de los NEI occidentales y los países del Sur del Mediterráneo, en los que los productos textiles y agrícolas representan una parte considerable de las importaciones de determinados países (Moldavia, Marruecos y Túnez). En 2001, un año en el que los precios del petróleo fueron elevados, las exportaciones de Rusia, los NEI occidentales y los países del Sur del Mediterráneo a la UE fueron de 60 000 millones de euros aproximadamente para cada una de las dos regiones, mientras que las importaciones de la UE fueron sólo algo superiores a la mitad de las importaciones en ambos casos. A modo de comparación, cabe señalar que en 2001 tanto las importaciones como las exportaciones entre Hungría y la UE ascendieron por sí solas a alrededor de 25 000 millones de euros. Los países vecinos tienen niveles bajos de inversión directa extranjera si se comparan con países con niveles similares de desarrollo y en relación con sus necesidades. Por ejemplo, la inversión extranjera per cápita en Rusia es inferior a una sexta parte de dicha inversión en Polonia, a lo que se añade el hecho de que en Rusia se ha producido en los últimos diez años una fuga media anual de capitales rusos de 20 000 millones USD.

Para extender los beneficios de un mayor crecimiento económico a todos los sectores de la sociedad, es preciso adoptar medidas de fomento de la inclusión social, a través de un refuerzo mutuo de las políticas económicas, de empleo y sociales. Es igualmente importante que se preste atención a ámbitos como los de la educación, la salud, la formación y la vivienda. Asimismo la eficiencia económica y la eficacia en la protección del medio ambiente deben ir unidas. La contaminación grave del medio ambiente y las deficiencias de gestión de los residuos nucleares y tóxicos afectan a la salud pública y a los niveles de vida en muchos de los países vecinos y contribuyen a reducir la esperanza de vida en algunos de ellos. Al mismo tiempo, la utilización excesiva e ineficaz de los recursos naturales reduce las perspectivas actuales y, lo que es crucial, futuras de crecimiento económico.

Para maximizar la actividad económica y la producción y acelerar el crecimiento económico, es preciso disponer de sistemas jurídicos eficaces que sean aplicados por autoridades de reglamentación con poderes sólidos y de sistemas judiciales independientes con las facultades necesarias para proteger los derechos de propiedad.

#### FOMENTO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL E INTRAREGIONAL

- La asociación euromediterránea ofrece un marco sólido de políticas para las relaciones de la UE con los países mediterráneos. Desde que se aprobó la Declaración de Barcelona de 1995, ha servido de base para un diálogo y una cooperación continuados, pese a los desórdenes políticos de la región.
- En cuanto a las relaciones bilaterales de la UE, el marco básico es similar para ambos grupos de países: los acuerdos de asociación o los acuerdos de colaboración y de cooperación, incluido el diálogo político, van acompañados de los programas nacionales MEDA/Tacis y de acuerdos sobre temas específicos (readmisión, pesca, etc.). La diferencia más importante es que, en el caso de los países del Mediterráneo, se incluye una vertiente regional explícita que fomenta el desarrollo de iniciativas intraregionales y de la cooperación en una amplia gama de sectores. Esta política de fomento de la cooperación intraregional consiste en tres capítulos definidos en la Declaración de Barcelona: el capítulo político y de seguridad, el capítulo

económico y financiero y el capítulo social, cultural y humano. Desde 1995, se han celebrado siete reuniones de los ministros de asuntos exteriores de los 15 + 12 y dieciséis reuniones de ministros sectoriales. Estas reuniones han dado lugar a una serie de iniciativas de cooperación conjunta, financiadas mediante el programa regional MEDA.

- En lo que se refiere a la futura frontera exterior oriental, la cooperación económica regional entre los NEI occidentales ya es considerable, girando en torno a los flujos tradicionales de comercio e inversiones de Rusia y a Rusia. Sin embargo, hasta la fecha el fomento de la cooperación política regional y/o de la integración económica regional no ha constituido un aspecto importante de la política de la UE respecto a Rusia y los NEI occidentales.
- En la actualidad, la "dimensión septentrional" es el único marco regional en el que la UE participa con sus socios orientales para tratar los problemas transnacionales y transfronterizos. Pero la participación se limita a Rusia.
- En el marco de una nueva política de vecindad de la UE, se fomentará considerablemente la continuación de la cooperación y la integración regionales y subregionales entre los países del Sur del Mediterráneo. Podrán estudiarse también nuevas iniciativas de fomento de la cooperación regional entre Rusia y los países de los NEI occidentales. Dichas iniciativas podrían inspirarse en la "dimensión septentrional" para plantear de manera más amplia e integradora las cuestiones de vecindad.

Los efectos negativos de los conflictos en el desarrollo económico y político, sobre todo en caso de que los conflictos se alarguen, no deben infravalorarse. Los efectos no son sólo internos, ya que, hasta que no se resuelve un conflicto, hay riesgo de extensión. Los conflictos y las divisiones políticas en la región mediterránea (Sahara Occidental, Palestina) de los últimos cincuenta años han traído consigo un considerable retraso del desarrollo de la región. Los pequeños Estados no reconocidos, como Transdniestria, actúan como un imán que atrae la delincuencia organizada y pueden desestabilizar o desviar de su curso el proceso de creación del Estado, de consolidación política y de desarrollo sostenible.

**Es obvio que a la UE le interesa garantizar que se aborden estos problemas comunes.**

### **3. UNA NUEVA VISIÓN Y UNA NUEVA OFERTA**

La UE puede y debe tratar de que los beneficios de la ampliación contribuyan a la estabilidad política y económica de los países vecinos y de ayudar a que se reduzcan las fuertes diferencias de prosperidad cuando existan. Ello debe reflejarse en una **visión clara** del desarrollo de relaciones más estrechas y más coherentes con los países vecinos a medio y largo plazo. La UE debe procurar reforzar y unificar su actual política de vecindad respecto a estas regiones en torno a los dos objetivos generales siguientes en la próxima década o un período más largo:

- **Trabajar con los socios para reducir la pobreza y crear una zona de prosperidad y valores compartidos que se base en una mayor integración económica, unas relaciones políticas y culturales más intensas, una mayor cooperación transfronteriza y una responsabilidad compartida respecto a la prevención de conflictos entre la UE y sus vecinos.**
- **Introducir la oferta de la UE de beneficios concretos y relaciones preferentes dentro de un marco diferenciado que responda a los avances logrados por los países socios en la labor de reforma política y económica.**

La creación a nivel paneuropeo de un mercado abierto e integrado que funcione de acuerdo con normas compatibles o armonizadas y la continuación de la liberalización aportarán considerables beneficios económicos y de otro tipo tanto a la UE como a sus países vecinos. Un marco político, reglamentario y de comercio que dé una mayor estabilidad económica e institucionalice el Estado de Derecho aumentará la atracción de los países vecinos para los inversores y reducirá su vulnerabilidad a las perturbaciones externas. Un mayor acceso mutuo a los mercados por medio de acuerdos preferenciales que abarquen las mercancías y los servicios será tanto más positivo si va acompañado de medidas que faciliten la actividad económica. Para que el desarrollo sea sostenible es necesario que todos entiendan que la adopción de una gama más amplia de políticas, incluida la protección del medio ambiente, contribuirá a un crecimiento económico más rápido. La **cooperación** en investigación y científica puede actuar como catalizador del progreso tecnológico. El acervo de la CE constituye un modelo ya establecido para crear mercados eficaces y elaborar normas comunes en lo que respecta a los productos industriales, los servicios, el transporte, la energía y las redes de telecomunicaciones, la protección del medio ambiente y de los consumidores, la salud, la mano de obra y los requisitos de calidad mínima. Una ayuda de la UE al desarrollo mayor y mejor dirigida podría acompañar las reformas, contribuyendo a crear la capacidad administrativa necesaria y a atenuar los costes de ajuste social.

