

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



EL PROCESO DE ADHESIÓN DE NUEVOS ESTADOS A  
LA UNIÓN EUROPEA

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**RODRIGO ROMERO HIDALGO**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios.

A mis papás, el centro de todo, los mejores que pude pedir a la vida.

A mis hermanos, Roberto y Rafael, mis mejores amigos.

A mis abuelos, por siempre estar.

Al Dr. Carlos Reyes, por haber aceptado dirigir este proyecto, por ser un excelente maestro, pero ante todo, un gran amigo.

A la Facultad de Derecho y la UNAM, mi segunda casa, y a todos los grandes maestros que tuve el privilegio de conocer.

A todos mis amigos, en especial a los que compartieron conmigo la increíble experiencia de hacer la carrera de Derecho.

A Ogarrio Daguerre, y todas las grandes personas que ahí trabajan, y que se han dado a la tarea de compartirme algo de su experiencia.

A los hermanos maristas, por enseñarme que “quien no vive para servir, no sirve para vivir”.

A mi viejo profesor, mi gran amigo que ya no está, pero que siempre creyó que no había nada lo suficientemente difícil que yo no pudiera lograr. Este triunfo es de los dos.

*“En una empresa como la de la Unión Europea,  
sólo los visionarios son realistas”  
Henri Brugmans*

## ÍNDICE

Introducción	i
Capítulo I. La Unión Europea: desde su formación hasta nuestros días	1
1. Las Guerras Mundiales. La devastación de Europa y la necesidad de reconstrucción. Estados Unidos y la Unión Soviética como nuevas potencias mundiales.	1
2. El surgimiento de BENELUX: el principio de la integración europea.	5
3. El Plan Marshall. Inicio de la reconstrucción europea.	6
4. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La Declaración Schuman. El tratado de París.	8
5. Los Tratados de Roma.	11
5.1. La Comunidad Económica Europea.	14
5.2. La Comunidad Europea de la Energía Atómica	18
6. La Unificación de las Comunidades Europeas. El Tratado de Bruselas. Unificación de las Instituciones.	19
7. El Plan Werner. El camino hacia la Unión Monetaria.	20
8. El Acta Única. Fortalecimiento de la integración europea.	23
9. Primeros pasos hacia la integración política. El Tratado de la Unión Europea (Maastricht).	26
10. Revisión del Tratado de la Unión Europea. El Tratado de Ámsterdam.	34
11. La creación del Banco Central Europeo. El Euro.	39
12. Modificación de los tratados vigentes. El Tratado de Niza.	42
13. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.	43
14. La reforma. El Tratado de Lisboa.	46
Capítulo II. Análisis del Derecho Comunitario con respecto al Proceso de Adhesión.	51
1. Los Criterios de Copenhague.	52
2. Las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.	53
3. La Carta de Derechos y Deberes Fundamentales de la Unión Europea.	57
4. Negación de ingreso, salida y expulsión de un Estado.	58
5. La naturaleza jurídica de la Unión Europea.	62
Capítulo III. El Proceso de Adhesión a la Unión Europea.	66
1. Motivación de los Estados para ingresar a la Unión Europea.	66
1.1. Cuestiones económicas.	66
1.2. Cuestiones políticas.	69
1.3. Cuestiones sociales.	70
1.4. Cuestiones culturales.	72
2. El proceso de adhesión.	75
2.1. Organismos facultados para decidir sobre la aprobación o rechazo de la solicitud de un Estado.	75
2.2. El proceso de adhesión.	76
3. El proceso de ingreso de los Estados miembros.	81
3.1. <i>Los Nueve</i> . Primera adhesión a las Comunidades Europeas.	81
3.2. La expansión mediterránea.	86
3.3. La expansión del norte	90
3.4. La gran expansión hacia el Este.	93
3.5. Bulgaria y Rumania	102

Capítulo IV. El futuro de la Integración Europea	104
1. Los potenciales miembros de la Unión Europea	105
1.1. El Área Europea de Libre Comercio	105
1.2. La Ex Unión Soviética	116
1.3. Los Balcanes	139
1.4. Turquía	194
 Conclusiones	 205
 Anexo I: Cronología: solicitud de ingreso e ingreso a la Unión Europea	 221
 Fuentes de información	 222

## INTRODUCCIÓN

Es imposible negar que el proceso de expansión de la Unión Europea, desde sus inicios hasta el día de hoy, ha sido un éxito. Los factores que han influido de manera determinante en la consecución de lo que durante mucho tiempo pareció imposible —una Europa que convive y se desarrolla en paz— han sido muy diversos, desde lo económico hasta lo político, desde lo jurídico hasta lo social o lo cultural.

Sin embargo, la problemática que inevitablemente surge ante la necesidad de controlar y gobernar un gigante de tales dimensiones, lleva a preguntarse hasta dónde será posible el crecimiento de la Unión; hasta qué punto será posible controlar administrativamente una entidad de más de veintisiete países, alrededor de cuatro millones de kilómetros cuadrados, y cerca de quinientos millones de habitantes; qué tan capaces serán de enfrentar las abismales diferencias económicas, imposibles de esconder, entre los miembros de Occidente, cada vez más desarrollados, y sus nuevos miembros orientales, aún con importantes rezagos económicos, políticos, jurídicos.

Más aun, es importante hacer profundas reflexiones sobre lo que la Unión Europea es, sobre su naturaleza jurídica, para tratar de entender la forma en que se toman las decisiones y, por consiguiente, el atractivo que en este nivel puede representar para los Estados el ingresar a la Unión. Si no se entiende claramente lo que la Unión Europea es, será imposible poder hacer un análisis adecuado sobre la motivación que los distintos países del continente pueden tener para unirse a ella.

Es lógico asumir que los países europeos que aún se encuentran fuera del proceso de integración quisieran entrar a formar parte de un espacio económico que ofrece, ante todo, la posibilidad de tener un desarrollo estable y un importante incremento en el volumen del potencial de mercado, posibilidades de empleo, educación, etc. Pero dentro de todo viene implícita una exigencia rígida de aumento en la competitividad de los productos y servicios, de una mejora inmediata en los sistemas educativos internos, de una eliminación radical del altísimo nivel de corrupción que aqueja a varios de los más recientes integrantes, un sistema que ofrezca una protección efectiva de los derechos humanos. En resumen, Europa ofrece un riquísimo esquema de oportunidades, pero a

cambio exige que el Estado que pase a formar parte de la Unión tenga alguna ventaja que ofrecer al resto de los miembros; los Estados miembros están preparados para compartir su riqueza con los nuevos países que ingresen al proyecto, pero es necesario que los nuevos miembros tengan la capacidad de asumir los retos y obligaciones que implica la pertenencia a la Unión. De lo contrario, el proceso integrador estaría, desde el inicio, condenado al fracaso.

Y es probablemente el constante ofrecimiento de ventajas lo que hizo posible el crecimiento estable de la Unión durante sus primeros años de existencia. En mayor o menor medida, cada uno de los Estados que se fueron incorporando ofrecía a los demás importantes posibilidades de desarrollo. Asimismo, un clima de solidaridad entre los miembros permitió que países con un notable rezago con respecto a los demás, como España o Irlanda, en su momento, fueran poco a poco ubicándose a la par del resto de los integrantes.

Sin embargo, esta política solidaria ya no se ve reflejada, por lo menos de una manera tan palpable, con el ingreso de nuevos miembros. Entre los Estados más desarrollados hay un creciente sentimiento de preocupación, quizás hasta de cansancio, por el grandísimo esfuerzo económico que la incorporación de los países de la antigua Unión Soviética y, en general, del bloque comunista, ha supuesto para los países de Europa Occidental. No hay más que ver el rechazo que en el proceso de referéndum a la Constitución Europea se manifestó en Francia y Holanda. El ciudadano común europeo no siente ya el mismo entusiasmo que sentía hace unos años con la incorporación de nuevos Estados a la Unión, y más aun, teme por el impacto que podría tener en la economía nacional la absorción de nuevos y menos desarrollados sistemas económicos como producto de nuevas ampliaciones.

Por tanto, es imposible no cuestionarse hacia dónde se dirige el proceso de integración europeo, paradigma quizás de todos los demás procesos integradores que de alguna u otra manera se están llevando a cabo en el mundo. Qué tan capaz será de enfrentar —y resistir— los cada vez mayores y más complejos retos que supone la incorporación de Estados con niveles de desarrollo económico tan dispar, con evoluciones históricas tan separadas unas de otras, con visiones del mundo tan diversas. Cómo logrará la Unión Europea mantener vivo el sueño de aquellos padres fundadores que tuvieron la visión de



una unión cada vez más cercana, en donde finalmente se logre la convivencia pacífica, armónica, de los distintos pueblos europeos, que históricamente se han visto envueltos constantemente en procesos bélicos que han sido extremadamente destructivos.

La cuestión puede resumirse de manera muy simple: ¿quiénes sí y quiénes no? ¿hacia dónde va la Unión Europea? ¿cuál es el futuro? Entre todos los potenciales miembros, quiénes cuentan con las características necesarias para lograr el visto bueno de Bruselas, quiénes están caminando en la dirección correcta para lograr el éxito de la causa europeísta. Más aun, quiénes han demostrado un interés real para ingresar a la Unión, y en qué países realmente no existe un deseo de formar parte del selecto club.

Por todo lo anterior surge el presente trabajo, con la intención de dar respuesta a los cuestionamientos planteados, analizando el proceso de ampliación según se ha desarrollado en el pasado, y haciendo una aproximación a la situación concreta de cada uno de los potenciales miembros, para tratar de definir su futuro en la integración europea.

## CAPÍTULO 1. LA UNIÓN EUROPEA: DESDE SU FORMACIÓN HASTA NUESTROS DÍAS.

La idea de un continente europeo integrado no es, en medida alguna, una idea novedosa. A lo largo del desarrollo histórico del continente se han apreciado gran cantidad de intentos por formar alguna especie de pacto económico pero, sobre todo, político, que permitiera la convivencia pacífica, armónica o, por lo menos, civilizada, de los diversos países integrantes del continente. No hay más que recordar los esfuerzos del Sacro Imperio Romano Germánico, o los ideales del profesor Antonio Truyol, del abate Saint-Pierre y del mismo Kant. El intento de organización europea creado por la Paz de Westfalia, o la defensa del ideal europeo, ante los crecientes nacionalismos del siglo XIX, de Saint-Simon, Charles Lemonnier, Augusto Comte y Víctor Hugo.

No es difícil encontrar la explicación de tantos intentos a lo largo del tiempo. Europa es, sin duda, el único continente que puede afirmar que el desarrollo histórico ha sido paralelo entre sus naciones, “el continente ha compartido los más importantes movimientos artísticos y literarios, un pensamiento político homogéneo, unas raíces jurídicas comunes, una tradición humanista y unas creencias religiosas comunes. Y muchas guerras fratricidas”.<sup>1</sup>

Y precisamente tal cantidad de guerras fratricidas nos permite afirmar que el proceso de integración europeo es un resultado de intensas crisis. Como ejemplo, no hay más que mirar la temprana historia del siglo XX, primeros pasos serios hacia una unión europea, para darse cuenta que dicha afirmación es cierta.

### **1. Las Guerras Mundiales. La devastación de Europa y la necesidad de reconstrucción. Estados Unidos y la Unión Soviética como nuevas potencias mundiales.**

Las consecuencias del cruento enfrentamiento que supuso la Primera Guerra Mundial, la Gran Guerra, que en realidad fue, ante todo, una guerra europea, hicieron que, por vez primera, se tomara seriamente la necesidad imperiosa de alcanzar algún tipo de unión

---

<sup>1</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS Diego J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. McGraw-Hill, Madrid, 1996. p. 3.

intereuropea que permitiera la reconstrucción de los países involucrados, entonces devastados, así como un combate organizado en contra de los peligrosos nacionalismos, cada vez más extendidos —y que finalmente desencadenarían la Segunda Guerra Mundial—.

El primer gran europeísta del siglo XX fue, sin duda alguna, el Conde Coudenhove-Kalergi, el cual publicó su Manifiesto Paneuropa, el donde se planteaba la creación de una unión con instituciones comunes para sus miembros, ciudadanía europea, la cual estaba vinculada con la ciudadanía nacional y la protección a la identidad cultural y nacional de los países miembros.

Las ideas de Coudenhove tuvieron impacto en grandes personalidades, como Herriot y Churchill, pero indudablemente en quien mayor influencia ejercieron fue en la persona del entonces ministro del exterior francés, Aristides Briand, quien de inmediato inició acercamientos con el ministro del exterior alemán, Stresseman. Asimismo, propuso ante la Sociedad de las Naciones la creación de una federación europea, idea que, posteriormente, fue ampliamente apoyada y difundida por el gobierno francés. Sin embargo, este primer intento no fue bien recibido en el continente por tres causas fundamentales: la terrible crisis económica resultado del *crack* del 29, la cual ya había alcanzado a Europa, la muerte de Stresseman quien sería, de concretarse el proyecto, el más importante aliado de Briand, y la cada vez más preocupante expansión del nacionalsocialismo en Alemania. La política exterior emanada tanto de Londres como de Moscú fue, sin duda, la que más se opuso al proyecto de Briand, y estuvo encaminada incansablemente a concretar el fracaso de la integración de la Europa continental. La explicación, en el caso del Reino Unido, se encuentra en que su “política y economía giraba en torno a sus compromisos coloniales”<sup>2</sup> y, en el caso de la Unión Soviética, en la percepción de la creación de la Unión Europea como una ofensiva que no tendría otra finalidad que la desintegración de la URSS.

A pesar de todo, la Sociedad de las Naciones aprobó la creación de una comisión que estaría encargada de analizar e impulsar el proyecto. Sin embargo, con la muerte de Briand en 1932 y el ascenso al poder del nacionalsocialismo en Alemania en 1933, se fue

---

<sup>2</sup> Ibidem, p. 6

debilitando cada vez más el proyecto, y las preocupaciones se enfocaron hacia la seguridad internacional y el deseo de evitar el estallido de una nueva guerra.

Es por eso que Churchill decide lanzar una nueva iniciativa más inspirada en “cortar el camino del creciente poderío y reivindicaciones de la Alemania Nazi”<sup>3</sup> que en lograr los objetivos en que se inspiraron las acciones de Coudenhove y Briand. Sin embargo, en una Europa que aún no lograba superar del todo la crisis económica, e invadida de manera cada vez más preocupante por los nacionalismos recalcitrantes, la propuesta de Churchill resultó ser un fracaso.

Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939 se interrumpen los intentos de integración europea, con la salvedad de dos eventos, el primero que, de haber sido concretado, hubiera repercutido de manera definitiva en la integración y en la creación de la Unión, y el segundo que fue, en cierta medida, el primer éxito integrador en Europa.

Me refiero, en primer lugar, a la propuesta británica que, de haber obtenido mejores resultados, habría supuesto la existencia de instituciones comunes en materia de defensa nacional, política exterior y política económica entre la Gran Bretaña y Francia. Asimismo, todos los ciudadanos franceses habrían adquirido la nacionalidad británica, y viceversa. Sin embargo, la propuesta llegó el día en que fue firmado el armisticio entre Francia y Alemania, fue tachada de oportunista, y rechazada por el gobierno francés por una escasa diferencia de tres votos. En segundo lugar, me refiero al acuerdo alcanzado por Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo, creando un área denominada BENELUX, hecho que será analizado posteriormente.

La Segunda Guerra Mundial tendría su inicio el 1 de septiembre de 1939, con la invasión alemana a Polonia, y la consecuente declaración oficial de guerra entre Alemania y el Reino Unido dos días después. Seis años del más cruel y sangriento conflicto que la humanidad haya visto jamás, el cual finalizó, en el frente europeo, con la firma del acta definitiva de capitulación del III Reich en Berlín en mayo de 1945, y de manera definitiva con la capitulación de Japón, firmada en la bahía de Tokio el 2 septiembre del mismo año.

---

<sup>3</sup> TAMAMES, Ramón y LÓPEZ FERNÁNDEZ Mónica. *La Unión Europea*. Alianza Editorial, Madrid, 2002, p. 39

Europa estaba devastada. Las consecuencias de la guerra en lo económico, en lo político y en lo social, exigían una respuesta adecuada que pudiera situar al continente europeo en la posición que históricamente había desempeñado —siempre había tenido la última palabra en todos los aspectos económicos y políticos importantes—, y la cual tras la Primera Guerra, pero particularmente tras la Segunda había cedido a Estados Unidos y a la Unión Soviética.<sup>4</sup>

Es este el verdadero punto de partida del proceso de integración europeo, y

“este proceso se vio directamente condicionado por la hegemonía militar de Estados Unidos y la Unión Soviética, los dos grandes aliados de Europa en la lucha contra el nazismo, pero también los máximos protagonistas de la *Guerra Fría*, que tuvo en Europa su principal campo de batalla y que habría de marcar profundamente el devenir del continente hasta la caída del Muro de Berlín, en 1989”.<sup>5</sup>

Evidentemente, las preocupaciones primordiales de los gobiernos europeos estaban orientadas en dos sentidos: en primer lugar, la reconstrucción de Europa Occidental tanto en lo económico como en lo político, y en segundo, lograr una paz duradera, una paz verdadera entre los Estados; algo que durante tantos siglos había parecido imposible. Las circunstancias trajeron la esperanza de poder concretar, finalmente, una “nueva configuración de Europa, destacando el reconocimiento de su propia debilidad; la convicción de acabar definitivamente, como mencionábamos, con la posibilidad de nuevos conflictos armados y el deseo de un mundo libre y justo”<sup>6</sup>, situación que se antojaba urgente ante la cada vez más enconada rivalidad entre Estados Unidos y la URSS, particularmente tras el fracaso de la conferencia de Moscú, cuya finalidad era resolver de la mejor manera posible la cuestión alemana de la posguerra; desde entonces, nunca dejó de considerarse a la Unión Soviética como una terrible amenaza para el desarrollo de las democracias occidentales.

---

<sup>4</sup> En su obra *Understanding the European Union*, Sir William Nicoll y Trevor C. Salmon lo expresan con gran claridad: Now they had to adjust to loss of world standing and empire, to the transfer of decisive power to Washington and Moscow, and to Europe becoming an object of the great power game rather than a participant in it. Stutteringly, they had to adjust to this new reality, and gradually they came to believe that only a united Europe could recover the continent's old greatness, significance and influence. NICOLL, William y SALMON Trevor. *Understanding the European Union*. Longman, Nueva York, 2001. p. 13

<sup>5</sup> MORATA, Francesc. *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Ariel, Barcelona, 1998., p. 20

<sup>6</sup> GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. *Una Introducción a la Unión Europea*. Porrúa, México, 2007., p. 1

Fue en este contexto cuando empezaron a surgir diversos movimientos europeístas, primero con la finalidad primordial de defender la seguridad de los países del continente de posibles ataques entre ellos mismos o provenientes del exterior, y posteriormente con una visión mucho más amplia, abarcando aspectos esencialmente económicos, siempre regidos por los principios de autonomía, cooperación y subsidiariedad. Eran movimientos muy diversos convergentes en algunos aspectos y divergentes en otros; sin embargo, no hay que olvidar que el éxito que hoy vemos reflejado del proceso que entonces iniciaba tiene como premisa que

“todas las propuestas que desde el remoto medioevo hasta 1950 se han ido haciendo por pensadores y políticos han tenido un fundamento común, una razón de ser: la cultura, la común identidad cultural europea. Europa en el pasado nunca fue ni una entidad económica ni una entidad política. Pero, desde su rica diversidad y la originalidad de sus modos de vida y de sentir de los pueblos europeos, Europa ha sido una entidad cultural: ha tenido una actitud propia ante la vida, un pensamiento y una actitud sobre el ser humano, los valores y la vida diferente a otros pueblos y civilizaciones”.<sup>7</sup>

De ahí que se pudieran superar las barreras de las diferencias ideológicas de los diversos movimientos. Europa siempre ha tenido una actitud propia ante la vida, y esa actitud le permitió levantarse de la devastación generada por dos guerras mundiales, que bien podrían considerarse guerras civiles europeas, y posicionarse, con el tiempo, en el lugar que siempre había ocupado: un papel protagónico en la historia de la humanidad.

## **2. El surgimiento de BENELUX: el principio de la integración europea.**

El término BENELUX surge de la unión de las primeras sílabas de los nombres de los países que lo conforman: Bélgica, Holanda (Nederland, en neerlandés) y Luxemburgo.

Históricamente, estos países habían estado estrechamente vinculados, hasta que en el siglo XIX Bélgica (1830) y Luxemburgo (1890) se separaron del Reino de los Países

---

<sup>7</sup> MANGAS MARTÍN, Op cit. p. 7

Bajos, logrando su independencia política; sin embargo, la necesidad de cooperación económica entre ellos fue rápidamente visible.

De esta forma, en 1921 surge una unión belga-luxemburguesa, considerada como el antecedente más claro y evidente del futuro tratado de BENELUX. En dicha unión, se eliminaban todas las barreras económicas, y se establecía un tipo de cambio de tasa fija entre las monedas de ambos países.

BENELUX fue un proyecto de integración a pequeña escala, firmado en el año de 1943 por los gobiernos en el exilio de los tres países (no hay que olvidar que todos ellos se encontraban invadidos por Hitler), el cual continúa vigente al día de hoy. El método de integración, el cual se compuso de cinco etapas, fue más tarde seguido por la Unión Europea.

Dichas cinco etapas consistieron en la firma de un acuerdo de política monetaria en 1943; el establecimiento de una unión aduanera en 1944 (estas dos primeras etapas, ante la dificultad de la integración una vez terminada la guerra, particularmente en Holanda, no entraron en vigor sino hasta el año de 1948); supresión progresiva de las restricciones cuantitativas y del control de cambios en 1950; la libertad de circulación de capital y trabajo en 1954, y la unión económica, con libertad absoluta en el tráfico de personas, bienes y servicios en 1956.

### **3. El Plan Marshall. Inicio de la reconstrucción europea.**

Plan Marshall fue el nombre que se dio a la iniciativa impulsada por el secretario de Estado norteamericano George Marshall de acuerdo con los lineamientos generales expuestos en un discurso en la Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947.

Existieron dos razones primordiales para el surgimiento de esta iniciativa: por un lado, el riesgo de recesión de su propia economía, la cual había sido potenciada por el conflicto armado, y necesitaba mantener un alto nivel de actividad y dar salida a su producción. Para eso, lógicamente, necesitaba mercados con los recursos suficientes para alimentar la demanda que la oferta norteamericana en ese momento presentaba, lo cual se presentaba como un escenario imposible mientras los países europeos, devastados por la

guerra, no contarán con la capacidad económica suficiente para importar las mercancías estadounidenses; por el otro, el temor de que, ante la terrible crisis económica que azotaba al continente como resultado de la guerra, y ante los crecientes avances electorales socialcomunistas en Francia e Italia y las nacionalizaciones laboristas en Gran Bretaña, Europa Occidental cayera en manos de los comunistas y estuviera, por tanto, controlada por la Unión Soviética.

Las directrices esenciales del Plan Marshall consistían

en que el Gobierno norteamericano pagaría directamente a los exportadores norteamericanos que vendieran productos a los gobiernos o a los fabricantes europeos. Los importadores europeos pagaban en sus monedas nacionales y este pago se giraba a una cuenta a nombre del Gobierno de los EE.UU. en los bancos centrales nacionales (<contravalor>); el contravalor quedaba inmovilizado y no se afectaba la compra de dólares y no se utilizaba, en consecuencia, por el Gobierno estadounidense. Al inmovilizarse esas fuertes cantidades se producía deflación. Por su parte, el Gobierno de los EE.UU. aceptaba poner a disposición de los Gobiernos europeos esas cantidades inmovilizadas para llevar a cabo inversiones: a tal fin, el General Marshall, sugería la necesidad de un acuerdo entre los Estados europeos sobre sus necesidades de desarrollo y un programa que pusiera en marcha la economía europea; pero, el entendimiento sobre las necesidades y los remedios era un <asunto de los Europeos. La iniciativa —en opinión de G. Marshall— debe venir de Europa>.<sup>8</sup>

Es claro que los norteamericanos se dieron cuenta de que la ayuda proporcionada se vería limitada en su eficacia si los esfuerzos se realizaban en un marco de pequeños mercados independientes, aislados, y no se transitaba hacia una mayor libertad de tráfico entre los países europeos. De inmediato, se reunieron una gran cantidad de Estados, excluyendo a Alemania y España (inmersas en sus propios procesos de reconstrucción, la primera como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, y la segunda como resultado de su sangrienta Guerra Civil) y los países del Este, estos por imposición de la URSS, a

---

<sup>8</sup> Ibidem, p. 8



pesar de los deseos de Polonia y Checoslovaquia de participar en el Plan<sup>9</sup>. Como resultado, se decidió crear como entidad administradora de la ayuda norteamericana la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), la cual, por varias razones, particularmente la renuencia del Reino Unido de perder la situación privilegiada que gozaba dentro de la Commonwealth y, posteriormente, por la creación de la Comunidad Económica Europea, fue inoperante, transformándose en 1961 en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual cuenta con miembros no sólo europeos, sino de todo el mundo.

Dentro de todo, los objetivos iniciales del Plan Marshall fueron cumplidos. En primer lugar, se logró evitar el avance del comunismo hacia Europa Occidental, pero ante todo, se inició la reconstrucción europea, dando impulso al desarrollo económico de los países de Europa occidental, y sentando las bases para el futuro y largo proceso de integración del viejo continente.

#### **4. La Comunidad Económica del Carbón y del Acero. La Declaración Schuman. El Tratado de París.**

Terminada la Segunda Guerra Mundial se tomaron decisiones de gran importancia para la administración de la industria alemana. En particular, con los Acuerdos de Postdam se estableció el mecanismo de control sobre la producción de la cuenca del Ruhr, con lo cual se inició un sistema de reparación de daños causados por el conflicto, además de controlar el nivel de desarrollo de la industria alemana, manteniéndolo en un margen que no representara un peligro para los aliados.

Sin embargo, en 1947 Estados Unidos y el Reino Unido decidieron transferir su zona de control a las autoridades alemanas, despertando con esto inquietudes en los gobiernos holandés, belga, luxemburgués y francés, en particular de éste último, cuya rivalidad con Alemania por el control del carbón y del acero producidos en esta zona, y vitales para el desarrollo de la industria, se remontaba al siglo XIX. Por tanto, se decidió dar paso a una administración internacional de la zona, en la cual Alemania participaría, pero en situación de desventaja frente a los aliados. Pero la perspectiva francesa fue más allá, y se empezó

---

<sup>9</sup> La URRS, como respuesta, formó la Kominform, una entidad que tenía como finalidad estrechar los lazos de los partidos comunistas de todos los países del este europeo, así como coordinar sus actividades, y la posterior supresión de los partidos no comunistas en la región.

a visualizar un proyecto más ambicioso, a la vez que mucho más beneficioso a largo plazo: un control exclusivamente europeo.

Así, el 9 de mayo de 1950, el ministro del exterior francés, Robert Schuman, combinando sus ideas con las de Jean Monnet, hace una histórica declaración, en la que expone los alcances y ventajas de un proyecto de administración común de la producción del carbón y del acero, todo bajo la supervisión de una Alta Autoridad común, supranacional.

Se plantea que, al unificar los esfuerzos relacionados con la producción de estos productos, se logrará poner fin de manera definitiva a los conflictos franco-alemanes por el control de los recursos carbosiderúrgicos de la cuenca del Ruhr y del Sarre. Señala que la unificación de las naciones europeas exige que la añeja rivalidad entre Francia y Alemania sea eliminada.<sup>10</sup> Esto se lograría, pensaba Schuman, a través de la solidaridad de producción que sería alcanzada, haciendo que todo conflicto armado entre franceses y alemanes fuera no solo impensable, sino materialmente imposible, consiguiendo, además, la unidad económica, que eventualmente derivaría de forma natural en una unidad política.

Es de destacar la creación de una Autoridad supranacional, cediendo con ello parte de su soberanía, y encomendándole tareas específicas para la realización de los objetivos

La misión encomendada a la Alta Autoridad común será la de asegurar, en los menores plazos posibles: la modernización de la producción y el mejoramiento de su calidad, sentar las bases para la existencia de condiciones idénticas del carbón y del acero en el mercado francés y en el mercado alemán, así como en los de los países adherentes, el desarrollo de la exportación común hacia los otros países, la igualdad en el progreso de las condiciones de vida de la mano de obra de dichas industrias.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Del texto original de la declaración: "le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée". La traducción es mía.

<sup>11</sup> Del texto original de la declaración: "la mission impartie à la Haute Autorité commune sera d'assurer dans les délais les plus rapides : la modernisation de la production et l'amélioration de sa qualité, la fourniture à des conditions identiques du charbon et de l'acier sur le marché français et sur le marché allemand, ainsi que sur ceux des pays adhérents, le développement de l'exportation commune vers les autres pays, l'égalisation dans le progrès des conditions de vie de la main-d'oeuvre de ces industries". La traducción es mía.

Hay en la Declaración Schuman un dato de curiosa relevancia, al haberse iniciado en la actualidad las pláticas para la posible entrada de los países del norte de África a la Unión: desde entonces plantea que la producción será ofrecida al mundo entero sin distinción ni exclusión, para contribuir a elevar el nivel de vida y al desarrollo de las obras de paz, y concluye diciendo que Europa podrá perseguir la realización de una de sus tareas esenciales, que es el desarrollo del continente africano. No cabe duda que la visión del diplomático francés ha trascendido hasta nuestros días y, quizás, algún día se vea realizada.

En memoria del aquél 9 de mayo de 1950 en que la prensa fue convocada en Quay d'Orsay para recibir una comunicación de suma importancia, es celebrado cada año este día como el Día de Europa.

Posteriormente, respondieron a la iniciativa francesa cinco países: Alemania, los integrantes de BENELUX e Italia; el Reino Unido, como siempre con una visión más nacionalista y protectora de sus intereses económicos imperialistas por su posición predominante en la Commonwealth, declinó formar parte del proyecto.

El *Grupo de los Seis* como fueron conocidos desde entonces los países participantes, se reunieron en París seis semanas después, formando una conferencia intergubernamental preparatoria del Tratado, presidida por Jean Monnet para discutir las condiciones en las que habrían de materializarse las propuestas de la Declaración.

Después de arduas discusiones, en las que los representantes de todos los países fueron extremadamente cuidadosos, siempre teniendo en mente las repercusiones que conllevaría la creación de la Alta Autoridad, finalmente se firmó el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o Tratado de París, el 19 de marzo de 1951; después de un complicado proceso de ratificación, en el que se le hicieron algunas modificaciones, el Tratado entró en vigor el 25 de julio de 1952.

Lo que surgió fue una Comunidad sectorial, enfocada a la carbosiderurgia, para lograr paso a paso el objetivo federal que en la mente de tantos rondaba desde mucho tiempo atrás. En el Tratado de París se establecieron las bases para un mercado común, estableciendo un calendario de metas antes de lograr que las barreras arancelarias

quedaran suprimidas para todos los productos; se fueron liberando gradualmente de acuerdo con las características de producción en cada uno de los países, para llegar, al final del periodo de transición, en 1958, a una armonización en los aranceles externos.

Los logros y fracasos de la CECA pueden ser ampliamente analizados, haciendo un balance económico que, dependiendo del punto de vista desde el que se mire, podrá ser considerada un éxito o un relativo fracaso. Lo que es indudable –e invaluable— es la influencia que esta comunidad ejerció en la evolución integradora europea, pues ya contaba con instituciones bien definidas y con funciones claras y distintas unas de otras. A decir del propio Monnet –quien fuera, además, el primer presidente de la Alta Autoridad—,

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero fue establecida en 1952. En sí misma esto fue un paso técnico, pero sus nuevos procedimientos de actuación bajo instituciones comunes originaron una revolución silenciosa en las mentes humanas. Ello fue decisivo para persuadir a los hombres de negocios, funcionarios, políticos y sindicalistas de que una aproximación de esta clase a los problemas políticos y económicos europeos, podía funcionar, y que las ventajas políticas y económicas de la unidad eran inmensas en relación con una situación de división. Una vez que se convencieron, pasaron a estar preparados para dar nuevos pasos hacia adelante.<sup>12</sup>

## **5. Los Tratados de Roma.**

Los ejemplos proporcionados por BENELUX y por la CECA impulsaron un auge europeísta que parecía ir encaminado al éxito rotundo del proceso de integración del continente. Sin embargo, con el paso del tiempo el entusiasmo fue decayendo, particularmente con el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, lo cual fue un durísimo golpe para los impulsores del federalismo europeo. Por tanto, era indispensable buscar soluciones mucho más pragmáticas en las que se pudieran concretar logros duraderos que sentaran las bases de una integración fuerte.

---

<sup>12</sup> Jean Monnet "A ferment of change" en Tamames.

De ese modo, por iniciativa italiana, se reunieron en Messina, Italia, representantes de todos los gobiernos con la finalidad de analizar el camino más adecuado para el relanzamiento de la idea integradora.

En Messina se acordó la formación de un comité de expertos, encabezados por el Primer Ministro belga Paul-Henri Spaak, de quien toma su nombre, con la finalidad de elaborar un informe en el que se estudiaran las ventajas y desventajas de llevar a cabo una integración progresiva.

Es importante resaltar que al inicio de las negociaciones parecía inminente la participación británica en el proyecto de integración. De hecho, la Conferencia hizo del conocimiento del gobierno del Reino Unido su intención de incluir a dicho país en las discusiones sobre el camino a seguir, señalando que como potencia de Europa Occidental y asociado a la CECA, estaba invitado a participar en el proyecto de Messina. De ese modo, en los inicios de los trabajos del Comité Spaak, el Reino Unido estuvo representado, incluso llegando a hacer grandes aportaciones, de carácter técnico, para la creación del mercado común. Sin embargo, siempre conservando en mente su posición ventajosa dentro de la Commonwealth —tantas veces repetida en este trabajo—, a la hora de asumir compromisos políticos, la representación británica se retiró, dejando una vez más al *Grupo de los Seis* como únicos forjadores de la integración europea.

Finalmente, después de un arduo, pero veloz trabajo, el Comité rindió su informe, el cual sirvió de base para la negociación de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), conocidos en conjunto como los Tratados de Roma.

El informe reflejó un gran optimismo para la creación de un mercado común europeo, al cual concebía como indispensable ante la gran y cada vez mayor prosperidad de los Estados Unidos, y la hostilidad y alejamiento cada vez más evidentes del bloque socialista de la Europa Oriental. Se decía que las ventajas tanto políticas como económicas de la creación de un mercado común europeo eran grandísimas, haciendo especial hincapié en el terreno económico —no olvidemos que en la mente de una gran parte de los actores principales del momento los logros políticos eran una consecuencia necesaria de los avances en la integración económica—, “fundamentalmente a través del óptimo

aprovechamiento de los recursos y de las economías a escala”<sup>13</sup> resaltando que la forma más eficiente de avanzar en el proceso integrador era la participación de un número reducido de Estados.

Entonces, teniendo como base el estudio presentado en el Informe Spaak, se procedió a iniciar los trabajos de negociación de los términos de los Tratados. Se instaló una Conferencia Intergubernamental de expertos en Bruselas, intercalándose cinco Conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores que fueron encaminando el trabajo de los expertos de Bruselas. La primera de dichas conferencias, llevada a cabo en Venecia los días 29 y 30 de mayo de 1956, tuvo como principal objetivo la aprobación del texto de Spaak como directriz de las negociaciones; sin embargo, también se planteó la inclusión eventual de los territorios extraeuropeos dominados por los Estados participantes. Un mes después, el 26 de junio, en Bruselas, se celebró la segunda reunión de Ministros, la cual tuvo el acierto de dividir las áreas de negociación, creando tres grupos de trabajo: el Redactor de Tratados, el Grupo CEE y el Grupo EURATOM; adicionalmente, se trataron cuestiones relacionadas con agricultura y transporte, así como el importantísimo aspecto del Arancel Exterior Común. Celebrada también en Bruselas el 16 de noviembre de 1956, la tercera reunión de Ministros arrojó la creación de un cuarto grupo de trabajo, que analizaría a fondo las cuestiones problemáticas que generaría la inclusión de los territorios extraeuropeos dependientes de los Seis. A principios del año de 1957, del 26 al 28 de enero, los Ministros volvieron a reunirse, esta vez en Val-Duchese, Bélgica, siendo quizás la más fructífera de las cinco, pues al terminar, el texto de los Tratados estaba prácticamente finalizado; las cuestiones planteadas son de suma importancia y relevancia, pues fue en Val-Duchese donde se discutió todo lo relacionado con las Instituciones que surgirían a la firma de los Tratados, además de cuestiones agrícolas y el estatus de los territorios de ultramar. Finalmente, después de una reunión informal en Bruselas, los días 19 y 29 de febrero de 1957 se llevó a cabo, en París, la última de las reuniones de Ministros, con la finalidad de afinar los últimos detalles y cerciorarse de que todo estaba listo y en orden para la firma de los Tratados. Este importantísimo paso de la integración europea tendría lugar, de manera solemne, en Roma, el 25 de marzo de 1957. La ratificación tuvo lugar muy rápidamente, y el 1 de enero de 1958 entraban en vigor ambos tratados. Se habían constituido la Comunidad Económica Europea, y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

---

<sup>13</sup> TAMAMES, Op cit., p. 90

Una cuestión que es imposible dejar de analizar es la negociación conjunta de la constitución de ambas comunidades. “Fue una negociación en *Package-Deal* para que todos los participantes resultaran beneficiados en alguna medida y así dar un paso más hacia la integración europea”<sup>14</sup>. Con esto se evitó que alguno de los miembros frenara cualquiera de los proyectos por considerarlo contrario a sus intereses. Alemania no tenía una visión demasiado optimista para la creación de EURATOM, al considerarla como una imposición francesa para el desarrollo de su propia agenda en la materia; por otro lado, al ponerse de manifiesto su evidente potencial económico, estaba inmensamente interesada en la creación de un mercado común como rector de la actividad económica de la región. Por otro lado, Francia se mostraba recelosa ante la creación del mercado común, por temor a las consecuencias que sobre su mercado podrían tener las exportaciones alemanas. Los miembros de BENELUX parecían ser los más optimistas ante la apertura comercial, pues al ser países dedicados eminentemente al comercio exterior, sus economías no podrían sino beneficiarse con las nuevas medidas en el ramo. Finalmente, Italia, quizá el más rezagado económicamente del *Grupo de los Seis*, visualizaba en la creación del mercado común la ventana de expansión que le ofrecía esta medida. De tal modo, con el compromiso de cada uno de los miembros, en particular de alemanes y franceses, se logró llegar a la firma de ambos tratados.

