

Las perspectivas financieras europeas y el Instrumento europeo de vecindad y asociación

Egidio Canciani

Jefe de Unidad adjunto

Unidad D/1 Coordinación General de la PEV

Dirección General de Relaciones Exteriores,

Comisión Europea, Bruselas

El Instrumento europeo de vecindad y asociación

De acuerdo con las Perspectivas Financieras de 2007, el apoyo financiero destinado a la Política Europea de Vecindad (PEV) se proporcionará a través de un nuevo instrumento financiero específico: el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)¹. El IEVA tiene como objetivo concreto el desarrollo de una zona de prosperidad y relaciones de vecindad amistosas entre la Unión Europea y 17² países vecinos asociados. Dicho instrumento persigue un desarrollo sostenible y una aproximación a las políticas y jurisprudencia de la UE, a la vez que aporta una mejora radical a la capacidad de la UE para apoyar la cooperación transfronteriza a lo largo de sus fronteras exteriores, lo que materializa el deseo de la UE de evitar la creación de nuevas líneas divisorias y de fomentar el desarrollo territorial armónico a lo largo de las fronteras. El IEVA cuenta con un presupuesto de 11.200 millones de euros para un período de

siete años (2007-2013) y reemplaza al proyecto MEDA³ y parte del TACIS⁴.

El IEVA es un instrumento financiero con «motivaciones políticas» que operará en el marco de los acuerdos bilaterales existentes entre la UE y sus países vecinos. Se ha diseñado específicamente para apoyar la implementación de la PEV y, en concreto, de los Planes de Acción bilaterales de la PEV acordados entre la UE y doce países asociados⁵. En cuanto a Rusia, la cooperación europea tendrá lugar dentro del contexto del «Partenariado estratégico» UE-Rusia y perseguirá la implementación de las hojas de ruta de los cuatro espacios comunes. El IEVA irá más allá del fomento del desarrollo sostenible o la lucha contra la pobreza y abarcará, por ejemplo, una asistencia considerable para aquellas medidas que inciten a una participación progresiva en el mercado interno de la UE. La aproximación legislativa, la convergencia de las normativas y el desarrollo institucional se fomentarán mediante mecanismos como el intercambio de experiencias, hermanamientos a largo plazo con los Estados Miembros o la participación en los programas y agencias comunitarios.

Una característica especial e innovadora del instrumento es su componente de cooperación transfronteriza. Bajo este componente, el IEVA financiará «programas operacionales conjuntos» que reunirán a regiones de

¹ Reglamento (CE) n.º 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 (DO L 310, 09/11/2006 p.1)

² Argelia, Armenia, la Autoridad Nacional Palestina, Azerbaidzhán, Bielorrusia, Egipto, la Federación Rusa, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, Siria, Túnez y Ucrania.

³ Reglamento (CEE) n.º 1762/92 del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativo a la aplicación de los protocolos sobre la cooperación financiera y técnica celebrados por la Comunidad con los países terceros mediterráneos (DO L 181, 01/07/1992, p.1) modificado por el Reglamento (CE) n.º 2112/2005 (DO L 344, 27/12/2005).

⁴ Reglamento (CE, Euratom) n.º 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central (DO L 12, 18/01/2000, p.1) modificado por el Reglamento (CE) n.º 2112/2005 (DO L 344, 27/12/2005).

⁵ Armenia, la Autoridad Nacional Palestina, Azerbaidzhán, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Moldavia, Túnez y Ucrania.

El Instrumento europeo de vecindad y asociación simplifica los procedimientos y aporta ventajas sustanciales en términos de eficacia

los Estados Miembros y de los países socios que compartan frontera. El instrumento simplifica los procedimientos y aporta ventajas sustanciales en términos de eficacia. Emplea una estrategia que parte del modelo extraído de la experiencia de la iniciativa comunitaria INTERREG⁶ (fondos estructurales), que se basa en una programación, un partenariado y una cofinanciación multianuales. El componente de la cooperación transfronteriza del IEVA está cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Los orígenes del IEVA