A cambio de que consigan avances concretos en la demostración de valores compartidos y de que apliquen con eficacia las reformas políticas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación al *acervo*, los países vecinos de la UE deberían beneficiarse de la perspectiva de una mayor integración económica con la UE. Más concretamente, **debería ofrecerse a todos los países vecinos la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE y de continuar con la integración y la liberalización para impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades)**. Cuando un país haya llegado a ese punto, estará lo más cerca de la UE que puede estar sin ser miembro<sup>11</sup>. Por consiguiente, la UE deberá estar preparada para trabajar en estrecha asociación con los países vecinos que deseen continuar con las reformas y ayudarles a crear la capacidad de adaptarse a determinadas partes del acervo comunitario y de aplicarlas.

Para ello, la política de la UE podría basarse en los siguientes puntos:

#### **□ AMPLIACIÓN DEL MERCADO INTERIOR Y ESTRUCTURAS DE REGLAMENTACIÓN:**

Disponer de disposiciones y normas comunes es vital para que los países vecinos de la UE puedan acceder y aprovechar los beneficios del mercado interior de la UE ampliado y para crear un entorno más estable para la actividad económica. El acervo comunitario, que ha establecido un mercado común basado en la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales y en la competencia en condiciones de igualdad basada en normas compartidas y que integre la protección de la salud, de los consumidores y del medio ambiente, podría servir de modelo para los países que lleven a cabo reformas institucionales y económicas.

---

<sup>11</sup> Discurso del Presidente Prodi a la Sexta Conferencia Mundial ECSA, Bruselas, 5-6 de diciembre de 2002.

Tanto el Acuerdo de Asociación como el Acuerdo de Colaboración y Cooperación establecen en líneas generales un programa de aproximación legislativa y reglamentaria, aunque sin plazos fijos. En el caso de los NEI occidentales, la aproximación podría efectuarse como se está probando actualmente en el marco de la iniciativa del espacio económico común europeo (EECE) puesto en marcha con Rusia. El propio EECE debe desarrollarse a fin de fijar un calendario más ambicioso y amplio de aproximación legislativa entre la UE y Rusia. Podría abrirse a todos los países vecinos la participación en determinadas actividades y programas de la UE, incluidos aspectos tales como la protección de los consumidores, la normalización, la protección del medio ambiente y la investigación. La aproximación reglamentaria debería ir acompañada de una labor de apoyo a un mayor desarrollo de la política empresarial por parte de los países socios.

#### **□ RELACIONES COMERCIALES PREFERENCIALES Y APERTURA DEL MERCADO:**

Pese a que los distintos países pueden beneficiarse de aproximar sus reglamentaciones y estructuras económicas a las de la UE antes de proceder a liberalizar el comercio, un comercio más abierto es una parte esencial de la integración de los mercados.

Tal y como se señala en el proceso de Barcelona, los acuerdos de libre comercio que ya existen con los países mediterráneos deben abarcar de manera más completa los sectores de las mercancías y de los servicios. Para crear un mercado más integrado es preciso que los socios de la UE celebren también entre sí y con Turquía acuerdos de alcance similar. En el caso de Rusia y de los NEI occidentales, en los acuerdos de colaboración y cooperación se prevé la creación de zonas de libre comercio, pero no se indica ningún calendario concreto. Podrían establecerse objetivos y criterios de referencia. La graduación de la aproximación económica es importante para garantizar que la liberalización contribuya realmente al desarrollo. En cuanto a Moldavia, que no tiene actualmente la competitividad o la capacidad administrativa para asumir las obligaciones recíprocas que supone un acuerdo de libre comercio, la UE está dispuesta a estudiar la posibilidad de preparar nuevas iniciativas para mejorar el acceso al mercado, ajustándose a las obligaciones de la OMC.

#### **□ PERSPECTIVAS RELATIVAS A LA MIGRACIÓN LEGAL Y A LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS:**

La UE y los países socios tienen un interés común en garantizar que la nueva frontera exterior no sea un obstáculo al comercio, a los intercambios sociales y culturales o a la cooperación regional. Los efectos del envejecimiento de la población y del declive demográfico, de la mundialización y de la especialización hacen que pueda ser beneficioso para la UE y sus países vecinos establecer mecanismos que permitan que los trabajadores puedan desplazarse al lugar en que se necesiten más sus competencias, si bien la libre circulación de personas y trabajadores sigue siendo el objetivo a largo plazo. Los intercambios culturales y técnicos podrían facilitarse en gran medida mediante la adopción por parte de los Estados miembros de la UE de una política de visados de larga estancia.

Un sistema eficaz y sencillo de gestión del pequeño tráfico fronterizo es una parte fundamental de cualquier política de desarrollo regional. En la actualidad la UE está estudiando modos de facilitar el cruce de las fronteras exteriores por nacionales *bona fide* de terceros países residentes en las zonas fronterizas que tengan motivos

legítimos y válidos para cruzar regularmente las fronteras y no constituyan una amenaza a la seguridad. Además, la UE podría estudiar las posibilidades de facilitar la circulación de ciudadanos de países vecinos que participen en programas y actividades de la UE. Los Estados miembros de la UE deberían considerar también la posibilidad de conceder el acceso sin visado a los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio. Además de todo ello, y siempre que se den las condiciones necesarias, la UE debería estar dispuesta a ampliar la aplicación de los regímenes de exención de visado. La UE debería adoptar un enfoque común para garantizar la integración de nacionales de terceros países, haciendo especial hincapié en los ciudadanos de los países vecinos que residan legalmente en la UE. La UE debería ayudar a los países vecinos a reforzar las actividades de lucha contra la migración ilegal y de establecimiento de mecanismos eficaces de retorno, especialmente en el caso de los migrantes clandestinos en tránsito. La celebración de acuerdos de readmisión con todos los países vecinos, empezando por Marruecos, Rusia, Argelia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, será fundamental para la labor común de contención de la migración ilegal.

**□ INTENSIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN LA PREVENCIÓN Y EN LA LUCHA COMÚN CONTRA LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD:**

Debe darse prioridad a la cooperación, el trabajo conjunto y la asistencia para luchar contra las amenazas a la seguridad tales como el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, las aduanas y el fraude fiscal, los riesgos nucleares y medioambientales y las enfermedades transmisibles.

Tanto las medidas internas como una mayor actuación bilateral y multilateral son indispensables para luchar contra la delincuencia organizada. Debe prestarse especial atención al tráfico de drogas, el tráfico de seres humanos, el paso de clandestinos, el fraude, la falsificación, el blanqueo de dinero y la corrupción. La UE debería estudiar las posibilidades de colaborar más estrechamente con los países vecinos en cuestiones judiciales y de policía y para desarrollar la asistencia jurídica mutua. El enfoque adoptado en el Plan de Acción UE/Rusia contra la delincuencia organizada y el Plan de Acción en materia de justicia y asuntos de interior (JAI) con Ucrania, que incluye un cuadro de indicadores, podría adaptarse a otros países vecinos. La UE debe aprovechar la experiencia adquirida en la cooperación iniciada con los países del Mediterráneo para realizar reformas del sistema judicial, mejorar la formación de la policía y establecer otro tipo de cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada. La lucha contra el terrorismo es un campo en el que se podría cooperar más estrechamente. También debería ayudarse a los nuevos países vecinos en la aplicación de todos los instrumentos internacionales pertinentes en este ámbito, sobre todo los de las Naciones Unidas. El énfasis político y la asistencia de la UE deben seguir apoyando la labor de continuación de saneamiento nuclear en el Noroeste de Rusia y de seguimiento del cierre de la central nuclear de Chernobil. Las tareas de lucha contra la contaminación transfronteriza - aire, mar, agua, tierra - deben tomar como modelo la colaboración realizada en el marco de la Asociación Medioambiental para la Dimensión Septentrional y del grupo de trabajo Danubio-Mar Negro.

**□ MAYOR INTERVENCIÓN POLÍTICA DE LA UE EN LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y LA GESTIÓN DE CRISIS:**

Unos valores compartidos, unas instituciones democráticas sólidas y un entendimiento común de la necesidad de institucionalizar el respeto de los derechos humanos abrirán el camino hacia el establecimiento de un diálogo más estrecho y más abierto sobre la política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE y el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa (PESD). Las relaciones de vecindad implican un reparto de las tareas y una responsabilidad conjunta ante las amenazas a la estabilidad que suponen los conflictos y la inseguridad.