### **5.1. La Comunidad Económica Europea (CEE).**

No cabe duda que, a pesar de la gran importancia que tuvo la creación de EURATOM, el Tratado de la CEE fue el mayor logro emanado de Roma, ya que dejaba de lado la sectorización integradora impulsada por la CECA, para pasar a abarcar la totalidad de los sectores económicos. Por tanto, desde sus inicios, la CEE se convirtió en el eje del proceso integrador europeo.

En el preámbulo del tratado, se establecen los objetivos generales que se persiguen a su firma; de tal suerte, los *Seis* afirmaron estar resueltos a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos; a eliminar la división que aquejaba al continente, logrando el progreso económico y social de sus respectivos países, con la finalidad esencial de mejorar constantemente las condiciones de vida y de trabajo de sus

---

<sup>14</sup> GONZÁLEZ MARTÍN, Op cit., p. 24

pueblos; a realizar las acciones necesarias para tener un desarrollo económico estable, un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal, con lo cual se minimizarían las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, y la progresiva supresión de las restricciones en los intercambios internacionales.<sup>15</sup>

El principal vehículo para la consecución de los fines planteados en el preámbulo del Tratado, así como en su segundo artículo, se vislumbró en el establecimiento de un mercado común, con una aproximación progresiva de las políticas económicas, todo esto fundamentado en cuatro libertades básicas (en las cuales aún hoy se sigue fundamentando), que son la libre circulación de mercancías, la libre circulación de personas, la libre circulación de servicios y la libre circulación de capitales.

Dichas libertades superaron la noción de Unión Aduanera y, en efecto, la CEE era más que una simple Unión Aduanera (en donde se presenta la libre circulación de mercancías, con el establecimiento de un Arancel Exterior Común). La CEE además se constituyó mercado común, comprendiendo a todos los factores de la producción, y con una tendencia a la armonización legislativa (no uniformación) en la medida necesaria para hacer funcionar el mercado común, con políticas comunes en varios sectores importantes, como el agrícola, los transportes, etc., y con una acción común para superar las dificultades de la balanza de pagos y una política económica común. Además, se creó un Banco Europeo de Inversiones con el objetivo de facilitar la expansión de la Comunidad, así como un Fondo Social para mejorar las posibilidades de empleo de los habitantes de los países miembros, así como para mejorar su nivel de vida.

La supervisión de todas las tareas tendientes a ver cumplidos los objetivos propuestos por el Tratado se encomendó a cuatro instituciones: la Comisión, el Consejo de Ministros, la Asamblea y el Tribunal de Justicia.

La Comisión fue un órgano colegiado, con un representante de cada uno de los Estados miembros, nombrados por ellos de común acuerdo. Tiene exclusivamente el poder de iniciativa legislativa (y reglamentaria), mediante propuestas que envía al Consejo de Ministros. Tiene algunos poderes de gestión y ejecución de las políticas comunes, y es la encargada de vigilar el cumplimiento de los Tratados en los Estados miembros, así como

---

<sup>15</sup> Del tratado preámbulo del Tratado Constitutivo de la CEE.



de la legislación derivada, así como de supervisar las actuaciones de las Instituciones. También disponía de un conjunto de medios para controlar a los Estados y a las empresas.

El Consejo de Ministros, integrado por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, libremente designados por ellos, era el órgano con la parte fundamental de las competencias de toma de decisiones, además de coordinar la política económica general. Estaba auxiliado por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), el cual se integraba de diplomáticos y expertos de las distintas administraciones nacionales.<sup>16</sup> En un principio, únicamente las decisiones de una trascendencia vital debían ser tomadas por unanimidad, y el proceso general de decisión era adoptado por mayoría calificada. Sin embargo, desde el llamado Compromiso de Luxemburgo<sup>17</sup> de 1966 y hasta el Acta Única de 1986, todas las propuestas que afectaran a los intereses nacionales de alguno de los Estados miembros debía ser resuelta mediante un compromiso, el cual debía ser alcanzado en un tiempo razonable, aceptado por todos los miembros del Consejo, con la finalidad de mantener a salvo el interés del Estado en cuestión, y de la Comunidad en general.

La Asamblea Parlamentaria tenía esencialmente una función consultiva, aunque en cierta medida tenía un cierto control sobre la Comisión, a la que podía aplicarle una moción de censura. Sus miembros no eran elegidos por voto directo, sino que funcionaba a través del sistema de delegados de los Parlamentos estatales (ello a pesar del compromiso de realizar las reformas necesarias para que la elección fuera mediante voto universal directo, lo cual no ocurrió sino hasta 1979). Con el tiempo, sus poderes han aumentado notablemente.

Finalmente, el Tribunal de Justicia se encargaba de vigilar y proteger los derechos de los particulares, el respeto a las leyes, la interpretación de los Tratados, a petición de los jueces estatales, así como su aplicación. Desde la fundación de la Comunidad se

---

<sup>16</sup> MORATA, Op cit, p. 28

<sup>17</sup> Con el avance del Mercado Común Europeo, la Comisión planteó la necesidad de una reforma financiera, la cual Francia veía francamente con malos ojos. Ante el peligro de verse en una situación de minoría al abrirse el debate al respecto, Francia decidió dejar de asistir a las reuniones del Consejo desde el 30 de junio de 1965, abriendo la conocida "Crisis de la Silla Vacía", la cual únicamente pudo verse resuelta al alcanzar el Compromiso de Luxemburgo, en el cual se consagraba la unanimidad y, por lo tanto, el derecho de veto en la toma de decisiones.

concedió a los particulares la posibilidad de acudir directamente ante el Tribunal de Justicia.

Adicionalmente, aunque sin el carácter de institución, sino de mero órgano consultivo en el proceso de decisión, se creó el Comité Económico y Social, integrado por representantes elegidos por los Gobiernos de los Estados miembros.

Al firmarse los Tratados de Roma, se firmaron acuerdos paralelos, entre los cuales se encontraba el Convenio relativo a algunas instituciones comunes, según el cual la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia serían comunes a la CEE y a EURATOM. Con la firma del Tratado de Bruselas o Tratado de Fusión (analizado más adelante), el Consejo y la Comisión se convirtieron en instituciones comunes a las tres comunidades europeas.

Ahora bien, los logros de la CEE no se dieron de manera inmediata, sino que dentro del texto mismo del tratado se estableció un escalonamiento, consistente en un periodo transitorio de doce años, el cual podría ampliarse a quince de ser necesario, previendo los mecanismos para pasar oficialmente de una etapa a otra de la transición. Se establecieron calendarios para la formación de la Unión Aduanera y para las acciones necesarias tendientes al establecimiento del Mercado Común. Adicionalmente, se estableció un sistema de salvaguardias, derecho que tenían los Estados miembros de establecer medidas temporales de excepción para proteger sectores de su producción que se vieran amenazados o dificultados ante el avance del mercado común, tendientes al equilibrio de dicho sector frente a sus competidores externos.

Finalmente, una nota de gran importancia sobre el Tratado de Roma es su creación como una norma-base, estableciendo claramente los fundamentos de la unificación económica, pero con una carencia importante de contenido, la cual se vio subsanada con las grandes facultades legislativas que concedía a sus instituciones, es decir, era una especie de sistema constitucional para permitir definir el futuro orden de las cosas.<sup>18</sup> Esto quiere decir que, si el Tratado se contemplaba como una base que podría ser desarrollada posteriormente con la creación de un sistema normativo emanado de sus instituciones,

---

<sup>18</sup> TAMAMES, Op cit., p. 99

fácticamente, aunque no jurídicamente, se confería a dicho tratado una especie de tratamiento constitucional.

## **5.2. La Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).**

A pesar de la amplitud económica ya descrita en el punto anterior encomendada a la CEE, en Roma también surgió un ente integrador más, siguiendo la línea de la CECA: la sectorización. La razón, en realidad, a pesar del recelo alemán, se puede plantear de manera muy simple: ante la crisis de las fuentes tradicionales de energía de los años cincuenta, los Seis se plantearon una forma alternativa de abastecimiento energético, reflejado en la energía nuclear; sin embargo, ninguno de ellos se encontraba en posibilidades de desarrollar por sí mismos tan complejo proyecto, por lo que se unieron para crear EURATOM.

De un modo general, el Tratado tiene como objetivo contribuir a la formación y al crecimiento de las industrias nucleares europeas, conseguir que todos los Estados miembros saquen partido del desarrollo de la energía atómica y garantizar la seguridad de abastecimiento. Al mismo tiempo, el Tratado garantiza un elevado nivel de seguridad para la población y evita el desvío a fines militares de materiales nucleares destinados en principio a usos civiles. Es importante señalar que EURATOM solo tiene competencias en el ámbito de la energía nuclear civil y pacífica.<sup>19</sup>

De manera particular, cada uno de los Estados se comprometía a desarrollar la investigación y asegurar la difusión de los conocimientos técnicos, a establecer y garantizar la aplicación de normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores, a facilitar las inversiones y garantizar el establecimiento de las instalaciones básicas necesarias para el desarrollo de la energía nuclear, a velar por el abastecimiento regular y equitativo en minerales y combustibles radiactivos de todos los usuarios, a garantizar la utilización de los materiales nucleares para actividades de fines pacíficos, en colaboración con otros países y organizaciones internacionales, así como a la constitución de empresas comunes en el área.

---

<sup>19</sup> [http://europa.eu/scadplus/treaties/euratom\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/euratom_es.htm)

El esquema institucional es prácticamente igual al de la CEE, al contar con Comisión<sup>20</sup>, Consejo, Asamblea y Tribunal de Justicia, así como un comité Económico y Social, con funciones consultivas, auxiliar del Consejo y la Comisión.

De los dos Tratados, es éste el que ha sufrido menos modificaciones, y ninguna ha sido sustancial. Sigue estando en vigor y, por tanto, por el momento EURATOM no se ha fusionado con la Unión Europea (de iure, aunque de facto en realidad se consideran todas las comunidades dentro de la Unión), teniendo por tanto personalidad jurídica propia, aunque comparte las mismas instituciones. Sin embargo, futuras modificaciones parecen inminentes, pues ya en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se planteaban las adaptaciones necesarias para ajustarse al texto de la Constitución, además de que cinco de los actuales miembros (Alemania, Austria, Hungría, Irlanda y Suecia) han manifestado su inquietud por la falta de actualización de las disposiciones del Tratado, y se han declarado partidarios de la creación de una Conferencia Intergubernamental para la revisión del Tratado.

## **6. La Unificación de las Comunidades Europeas. El Tratado de Bruselas. Unificación de las Instituciones.**

Durante los años que siguieron a la firma de los Tratados de Roma, todo parecía marchar de una forma ideal. Sin embargo, hacia mediados de los años sesenta, Francia empezó a mostrarse, de la mano de su Presidente De Gaulle, cada vez más reticente a someterse a las disposiciones impuestas por la supranacionalidad. Por tanto, se hacía urgente el fortalecimiento de las instituciones europeas si efectivamente se pretendía seguir adelante con el cada vez más complejo proceso de integración.

Con la firma del Tratado de Bruselas o Tratado de Fusión el 8 de abril de 1965<sup>21</sup>, se creó una uniformidad en la composición y funcionamiento de los Consejos, las Comisiones y la Alta Autoridad de las Comunidades Europeas; sin embargo, la competencia de cada una de estas instituciones, así como su esfera de actividad continuaron siendo distintas. Es

---

<sup>20</sup> Sin embargo, el número de miembros era diferente entre las dos comunidades, ya que mientras que en la CEE eran seis, uno de cada Estado, en EURATOM eran sólo cinco, al no contar con un representante luxemburgués.

<sup>21</sup> Aunque no entraría en vigor sino hasta el 1 de julio de 1967.

decir, no se crearon órganos comunes, sino que se pretendió crear un sistema que obedeciera a “criterios de racionalización de estructuras”<sup>22</sup>.

Diversos estudiosos han considerado que lo que en realidad ocurrió, de facto, con la firma del Tratado de Bruselas, fue una absorción por parte la Comunidad Económica Europea de las otras comunidades; a pesar de ser discutible, es un hecho que la firma de este tratado supuso el primer paso para la creación de una comunidad única, lo cual allanó el camino para el surgimiento, muchos años después, de la Unión Europea.

## **7. El Plan Werner. El camino hacia la unión monetaria.**

Superados los resultados del Tratado de Fusión, y con las Comunidades marchando en relativa estabilidad y calma, era necesario plantearse el próximo paso a seguir. En esta ocasión, la iniciativa surgió de Luxemburgo, por medio de su Primer Ministro, Pierre Werner, quien presentó a los miembros de la comunidad, en Octubre de 1970, un plan que tendría como finalidad esencial el tránsito hacia la fusión de las políticas económicas de los *Seis*, para concretar, eventualmente, una unión monetaria. Werner proyectó dicho objetivo en un calendario de diez años, de 1971 a 1980, dividido en tres etapas, las cuales consistían en: (i) lograr la convertibilidad total e irreversible de las monedas de los Estados miembros, (ii) ajustar sus políticas económicas, con tendencia lógica hacia la armonización, mediante la coordinación de sus presupuestos anuales, y (iii) la convergencia, con la finalidad de permitir a los bancos centrales reducir los márgenes de fluctuación de las monedas.

Insistía en tres puntos institucionales sustanciales:

- 1) Creación de un centro de decisiones común para la política económica capaz de tomar decisiones rápidas y eficaces, políticamente responsable dentro del Parlamento europeo.
- 2) Un sistema comunitario de bancos centrales, original (el que se llamará luego Sistema Europeo de Bancos (SEB) comparable con el *Federal Reserve System* de Estados Unidos; o sea, competente en las

---

<sup>22</sup> GONZÁLES MARTÍN Op cit., p. 26

decisiones de política monetaria interna, como complemento del centro de decisiones comunes.

- 3) Proponía, además, la libre circulación de capitales, limitar rápidamente los márgenes de fluctuación entre las monedas europeas, gracias a los fondos de reserva previstos, antes de congelar las paridades.<sup>23</sup>

Dos circunstancias hicieron que las propuestas del Plan Werner pronto se convirtieran en letra muerta:

Por un lado, el constante recelo entre Francia y Alemania, la primera negándose a la consecución de la unión monetaria por no querer fortalecer al marco alemán a sus expensas, y la segunda por negarse a ser apoyo de la inflación francesa con los excedentes de su producción.

Por el otro, la aguda crisis económica en que entraron los Seis en 1971 como resultado de la política presupuestal y monetaria de Estados Unidos, la cual fue manejada en tal forma que bajaron de manera notable las tasas de interés, afectando la aparente estabilidad de las economías europeas que, en mayor o menor medida, seguían en reconstrucción.

Ante ese panorama, cada uno de los países miembros de las comunidades emprende acciones diversas para evitar un terrible descalabro de sus economías. El problema fue que los dos principales motores de la integración, Francia y Alemania —y con ella el resto de los miembros de la Comunidad—, optaron por soluciones radicalmente diferentes; “se quebró, una vez más, la solidaridad”<sup>24</sup>, generando un gran ambiente de tensión entre las potencias integradoras.

Sin embargo, a finales de 1971, ante la presión generada por el gobierno del presidente norteamericano Richard Nixon, al decidir suspender la convertibilidad al oro del dólar, así como por la presencia de otros factores internos que los impulsaron a ello, los gobiernos francés y alemán, y con ellos el resto de los países miembros buscaron un nuevo

---

<sup>23</sup> DÁVILA ALDÁS, Francisco R. *Una Integración Exitosa. La Unión Europea, una Historia Regional y Nacional*. Fontamara, México, 2003., p. 43

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 47

acercamiento que les permitiera hacer frente a la crisis europea, así como “salvar al sistema monetario internacional que había sido quebrantado por Estados Unidos”<sup>25</sup>

Es entonces cuando surge la llamada “serpiente monetaria”<sup>26</sup>, que consistió en la limitación de la tasa máxima de fluctuación entre los tipos de cambio de sus monedas a un 2.25%, lo cual fue logrado después de una serie de acciones y compromisos entre los *Seis* que, finalmente, se unieron para presionar y obligar a los Estados Unidos a firmar un acuerdo en virtud del cual se produciría una devaluación del dólar, y una revaluación de las monedas europeas. Además, se decidió continuar con la utilización del dólar en las transacciones internacionales, con la finalidad de evitar un rompimiento de los acuerdos establecidos y permitir que la tasa de cambio del dólar se saliera de los límites pactados.

Dentro de este marco, se dio un ligero, pero importante avance en las acciones tendientes al establecimiento de la unión monetaria, que permite considerar a la “serpiente monetaria” como el primer éxito en el largo camino que finalmente llevó a su consecución. Se creó un grupo de coordinación de políticas económicas y financieras que serviría de apoyo al Consejo. En este, cada uno de los países estaría representado por un miembro, además de incluirse un representante de la Comisión. El grupo tendría un carácter permanente, y sus actuaciones tendrían siempre un carácter confidencial, con reuniones por lo menos cada dos meses, aunque podrían ser más frecuentes de acuerdo con las necesidades “para preparar los Consejos sobre los presupuestos de coyuntura y en las consultas obligatorias que deberían hacerse cada vez que un país quisiera tomar medidas unilaterales opuestas a las orientaciones comunes”<sup>27</sup>.

Una vez más, los miembros de la Comunidad comprobaron lo beneficioso del trabajo y concertación como bloque frente a las crisis internacionales, creando una zona de relativa estabilidad ante el negro panorama de la economía mundial.

---

<sup>25</sup> Idem

<sup>26</sup> De la cual el Reino Unido también formó parte, hasta que el final del acelerado crecimiento de su economía, en 1972, provocó la debilidad de la libra esterlina, y su consecuente salida del pacto.

<sup>27</sup> DAVILA ALDÁS, Op cit., p. 49

## 8. El Acta Única. El fortalecimiento de la integración europea.

Varios eventos ocurrieron en el tiempo que transcurrió desde la creación de la serpiente monetaria hasta la firma, en 1986, del Acta Única Europea.

En 1973 se produjo la primera ampliación, con la entrada del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca a la Comunidad<sup>28</sup> lo cual, si bien implicó una mayor posibilidad de mercado, también llevó consigo nuevos retos, particularmente en el proceso de toma de decisiones.

Posteriormente, la intensa crisis económica mundial orilló al fracaso de la serpiente monetaria, obligando a los *Nueve* (como se conocía ahora a los miembros de la comunidad) a plantear medidas eficientes que les permitieran hacer frente y salir adelante de dicha crisis. Lo anterior se logró mediante la adopción de una propuesta fusionada de dos ideas, una francesa y otra alemana, que llevó a la creación de la llamada serpiente mejorada o serpiente de cascabel.

Por un lado, Alemania proponía el perfeccionamiento de la serpiente monetaria, mientras que por el otro, Francia sugirió la creación de un conjunto de monedas en el cual se concentraran las divisas de todos los miembros, a la cual se llamaría ECU (European Currency Unit). La solución, al final, llegó de Bélgica, en donde se propuso una fusión de ambas ideas, con lo que “se impediría la ampliación de los márgenes de fluctuación y la canasta de monedas serviría como indicador de las divergencias entre las monedas”<sup>29</sup>.

Posteriormente, se siguió avanzando en buena dirección, con la creación del Sistema Monetario Europeo (SME) en 1979, que incluyó a todos los miembros con excepción de Inglaterra. Se continuó el establecimiento de políticas comunes, siempre teniendo al ECU como sostén del sistema, hasta lograr que en ese año, por primera vez en mucho tiempo, hubiera un crecimiento en la región del 3.5%. Aunque el sistema no fue por sí mismo una solución a los problemas europeos, sí dio un gran impulso, y fue consolidándose poco a poco, con su gran flexibilidad de ajuste a los cambios que pudieran irse presentando.

---

<sup>28</sup> El pueblo Noruego, cuyo gobierno había solicitado la entrada a la Unión, rechazó adherirse al plan europeo mediante referéndum en 1972.

<sup>29</sup> DAVILA ALDÁS, Op cit., pp. 55-56



Lo anterior hizo posible la entrada de nuevos miembros a la Comunidad, ya que en 1981 se produce la entrada de Grecia, y en 1986, tan solo un mes antes de la firma del Acta Única, de España y Portugal.

El surgimiento del Acta Única fue el resultado del trabajo de varios comités, que se habían estado reuniendo desde mediados de la década de los setenta (el informe de los Tres Sabios, el proyecto Genschler-Colombo y el proyecto Spinelli), y que supuso la mayor reforma a los tratados constitutivos de la Comunidad. La creciente competencia proveniente tanto de los Estados Unidos como de Japón, hizo que en 1983 tomara un nuevo auge el objetivo plasmado en los Tratados de Roma de la creación de un mercado común. La aportación más importante vino del Comité Dooge, reunido en diciembre de 1984 y marzo de 1985, el cual fue creado con la finalidad de dar concreción a las cuestiones convergentes en lo tocante a la institucionalización de la Comunidad.

La cuestión no resultó en lo absoluto fácil, ya que Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia se mostraron renuentes a iniciar la reforma. Sin embargo, la conferencia intergubernamental reunida en Milán en junio de 1985 logró, tras siete meses de negociación, la aprobación por unanimidad del texto que, finalmente, fue firmado tanto en Luxemburgo, como en La Haya, los días 17 y 28 de febrero de 1986, respectivamente, entrando en vigor el 1 de julio de 1987, tras superar el referéndum en Dinamarca y la ratificación en Irlanda.

En cuanto a su contenido, el Acta abarcó una gran cantidad de cuestiones, sin limitarse a cuestiones meramente económicas o de mercado, y extendiéndose a cuestiones institucionales y de política común.

El Acta creó el mercado común y la unidad comercial más grande del mundo. Se impulsó de manera importante la eliminación de las fronteras en Europa, superando la mera eliminación de las barreras arancelarias, para suprimir, además, los obstáculos físicos, técnicos y fiscales (medidas no arancelarias). Redefinió el concepto de mercado interior y único como “un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estarán garantizadas”<sup>30</sup>. El proteccionismo se volvió ilegal, y se suprimieron definitivamente los monopolios en todas las áreas de actividad comercial.

---

<sup>30</sup> MANGAS MARTÍN, Op cit, p. 24

Con la entrada en vigor del Acta, varios controles, tanto en cuestiones de pasaportes como de aduanas, fueron eliminados o suavizados, con lo que se alentó tanto a los bancos como a las sociedades a emprender operaciones de negocios a lo largo del territorio europeo, y se impulsó en las personas físicas la mentalidad europeísta, al permitirles vivir, trabajar, abrir cuentas bancarias, obtener sus pensiones, etc., en cualquier lugar de la Comunidad.

Institucionalmente, la reforma tuvo la finalidad de hacer más eficiente y democratizar el proceso de toma de decisiones en el Consejo, reforzando el principio de mayoría cualificada. Además, dio mayores facultades, aunque no de manera significativa, a los poderes del Parlamento, la Comisión y el Tribunal de Justicia. El Acta dotó a las instituciones de competencia en materias novedosas, que no habían sido contempladas en los Tratados de Roma, como programas comunes en desarrollo tecnológico, criterios concertados en investigación y desarrollo ambiental y política regional, y aspiraciones generales en asuntos sociales.

Se creó un Tribunal de Primera Instancia con la finalidad de disminuir la intensa carga de trabajo del Tribunal de Justicia, otorgándole a aquél competencia para conocer de ciertos recursos interpuestos por personas físicas o morales. En el ámbito de justicia, también se planteó la posibilidad de llevar a cabo reformas al estatuto del Tribunal de Justicia de una manera mucho más flexible.

En el terreno legislativo, le otorgó al Parlamento una influencia mucho mayor y un mecanismo de presión sobre el Consejo, creando un sistema denominado de segundas lecturas, en virtud del cual aquél tiene la facultad de oponerse, por mayoría absoluta, a la posición común de éste, obligándolo a tomar sus decisiones por unanimidad. Adicionalmente, y de particular importancia para este trabajo, en el Acta Única Europea se concedió al Parlamento la facultad de autorización de los acuerdos de asociación y de los Tratados de adhesión de Estados miembros a la Comunidad.

Uno de los aspectos de mayor trascendencia fue la novedosa introducción de la cooperación política europea en materia de política común exterior, la cual debía, en lo sucesivo, ser aplicada atendiendo a criterios de interés común, así como un trabajo

mucho más cercano en materia de defensa y seguridad, con la finalidad de asegurar una influencia combinada de los Estados miembros tanto en las relaciones con otros Estados como en su participación en organismos internacionales. Se empezaba a mostrar ante el mundo la imagen de una Europa fuerte, consolidada y, ante todo, exitosa en la superación de sus añejas diferencias; se empezaba a visualizar una Europa unida.

Finalmente, hizo de la unión económica y monetaria un objetivo prioritario, realizando ciertos ajustes al SME. Se promovió la cohesión con la finalidad de eliminar las grandes diferencias que existían en el desarrollo económico entre las partes ricas y pobres de la Comunidad, evitando así la existencia de una “Europa de dos velocidades”<sup>31</sup>.

### **9. Primeros pasos hacia la integración política. El Tratado de la Unión Europea (Maastricht).**

Los años que siguieron a la entrada en vigor del Acta Única Europea fueron decisivos para la historia universal y, en particular, para el desarrollo integrador europeo.

Por un lado, la estrepitosa caída del bloque socialista, tras el abandono de la URSS de la Doctrina Breznev<sup>32</sup> y la política exterior de Gorbachov, presidente ruso, que se dedicó, literalmente, a no hacer nada ante los crecientes avances democratizadores en los países ubicados tras la cortina de acero, permitiendo el rápido tránsito hacia el establecimiento de gobiernos alejados de las doctrinas de los partidos comunistas.

El primer país en adoptar un gobierno democrático, el primero en Europa Oriental desde 1945, fue Polonia, después de un largo proceso democratizador que en 1988 derrotó al partido comunista y en 1990 vio a Lech Walesa posicionado como indiscutible y conciliador líder polaco. A continuación, el cambio se produjo en Hungría, impulsado por reformadores comunistas, culminando con el establecimiento de un gobierno democrático.

La particular importancia de este evento radicó en que el 23 de octubre de 1989 el gobierno soviético, a través de su ministro de relaciones exteriores, y uno de los más

---

<sup>31</sup> McCORMICK, John. *Understanding the European Union. A concise introduction*. Palgrave MacMillan, Nueva York, tercera edición, 2005, p. 69

<sup>32</sup> La cual justificaba el intervencionismo del Partido Comunista de la Unión Soviética en cualquier Estado que viera amenazado el régimen socialista.

cercanos colaboradores de Gorbachov, Eduard Schevardnadze, ante la proclamación de Hungría como república soberana independiente, proclamó que la URSS no debería intervenir en los asuntos internos de los Estados de la Europa Oriental. El mismo día, el portavoz para asuntos exteriores de Gorbachov hizo una declaración por demás peculiar, pero claramente descriptiva de las intenciones de la URSS hacia los países de la cortina de hierro desde ese momento: manifestó que la Doctrina Breznev era abandonada para adoptar la Doctrina Sinatra<sup>33</sup>. Por tanto, era claro que el gobierno de Moscú aprobaba lo ocurrido en Polonia y Hungría, y animaba a los demás países a seguir su ejemplo. Finalmente, por si hubiera quedado alguna duda con respecto a las nuevas tendencias provenientes de Moscú, Gorbachov condenó abiertamente en Finlandia, dos días después, a la Doctrina Breznev.

Por otro lado, la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 planteó a Europa un reto de complicaciones mayúsculas: la reunificación de Alemania. “Aquella aceleración de la Historia arrastró a la dinámica comunitaria a una aceleración de las reformas deseadas y planeadas con anterioridad a los acontecimientos del Este europeo y que, a consecuencia de éstos, se hacían improporcionales”<sup>34</sup>. Sin embargo, la Comunidad Europea no pudo participar directamente en este evento de tan grande envergadura, al no contar con facultades en materia de política extranjera y de seguridad común.

El evidente nivel de vida disímulo entre los habitantes de la Alemania Occidental y la Alemania Oriental, las amplias libertades que en aquella se gozaban pero, sobre todo, el ardiente deseo de este pueblo dividido por la guerra de volver a unificarse, tras la retirada del ejército rojo, hacía suponer que la unificación de ambas sería un hecho imposible de parar, lo cual finalmente ocurrió, con el beneplácito de los Estados Unidos, la impotencia de la URSS ante su creciente debilidad, y la sorpresa de todos y enojo de varios de los miembros de la Comunidad, particularmente de Francia, lo cual una vez más puso a temblar el equilibrio europeo, hasta que Alemania aseguró que todo el proceso unificador se mantendría en el interior de la Comunidad. Así, la unificación formal se produjo el 3 de octubre de 1990, con una pertenencia asegurada de la nueva Alemania a la Comunidad, distensionando una vez más el ambiente europeo, particularmente ante la aseveración de que todo el proceso sería soportado por el presupuesto interno alemán.

---

<sup>33</sup> Haciendo clara referencia a la canción del artista norteamericano, por la cual se permitiría que los países de Europa Oriental hicieran las cosas “a su manera”.

<sup>34</sup> MANGAS MARTÍN, Op cit., p. 25.

Hasta qué punto la unificación alemana fue decisiva en el tránsito de la Comunidad a la Unión Europea, con todas las implicaciones que esto tuvo es ambiguo. Lo que es cierto, es que los dirigentes de la Comunidad no podían permanecer estáticos ante la avalancha que se podría haber desencadenado de no haber actuado como lo hicieron; todos los logros alcanzados desde el inicio del proceso integrador de los años de la posguerra pudieron haberse derrumbado ante el peso político y económico que la Alemania unificada representaba ante el resto de Europa, considerando que, además, se podría haber convertido en satélite de la nueva estructura política de Europa Central, si no se hubiera tomado conciencia de dicha situación. No se puede ignorar que el Acta Única había planteado y conducido inevitablemente al Tratado de la Unión Europea, pero también sería absurdo pretender que la caída del Muro de Berlín en 1989 y la unificación alemana en 1990 no fueron catalizadores políticos para tal circunstancia, ante la reconfiguración de la vieja Europa.

El procedimiento de negociación, elaboración y ratificación del Tratado de Maastricht fue todo menos sencillo. Desde 1989, el Consejo Europeo había planteado la necesidad de la celebración de una Conferencia Intergubernamental que tuviera como objetivo el tratamiento de la cuestión sobre la Unión Económica y Monetaria, con una fecha que no pasara de finales del año 90. Sin embargo, el Consejo no tenía en mente, al menos en esos momentos, ninguna acción sobre la Unión Política de Europa, lo cual fue realmente un tema de importancia hasta el Consejo extraordinario celebrado en Dublín, ante la inminencia de la unificación alemana.

Adicionalmente, en el seno del Parlamento llevaba algún tiempo planteándose la necesidad de hacer una reforma significativa a los tratados existentes. De ahí que, junto a diversos informes presentados entre los años de 1988 y 1989, se hubiera dado a la tarea de distribuir entre parlamentarios de distintas regiones la tarea de elaborar cuatro informes, entre los que quizás los más importantes fueran los relativos a la subsidiariedad, que posteriormente se erigiría como uno de los elementos distintivos y más importantes sobre los que descansaría la Unión, elaborado por Giscard d'Estaing, y el relacionado con las estrategias a aplicar por parte del Parlamento para la Unión Europea, elaborado por David Martín.

A partir de diciembre de 1990, entonces, se reunieron dos Conferencias Intergubernamentales, una para la Unión Económica y otra para la Unión Política, con intensas participaciones tanto de la Comisión y la Presidencia del Consejo (presidido por Luxemburgo durante los primeros seis meses de 1991, y por Holanda en los últimos), con informes y debates en cuanto a los avances a los trabajos de revisión al interior del Parlamento, como de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, los cuales se encargaron de dirigir los trabajos de ambas Conferencias Intergubernamentales.

El resultado de tan intensos trabajos por parte de los más importantes actores en la integración europea fue el documento presentado por la presidencia luxemburguesa, que tendría la finalidad de establecer las bases para el inicio de las discusiones y negociaciones por parte de todos los miembros. Fue el primer proyecto del Tratado de Unión, el cual tendría que ser más tarde debatido en Maastricht, a finales de 1991. Sin embargo, el desacuerdo no se hizo esperar, y tras amplias discusiones la presidencia holandesa se vio obligada a hacer importantes modificaciones, con la finalidad de presentar un texto que pudiera ser aceptado por todos. El resultado no fue precisamente brillante, lo cual generó que en la reunión del Consejo en Maastricht en diciembre de 1991, las negociaciones, debates y discusiones alcanzara un punto tal, que se temiera el rotundo fracaso del establecimiento de la Unión. Sin embargo, una vez más fue posible rescatar los esfuerzos, y el texto se aprobó, introduciendo importantes modificaciones al sistema europeo.

Sin embargo, el trabajo no concluyó ahí, ya que en ese momento se hizo indispensable afinar todos los detalles para poder presentar un documento coherente que pudiera ser presentado para su aprobación solemne. Lo anterior ocurrió en posterior reunión de la Conferencia Intergubernamental, una vez más en Maastricht, el 7 de febrero de 1992.

El Tratado preveía la entrada en vigor para el 1 de enero de 1993, después de haber superado los distintos mecanismos de ratificación establecidos en el Derecho interno de cada uno de los miembros; tarea que resultó por demás complicada. El principal obstáculo surgió de Dinamarca, en donde el pueblo rechazó la aprobación del Tratado en un referéndum del 2 de junio de 1992, aunque posteriormente lo aprobaría el 18 de mayo

de 1993<sup>35</sup>. En Francia, si bien el pueblo decidió aprobarlo en el primer sometimiento a referéndum, el margen fue muy estrecho. Además, varios países se vieron en la necesidad de introducir reformas constitucionales para hacer sus textos compatibles con algunas de las disposiciones del tratado: Francia (en cuanto al derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales, la Unión Económica Monetaria y la política de inmigración), España (en cuanto al derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales), Portugal (en lo tocante la ciudadanía europea, la Unión Económica Monetaria, el principio de subsidiariedad y el control parlamentario) y Alemania (en lo relacionado al fundamento y límites de la atribución de competencias, el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales, cuestiones relacionadas con el *Bundesbank* y el control parlamentario sobre los asuntos europeos). Adicionalmente, en Alemania se presentó un recurso de inconstitucionalidad, el cual fue resuelto por la Corte Constitucional, la cual mediante sentencia de 12 de octubre de 1993 otorgó su conformidad, estableciendo ciertos límites y restricciones.

Finalmente, el Tratado de Maastricht, de conformidad con su artículo R, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, con lo que surge, oficialmente, la Unión Europea.

Con la adopción del tratado de Maastricht, se transita más allá de los objetivos iniciales, puramente económicos, del proceso integrador en Europa, esto es, el establecimiento del mercado común entre los miembros de la Comunidad queda superado, y se vislumbran elementos claramente políticos en su redacción.

Así, se pretende un amplio avance en el marco institucional, a través de una mayor democratización de las instituciones, con la finalidad de darles un sentido de legitimidad mucho más evidente, además de lograr una mayor eficacia en sus actuaciones; se prevé la instauración de una unión económica y monetaria, estableciendo fechas y objetivos claros para la consecución de este fin; se amplía la dimensión social de la Comunidad; y se establece una política exterior y de seguridad común.

---

<sup>35</sup> Lo anterior después de arduas negociaciones que llevaron a la adopción de la llamada *opting out*, por virtud de la cual fue otorgada a Dinamarca la oportunidad de no seguir a los demás miembros en lo relativo a la adopción de la moneda única (compromiso que tampoco fue asumido por el Reino Unido), los asuntos de defensa común, la ciudadanía europea y la cooperación en materia de justicia y ciertos asuntos internos. Sólo entonces fue posible obtener la ratificación danesa mediante el segundo referéndum, de mayo de 1993.