El proceso que ha permitido el desarrollo del IEVA en su forma actual, es decir, como instrumento único e integrador diseñado para contribuir de la mejor manera a la implementación de la PEV, ha sido un proceso gradual que ha visto aparecer, con el tiempo, mayores desafíos de los que se preveían en sus objetivos iniciales. En paralelo se fueron desarrollando respuestas a determinadas cuestiones que terminaron convergiendo en la propuesta final de la Comisión. En concreto, las reflexiones se centraron en la necesidad de elaborar una política para nuestros vecinos, los nuevos y los antiguos, superar los obstáculos que impedían que la cooperación transfronteriza fuera efectiva más allá de nuestras fronteras y simplificar los instrumentos disponibles para las relaciones exteriores.

La elaboración del marco político empezó con la Comunicación de la Comisión de marzo de 2003 titulada *Una Europa más amplia*⁷, en la que la Comisión reconocía la importancia de elaborar una nueva política hacia nuestros vecinos con el objetivo general de evitar que aparecieran nuevas líneas

divisorias en el continente europeo. El proceso continuó en la Comunicación de la Comisión de marzo de 2004 titulada *Política Europea de Vecindad - Documento de estrategia*⁸ y en la más reciente *Consolidación de la Política Europea de Vecindad*⁹. Con la Comunicación *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad*¹⁰, la Comisión atajaba la antigua problemática acerca de cómo facilitar la cooperación transfronteriza en todas las fronteras exteriores de la UE mediante un único Reglamento. Anteriormente, la existencia de instrumentos de financiación internos y externos que se regían por normas diferentes, había dado lugar a numerosas críticas. Las características principales de este nuevo instrumento transfronterizo se presentaron en 2004 en la Comunicación *Política Europea de Vecindad - Documento de estrategia*. En ese momento se asumía todavía era que el IEVA *complementaría*, en lugar de reemplazar, a los instrumentos existentes (MEDA, TACIS) o sus sucesores, y que se centraría exclusivamente en las actividades de cooperación transfronteriza en las fronteras exteriores entre la UE y los países incluidos en la PEV.

A medida que se iba realizando un trabajo conceptual previo para determinar el marco de una nueva estructura política y administrativa simplificada que permitiera conseguir los objetivos de la asistencia de la Comunidad y sus programas de cooperación, se hizo patente que era necesario crear un instrumento específico con un alcance más amplio capaz de reflejar la especificidad de la estrategia de la PEV. Para poder conferir la visibilidad necesaria a las relaciones con los países vecinos y con el fin de proporcionar una coherencia óptima y simplificar todavía más la prestación de asistencia, la Comunicación de la Comisión de julio de 2004, *Perspectivas financieras 2007-2013*¹¹ señalaba que el alcance del IEVA debería ampliarse hasta abarcar toda la asistencia financiera a los países de la PEV. Sin embargo, el nuevo IEVA seguía manteniendo un componente de cooperación transfronteriza considerable, en la línea del documento de estrategia de la PEV de mayo de 2004.

⁶ INTERREG es una iniciativa comunitaria financiada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional con el fin de promover la cooperación transfronteriza dentro de la UE. Se puso en marcha en 1990 y actualmente se encuentra en su fase final. A partir de 2007, y de acuerdo con el nuevo reglamento, la cooperación transfronteriza pasará a formar parte del objetivo de «cooperación territorial» del fondo estructural.

⁷ 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 de 11/03/2003.

⁸ Política Europea de Vecindad - Documento de estrategia, COM (2004) 373 final de 12/05/2004.

⁹ Consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM (2006) 726 final de 04/12/2006.

¹⁰ Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad, COM (2003) 393 final de 01/07/2003.

¹¹ Perspectivas financieras 2007-13, COM (2004) 487 final de 14/07/2004.