La UE debe desempeñar un papel más activo para facilitar la solución de diferencias sobre Palestina, el Sahara Occidental y Transdniestria (en apoyo de la labor de la OSCE y de otros mediadores). Una mayor participación de la UE en la gestión de crisis en respuesta a amenazas regionales específicas supondría una demostración tangible de la voluntad de la UE de asumir una mayor parte de la carga de la resolución de conflictos en los países vecinos. Una vez que se hubiera resuelto el conflicto, la capacidad civil y de gestión de crisis de la UE podría emplearse para el mantenimiento de la seguridad interna. Serían necesarias fuentes adicionales de financiación de las tareas de reconstrucción y desarrollo necesarias tras el conflicto.

#### **□ MAYORES ESFUERZOS PARA FOMENTAR EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA COOPERACIÓN CULTURAL Y EL ENTENDIMIENTO MUTUO:**

Unos valores compartidos y un entendimiento mutuo constituyen la base de, entre otras cosas, unas relaciones políticas más estrechas, una mayor cooperación en materia de justicia y seguridad, una mejor protección del medio ambiente y una mejor gobernanza. No debe infravalorarse la importancia del diálogo entre civilizaciones y del intercambio libre de ideas entre personas de culturas, religiones y tradiciones distintas. La UE debe contribuir al desarrollo de una sociedad civil sólida a fin de fomentar libertades fundamentales tales como la libertad de expresión y de asociación. La UE debe esforzarse más por crear una imagen positiva en los países vecinos y luchar contra los estereotipos, que influyen en las percepciones de los países vecinos en la UE.

Deben ampliarse los programas y actividades de la UE en los ámbitos de la investigación, la educación, la cultura y los programas de intercambios bilaterales. Merecen especial atención los programas de intercambio entre jóvenes y universidades, la creación de cursos de estudios europeos y la apertura de nuevos centros de información europea, las actividades «de persona a persona», incluidos los programas de intercambio/visitas profesionales, las actividades en el ámbito de los medios de comunicación, la formación y los intercambios de periodistas. Deben acogerse favorablemente las ideas transmitidas por los nuevos Estados miembros. Los intercambios a nivel regional relativos a la formación sobre la gobernanza y los derechos humanos han resultado ser beneficiosos y deben seguir adelante. En la región mediterránea las actividades podrían realizarse bajo los auspicios de la Fundación Euromediterránea. Debe prestarse atención al fortalecimiento de la política de información de la UE en Rusia y los NEI occidentales, en cooperación con los Estados miembros. Deben aprovecharse totalmente las posibilidades de hermanamiento entre las entidades locales y las organizaciones de la sociedad civil así como de cooperación judicial. Se pondrá en marcha una campaña de información PRINCE para sensibilizar a la opinión pública europea acerca de los beneficios y los retos de una UE ampliada.

## **❑ INTEGRACIÓN EN LAS REDES DE TRANSPORTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES Y EN EL ESPACIO EUROPEO DE INVESTIGACIÓN:**

Para conseguir la plena integración en los mercados y la sociedad de la UE son necesarias infraestructuras y redes compatibles e interconectadas y reglamentaciones armonizadas. Las iniciativas de la UE tales como las redes transeuropeas (TEN), Galileo y otras actividades de investigación deben prever estrategias para los países orientales y mediterráneos.

Dentro del programa regional MEDA se están elaborando proyectos de interconexión de infraestructuras y aproximación y armonización reglamentaria en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones (redes transeuromediterráneas). Estos proyectos se financiarán con préstamos y capital de riesgo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) por medio del instrumento de inversión y colaboración euromediterráneas (FEMIP), así como con el apoyo de otras instituciones financieras internacionales. La UE debe fomentar y apoyar los mercados de telecomunicaciones en los países vecinos, mejorando las posibilidades de acceso a Internet de las empresas y los particulares e impulsando el crecimiento de economías basadas en el conocimiento. Como se señala en el Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT), la UE debe hacer que se abra el espacio europeo de investigación (EEI) a fin de integrar a las comunidades científicas de los países vecinos, aprovechar los resultados científicos, estimular la innovación y aumentar los recursos humanos y la capacidad de investigación.

## **❑ NUEVOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO Y PROTECCIÓN DE LAS INVERSIONES:**

Para reducir las diferencias de desarrollo existentes entre la UE y sus vecinos es fundamental que haya un entorno más sólido y más estable para las inversiones interiores y exteriores. Las inversiones exteriores pueden facilitar las reformas y mejorar la gobernanza, contribuyendo al mismo tiempo a la transferencia de conocimientos y de técnicas de gestión y a la formación del personal local.

En los futuros acuerdos con los vecinos de la UE podrían incluirse disposiciones que prevean la concesión del trato nacional a las empresas para sus actividades y refuercen el marco general de protección de las inversiones. La UE debe continuar prestando apoyo a la lucha contra la corrupción, fortaleciendo el Estado de Derecho y la independencia del poder judicial. La UE debe ayudar a fomentar las iniciativas de diálogo entre las empresas de la UE y de los países vecinos. El proceso de mesas redondas de empresarios UE-Rusia y las cumbres empresariales con los países mediterráneos han sido instrumentos útiles para que los empresarios desarrollen ideas prácticas sobre el modo de mejorar el clima empresarial y de las inversiones en los países vecinos. Los organismos regionales que representan a los empresarios y las asociaciones de empresas de la UE en los países vecinos son socios valiosos en este ámbito.

## **❑ APOYO DE LA INTEGRACIÓN EN EL SISTEMA COMERCIAL MUNDIAL:**

La adhesión a la OMC forma parte integrante de cualquier programa económico positivo y es importante para expandir el comercio y atraer las inversiones.

La UE debe apoyar que se lleven a cabo a un ritmo elevado las negociaciones de la OMC con los países candidatos - Rusia, Ucrania, Argelia, Líbano y Siria - y seguirá ofreciendo ayuda para que se preparen para la adhesión a la OMC en condiciones aceptables lo más pronto posible. Dentro de los programas Tacis y MEDA podría prestarse más asistencia técnica vinculada al comercio y formación en lo que respecta a la cooperación aduanera y la facilitación del comercio, los derechos de propiedad intelectual, la reglamentación del sector de los servicios y la aproximación a la legislación del mercado interior y la aplicación de la misma.

#### ❑ **ASISTENCIA MAYOR Y MEJOR ADAPTADA A LAS NECESIDADES:**

La proximidad hace necesaria una mayor labor de fomento de la cooperación y el desarrollo transfronterizos y transnacionales, tanto a nivel local como a nivel regional. Esa labor incluye el fortalecimiento de todas las formas de cooperación económica, jurídica y social a través de las fronteras, sobre todo entre las autoridades regionales y locales y en la sociedad civil. La UE debe colaborar con los países vecinos en la gestión común de los flujos migratorios y el tránsito fronterizo y en la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza, incluido el tráfico ilícito, la corrupción, el fraude, los riesgos medioambientales y nucleares y las enfermedades transmisibles. Los instrumentos de cooperación de la UE deben ser suficientemente flexibles para ocuparse de todas las necesidades.

En el caso de Rusia y de los NEI occidentales, los problemas de coordinación entre los instrumentos de la UE existentes crean obstáculos a las actividades transfronterizas y subregionales. Teniendo en cuenta las dificultades que pueden surgir a corto plazo, la Comisión estudiará la posibilidad de crear un nuevo instrumento de vecindad que se base en las experiencias positivas de fomento de la cooperación transfronteriza dentro de los programas Phare, Tacis e INTERREG<sup>12</sup>. Dicho instrumento se centrará en cuestiones transfronterizas y fomentará la cooperación regional y subregional y el desarrollo sostenible a lo largo de la frontera oriental. En el caso de la región mediterránea, debe pensarse en si ese tipo de instrumento de proximidad unificado podría aplicarse también a las travesías marítimas cortas (entre la UE ampliada y determinados países socios en el marco del proceso de Barcelona). La UE debe acompañar los avances que se consigan en las reformas con una mayor asistencia para paliar los efectos del ajuste en las capas pobres y vulnerables de la población. Los NEI occidentales deben contar con más subvenciones directas y con un apoyo presupuestario para luchar contra la pobreza, las desigualdades sociales y económicas y la marginación, de forma que se logre una mayor cohesión social. Deben aclararse los criterios que es necesario cumplir para optar a la asistencia macrofinanciera excepcional de la UE, y podría reexaminarse la necesidad de un reglamento marco para dicha asistencia.