Estructuralmente, es uno de los Tratados más complejos, que bien podría ser definido como un Tratado de Tratados. Así, el Título I contiene disposiciones comunes a las Comunidades, a la política exterior común y a la cooperación judicial. Los Títulos II, III y IV contienen las disposiciones que modifican, respectivamente, los Tratados de la CEE, la CECA y la EURATOM; el Título siguiente establece las disposiciones relacionadas con la Política Exterior y de Seguridad Común; el Título VI regula todo lo concerniente a los ámbitos de Justicia y Asuntos del Interior, y, finalmente, el Título VII contiene las disposiciones finales.

Por primera vez se utilizó el término de Unión, con lo cual se proyecta un nuevo y significativo avance en el proyecto integrador. Dicha Unión se sostenía en tres pilares: el primero de ellos fue el pilar comunitario, constituido por la CEE, la CECA y la EURATOM (por eso se incluyeron, dentro del Tratado, los tratados constitutivos de dichas comunidades, con las modificaciones realizadas con anterioridad, y las surgidas de esta revisión); en segundo lugar, el pilar de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que permite a los miembros de la Unión la toma de decisiones y el establecimiento de políticas de acción comunes en materia de política exterior, con un procedimiento de decisión intergubernamental, limitando ampliamente la acción tanto de la Comisión como del Parlamento, y eliminando completamente la jurisdicción del Tribunal de Justicia, la cual en este caso no es aplicable, y, finalmente, el tercer pilar se enfoca al ámbito de cooperación en materia de justicia y de asuntos de interior, con lo cual se persigue el objetivo de dotar a los ciudadanos de los Estados miembros un mayor nivel de protección, dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia. En este pilar, la toma de decisiones es también intergubernamental.

Maastricht significó, además, el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria, lo cual representó un avance significativo en el ámbito de la integración económica. La política económica planteada consistió en primer lugar, en la coordinación de políticas económicas por parte de los miembros, en segundo lugar, en una vigilancia multilateral de dicha política, y, en tercer lugar, en la aplicación de ciertas normas con la finalidad de tener un sano ambiente financiero y presupuestario.

El elemento central de la Unión Económica y Monetaria giró en torno al establecimiento de una moneda única, lo cual sería logrado a través de un calendario que tendría que ser



completado en enero de 1999. Así, la primera etapa tendría que conseguir una completa liberalización en la circulación de capitales, y tendría que estar completamente terminada el 31 de diciembre de 1993; la segunda etapa, que iniciaría en enero de 1994, estaría encaminada a lograr la armonización de las políticas económicas de los miembros, estableciendo los llamados “criterios de convergencia”, a través de la reducción de la inflación, la disminución de las tasas de interés, el control de las fluctuaciones de cambio entre las monedas europeas, y el control del déficit y la deuda pública (durante esta etapa, en el Consejo Europeo celebrado en Madrid se dio nombre a la nueva moneda: Euro), y la tercera etapa estaría concluida el 1 de enero de 1999, con el establecimiento de la moneda única y la creación de un Banco Central Europeo.<sup>36</sup>

Adicionalmente, en Maastricht se dieron avances significativos en otros ámbitos, pues se extendió la acción de la Unión Europea a nuevas áreas hasta entonces inexploradas, como derecho del consumidor, políticas de salud pública, transporte, educación y políticas sociales<sup>37</sup>. Se estableció una mayor colaboración intergubernamental en asuntos de migración y asilo; se creó una agencia europea de inteligencia policial (Europol), con la finalidad de combatir al crimen organizado y el narcotráfico, se creó un nuevo Comité de las Regiones, de naturaleza consultiva, se proveyó a los ciudadanos de nuevos derechos, especialmente con la creación de la ciudadanía europea, lo cual representó la posibilidad de dichos ciudadanos de establecer su residencia en cualquier lugar de la Unión y de desplazarse libremente dentro de su territorio, el derecho de petición ante el Parlamento, así como de presentar una denuncia ante el Defensor del Pueblo Europeo, el derecho a la protección diplomática y consular de cualquiera de los Estados miembros en cualquier Estado ajeno a la Unión, si el Estado de origen del ciudadano no tiene representación en dicho Estado, y de postularse o votar en elecciones locales y europeas.

Institucionalmente, se incrementaron las facultades del Parlamento, incluyendo un nuevo procedimiento de codecisión, por virtud del cual ciertos aspectos legislativos tendrían que estar sujetos a una tercera lectura en el Parlamento antes de que pudieran ser adoptados por el Consejo, es decir, se refuerza la colaboración institucional entre ambos

---

<sup>36</sup> El Reino Unido decidió no comprometerse a completar las tres etapas, quedando fuera de la tercera, es decir, se le eximió de la obligación del establecimiento de la moneda única; Dinamarca logró que se le concediera, mediante un protocolo, la posibilidad de someter a referéndum el nivel de compromiso que asumiría para la tercera etapa, y finalmente, tampoco optó por la adopción de la moneda única. Suecia y Grecia también optaron por quedar fuera de la adopción de la moneda única, aunque ésta última se incorporó al llamado Eurosistema el 1 de enero de 2001.

<sup>37</sup> En este ámbito, el Reino Unido también optó por no seguir al resto de los miembros.

organismos. Se amplía de cuatro a cinco años el periodo de mandato de la Comisión, con la finalidad de igualarlo con el del Parlamento. Se reconoce la vital importancia de los partidos políticos en el proceso de integración, pues contribuyen a crear una mentalidad europeísta, y son la expresión de la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.

Adicionalmente, se estableció el principio de subsidiariedad, por virtud del cual, en todo aquello que no fuera competencia exclusiva de la Unión, ésta únicamente tendría la facultad de intervenir cuando los objetivos perseguidos puedan ser conseguidos de una mejor manera actuando a nivel comunitario que a nivel nacional.

Finalmente, con la finalidad de lograr una cohesión social a través de la equiparación económica, se regula el llamado Fondo de Cohesión, destinado a proporcionar ayuda financiera a aquellos miembros cuyo Producto Nacional Bruto per capita fuera inferior al 90% de la media europea, y que siguieran los “criterios de convergencia”, particularmente en los sectores de medio ambiente y en infraestructura del transporte. Los países más beneficiados con esta medida, a los cuales se les llamó “países de la cohesión”, fueron España, Grecia, Portugal e Irlanda. En 1994, nacieron oficialmente los llamados “Fondos de Cohesión”, como una transferencia de recursos financieros entre los países prósperos y los menos prósperos.

Mientras tanto, desde 1993 se empezó a plantear la cuestión de una nueva ampliación, por lo que durante su reunión en Copenhague, el Consejo estableció un conjunto formal de requisitos para poder optar por ser miembro de la Unión Europea, los cuales fueron conocidos como los Criterios de Copenhague. En ellas se señala que un país candidato para entrada debe cumplir, en primer lugar, con el criterio político, según el cual dicho país debe contar con un gobierno democrático, así como instituciones que garanticen la vida democrática, un amplio respeto a los derechos humanos, así como al Estado de Derecho, y un respeto y protección de las minorías; en segundo lugar, debe satisfacerse el criterio económico, el cual implica la existencia de una economía funcional de libre mercado, así como la capacidad de enfrentar las presiones de competencia propias de una economía capitalista, y, finalmente, el criterio *acquis communautaire*, es decir, asumir las obligaciones derivadas de todo el cuerpo normativo y las políticas ya adoptadas por la Unión, en particular, aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria. El problema siempre ha estado en determinar si un Estado cumple o no con dichos criterios.

A lo largo de los años 80, siempre se realizaron las discusiones con respecto a las posibles ampliaciones de la entonces Comunidad tomando como potenciales candidatos a los países de Europa occidental, por considerarse más viable el logro de las condiciones de ingreso. Por tanto, con la intención de realizar una preparación previa de los posibles futuros miembros, desde 1990 se empezó a trabajar en las negociaciones para la creación del Espacio Económico Europeo (EEE), por virtud del cual los términos del Acta Única Europea serían aplicables a los siete miembros de la *European Free Trade Area* (EFTA) o Área Europea de Libre Comercio, los cuales, a su vez, se comprometían a adoptar las reglas del Mercado Común.

El EEE entró en vigor en 1994, pero su relevancia real fue extremadamente limitada, debido a la solicitud de ingreso de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia a la Unión. Las negociaciones fueron terminadas en 1994, y en enero de 1995, todos menos Noruega (en donde el pueblo una vez más, mediante referéndum, se manifestó en contra de la entrada a la Unión), pasaron a formar parte de la Unión. Además, entre los cuatro miembros restantes de EFTA, Suiza se negó a aceptar el EEE, por lo que éste únicamente aplicó para los tres restantes miembros de dicho bloque comercial: Islandia, Liechtenstein y Noruega. Con esto, se configuró la Europa de los Quince, la cual duraría sin alteración alguna en cuanto al número de Estados miembros durante diez años, cuando se produjo la ampliación hacia el este.

En parte como una especie de preparación anticipada para dicha ampliación, pero también con la finalidad de intensificar el proceso de integración europea y seguir el tránsito hacia la unión política, se firmaron dos tratados complementarios en el periodo que corrió de los años 1997 al 2001: el tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza.

## **10. Revisión del Tratado de la Unión Europea. El Tratado de Ámsterdam.**

En marzo de 1996, se llevó a cabo una Conferencia Intergubernamental en Turín, con la finalidad de revisar los trabajos realizados hasta el momento, los cuales se habían iniciado con la finalidad de desembocar en la firma de un nuevo tratado, que tendría que modificar y afinar ciertas cuestiones plasmadas en el Tratado de Maastricht y en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas; era necesario que todos los

aspectos institucionales y de cooperación entre los miembros de una Unión mucho más numerosa que la surgida en París en la década de los años 1950.

Era necesario revisar la PESC; analizar y en su caso modificar los procesos de codecisión; incluir temas de vital importancia que habían sido hasta entonces dejados de lado, como energía, turismo y protección civil; analizar y profundizar en cuestiones presupuestarias al interior de la Unión; verificar y eficientar el trabajo de los comités regionales, que en ocasiones hacían incluso más complicado el proceso de toma de decisiones; debido a la ampliación de doce a quince, era necesario revisar el sistema de ponderación de votos, y revisar cuestiones relacionadas con la ciudadanía europea, derechos humanos, seguridad interna, empleo y medio ambiente.

El Tratado fue finalmente firmado el 2 de octubre de 1997, y entró en vigor el 1 de mayo de 1999, rodeado de enormes críticas por haberse quedado corto en la consecución de que, finalmente, la unión política fuera caminando de la mano de la unión económica y monetaria impulsadas tanto en el Acta Única como en Maastricht, y los líderes de los quince miembros no pudieron sino lograr cambios mínimos en la estructura y funcionamiento de la Unión, con miras a una futura ampliación hacia Europa Oriental.

El Tratado, se dijo, no proveía de una solución precisa y eficiente a la adaptación de las Instituciones a un sistema comunitario cada vez más amplio, el cual había sido concebido para un grupo mucho menor de Estados, lo cual se hacía incluso más urgente ante la entonces posible futura adhesión de nuevos miembros de Europa Central y Oriental.

Además, se planteó que los avances en torno a la unión política no habían sido lo suficientemente decisivos, al no profundizar en el fortalecimiento de las instituciones comunitarias, en una mayor coordinación y acuerdo sobre la PESC, ni en temas como la coordinación de justicia o los asuntos del interior.

Finalmente, otra de las más importantes críticas al texto de Ámsterdam surge del mecanismo de negociación para su redacción, el cual distó mucho, otra vez, de conducirse por algún mecanismo democrático, tendiendo más bien al balance de fuerzas y prevalecimiento de intereses nacionales de cada uno de los miembros, lo cual resultó en

un texto extraordinariamente complejo, que lo aleja de la fácil comprensión de los ciudadanos.

Sin embargo, sí se lograron algunos avances, sobre todo en materia de visas, controles fronterizos hacia el exterior de la Unión, migración, empleo, política social, protección sanitaria, protección al consumidor y medio ambiente; se reforzó el papel de la Europol, además de implementar un mayor nivel de colaboración entre las policías de los distintos miembros. Además, se reforzó el acuerdo sobre el establecimiento de la moneda única, con la fecha meta de enero de 1999.

En particular, de acuerdo con lo planteado por el mismo Tratado, los avances se pueden dividir en los siguientes grupos:

a) Libertad, seguridad y justicia: desde sus orígenes, la Unión Europea se ha basado en el mantenimiento de los ideales de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y mantenimiento de sus miembros de un Estado de Derecho. Por tanto, el Tratado estableció que entre los miembros tendría que ser respetado el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950<sup>38</sup>.

Al respecto, el texto de Ámsterdam

“hace especial hincapié en fomentar una zona de libertad, seguridad y justicia para todos en el que se reconozcan y protejan las libertades fundamentales y los derechos humanos; se reconozca, asimismo, la igualdad de sexos, de oportunidades, de protección social; se protejan los derechos inherentes a la libre circulación de personas<sup>39</sup>; mayor interés por los temas de asilo, visados y migrantes para evitar prácticas xenófobas o discriminatorias; “cooperación reforzada” para la supresión de controles

---

<sup>38</sup> Con la finalidad de contar con un documento que rescatara estos principios, y que además fuera eminentemente comunitario, el Consejo Europeo propuso, durante su reunión en Colonia en 1998, la redacción y aprobación de una Carta de Derechos Fundamentales.

<sup>39</sup> El Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no adoptaron los Acuerdos y el Convenio de Schengen, adoptados en 1985 por Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, y al que más tarde se fueron adhiriendo Italia, España, Portugal, Grecia, Austria, Suecia, Finlandia y Dinamarca, y del que también forman parte Noruega e Islandia, y en los que se establecen las condiciones, derechos y garantías relacionados con la libre circulación de personas y, por lo tanto, se reservaron el derecho de establecer controles sobre las personas en sus fronteras.

fronterizos en las carreteras y aeropuertos, y una mayor cooperación ente los gobiernos en los temas policiales (Europol) y judiciales”<sup>40</sup>

b) La Unión y el ciudadano: en este campo lo que se pretendió fue ubicar al ciudadano europeo en el centro de las preocupaciones y los esfuerzos del gobierno de la Unión. Para ello, se trató de fortalecer, particularmente, la lucha contra el desempleo coordinando políticas que serían implementadas por cada uno de los Estados, poniendo especial atención en la creación del empleo y el combate al desempleo de larga duración, así como posicionando como tema de urgente atención el desempleo juvenil; el fomento de un mejor y más alto nivel educativo y de formación profesional para la acceso a mejores empleos; la lucha en contra de la exclusión social y a favor de la igualdad de oportunidades, y, en resumen, el establecimiento de un “modelo social europeo que solvente o mejore al menos la situación laboral europea”<sup>41</sup>.

Adicionalmente, dentro de este rubro, se reforzaron criterios establecidos en Maastricht, como el de protección diplomática y consular ante terceros Estados; el derecho a votar y ser votado en las elecciones municipales y europeas del Estado de residencia, aun sin poseer la nacionalidad; la complementariedad y no sustitución de la ciudadanía europea por la nacional; el principio de subsidiariedad; la cooperación aduanera. Además, se establecieron otros criterios de protección al ciudadano en materias innovadoras, como protección y estrategias medioambientales y protección de la salud previniendo enfermedades y evitando fuentes de peligro.

Finalmente, se garantizó el derecho de todos los ciudadanos de acceder tanto a los documentos normativos de la Unión, como a sus instituciones, y a tener la posibilidad de hacerlo en cualquiera de sus doce idiomas oficiales.

c) Política exterior: la crisis yugoslava de los años 90 enfatizó la necesidad de tener una política exterior común que fuera coherente y eficaz, que fuera capaz de lograr que la Unión Europea tuviera un papel preponderante en la actuación y prevención en los conflictos internacionales, particular, aunque no exclusivamente, al interior del continente, en lugar de tener un papel pasivo, de mero espectador que reacciona de acuerdo con las

---

<sup>40</sup> GONZÁLEZ MARTÍN, Op cit., p. 53

<sup>41</sup> Idem

directrices establecidas por terceros ante las distintas situaciones presentadas en el marco mundial. Para lograr tan ambicioso objetivo, se creó la figura del Alto Representante de la PESC, que es en términos reales el ministro de asuntos exteriores de la Unión, al cual corresponde la importantísima tarea de asistir al Consejo en todas las cuestiones relacionadas con la PESC y con el desarrollo de la, entonces, incipiente política exterior europea, con la finalidad de lograr la concreción de acuerdos internacionales e impulsar las relaciones diplomáticas y consulares de la Unión.

d) Las Instituciones de la Unión: como ya se dijo, la ampliación hacia Europa Central y Oriental se planteaba como una cuestión inminente. Por eso, se hizo indispensable realizar una adaptación a las Instituciones que respondiera a las necesidades de una Unión mucho más numerosa que la original, y con miras hacia un incremento aun mayor. En varios aspectos se aumentaron o modificaron las competencias de varias Instituciones; sin embargo, de particular importancia para este trabajo resulta la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría calificada, lo cual se extiende a nuevos ámbitos de aplicación, como en relación a la aceptación de nuevos Estados miembros en la Unión.

Sin embargo, estando conscientes de que los avances en este rubro habían sido realmente precarios, desde entonces se propuso la celebración de una Conferencia Intergubernamental que tendría la finalidad de revisar el funcionamiento institucional de la Unión antes de que ésta llegara a contar con veinte miembros.

e) Cooperación más estrecha entre los Estados: si bien no se consolidó el planteamiento de la integración diferenciada, es decir, la permisión de que los Estados avanzaran de manera dispar en el proceso de integración con la finalidad de que los países que tuvieran reservas en cuanto a ciertos temas no detuvieran a aquellos que sí desearan alcanzar acuerdos en dichas áreas, sí se logró reforzar la cooperación para que los países que se encontraran en una situación desfavorable o poco ventajosa con respecto a los demás miembros tuvieran la posibilidad de nivelarse con el resto de los Estados, con lo que se arribaría a un plano que daría la posibilidad de establecer una cooperación mucho más estrecha.

## **11. La creación del Banco Central Europeo. El Euro.**

De relativa reciente creación, el Banco Central Europeo es una de las instituciones menos conocidas al interior de la Unión, sin embargo, es una de las que juega un papel más determinante en la vida de los ciudadanos, al haberse logrado el objetivo de la sustitución de las monedas nacionales de la mayoría de los Estados miembros por la moneda única de la Unión: el Euro.

Su creación fue propuesta por primera vez en 1988, dentro del marco de las aportaciones del Acta Única Europea, sin embargo, su estructura quedó definida dentro del Tratado de Maastricht. Fue creado el 1 de enero de 1994, conocido entonces como el Instituto Monetario Europeo (IME), con lo cual se dio inicio a la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM), para finalmente quedar establecido como Banco Central Europeo el 1 de junio de 1998.

Entre las funciones principales del IME tenemos el fortalecimiento de la cooperación entre los trabajos que llevaban a cabo los Bancos Centrales, así como la coordinación de las políticas monetarias de los diversos miembros. Asimismo, tuvo a su cargo la realización de todos los trabajos tendientes al establecimiento de las condiciones necesarias para la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), para la dirección de una política monetaria común, y para lograr el objetivo planteado para la tercera fase, consistente en el establecimiento de la moneda única. Sin embargo, no tuvo en sí misma la atribución de llevar la dirección de la política monetaria común, es decir, únicamente estableció las bases para su posterior desarrollo.

En la reunión del Consejo Europeo de Madrid, en diciembre de 1995, los líderes de los Estados miembros decidieron adoptar el nombre de Euro para denominar a la moneda única, objetivo de la tercera fase de la UEM, y se confirmó que el inicio de dicha fase estaría programado para iniciar el 1 de enero de 1999. En 1996, el IME presentó al Consejo, y posteriormente al público, los diseños de los billetes y monedas en Euros.

En mayo de 1998, los líderes de los Estados miembros se reunieron con la finalidad de decidir cuáles de ellos cumplían los criterios delineados en el Tratado de Maastricht para incorporarse al Euro. Todos habían logrado el objetivo en cuando al déficit



presupuestario, pero únicamente siete de ellos cumplieron la meta en cuanto a la reducción de deuda, Alemania e Irlanda no fueron capaces de cumplir con el propósito de reducir la inflación, y Grecia no consiguió el objetivo de disminuir lo suficiente sus tasas de interés. Sin embargo, Maastricht estableció ciertas concesiones que permitían a los países ser candidatos si los objetivos en determinadas áreas se estaban cumpliendo con un ritmo satisfactorio.

Así, todos los miembros, con la excepción de Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia y Grecia, (habiendo cumplido todos menos Grecia satisfactoriamente todos los objetivos) anunciaron su intención de adoptar el euro, por lo menos en un principio.

El 25 de mayo fueron designados por parte de los Ministros de Economía de los países que se habían incorporado al sistema de moneda única, junto con los gobernadores de los Bancos Centrales de dichos países, el presidente, vicepresidente y los otros cuatro miembros del Comité Ejecutivo del BCE, con cuya toma de posesión, el 1 de junio de 1998, se considera constituido el BCE. Con esto, las funciones de IME llegaron efectivamente a su fin.

Finalmente se llegó a la fecha señalada para el inicio de la tercera fase de la UME, y el 1 de enero de 1999 se lanzó oficialmente el euro, y la fijación irrevocable de los tipos de cambio de los once países que, hasta el momento, habían adoptado el sistema del euro, con lo que el BCE comenzó la vigilancia de la política monetaria única.

La adopción del euro en el resto de los Estados ha tenido diferentes enfoques. Por un lado, daneses, suecos y británicos se han manifestado abiertamente en contra de la supresión de sus monedas nacionales y la consecuente sustitución por el euro, los dos primeros habiéndolo votado en referéndum y los británicos reflejándolo en encuestas nacionales<sup>42</sup>. Por el otro, sin embargo, Grecia se unió al sistema el 1 de enero de 2001, además de que todos los países incorporados a la Unión en fecha posterior, han adquirido el compromiso de unirse a la moneda única. Lo anterior ya ha ocurrido para el caso de Eslovenia, el 1 de enero de 1997 y Chipre y Malta un año después.

---

<sup>42</sup> A pesar el abierto apoyo del gobierno británico a la adopción del euro. De hecho, se ha comprometido a someter la decisión a referéndum, pero en ninguna ocasión ha proporcionado una fecha concreta, y el proceso continúa aplazándose.

Las funciones del BCE son diversas. En un principio, tuvo la monumental tarea de preparar al público consumidor y a los comerciantes y empresarios residentes de la zona euro para la transición al euro. El 1 de enero de 2002, el cambio fue materializado, viéndose la población en la necesidad de intercambiar sus billetes y monedas por los nuevos euros. El plan original planteaba un periodo de ajuste de seis meses, pero en tan solo un mes prácticamente la totalidad de la actividad comercial se estaba llevando a cabo en euros, por lo que el periodo original fue reducido a dos meses, y para el 1 de marzo de 2002 las monedas nacionales dejaron de tener curso legal en cada uno de los países miembros de la zona euro. Por primera vez desde la época de los romanos, la mayor parte de Europa contaba con una moneda única.

Localizado en Frankfurt, el principal objetivo del BCE es asegurar la estabilidad monetaria a través del establecimiento de las tasas de interés en la zona euro. Cuenta con un órgano de gobierno, el cual está integrado por los gobernadores de los bancos centrales de cada uno de los Estados miembros, así como seis funcionarios permanentes, los cuales fungen como Directores en periodos de ocho años, sin posibilidad de reelección, y los cuales únicamente pueden ser separados de sus cargos por decisión del resto de los Directores o por resolución de la Corte de Justicia. Mantiene relaciones con los países no participantes a través de un consejo general formado por los gobernadores centrales de todos los Estados miembros de la Unión. Tiene un nuevo Mecanismo de Tipo de Cambio (MTC II) para las conversiones a las monedas de los países no participantes del sistema euro, además de que puede llevar a cabo estrategias y acciones de apoyo a éstos últimos, siempre y cuando no se vea comprometida la estabilidad monetaria entre los países participantes.

Las opiniones en cuanto a ventajas y desventajas del establecimiento de la moneda única han sido diversas, por lo que es probable afirmar que ninguna de las anteriores etapas en el proceso integrador de Europa se ha dado con tantas interrogantes con respecto a su eficacia en el aire. Lo que sí es un hecho, es que con el Mercado Común prácticamente terminado y el euro circulando en más de doce Estados miembros “los objetivos centrales de la unión económica y monetaria se encuentran cerca de ser satisfechos”<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> McCORMICK, The European Union, Op cit., p. 95, “the core goals of economic and monetary union are close to being met”. La traducción es mía.

## **12. Modificación de los tratados vigentes. El Tratado de Niza.**

En el año 2000, se reunió en Niza una Conferencia Intergubernamental con la finalidad de hacer nuevas modificaciones y adaptaciones a los tratados vigentes, con la finalidad de hacer a la Unión mucho más democrática y transparente, acercarla a los ciudadanos, es decir, que el ciudadano común de los Estados miembros se sintiera involucrado con la Unión y parte de ella; pero sobre todo, la finalidad esencial de los trabajos de esta Conferencia estuvieron encaminados a sentar las bases institucionales para futuras adhesiones, las cuales se consideraban ya inminentes en el corto plazo, y culminaron con la redacción, en diciembre de ese mismo año del Tratado de Niza.

El número de miembros de la Comisión fue ampliado, eliminando la posibilidad de los Estados que contaban con una mayor población de tener más de un Comisionado, se estableció un nuevo mecanismo para la toma de decisiones del Consejo por mayoría calificada, modificando las reglas para que se pudiera considerar que existía dicha mayoría al adoptar cualquier decisión que así lo requiriera, se amplió significativamente el número de cuestiones sobre las cuales las decisiones podrían ser adoptadas por el sistema de mayoría calificada, sustituyendo así al sistema de unanimidad, se hizo una redistribución del número de escaños correspondientes a cada uno de los Estados miembros en el Parlamento, se establecieron algunos cambios en el Tribunal de Justicia, así como en el Tribunal de Primera Instancia, así como modificaciones al Tribunal de Cuentas, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones, al Comité de las Regiones, al Comité Económico y Social, se plantearon grandes avances en materia de Derechos Humanos, particularmente el establecimiento de un mecanismo preventivo creado con la finalidad de evitar violaciones de los miembros.

Adicionalmente, y de particular importancia para el presente trabajo, se adoptó una Declaración sobre el Futuro de la Unión, en la cual se planteó la necesidad de realizar un estudio y un debate mucho más profundos sobre el desarrollo y futuro de la Unión, gracias a lo cual, en 2001, las presidencias sueca y belga estarían encargadas de impulsar un amplio debate que involucrara a la totalidad de las partes interesadas en este tema, con la particularidad de que en esta ocasión el debate no se ciñó a los quince miembros de aquel entonces, sino que adoptó un carácter incluyente hacia los candidatos

a futuras adhesiones. El resultado de este debate fue la redacción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que será analizado en el apartado siguiente.

El Tratado de Niza fue firmado en febrero de 2001, con la condición para su entrada en vigor, como en ocasiones anteriores, de que fuera ratificado por todos los Estados miembros. Por tal razón, fue un duro golpe el sorpresivo rechazo del pueblo irlandés en el referéndum realizado en junio del mismo año, en el cual el 54% de los votantes<sup>44</sup> se manifestó en contra de la ratificación bajo el argumento, difundido por los detractores del Tratado, de que se estaría cediendo una parte importante del poder nacional a favor de la Unión, además de que se estaría comprometiendo la neutralidad de Irlanda en cuestiones de seguridad y política militar. En octubre de 2002 se realizó una nueva consulta, tras asegurar al pueblo irlandés que sus temores eran infundados, y que la neutralidad de Irlanda no estaría en medida alguna comprometida, y con una mayor afluencia de votantes, se aceptó el texto del tratado con una mayoría de 63% a favor del sí.

Finalmente, el Tratado de Niza entró en vigor en febrero de 2003, sin embargo, sus aportaciones pasaron mayormente desapercibidas debido a que las discusiones entabladas en Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, particularmente en relación con la necesidad de acercar la Unión Europea a sus ciudadanos, y de democratizar y transparentar a la Unión, habían progresado de manera significativa, planteando la necesidad de establecer una Convención que tuviera como finalidad preparar un texto que sirviera como Constitución de la Unión.

Sin embargo, a pesar de la relativamente poca importancia que se le ha concedido a este tratado, no puede dejar de señalarse, por la relevancia que representa para este trabajo, las aportaciones que en materia institucional introdujo a la Unión, con la finalidad de hacerla funcional al momento de recibir a los Estados que se incorporaren a ella.

### **13. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.**

Una Constitución es típicamente un documento escrito que describe la estructura de un sistema de gobierno, delimita los poderes de las

---

<sup>44</sup> Es de destacar que la jornada estuvo ensombrecida por un importante abstencionismo, en donde únicamente el 33 por ciento de la población acudió a las urnas.

diferentes instituciones de gobierno, describe los límites de esos poderes y enlista los derechos de los ciudadanos en relación con el gobierno. Normalmente es relativamente corta, se establecen disposiciones por las cuales puede ser modificada, y existe una corte constitucional con la tarea de interpretar la constitución a través de la valoración de leyes y acciones del gobierno que contravienen el contenido y los principios de la Constitución. Es demasiado extraño que siendo una entidad que tiene tanta influencia sobre las vidas de tantas personas, la Unión Europea haya funcionado hasta ahora sin una constitución formal.<sup>45</sup>

Como ya se mencionó anteriormente, las discusiones con respecto al futuro de la Unión, en los más variados sentidos, habían comenzado y sido acaloradas desde 2001. En Laeken se decidió la necesidad de establecer una convención que se encargara de organizar y conducir los foros y debates que tuvieran como finalidad sentar las bases que permitieran a la Unión estar preparada para dar los siguientes pasos de integración.

La Convención sobre el Futuro de la Unión Europea se reunió entre febrero de 2002 y julio de 2003, bajo la presidencia del ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, y contó con una amplia participación política, no sólo de los Estados miembros, sino también de los candidatos a adherirse a ella. Ciento cinco representantes de los quince miembros y los trece candidatos del este y el Mediterráneo, representantes de los parlamentos de todos ellos y del Parlamento Europeo se dieron cita con una misma idea en mente: la redacción de un tratado constitucional que lograra poner orden a los tratados, simplificándolos e incluso reemplazándolos, así como establecer de manera clara y concreta la división de poderes entre la Unión y los miembros, hacer a la Unión más democrática y eficiente, determinar el rol de los parlamentos nacionales al interior de la Unión, y sentar las bases para futuras ampliaciones.

Entre los temas centrales, se discutió la necesidad de modificar la forma dirección del Consejo, con el establecimiento de un presidente electo por periodos de dos años y

---

<sup>45</sup> McCORMICK, Understanding, Op Cit., p. 80. "A Constitution is typically a written document that describes the structure of a system of government, outlines the powers of the different governing institutions, describes limits on those powers, and lists the rights of citizens relative to government. It is usually fairly short, provisions are made by which it can be amended, and a constitutional court exists with the duty of interpreting the constitution by measuring the laws and actions of government against the content and principles of the constitution. Oddly enough for an entity that has so much influence over the lives of so many people, the European Union has functioned so far without a formal constitution." La traducción es mía.

medio, sustituyendo el sistema por virtud del cual cada país ostenta la presidencia por periodos de seis meses; un nuevo ministro de relaciones exteriores para la Unión, el cual sería nombrado por el Consejo; el establecimiento de un límite al número de integrantes de la Comisión, el cual sería de diecisiete, seleccionados mediante una base rotativa; una política exterior y de seguridad común para la Unión; dotar al Parlamento de un mayor poder de decisión, y dotar de personalidad jurídica a la Unión, cuyas leyes sustituirían a las leyes nacionales en las áreas en las cuales la Unión hubiera sido declarada competente.

El resultado de la Convención fue un texto extremadamente largo, lo suficientemente complejo como para impedir que cualquier ciudadano pudiera acercarse a él para adentrarse en su contenido, y extremadamente controversial. Fue aprobado por los líderes de los estados miembros en junio de 2004 después de un acalorado debate, y se estableció que los veinticinco Estados tendrían que ratificar la constitución a través del voto del gobierno o de referendo nacional para que pudiera entrar en vigor. Las encuestas a mediados de 2004 reflejaban una amplia mayoría a favor de la ratificación en todos los países, pero se temía que al momento de la votación dicha tendencia pudiera ser revertida.

En términos generales, los países de mayor tamaño se mostraban más entusiastas hacia la aprobación del tratado que los países más pequeños, en los cuales se hizo creciente la preocupación sobre la posibilidad de que sus voces no fueran escuchadas. Así las cosas, algunos países optaron por la ratificación gubernamental, considerando que dicha medida era suficiente; otros decidieron someter la ratificación a referéndum nacional.

Entre finales de 2004 y mediados de 2005, el tratado había sido ratificado por nueve países: Lituania, Hungría, Eslovenia, España, Italia, Grecia, Austria, Eslovaquia y Alemania. Sin embargo, el proceso de ratificación sufrió dos duros reveses cuando, el 29 de mayo y el 1 de junio, respectivamente, Francia y Holanda negaron la ratificación del texto del tratado, en la última con una avasallante mayoría a favor del no. Continuaron los procesos, y para febrero de 2007, dieciocho Estados habían ratificado el tratado, pero “en

su forma existente estaba muerto, y ya habían comenzado los debates acerca de la dirección a seguir”<sup>46</sup>.

A pesar del desánimo que representó en ciertos sectores el rechazo a la Constitución Europea, y de la llamada crisis constitucional, la realidad una vez más se impuso para demostrar que sin importar las barreras que se han ido presentando a través del larguísimo proceso de integración europea, las bases son sólidas, y una vez más la Unión continuó funcionando de manera adecuada sobre la base de los tratados. Sin embargo, era inminente que a éstos urgía una revisión si se pensaba seguir adelante con las ampliaciones de la Unión. Lo cual era inminente.

#### **14. La Reforma. El Tratado de Lisboa.**

Los altos mandos de la Unión Europea se dieron cuenta entonces que era necesario tomar acciones contundentes que condujeran a la consolidación de las instituciones europeas y a un cambio democratizador en el seno de la Unión. La Europa de 2005 no era en ninguna medida la misma que había iniciado el proceso de integración hacía casi cincuenta años. Los retos que presenta la mundialización de la economía, la evolución demográfica, el cambio climático, los problemas energéticos y las cuestiones de seguridad internacional hacen que los Estados encuentren una mayor posibilidad de éxito en tan diversos ámbitos si lo hacen enfrentándolos unidos que si lo hacen de manera individual. El esfuerzo que dé respuesta a las crecientes demandas de los ciudadanos tiene que hacerse de manera colectiva a nivel europeo. Pero para lograr tan ambicioso fin, era necesaria –por no decir urgente— la modernización de Europa. Necesitaba adaptarse no sólo al vertiginoso cambio mundial, sino también a la nueva realidad que presentaba la reciente ampliación, al haber pasado en tan solo unos años de quince a veintisiete miembros; y prepararse para una aun más compleja que se vislumbra ante el posible acrecentamiento de Estados miembros a corto plazo.

Por eso, la Comisión señaló que Europa debía ser capaz de demostrar al mundo que estaba preparada para luchar en conjunto –en unión— en beneficio de sus ciudadanos, elaborando políticas que respondieran a sus demandas, con la única finalidad de lograr

---

<sup>46</sup> McCORMICK, The European, Op cit., p. 97. “[...] in its existing form it was dead, and debates had already begun about where to go next”. La traducción es mía.

un ambicioso, pero no irreal, objetivo: un futuro común. Sólo a través del esfuerzo combinado para conseguir resultados comunes se puede encontrar el camino para la modernización de la economía, mantener a Europa a la vanguardia en el combate al cambio climático, lograr avances significativos en materia de fuentes de energía, enfrentar el creciente problema de flujos migratorios hacia Europa, derrotar al terrorismo, luchar decidida y abiertamente contra la pobreza y lograr que el mundo pueda conocer los valores europeos.

La negativa a la ratificación del tratado constitucional no disminuyó en medida alguna el interés y los esfuerzos por lograr una reforma en el mecanismo de trabajo de la Unión. No se quitó el dedo del renglón al afrontar la evidente urgencia de adecuar los instrumentos y modernizar los mecanismos de trabajo —para hacer frente a las necesidades que en los párrafos precedentes se han expresado—. Por tanto, al mismo tiempo que sirvió para celebrar los cincuenta años del Tratado de Roma, la Declaración de Berlín en marzo de 2007 hizo suyo el compromiso de presentar a los ciudadanos, antes de las elecciones de al Parlamento en 2009, una nueva base común sobre la cual se erigiera el futuro de la Unión.

Con esta perspectiva, el Consejo decidió convocar a una Conferencia Intergubernamental para julio de 2007, la cual tendría la tarea específica de elaborar un tratado de reforma “con el fin de aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su acción exterior”. La Conferencia tenía claramente delimitado su objetivo, establecido por el Consejo: la elaboración de un tratado que modificara los dos tratados esenciales de la Unión, obteniendo un marco jurídico simplificado que permitiera a Europa encarar los retos que el futuro presenta; en términos simples, se promovió una reforma, pero se fomentó el respeto a los cimientos institucionales que tan buenos resultados habían producido hasta ese momento. Varios elementos de los planteados y resueltos por la Conferencia Intergubernamental de 2004, plasmados en el tratado constitucional, fueron retomados, y otros tantos fueron excluidos, como compromisos con ciertos Estados, a los cuales también se les concedieron algunas excepciones.