El proceso de aprobación: la propuesta de la Comisión

En sus esfuerzos por simplificar el marco legal que permite ofrecer ayuda externa, la Comisión propuso reemplazar la amplia gama de instrumentos geográficos y por temáticas existentes y que se habían establecido *ad hoc*, por seis instrumentos: tres de ellos diseñados para implementar políticas concretas y los otros tres para proporcionar la respuesta adecuada a necesidades específicas. El IEVA, junto con el Instrumento de Preadhesión (IPA) y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), debían convertirse en los instrumentos políticos que apoyasen la PEV, la Política de Adhesión y Preadhesión y la Política de Desarrollo. El Instrumento de Estabilidad, el Instrumento de Ayuda Humanitaria y el Instrumento de Ayuda Macrofinanciera debían ser instrumentos diseñados para hacer frente a crisis políticas, humanitarias y macrofinancieras. El esfuerzo de simplificación se materializó en la propuesta de la Comisión, de 29 de septiembre de 2004, de cuatro proyectos de reglamento, en los que se incluía uno para el IEVA¹², y que reemplazaban los reglamentos geográficos y por temáticas preexistentes, excepto en los casos de la ayuda humanitaria y macrofinanciera, en los que se mantenían las disposiciones legales vigentes.

El proceso legislativo que se puso en marcha a partir de las propuestas de la Comisión se desarrolló en dos niveles interrelacionados: por un lado, aparecía el aspecto horizontal, vinculado a las consecuencias de la «simplificación» y a negociaciones de las perspectivas financieras y, por otro lado, estaban los aspectos específicos por instrumento.

El proceso de aprobación: aspectos horizontales e importes financieros

La propuesta de simplificación y el paquete con las nuevas propuestas no fueron recibidos favorablemente por el Parlamento Europeo. Éste, y en concreto la Comisión de Desarrollo, pensaba que el nuevo marco limitaría sus poderes en gran medida. Su objeción

principal era que los instrumentos jurídicos con un alcance geográfico demasiado amplio tienen unos objetivos y una asignación de recursos muy generales (en un principio, una cantidad por cada instrumento). Ello se percibía como una disminución de la capacidad del Parlamento para reorientar las prioridades de cooperación y determinar el importe de las asignaciones por región y materia. El Parlamento también hacía hincapié en la necesidad de disponer de un Instrumento de Democracia y Derechos Humanos específico y se oponía firmemente al hecho de que el Instrumento de Estabilidad no se sometiera a codecisión.

Por su lado, el Consejo se mostraba de acuerdo en líneas generales con la propuesta de la Comisión, siempre y cuando se mantuvieran los procedimientos de comitología existentes, que permiten que los Estados Miembros expresen su opinión acerca de los documentos de programación e implementación. A los Estados Miembros les interesaba más llegar a un acuerdo acerca de las «perspectivas financieras» globales que permitiera mantener los gastos comunitarios por debajo del umbral del 1 % del PIB. Asimismo, se opusieron a la integración total en el presupuesto comunitario del Fondo Europeo de Desarrollo (FED)¹³.

El debate acerca de dichos aspectos horizontales se prolongó durante dos años y dio lugar a una solución transaccionada. Se estudiaron las peticiones del Parlamento y de ello se derivó que se incluyeran disposiciones jurídicas más detalladas en los instrumentos (revisión de los objetivos y repartición de los fondos), mediante la inclusión de una fecha de vencimiento y una cláusula de revisión, la introducción de la codecisión en el Instrumento de Estabilidad y la creación de varios instrumentos adicionales entre los que se cuenta un nuevo «Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos». Asimismo, se estableció un mecanismo político para facilitar el diálogo sobre estrategias nacionales, regionales y por temáticas. En cuanto a la financiación, el acuerdo sobre las perspectivas financieras firmado bajo la Presidencia austriaca evidenció recortes importantes en el presupuesto general destinado a las relaciones exteriores (acabó siendo un 20 % inferior a la

¹² Propuesta de Reglamento de la Comisión por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, COM (2004) 628 final de 29/09/2004.

¹³ El Fondo Europeo de Desarrollo es el mecanismo financiero a través del cual la UE financia la cooperación técnica y financiera con 79 países del África subsahariana, el Caribe y el Pacífico. Este fondo no forma parte del presupuesto comunitario y la aportación de los Estados Miembros sigue un criterio de reparto diferente al del presupuesto general. Hace tiempo que la Comisión aboga por su integración completa en el presupuesto comunitario.

propuesta inicial de la Comisión).