#### ❑ **NUEVAS FUENTES DE FINANCIACIÓN:**

La asistencia técnica y las subvenciones de la UE no son los únicos medios de impulsar las reformas ni de atraer las inversiones privadas. Las instituciones

---

<sup>12</sup> Pese a quedar fuera del alcance geográfico del presente documento, podrían efectuarse consideraciones similares en el caso de los aspectos transfronterizos del programa CARDS en los Balcanes Occidentales.

financieras internacionales pueden intervenir para reducir la pobreza, ayudando a paliar las consecuencias de la transición, apoyando unas reformas más rápidas y unas mayores inversiones y desarrollando las infraestructuras y el sector privado.

Los instrumentos financieros de la Comunidad y el BEI deben seguir prestando apoyo a las inversiones en infraestructuras en la región mediterránea. El FEMIP o, a reserva de una revisión del Consejo, un posible banco euromediterráneo son medios de prestar apoyo adicional al desarrollo del sector privado en la región. En lo que respecta a Rusia y los NEI occidentales, las iniciativas apoyadas por la Comunidad, el BERD y el BEI deben reforzarse. Si bien debe seguir apoyándose el papel central que desempeña el BERD, la UE podría pensar en aumentar de modo gradual y específico los préstamos del BEI a Rusia y ampliarlos a Ucrania, Moldavia y, en última instancia, a Bielorrusia. La UE debe garantizar que las instituciones financieras internacionales tengan debidamente en cuenta la importancia del gasto en educación, salud y seguridad social en sus políticas relativas a los países vecinos.

#### **4. UN ENFOQUE DIFERENCIADO, GRADUAL Y BASADO EN UN MODELO DE REFERENCIA**

El objetivo a largo plazo de las iniciativas expuestas en el Capítulo 3 es ir en la dirección de una situación en la que las relaciones de la UE con los países vecinos acaben pareciéndose a los estrechos vínculos políticos y económicos existentes actualmente con los países del Espacio Económico Europeo, lo que implica que los socios deben contraer obligaciones mucho mayores y más amplias, sobre todo en lo que respecta a la adaptación a la legislación comunitaria. No obstante, la nueva política de vecindad no debe pasar por encima del marco existente para las relaciones de la UE con Rusia y con los países de los NEI occidentales y los países del Sur del Mediterráneo. Al contrario, debe complementar las políticas y los mecanismos existentes, basándose en ellos.

##### **BIELORRUSIA**

- Las relaciones entre la UE y Bielorrusia se situaron en un punto muerto en 1996-1997 como consecuencia del grave retroceso del desarrollo de la democracia y de los derechos humanos en ese país, sobre todo la sustitución del parlamento elegido democráticamente por una asamblea nacional designada por el Presidente en violación de la Constitución de 1994.
- El Consejo de Asuntos Generales reaccionó en 1997 dejando en suspenso la celebración del acuerdo de colaboración y cooperación firmado en 1995 y restringiendo los contactos a nivel ministerial y el alcance de la ayuda de la UE a Bielorrusia.
- Pese a las repetidas iniciativas de la UE, la OSCE y el Consejo de Europa desde 1997, Bielorrusia ha aplicado una política constante de elusión de sus compromisos ante el Consejo de Europa y la OSCE. La confrontación con la OSCE acerca de la oficina de representación de ésta en Minsk trajo consigo la decisión de 14 Estados miembros de prohibir la expedición de visados a los representantes del Gobierno en noviembre de 2002.
- La UE debe efectuar una elección en el caso de Bielorrusia: o deja que las cosas vayan a la deriva - una política que podría costar muy cara a la población bielorrusa y que impide que la UE siga intensificando la cooperación en asuntos de interés mutuo - o se compromete, con lo que corre el riesgo de enviar una señal de apoyo a políticas que no se ajustan a los valores de la UE.
- Con vistas a las elecciones locales de marzo de 2003 y las elecciones parlamentarias de 2004, la UE debe

tratar de que Bielorrusia entre en un proceso medible y gradual que cree las condiciones necesarias para que se celebren elecciones libres y justas y, una vez que se logre ese objetivo, integrar a Bielorrusia en su política dirigida a los países vecinos, sin poner en peligro del compromiso de la UE respecto a los valores comunes y democráticos.

Como se ha señalado anteriormente, los países vecinos no parten de un mismo punto en sus relaciones con la UE. Algunos socios ya tienen acuerdos de libre comercio, con distinto grado de alcance y detalle, mientras que otros han iniciado un proceso de desarrollo de una colaboración estratégica con la UE, siendo uno de los aspectos de ello la integración económica con la UE. Al tiempo que la UE debe tener como objetivo conseguir un enfoque más coherente, ofreciendo las mismas oportunidades en todos los países vecinos, y pidiendo a cambio el mismo comportamiento a cada uno de esos países, la **diferenciación** entre países seguirá siendo la base de la nueva política de vecindad.

El objetivo general es colaborar con los países socios para impulsar el proceso de reforma política y económica, fomentar una mayor integración económica y el desarrollo sostenible y prestar apoyo y asistencia políticos. La UE debe partir del principio de que las instituciones estatales deben ser capaces de llevar a buen término la transición, de modo que cumplan las obligaciones y las normas internacionales políticas, jurídicas y relativas a los derechos humanos. Los países socios tienen una capacidad variable, en algunos casos limitada, de llevar a cabo reformas rápidas y una transición global. Deberán dar muestras de un firme compromiso para desarrollar su capacidad administrativa, institucional y jurídica. Por tanto, no hay alternativa a la adopción de un enfoque gradual. La ampliación de los beneficios mencionados en el Capítulo 3, incluida una mayor asistencia financiera, deberá realizarse de modo que incite y premie las reformas, reformas que, hasta el momento, las políticas y los incentivos actuales de la UE no han conseguido que se lleven a cabo en todos los casos. En consecuencia, el compromiso de la UE deberá ser **gradual y supeditarse al logro de los objetivos de reforma que se acuerden**. Sólo se concederán nuevos beneficios en función de los avances que hagan los países socios en las reforma política y económica. En caso de que no haya avances, no se ofrecerán estas posibilidades.

En la presente comunicación se propone que los principios de diferenciación y progresividad se establezcan por medio de **planes de acción** nacionales y/o regionales. Estos planes deben ser documentos sobre políticas que agrupe la labor existente y futura en toda la gama de relaciones de la UE con sus países vecinos, a fin de exponer claramente los objetivos estratégicos globales y los criterios de referencia con los que se puedan evaluar los avances en un período de varios años. Dichos planes deberán ser concisos y, en caso necesario, complementarse con planes más detallados de cooperación sectorial.

El establecimiento de objetivos y **criterios de referencia** claros y públicos que indiquen las acciones que la UE espera de sus socios es un modo de que haya un enfoque coherente y creíble entre países. Los criterios de referencia ofrecen, además, a los países socios una previsibilidad y una certeza mayores que la tradicional «condicionalidad». Los criterios de referencia políticos y económicos podrían utilizarse para evaluar los avances que se consigan en ámbitos clave de la reforma respecto a objetivos acordados. Al margen de los aspectos reglamentarios y administrativos relacionados directamente con la integración del mercado, los

criterios de referencia principales deben incluir la ratificación y la aplicación de compromisos internacionales que demuestren el respeto de valores compartidos, en especial de los valores codificados en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y las normas de la OSCE y el Consejo de Europa. En los casos en que sea posible, dichos criterios deberían elaborarse en estrecha cooperación con los países socios, con objeto de que los consideren como propios y se comprometan.

Las organizaciones internacionales, sobre todo la OSCE y el Consejo de Europa, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las instituciones financieras internacionales, pueden ayudar al establecimiento de los criterios de referencia. Para ello dichas organizaciones deben estar comprometidas también en el proceso de apoyo a las reformas.