Un elemento innovador dentro del marco de la Conferencia de 2007 fue la propuesta del Consejo por virtud de la cual a través de todo el tiempo que durara aquélla, así como en el proceso de ratificación del tratado, debería existir una estrecha comunicación entre la



Unión y sus ciudadanos, proporcionando en todo momento la más variada y completa información y poner a su disposición, en el menor tiempo posible, una versión accesible de los tratados con la finalidad de enriquecer su conocimiento y facilitar el procedimiento de ratificación<sup>47</sup>.

Así, el 13 de diciembre de 2007, fue firmado el Tratado de Lisboa, también conocido como Tratado de Reforma, el cual, sin sustituirlos, modifica los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Económica Europea. Para su entrada en vigor, debería ser ratificado por los veintisiete miembros, cada uno de los cuales, de acuerdo con su legislación, debería optar por el mecanismo que considerara adecuado. Se previó la entrada en vigor del tratado para el 1 de enero de 2009, meses antes de las elecciones al Parlamento.

En concreto, el tratado establece los siguientes puntos: aumento de competencias del Parlamento en varios aspectos, como la legislación (se coloca al Parlamento, representante de los ciudadanos, al mismo nivel que el Consejo, representante de los Estados, en la creación de la mayor parte de la normatividad comunitaria), el presupuesto y los acuerdos internacionales de la Unión; aumenta el protagonismo de los parlamentos locales como encargados de vigilar el estricto cumplimiento del principio de subsidiariedad; crea la figura de la iniciativa ciudadana, la cual sienta las bases para que grupos de personas puedan, bajo ciertas circunstancias, impulsar propuestas legislativas; por vez primera, se plantea la posibilidad de que un Estado se retire de la Unión, y se señalan las condiciones para el caso; se amplían las decisiones que pueden ser tomadas por mayoría cualificada, y se plantea que para el 2014 la mayoría cualificada seguirá el principio de doble mayoría, por virtud del cual, para que una decisión sea aprobada deberá contar con el voto favorable de al menos el 55% de los Estados y el 65% de la población; crea la figura del Presidente del Consejo, elegido por dos años y medio; establece las normas para la composición futura del Parlamento y la disminución de miembros de la Comisión; hace las disposiciones de la Carta de los Derechos

---

<sup>47</sup> Cosa que en el caso irlandés no fue del todo efectiva, pues como se verá más adelante, el pueblo rechazó la ratificación en referéndum. Durante los tres días posteriores a la realización del referéndum, la empresa Gallup llevó a cabo una encuesta con la finalidad de entender las razones de la baja concurrencia irlandesa a las urnas, los puntos de vista de los votantes con respecto a las campañas, las razones para el sí y para el no y las reacciones generales hacia el resultado. Al analizar los resultados de la encuesta, se observa que la mayoría de los votantes que se manifestaron en contra de la ratificación del Tratado lo hicieron porque no conocían lo suficiente acerca del Tratado y no querían votar a favor de algo de lo que no tenían el suficiente conocimiento. Lo que es aun más grave, entre las personas que manifestaron no haber acudido a las urnas, la mayoría afirmó que se abstuvo de votar porque no entendía suficientemente los asuntos en juego en la consulta, y una gran cantidad de respuestas fueron en el sentido de no haber sido lo suficientemente informados acerca del contenido del Tratado.

Fundamentales vinculantes jurídicamente; solidaridad entre los Estados en caso de un ataque terrorista o en caso de un desastre natural, así como en el sector de la energía; cooperación entre Estados en materia de seguridad y justicia, y plantea la necesidad de un papel más relevante de Europa en la escena mundial, a través de los mecanismos de política exterior común.

Ahora comenzaba la difícil tarea de lograr que los veintisiete países refrendaran el texto del tratado, como ya se dijo, a través del medio que, de acuerdo con lo permitido por sus respectivas constituciones, estableciera cada uno de ellos. A sólo unos días de la firma, Hungría encabezó a los miembros que poco a poco irían ratificando el Tratado. Le siguieron Eslovenia, Malta, Rumania, Francia, Bulgaria, Eslovaquia, Portugal, Austria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Alemania, Luxemburgo, Finlandia, Grecia, Estonia, el Reino Unido, Chipre, Holanda, Bélgica, España, Italia y Suecia.

Los parlamentos de Polonia e Irlanda aprobaron la ratificación de Lisboa. Sin embargo, en el primer caso, es necesaria la firma del presidente para que surta efectos la ratificación, y en el segundo, adicionalmente a la decisión parlamentaria se decidió someter el Tratado a referéndum. Los resultados de éste fueron desalentadores, pues el 53.4% de los votantes se manifestaron en contra de la ratificación del tratado<sup>48</sup>.

A los resultados negativos en Irlanda siguieron las declaraciones del presidente polaco en las cuales manifestó que la negativa irlandesa quita todo el sentido al Tratado de Lisboa, y que por tanto no encuentra razón para seguir adelante con la ratificación en Polonia, pues “en este momento el tema del Tratado no tiene sentido”<sup>49</sup>. Pero aun más grave fue la ofensiva proveniente de la República Checa, en donde el presidente declaró que iba a “enterrar” el Tratado, y en donde la Corte Constitucional aún debía pronunciarse respecto a la concordancia del texto de Lisboa con la Constitución checa; al día de hoy, al menos este último obstáculo ha sido librado, al haberse manifestado dicho tribunal en el sentido de la compatibilidad del Tratado con la Constitución de su país.

---

<sup>48</sup> Sin embargo, no todo parece estar perdido, pues como se muestra en la encuesta levantada por Gallup en días siguientes al referéndum, el 76% de los votantes que se manifestaron en contra de la ratificación piensan que el haberlo hecho de tal manera permitirá al gobierno irlandés renegociar “excepciones” dentro del Tratado. Es posible que ocurra lo mismo que en el proceso de ratificación de Niza, donde una segunda consulta resultó en el apoyo del pueblo irlandés.

<sup>49</sup> Deutsche Welle (elctrónico), 1 de julio de 2008. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3452153,00.html>

El debate al respecto ha generado un acalorado debate en torno a las consecuencias que la no ratificación del Tratado de Lisboa acarrearía para las futuras ampliaciones. El pasado 1 de julio de 2008 Francia asumió la presidencia, e inmediatamente su primer mandatario, Nicolas Sarkozy sentenció que “sin Tratado de Lisboa no hay ampliación”<sup>50</sup>. A estas advertencias se han sumado las de gran cantidad de líderes europeos, con la mira particularmente dirigida hacia la República Checa, ferviente impulsora de nuevas ampliaciones, particularmente la entrada de Croacia a la Unión. Sin embargo, las voces pacificadoras no se hicieron esperar, encabezadas por la presidenta finlandesa, Tarja Halonen, quien ha manifestado que no hay necesidad de preocuparse, y que “la ampliación va a continuar como lo hemos dicho”.<sup>51</sup> Adicionalmente, la llegada a la presidencia por parte de la República Checa ha moderado considerablemente el tono de las discusiones y ha seguido adelante con el proceso de ratificación, con la aprobación por la Cámara de Diputados del texto de Lisboa, y quedando únicamente pendiente la aprobación por el Senado para que se complete la ratificación checa.

Los dirigentes europeos, después de un largo debate alrededor del no irlandés a la ratificación del tratado, decidieron que era conveniente que se siguiera adelante con el proceso de ratificación en el resto de los países que tenían el tema pendiente, y tomaron la determinación de abordar el asunto irlandés en la Cumbre que se celebraría el 19 de octubre, en la cual pospusieron el asunto para la siguiente reunión, que tendría lugar en diciembre de 2008. En una cumbre que puede ser calificada no menos de histórica, se adoptaron una gran cantidad de acuerdos en diversas materias; en concreto, en lo tocante al Tratado de Lisboa, para entonces ratificado por prácticamente todos los Estados miembros, se acordó con el gobierno irlandés la celebración de un segundo referéndum, a celebrarse a más tardar durante el 2009, otorgando ciertas garantías de que el Tratado respetará la autoridad gubernamental irlandesa en temas fiscales, de neutralidad militar y cuestiones de carácter ético, como el aborto; sobre todo, la gran concesión a Irlanda se encuentra en la composición de la Comisión, cuyo número de miembros sería reducido por el Tratado, con lo que el número de comisarios en Bruselas seguirá siendo de uno por cada Estado miembro.

---

<sup>50</sup> El Economista, Internacional, 3 de julio de 2008.

<sup>51</sup> Idem

## CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DEL DERECHO COMUNITARIO CON RESPECTO AL PROCESO DE ADHESIÓN.

Adicionalmente a la gran cantidad de condiciones de tipo político que se imponen a cualquier Estado que tiene la intención de formar parte de la Unión, existen ciertos requisitos establecidos en la normatividad europea, en particular en los diversos tratados, los cuales deben ser cumplidos por cualquier país que aspire seriamente a la candidatura para integrarse con el resto de los miembros.

En primer lugar, el Tratado de la Unión Europea establece las condiciones elementales, los requisitos más básicos con los cuales debe contar cualquier país candidato. El texto relevante lo encontramos en los artículos 6 y 49, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 6: 1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.

[...]

Artículo 49: Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

De esta forma, en el Tratado de Maastricht quedan delimitados los lineamientos generales para la candidatura a formar parte de la Unión. Sin embargo, como el texto del artículo 49<sup>52</sup> claramente nos indica, las circunstancias particulares en cada uno de los casos será objeto de negociaciones y adaptaciones al caso concreto, debiendo trabajar ambas partes para lograr un acuerdo satisfactorio, así como un programa de trabajo, que permita la eventual entrada del Estado que ha solicitado la candidatura.

### **1. Los criterios de Copenhague.**

En el marco del Consejo Europeo en la capital danesa en junio de 1993, como resultado de los trabajos orientados hacia la discusión sobre posibles ampliaciones a la Unión, se acordaron una serie requisitos formales para poder optar por la membresía; dichos requisitos fueron conocidos como los criterios de Copenhague, por virtud de los cuales todo Estado que tenga la intención de iniciar el proceso de negociación para el ingreso a la Unión debe cumplir satisfactoriamente los parámetros de cada uno de ellos.

En concreto, se trata de:

- a) criterio político: todo Estado candidato debe contar con un gobierno democrático, instituciones encaminadas a la protección de la vida democrática, respeto a los derechos humanos y Estado de Derecho. Debe garantizarse, dentro del marco de este criterio, la protección irrestricta a las minorías;
- b) criterio económico: implica la existencia de una economía funcional de libre mercado, así como la capacidad de enfrentar las presiones de competencia propias de una economía capitalista, y
- c) *acquis communautaire*: obliga a los candidatos a asumir las obligaciones derivadas de todo el cuerpo normativo y las políticas ya adoptadas por la Unión, en particular, aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

---

<sup>52</sup> Como se detalla más adelante, el texto del artículo 49 ha sufrido diversas modificaciones en los tratados posteriores, aunque esencialmente el contenido es el mismo. Lo único que se refleja en los cambios que se han hecho con el paso de los años es la adaptación del contenido a los nuevos tiempos, y a las nuevas preocupaciones del pueblo europeo; es un indicador de ciertas circunstancias que no se contemplaron en aquel momento, pero cuya reflexión se volvió absolutamente necesaria, particularmente al presentarse como inminente la expansión de la Unión hacia Europa oriental, como se detalla más adelante.

La determinación sobre el cumplimiento o incumplimiento con los criterios anteriores ha sido una tarea bastante complicada en los diversos procesos de integración que se han producido desde que fueran establecidos. De cualquier forma, el proceso de negociaciones para la ampliación puede iniciarse cuando el Consejo determina que se ha cumplido satisfactoriamente con el criterio político.

Todos los criterios anteriores fueron revisados, y en gran medida reforzados, en la reunión del Consejo Europeo en Madrid, dos años más tarde. En la capital española, se estableció que, adicionalmente a la necesidad de que los países candidatos se encuentren en posibilidad de adoptar la normatividad y procedimientos de la Unión, deben adquirir el compromiso de crear todas las condiciones necesarias para que sus sistemas administrativos tengan la capacidad no sólo de adquirir las normas europeas, lo cual es de vital importancia, sino también de hacer cumplir dicha normatividad.

## **2. Las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.**

Tanto el Tratado de la Unión Europea como el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea<sup>53</sup> han sufrido a lo largo del proceso de integración numerosas modificaciones, las cuales han sido recogidas en los diversos tratados que se han firmado con posterioridad. Los tratados de Ámsterdam, Niza, Constitucional y Lisboa introducen una serie de cambios a dichos tratados, por lo que en el Diario Oficial de la Unión se han publicado las versiones consolidadas de dichos tratados. Esto es, textos de aquellos con las modificaciones introducidas por éstos.

Así, las disposiciones relevantes del Tratado de la Unión Europea sufrieron ligeros cambios, pero de gran significación y alcance.

El artículo 6, convertido ahora en artículo 2, establece que

---

<sup>53</sup> Al cual, después del Tratado de Lisboa se le conoce como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Como podemos observar, del texto anterior se desprende la creciente preocupación por la defensa de los derechos humanos, ampliando la esfera de reconocimiento para incluir a las minorías, y haciendo una caracterización de la sociedad europea, que debe ser incluyente para todos, debe ser una sociedad de los ciudadanos, que refleje la ideología y valores comunes europeos<sup>54</sup>, que supere definitivamente cualquier rasgo de discriminación, sin importar la causa que la motive.

En una primera aproximación, podría resultar evidente la persecución del objetivo mencionado en el párrafo anterior; sin embargo, si tomamos en cuenta la fecha de redacción del texto original del Tratado de la Unión Europea, puede resultar significativo, incluso sintomático de lo que se prevé pueda ocurrir, el que se hayan introducido estas modificaciones.

En 1993, cuando se firmó el Tratado, la Unión estaba compuesta exclusivamente de Estados de Europa occidental, todos respetuosos del estado de Derecho, y en mayor o menor medida fervientes defensores de los derechos humanos<sup>55</sup>. Aun con la ampliación de 1995, las diferencias no fueron significativas, ya que los países que accedieron a la Unión tenían ciertamente todas las anteriores características.

Sin embargo, eso no era tan claro con los candidatos que posteriormente accedieron en las ampliaciones de 2004 y 2007. El común denominador en el desarrollo histórico de estos países<sup>56</sup> había sido la represión y la violación sistemática a los derechos humanos, eso sin hablar del notable atraso económico. Por tanto, al incluir a estos Estados dentro

---

<sup>54</sup> Según lo explicado en la sección correspondiente del capítulo siguiente.

<sup>55</sup> Es cierto que Grecia, España y Portugal no tenían aún un claro historial que los pudiera enmarcar en esta descripción, pero en los breves años de democracia en dichos países se habían logrado avances significativos que, por lo menos en estas áreas, los podía ubicar al nivel del resto de los miembros de la Unión.

<sup>56</sup> Es cierto que con excepciones, y en unos con mayor intensidad que en otros.

de una unidad económico-político-social-cultural, la cual se jacta de ser quizás la entidad más avanzada en la defensa de los derechos humanos, es indispensable que quede reconocido, a priori, que cualquier país que tenga siquiera aspiraciones a formar parte de tan ambicioso proyecto, debe reconocer estos derechos, y luchar por una sociedad integradora al interior de sus territorios.

El artículo 49 también sufrió cambios, que igualmente resultan significativos, aunque sean modestos en redacción:

Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

En primer término, observamos que ya no únicamente se requiere de los Estados que respeten los valores sobre los que descansa el europeísmo, sino que ahora es indispensable que se haga una promoción de los mismos. Lo anterior representa ciertamente el avance que se ha producido con la evolución, hasta llegar al objetivo primordial de los últimos acuerdos tomados al seno de la Unión, que es sin más el acercar la Unión a sus ciudadanos. Es decir, que la promoción de los valores consagrados en el artículo 2 implican la protección de todas las esferas de la vida del ciudadano común, el cual exige cada vez con mayor insistencia ver traducidas a resultados todas las promesas que se le han hecho con la entrada de su país a la Unión.



Además, al plantear la promoción de los mencionados valores, la Unión Europea se encamina hacia otro de sus grandes objetivos, y que como se ha mencionado anteriormente, es quizás uno de sus más importantes rezagos. Con este cambio hacia la pro-actividad, la Unión se pretende ubicar como líder mundial en la defensa de los derechos humanos y de la forma occidental de concebir al Estado. Es decir, se pretende pasar de ser un mero espectador —y en el mejor de los casos apoyo— de las medidas y determinaciones provenientes de Washington, para ubicarse una vez más en el rol de conductor del destino mundial, como ha sido a lo largo de la historia.

Por tanto, si bien podría parecer una mera insignificancia lingüística, la realidad es que con esta pequeña adición se pretende completar quizás los dos objetivos peor llevados en la historia de la integración europea. Tanto a nivel de la ciudadanía como de los Estados, el lograr implementar eficazmente esta medida representaría para la Unión uno de los mayores éxitos en su medio siglo de historia, haciéndola cada vez más segura, próspera, fuerte e influyente en el devenir histórico de la humanidad.

Un reflejo más del deseo de las autoridades europeas de acercar la Unión a sus ciudadanos queda plasmado en el hecho de que en el nuevo texto del artículo 49 se establece que al producirse la solicitud de ingreso tanto el Parlamento como los parlamentos nacionales deben ser informados de tal situación. Evidentemente es un mero simbolismo, pero el simple hecho de que se informe al único cuerpo de la Unión que es resultado de la elección de sus ciudadanos, así como a los parlamentos nacionales, que son representantes del pueblo a nivel local, habla del nuevo papel central que el individuo ha pasado a ocupar para la Unión. Es innegable que anteriormente, como ahora, la aprobación del Parlamento se presenta como indispensable para dar el sí definitivo a un Estado, sin embargo, ahora el pueblo está involucrado, si bien indirectamente, a lo largo de todo el proceso de decisión para el ingreso de un nuevo miembro, y es el ciudadano, precisamente, el primero en ser informado de la presentación de una solicitud de ingreso por parte de algún país.

El último aspecto relevante de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, y que es de gran trascendencia, es la inclusión de los Criterios de Copenhague en el texto del Tratado de la Unión Europea como condiciones indispensables para la admisión de un Estado como miembro de la Unión Europea.

### **3. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.**

Como ya se menciona en el presente trabajo, el desarrollo integrador de Europa ha sido posible en gran medida gracias a la existencia de una serie de valores culturales que son en cierto modo comunes a todos los Estados miembros –incluso a los pueblos europeos que no forman parte de la Unión—. La existencia de dichos valores, y un estilo de vida acorde a los mismos ha sido reconocido en los Criterios de Copenhague como requisito indispensable para poder formar parte de la Europa integrada.

Sin embargo, el 7 de diciembre de 2007, los líderes de la Unión dieron un paso firme hacia el reconocimiento indiscutible de dichos valores, plasmados en la Carta de los Derechos Fundamentales, la cual se fundamenta en el deseo de los Estados de compartir un porvenir pacífico, basado en valores comunes, tales como la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad.

El Presidente de la Comisión declaró, a la firma de la Carta, que

“al firmar y proclamar la Carta, los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión muestran públicamente su voluntad indeleble de que sea jurídicamente vinculante para las instituciones de la Unión. Los derechos de los ciudadanos europeos saldrán reforzados en ámbitos tan cruciales como la dignidad humana, las libertades fundamentales, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia”

Fue patente que había llegado el momento de reconocer la protección de los derechos fundamentales, pero no únicamente de hecho, sino plasmándolos en un documento que precisamente tuviera el objetivo primordial de preservar los valores comunes europeos, siempre dentro de un marco de respeto a la diversidad cultural y de tradiciones de los distintos pueblos que forman la Unión.

La Carta, además del reconocimiento de una serie de derechos normalmente incluidos en este tipo de documentos, como el derecho a la vida y a la integridad, o la libertad de expresión, se ocupa de aspectos novedosos, al alargar su protección al ámbito de las artes y las ciencias, estableciendo como un derecho fundamental el respeto a la libertad

de cátedra; la prohibición de las expulsiones colectivas; el derecho a los servicios de colocación; el acceso a los servicios de interés económico general; la protección del medio ambiente; la protección de los consumidores, y el derecho a una buena administración.

#### **4. Negación del ingreso, salida y expulsión de un Estado.**

Las condiciones que tendrían que presentarse para la negación del ingreso de un Estado a la Unión realmente no son claras. Y es así porque no hay más que un solo precedente en toda la historia de la integración europea en que se haya rechazado de plano una solicitud de ingreso. Fue el caso de Marruecos, cuya aplicación fue rechazada en 1987, presumiblemente debido a que siempre se ha sobreentendido que los países candidatos a la membresía de la Unión deberían ser europeos.

Más aun, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea el cual, como ya hemos observado anteriormente, en su artículo 49 establece que cualquier Estado europeo podrá optar por convertirse en miembro de la Unión, y dado que las posteriores reformas no modificaron sustancialmente el anterior criterio, dejó de ser una regla no escrita para ser un requisito *sine qua non*. Así, desde 1993, el requisito de formar parte de Europa desde un punto de vista territorial se convirtió en un obstáculo insalvable.

Por tanto, es razonable afirmar que, siempre que se cumpla con el requisito inicial de formar parte del continente europeo, y si se establece el compromiso formal de cumplir con los Criterios de Copenhague, no hay una razón plausible por la que se pudiera negar la entrada de algún país a la Unión. El mejor ejemplo de lo anterior es Turquía, quien lleva más de veinte años como candidato, trabajando y avanzando paulatinamente hacia los estándares europeos en las más diversas áreas, sin que se haya rechazado su solicitud<sup>57</sup>.

Aún habrá que ver si en un futuro se niega la entrada a algún otro Estado, pero hasta el momento no hay condiciones que permitan presumir que si se solicita el ingreso por parte de cualquier Estado europeo, que tenga una vida democrática y respeto por el Estado de

---

<sup>57</sup> Aunque no quede tan claro si en el caso turco únicamente se ha retrasado su entrada por la falta de cumplimiento con los estándares europeos, o si existe algún tipo de bloqueo político por parte de los Estados más poderosos e influyentes de la Unión (opción que no puede descartarse por altamente probable).

Derecho, con las condiciones económicas adecuadas y la voluntad de adquirir el *acquis communautaire*, aquél pudiera ser negado.

Sin embargo, la situación no es tan clara cuando un país no es propiamente europeo desde el punto de vista territorial, pero su acercamiento a Europa es tal que se pudiera pensar que tendrían la opción de formar parte de la Unión. Tal es el caso de los Estados que en algún momento formaron parte de la Unión Soviética, y que se encuentran “aisladas” del resto del continente por el “obstáculo” que representa Rusia.<sup>58</sup> Cabe la duda sobre cómo se enfrentaría la cuestión ante una solicitud de ingreso por parte de cualquiera de dichos países, lo cual seguramente generaría un acalorado debate.

La posibilidad de que algún Estado optare por salir de la Unión no había sido contemplada en ninguno de los textos fundamentales, hasta el Tratado Constitucional, y ante el rechazo de éste, se retomó con la firma del Tratado de Lisboa<sup>59</sup>.

En la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea resultante de las modificaciones establecidas por el Tratado de Lisboa<sup>60</sup>, se establece que cualquiera de los miembros de la Unión puede optar por abandonarla, siguiendo el proceso democrático que para tal efecto establezca su ley fundamental. Una vez hecho lo anterior, deberá notificar de su intención al Consejo, el cual llevaría entonces a cabo una evaluación de la situación, procedimiento en el cual deberá tomar en cuenta las recomendaciones que al efecto le haga en Consejo Europeo, para dictar las directrices de la negociación entre la Unión y el Estado para establecer la forma de su salida, así como el futuro de las relaciones entre ellos. El acuerdo será adoptado por el Consejo en representación de la Unión, por mayoría cualificada<sup>61</sup>, y con la aprobación previa del Parlamento. Todos los tratados dejarán de surtir efecto para el Estado que se ha retirado al momento de la entrada en vigor del acuerdo correspondiente o, en su defecto, a los dos años de que se

---

<sup>58</sup> Particularmente las ex repúblicas soviéticas del Cáucaso, como Armenia, Georgia y Azerbaiyán, las cuales tienen cada vez una mayor relación con el continente, en los más diversos aspectos. Las relaciones comerciales han aumentado, la tensión provocada por el conflicto en Osetia del Sur y Abjasia ha arrojado a Georgia a los brazos de la Unión, y, aunque pudieran parecer superfluos, cabe señalar la pertenencia como miembros de la UEFA, o su participación en el festival de Eurovisión. Además, si se produjera el ingreso de Turquía, incluso territorialmente las dos primeras tendrían efectivamente una frontera con la Unión, y la tercera una gran cercanía con la misma.

<sup>59</sup> Aunque éste aún no se encuentre en vigor, por estar pendiente la ratificación, como se mencionó en el capítulo primero, en varios Estados miembros.

<sup>60</sup> El cual, insistimos, aún se encuentra en proceso de ratificación.

<sup>61</sup> La cual, para el caso particular, se compondrá con un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados. Además, en las deliberaciones que le afecten, no participará el miembro del Consejo del país que ha optado por la retirada.

haya producido la notificación al Consejo sobre su intención de retirarse, salvo que se pacte alguna situación en contrario.

Si el Estado que ha decidido abandonar la Unión tomara más adelante la decisión de reincorporarse a ésta, tendrá que seguir el procedimiento establecido en el artículo 49, es decir, tendría que negociar una vez más todas las condiciones de acceso, cumplir con los criterios de Copenhague, etc.

No obstante lo anterior, la realidad es que, en tanto no se ratifique el texto del Tratado de Lisboa, la posibilidad no se encuentra reflejada en ninguno de los tratados vigentes al día de hoy. Por tanto, el procedimiento a seguir en este caso no está regulado, aunque podría suponerse que, de presentarse la situación, las autoridades de la Unión optarían por aplicar el mecanismo que ya se ha debatido y que, aunque no está oficialmente en vigor, podría resolver satisfactoriamente la situación tanto para la Unión como para el Estado que estuviera optando por la retirada.

El asunto de la expulsión de un Estado es una cuestión que no ha sido abordada en ningún momento a lo largo de la integración europea. La razón, a mi parecer, atiende a una cuestión de simple lógica, pues sería un contrasentido planear la forma de alienar a algún miembro de la Unión cuando aún se está en una etapa de fortalecimiento de los lazos que se están tendiendo entre ellos. Sería una forma de prever un fracaso anticipado, una manera de poner sobre la mesa la posibilidad de que el éxito integrador no llegue a conseguirse.

Sin embargo, el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, establece la posibilidad de amonestar a algún Estado que violente los principios consagrados en el artículo 2, con la finalidad de que se retome la vida institucional de conformidad con los ideales que el pueblo europeo ha hecho suyos en dicho artículo.

Se presentan dos escenarios: el primero supone una amenaza de violación a los principios consagrados por el artículo 2, en cuyo caso, a propuesta de un tercio de los Estados miembros, de la Comisión o del Parlamento, el Consejo, por mayoría de las cuatro quintas partes de los miembros que lo conforman, y con la venia del Parlamento, podrán investigar las presuntas amenazas de violación a los principios, dando al Estado

en cuestión la posibilidad de ser oído antes de proceder a la investigación. El Consejo puede emitir recomendaciones a dicho Estado, y puede comprobar si los acontecimientos que motivaron la investigación siguen siendo válidos de tiempo en tiempo.

El segundo supuesto se refiere a la existencia efectiva de una violación a los principios del artículo 2, caso en el cual el Consejo Europeo, por unanimidad, con aprobación del Parlamento, y siguiendo la propuesta hecha por la Comisión o un tercio de los Estados miembros, podrá verificar que efectivamente exista una violación grave y persistente por parte de un Estado de los multicitados valores, siempre dando a dicho Estado la posibilidad de manifestar lo que considere pertinente. Cuando el Consejo verifique que la violación es real, podrá determinar, por mayoría cualificada, la suspensión de ciertos derechos contemplados en los Tratados para el Estado de que se trate. Sin embargo, siempre deberá tener en cuenta las consecuencias que su determinación pueda acarrear para las personas físicas y jurídicas residentes del Estado en cuestión. La suspensión de derechos a que se hace referencia no implica una correlativa suspensión de obligaciones, pues todas las que estén a cargo del país sancionado continuarán en pleno vigor de conformidad con los diversos ordenamientos europeos. Conforme vaya mejorando la situación, el Consejo podrá determinar la modificación o revocación, según sea el caso, de las medidas coercitivas aplicadas en contra del estado infractor.

En el procedimiento señalado en el párrafo anterior, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece características particulares para la adopción de las decisiones y en relación con las cuestiones de mayoría. Así, el representante del Estado ante el Consejo no podrá participar de las votaciones, y cuando se hace referencia a dos tercios o cuatro quintos de los Estados o de los miembros, el país bajo investigación tampoco será tomado en cuenta. Cuando se tome la decisión de suspender ciertos derechos, o cuando se modifiquen o revoquen las medidas establecidas en contra del Estado infractor, “la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados”<sup>62</sup>. Sin embargo, se haya tomado la determinación se suspender el derecho a voto en el Consejo del representante del Gobierno del Estado infractor, “la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el

---

<sup>62</sup> Artículo 238, apartado 3, inciso b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

65% de la población de dichos Estados”<sup>63</sup>. Finalmente, cuando el Parlamento deba pronunciarse al respecto, deberá hacerlo por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que represente la mayoría de los miembros que lo componen.

Ahora bien, retomando la hipótesis sobre la posibilidad de expulsar a un miembro de la Unión, cabría preguntarse si, en última instancia, si la situación de violación a los principios del artículo 2 no cesa, la suspensión de derechos podría hacerse extensiva a una supresión total de dichos derechos, quedando fuera de la Unión dicho Estado. Como ya se ha mencionado, en principio parece ser una hipótesis exagerada y muy remota, sin embargo, sería interesante ver el manejo que de la situación haría la Unión Europea.

## **5. La naturaleza jurídica de la Unión Europea.**

Uno de los temas más sensibles para los Estados al optar por el ingreso tiene que ver con las cuestiones de soberanía que, en cierta medida y en algunas áreas, se debe ceder a la Unión. La manera de entender y aceptar esta cuestión depende naturalmente de la visión que cada individuo tenga sobre lo que la Unión Europea en realidad es.

Sin duda tratar de encuadrar a la Unión dentro de cualquiera de las concepciones tradicionales sobre el Estado o los organismos internacionales es una tarea ociosa y que a la larga resultaría muy complicada y completamente ineficaz para dar una solución a tal cuestión. Por tanto, yo prefiero añadirme a la corriente que plantea que la Unión es un ente *sui generis*, surgido como resultado de la conjugación de una serie de circunstancias especiales y que, por tanto, no debe ser entendida de conformidad con las teorías clásicas sobre el Estado; la Unión Europea debe ser estudiada en sus propios términos y a través de los ojos de sus peculiaridades. De lo contrario, será imposible entenderla.

Precisamente las críticas a las teorías clásicas sobre el Estado fueron generando el surgimiento de corrientes que se abocaban a promocionar la cooperación entre Estados, la firma de tratados internacionales para hacer frentes comunes a problemáticas compartidas y, con el tiempo, para crear organismos internacionales que se encargaran de velar continuamente por la defensa de los intereses comunes de sus miembros.

---

<sup>63</sup> Artículo 238, apartado 3, inciso a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El surgimiento de los organismos internacionales trajo como consecuencia lógica la creación de instituciones con la capacidad para regular las relaciones de los Estados al interior de dichos organismos, promover las causas que defendiera dicho organismo y, en ciertos casos, para impulsar la integración entre sus miembros.

El avance progresivo de la integración implica necesariamente la cesión de ciertos aspectos de soberanía por parte de los Estados al ente en cuestión. “La expresión última de la integración sería la completa integración política, en donde los Estados crearían un nuevo nivel de gobierno conjunto y renunciarían o transferirían la mayoría de los poderes existentes”<sup>64</sup>.

Las discusiones sobre lo que la Unión Europea es, o debe ser, han sido constantes a lo largo de su desarrollo. Con el tiempo, sin embargo, el debate se ha centrado más bien en tratar de descifrar en lo que la Unión se ha convertido. Tratar de entender su naturaleza jurídica. Debido a la cuestión que hemos explicado sobre el carácter *sui generis* de la Unión, las conclusiones comunes que se han podido alcanzar son en realidad muy pocas.

“Por un lado, la UE tiene algunas de las cualidades de un organismo internacional: sus miembros son Estados nacionales, la membresía es voluntaria, el balance de la soberanía recae en los Estados miembros, la toma de decisiones es mediante consultas, y los procedimientos utilizados se basan en el consentimiento más que en la compulsión. Por el otro lado, la UE también tiene algunas de las cualidades de un Estado: tiene límites internacionalmente reconocidos, hay un sistema europeo de leyes al que todos los Estados miembros están sujetos, tiene creciente autoridad para influenciar y controlar las vidas de los europeos, en muchas de las áreas de política el balance de responsabilidad y poder se ha movido al nivel europeo, y en ciertas áreas —tales como el comercio— se ha convertido en soberana y es reconocida por otros Estados como un jugador igual”<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> McCORMICK, *The European Union*, Op cit., p. 19, “The ultimate expression of integration would be full political union, where states would create a new level of joint government and surrender or transfer most of their existing powers”. La traducción es mía.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 26.



La Unión no encuadra exclusivamente en ninguna de las dos clasificaciones, por lo que existe constantemente el contraste de los dos extremos que implican la toma de decisiones en la Unión: por un lado, los procesos de negociaciones intergubernamentales, ya que las decisiones fundamentales son alcanzadas por acuerdos entre representantes de todos los Estados miembros, y por el otro la supranacionalidad, por la existencia de órganos autónomos de gobierno que tienen la facultad de tomar decisiones por encima de los niveles de gobierno Estatal, buscando la protección de los intereses de los ciudadanos europeos. Sin embargo, es factible argumentar que las negociaciones intergubernamentales y la supranacionalidad no se excluyen mutuamente, sino que crean un sistema de gobierno y toma de decisiones único en su especie en el que ambas formas son capaces de subsistir sin anularse mutuamente. Lo que es más, podría afirmarse que la Unión está estructurada en un sistema de gobernabilidad multinivel, la cual implica la coexistencia y estrecha colaboración de las estructuras supranacionales, nacionales, locales y municipales (si fuera el caso). Lo anterior no es en medida alguna un sinsentido, y por supuesto que no es una idea en absoluto novedosa. De hecho, las similitudes con los sistemas federales son muy grandes, aunque las diferencias también son notables; y tanto unas como otras se ubican fácilmente en el ámbito de competencia de los distintos niveles. Por un lado, en el sistema federal cada uno de los ámbitos de gobierno tiene perfectamente delimitada su capacidad de acción en diversas áreas de la vida pública, es decir, el gobierno federal monopoliza para sí ciertas actividades, mientras que otras tantas son facultad de los estados o los municipios. Sin embargo, en el caso de la Unión, las diferencias se presentan primordialmente en la subsistencia de competencias —la firma de tratados internacionales, por ejemplo— a un nivel que no es el más alto (los Estados miembros pueden libremente celebrar tratados sin que necesariamente estos obliguen a la Unión en su conjunto), contrario a lo que ocurre en los sistemas federales, en donde la política exterior está dirigida por el gobierno federal.

La Unión también presenta ciertos rasgos del sistema de confederación: a pesar de que se ha transferido autoridad de los Estados a las instituciones comunitarias, en realidad son los gobiernos nacionales los que tienen el control sobre el poder de negociación; los Estados son unidades independientes unas de otras, que pueden mantener relaciones con terceros Estados al margen de la Unión; la pertenencia es voluntaria; no existe un vínculo real con los ciudadanos, salvo por el Parlamento elegido por voto universal, ya

que el resto de las instituciones funcionan como representantes o delegados de los gobiernos nacionales, entre otros.

Por tanto, la cuestión sobre la naturaleza jurídica de la Unión sigue sin poder obtener una respuesta clara. Es evidente que las explicaciones y razonamientos de las teorías clásicas del Estado y el Derecho Internacional han sido ampliamente superadas. La respuesta a un problema que tiene su explicación únicamente en sí mismo no puede surgir de la aplicación analógica con otras figuras de la teoría política. Por tanto, es factible afirmar que la Unión Europea es un ente *sui generis*, que se ha desarrollado a través del tiempo dando respuesta a las necesidades inmediatas que exige su correcto funcionamiento, pero que a su vez cada solución ha presentado nuevos retos que han tenido que ser continuamente enfrentados y resueltos. Es decir, la Unión ha creado una nueva figura, cuyas características están definidas en lo que el proceso de integración europea es hoy, pero que debido al dinamismo de los procesos político-económico-sociales, pueden y deben irse redefiniendo constantemente, hasta que se logre una verdadera unidad política cuyas notas esenciales puedan ser fácilmente identificadas.

## CAPÍTULO 3. EL PROCESO DE ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA

### **1. Motivación de los Estados para ingresar a la Unión Europea.**

Es evidente que la Unión Europea de hoy no es ni de cerca la Europa que formaran *los seis* a mediados del siglo pasado. El incremento sustancial en el número de miembros que forman parte del proceso integrador europeo nos hace suponer que el ingreso a la Unión como Estado miembro implica numerosas ventajas, las cuales deben verse reflejadas en una importante mejora en el nivel de vida de los países que deciden entrar de lleno a la Europa unificada. Sin embargo, es indudable que el formar parte de tan complejo elemento económico-político-social-cultural puede acarrear desventajas en el corto, mediano y largo plazo.