¿Cómo puede valorarse este compromiso en relación con el objetivo expresado de simplificar el marco de la cooperación exterior? Ahora disponemos de menos instrumentos que anteriormente, aunque más de los que la Comisión había propuesto en un principio (diez, incluyendo el FED, frente a los seis propuestos). Como resultado, el presupuesto también se ha simplificado. Las secciones de aplicación de los reglamentos se han armonizado para los diferentes instrumentos y, en la actualidad, tanto la Comisión como los beneficiarios los pueden implementar con mayor facilidad. Por otro lado, el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo sufrió cambios radicales en su redacción como resultado del proceso de negociación y se ha vuelto bastante complejo. La existencia de fechas de vencimiento para todos los instrumentos también obligará a que la Comisión presente las nuevas propuestas legislativas antes del final del período relativo a las perspectivas financieras actuales.

El proceso de aprobación: aspectos específicos del IEVA

Varias comisiones del Parlamento Europeo (en concreto la Comisión de Asuntos Exteriores y la de Política Regional) examinaron el reglamento del IEVA y le dieron el visto bueno general. Las reservas del Parlamento hacia el IEVA concernían específicamente a determinados aspectos principales, como la mención a una lista más amplia de valores y objetivos, una mayor condicionalidad en la facilitación de asistencia por parte de la Comisión Europea, una mayor implicación de la sociedad civil y la participación del Espacio Económico Europeo y Suiza en los proyectos del IEVA.

La mayoría de los Estados Miembros también expresó su acuerdo general con la estrategia propuesta por la Comisión, aunque algunos de ellos hubieran preferido que la financiación de la cooperación con los países vecinos proviniese del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (y se incrementara de este modo el hincapié en los aspectos de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio) y que se mantuviera un instrumento específico centrado en la cooperación transfronteriza. El aspecto más

complicado que se negoció en los debates del Consejo fue la inclusión o no en el Reglamento de una repartición específica entre las dos zonas geográficas principales a las que se dirige el IEVA, es decir, el Este y el Sur. Finalmente, los Estados Miembros acordaron no incluir dicha repartición guiándose por las garantías ofrecidas por la Comisión y según las cuales se tendrían en cuenta los niveles de asistencia anteriores a la hora de determinar las asignaciones. Asimismo, se produjeron intercambios vehementes entre los Estados Miembros en relación con el importe de contribución del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al componente de cooperación transfronteriza del IEVA. Esto llevó a la inclusión de nuevas disposiciones específicas tanto en el IEVA como en el Reglamento de Fondos Estructurales¹⁴.

En mayo de 2006, en el COREPER se aprobó un texto de transacción que incluía un acuerdo relativo a los aspectos horizontales y específicos, y el 6 de julio el Parlamento Europeo votó, en primera lectura, el informe final sobre el IEVA y cuyo contenido reflejaba dicho acuerdo. El Consejo adoptó formalmente el Reglamento del IEVA el 17 de octubre, más de dos años después de la propuesta inicial de la Comisión, y el Parlamento y el Consejo firmaron el acto el 24 de octubre. El 9 de noviembre se publicó en el Diario Oficial (DO L 310) y el Reglamento entró en vigor el 29 de noviembre. Está en vigor desde el 1 de enero de 2007.

Conclusiones

Más de tres años después de que surgiera la idea de establecer un instrumento de apoyo a la Política Europea de Vecindad y dos años después de la aprobación por parte de la Comisión de la propuesta de Reglamento del IEVA, es legítimo preguntarse si el acto que finalmente se aprobó hace justicia a las ambiciones originales de la Comisión Europea y si ofrece a la UE una herramienta de cooperación más adecuada para fomentar su política hacia los países vecinos.