Los planes de acción y los criterios de referencia correspondientes deben ser aprobados por el Consejo, previa propuesta de la Comisión, si es posible tras haberlos discutido con los países socios. Una vez aprobados, los planes de acción sustituirán a las estrategias comunes y se convertirán en el principal documento sobre la política de la UE en lo que respecta a las relaciones a medio plazo con dichos países.

En cuanto a los **mecanismo institucionales y contractuales** de los acuerdos de asociación y de los acuerdos de colaboración y cooperación, la plena aplicación y el aprovechamiento de todas las disposiciones de los acuerdos existentes sigue siendo una condición previa necesaria para cualquier nueva evolución.

Más adelante, la UE podría estudiar las posibilidades de celebrar nuevos **acuerdos de vecindad** con el fin de desarrollar las relaciones contractuales existentes. Dichos acuerdos completarían las relaciones contractuales existentes una vez que la UE y el país vecino de que se trate hubieran superado el marco existente, incluyendo nuevos derechos y obligaciones. Sin embargo, en caso de que los acuerdos de vecindad incluyeran disposiciones que fueran más allá de las de los acuerdos de asociación euromediterráneos, podrían ofrecerse a los países socios mediterráneos mecanismos similares en condiciones equivalentes.

#### LIBIA

- La UE no tiene relaciones contractuales con Libia.
- En abril de 1999, tras la suspensión de las sanciones de las Naciones Unidas, Libia obtuvo el estatuto de observador en el proceso de Barcelona y fue invitada a adherirse plenamente al mismo en cuanto se eliminaran las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y aceptase la totalidad del «acervo» de Barcelona.
- La UE ha suspendido las sanciones contra Libia y ha retirado las restricciones al personal de las embajadas y los consulados y respecto a los visados. Sigue vigente el embargo sobre la exportación de armas.
- Aunque hasta el momento Libia no ha aceptado el acervo de Barcelona, debido fundamentalmente a un desacuerdo sobre la posición de Israel y de la Autoridad Palestina, asiste regularmente como observador a las reuniones de los ministros de asuntos exteriores y de los altos funcionarios.
- Por tanto, la UE debería pensar en el modo de incorporar a Libia a su política de vecindad. A fin de enviar un mensaje coherente, todo nuevo compromiso que se adopte debería supeditarse a una serie de condiciones y a la clara comprensión de los beneficios que aportaría avanzar hacia una cooperación basada en el respeto de valores comunes.

## 5. ETAPAS SIGUIENTES

Podría pensarse en un proceso con tres etapas para desarrollar y aplicar los planes de acción para cada país:

- I. Se mantiene un diálogo dentro de los marcos existentes (acuerdos de asociación y acuerdos de colaboración y cooperación) para analizar conjuntamente los logros y los fracasos de la reforma hasta ahora. Debe darse a los comités de asociación y los comités de cooperación un mandato para preparar ese trabajo.
- II. La Comisión y los Estados miembros redactan un documento, que debe acordarse con cada país, en el que se exponen los objetivos y los criterios de referencia comunes y en el que se fija un calendario de realización. Este plan de acción debe contar con el visto bueno político de la UE y del (de los) país(es) de que se trate, si es conveniente al nivel de los consejos de asociación y de los consejos de cooperación.
- III. Una revisión anual de los avances que se consigan en la aplicación del plan de acción, integrada en el marco de cooperación institucional existente con los países socios, sería una demostración concreta del mayor interés político de la UE y ofrecería a los gobiernos la posibilidad de verse felicitados por la UE por su labor de reforma política y económica.

Las implicaciones financieras de la nueva política de vecindad deben reflejarse en las futuras propuestas presupuestarias de la Comisión. La Comisión estudiará propuestas de creación de un nuevo instrumento de vecindad que se centre en garantizar el buen funcionamiento y una gestión segura de las futuras fronteras orientales y mediterráneas, fomentando el desarrollo económico y social sostenible de las regiones fronterizas y prosiguiendo la cooperación regional y transnacional. La Comisión estudiará el modo en que los objetivos y los criterios de referencia podrían servir de ayuda en lo que respecta a la aproximación reglamentaria, una mayor apertura del mercado y las relaciones comerciales preferenciales con Rusia, Ucrania y Moldavia respetando los compromisos y las obligaciones de los países candidatos a la adhesión. Cuando esté justificado por los avances que se consigan en la aplicación de los planes de acción, la Comisión presentará también iniciativas para:

- ampliar las políticas, los programas y los instrumentos comunitarios existentes a los países vecinos que todavía no se benefician de ellos
- ampliar de modo gradual y específico el mandato exterior del BEI a Rusia y los NEI occidentales, en estrecha colaboración con el BERD y las demás instituciones financieras internacionales correspondientes
- evaluar el FEMIP y estudiar la posibilidad de incorporarlo a un banco euromediterráneo de propiedad mayoritaria del BEI.

La contribución de los nuevos Estados miembros será fundamental para la elaboración de la nueva política de vecindad.

## ANEXO: cuadros y gráficos

### Cuadro 1 : Indicadores económicos básicos

	Población	PIB	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	IDE
	en millones	per capita	totales	totales	de la UE	a la UE	
		en euros	en millones de euros	en millones de euros	en millones de euros	en millones de euros	en millones de euros
Israel	6.4	19 578	36721	32 032	15 557	8 544	3 397
Argelia	30.7	1 974	12882	21 788	8 234	14 473	1 335
Egipto	65.3	1 663	14063	4 614	4 191	1 453	569
Libia	5.4	1776 <sup>(1)</sup>	4867	12 548	3 247	10 331	- 112
Marruecos	29.2	1 296	12192	7 945	6 302	5 562	2 966
Túnez	9.7	2 301	10622	7 379	7 563	5 892	543
Jordania	5.2	1 901	5344	2 553	1 535	98	189 <sup>(2)</sup>
Líbano	3.6	5 284	7072	1 030	3 366	274	278 <sup>(2)</sup>
Territorios palestinos ocupados	3.0	1591 <sup>(1)</sup>	3339(1)	653 <sup>(1)</sup>	31 <sup>(3)</sup>	6 <sup>(3)</sup>	57 <sup>(2)</sup>
Siria	17.1	1 292	6970	6 121	2 287	3 747	229 <sup>(2)</sup>
Bielorrusia	10.0	1 352	8966	8 286	1 387	917	189
Moldavia	4.3	417 <sup>(1)</sup>	998	636	278	136	167
Federación Rusa	144.8	2 382	41006	91 864	16 597	35 703	2 835
Ucrania	49.1	855	18665	16 139	5 437	3 316	862

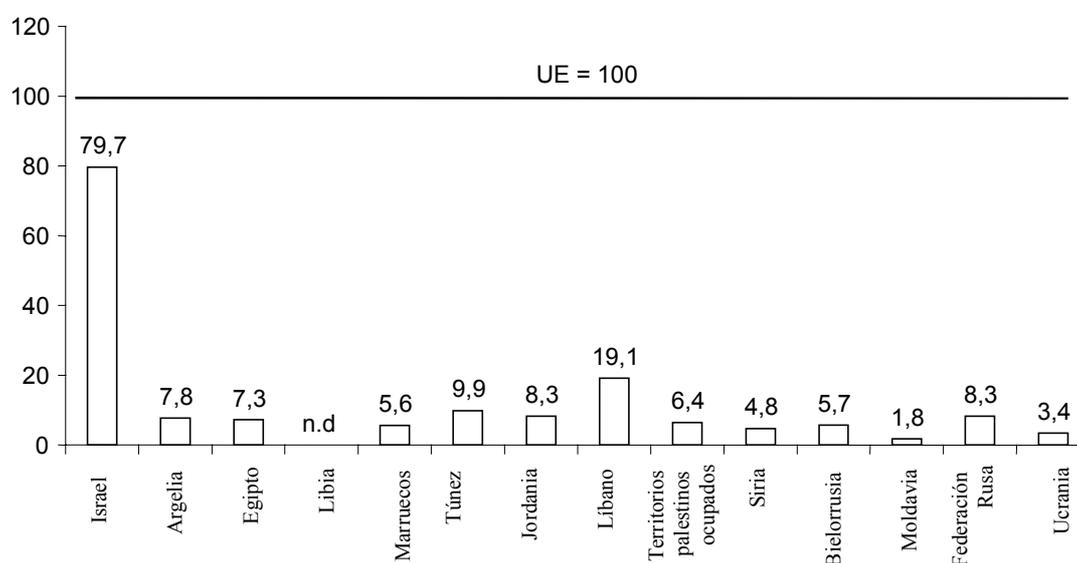
Fuente: PIB 2002: Base de datos sobre indicadores de desarrollo mundial, Banco Mundial, agosto de 2002