Por tanto, es lógico que cada uno de los países que se planteen iniciar seriamente negociaciones con la Unión, tendientes a la concreción del objetivo de ingresar a la misma, debe hacer una ponderación exhaustiva de los aspectos positivos y negativos que para su estructura política, económica y —quizás lo más importante—, social, implicará el formar parte de este grupo.

Así, en los reglones siguientes analizaremos brevemente una gran variedad de razones por las cuales los distintos Estados han solicitado, y posiblemente solicitarán, su ingreso a la Unión.

#### **1.1. Cuestiones económicas.**

El aspecto económico es quizás el máximo aliciente para los posibles Estados miembros al solicitar su ingreso a la Unión Europea. El potencial del mercado que ofrece formar parte de ella es incuestionable, y lógicamente se ve en él una posibilidad real de lograr niveles de crecimiento mucho mayores que estando fuera de la Unión. A través de la integración económica, que ha sido, sin lugar a dudas, el motor del esfuerzo integrador europeo a lo largo de su historia, se pretende lograr una convergencia real de los nuevos Estados con la finalidad de equilibrarlos en la media europea, de la manera más rápida, pero evitando que la velocidad sea sinónimo de un avance efímero. Para lograr lo

anterior, se vuelve imperativa la reestructuración institucional, con la finalidad de hacer funcional la entrada de nuevos miembros a la Unión<sup>66</sup>.

Sin embargo, no basta con una reforma estructural para lograr la plena integración económica de los nuevos miembros; además, es necesario fortalecer la estabilidad macroeconómica y la convergencia nominal, así como desarrollar los sistemas financieros.

Desde el punto de vista macroeconómico, debemos diferenciar los efectos de distribución y de acumulación. Los de distribución pueden ser de tres tipos: por un lado, nos encontramos con una modificación sustancial del volumen de intercambio comercial, lo cual genera que los precios de los productos de importación disminuyan debido a la eliminación arancelaria, traduciéndose en un menor precio para el consumidor y un mayor bienestar nacional. Este efecto debería ser relativamente alto en los nuevos miembros; en segundo lugar, tenemos el efecto de desviación comercial, el cual también se produce como resultado de la eliminación arancelaria, perjudicando a países con los que los nuevos miembros tengan relaciones comerciales y no se encuentren dentro de la Unión, pues al no existir el arancel entre los miembros de aquélla, aun si la producción en un tercer Estado era más eficiente y de menor costo, resultará más rentable para los nuevos miembros adquirir los productos de la Unión, y para los miembros de la Unión adquirirlos de sus nuevos socios, creando una desviación comercial para el país que antes de la adhesión ofrecía ventajas comparativas con respecto a los demás<sup>67</sup>. El efecto de desviación comercial para los nuevos miembros será relativamente bajo. Finalmente, el tercer efecto es el proveniente de la diferencia entre los precios bajos en las fronteras y los precios altos a nivel interno, lo cual genera un incremento en las rentas resultantes del comercio, y tiende a disminuir los costos comerciales en el intercambio entre los miembros actuales y los nuevos.

Los efectos de acumulación surgen de los incentivos que para la inversión surgen como resultado del ingreso a la Unión, incrementando el volumen disponible de los factores de

---

<sup>66</sup> Lo que ha ocurrido en cada una de las ampliaciones. Sin embargo, como ya se ha dicho, la estructura actual, planteada por el Tratado de Niza únicamente prevé el funcionamiento de una Unión de veintisiete miembros, razón por la cual los dirigentes de la Unión introdujeron las reformas necesarias en el Tratado de Lisboa, pendiente de ratificación.

<sup>67</sup> El mejor ejemplo de lo anterior se vivió en la primera ampliación, ya que el Reino Unido obtenía la mayor parte de sus importaciones de cordero de Nueva Zelanda, el país que lo produce a menor costo en el mundo. Sin embargo, al incorporarse a la Unión y encontrarse frente a la tarifa exterior común, se volvió mucho más barato importar el cordero de Francia, que se convirtió en el principal proveedor de dicho animal para el Reino Unido, con lo que se desvió el comercio para Nueva Zelanda.

la producción y acelerando el crecimiento económico, y se relacionan no sólo con la unión aduanera, sino con formas más profundas de integración, en las cuales se ve envuelta la producción, la tecnología, etc. El mejor ejemplo es la inversión extranjera directa, la cual no tendrá un flujo importante si no existe un ambiente macro y microeconómico atractivo.

La integración económica a este nivel genera un ambiente mucho más feroz de competencia, por lo que los países se ven obligados, así como beneficiados, de un incremento en la eficiencia de la producción, la cual sufre cambios importantes para eliminar todo tipo de ineficiencias optimizando el uso de los factores de la producción. Así, se llega a un nivel de competencia más avanzado, el cual tiende automáticamente a la eliminación de las compañías ineficientes, dando paso a una reestructuración económica.

Un aliciente más se presenta en la eliminación de gran cantidad de barreras no arancelarias, de un cierto burocratismo que genera un incremento innecesario en el costo de los productos. Por tanto, al suprimir varias de estas medidas, los precios de las importaciones son menores, lo cual se traduce finalmente en un menor precio para el público consumidor, haciendo dichos bienes mucho más competitivos. El atractivo que generan los bienes de importación al interior de un mercado nacional trae como consecuencia que los productores nacionales reduzcan sus precios con la finalidad de no quedarse en una situación de desventaja competitiva.

La constante eliminación de barreras que implica la integración económica debe generar en los Estados que logren el ingreso a la Unión un flujo importante de tecnología, capitales y *know how*, lo cual debe verse reflejado en un aumento significativo en la productividad de dichos países, así como en un crecimiento económico mucho más rápido, pero a la vez sostenible.

La eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias tiene un efecto positivo tanto para las exportaciones como para las importaciones. Por un lado, las exportaciones deben aumentar al tener un nuevo flujo de mercancías hacia los nuevos socios, con la eliminación de las barreras mencionadas. En el ramo de las importaciones, se puede producir tanto creación como desviación de comercio. El primero es consecuencia de un cambio en el consumo, en el cual el mercado nacional deja de adquirir productos internos, de alto costo, para comprar productos baratos de importación provenientes de sus socios;

el segundo se produce por el cambio en el consumo de productos importados de terceros a bienes importados de sus socios.

## **1.2. Cuestiones políticas.**

El peso político que representa para un Estado la pertenencia a la Unión es un factor fundamental que los impulsa hacia el ingreso, por la sencilla razón de que agrupa a varios de los países con mayor influencia a nivel mundial, con lo cual ganan la estatura para tratar de igual a igual con otros países, sobre todo Estados Unidos, con los que, de otra manera, se podrían encontrar en una situación de desventaja. Sin embargo, como se ha dicho, uno de los grandes fracasos de la Unión ha sido la habilidad para posicionarse determinante y definitivamente como el actor que dirija el devenir histórico del mundo de hoy. Si finalmente logra tan importante objetivo, seguramente se convertirá en un imán mucho más potente para los Estados que, por una razón u otra, han postergado o ignorado la posibilidad de formar parte de la Unión.

Los recientes eventos ocurridos en los Balcanes, con la captura del ex líder bosnio-serbio Radovan Karadzic, han enfatizado la importancia que para los Estados que son contemplados como potenciales candidatos al ingreso a la Unión tiene el aspecto político. En palabras del Presidente de Bosnia-Herzegovina, Haris Silajdzic, el principal aliciente que tendría para presentar una aplicación de ingreso a la Unión sería la cuestión político-social, siempre teniendo en mente el papel determinante que aquélla podría jugar en el logro de una paz definitiva en la región. Es decir, que si bien no puede ignorarse la ventaja económica que para todo Estado representa el formar parte de tan beneficioso proyecto, por ningún motivo debe suponerse que el impulso hacia ella es únicamente el beneficio que en dicho sector puede representar para el país de que se trate.

Por eso es imperioso que la Unión logre el objetivo de posicionarse como un ente de peso e influencias determinantes en cualquier cuestión política a nivel mundial, si bien no a un nivel intervencionista<sup>68</sup>, al menos que le permita ser eje en negociaciones de vital importancia que le permitan una defensa efectiva de los intereses tanto individuales de cada uno de sus miembros, como de la Unión como entidad, dentro de un marco de

---

<sup>68</sup> Como se demostró en la invasión a Irak por parte de los Estados Unidos en 2003 la cual, si bien fue apoyada por el Reino Unido y España, fue rechazada por la mayor parte de los gobiernos de los Estados miembros, los cuales preferían la búsqueda de una solución pacífica al conflicto en Medio Oriente.

protección y promoción de los valores que a lo largo de la integración europea se han defendido como centro de su política.

Por otro lado, en estrecha relación con las cuestiones sociales, analizadas en el apartado siguiente, se encuentra la protección de los derechos políticos de los ciudadanos europeos, particularmente al concederles la posibilidad de ejercer el voto y presentarse como candidato en las elecciones municipales de su Estado de residencia, independientemente de que sean o no nacionales del mismo, así como la posibilidad de presentarse como candidatos al Parlamento.

### **1.3. Cuestiones sociales.**

Es imposible separar la cuestión social de cualquier intento serio por ingresar a la Unión Europea. Finalmente, uno de los objetivos esenciales que los líderes europeos han perseguido en los últimos años ha sido el de acercar a la Unión a sus ciudadanos. Es decir, que se pretende que la integración deje de ser un selecto club de líderes políticos, para ser un ámbito de desarrollo personal, laboral, intelectual, etc. del pueblo europeo. Por tanto, si consideramos que el desarrollo e integración económicos han perdido su carácter de exclusividad en las preocupaciones de los dirigentes europeos, posicionando de manera decisiva a las personas en el centro del debate, no podemos ignorar que la cuestión social sea una motivación de dimensiones inimaginables para los líderes de los potenciales miembros de la Unión.

Por tanto, si la cuestión es acercar la Unión a sus ciudadanos, en lo que se ha dado en llamar “La Europa de los Ciudadanos”, es conveniente mencionar las ventajas que representa para el individuo el que su país forme parte del proceso integrador europeo, independientemente de la más obvia e importante, y de la cual derivan todas las demás: la ciudadanía europea, que tendrá cualquier persona que ostente la nacionalidad de alguno de los Estados miembros, como un complemento, y no un sustituto, de la ciudadanía nacional.

En primer lugar, existe una total libertad para la circulación de las personas, lo cual implica que, según quedó consagrado en Maastricht, el ciudadano tiene el derecho a viajar, trabajar y residir en cualquiera de los Estados miembros.

Además, se concede al ciudadano la posibilidad de contar con una especie de seguro de gastos médicos cuando se encuentre fuera de su país de residencia, y viajando dentro de la Unión, e incluso en los países del Espacio Económico Europeo y Suiza, mediante la atención en las instituciones de salud pública a través de la coordinación de los sistemas de seguridad social de los diversos países. Así, un ciudadano puede ser admitido en cualquier institución de salud pública de los países mencionados, y en caso de que tuviera que erogar alguna cantidad, ésta le sería reembolsada.

Por otro lado, el derecho de residencia en cualquiera de los miembros de la Unión se ve complementado, y a la vez reforzado con el reconocimiento que se hace a los estudios universitarios llevados a cabo en cualquiera de los Estados, siempre y cuando la duración del programa de estudios sea al menos de tres años; además, se promueve el intercambio académico permitiendo a los estudiantes realizar cursos o profundizar sus conocimientos en otros países de la Unión, y aunque los planes de estudio y la administración de los centros escolares se sigue manejando a nivel nacional, la Unión cuenta con una serie de programas en diversos niveles para fomentar la formación escolar, universitaria, profesional, para adultos, y de profundización de los estudios sobre la integración europea. Además, existen programas de intercambio y producción cultural, con lo cual se promueve el acercamiento de artistas, promotores, creadores y medios de difusión, con la finalidad de crear una mayor cantidad de programas de televisión y películas europeos de alta calidad, equilibrando la producción europea con la estadounidense.

Otra cuestión de vital importancia es la protección a ultranza de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Como se ha dicho a lo largo del presente trabajo, la protección y promoción del respeto a los derechos fundamentales es uno de los objetivos primordiales de la Unión, y uno de los requisitos *sine qua non* para ser considerado como candidato al ingreso. Es por eso que existe un procedimiento para sancionar a cualquier Estado que viole los derechos fundamentales de sus ciudadanos, haciendo particular énfasis en la no discriminación, que se ha ampliado a los más diversos ámbitos, tales como nacionalidad, sexo, raza, religión, edad y orientación sexual. Todo esto quedó consagrado definitivamente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, según se describió en el capítulo 2. Una figura de gran trascendencia en este



ámbito es el Defensor del Pueblo europeo, el cual es designado por el Parlamento para cada legislatura, y el cual tiene la encomienda de investigar las quejas que cualquier persona física o jurídica residentes en la Unión entablen en contra de algún organismo o institución de la Unión.

“La Europa de los Ciudadanos”, entonces, es la idea en torno a la cual giran gran parte de los esfuerzos de los dirigentes europeos hoy en día, y si bien el concepto es relativamente reciente, se han establecido varios símbolos de unidad, que den identidad al ciudadano europeo. Así, el 9 de mayo se celebra el Día de Europa<sup>69</sup>, existe un pasaporte europeo para documentar la ciudadanía, se expide un permiso de conducir europeo, hay un himno, que es el Himno a la Alegría de Beethoven, una bandera, que es un círculo de doce estrellas doradas sobre un fondo azul, y una divisa, que representa en pocas palabras el objetivo último de la integración europea: “Unidos en la diversidad”.

Uno de los más grandes objetivos es, entonces, lograr sensibilizar al ciudadano sobre todas las ventajas que para él, en lo individual, representa la pertenencia a la Unión, y lograr involucrarlos en sus actividades; es decir, lograr lo que ya a mediados del siglo XX afirmó el gran Jean Monnet: “no aliamos Estados, unimos personas”.

#### **1.4. Cuestiones culturales.**

El asunto cultural nos enfrenta a la definición sobre la existencia o inexistencia de una serie de valores culturales europeos, y si se concluye que, efectivamente hay un conjunto de nociones que sean comunes a todo el continente, habrá aún que plantearse si es una motivación suficiente para que un Estado aplique para ingresar a la Unión.

En primer lugar, es importante marcar la distancia entre las normas y los valores, ya que aquéllas son restrictivas, mientras que estos son atractivos. Dicho lo anterior, es conveniente no confundir ideas, y arribar a la errónea conclusión de que los valores no son más que una variación de los deseos, sino que en realidad constituyen una noción personal de lo que es deseable. Así, los valores de un individuo lo llevan a hacer una evaluación sobre la naturaleza, cualidades, importancia, etc. de sus propios deseos. Por tanto, es razonable aceptar la definición que establece que los valores son nociones

---

<sup>69</sup> Como recuerdo y homenaje de la Declaración Schuman.

emocionalmente cargadas de lo que es deseable, pues al discernir esto último, la persona puede ubicarse por encima de sus deseos, al saber que no necesariamente son deseables.

Entonces, si hemos definido lo que los valores son, es ahora indispensable pasar a la cuestión de fondo en este apartado: ¿Es posible establecer una identidad cultural en Europa? La respuesta en principio parece ser negativa, debido a la terminología utilizada para plantearla. No existe identidad en los valores culturales de Europa, como no existe identidad entre dos cosas, cualesquiera que éstas sean, en el mundo<sup>70</sup>.

Entonces, para poder entender el discurso común de la identidad cultural de Europa, es necesario tener claro que no existen raíces comunes históricas a todo el continente que hagan suponer que la base de una identidad se encuentra en dichas raíces. La historia de Europa ha sido, como ya se dijo anteriormente, una historia de conflictos religiosos, nacionales, personales y de clases.

Estas constantes luchas, sin embargo, enriquecieron al continente, enfrentado con cuestiones a las que necesariamente había que dar respuesta, cada una en un momento histórico determinado. Es decir, que ante el planteamiento de los conflictos ideológicos que en las distintas épocas llevaron a sangrientos enfrentamientos armados, emergió una respuesta que fue formando el carácter europeo a través de una interpretación común de las circunstancias históricas. Así, de la terrible persecución religiosa resultante de la Reforma protestante, se hizo patente en Europa la posibilidad de una sociedad plural y diversa, en la que se podía convivir en un ambiente de libertad religiosa que después permeó a las más diversas áreas; de los severos conflictos nacionales, inter e intra estatales, fue posible para el pueblo europeo visualizar un nuevo futuro, con la posibilidad de autodeterminación y de vivir en paz; del conflicto personal, en un enfrentamiento entre lo individual y lo colectivo, fue posible establecer y mantener una conexión entre lo estrictamente personal en un ámbito de entera libertad y la autodeterminación colectiva de los pueblos, y, finalmente, la lucha de clases sentó las bases para una ideología de

---

<sup>70</sup> Es ilustrativo el pensamiento de Ludwig Wittgenstein, quien afirmó que decir que existe identidad entre dos cosas es un sinsentido, y decir que una cosa es idéntica a sí misma es decir nada. Por tanto, se niega rotundamente la posibilidad de la existencia de una identidad entre dos cosas, cualesquiera que estas sean. Entonces, no puede existir una identidad de valores culturales en Europa, en el sentido estricto de la palabra.

igualdad, prosperidad y solidaridad, que definitivamente es imperante en el mundo europeo de hoy.

Entonces, podemos concluir que no existen necesariamente raíces comunes entre todos los pueblos o culturas europeas, sino que

Europa ha tenido experiencias históricas profundas, y siempre ha seguido tratando —en la era presente así como en la pasada— de interpretar estas experiencias colectivamente. Esto da origen a una identidad que puede actuar como guía de acción y que pone al desnudo las diferencias de otras orientaciones de acción.<sup>71</sup>

Sin embargo, nos encontramos ante una cuestión de ambigüedad que siempre ha estado presente en la concepción europea del mundo. Los valores culturales a los que hemos hecho referencia, si bien han sido producto de la profunda reflexión histórica de Europa, no deben encerrarse en un contexto europeo, sino que deben ser traducidos y exportados a fin de que tengan una validez universal. Es decir, que la identidad cultural de Europa es “algo que mantiene a los europeos unidos, pero que no queremos quedarnos para nosotros solos”<sup>72</sup>.

Por tanto, es factible concluir que si el continente efectivamente tiene esta identidad, y los pueblos europeos se encuentran unidos por un conjunto de valores resultantes de sus experiencias históricas generalmente comunes, y si la reflexión de esas experiencias los ha llevado a aceptar ciertas nociones axiológico-culturales como deseables, y si más aun, notamos que es imposible separar la cuestión emocional de todo este proceso, entonces es imposible afirmar que no existe al menos cierta motivación cultural para que un Estado aspire a la membresía de la Unión Europea, por la simple razón de que en cierta medida los pueblos europeos están *atados* por su pasado, tanto por los aciertos como por los errores, que han configurado la Europa de hoy, y le han dado al proceso histórico e integrador del continente la trascendencia mundial que ha tenido, tiene y tendrá.

---

<sup>71</sup> JOAS, Hans y WIEGANDT Klaus, eds; SKINNER Alex, trad. *The Cultural Values of Europe*. Liverpool University Press, Liverpool, 2008., p. 368. “Europe has had profound historical experiences, and has always kept on trying —during the present era as well as in the past— to interpret these experiences collectively. This gives rise to an identity which can act as a guide to action and which lays bare the differences from other action orientations”. La traducción es mía.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 20. “there is something that binds us Europeans together, but which we do not want to keep to ourselves”. La traducción es mía.

## **2. El Proceso de Adhesión.**

Desde el inicio del esfuerzo integrador europeo se pensó que el número de miembros del entonces selecto club no permanecería en seis por siempre, sino que cada vez un mayor número de países querría incorporarse a una comunidad comprometida con la consecución de un bien común, luchando juntos por la paz, la prosperidad, la libertad y la justicia social.

Por tanto, desde la primera ampliación, que se detallará más adelante, existió la necesidad de orientar y dirigir las negociaciones para la ampliación de la entonces Comunidad, hoy Unión Europea, con la finalidad de que los miembros existentes así como los candidatos pudieran obtener las mayores ventajas recíprocamente incluso desde el periodo de negociación.

Sin embargo, el proceso de decisión no es el mismo hoy que en los años setenta del siglo pasado, cuando Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido se incorporaron al proyecto que años antes habían iniciado *los seis*, pues la constante evolución histórico-económica ha forzado a los líderes europeos a ajustar igualmente su postura frente a la ampliación.

De tal forma, a continuación haré una breve reseña del proceso de decisión en cuanto a los organismos encargados de dirigir las negociaciones y, en última instancia, decidir sobre el ingreso de un nuevo miembro a la Unión, así como de la transformación que con los años ha sufrido dicho proceso.

### **2.1. Organismos facultados para decidir sobre la aprobación o rechazo de la solicitud de un Estado.**

Toda la maquinaria del complejo proceso de adhesión inicia con una solicitud del Estado que desea ingresar a la Unión. Dicha solicitud pasa a la Comisión, la cual tras estudiarla emite un dictamen al respecto; en caso de que dicho dictamen sea positivo, los Estados miembros, representados en el Consejo, deciden sobre la pertinencia de aceptar dicha solicitud y conceder al país en cuestión el carácter de candidato. El inicio de las negociaciones de adhesión no necesariamente coincide con la concesión de estatus de candidato, y son igualmente los miembros quienes deciden en qué momento y bajo qué

condiciones se inician las negociaciones, así como el momento y las circunstancias en las que aquéllas terminan.

El proceso concluye por decisión unánime del Consejo, una vez más previo dictamen favorable de la Comisión, y mediante la aprobación mediante un dictamen de conformidad del Parlamento. Con esto, la decisión queda tanto en manos de los gobiernos de los Estados miembros, representados en el Consejo, como en las de los ciudadanos, representados por el Parlamento, al ser este elegido por voto popular.

Una vez terminadas las negociaciones, se debe acordar un proyecto de Tratado de Adhesión, el cual debe ser firmado por cada uno de los Estados miembros, así como por el país candidato, momento en el cual éste último adquiere el carácter de país adherente, en tanto se someta dicho tratado a los procesos de ratificación en cada uno de los miembros y el país adherente, de conformidad con los procesos internos que cada uno tenga establecidos.

## **2.2. El proceso de adhesión.**

Como ya se mencionó, el primer paso para el ingreso de un Estado a la Unión Europea se produce con la presentación de la solicitud para tal efecto, la cual será examinada por la Comisión, tras lo cual ésta emitirá un dictamen que se refiera a la capacidad del país solicitante para cumplir con las condiciones de adhesión. Cuando la Comisión emite el dictamen favorable, el Consejo se debe pronunciar por unanimidad dando un mandato de negociación, con lo que se abren formalmente las negociaciones entre el ahora país candidato y los Estados miembros.

Una vez cumplidos los anteriores requisitos formales para poner en marcha el motor de la adhesión, se diseña una estrategia de preadhesión que tiene la finalidad de impulsar dentro de los candidatos todas las reformas y acciones necesarias tendientes a una preparación integral y adecuada para la adhesión.

Para la conducción de las negociaciones, se prepara un programa de negociación, el cual contendrá todas las directrices y principios por los cuales se regirá todo el proceso de adhesión, el cual se desarrolla en el marco de Conferencias Intergubernamentales en las

cuales participan tanto los Estados miembros como el país candidato; en dichas conferencias, entre otras cosas, se verifica que, como condición indispensable para que haya un progreso sustancial en las negociaciones, el país candidato realice avances importantes y concretos hacia la concreción de los Criterios de Copenhague.

El primer paso consiste en un examen analítico o escrutinio del acervo legislativo de la Unión, con la finalidad de verificar en dónde se encuentra parado el país candidato en relación con cada uno de los temas en que se divide el acervo, así como evaluar las reformas internas, tanto legislativas como administrativas, que deben ser implementadas por el candidato, así como la propuesta por parte de éste último en relación con políticas para la consecución de la adopción del acervo así como fechas concretas para lograr dicho objetivo.

El examen se hace a través de dos tipos de reuniones: en primer lugar, un encuentro multilateral en el cual participan tanto la Unión como todos los países candidatos, la cual se lleva a cabo con la finalidad de que la Comisión exponga a éstos el acervo comunitario, y en segundo lugar, reuniones bilaterales entre la Unión y cada uno de los candidatos en lo individual que tiene la intención de permitirles un examen sobre el nivel de preparación con el que cuentan en cada uno de los capítulos del acervo<sup>73</sup> y sus planes de implementación para el capítulo en cuestión.

El acervo o *acquis communautaire*, debido a la naturaleza dinámica de la Unión, se encuentra en constante evolución con la finalidad de adaptarse a las necesidades diarias del ciudadano europeo, por lo que dentro del mismo se contemplan aspectos de los más diversos ámbitos. Por tanto, cada uno de los candidatos debe lograr la estandarización con el resto de la Unión en todas y cada una de las áreas del *acquis*, tanto a nivel institucional, como dentro del manejo administrativo y judicial, a nivel nacional y regional. Con esto el país candidato se encontrará preparado para la correcta implementación del acervo tras la ampliación o, si fuera el caso, incluso antes de que aquélla se lleve a cabo. En términos generales, lo anterior implica una profunda revisión interna del país candidato en todas las áreas del gobierno, ya que para alcanzar resultados satisfactorios en este ámbito, es necesario contar con una administración pública eficiente, bien organizada y

---

<sup>73</sup> Con la finalidad de facilitar el proceso de examen analítico del acervo, éste se divide en capítulos que cubren las diversas áreas de las políticas de la Unión.

estable, la cual necesariamente tendrá que estar acompañada de un poder judicial independiente y eficiente.

Una vez concluido el escrutinio del acervo, la Comisión tiene la tarea de redactar un informe pormenorizado con respecto a la situación de cada uno de los países candidatos en relación con cada capítulo del acervo, el cual será presentado al Consejo. En su reporte, la Comisión debe pronunciarse sobre el inicio de las negociaciones de cada capítulo, o recomendar que primero se cumplan ciertas condiciones. Una vez que inician las negociaciones para los capítulos en lo particular, el país candidato presenta su postura de negociación, la lo cual el Consejo, basándose en las propuestas que le haga la comisión, presentará la postura común de los Estados miembros. Entonces comienzan las negociaciones propiamente dichas, las cuales se cierran provisionalmente para cada capítulo una vez que se ha alcanzado un consenso (se dice que se cierran provisionalmente porque la política de negociación de la Unión establece que nada se acuerda hasta que todo está acordado, por lo que el cierre definitivo de los capítulos no se produce en tanto no esté concluido completamente el proceso de negociación).

El escrutinio de la Comisión es constante a lo largo del proceso de adhesión. Por tanto, desde que se presenta la solicitud inicial hasta que el solicitante efectivamente se convierte en Estado miembro, dicho organismo se encarga de la redacción de informes anuales en los cuales evalúa el avance de los candidatos en su preparación para contraer las obligaciones de Estado miembro. Dichos informes, llamados Documentos estratégicos anuales e informes de situación por país, contienen un examen detallado de la concreción de los Criterios de Copenhague, así como una evaluación detallada por capítulo en cuanto a la adopción y aplicación del acervo. Con estos reportes, se logra un doble beneficio: por un lado, la Comisión puede seguir orientando a los países candidatos respecto de las áreas en las que no se estén logrando avances, o éstos sean poco significativos, y por el otro, los Estados miembros cuentan con la garantía de que los candidatos están cumpliendo satisfactoriamente con las condiciones que, en la postura de negociación común, fueron establecidas para la ampliación.

Como resultado de la acción prioritaria de las cúpulas de la Unión de acercarla a sus ciudadanos, como tanto se ha repetido, se ha incluido un nuevo y muy importante eslabón en el proceso de adhesión, que consisten en el diálogo de la sociedad civil, con el cual se

pretende acercar a los pueblos de los miembros con los de los candidatos logrando un nivel de conocimiento mutuo que impulse a la comprensión entre ambas partes.

Como medio para ayudar a los países candidatos a conseguir el cumplimiento de los Criterios de Copenhague, mediante la implementación de las reformas para el refuerzo de las instituciones y el establecimiento de la infraestructura necesaria para la adopción del acuerdo y su aplicación, la Unión otorga ayuda financiera. De igual forma, este apoyo debe servir para, desde ese momento, mejorar el nivel de vida de los ciudadanos de los países candidatos, por lo que debe ir encaminado paralelamente a la reforma del sistema político, si fuera necesario, particularmente en la creación de las instituciones necesarias, la consolidación del Estado de derecho, la defensa de los derechos humanos, la protección de las minorías y el desarrollo en general de la sociedad civil.

Hay varios instrumentos financieros utilizados para tal fin. El principal es el programa Phare, cuya concepción original surgió de la necesidad de impulsar la transición económica, política y social de Hungría y Polonia tras la caída del comunismo en Europa del Este; sin embargo, dicho programa pronto se extendió convirtiéndose en el principal motor financiero de la ayuda para la preparación de los Estados para la adhesión. Los avances logrados por Phare se multiplicaron al introducirse el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) y el programa especial de adhesión para la agricultura y el desarrollo rural (Sapard). Finalmente, para el periodo comprendido entre 2007 y 2013, se ha creado el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA), que es un instrumento bastante flexible, en el cual la ayuda prestada no sólo a los países candidatos, sino también a los candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales, depende de los progresos realizados individualmente por cada uno de los países así como de las necesidades particulares de cada uno de ellos, de acuerdo con las evaluaciones y los documentos anuales realizados por la Comisión. El objetivo perseguido por IPA es la consolidación del Estado de derecho y las instituciones democráticas, una profunda reforma a la administración pública, la consecución de importantes reformas económicas, la promoción del respeto a los derechos humanos, los derechos de las minorías y la igualdad de género, el desarrollo de la sociedad civil, la cooperación regional, promover el desarrollo sustentable y la lucha frontal contra la pobreza.



Marco financiero orientativo para el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) hasta 2010 (en millones de euros)				
	2007	2008	2009	2010
Turquía	497,2	538.7	566.4	653.7
Croacia	138.5	146.0	151.2	154.2
Antigua República Yugoslava de Macedonia	58.5	70.2	81.8	92.3
Serbia	186.7	190.9	194.8	198.7
Montenegro	31.4	32.6	33.3	34.0
Kosovo (de acuerdo con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas)	68.3	64.7	66.1	67.3
Bosnia y Herzegovina	62.1	74.8	89.1	106.0
Albania	61.0	70.7	81.2	93.2
Total	1,260.2	1,383.3	1,480.4	1,621.7

\* Obtenido del texto de la Comisión Europea "Entender la ampliación. La Política de Ampliación de la Unión Europea".

Por otro lado, existe una estructura paralela para impulsar el desarrollo financiero de los candidatos, mediante cofinanciamientos de instituciones financieras con las cuales la Comisión tiene acuerdos, con lo que se canalizan de una forma mucho más eficiente y eficaz los préstamos y los fondos disponibles para el impulso del proceso de preadhesión.

Cuando terminan las negociaciones de todos los capítulos del acervo, y tanto la Unión como el país candidato están conformes y satisfechos con los términos de los mismas, los resultados son plasmados en el Tratado de Adhesión, el cual es sometido a la Comisión, el Consejo y el Parlamento y, si obtiene el apoyo de dichos organismos, es firmado, y pasa al proceso de ratificación que cada uno de los Estados miembros y el país candidato tengan contemplados dentro de su legislación interna. Una vez firmado el Tratado de Adhesión, se pierde el estatus de país candidato y se adquiere el de adherente, con lo cual se obtienen privilegios provisionales en tanto se convierte en Estado miembro. Así, puede hacer observaciones en cuanto a propuestas, recomendaciones, iniciativas, etc., se convierte en observador activo en los organismos y agencias de la Unión, en donde tendrán derecho a voz, pero no a voto. Una vez que se ha concluido el proceso de ratificación en cada uno de los Estados miembros y en el país adherente, el Tratado de Adhesión entra en vigor y dicho país se convierte en Estado miembro.

El contenido del Tratado de Adhesión es distinto en cada caso, ya que dentro del texto incorpora el resultado de las negociaciones de adhesión que, lógicamente, presentan matices particulares para cada uno de los países candidatos. Además, incluye las

condiciones para la adhesión, que tampoco son iguales, aunque en varios aspectos similares, para cada uno de los candidatos, así como medidas de salvaguardia o de aplazamiento en ciertas áreas que, por la vulnerabilidad que el país candidato presenta en ellas, deben ser aplazadas para lograr una mayor profundización; todo lo anterior se insertará en el texto como resultado de la última evaluación que realice la Comisión con respecto al estatus del país candidato previo a la redacción del Tratado de Adhesión. Asimismo, dentro del Tratado se incluyen las modificaciones y adaptaciones de las Instituciones y los tratados, tales como la forma de repartir los votos dentro del Consejo y el Parlamento, o el número de diputados con los que contará el nuevo miembro en el Parlamento, etc., así como la fecha de adhesión.

### **3. El proceso de ingreso de los Estados miembros.**

Como se ha venido diciendo a lo largo de este trabajo, y punto en el que insisto por ser de vital importancia para entender lo que a continuación se describe, la Europa de mediados del siglo XX ha cambiado vertiginosamente para convertirse en lo que es hoy en día. El proceso de integración ha atravesado por distintas etapas, que en cierta medida han ido conduciendo una a la otra de forma más o menos necesaria. Por eso, las circunstancias en que se han producido las diversas ampliaciones han sido, lógicamente, muy distintas, y en cada uno de los momentos históricos en que se produjeron existía un conjunto de situaciones que hicieron de cada una de ellas un proceso muy distinto y especial.

Pero además, no sólo eran las circunstancias históricas las que presentaban una gran divergencia, sino también los Estados involucrados en cada una de ellas. En cada uno de los procesos de adhesión se incluyeron Estados que curiosamente, en mayor o menor medida compartían una serie de características económicas, sociales, históricas, etc. que los hacían muy comunes entre ellos, lo cual nos permite agruparlos en cinco ampliaciones: la Europa de *los Nueve*, la expansión hacia el mediterráneo, la expansión del norte, la expansión hacia el este, y la entrada de Rumania y Bulgaria.

#### **3.1. Los Nueve. La primera adhesión a las Comunidades Europeas.**

Fue en el año de 1973 cuando finalmente se concretó la primera ampliación de la Comunidad Europea tras varios años de desaires y complicadas negociaciones. Tres

países lograron el acceso<sup>74</sup>, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, siendo éste el eje en torno al cual giró todo el proceso para la admisión de estos Estados.

Al término de la guerra, como ya se ha mencionado, lo único que se buscaba en el viejo continente era un ambiente de estabilidad que permitiera la reconstrucción social y económica tras la devastación que había dejado la guerra. Sin embargo, hemos ya planteado que el Reino Unido se mostró renuente a abandonar su posición de privilegio global al frente de la *Commonwealth*. Además, el gobierno británico estaba plenamente convencido de ser una potencia mundial, al haber sido el único país europeo en entrar a la guerra de forma voluntaria, y salir victorioso. Sin embargo, tras la crisis de Suez a mediados de los años 50, dicha postura empezó a replantearse, y su relación especial con los Estados Unidos fue puesta severamente en tela de juicio. Sin embargo, el Reino Unido no estaba preparada para someterse por completo a la supranacionalidad que desde un principio reinaba en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por lo que impulsó la creación de un área de cooperación paralela, la *European Free Trade Association* (EFTA), a la cual se unieron gran cantidad de países.

No obstante lo anterior, la Gran Bretaña pronto se dio cuenta de que el verdadero eje del poderío europeo se encontraba al seno de la Comunidad Europea, y en 1961 presentó la aplicación para ingresar a la Comunidad. Fue seguida por Dinamarca, Irlanda y Noruega en este intento. Las negociaciones parecían avanzar satisfactoriamente, sin embargo, en un principio se llevaron a cabo pensando que la Gran Bretaña y la Comunidad Europea “eran iguales, y que ambos podrían tener que realizar concesiones para alcanzar una ampliación exitosa”<sup>75</sup>. Sin embargo, las negociaciones pronto levantaron las suspicacias de Francia, quien veía en el ingreso del Reino Unido un peligro, no sólo porque planteaba un giro al sistema que hasta entonces promovía el liderazgo francés, sino porque recriminaba el euroescepticismo inicial del gobierno británico, pero además suponía que una Comunidad que incluyera a la Gran Bretaña implicaría una influencia determinante de los Estados Unidos, situación que era inaceptable para ellos.

---

<sup>74</sup> Aunque el ingreso de Noruega también fue aceptado, el pueblo noruego rechazó la entrada a la Comunidad por un escaso margen al ser sometida la decisión a referéndum.

<sup>75</sup> BULMER, Simon y Christian Lequesene. *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, Nueva York, 2005, p. 122. The initial negotiations were based on an assumption that Britain and the ECC “were equals and that both might be required to make concessions in order to achieve a successful enlargement”. La traducción es mía.

Así, Charles De Gaulle de forma unilateral vetó en 1963 el ingreso del Reino Unido, haciendo, respaldado por la anglofobia de su homólogo alemán, Konrad Adenauer, siguiendo la visión compartida de que un eje franco-alemán era indispensable para el buen desarrollo del esfuerzo integrador europeo. En un margen de tan solo diez días, De Gaulle vetó la solicitud británica y firmó un nuevo tratado franco-alemán. Dinamarca, Irlanda y Noruega se vieron arrastradas por la negativa a la entrada del Reino Unido, ya que las negociaciones se habían planteado como un paquete, por lo que las cuatro solicitudes fueron rechazadas juntas.