Incluso al final de un largo proceso de negociación, el IEVA conserva su «carácter político» inicial. El objetivo, como se describe en el Artículo 1, de establecer una zona de cooperación y relaciones de

¹⁴ Reglamento (CE) n.º 1083/2006 de 11 de julio de 2006 relativo a las disposiciones generales del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión (DO L 210, 31/07/2006, p.25).

vecindad amistosas, hace referencia a un texto presente en el proyecto de Tratado Constitucional sobre la importancia que tiene para la UE el establecimiento de relaciones especiales con sus vecinos. Cuenta con una lista global de ámbitos de cooperación que permite prestar apoyo a la implementación de planes de acción integrales. Su marco político (Artículo 3) se refiere claramente a los «Planes de Acción de la PEV» como punto de referencia clave para la programación de la asistencia. Las asignaciones (Artículo 7) se definen teniendo en cuenta el grado de ambición de la relación entre la UE y el país asociado, así como el progreso realizado hacia la implementación de los objetivos acordados. El IEVA conserva un componente de cooperación transfronteriza específico bajo el que será posible implementar programas conjuntos en los que estén implicadas las regiones fronterizas de los Estados Miembros y los países asociados. Los Estados Miembros han acordado cofinanciar el componente de cooperación transfronteriza a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (aprox. 590 millones de euros para el período 2007-13) y que esta financiación, junto con un importe prácticamente equivalente al del presupuesto del IEVA (cerca de 530 millones de euros), se implemente siguiendo las normas del IEVA. Esto resuelve definitivamente las deficiencias del pasado y ofrece la oportunidad a las regiones fronterizas de participar en la implementación de prioridades fundamentales en el ámbito de las relaciones exteriores.

En cuanto a la financiación, se recortó considerablemente la propuesta inicial de la Comisión. El importe que se propuso en un principio y que debía destinarse al IEVA era de 14.930 millones para el período 2007-2013. La cifra que se acordó finalmente para la cooperación con los países vecinos asciende a cerca de 12.000 millones de euros (11.180 millones bajo el IEVA y aproximadamente otros 800 bajo el nuevo Instrumento para la Democracia y los Derechos Humanos y las dotaciones por temática del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo). Aunque esto constituye un recorte de cerca del 20 % respecto a la propuesta de la Comisión, representa un incremento en comparación con las Perspectivas Financieras anteriores (2000-2006). En general, las partidas

destinadas a los países vecinos para los próximos siete años seguirán creciendo, de forma nominal, un 45 % en comparación con los importes disponibles en las Perspectivas Financieras anteriores (aprox. 8.300 millones de euros). En términos reales, esto representa un aumento del 32 % que, a pesar de no ser tan sustancial como se había anticipado, sigue siendo significativo. Bajo el IEVA, en la mayoría de casos las dotaciones nacionales se incrementarán de manera notable ya desde 2007.

Finalmente, el IEVA cuenta con determinados aspectos técnicos nuevos que permitirán que la cooperación se implemente de manera más eficaz que con los programas MEDA y TACIS anteriores. Al contrario que TACIS, el IEVA puede respaldar proyectos de inversión y financiar programas de apoyo presupuestario y sectorial (Artículo 15). Amplía todavía más el mercado de «contratación pública» (Artículo 21) y permite que los beneficiarios obtengan un mayor rendimiento por sus inversiones y que las empresas de los países vecinos compitan para obtener contratos vinculados a la ayuda en toda la zona (así como en países candidatos y potencialmente candidatos). Capacita a la Comisión para ofrecer cofinanciación para proyectos gestionados por otros donantes, así como para recibir y gestionar cofinanciación de otros donantes (Artículo 17).

A la luz de todo esto, no cabe duda de que el IEVA constituye una clara mejora respecto al marco jurídico anterior: la relación entre las políticas y la cooperación es mayor, existen más recursos disponibles, es más sencillo y flexible que los proyectos MEDA y TACIS y, finalmente, pero no por ello menos importante, permite la implementación efectiva de la cooperación transfronteriza en nuestras fronteras exteriores. ¿Será más eficaz también?

El IEVA sigue siendo un instrumento. Como tal, se trata tan sólo de un elemento, aunque muy importante, que contribuye a que la asistencia sea más efectiva. Del mismo modo, serán igual de relevantes, o quizás todavía más, la voluntad y la capacidad de todos los socios de aprovechar al máximo estas nuevas oportunidades, de identificar buenas operaciones e implementarlas adecuadamente. Ahora la acción pasa de suceder en los despachos de los juristas a tener lugar sobre el terreno.