<sup>(1)</sup> Datos de 2000

<sup>(2)</sup> Cálculo

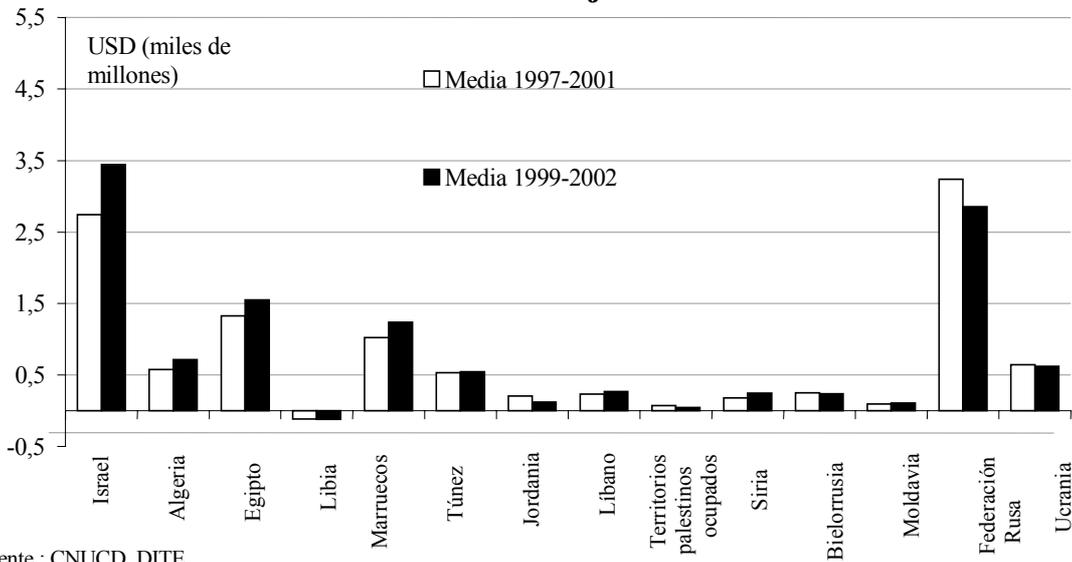
<sup>(3)</sup> Inversión de los datos de la UE