Sin embargo, el gobierno británico no se desanimó ante el rechazo sufrido y la posición anti-británica de De Gaulle, y tres años después del primer veto, ante la difícil situación económica, la devaluación de la libra y el convencimiento de que ni ellos ni ninguna otra potencia europea tenía un verdadero interés de luchar junto a los Estados Unidos la Guerra de Vietnam, volvió a solicitar el ingreso a la Comunidad. Sin embargo, el gobierno de De Gaulle seguía viendo con recelo una Comunidad que incluyera al Reino Unido, y una vez más decidió vetar su aplicación. Con eso, una vez más se dejaba a Dinamarca, Irlanda y Noruega sin posibilidad alguna de ingreso, por razones completamente ajenas a ellos.

Sin embargo, el gobierno británico estaba cada vez más convencido de la necesidad de aliarse estratégicamente con los países europeos, llegando incluso el Primer Ministro Edward Heath a respaldar la postura francesa de que el Reino Unido tenía que elegir entre su relación especial con los Estados Unidos o una verdadera relación con Europa, que conllevara a su entrada a la Comunidad<sup>76</sup>. Ante la renuncia de De Gaulle en 1969, el Reino Unido presentó por tercera vez la solicitud de ingreso en 1970, la cual fue finalmente aceptada –junto con la danesa, irlandesa y noruega—, y ese mismo año comenzaron las negociaciones en Luxemburgo, terminando casi un año más tarde en Bruselas.

Los temas controversiales que llevaron al rechazo británico en las dos ocasiones anteriores surgieron rápidamente, aunque con un carácter menos beligerante, y

---

<sup>76</sup> Lo anterior implicó un deterioro paulatino en las relaciones entre los Estados Unidos y el Reino Unido, al grado que los Primeros Ministros posteriores han negado que la "relación especial" y la pertenencia a la Comunidad (la Unión) tengan que ser necesariamente antagónicos. Sin embargo, todos ellos han encontrado dificultad en mayor o menor medida para lograr el equilibrio entre las relaciones transatlánticas y las relaciones con Europa.

eclipsados por la firme determinación de Heath de lograr el ingreso a toda costa. No obstante las negociaciones sí fueron bastante difíciles, particularmente en temas de importación de productos, tales como el azúcar del Caribe o los lácteos de Nueva Zelanda (es importante recordar el papel predominante de la Gran Bretaña en el seno de la *Commonwealth*), pero principalmente en la cuestión presupuestaria, en particular en torno a las aportaciones que tendría que hacer el Reino Unido en el periodo de transición, así como el beneficio supuestamente insignificante que para aquél significaría la Política Agrícola Común.

Un encuentro en París entre el Primer Ministro británico, Heath, y el presidente francés, Geroges Pompidou, sucesor de De Gaulle pareció distender la situación, ya que ambos líderes se entendieron a la perfección y parecieron allanar el camino hacia el ingreso de los cuatro países candidatos. Sin embargo, la opinión pública británica se encontraba radicalmente dividida entre los detractores de la propuesta de Heath y los pro-europeístas que veían en la entrada a la Comunidad una gran gama de oportunidades, y la situación se complicó aun más cuando el gobierno francés decidió someter la ampliación a un referéndum. A pesar del triunfo a favor del sí, la decisión francesa aumentó la presión en la Gran Bretaña para que la decisión fuera adoptada por el mismo mecanismo. La opinión contraria de Heath no se alteró en modo alguno. Logró la aprobación parlamentaria en el último momento, con lo que finalmente vio recompensados sus esfuerzos y logró el ingreso del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea. No obstante, en cuanto se vio coronado el objetivo, fue sustituido como Primer Ministro por Harold Wilson, quien inmediatamente se dispuso a renegociar las condiciones de la membresía británica en la Comunidad, y finalmente logró un voto favorable en referéndum aplicado en el año de 1975.

La cuestión sobre el ingreso en Noruega causó, si cabe, incluso más polarización de la opinión pública que en el Reino Unido, y la cuestión fue sometida a referéndum en 1972, con el triunfo a favor del no, y la consiguiente renuncia del Primer Ministro, quien había prometido que de no resultar victorioso en la iniciativa para unirse a la Comunidad abandonaría el cargo, a pesar de que el resultado no era vinculante. Las razones primordiales de la negativa noruega se centraron en unos sectores pesquero y agrícola incluso más protegidos que los de la Comunidad, además de una incipiente industria petrolera.

La cuestión no fue menos controvertida en Dinamarca, en donde el euroescepticismo era igual, o quizás mayor que en el Reino Unido. Sin embargo, al encontrarse en una situación de sobreproducción, particularmente en el ramo agrícola, en donde la producción de alimentos era tres veces mayor a las necesidades de la población, y teniendo en cuenta que el grueso de las exportaciones danesas se encontraban dirigidas tanto al Reino Unido como a Alemania, parecía absurdo quedarse fuera de una asociación que integraba a ambas naciones. Por tanto, se vio gran potencial para el comercio con los nuevos posibles socios, además de una gran oportunidad para el desarrollo de su industria. Así, en referéndum, el cual era obligatorio por ley, el pueblo danés votó a favor del ingreso por un amplio margen.

Finalmente nos resta analizar el caso irlandés, el único con un verdadero optimismo europeo reflejado en el apoyo devastador a favor de la entrada a la Comunidad. Si el destino económico de Dinamarca se encontraba indubitablemente ligado al del Reino Unido, el de Irlanda lo estaba aun más. El estancamiento de su economía, los elevados niveles de emigración y la total dependencia comercial del Reino Unido impulsaron tanto al gobierno como al pueblo irlandés a replantear su esquema económico, considerando que el no unirse a la Comunidad era absurdo. Los irlandeses previeron la participación activa de su sector agrícola en la Política Agrícola Común así como en otros beneficios en el ramo, tales como préstamos e incentivos a la producción. Además, desde el punto de vista político, era una oportunidad ideal para desligarse de la Gran Bretaña, posicionándose al interior de la Comunidad como un participante activo del multilateralismo. Fue indudable que la voluntad incuestionable del pueblo irlandés tendió hacia el europeísmo, pues el sí al ingreso obtuvo una mayoría arrasadora del 83%.

Así, después de varios años de intensas negociaciones, *los seis* se habían convertido en *los nueve*. Sin embargo, los primeros años de la Comunidad ampliada no fueron fáciles, ya que como se planteó en el capítulo primero, diversos acontecimientos de la escena mundial impidieron avanzar con el ritmo y la dirección deseados. Sin embargo, una vez más se demostró que la voluntad de los dirigentes europeos hacia la consecución de una Europa cada vez más fuerte no se vio disminuida ante la dificultad.

### 3.2. La expansión mediterránea.

Al concluirse las negociaciones que culminaron en el ingreso de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido a la Comunidad, en una declaración solemne, Pompidou afirmó que “los estados miembros de la Comunidad, la fuerza conductora de la construcción europea, afirman su intención antes de la conclusión de la presente década de transformar sus el grueso de sus relaciones en una Unión Europea”<sup>77</sup>. En ese momento nadie tenía del todo claro lo que significaba precisamente una Unión Europea, sin embargo, una ola de optimismo invadió al continente, contagiando a varios países el deseo de formar parte de la integración europea. Sin embargo, como hemos repetido, los eventos de la década de los setenta implicaron una dura prueba de resistencia para el movimiento europeísta, y las dos subsecuentes ampliaciones, que agruparemos en una misma, se produjeron hasta la década de los ochenta<sup>78</sup>. Por un lado tenemos el ingreso de Grecia, y por el otro la entrada de España y Portugal.

El punto de partida de estas tres naciones es similar. Las tres estuvieron gobernadas hasta mediados de la década de los setenta por dictadores de —extrema— derecha, lo cual les resultó en un aislamiento bastante serio del resto del continente. De hecho, tanto España como Portugal habían solicitado el ingreso a la Comunidad desde 1962, sin embargo, si bien no en papel, el requisito del un régimen democrático imperaba desde entonces como indispensable para siquiera considerar la posibilidad de que un Estado pudiera optar por el ingreso a la Comunidad. Sin embargo, el aislamiento no fue en ninguna medida absoluto, ya que en 1970 España, y en 1973 Portugal, lograron acuerdos preferenciales de comercio.

Por otro lado, Grecia había hecho sus primeros intentos por unirse a la Comunidad desde la década de los cincuenta, pero su solicitud fue rechazada debido a una notoria inferioridad en el nivel de desarrollo económico en comparación con el resto de los miembros. No obstante, en 1961 se le dio el carácter de asociado de la Comunidad, y probablemente habría logrado el acceso mucho antes de su fecha efectiva de entrada de no ser por el golpe militar de 1967.

---

<sup>77</sup> “The member states of the Community, the driving force of European construction, affirm their intention before the end of the present decade to transform the whole complex of their relations into a European Union”

<sup>78</sup> Si bien las negociaciones, lógicamente, tuvieron su comienzo en la década de los setenta.

De forma casi inmediata a la caída del régimen militar en Grecia, dicho país solicitó formalmente el ingreso a la Comunidad. Si bien ya desde entonces el *acquis communautaire* era contemplado como uno de los requisitos con los que tenía que cumplir cualquier Estado que optara por el ingreso a la Comunidad, realmente en el caso de las negociaciones con el gobierno griego no jugó un papel determinante.

La primera, y muy hábil estrategia griega encaminada hacia la consecución de la membresía fue separarse y puntualmente diferenciar sus negociaciones de las de los dos países ibéricos. Así, el caso griego giró primordialmente alrededor de un eje político, no económico; la afirmación anterior se demuestra sólo con revisar los trabajos de la Comisión, cuyo presidente calificó a Grecia como el país menos apto para integrarse al proceso europeísta. Sin embargo, el Consejo consideró que debido al reciente regreso de Grecia a la vida democrática, sería lo más conveniente incluirla dentro del proceso integrador europeo, aproximándolo al estilo de vida occidental. Desde el punto de vista económico, se pensaba que “debido al poco peso económico de Grecia y Portugal, el impacto presupuestario de extender los mecanismos europeos a estos dos países parecía poco significativo y no problemático”<sup>79</sup>.

Las negociaciones con Grecia avanzaron rápidamente y prácticamente sin obstáculos, ya que la política de su Primer Ministro Konstantinos Karamanlis fue no suscitar polémicas, evitar los temas que pudieran generar cualquier tipo de contienda entre los miembros y Grecia y explotar el ángulo político que en ese momento lo favorecía ampliamente, con lo que logró completar las negociaciones favorablemente en 1979 –si bien no con un amplio consenso político y popular, pues varios de los partidos políticos y gran parte de la sociedad estaban en contra del ingreso griego a la Comunidad—, y Grecia pasó a formar parte de la Comunidad en enero de 1981, con lo que el número de miembros había aumentado en uno, ahora serían *los diez*.

Las negociaciones de Portugal y España fueron ciertamente más complicadas, para el primero debido, primordialmente, a que no se tomó en consideración su intención de, como Grecia, llevar el proceso independientemente de la segunda. Es decir, que las consecuencias económicas que podría implicar para la Comunidad el ingreso español

---

<sup>79</sup> BULMER, Op cit., p. 231. “due to the little economic weight of Greece and Portugal, the budgetary impact of extending European mechanisms to these two countries seemed negligible and unproblematic”. La traducción es mía.



retrasaron también el proceso portugués, ya que si bien sus solicitudes eran consideradas independientemente la una de la otra, la proximidad en las fechas de aplicación (tan sólo un año de diferencia), pero más aun, le cercanía en el inicio de las negociaciones (el proceso portugués comenzó únicamente cuatro meses antes que el español) indicaban hasta qué punto los líderes de la Comunidad las consideraban interrelacionadas.

Sin embargo, las negociaciones con Portugal no se retrasaron únicamente por estar indiscutiblemente ligadas a la suerte de las españolas. La cuestión sobre el ramo de los textiles, que representaban gran parte de la fuerza industrial portuguesa, así como la cuestión laboral-migratoria, y en gran medida la agrícola entorpecieron de forma importante el proceso. De igual forma, la Comisión identificó ciertos focos rojos a nivel institucional, lo cual la llevó a negarse a proponer una fecha concreta para el ingreso portugués, como resultado de barreras estructurales, administrativas y económicas que debían ser superadas para que Portugal pudiera ser considerado como un verdadero candidato a la membresía. Sin embargo, Portugal contaba con un importante aliado, en la figura de Margaret Thatcher, Primer Ministro inglesa que veía en una Comunidad Europea más extensa y débil una ventaja para los intereses británicos. Sin embargo, la falta de entusiasmo francesa, sumada a una completa aversión a permitir el ingreso de cualquiera de los candidatos ibéricos sin haber zanjado definitivamente la cuestión agrícola del Mediterráneo, obstruyeron seriamente las esperanzas portuguesas de lograr un ingreso anterior al español, según había dejado entrever la Premier inglesa.

No obstante lo anterior, las negociaciones continuaron, sobre todo en las áreas más sensibles para ambas partes, tales como el ramo pesquero o textil, la circulación de capitales, las políticas regionales, el transporte y los servicios, cuestiones que se encontraban pendientes de resolución, la cual se presentó como indispensable para admitir el ingreso portugués.

El gran momento para el proceso en Portugal vino con la llegada al gobierno de Mario Soares, un euroentusiasta que se encargó de promover a Portugal como un candidato ideal, visitando prácticamente todas las capitales de los Estados miembros tratando de convencer a sus dirigentes de que su país se convertiría en un miembro modelo, y logrando la resolución de una gran cantidad de asuntos pendientes de manera relativamente rápida. Sin embargo, la para entonces indisoluble unión del destino

portugués con el español impidieron una vez más que se diera el paso definitivo en relación con Portugal.

En lo que a España se refiere, el principal obstáculo desde un principio fue Francia, quien veía amenazados sus intereses al considerar que la población agrícola se incrementaría sustancialmente con el ingreso español, poniendo demasiada presión en la Política Agrícola Común. Sin embargo, los sucesos políticos en España con un intento de golpe militar en el año de 1981 suavizaron la postura francesa favoreciendo en cierta medida el ingreso español pretendiendo evitar el establecimiento de un nuevo régimen totalitario.

Sin embargo, no toda la culpa del retraso en el proceso español venía del exterior, pues a pesar de manifestarse abierta y comprometidamente pro-europeístas, la realidad es que el gobierno español se mostraba renuente a asumir una gran cantidad de obligaciones de los Estados miembros, tales como el establecimiento del impuesto al valor agregado, la reducción de subsidios y la reducción del proteccionismo.

La causa española se vio ampliamente beneficiada de la llegada de Felipe González al gobierno, siendo también un entusiasta europeísta, que dedicó todo su esfuerzo, gran personalidad y sabiduría política a promover ante los gobiernos de prácticamente todos los miembros la solicitud de España; el máximo avance se vio en una cumbre informal celebrada entre los líderes de la Europa mediterránea, todos ellos socialistas, que sentó las bases para una solución satisfactoria para ambas partes en la cuestión agrícola.

No obstante el progreso que ambas naciones mostraban tendiente al ingreso, particularmente bajo la tutela de los gobiernos de Soares y González, el tema pesquero continuó siendo un punto álgido de discrepancia entre las partes, sobre todo considerando que la flota pesquera española era superior en tamaño a la de toda la Comunidad; el tema hizo que durante cierto tiempo se tambalearan las negociaciones, ante recíprocas hostilidades entre ambas partes, iniciadas por medidas arbitrarias de la Comunidad en contra de la flota pesquera española.

La decisión definitiva en torno al ingreso de las naciones ibéricas a la Comunidad vino desde dentro de la misma, no tanto porque se hubieran satisfecho todas sus exigencias, sino por un clima de optimismo resultante de la solución al problema sobre el presupuesto

con la Gran Bretaña. Se anunció en 1984 que para 1986 se completaría la ampliación, con lo que las negociaciones en torno a los asuntos pendientes, sobre todo el asunto pesquero, la libre circulación de los trabajadores portugueses y españoles a lo largo y ancho de la Comunidad y las contribuciones presupuestarias que ambas naciones tendrían que hacer una vez confirmado su acceso tuvieron que ser resueltas de manera excesivamente rápida.

El último obstáculo que tuvo que ser librado para el ingreso portugués y español vino de Grecia, quien vio en el ingreso de los países ibéricos una amenaza a su posición de privilegio en los Programas Mediterráneos de Integración, que también beneficiaban el desarrollo del sur de Francia y de Italia, pero que primordialmente estaban destinados al impulso de la economía griega. Después de arduas negociaciones, se acordó un programa de siete años de préstamos y subsidios para las regiones del Mediterráneo, para lo que se pactó una elevada suma, de la cual Grecia recibiría el 30%.

Finalmente, en 1986 tanto España como Portugal se integraron a la Comunidad como los miembros once y doce. Con el ingreso de dos nuevos miembros, se hizo patente la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales e institucionales que permitieran la funcionalidad de una Comunidad que había duplicado el número de sus miembros, y que aún tenía que adaptarse al funcionamiento y superar los retos que el ingreso de los nuevos socios suponía para ella. Por lo anterior, no es una sorpresa que en casi diez años no se produjo ninguna ampliación adicional, a pesar de la presentación de aplicaciones por parte de Turquía (1987), Austria (1989) y Chipre y Malta (1990), aunque se haya producido la entrada de Alemania Oriental a través de la unificación de las dos Alemanias en 1990. Era momento de buscar una estabilidad duradera que fortaleciera los lazos y bases de la Comunidad.

### **3.3. La expansión del norte.**

Además del periodo de estabilización que se hizo latente en la Comunidad con la ampliación mediterránea, existieron dos circunstancias adicionales que retrasaron de manera significativa las negociaciones sobre una nueva posible ampliación. Por un lado, se habían iniciado las discusiones sobre el establecimiento del Espacio Económico Europeo con los países de EFTA, las cuales culminaron exitosamente en 1992, con la

entrada de todos los miembros de ésta con excepción de Suiza; por el otro, las complicadas negociaciones del Tratado de Maastricht que provocaron un gran desgaste en los líderes de la Comunidad (a partir de entonces, la Unión), significaron un periodo mayor de espera para los países candidatos, ya que la Comisión decidió no iniciar las negociaciones en tanto no estuviera ratificado el Tratado y se hubieran resuelto el nuevo paquete presupuestario.

Finalmente, el proceso de negociaciones formales<sup>80</sup> hacia el ingreso a la Unión comenzó entre febrero y abril de 1993 para Austria, Finlandia, Noruega y Suecia. En un primer acercamiento, parecía que el proceso sería relativamente sencillo, pues los países candidatos tenían economías más fuertes que una gran cantidad de los Estados miembros, además de que contaban con la estructura administrativa necesaria para adaptar la legislación europea, independientemente de que con el establecimiento del Espacio Económico Europeo ya habían uniformado gran cantidad de disposiciones, y adquirido otras tantas.

Los puntos álgidos de las negociaciones fueron, en términos generales, comunes a todos los candidatos, entre los que destacan la cuestión ambiental, que era mucho más laxa dentro de la Comunidad en comparación con la normatividad de los países candidatos, la Política Agrícola Común, debido a que los subsidios para el campo era superior en todos los países candidatos, la negativa de los Estados miembros de permitir un periodo de adaptación para el *acquis communautaire*, aunque como ya se ha dicho los candidatos ya habían adquirido gran cantidad de normas europeas como resultado de la entrada en vigor del Espacio Económico Europeo y, sobre todo, la rotunda negativa de conceder las opciones a permanecer fuera de los pactos (*opting-outs*), como había ocurrido con Dinamarca en el Tratado de Maastricht. En casos particulares, hubo una creciente preocupación sobre el apoyo económico que tendría que hacerse a las regiones nórdicas más septentrionales y escasamente pobladas; por el lado austriaco, la preocupación se centró en el transporte transalpino y el anonimato de las cuentas bancarias; Suecia se preocupó por la prohibición dentro de la Comunidad para la venta de *snuff*<sup>81</sup>; Noruega se mostró renuente a renunciar al control de sus ricas fuentes de gas y petróleo, y se mostró rígida en la defensa sobre el control de sus costas, de una altísima producción pesquera.

---

<sup>80</sup> Cabe mencionar que el proceso de ampliación de 1993-1995 fue el primero que tuvo que ajustarse a los Criterios de Copenhague.

<sup>81</sup> Tabaco producido para consumo por vía nasal.

Durante las negociaciones, el Consejo hizo la recomendación de concluir el proceso a más tardar en los primeros meses de 1994, con la finalidad de que el Parlamento tuviera tiempo suficiente de aprobar el dictamen antes de las elecciones de junio de ese año. Esta circunstancia aceleró considerablemente el proceso, pero también puso una enorme presión sobre los involucrados para alcanzar un consenso en los temas que aún se encontraban pendientes de solución. Las negociaciones se atrasaron más de lo previsto, pero tan sólo cuatro semanas después de la fecha límite señalada por el Consejo se habían resuelto todas las cuestiones, en algunos casos estableciendo periodos de transición y adaptación una vez que se concediera la membresía a los candidatos.

Sin embargo, una nueva cuestión, ahora al interior de la Unión, retrasó la terminación de las negociaciones, derivada de la adaptación institucional que necesariamente tendría que surgir como resultado del ingreso de cuatro nuevos miembros, surgida de Londres y Madrid, relacionada con el porcentaje de votos necesarios dentro del Consejo para poder bloquear decisiones como minorías; tanto la Gran Bretaña como España se mantuvieron firmes en la postura de que se conservara el número de votos necesarios para alcanzar consenso en las decisiones tomadas por mayoría calificada, evitando la lógica modificación con una nueva repartición de votos dentro del Consejo.

El resultado de esta disputa, si bien se solucionó favorablemente, llevó al Parlamento a la convicción de que era necesaria una reforma institucional profunda, sugirió a los países la realización de una reforma interna antes de que produjera la ampliación, y si bien votó favorablemente el dictamen sobre el ingreso de los nuevos miembros, dejó en claro que no estaba de acuerdo con la solución alcanzada en la cuestión de mayorías en el Consejo, y manifestó un claro malestar con la situación institucional en general.

Todo el camino estaba andado en el marco de las negociaciones. Sin embargo, aún quedaba una última barrera a superar: el referéndum en cada uno de los países. La memoria del rechazo noruego de 1972 no se había borrado, por lo que se trató de seguir una estrategia de aprobaciones en cascada, estableciendo las fechas para la votación en primer lugar con los países más entusiastas, y concluyendo con los más escépticos. Así, el 12 de junio de 1994, la adhesión fue aprobada en Austria con un 67% a favor del ingreso; Finlandia se pronunció a favor con un porcentaje del 56.9% el 16 de octubre del

mismo año; casi un mes más tarde, el 13 de noviembre, el pueblo sueco apoyó la decisión con un porcentaje del 52.3%, y, finalmente, dos semanas más tarde, el 28 de noviembre, los noruegos se manifestaron una vez más en contra de la pertenencia a la Unión, con un voto favorable de tan solo el 47.7%.

Así, en enero de 1995 la Unión Europea vio incrementado el número de sus miembros una vez más, ahora era un grupo de quince, que había incrementado su territorio en una tercera parte, si bien el incremento poblacional no fue tan importante, apenas alrededor del 6% y, por primera vez, tuvo una frontera con Rusia.

El panorama de la integración europea, como ocurrió tras la entrada de España y Portugal, se vislumbró con un periodo de adaptación a la entrada de los nuevos miembros, y si bien creció el entusiasmo en relación con una posible expansión hacia el Este —la cortina de acero se había derrumbado, y se veía en los países de la antigua Unión Soviética, la antigua Yugoslavia y Europa del Este una seria posibilidad de ampliación—, la reforma institucional que permitiera el funcionamiento correcto de la Unión se presentaba como un asunto mucho más urgente.

De tal forma, si bien desde mediados de la década de los noventa una gran cantidad de Estados del Este habían presentado su solicitud, las negociaciones no comenzaron sino hasta que se completó el texto del Tratado de Ámsterdam, absolutamente necesario para siquiera plantearse la posibilidad de llevar a cabo un avance hacia el oriente.

#### **3.4. La gran expansión hacia el Este.**

La caída del Muro de Berlín y el inesperado fin de la Guerra Fría generaron el inevitable deseo de los países que habían sido parte de la Unión Soviética o que habían estado bajo su control de formar parte de la Unión. Estos países sintieron la posibilidad de “volver a pertenecer” a Europa, y recuperar la identidad europea que durante mucho tiempo les fue prohibida. Las razones de los Estados que se incorporaron a la Unión como resultado de la primera expansión hacia el este definitivamente incluyeron todas las mencionadas en el presente capítulo, en cada uno de los países en mayor o menor medida, pero no hay duda de que en este caso se trataba, en la mayoría de los casos —con excepción de

Malta, Chipre y Turquía<sup>82</sup>—, de países que estaban tratando de reinventarse, dentro de una identidad europea que sería reobtenida mediante el crecimiento económico, la estabilidad política y social, la identificación cultural con Europa.

De tal forma, entre 1987 y 1996, trece países solicitaron formalmente el ingreso a la Unión Europea: Estonia, Letonia y Lituania, tres ex miembros de la Unión Soviética; la República Checa y Eslovaquia, antiguos componentes de Checoslovaquia y Polonia, Hungría, Rumania y Bulgaria, todos ellos situados detrás de la cortina de hierro y, por tanto, sujetos al control soviético; Eslovenia, único país resultante de la desintegración de Yugoslavia que en este momento optó por el ingreso, y Turquía, Chipre y Malta, los cuales no encuadran dentro del ámbito de control de la URSS, pero que también presentan características particulares.

Todos los países del centro y el este europeo que habían solicitado el ingreso tenían un nivel de desarrollo económico notoriamente inferior al de cualquiera de los Estados miembros de la Unión, y todos se encontraban en procesos de democratización o en democracias incipientes. Todos ellos compartían la característica común de haber sido completamente aislados de Europa occidental por su pertenencia a, o sujeción al control de la Unión Soviética. Por tanto, la súbita terminación de la Guerra Fría resultó ser una oportunidad sin precedentes para volver a acercarse a Europa económica, política, social y culturalmente. Para tal efecto, la Unión no podía ignorar el importantísimo paso que implicaría una expansión que incluyera a estos Estados.

La respuesta inicial a los eventos desencadenados a finales de la década de los ochenta fue positiva en ambas partes, que veían mutuamente oportunidades sin precedente. El fin de la Guerra Fría hacía imperioso dotar de un nuevo sentido a “Europa” y la “integración europea”. Sin embargo, a pesar de la velocidad con que se suscitaron dichos acontecimientos, la Comunidad supo responder de manera eficaz en un primer momento. Entre 1988 y 1989, la Comisión adquirió la responsabilidad de coordinar las acciones necesarias para llevar la ayuda occidental a Hungría y Polonia, países que habían logrado los mayores avances dentro de Europa central y oriental. Se creó el programa Phare con

---

<sup>82</sup> País que presentó la solicitud de ingreso a la Comunidad Europea en 1987, pero que fue excluida de las negociaciones iniciadas con los trece estados que, como se refleja en el presente apartado, solicitaron el ingreso a la Unión entre 1987 y 1996. Sin embargo, como veremos más adelante, en 1999 se concedió a Turquía el estatus de país candidato, y en 2005 iniciaron formalmente las negociaciones de adhesión.

la finalidad de proveer ayuda financiera para apoyar las reformas en una gran cantidad de sectores. Poco tiempo después, la Comunidad decidió extender el ámbito de influencia de Phare hacia otros países de Europa central y oriental.

Por otro lado, en abril de 1991 inició sus operaciones en Londres el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el cual destinó una gran cantidad de recursos públicos de Europa occidental al impulso para la reorganización, reconstrucción y desarrollo del sector privado en los países de Europa central y oriental.

Operativamente, la Comunidad tenía la necesidad de establecer relaciones diplomáticas con estos países, por lo que, en un gran reto logístico, se abrieron delegaciones (embajadas) en dichos Estados, y se hicieron cambios estructurales en la Comisión y el Parlamento, que necesitaban ajustarse a este nuevo esquema de política internacional.

Sin embargo, a pesar de la euforia inicial que causó la caída del comunismo y la transición de varios de sus países hacia el esquema occidental, era evidente que la Comunidad, y más tarde la Unión, no estaba preparada para recibir en el corto plazo a ninguno de los Estados en el seno de su esfera integradora. A pesar de las constantes demandas de los países de Europa central y oriental, basadas centralmente en el discurso que durante tanto tiempo mantuvo la Comunidad, en el sentido de impulsar el pan-europeísmo, y más aun, reforzados en el precedente que con el ingreso de Grecia, España y Portugal se había sentado, por el cual se habían incorporado a la Comunidad principalmente para afianzar sus democracias, los obstáculos para una adhesión inmediata, o a corto plazo eran inmensos para ambas partes.

La sombra dejada por el comunismo era imposible de ignorar. El rezago era no sólo económico, sino también a nivel administrativo. Se hizo evidente la necesidad de instruir a los dirigentes de dichos Estados para gobernar en un esquema occidental y, por ende, liberal. Una gran cantidad de reformas legales eran necesarias, con la finalidad de incorporarse a la economía de mercado, e integrar al sector privado la gran cantidad de empresas que se encontraban bajo el control estatal. Era necesario introducir la propiedad privada, legislación en materia comercial y financiera, el desarrollo de servicios bancarios, implementar una urgente modernización industrial, fomentar el crecimiento de la agricultura con la finalidad de prepararla para un esquema a gran escala, atraer la



inversión extranjera y encontrar nuevas oportunidades de mercado. Conforme se fueron haciendo evidentes, y cada vez mayores en cantidad, las barreras que el gran número de reformas necesarias para la adquisición del esquema occidental presentaba, se hizo palpable que la adhesión en el corto plazo era prácticamente imposible. Si se estaba considerando como un patrón de comparación el caso de España y Portugal, no podía dejarse de lado que tuvieron que pasar once años para que, una vez restaurada la democracia, se lograra el ingreso a la Comunidad; más aun, si se consideraba que, comparativamente, cualquiera de los países de Europa central y oriental que buscaban la membresía de la Unión era más pobre de lo que los países ibéricos eran en su momento, y que el nivel de integración económica y políticamente hablando de la Unión de principios de los noventa era mucho mayor que el de la Comunidad de 1986, no era entonces factible pensar que cualquiera de los países de Europa central y oriental estaría listo para incorporarse a la Unión tan solo once años después de la caída del Muro de Berlín. Sin embargo, era importante y urgente empezar a pavimentar el camino que condujera a la expansión hacia el oriente mediante un mayor nivel de ayuda, así como la creación de acuerdos de asociación que incluyeran cuestiones tanto políticas como económicas.

Sin embargo, existía una determinación de ambas partes de avanzar, si no en dirección hacia la incorporación a la Comunidad, al menos directamente hacia la estabilidad y consolidación de la democracia y el incremento en el nivel de vida de las personas de los países del centro y el oriente. Así, la Comisión decidió dar un paso más, al celebrar acuerdos de “segunda generación” con Hungría, Polonia y Checoslovaquia en agosto de 1990, con la finalidad de profundizar los acuerdos económicos y políticos conseguidos con los acuerdos de “primera generación” firmados a finales de los ochenta, sentando las bases para una futura incorporación a la Comunidad. Fueron llamados Convenios Europeos para distinguirlos de los acuerdos existentes, y posteriormente se extendieron prácticamente a todos los países de la región; todos tenían una estructura similar, pero el contenido fue variable dependiendo de las necesidades particulares de cada uno de los Estados asociados. Francia, España y Portugal fueron notoriamente antagonistas a la firma de estos acuerdos, no obstante lo cual para mediados de los noventa prácticamente todos los asociados tenían un acuerdo de este tipo, en los que se planteaba el eventual establecimiento de áreas de libre comercio, la adopción de disposiciones legales relacionadas con el mercado común y el establecimiento del diálogo político; el trasfondo

de estos acuerdos fue el reconocimiento para los países de Europa central y oriental de que el objetivo final sería la adhesión a la Unión<sup>83</sup>.

La crisis que siguió a la firma del Tratado de Maastricht y los intereses de cada uno de los Estados miembros jugaron un papel determinante en el impulso de los países de las regiones central y oriental hacia la adhesión. Por un lado, era imperioso que la Unión se presentara como una entidad incluyente, ante las crecientes críticas que la pintaban como excesivamente introspectiva; por el otro, la controversia era inmensa entre los Estados miembros; Alemania favorecía la entrada de la República Checa y Polonia como un mecanismo de protección fronteriza, y de Hungría como agradecimiento por el papel determinante de dicho país en la caída del Muro de Berlín; Francia, por el contrario, tenía grandes preocupaciones sobre las consecuencias que podría tener una Unión expandida hacia el este, en donde Alemania pudiera tener una enorme esfera de influencia en la región; la preocupación de España, Grecia, Irlanda y Portugal giraba en torno a los fondos que ahora tendrían que disputar con países que, por su situación de enorme desventaja económica, requerirían un mayor apoyo por parte de la Unión.

Las medidas para lograr un mayor nivel de integración tendiente a la adhesión siguieron su camino, y la presidencia alemana del Consejo propuso en 1994 el establecimiento de diálogos estructurados que permitieran atender asuntos de importancia, particularmente debido a que gran parte de los Estados de Europa Central y Oriental acababan de solicitar formalmente el ingreso a la Unión. Así, se llevaron a cabo reuniones entre los Estados miembros, Austria, Finlandia y Suecia, que estaban por formar parte de la Unión, y los países del centro y el este, en las cuales se trataron puntos en prácticamente todas las áreas de interés para ambas partes con miras a una integración más profunda.

Calendario de negociaciones para los países de la ampliación del año 2004		
País	Fecha de Solicitud	Inicio de Negociaciones
Chipre	Julio de 1990	Marzo de 1998
Eslovaquia	Junio de 1995	Febrero de 2000
Eslovenia	Junio de 1996	Marzo de 1998

<sup>83</sup> Si bien los primeros acuerdos fueron aún negociados en el marco de la Comunidad, en realidad se concluyeron apenas seis días después de la cumbre de Maastricht, por lo que a partir de este momento volveremos a hablar de Unión.

Estonia	Noviembre de 1995	Marzo de 1998
Hungría	Marzo de 1994	Marzo de 1998
Letonia	Octubre de 1995	Febrero de 2000
Lituania	Diciembre de 1995	Febrero de 2000
Malta	Julio de 1990	Febrero de 2000
Polonia	Abril de 1994	Marzo de 1998
República Checa	Enero de 1996	Marzo de 1998

Por otro lado, el Consejo solicitó a la Comisión la redacción de un documento que contuviera las pautas y una serie de medidas concretas para la inclusión de los países de Europa Central y del Este en el mercado común, logrando de esa forma un avance en una de las áreas de mayor complejidad al interior de la Unión. Las condiciones establecidas en el documento resultaron extremadamente complicadas de cumplir para los países de dichas regiones, pero tuvo la gran ventaja de que, precisamente por incluir condiciones de difícil alcance para países con tan escaso nivel de desarrollo económico, absoluta falta de experiencia en la economía de mercado y estructuras de administración pública antiguas e ineficientes, se convirtió en el documento base para las acciones tendientes a dirigir la asistencia financiera, legal y técnica para dichos países.

Cada uno de los países continuó su preparación para poder encontrarse en situación de iniciar las negociaciones de adhesión, tomando como base los Criterios de Copenhague, el documento de la Comisión y otras directrices de ésta, encaminados a la eliminación de barreras comerciales tanto arancelarias como no arancelarias, y entre 1996 y 1997 prácticamente todos tenían una estrategia de preadhesión bastante definida, particularmente incluyendo todo un esquema trazado con el objetivo de alcanzar el nivel de desarrollo económico e institucional necesario para la adopción del mercado común.

Mientras tanto, en julio de 1997, la Comisión emitió un reporte en el cual hacía una extensa evaluación sobre el avance que cada uno de los países asociados del centro y el este habían logrado hasta el momento, y sobre el impacto que la ampliación podría tener para la Unión, llamado Agenda 2000. En resumen, la Comisión determinó que, en el ramo correspondiente al establecimiento de un sistema de gobierno democrático en donde se rigiera mediante un Estado de derecho, todos los países con excepción de Eslovaquia

tenían sistemas constitucionales e institucionales adecuados; por otro lado, señalo que, si bien todos los candidatos habían logrado avances significativos para el establecimiento de una economía de mercado funcional, capaz de lidiar con las presiones económicas inherentes al libre mercado, aún había reformas pendientes, particularmente en los sectores bancario y de la seguridad social, y, finalmente, en lo referente a la adopción del *acquis communautaire* (o acervo comunitario), si bien habían empezado la adecuación de sus sistemas legales incluyendo algunos aspectos del acervo, la tarea estaba lejos de ser completada, particularmente debido a las terribles limitaciones de sus sistemas judiciales y administrativos.

En dicho documento, la Comisión recomendó que se iniciaran las negociaciones con cinco de los países de Europa central y del este ( Hungría, la República Checa, Polonia, Eslovenia y Estonia) y Chipre. El Consejo aprobó la recomendación de la Comisión, emitiendo una serie de recomendaciones para facilitar el camino hacia la adhesión para estos seis países. En concreto, el Consejo propuso que se alcanzaran compromisos concretos en relación con la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, que se lograra una verdadera estabilidad macroeconómica a través del establecimiento de políticas eficientes, seguridad nuclear, el establecimiento de programas nacionales que tuvieran como finalidad la absorción por cada uno de los países del *acquis*, de acuerdo con las prioridades señaladas por la Comisión en su reporte, una reorganización de la distribución de los recursos que la Unión debería aportar a cada uno de los candidatos con miras a la adhesión y reportes anuales respecto del avance de cada uno de los candidatos.

Para estos seis países, los diálogos estructurados que incluían a todos los candidatos fueron sustituidos por acuerdos bilaterales tendientes a la adhesión, los cuales en cierta forma señalaban el camino que cada uno de estos Estados tendría que seguir rumbo a la adhesión, es decir, se hizo un plan detallado para cada uno de ellos de acuerdo con sus circunstancias y características particulares.

El largo camino a la adhesión comenzó, para los “5+1” ( Hungría, la República Checa, Polonia, Eslovenia, Estonia y Chipre) en marzo de 1998, en Bruselas; en la primera etapa se produjo el escrutinio del acervo, con reuniones multilaterales entre todos los candidatos y la Unión, y junto con los Acuerdos Europeos y los acuerdos bilaterales para la adhesión

fueron sentando las bases para pasar a la negociación individual, capítulo por capítulo. Ésta inició en noviembre de 1998, trabajando inicialmente en siete de los treinta y un capítulos.

En un principio, los avances fueron bastante rápidos, por lo que creció el temor de que los países que no habían sido invitados a iniciar aún las negociaciones se retrasaran en sus procesos internos de reforma, por una especie de desmoralización. Sin embargo, ocurrió todo lo contrario, con todos y cada uno de los restantes cinco países trabajando intensamente para lograr las reformas económicas necesarias —y en el caso de Eslovaquia también las políticas—, haciendo un gran esfuerzo por ser incluidos de lleno en el proceso de negociaciones. A pesar del reconocimiento de Bulgaria y Rumania en el sentido de que aún tenían mucho campo por cubrir, la Comisión recomendó en octubre de 1999 iniciar las negociaciones con los cinco países restantes, y así, en febrero de 2000, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania iniciaron sus negociaciones.

En los siguientes años, las negociaciones continuaron paralelamente para todos los países, y con excepción de Rumania y Bulgaria, los Estados del segundo grupo hicieron avances significativos, pronto emparejándose con los “5+1” y, si bien cada uno de ellos tenía mayor o menor dificultad para lograr los acuerdos necesarios en cada capítulo, y aunque las negociaciones se llevaron a cabo de forma individual, el hecho de que todos los candidatos conocieran el avance de los demás hizo que el deseo de no rezagarse en las negociaciones los empujara recíprocamente hacia el cierre de capítulos. Así, en junio de 2001 el Consejo declaró que todos aquellos países que hubieran concluido satisfactoriamente su proceso de negociaciones para diciembre de 2002, podrían ingresar a la Unión a principios de 2004. En octubre de 2002, la Comisión emitió un reporte sobre sus impresiones para la ampliación, recomendando el ingreso de ocho de los diez países de Europa central y oriental que se encontraban en proceso de negociaciones —todos menos Bulgaria y Rumania—, pues si bien quedaban aún asuntos pendientes, pensaba que podrían ser solucionados para finales de ese año; la última etapa de negociación fue particularmente difícil en cuanto a temas sensibles para los Estados miembros, sin embargo, en la cumbre de Copenhague de diciembre de 2002 la presidencia danesa logró

el alcance de acuerdos en todas las áreas, cerrando lo que se llamó el “Círculo de Copenhague a Copenhague”<sup>84</sup>.

El caso chipriota merece atención por separado. En este caso, el impedimento para la adhesión poco o nada tenía que ver con cuestiones económicas, sino políticas. La división de la isla en dos secciones, los chipriotas griegos y los chipriotas turcos; en un principio, el gobierno de la parte turca cuestionó el derecho del gobierno de la parte griega para solicitar el acceso a la Unión. No obstante lo anterior, como ya se ha mencionado, en marzo de 1998 Chipre inició sus negociaciones para la adhesión. Además de los conflictos políticos, había realmente muy pocas cuestiones que pudieran haber causado polémica, salvo una profunda reforma a la legislación y al sistema bancarios, los cuales debido a su flexibilidad habían permitido un gran flujo de capitales rusos de dudosa procedencia, con una consecuente migración de expatriados rusos.

En medio del conflicto político, el cual Turquía trató de aprovechar amenazando bloquear el ingreso de Chipre si no se aumentaba la velocidad en su propio proceso, y que fue resuelto tras manifestarse la posibilidad de admitir a la isla independientemente de su división interna, se terminaron las negociaciones, y Chipre también fue invitado a integrarse a la Unión.

Finalmente, debemos mencionar el caso de Malta, que inicialmente solicitó su ingreso a la Comunidad en 1990; sin embargo, con el cambio en el poder tras las elecciones de 1996, su solicitud fue retirada, y una vez más, tras el regreso al poder del grupo conservador en 1998, se reingresó la solicitud. La Comisión manifestó que Malta podría incorporarse al proceso de negociaciones en febrero de 1999, pues realmente el único problema que presentaba este caso era el tamaño del país. A pesar de todo, las negociaciones fueron muy fáciles, y hacia finales de 2002 estaban concluidas. El ingreso fue sometido a referéndum, en el cual el pueblo se manifestó a favor de la entrada, y un último intento del partido laborista de bloquear el ingreso fue destruido al lograr el partido conservador la reelección por un amplio margen en abril 2003.

---

<sup>84</sup> Haciendo referencia al establecimiento de los criterios establecidos en dicha ciudad en 1993 para el ingreso de nuevos miembros a la Unión.

En marzo de 2003, en Atenas, los diez países candidatos cuyas negociaciones habían concluido satisfactoriamente y la Unión firmaron los tratados de adhesión, los cuales fueron aprobados por el Parlamento y ratificados en cada uno de los países adherentes en los siguientes meses, con lo que, finalmente, después de un largo y tedioso proceso de reformas y negociaciones, la Unión aumentó su número de miembros de quince a veinticinco

### **3.5. Bulgaria y Rumania.**

Dos Estados tenían aún pendiente la terminación de sus procesos de negociaciones. Como ellos mismos admitieron, los avances que dentro de cada una de las áreas iban logrando no fueron tan significativos como los del resto de los países de la gran expansión del este, y estos dos candidatos fueron dejados notablemente atrás.

El trabajo continuó, pero las negativas francesa y holandesa a ratificar el Tratado Constitucional empezaron a crear una atmósfera de animadversión hacia la ampliación; se hablaba de cansancio de adhesión, en una Unión que en tan sólo dos años había aumentado de forma considerable el número de sus miembros y en la cual había sido rechazado un texto considerado de vital importancia hacia el futuro de la integración. Lo anterior generó que Rumania y Bulgaria experimentaran presiones sin precedente, mucho mayores incluso que las recibidas por los diez miembros que ingresaron en 2004.

Las principales causas que generaron el rezago de estos dos países se centraban en los ámbitos de administración de justicia, y administración pública deficientes, en general, las regulaciones y avances en materia de competencia económica, de la mano con la protección al consumidor, en áreas de salud, protección al medio ambiente, políticas agrícolas y la ausencia de recursos técnicos para avanzar en las reformas que se planteaban como indispensables en el camino rumbo al ingreso a la Unión. Sin embargo, el problema central, común a ambas naciones, y que se presentaba como una sombra acarreada de los regímenes comunistas, era un ambiente de corrupción insostenible, ligado a un altísimo índice de delincuencia organizada.

Así, la Comisión optó por endurecer su postura ante el proceso de negociaciones rumano y búlgaro, respaldado por la opinión popular, que no estaba del todo convencida de que el

ingreso de ambos países fuera conveniente en ese momento, y el comisario para la Ampliación decidió aplicar la política de que la legislación europea debía no sólo incluirse en el debate interno y aprobarse, sino aplicarse, es decir, darle vigencia material y no exclusivamente formal.

Ante dicha postura, la respuesta de Bucarest y Sofía fue mayormente positiva. En el primer caso, de la mano de su ministra de justicia, Mónica Macovei, y en el segundo de su fiscal general, Boris Velchev, realizaron acciones importantes para lograr la reforma a sus sistemas judiciales, y para implementar políticas eficientes en la lucha contra la corrupción; el esfuerzo fue ampliamente reconocido por las autoridades de la Unión, y aunque se planteaba que aún quedaba un arduo trabajo por delante, la Comisión, el 22 de febrero de 2005, recomendó la firma de los tratados de adhesión correspondientes; el 25 de abril del mismo año, en Luxemburgo, tuvo lugar la celebración de dichos tratados, previendo como fecha de ingreso el 1 de enero de 2007; sin embargo, quedó abierta la posibilidad de que esta fecha se pospusiera un año, en caso de que no se encontraran listos para asumir todas las obligaciones de los Estados miembros. Mucho se ha argumentado en torno a la benevolencia con la que actuó la Comisión en su reporte de octubre de 2006, al no proponer el aplazamiento del ingreso de Rumania y Bulgaria a la Unión, o al menos de imponer algún tipo de condición para tal efecto. La realidad es que, independientemente de la discutible laxitud de la Comisión, después de un arduo trabajo, que al día de hoy continúa, el 1 de enero de 2007, la Unión contaba ya con dos miembros más, un total de veintisiete: se había completado la gran expansión hacia el este, con el ingreso de Rumania y Bulgaria.



## CAPÍTULO 4. EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

A lo largo de los anteriores capítulos hemos analizado brevemente el proceso de integración europea, así como los distintos procesos de adhesión seguidos por los diversos Estados que no formaron parte del proyecto original concebido en los años cincuenta del siglo XX. A continuación haremos un análisis sobre el futuro de Europa, trataremos de prever hacia dónde se dirige la Unión, apoyándonos principalmente en las razones o cuestiones descritas en el capítulo anterior y trataremos, en última instancia, de hacer un pronóstico sobre cuáles serán los Estados que a corto, mediano o largo plazo formarán parte integrante de la Unión, y cuáles de ellos no consideramos como miembros viables.

Es indiscutible que el proceso de ampliación no se encuentra en su etapa más incluyente. Las razones, como he venido mencionando, son muy diversas; sin embargo, podemos mencionar, entre muchas otras, en primer lugar, el llamado cansancio de adhesión, derivado del complicadísimo proceso en la gran expansión hacia el este, y el cual generó en el sentir de gran cantidad de los ciudadanos europeos un deseo de consolidación de lo existente en lugar de una búsqueda por incorporar a nuevos miembros; por otro lado, empeorando el sentimiento popular hacia futuras expansiones tenemos la situación de Rumania, pero sobre todo de Bulgaria, países que, como recordaremos, tenían varios temas pendientes al momento de su ingreso, los cuales no han sido completamente resueltos, en particular los altísimos niveles de corrupción, que al día de hoy han generado la retención de fondos por parte de la Unión hacia el gobierno de Sofía; esto ha derivado en el sentimiento de que se han incorporado miembros a la Unión que no necesariamente cumplen o están del todo comprometidos con los ideales europeos, y por tanto es mejor hacer una limpieza al interior que empezar a mirar hacia el exterior; en tercer lugar, la incuestionablemente necesaria reforma institucional pretendida con el Tratado de Lisboa que, como se ha mencionado en repetidas ocasiones, se encuentra en proceso de ratificación, pues el Tratado de Niza, vigente en la actualidad, prevé una Unión exclusivamente de veintisiete miembros, número que ha sido alcanzado con la ampliación de 2007, razón por demás obvia para que, en tanto no exista una verdadera reforma institucional que permita la administración eficiente de una Unión mucho más grande, se prevé difícil, por no decir imposible, el escenario de una nueva ampliación, y, finalmente la aguda crisis económica que enfrenta el mundo en este momento, con todas sus

implicaciones, hace mucho más difícil que la Unión esté en posibilidad de absorber nuevas economías con un nivel de desarrollo notoriamente inferior a la media europea, particularmente si tenemos en cuenta que no ha terminado la estabilización tras la inclusión de las economías de Europa central y del este.

Por tanto, los retos hacia el futuro son enormes. La pregunta obligada al abordar el tema es ¿hasta dónde? ¿Hasta dónde será capaz la Unión Europea de atraer al resto de los países europeos que aún se encuentran fuera de ella? ¿Hasta dónde será viable administrar un monstruo del tamaño que se está construyendo? ¿Hasta dónde recibirán los gobiernos apoyo de sus ciudadanos para seguir adelante con la aventura europea? ¿Hasta dónde?

## **1. Los potenciales miembros de la Unión Europea.**

Una vez hecha la anterior introducción, es procedente mencionar a los posibles miembros de la Unión. En primer término, tenemos a los integrantes del Área Europea de Libre Comercio, la cual al día de hoy cuenta ya sólo con cuatro miembros: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza; por otro lado, tenemos a los países que en el pasado conformaron la Unión Soviética, naturalmente considerando que tres de ellos –Estonia, Letonia y Lituania— son Estados miembros desde la ampliación de 2004; en tercer lugar tenemos a los Balcanes, entre los cuales tenemos a Albania y los antiguos miembros de Yugoslavia –con excepción de Eslovenia que, al igual que los países bálticos de la Unión Soviética, ingresó a la Unión en 2004—, y, finalmente, tenemos el caso particular de Turquía, uno de los países cuya aplicación es más antigua, y a la cual durante muchos años le fue negado el estatus de país candidato.

### **4.1.1. El Área Europea de Libre Comercio (EFTA).**

El Área Europea de Libre Comercio fue creada en el año de 1960 por iniciativa del Reino Unido como una forma de contrarrestar la influencia que pudiera tener la Comunidad Europea, teniendo como participantes a Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y, por supuesto, el Reino Unido; Finlandia entró como miembro asociado en 1961, para adquirir una membresía irrestricta en 1986; Islandia ingresó a este acuerdo en 1970, y Liechtenstein en 1991.

Desde sus inicios, las relaciones con la entonces Comunidad y posteriormente Unión Europea fueron muy estrechas. Sin embargo, casi desde sus inicios perdió protagonismo al ir abandonando el Área, poco a poco, prácticamente la totalidad de sus miembros, los cuales fueron incorporándose al más extenso proyecto de integración de Europa; el Reino Unido y Dinamarca se retiraron en 1972 para incorporarse a la Comunidad Europea; sin embargo, en ese mismo año, el resto de los miembros firmaron acuerdos bilaterales de libre comercio con la Comunidad; a finales de los años 70 del siglo XX, se eliminaron las barreras arancelarias con la Comunidad y se firmó un acuerdo de libre comercio con España, país que más tarde también formaría parte de la Comunidad; en la década siguiente, inicia la cooperación fronteriza entre los miembros de ambos bloques, pero el Área ve como uno más de sus miembros, Portugal, se retira para formar parte de la Comunidad Europea, y a finales de dicha década inician las pláticas para la creación del Espacio Económico Europeo, las cuales serían concluidas en 1992, con el rechazo por referéndum de Suiza para formar parte del mismo; en 1995, Austria, Finlandia y Suecia dejan el Área para incorporarse a la Unión.

Por tanto, en la actualidad el Área Europea de Libre Comercio cuenta únicamente con cuatro miembros, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, entre los cuales han continuado trabajando para el establecimiento de relaciones comerciales exitosas a nivel mundial, con la firma de tratados de libre comercio con una gran cantidad de países. Sin embargo, es pertinente levantar la pregunta sobre la conveniencia para estos cuatro países de ingresar, a corto, mediano o largo plazo al seno de la Unión Europea. Es relevante cuestionar por qué no han seguido los pasos de sus antiguos socios y no han transitado hacia la Unión, aun considerando que, de tomar la decisión, probablemente serían admitidos sin mayores aspavientos. No podemos evitar la reflexión sobre cuáles han sido las causas que hayan motivado a estos cuatro Estados a permanecer al margen del más ambicioso proyecto de integración europea, prefiriendo quedarse en un marco de mucho mayores limitaciones.

Empecemos, entonces, analizando en caso de Islandia. Es innegable que el destino de este país ha estado estrechamente ligado al del resto de los países nórdicos, particularmente con Dinamarca y Noruega, y en menor medida con Suecia y Finlandia. De

estos cinco países “hermanos”, tres pertenecen a la Unión, y uno más, Noruega, ha solicitado en dos ocasiones el ingreso.

Parece extraño, entonces, que Islandia haya sido el único de ellos que se haya abstenido de siquiera solicitar su ingreso a la Unión. La explicación parece ser bastante simple. Durante una gran parte de su historia, Islandia vivió primordialmente, si no es que exclusivamente, de sus recursos pesqueros y la exportación de los mismos. Siendo esta la base de su economía, sería un enorme riesgo abrir las puertas para que cualquiera de los Estados miembros de la Unión pudiera, de ingresar a la misma, explotar conjuntamente los recursos pesqueros de la región; no es un temor infundado, si consideramos la cercanía con el Reino Unido, que tiene importante actividad en el ramo, pero especialmente con España y Portugal, países expertos y ampliamente dedicados a estas actividades. Durante la década de los 90 del siglo XX, cuando el gobierno consideró pertinente la expansión de la actividad económica a otros ramos, el sector bancario se vio fortalecido de manera importante, convirtiéndose en otro argumento de peso para no desear el ingreso a la Unión.

Islandia paulatinamente se ha integrado con el resto del continente, sin dar el paso definitivo a la Unión. Es miembro de la OTAN, y forma parte de la Zona Schengen, integrada por la mayoría de los países de la Unión y Noruega, y en la cual se establecen derechos y garantías relacionados con la libre circulación de personas entre los países que integran la zona, eliminando los controles en sus fronteras. Durante años, pareció que este sería el estatus permanente de Islandia, ya que el pueblo, reiteradamente, en encuestas sucesivas se manifestó en contra del ingreso a la Unión por amplias mayorías.

El año 2008 marcó un cambio en la percepción del pueblo islandés al respecto. El colapso absoluto del sistema bancario acabó de tajo con uno de los argumentos que sostenía la postura anti-Unión de la gente en Islandia, al provocar una gran pérdida de valor de la corona islandesa, la cual golpeó al grueso de la población de la isla. La bancarrota en que repentinamente se vio el país ha inclinado a gran parte de la población a cambiar su postura en cuanto a la posible salida de EFTA y la entrada a la Unión. De hecho, en octubre de 2008 por vez primera una encuesta arrojó resultados favorables al ingreso, con alrededor del 69% de la población apoyando dicha postura, y más del 72% consideraba que sería pertinente unirse a la eurozona. En noviembre del mismo año, la cifra se redujo

a cerca del 60% a favor del ingreso y alrededor del 68% manifestándose a favor de la sustitución de la corona islandesa por el euro<sup>85</sup>. Lo anterior nos revela que, conforme ha ido disminuyendo el terrible impacto del colapso económico las tendencias han ido normalizándose, aunque el número aún es considerablemente favorable hacia la transición a Bruselas.

Esto quiere decir que la cuestión económica se ha convertido en un motor que, de no resolverse rápidamente la crisis que actualmente enfrenta el país nórdico, situación que se antoja realmente improbable tras el colapso de la economía mundial, podría ser determinante para una solicitud de ingreso a la Unión, particularmente en un país que se ha preocupado intensamente por mantener un alto estándar en el nivel de vida de sus ciudadanos. Un mecanismo incuestionable para la recuperación de la destruida economía islandesa podría venir de los fondos que fluirían del continente a la isla, tendientes a su reconstrucción para elevarse una vez más, como se ha perseguido con los países que entran a formar parte de la Unión, al menos a la media europea.

Adicionalmente a lo anterior, derivado de la aguda crisis económica que, como he mencionado, llevó a la isla a la bancarrota, los sindicatos han comenzado a presionar al gobierno para que formule una solicitud de ingreso a la Unión cuanto antes. La Asociación de Fondos de Pensiones Sindicales ha propuesto al gobierno la repatriación de cerca de 200 billones de coronas (alrededor de 13 billones de euros) con la condición de que el gobierno emprenda una iniciativa tendiente al ingreso a la Unión, con particular interés en el abandono de la corona como moneda oficial para adoptar el euro<sup>86</sup>. La Asociación argumenta que la crisis económica no podrá ser superada en tanto no se abandone la volátil corona como moneda islandesa y se adopte el euro, para lo cual, en palabras del Comisario para la Ampliación, Olli Rehn, únicamente puede ser logrado a través de la pertenencia a la Unión.

Lo anterior refleja que la cuestión social, si bien de la mano y quizás arrastrada por la cuestión económica, también ha comenzado a jugar un papel importante en el posible tránsito de Islandia hacia la Unión, ya que la presión que los sindicatos ejercen, independientemente del mucho o poco peso que pueda representar, es importante en

---

<sup>85</sup> De conformidad con información publicada en el diario islandés de mayor circulación, Frettabladid.

<sup>86</sup> De acuerdo con información publicada en el diario islandés Morgunbladid.

cualquier país, y una crisis sindical podría terminar de desmoronar el ya de por sí semidestruido sistema financiero y económico de la isla.

Ante el panorama de crisis en Islandia, y el cambio en el sentimiento popular hacia un posible ingreso a la Unión, el gobierno está sosteniendo intensas pláticas con la Unión para determinar el camino a seguir. Incluso el Ministro de Pesca islandés, Einar Gudfinnsson, abiertamente contrario a la adhesión del país nórdico a la Unión, ha manifestado que ante la situación actual sería conveniente empezar a ver las relaciones con Bruselas con una nueva perspectiva, y replantear las relaciones de la isla con la Unión. En diversos foros, Rehn ha manifestado que la Comisión Europea ya se está preparando mentalmente para una solicitud de ingreso proveniente de Reikiavik y que, en caso de que ésta se produjera, no se descarta un proceso de negociación *fast track*, particularmente si se considera que Islandia es miembro, como ya he mencionado, de la OTAN, la Zona Schengen y el Espacio Económico Europeo, éste último implicando que tiene dentro de su legislación vigente dos tercios de la legislación europea vigente. Asimismo, un factor que juega a favor de Islandia, a decir de Rehn, es que las instituciones democráticas son lo suficientemente sólidas, al grado de no necesitar reformas y encontrarse cubierto el criterio político para el ingreso. Sin embargo, la decisión en última instancia debe venir del gobierno, pero sobre todo, del pueblo islandés; no obstante, Rehn dejó la puerta abierta para un pronto ingreso del país nórdico al mencionar que las negociaciones, si se presentara una pronta solicitud, podrían terminar en el transcurso del 2009.

El caso de Noruega es particularmente difícil de analizar. Sus gobiernos en dos ocasiones han solicitado el ingreso y completado negociaciones exitosas, y en las mismas ocasiones el pueblo noruego ha rechazado el ingreso en vía de referéndum. Es entonces pertinente cuestionarse sobre la posibilidad y probabilidad de que Noruega se niegue eternamente a la entrada a la Unión.

Antes de las últimas elecciones, que llevaron a la coalición de izquierda encabezada por Jens Stoltenberg al poder, con una visión menos recelosa hacia la Unión, se hablaba de una posible convocatoria a un tercer referéndum en caso de que el nivel de apoyo a la formulación de una nueva solicitud de ingreso se ubicara alrededor del 60% (considerando que para ese momento, el nivel de apoyo ya se encontraba por encima del

50%), número establecido por el ahora Primer Ministro, quien ciertamente es más favorable hacia Europa, pero lo suficientemente cauteloso para no embarcarse en otro proceso que dividiera a la sociedad noruega sin estar seguro de un resultado favorable. Sin embargo, tiempo después, el Ministro de Asuntos Exteriores, Jonas Gahr Støre, manifestó que Noruega no ingresaría a la Unión durante su estancia en la oficina. Es decir, se ha mantenido una postura bastante ambigua en torno al posible paso adelante para una nueva apertura de negociaciones entre la Unión y el país nórdico.

Las causas que polarizan a la sociedad noruega al tratarse el tema son diversas. Por un lado, se encuentran las personas de mayor edad, que en cierta medida se consideran a sí mismas como las constructoras de la Noruega de hoy, las forjadoras del país que hoy tienen, y que piensan que sus pensiones estarían en riesgo y que el ingreso a la Unión sería demasiado costoso para su país, el cual, al ubicarse notablemente sobre la media europea, tendría que colaborar con una gran cantidad de recursos económicos para el impulso a los países con economías mucho menos desarrolladas, particularmente los nuevos miembros de Europa central y del Este. Además, existe el sentimiento, entre los detractores de la posición pro-europeísta, de que Noruega tiene una mentalidad más nórdica que europea, y que sociológicamente no están tan ligados a Europa como al resto de sus "hermanos" nórdicos y temen, por tanto, que se pudiera perder la identidad del pueblo noruego entre el común denominador europeo. Por otro lado, entre los grupos de menor edad cada vez está más extendida la idea de que el ingreso a la Unión generaría una gran oportunidad en lo tocante al empleo, aumentando el mercado laboral considerablemente, y otorgando oportunidades que actualmente se encuentran limitadas debido a la ausencia de su país en la Unión. Adicionalmente, una de las máximas preocupaciones de los grupos más jóvenes de la población noruega se centra en el debate del petróleo, y en cuánto tiempo podrá su economía depender de esta importantísima fuente de ingresos. Considerando que ya hace bastante tiempo que no se encuentran nuevas reservas, y que las actuales tienen una vida aproximada de quince años, muchos pobladores del nórdico país empiezan a cuestionarse la conveniencia de permanecer al margen de la Unión en lugar de beneficiarse del desarrollo que a diversos campos de la actividad económica podría llegar como consecuencia del ingreso a la Unión. En tercer lugar, los grupos poblacionales en edades intermedias mantienen una posición ambigua al respecto; si bien están convencidos de que las riquezas naturales de Noruega no podrán sostenerla por siempre, y que llegará un momento en que tendrán que

girar hacia otros campos de producción y prestación de servicios, no están del todo seguros que la solución se halle en unirse a un grupo lo suficientemente heterogéneo para ser considerablemente inestable económicamente, y se cuestionan hasta qué punto se verán beneficiados si, teniendo uno de los niveles de vida más altos no sólo de Europa, sino del mundo, tienen que compartir su riqueza con gran cantidad de países en desarrollo que absorberían una parte considerable de los recursos que ellos mismos estarían aportando a la Unión.

La posición del gobierno ciertamente no da luz al respecto. Si bien se plantea una mucho más estrecha colaboración con el resto de Europa, se piensa que dicha colaboración puede perfectamente darse en el marco de la situación actual. Como miembro del Espacio Económico Europeo y la Zona Schengen, Noruega tiene una gran parte de la normatividad europea vigente en su territorio. Las ventajas de participar en el libre mercado hacen que no sea necesariamente una prioridad para el gobierno noruego lanzarse a una nueva aventura europea, de resultado incierto. Sin embargo, hay dos cuestiones que parecen ser bastante sensibles cuando se aborda el problema: por un lado, al ser parte del Espacio Económico Europeo, están forzados a aplicar la normativa que para el efecto emane de los órganos competentes de la Unión, pero no tienen la facultad de decidir sobre dicha normativa; esto ha generado un cierto nivel de descontento en algunos sectores de la población, que se ven sometidos a una legislación en cuya redacción, discusión y aprobación no tienen representación activa.

Por otro lado, uno de los temas más sensibles para Noruega, igual que ocurre en el caso de Islandia, es el de la pesca, y las repercusiones que podría tener para su mercado el ingreso a la Unión. Sin embargo, actualmente ya existen ciertas cargas impuestas al sector pesquero noruego, sobre todo al salmón, particularmente en cuanto a las sanciones impuestas como resultado de prácticas de *dumping*, generando que pierda una ventaja estratégica, y que la producción de salmón chileno se esté posicionando en primer lugar a nivel mundial. El tema de la pesca es uno de los más divisivos cuando se plantea la cuestión, y los detractores del ingreso a la Unión manifiestan que ya se ha visto lo que al respecto tiene que aportarle la Unión a Noruega, y no es particularmente algo que sea de su completo agrado.



Otra cuestión relevante es el área del turismo. Actualmente, Noruega no es particularmente un destino atractivo para el común de los viajeros europeos, en especial debido a los altos precios que, en comparación con otros destinos, se manejan en el país nórdico. Sin embargo, no se ignora el potencial que aquél tiene, en especial para el ecoturismo y las actividades deportivas de invierno. Por tanto, el ingreso en la Unión obligaría a una disminución en los precios para ubicarse en una posición competitiva con respecto al resto de sus competidores.

La clase política, aun los más entusiastas pro-europeístas reconocen que el haberse mantenido al margen de la Unión ha traído problemas, pero también un gran número de ventajas, y reconocen que los negros pronósticos para la economía noruega después de las dos manifestaciones del pueblo en contra del ingreso han sido notoriamente incorrectos, por no decir absolutamente infundados. El hecho de que la economía noruega haya continuado prósperamente a pesar de haberse negado a ingresar de lleno a la integración europea ha hecho que entre un número importante de los dirigentes noruegos la cuestión resulte cada vez más ambigua y complicada.

Por un lado se piensa que en tanto no se agoten las reservas energéticas del Mar del Norte no tienen ninguna razón seria para preocuparse por su economía y, por tanto, para llamar a la puerta de la Unión; adicionalmente, apoyando esta postura se encuentra el gran nivel de intervencionismo que se maneja en la vida pública noruega, con una gran cantidad de leyes, normas, reglamentos y regulaciones en general, encaminadas a dirigir prácticamente todas las áreas de la vida del pueblo noruego, el cual se muestra renuente a renunciar a este sistema en tanto sea funcional y práctico para el día a día.

Por otro lado, las cuestiones ambientales, particularmente el incremento en la caza de ballenas y focas, en notable aumento en los últimos años, así como la contaminación del Mar del Norte por desechos nucleares rusos y la lluvia ácida que ha llegado a Noruega proveniente sobre todo del Reino Unido, pero sin descartar otros países de la Europa continental, hacen que se nivele la balanza a favor del ingreso a la Unión. Ciertamente este solo paso no sería una solución en sí misma, pero generaría una indudable capacidad para plantear estas cuestiones desde una posición mucho más fuerte. Por otro lado, la preocupación en cuanto a la posición en que irá quedando paulatinamente Noruega conforme la Unión vaya ganando influencia en organismos internacionales, tales

como la OTAN o la ONU es otro de los puntos a favor de los pro-europeístas, que temen ver la posición y la reputación internacionales del Estado nórdico severamente dañadas ante la negativa de ingresar a un grupo integrador y permanecer aislados en una actitud de nacionalismo a ultranza.

Los opositores al ingreso a la Unión han manifestado que la política actual del gobierno noruego es la de aproximarse cada vez más a la Unión, adaptando leyes, adoptando criterios, es decir, convirtiéndose efectivamente en miembro en todo menos en nombre, con la finalidad de que cuando el pueblo noruego sea consultado y, en el mejor de los casos, se dé cuenta de tal situación, esté tan adaptado a ella que resulte imposible parar una respuesta favorable en una consulta a la población.

Objetivamente, ahora conviene analizar si existe alguna de las cuestiones analizadas en el capítulo anterior que pudiera empujar a Noruega hacia una aplicación en el futuro inmediato. La respuesta es que únicamente podría haber un factor de carácter económico, en caso de que la actual crisis mundial azotara de forma importante la actividad económica noruega, y el gobierno se encontrara en una situación lo suficientemente difícil para arriesgarse a una nueva consulta; asimismo, los resultados de ésta dependerían de que el pueblo se viera en una posición lo suficientemente apretada para tener que tomar dicha decisión, a la cual en el pasado, como ya he mencionado, se han negado dos veces, en un ambiente de terrible presión que llevaría indudablemente a una respuesta favorable hacia el ingreso. Las cuestiones social y política quedan notoriamente descartadas, el contar el nórdico país con un sólido sistema democrático, así como con un alto nivel de vida y una estabilidad social que hacen impensable que cualquiera de dichas cuestiones pudiera ser el motor de un ingreso a la Unión. Menos aun lo es la cuestión cultural pues, como se ha mencionado en el presente apartado, un amplio sector de la población noruega considera más su ideología como nórdica que como europea en sí misma, y teme que el ingreso a la Unión pudiera significar una pérdida en la identidad de los valores culturales nórdicos, cualesquiera que ellos sean.

Si el caso noruego resulta complejo, al pasar al análisis de la postura suiza encontraremos mucha mayor dificultad. A lo largo del proceso de integración europea Suiza se ha mantenido al margen prácticamente de todos los esfuerzos, sin importar de dónde haya provenido la iniciativa. A lo más que ha llegado ha sido a ingresar al Área

Europea de Libre Comercio, y aun dentro de ella se ha mantenido fuera de diversos acuerdos alcanzados por el resto de sus miembros. En 1992, el gobierno suizo solicitó formalmente el ingreso a la Unión, lo cual fue rechazado por casi tres cuartas partes de la población; adicionalmente, hubo una negativa rotunda de ingresar al Espacio Económico Europeo, lo cual dejó a Suiza fuera del mercado común. La visión hacia 2001 no había cambiado significativamente, pues todas las encuestas de opinión mostraban márgenes similares de rechazo hacia el ingreso. Ahora bien, en 2005 el pueblo suizo se manifestó a favor del ingreso a la Zona Schengen, lo cual en su momento fue visto como un posible punto de partida para retomar la cuestión pro-europeísta. Sin embargo, actualmente la postura no se ha modificado en forma considerable, particularmente si tomamos en cuenta que, a pesar de un inicio optimista, en última instancia el referéndum para ingresar a Schengen se ganó únicamente por 55% a favor contra 45% en contra.

Si retomamos el sistema de analizar las cuestiones planteadas en el capítulo anterior, veremos que simplemente no hay ninguna que pudiera apelar a la mente del individuo común en el país alpino; económicamente tienen un nivel superior a la media europea, socialmente cuentan con una gran estabilidad resultante, en gran medida, de su eterna postura de neutralidad ante cualquier conflicto internacional, políticamente cuentan con un sistema de democracia directa que consideran infinitamente superior a la centralización del poder en Bruselas, y, culturalmente, si bien comparten una gran cantidad de valores europeos, ciertamente consideran la mentalidad suiza en gran medida mucho más avanzada que el del resto de Europa.

Las cuestiones principales que alejan a Suiza de Bruselas, a pesar de encontrarse rodeada prácticamente en su totalidad de Estados miembros, y de tener casi tres cuartas partes de su actividad comercial con la Unión, son las siguientes: en primer lugar, la cuestión de la gran descentralización del poder que existe en el país alpino, apoyado en un muy efectivo sistema de democracia directa, por virtud del cual prácticamente todas las decisiones de gobierno de importancia son consultadas con el pueblo, al contrario de lo que ocurre en la Unión, donde la centralización del poder ha alejado a los ciudadanos, y en gran medida generado escepticismo entre ellos, de la toma de decisiones que afectan su vida diaria; el ciudadano suizo no está dispuesto a renunciar a este sistema de gobierno. En segundo lugar se encuentra la cuestión bancaria, ya que al ingresar a la Unión necesariamente, salvo que se lograra un acuerdo en contrario, lo cual se antoja

bastante improbable, se terminaría el secreto y protección de los bancos a favor de sus clientes, lo cual posiblemente generaría una fuga de capitales hacia sistemas que ofrezcan dicha protección, generando una crisis de uno de los sistemas bancarios más sólidos del mundo. Finalmente, la cuestión de la neutralidad suiza se vería comprometida si decidiera dar el paso hacia Bruselas, ya que tendría que adoptar la política exterior común, lo cual implicaría el apoyo a la Unión en caso de un conflicto<sup>87</sup>.

Quizás la única razón que podría impulsar un cambio en la mentalidad del pueblo suizo, lo cual no se prevé a corto ni mediano plazo, sería la necesidad de ampliar los mercados, si la economía suiza se estancara en algún momento. Si consideramos, como ya dijimos, que la mayor parte del intercambio comercial se realiza con la Unión, y que los nuevos miembros podrían convertirse en importantes receptores de la producción Suiza, entonces podríamos pensar que dicho país estaría listo para dar el paso, quizás paulatinamente, al mercado común, ingresando al Espacio Económico Europeo y, posteriormente, entrando de lleno a la Unión.

Finalmente, queda hacer una breve mención a Liechtenstein, el cuarto país más pequeño de Europa, el más sencillo de analizar de los cuatro miembros del Área Europea de Libre Comercio.

La sencillez deriva de que su destino ha estado históricamente ligado al de Suiza, por lo que resultaría impensable que el pequeño Estado, rodeado por un lado por el país helvético y por el otro por Austria, Estado miembro, presentara una solicitud de ingreso si no se presentara primero una por parte de Suiza. Adicionalmente a lo anterior, la situación fiscal haría más complicado que se viera con buenos ojos el ingreso del pequeño principado, pues su legislación en dicha materia tiene una laxitud tal que le ha valido el estatus de paraíso fiscal, y una serie de disputas con el resto de los países europeos, particularmente con Alemania, al reclamar la permisividad de utilizar cuentas bancarias y un sistema fiscal con la característica antes señalada para la evasión de impuestos. Sin embargo, no todo es negativo, particularmente si se considera que las negociaciones para el ingreso a la Zona Schengen han progresado significativamente, y que a pesar de haber

---

<sup>87</sup> Aunque es importante recordar que una de las cuestiones que se asumen como determinantes para la negativa de la ratificación del Tratado de Lisboa por parte de Irlanda deriva de la cuestión de la neutralidad, y que las autoridades de la Unión se han planteado la posibilidad de negociar al respecto, por lo que se pensaría que, en caso de que efectivamente Suiza decidiera dar el paso adelante, se podría negociar alguna cuestión similar que permitiera que el país alpino conservara su postura de neutralidad.

recibido una cantidad importante de críticas al respecto, las autoridades de la Unión, particularmente del Comisario de Justicia y Asuntos Internos, Franco Frattini, han defendido la postura de que los escándalos en torno a la situación fiscal en Liechtenstein no deben constituir un obstáculo para el progreso de las negociaciones relacionadas con su ingreso a Schengen.