### Gráfico 1 : PIB per cápita en % del de la UE



Fuente : WDI 2002, Banco Mundial, cálculo de los servicios de la Comisión

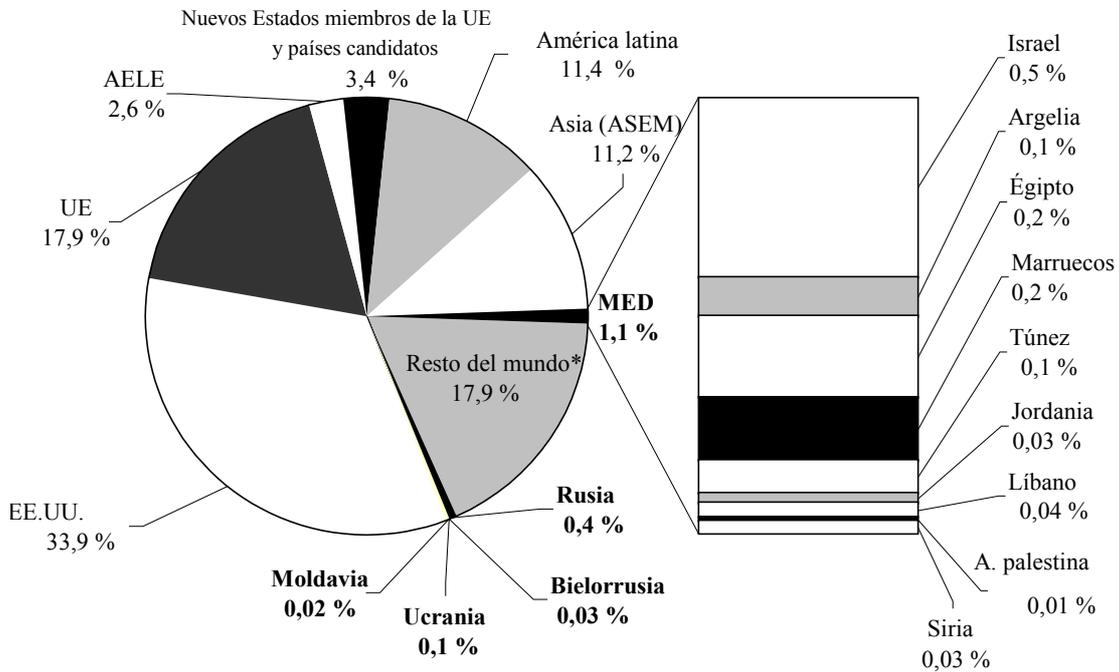
**Gráfico 2 : Flujo total de IDE**



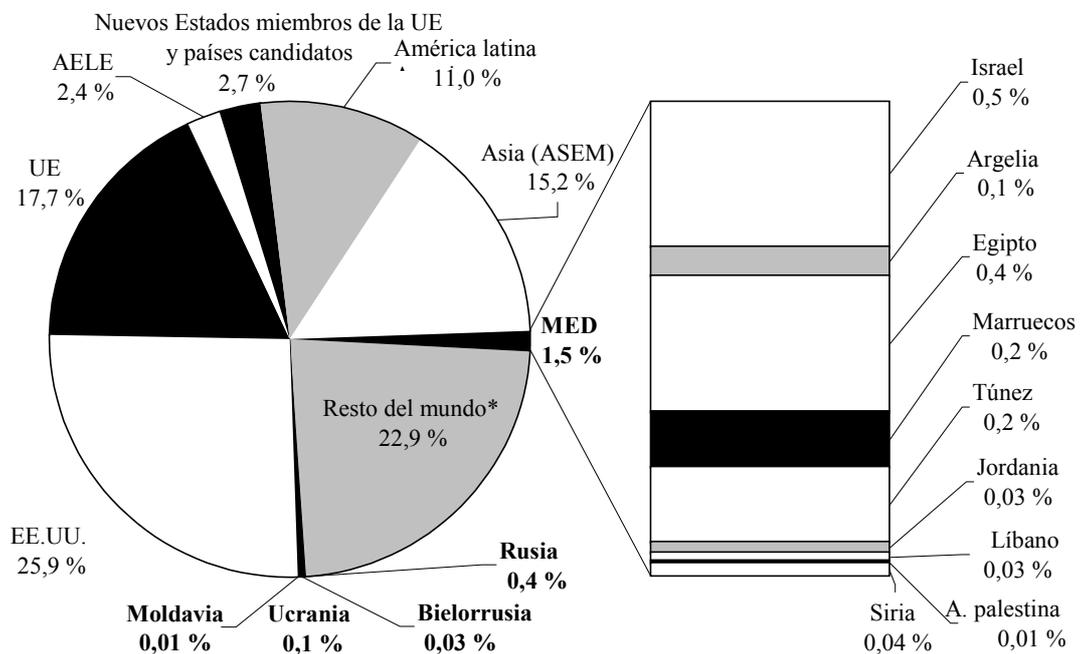
Fuente : CNUCD, DITE

**Gráfico 3 : Porcentaje de los flujos mundiales de entrada de inversión exterior**

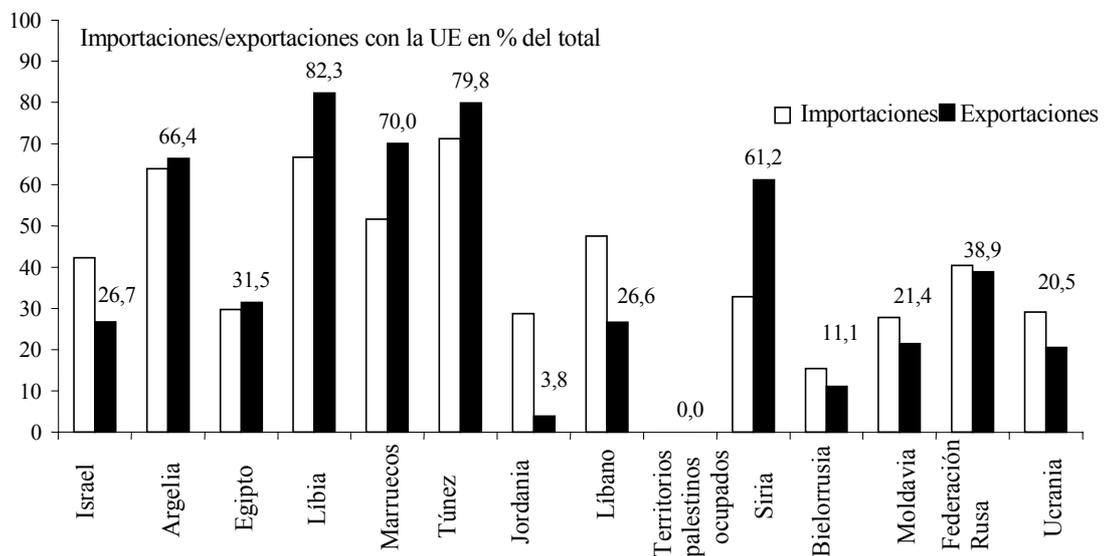
**(Media 1998-2001)**



**Gráfico 4 : Porcentaje de existencias mundiales de inversión exterior (2001)**

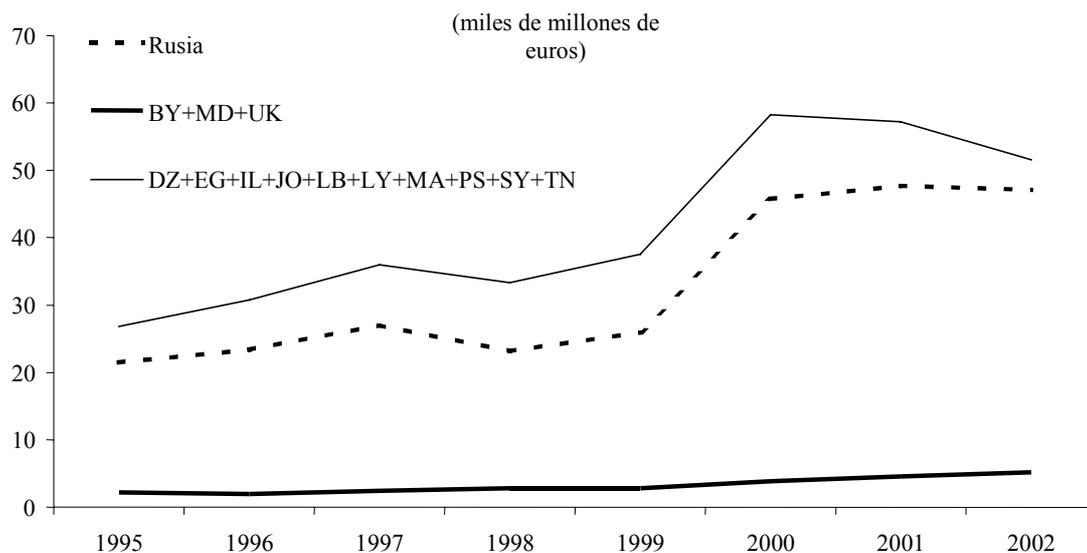


**Gráfico 5 : Integración comercial con la UE**



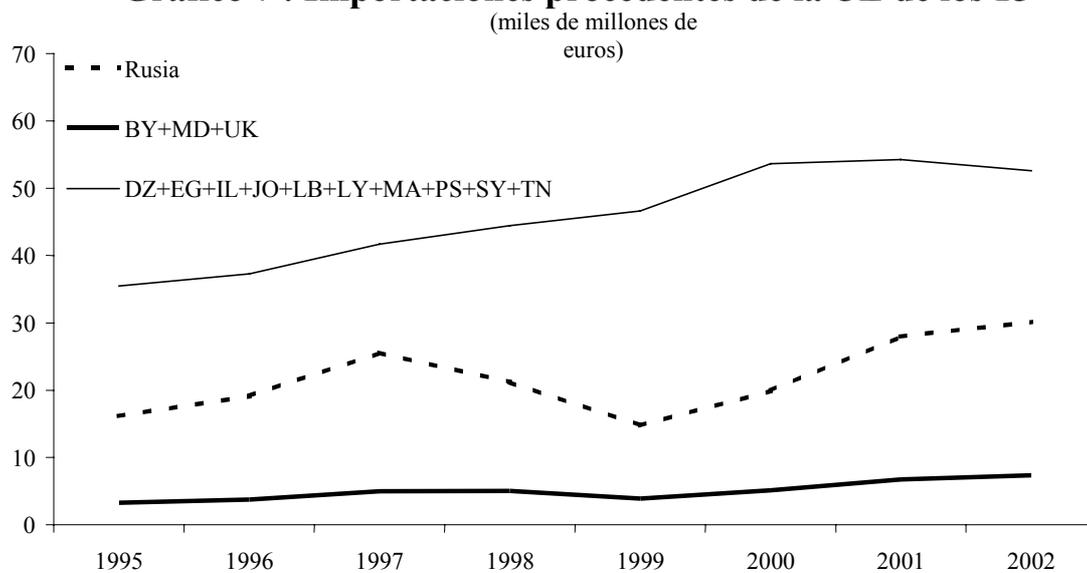
Fuente : DOTS (FMI)

### Gráfico 6 : Exportaciones a la UE de los 15



Fuente : Eurostat, COMEXT

### Gráfico 7 : Importaciones procedentes de la UE de los 15



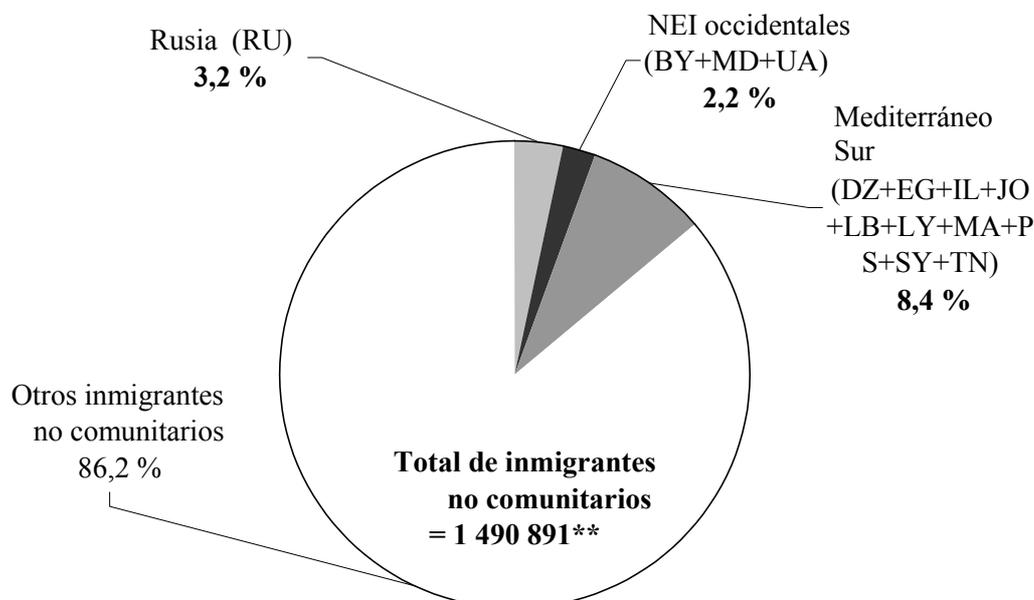
Fuente : Eurostat, COMEXT

## Cuadro 2: Población - Índices de crecimiento

	Población				Índices de crecimiento	
	1990 millones	1995 millones	2000 millones	2001 millones	2001 en %	Media. 1995 -2000 en %
Israel	4.7	5.5	6.3	6.4	2.4	2.5
Argelia	25.0	28.1	30.3	30.7	1.5	1.5
Egipto	51.9	57.5	64.0	65.3	2.1	2.1
Libia	n.a.	4.8	5.3	5.4	2.3	2.2
Marruecos	24.2	26.4	28.7	29.2	1.6	1.7
Túnez	8.2	9.0	9.6	9.7	1.4	1.3
Jordania	3.5	4.3	5.0	5.2	3.0	3.2
Líbano	2.6	3.2	3.5	3.6	1.7	2.0
Terr. Palest. Oc.	n.a.	n.a.	3.0	3.0	0.0	n.a.
Siria	12.1	14.2	16.6	17.1	3.1	3.2
Bielorrusia	n.a.	10.3	10.0	10.0	0.0	-0.5
Moldavia	n.a.	4.3	4.3	4.3	0.0	0.0
Fed. Rusa	n.a.	148.3	145.4	144.8	-0.4	-0.4
Ucrania	n.a.	51.5	49.3	49.1	-0.4	-0.8

Fuente: FMI, BERD, EIU, Banco Mundial

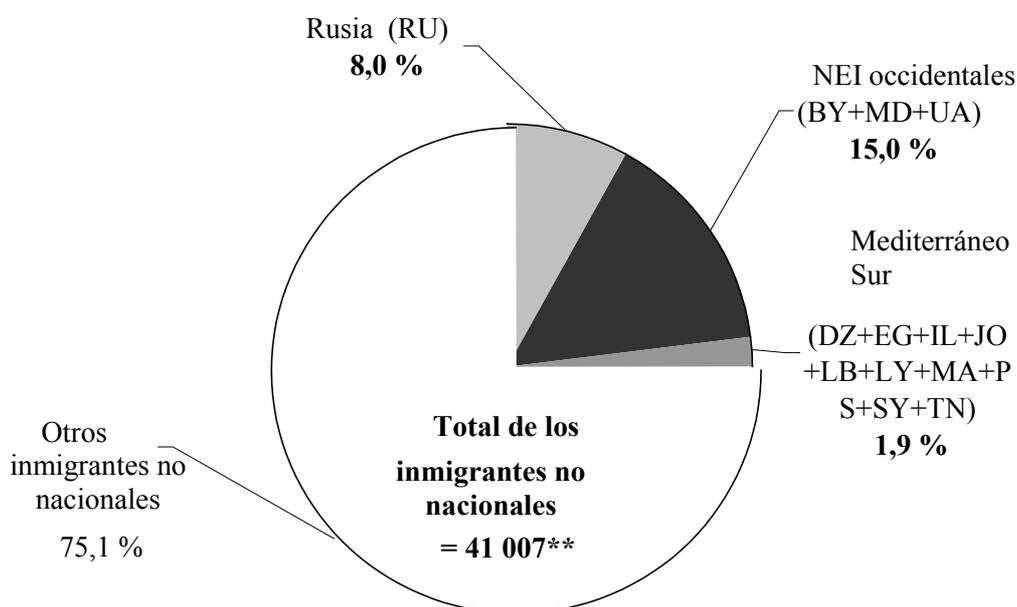
### Gráfico 8 : Inmigración en la UE de los 15 de ciudadanos de los países del Mediterráneo Sur, de los NEI occidentales y de Rusia, en % del total de los inmigrantes procedentes de todos los países no comunitarios (2000\*)



\*Fuente : Eurostat. B, D, F, I.: datos 1999. EL : datos 1998

\*\*Incluye a los emigrantes no UE a IRL, pero no disponemos de la distribución por nacionalidades para los países del Sur y del Este

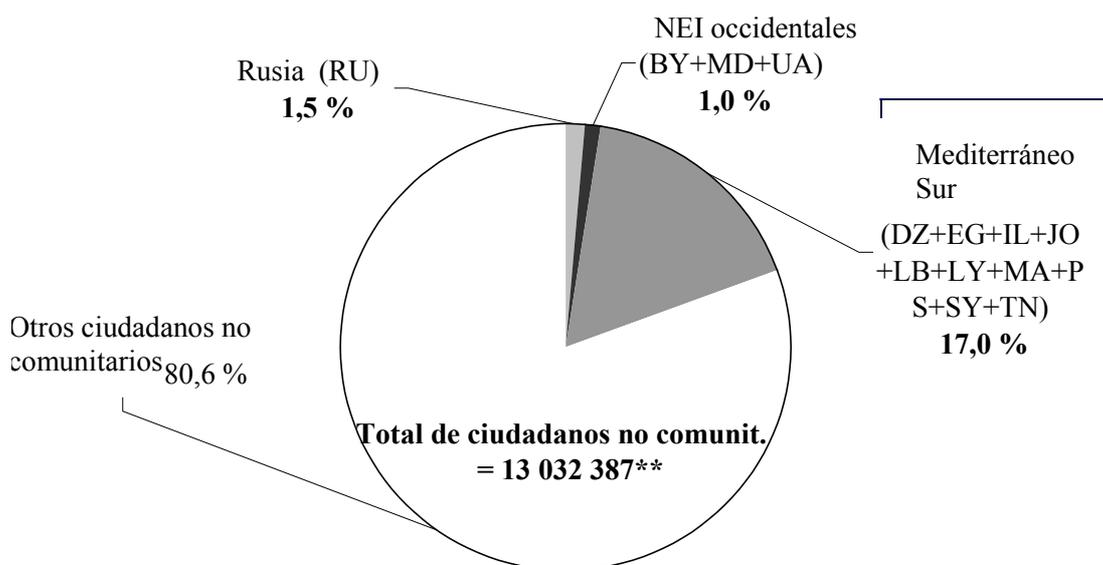
**Gráfico 9 : Emigración a los países en vías de adhesión de ciudadanos de los países del Mediterráneo Sur, de los NEI occidentales y de Rusia, en % del total de los inmigrantes no nacionales (1999\*)**



\* Fuente : Eurostat. No disponemos de datos respecto de PL. SK : datos 2001

\*\* Incluye a los inmigrantes no nacionales a MT, pero no disponemos de la distribución por nacionalidades para los países del S y del Este

**Gráfico 10 : Ciudadanos de los países del Mediterráneo Sur, de los NEI occidentales y de Rusia en % del total de los ciudadanos no UE en la UE de los 15 (2001\*)**



\* Fuente : Eurostat. B, I, A, P, S, RU : datos 2000. F : datos 1999. EL : datos 1998

\*\* Incluye a los ciudadanos no UE en A e IRL, pero no disponemos de la distribución por nacionalidades para los países del Sur y del Este

## AYUDA

### Ayuda comunitaria a Rusia, a los NEI occidentales y a los países del Mediterráneo Sur en 1995-2002 (compromisos en millones de euros)

	Argelia	Cisjordania/Gaza	Egipto	Jordania	Líbano	Marruecos	Siria	Túnez	Rusia	Ucrania	Moldavia	Bielorrusia	Total Med. Sur	Total Rusia/NEI occ.
<b>Ayuda bilateral 1995-2002</b>	304,2	307,7 + 151,1 <sup>1</sup>	776,7	381	194	1.038,6	181	685,9	912,3	498,1	62,7	17	3869,1 <sup>2</sup> +151,1	1490,1
<b>Programa regional Meda &amp; programa Tacis de cooperación transfronteriza</b>													974,5 <sup>3</sup>	1052,2 <sup>4</sup> (CBC: 228,9 96-03)
<b>Ayuda macrofinanciera/programa de seguridad alimentaria</b>		112 <sup>5</sup> +10		2						453	50/15,5	30	124	558/15,5
<b>Cobertura del déficit energético</b>									(97-01)					115

<sup>1</sup> B7-420B para 2000-2002.

<sup>2</sup> Meda, parte B del presupuesto (B7-410B).

<sup>3</sup> Meda, partes A et B du budget (B7410A y B7-410B). No incluye los montantes destinados al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) para los refugiados palestinos en Jordania, Líbano, Siria y Cisjordania/Gaza.

<sup>4</sup> Calculado sobre la base de que Rusia y Ucrania reciben una parte (50 y 25% respectivamente) del presupuesto global destinado al programa regional Tacis.

<sup>5</sup> Montante asignado vía OOPS y ACAD