## **1.2. La Ex Unión Soviética.**

La desintegración de la Unión Soviética en 1991 trajo como consecuencia la creación de 16 Estados independientes, de los cuales seis, Estonia, Letonia, Lituania, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia se encuentran formalmente en territorio europeo, la mayor de todas, Rusia, se encuentra dividida entre Europa y Asia, y las demás se ubican en territorio asiático, aunque tres de ellas, Armenia, Georgia y Azerbaiyán tienen un gran apego al continente europeo.

La ampliación de 2004, como ya he mencionado, vio a tres de las repúblicas formalmente europeas, Estonia, Letonia y Lituania convertirse en Estados miembros de la Unión. Han pasado cinco años desde entonces, y ninguna de las demás repúblicas han presentado solicitudes para seguir el ejemplo de los países bálticos. No obstante, en algunos casos el acercamiento a Bruselas ha sido notorio, consolidando acuerdos y estrechando lazos con miras a convertirse algún día en miembros del hoy club de veintisiete. En este apartado nos dedicaremos a estudiar exclusivamente aquellos países que formalmente tienen su ubicación geográfica en tierras europeas, es decir, están posicionados al Oeste de los montes Urales, considerada la frontera natural entre Europa y Asia. En concreto, estudiaremos los casos de Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, y sus prospectos y proyectos para unirse a la Unión.

En primer lugar analizaremos la cuestión de Rusia y sus relaciones con la Unión Europea. Durante la dominación soviética, el eje que dirigió a todas las repúblicas siempre fue Moscú, y al desintegrarse la URSS, Rusia quedó posicionado como el país más poderoso de las naciones escindidas. Territorialmente hablando, fue el más grande de los Estados que integraron la Unión Soviética, históricamente hablando, el más poderoso de ellos.

Poco tiempo después del desmoronamiento de la Unión Soviética, Rusia y la entonces Comunidad Europea iniciaron un proceso de negociación que condujo a la firma, en 1994, de un Acuerdo de Asociación y Cooperación entre ambos, con lo cual se marcaron las pautas para sus futuras relaciones. El acuerdo entró en vigor en 1997, y desde entonces la situación entre ambos actores ha cambiado radicalmente, de un clima de optimismo y deseos de cooperación sincera durante los primeros años, a un estancamiento en las relaciones, a un ambiente de recelo y serios cuestionamientos mutuos con respecto a las buenas intenciones de la contraparte el cual, si bien no puede considerarse como un retroceso, definitivamente sí puede decirse que las relaciones entre ambas partes se encuentran en franca depresión.

Los conflictos de los últimos tiempos han tensado de forma importante el ambiente entre Moscú y Bruselas. Si bien no puede ignorarse el hecho de que es imposible detener la cooperación entre ambas partes, particularmente si consideramos que la Unión Europea es el principal socio comercial de Rusia, y que ésta es la tercera en importancia para aquélla, únicamente precedida por los Estados Unidos y China, y que se encuentran ligados en un gran número de organismos internacionales que los vinculan institucionalmente, por ejemplo, el Consejo de Europa y la Organización Europea para la Seguridad y Cooperación, tampoco puede hacerse a un lado la tensión que se ha respirado en los últimos años, particularmente en el 2008, en las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Rusia, en concreto, los constantes conflictos con Polonia, originados en primer lugar por el veto impuesto por Moscú a las importaciones de carne provenientes de dicho Estado miembro por no cumplir con las disposiciones sanitarias, en segundo lugar por cuestiones relacionadas con el transporte de gas, en tercer lugar por ciertos roces relacionados con el medio ambiente, en cuarto lugar, por el deseo de ciertos actores políticos en Polonia que pretenden algún tipo de declaración de arrepentimiento por las actuaciones de Stalin en territorio polaco, y finalmente, por las relaciones de Moscú con varios antiguos miembros de la Unión Soviética, pidiendo la no intervención de Rusia ante el deseo de Ucrania y Georgia de unirse a la OTAN y el cese de apoyo a los separatistas de la región de Abjasia; los conflictos con Lituania resultantes de la suspensión de transporte de gas por el ducto Druzhba, así como de la demanda del país báltico al gobierno de Moscú para que termine su apoyo a los separatistas en Abjasia; la supuesta preparación de Letonia de una cuenta que por concepto de daños resultantes de la ocupación soviética se pretendería exigir a Moscú, y finalmente, el conflicto armado en

No obstante lo anterior, dado que una buena relación bilateral beneficia notablemente a ambas partes, la Unión Europea y Rusia han realizado sus mejores esfuerzos para superar las hostilidades y encaminar su relación hacia terrenos más positivos, iniciando las negociaciones para la firma de un nuevo Acuerdo de Asociación y Cooperación que reemplace al firmado en 1994. Si bien las relaciones no están del todo normalizadas, y es probable que pase bastante tiempo antes de que esto ocurra, debido a una gran cantidad de factores, tales como la expansión de la OTAN hacia el oriente o el deseo de la Unión Europea por establecer acuerdos estratégicos con Ucrania, Georgia, Bielorrusia, Moldavia, Azerbaiyán y Armenia (todos estos Estados, zonas de influencia rusa), se están dando los primeros pasos para defender los intereses comunes de ambas partes más allá de enfatizar las inevitables diferencias entre ellas.

En palabras de la Comisaria de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, en un discurso pronunciado al Parlamento el pasado 21 de octubre en Estrasburgo, “la Unión Europea tiene interés en el continuo crecimiento de la economía rusa (por lo que) la relación es una de las más importantes de nuestros tiempos”; manifestó que “Rusia es un importante mercado emergente en nuestras puertas que ofrece oportunidades para negocios de la Unión Europea, no obstante los efectos de la actual crisis financiera”, ya que “ya que la Unión Europea es una grande inversora en Rusia, sumando el 80% del total de la inversión extranjera (y) una gran parte de las reservas rusas en divisas extranjeras son en Euros, haciendo a Rusia uno de los más grandes poseedores de activos denominados en Euros en el mundo”, y que la negociación de un nuevo Acuerdo de Asociación y Cooperación entre ambas partes es la mejor manera de “perseguir nuestros intereses y asegurarnos de que se escuchen nuestras preocupaciones”, en áreas en las que “la cooperación no siempre es fácil, pero necesitamos continuar”<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> En un discurso pronunciado ante el Parlamento Europeo, llamado “EU/Russia: a challenging partnership, but one of the most important of our times”, en la ciudad de Estrasburgo, Francia, el 21 de octubre de 2008, como resultado de la solicitud del Consejo de evaluar la relación entre la Unión Europea y Rusia en el marco del conflicto armado en las regiones de Abjasia y Osetia del Sur.

Pero el interés de la Unión hacia Rusia no se limita al área económica. Bruselas reconoce la innegable importancia y el peso geopolítico de Rusia, cuya colaboración es indispensable en una gran variedad de asuntos en las áreas de libertad, seguridad y justicia, con la finalidad común de erradicar juntos amenazas globales, tales como la proliferación de armamento o el terrorismo. Asimismo, si bien se reconoce que la política internacional de ambas partes no es, y probablemente nunca será, la de un frente común, la Unión Europea reconoce la necesidad de involucrar a Rusia en cuestiones de gran envergadura, como los casos de Irán, Medio Oriente, Afganistán o los Balcanes. Asimismo, Bruselas considera indispensable una mayor cooperación con Moscú en áreas tan diversas como una mayor cooperación fronteriza y aduanera, programas de intercambio educativo y el desarrollo científico mediante la colaboración en la investigación.

La posición de Rusia hacia el ingreso a la Unión Europea, por otro lado, fue claramente delimitada por Vladimir Putin, entonces Primer Ministro, en 1999, al afirmar que “la relación entre Rusia y la Unión Europea estará basada en relaciones por tratados, esto es, sin un objetivo oficial de acceso de Rusia a o de asociación con la Unión Europea”<sup>89</sup>, lo cual permitiría, en todo caso, que el gobierno de Moscú se mantuviera como una esfera de influencia tanto en el ambiente europeo, como en el asiático, posicionándose de esta manera, nuevamente, como una potencia mundial, sin estar restringido a la centralización de la toma de decisiones en Bruselas. Los términos y las negociaciones de sus relaciones con terceros Estados, particularmente con China, Japón, Irán, India y los Estados Unidos, que se han incrementado sustancialmente en los últimos años, pueden ser atendidos libremente desde el Kremlin, sin tener que sujetarse a la vigilancia y someterlos a la aprobación de los miembros de la Unión Europea.

Es decir, que ni el gobierno ni el pueblo rusos estarán conformes con tener un segundo puesto en la toma de decisiones de trascendencia para su futuro, lo cual sin duda ocurriría si optaran por el ingreso a la Unión. Después de haber tenido el estatus de superpotencia como el país dirigente del destino de todas las repúblicas soviéticas socialistas, y haber visto su poder decrecer notablemente a la caída de la Unión Soviética, Rusia está preparada mentalmente para reposicionarse en las altas esferas del poder, lo cual no

---

<sup>89</sup> DeBARDELEBEN, Joan, ed. *The Boundaries of EU Enlargement*. Palgrave MacMillan, Nueva York, 2008, p. 112. “Partnership between Russia and the European Union will be based on the treaty relations, i.e., without an officially stated objective of Russia’s accession to or “association” with the EU [...]” La traducción es mía.



podría completarse si se formalizara el ingreso a la Unión Europea. El incremento en sus exportaciones le ha dado el poderío económico para lograr dicho objetivo, al ser un importante productor de petróleo y gas, productos cuyos precios se mantuvieron a la alza durante mucho tiempo, logrando un gran crecimiento económico, así como de todo tipo de armamento, lo cual posiciona a Rusia como un socio comercial estratégico de gran cantidad de países a nivel mundial.

Entonces, cabe hacer una breve descripción de la visión rusa sobre el resto de Europa, y de los principales problemas que podrían deteriorar aun más las relaciones entre ambas partes. Por un lado, la postura oficial del gobierno ruso ha sido, y seguramente seguirá siendo, amigable hacia el gobierno de Bruselas. Conscientes de la importancia comercial que tiene la Unión Europea para Rusia al ser, como ya he mencionado, su principal socio comercial, dirigentes rusos se han manifestado en el sentido de evitar a toda costa un aislamiento entre ambas partes, y se ha dicho que “Rusia nunca aceptará una mala relación con Occidente”<sup>90</sup>. Sería impensable una abierta ruptura entre Moscú y Bruselas salvo que concurrieran circunstancias de tal magnitud y gravedad que una cercana relación fuera imposible. Sin embargo, existe un “secreto” recelo de las altas esferas del poder ruso hacia la Unión Europea, surgidas a raíz de las ampliaciones de ésta en 2004 y 2007, absorbiendo a su área de dominio a varios Estados que Rusia consideraba como parte de su esfera de influencia, y más aun, como resultado de la expansión correlativa de la OTAN, la cual ha dado la bienvenida a todos los nuevos miembros de la Unión que antiguamente se encontraban situados tras la cortina de acero (es decir, a todos los Estados que ingresaron en las ampliaciones mencionadas, excepto Chipre y Malta). El motivo de las suspicacias deriva de la idea bastante generalizada, no sólo en el gobierno, sino también entre el pueblo ruso, de que se podría estar buscando el aislamiento de Rusia en una especie conspiración encaminada a eliminar el posible peso que dicho país pudiera tener<sup>91</sup>.

En realidad, se podría decir que la sospecha es infundada, pues al seno de la Unión Europea no existe realmente un consenso sobre la mejor forma de manejar las relaciones

---

<sup>90</sup> Ibidem, p. 116. “Russia will never accept the role of a poor relation to the West”. La traducción es mía.

<sup>91</sup> De acuerdo con una encuesta realizada en 2004, el 45% de los entrevistados creía hasta cierto punto que existía algún tipo de conspiración en contra de Rusia; de ese 45%, el 14% de los encuestados contestó que definitivamente existe una conspiración, y el 31% indicó que probablemente existe una conspiración. En particular, la suspicacia está encaminada hacia la OTAN, pues el 30% del total de la población encuestada la percibe como claramente anti-rusa, mientras que al ser interrogados sobre el ingreso de los países de Europa del Este al organismo, el 46% manifestó que la razón principal es un ambiente de presión hacia ellos. Fuente: DeBANDERLEBEN, Op cit., p, 117.

con Rusia, y si bien por un lado –como se vio claramente en el discurso de la Comisaria Ferrero-Waldner— existe una intención de positivo acercamiento, por otro existen aún ciertas reservas respecto a una sincera amistad con Moscú. En el caso de la OTAN, a raíz del inicio de la guerra en Irak, que dividió a sus más grandes potencias –por un lado, Estados Unidos y el Reino Unido y por el otro Francia y Alemania—, no existe un consenso en lo tocante a la dirección que se debe seguir en el futuro, lo cual necesariamente implica la posibilidad para Rusia de terminar su preocupación respecto de un posible complot generado en dicho organismo para eliminar o al menos disminuir el grado de influencia rusa en la solución de los conflictos internacionales.

Ahora bien, habiendo analizado brevemente el estado que guardan las relaciones entre Rusia y la Unión Europea, es conveniente aplicar el sistema de las cuatro cuestiones al caso ruso.

En primer lugar tenemos la cuestión económica, que ha sido brevemente abordada en los párrafos anteriores, y que en términos generales se centra en la importancia recíproca entre ambas partes para el desarrollo económico de cada una de ellas. Como ya se dijo, Rusia tiene a la Unión Europea como principal socio comercial, al tiempo que se ubica como tercera en importancia para ésta; la gran cantidad de inversiones europeas en Rusia, el intercambio de petróleo y gas entre ambas, y los altos niveles de actividad comercial son el eje de su relación. Es decir, al estar tan estrechamente ligados en el ramo de la economía, podría pensarse que sería beneficioso para ambas partes el alcanzar un mayor nivel de integración que potencializara a largo plazo el intenso nivel de intercambio que, de por sí, aumenta año con año. Además, para la Unión podría ser particularmente útil para sopesar el ingreso de economías notablemente débiles, al contar con un socio que tendría la capacidad de aportar mayores beneficios que los registrados por los países de último ingreso.

Sin embargo, las otras tres cuestiones presentan notables –si no insuperables— obstáculos para siquiera pensar en una solicitud de ingreso por parte de Moscú. Por un lado, como ya se ha mencionado, las altas esferas políticas no ven completamente con buenos ojos las relaciones con Bruselas, lo cual, si bien en menor medida, es en ciertos casos recíproco. Además, el riesgo de perder las ventajas estratégicas y de influencia que geopolíticamente posee Rusia representa un freno para someterse a los controles de

Bruselas, y tener una política dirigida desde el centro, en lugar de contar con la posibilidad de ejercer su peso de la manera que considere más conveniente.

La cuestión social es no menos escabrosa, pues es altamente probable que la decisión de optar por el ingreso a la Unión resultara una medida notoriamente impopular, por las razones que ya se expusieron. A pesar de los beneficios que el ingreso podría aportar a los ciudadanos rusos, la gran mayoría es abiertamente anti-europeísta. Por otro lado, la cuestión social podría representar también un freno para las autoridades de la Unión al considerar una aplicación rusa, sobre todo por la cuestión de la libre circulación de personas, y el posible flujo migratorio masivo hacia Europa Occidental que el ingreso ruso podría representar; esto es, que la Unión no está preparada para lidiar con las implicaciones demográficas que representaría la absorción del país más grande del mundo —y uno de los más poblados—.

Finalmente, el aspecto cultural tiene un peso específico en el caso de Rusia. El pueblo siempre se ha considerado diferente del resto del continente, y si bien se acepta la existencia de ciertos valores compartidos, la tendencia general no es hacia considerarse europeos, sino más bien rusos, en todo caso, eslavos, pero no más allá. El ciudadano ruso común no siente ningún tipo de destino —o historia— compartido con españoles, portugueses, ingleses, irlandeses o franceses, por mencionar algunos. Si acaso, existe un cierto vínculo con los países más cercanos a sus fronteras, aquellos de raíces eslavas, pero aun frente a ellos se tiene un cierto sentido de superioridad, un sentimiento de grandeza histórica que los ha hecho destacar sobre el resto de sus “hermanos”, en incluso los ha llevado a la dominación sobre ellos.

Corresponde ahora analizar el caso de Moldavia. Al momento de la desintegración de la Unión Soviética, Moldavia se consolidó como un Estado independiente, situado entre los territorios de Ucrania y Rumania. Desde entonces, se ha visto enfrentada a una difícil disputa territorial en la región del Transdniéster, la cual se encuentra mayoritariamente poblada por grupos rusos, que apoyan la independencia de la zona, en los casos menos radicales y, entre aquellos más alejados del gobierno de Chisinau, la total anexión a Rusia.

En este marco, las relaciones entre la Unión Europea y Moldavia (que desde 2002 tiene aspiraciones abiertamente pro-ingreso a aquélla) se han visto marcadas por dos cuestiones principales que impiden la consideración seria siquiera como asociada de la república moldava con la Unión: por un lado, el lastre que se arrastra de la época soviética en todos los campos de la administración pública, con altos niveles de corrupción, involucramiento del gobierno en escándalos criminales, gran ineficiencia del sistema administrativo, rezagos en la implementación de un sistema de administración de justicia eficiente, problemas educativos, el control estatal sobre los medios de comunicación y, sobre todo, un altísimo nivel de pobreza<sup>92</sup>, todo esto sumado a una especie de “democracia sin libertad”, acarreada por los resultados electorales de 2001, y confirmados en la reelección de 2005, que posicionaron al Partido Comunista de Moldavia en el poder, impidiendo la transición hacia una verdadera democracia que cumpla con los estándares europeos y, por el contrario, continuando las prácticas anteriormente mencionadas, profundamente arraigadas en la mentalidad soviética; por el otro, la irresoluta cuestión del Transdniester, situación que de no alcanzar algún tipo de arreglo satisfactorio tanto para Moldavia como para la Unión, será un obstáculo insalvable a la hora de considerar a aquélla seriamente como un potencial candidato para unirse a los veintisiete actuales miembros.

El origen del conflicto se remonta a la época de la Unión Soviética, bajo el mando de Stalin, quien por decreto unió la zona del Transdniester a la República Soviética de Moldavia, aunque ambas regiones no tuvieran nada en común más que la cercanía territorial. Así, al devenir la caída de la Unión Soviética en la última década del siglo XX, los líderes del Transdniester se declararon una república independiente de Moldavia; sin embargo, ésta no reconoció la declaración, y desde entonces se han encontrado en pugna constante que en ocasiones ha llegado a tal magnitud, que ha estado a punto de desencadenar un conflicto armado.

En diversas ocasiones se han entablado negociaciones, y en igual número de ocasiones éstas han resultado fallidas. Los encuentros se han desarrollado tradicionalmente en un esquema de “pentágono”, el cual incluye, naturalmente, a Moldavia y el Transdniester, así como a Rusia, Ucrania y la Organización Europea para la Seguridad y la Cooperación; sin

---

<sup>92</sup> Junto con Albania, Moldavia es considerado el país más pobre de Europa.

embargo, en últimas fechas también se han involucrado la Unión Europea y los Estados Unidos, formando el ahora llamado esquema “5+2”.

Como resultado de las negociaciones, el gobierno de Ucrania elaboró una propuesta para alcanzar la paz en la región, la cual tanto el gobierno de Chisinau como el de Bucarest, altamente interesado en el desenlace del conflicto, encontraron inaceptable. Básicamente, se planteó la elección de un gobierno autónomo del Transdniestre llevando a cabo elecciones que se desarrollaran de conformidad con las leyes impuestas por las autoridades de la región y no las moldavas, así como una especie de declaración de autodeterminación de la región del Transdniestre; adicionalmente, Moldavia planteó la imposibilidad de llevar a cabo una elección en tanto no se cumplieran una gran cantidad de condiciones, como la liberación de presos políticos, la desmilitarización de la zona (lo cual implica necesariamente la retirada de las tropas rusas instaladas en la región, cuestión inaceptable no sólo para Moscú, sino también para las autoridades del Transdniestre), la creación de partidos políticos con verdadera libertad y autonomía en su actividad, la creación de organizaciones no gubernamentales, el establecimiento de medios de prensa que tengan garantizada la libertad de expresión y el desmantelamiento de la policía secreta<sup>93</sup>.

La propuesta ucraniana resultó en un rotundo fracaso, y la situación regresó a un punto de alta tensión. Durante mucho tiempo las negociaciones estuvieron completamente detenidas, se produjo una ruptura definitiva entre el gobierno moldavo y la autoridad del Transdniestre, y las hostilidades, que no han llegado al punto de un conflicto armado<sup>94</sup>, empezaron a tener el tinte de una guerra fría, situación que únicamente se ha visto superada por el inmenso deseo de Chisinau de dar el paso definitivo hacia Europa, razón por la cual, a partir de 2007, se retomaron las negociaciones en el marco de “5+2”, sin que se haya alcanzado una solución que ponga fin definitivamente a dicho conflicto.

---

<sup>93</sup> Las elecciones se llevaron a cabo sin importar la oposición del gobierno moldavo; el resultado, no fue el esperado por las autoridades del Transdniestre, ya que únicamente consiguieron trece de los cuarenta y tres escaños posibles en el congreso, quedando como segunda fuerza política, además de que el orador principal tampoco pertenece a su fuerza política. Esta situación fue utilizada mediáticamente para dar la impresión de que existe un clima de verdadera democracia, en donde las elecciones son conducidas libremente y los resultados respetados por todos. La realidad es que no obstante la derrota, el partido que obtuvo la mayoría también es abiertamente pro-ruso y partidario de la independencia de Moldavia.

<sup>94</sup> Aunque el líder del parlamento del Transdniestre, Yevgeny Shevchuk, en entrevista con Oana Lungescu de la BBC, manifestó que “no descarto que eso ocurra (el estallido de una guerra) porque las profundas diferencias que llevaron al conflicto no han sido aún resueltas”.

Fuente: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7615835.stm> “I don't rule out such a development because the deep differences that led to the conflict haven't been solved”. La traducción es mía.

Siendo realistas, es poco probable que el conflicto termine pronto, lo cual imposibilita la consideración de Moldavia como país candidato al ingreso a la Unión. Particularmente difícil lo hace el alto interés ruso en que dicho conflicto no se resuelva, pues en tanto se prolonguen las hostilidades entre ambas partes, y Moscú continúe posicionado militarmente en el Transdniestre, su influencia no sólo en el conflicto, sino hacia la Unión, teniendo una base militar de alta importancia tan cerca de su frontera, será enorme, y “en tanto Rusia tenga su milicia en la puerta de Europa, la esperanza de recuperar su antigua esfera de influencia no hará sino aumentar”.<sup>95</sup>

No obstante lo anterior, actualmente los lazos se han estrechado, y la Unión ha incluido a Moldavia dentro del Política Europea de Vecindad, lo cual le otorga ciertos privilegios frente a terceros Estados no incluidos en la misma, en concreto, a través de la ayuda técnica concedida a los países de la Comunidad de Estados Independientes, en cuyos primeros quince años Moldavia recibió alrededor de 240 millones de euros, encaminados, principalmente, a la armonización legislativa entre la normatividad vigente de la Unión y la suya interna, el desarrollo del Estado de derecho, la erradicación de la corrupción, el fortalecimiento del control fronterizo y la privatización; es decir, la ayuda proporcionada por la Unión durante todo este tiempo ha estado dirigida hacia el establecimiento de las bases para que, en un futuro, se pueda negociar sobre bases sólidas la posible membresía de Moldavia pues, como se observa claramente, todos los campos hacia los cuales se encaminó la ayuda coinciden con los Criterios de Copenhague.

Todo lo anterior nos lleva a la inevitable conclusión de que todas y cada una de las cuatro cuestiones analizadas en el capítulo anterior y utilizadas como sistema de estudio tienen relevancia en el caso Moldavo.

Sobra decir el desahogo que, políticamente, implicaría para el gobierno de Chisinau el respaldo de Bruselas para hacer frente a la complicada situación de política externa a la que está enfrentada. Sin embargo, como reiteradamente se ha mencionado, es impensable que ante la falta de solución del conflicto en el Transdniestre se pudiera siquiera considerar una aplicación moldava. La razón es doble, e igualmente simple: dado lo difícil que ha sido construir un ambiente moderadamente amigable con Moscú, sería

---

<sup>95</sup> Idem. “And as long as Russia keeps its military on Europe’s doorstep, the hope to regain its old sphere of influence will only grow stronger.” La traducción es mía.

absurdo que la Unión admitiera a un miembro con un conflicto de tal magnitud que pudiera resultar en un enfrentamiento diplomático e, incluso, bélico con Rusia, echando por la borda lo que con tantos esfuerzos se ha construido; por el otro, la memoria del conflicto chipriota, admitiendo a una parte de un país dividido por la guerra, hace que la solución definitiva del conflicto se convierta en un requisito *sine qua non* para que se otorgue a Moldavia el estatus de país candidato.

Las cuestiones económica y social constituyen al mismo tiempo el motor de una parte y el freno de la otra. Como repetidamente se ha mencionado, la Unión no ha terminado de adaptarse a los retos que supuso el ingreso del bloque de países socialistas y con un desarrollo económico notablemente inferior la media europea en 2004 y 2007. No se ha superado de la fatiga de ampliación que dichos procesos generaron, y por tanto, si bien es lógico que el gobierno de Chisinau vislumbre en el ingreso a la Unión una solución a los problemas económicos del país más pobre de Europa, no lo es menos el que tanto las autoridades de Bruselas, como el pueblo europeo se opongan a la absorción de otro Estado con la correspondiente disminución de asignación presupuestaria para ellos mismos. La cuestión social está ampliamente ligada a la económica, pues es lógico pensar que el ingreso a la Unión por parte de Moldavia acarrearía un alto nivel de migración hacia economías más fuertes en busca de oportunidades de desarrollo profesional y personal que actualmente no tienen en su propio país; la Unión evidentemente no está preparada para tal circunstancia, ni mucho menos para enfrentar el reto que en áreas como la seguridad social y la educación representaría el ingreso de un país con tal nivel de pobreza.

Culturalmente, Moldavia se encuentra estrechamente ligada a Rumania, con la que comparte no sólo un alto sentido de nacionalismo compartido, sino una historia común que ha unido a ambas naciones a través del tiempo. Además, durante un lapso más o menos prolongado, el territorio moldavo incluyó parte de lo que hoy es Ucrania. Adicionalmente, alrededor del 2% de la población es de origen búlgaro, lo que también une a los moldavos con dicho país; por tanto, si consideramos que tanto Rumania como Bulgaria son ya parte de la Unión, y que el pueblo moldavo se siente inclinado completamente hacia aquélla, entonces entenderemos que exista un sentimiento de pertenencia hacia el continente mucho más arraigado que, por ejemplo, de pertenencia al grupo eslavo, como mencionamos en el caso ruso.

De todos los países que analizaremos, el siguiente, Bielorrusia, es el más alejado de la Unión Europea y más cercano a Rusia. Si bien en los últimos meses se ha visto un acercamiento y una notoria mejoría en las relaciones entre Bruselas y Minsk, la realidad es que el clima entre ambas capitales por casi quince años ha sido de abierta hostilidad.

La razón es completamente política, ya que de todos los antiguos miembros de la Unión Soviética, Bielorrusia es el gran continuador de los defectos y errores de los gobiernos comunistas. No sólo existen altísimos niveles de corrupción, completa represión a cualquier intento de libertad de expresión y un sistema burocrático completamente anacrónico y pesado, sino que el concepto de democracia parece no haber ingresado a sus fronteras.

Todo parece funcionar de forma contraria a lo que exige un régimen moderno de gobierno, que pueda ser aceptado como tal y, por tanto, considerado como digno de uno de sus socios por la Unión Europea. En 1994 fue electo presidente Alexander Lukashenka, y desde entonces ha continuado en el cargo, eliminando cualquier intento serio de oposición mediante el sistema de encarcelamiento a cualquier opositor al régimen. La situación llegó al límite en la campaña de 2006, cuando el antiguo colaborador de Lukashenka, Alexander Kazulin, fue arrestado al encabezar una manifestación, y sentenciado a cinco años y medio de prisión, quedando, lógicamente, fuera de la contienda electoral, y colocando a Minsk en una posición aun más frágil no sólo ante la Unión Europea, sino ante el mundo entero. En una entrevista realizada a Kazulin cuando se le concedieron tres días de libertad debido a la muerte de su esposa, reveló que Lukashenka le había propuesto la libertad con la condición de que abandonara Bielorrusia y se comprometiera a no volver jamás. En cambio, Kazulin volvió a la cárcel, en donde realizó una huelga de hambre de más de cincuenta días, con la finalidad de colocar en la agenda de la Unión Europea el caso de las flagrantes violaciones a los derechos humanos que se estaban llevando a cabo orquestadas por el gobierno de Minsk.

Sin embargo, a Lukashenka parece no importar la opinión de la comunidad internacional, y continúa dirigiendo al pueblo bielorruso siguiendo única y exclusivamente sus criterios de gobierno y persiguiendo sus intereses. Incluso ha llegado a afirmar que el menor de



sus hijos será su sucesor en el gobierno; si tomamos en cuenta que tiene cuatro años, y que la edad para poder optar por la presidencia del gobierno bielorruso es de treinta y cinco años, querría decir que Lukashenka tiene la firme intención de perpetuarse en el gobierno, abandonándolo unos años después de cumplir los ochenta.

Como es de suponerse, el apoyo más importante que tiene el gobierno de Minsk es el proveniente de Moscú, una vez más, con la intención de mantener intacta la esfera de influencia de la que gozaba en la antigua Unión Soviética; en el caso bielorruso ciertamente ha sido efectivo, pues ninguno de los gobiernos de las antiguas repúblicas soviéticas es tan cercano al Kremlin como el de Minsk.

La actuación de la Unión Europea respecto de Bielorrusia ha sido diversa. Por un lado, se aplican medidas rígidas con la finalidad de erradicar las prácticas mencionadas a través de la amenaza, por ejemplo, se prohibió a treinta y seis miembros del gobierno bielorruso el ingreso a la Unión, entre ellos a Lukashenka; por otro, se han realizado esfuerzos diplomáticos tendientes a lograr una mayor cooperación de Bielorrusia en el tránsito hacia la democracia y el respeto a los derechos humanos, y, finalmente, se ha dado apoyo económico a los opositores de Lukashenka con la finalidad de derrocar a su gobierno. Todas las medidas han resultado fallidas.

Sin embargo, en el año 2006, la Unión suavizó el discurso y propuso a Bielorrusia un programa de doce condiciones con las cuales sería integrado en la Política Europea de Vecindad, a cambio de concesiones del gobierno para una verdadera vida democrática. Entre dichas condiciones están la celebración de elecciones libres y democráticas, la libertad de expresión y asociación, el derecho al debido proceso e igual tratamiento ante el sistema judicial, y la liberación de todos los presos políticos.

El 27 de enero de 2009, se reunieron líderes bielorrusos con dirigentes de la Unión para evaluar los avances logrados, y así examinar cuidadosamente la posibilidad de otorgar a Bielorrusia los beneficios de la Política Europea de Vecindad, a través del Acuerdo del Este (en el que también participarán Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania); tras la reunión, la Comisaria Ferrero-Waldner manifestó que el diálogo fue alentador, y que Bielorrusia, si bien tiene mucho trabajo por delante, ha recorrido una parte importante del camino, y hay una clara intención de trabajar hacia las reformas necesarias para la

consolidación del acuerdo entre ambas partes; sin embargo, en privado, autoridades de la Unión manifestaron que en realidad no hay ninguna evidencia que demuestre que efectivamente se está trabajando par lograr dichas reformas, y que todo podría ser una mera estrategia de discurso por parte del gobierno de Minsk.

No obstante lo anterior, no es factible pensar que la actitud de la Unión hacia Bielorrusia pudiera endurecerse, por varias razones: en primer lugar, como resultado del conflicto entre Rusia y Georgia en 2008, surgió el temor al interior de la Unión de que, si no se hacía un esfuerzo definitivo para suavizar las relaciones con Minsk, ésta podría ser absorbida definitiva e irremediamente por la influencia de una cada vez más agresiva Rusia, por lo que empezaron los acercamientos, y se levantaron algunas de las sanciones que se tenían impuestas; en segundo lugar, nunca ha pasado (aunque perfectamente podría pasar), que se levanten sanciones para posteriormente volver a imponerlas sino que, por el contrario, una vez que se ha retirado algún tipo de medida hacia algún país, la tendencia es a mantener dicho estatus, y, finalmente, los dos países que ocuparán la presidencia de la Unión durante 2009, la República Checa y Suecia, junto con varios otros miembros de la parte oriental, se han fijado como objetivo político el acercamiento a Bielorrusia. Adicionalmente, la Unión tiene un gran interés en estrechar los lazos y seguir tendiendo puentes hacia Minsk, ya que en el próximo mes de abril, el parlamento discutirá sobre el reconocimiento a las declaraciones de independencia de las regiones georgianas de Osetia del Sur y Abjasia, como resultado de las presiones rusas, y el interés de la Unión, naturalmente, está en que el parlamento decida a favor de la defensa de la integridad territorial de Georgia.

Sin embargo, no todo han sido facilidades hacia el gobierno bielorruso, ya que en una cumbre de octubre de 2008 se establecieron cinco condiciones para que se les tomara en cuenta dentro del Acuerdo del Este: la reforma al Código Electoral, acciones concretas tendientes a la salvaguarda y promoción de los valores democráticos, el Estado de derecho, los derechos humanos y las libertados fundamentales, incluyendo, como ya mencioné, la libertad de expresión y de asociación.

Así cosas, y en el marco de las negociaciones relacionadas con el Acuerdo del Este, el día 9 de febrero de 2009, Sergei Martynov, ministro de asuntos exteriores del gobierno de Bielorrusia, ha manifestado que su país no buscará el ingreso a la Unión en el futuro

inmediato, y que si bien considera que todas las partes involucradas pueden beneficiarse del Acuerdo del Este, la mayor parte de los países involucrados en el acuerdo, particularmente Ucrania y Moldavia, tendrán una colaboración mucho más estrecha con la Unión, ya que ellos sí tienen en su agenda la incorporación a corto plazo, contrario a lo que ocurre en Bielorrusia, donde el tema ni siquiera es parte de la agenda política, por lo que formará parte constructivamente del acuerdo sin tener ningún tipo de intención más allá de lo puramente establecido en él.

Por tanto, las cuatro cuestiones, en el caso bielorruso, se resuelven de manera relativamente fácil. En el ámbito político, no sólo no parece probable que se busque el ingreso, sino que el propio gobierno abiertamente admite que no ha sido ni será una cuestión que esté en el debate en un largo tiempo; si consideramos que el país no se encuentra en necesidad de ningún tipo de apoyo por parte de la Unión, al contar con el respaldo de Rusia, entendemos la postura del gobierno de Lukashenka; por otro lado, la cuestión social naturalmente no tiene ningún tipo de peso, al ser un gobierno represor, no se encuentra dentro de sus prioridades la atención a las demandas ciudadanas y, si bien podría existir algún sector inclinado hacia la pertenencia a la Unión, es poco probable que se ejerza cualquier tipo de presión al gobierno, por temor a las represalias que podrían producirse en su contra; la cuestión económica tampoco parece ser un aliciente de peso, pues en cualquier caso, el gobierno bielorruso cuenta con tener el completo respaldo de Moscú pero, adicionalmente, es altamente probable que a corto plazo se encuentre en un esquema de asociación con la Unión que le permita explotar al máximo el acuerdo comercial sin tener que comprometerse en algún nivel superior de integración, y, finalmente, la cuestión cultural tiene ciertamente el mismo peso que en el caso ruso, es decir, la población tiene una inclinación mucho mayor hacia el esclavismo que hacia el europeísmo, lo cual implica que no hay un entusiasmo por la historia compartida y el futuro que se podría construir juntos como continente, sino más bien una especie de aislamiento en la nostalgia eslava.

Finalmente, analizaremos el caso de Ucrania, probablemente el más complicado y al mismo tiempo el más simple de todos los países resultantes de la división de la Unión Soviética que aún no han ingresado al proyecto integrador europeo. Es inmensamente complicado porque es el más cercano a conseguir el objetivo de ingreso, lo cual podría resultar en una herida al orgullo ruso, perdiendo un importante bastión de su esfera de

influencia, pero además precisamente por ser el país que con mayor velocidad ha desarrollado una serie de reformas tendientes a la estandarización con la Unión, es más difícil posponer el inicio de negociaciones serias con miras, en último término, al ingreso al club de los veintisiete. Por lo mismo, desde un punto de vista exclusivamente teórico, se simplifica el análisis, ya que el avance ha sido significativo en poco tiempo y, por tanto, al menos en papel, sería completamente razonable pensar que Ucrania estaría lista en un futuro no muy lejano para acceder completamente a la Unión.

Como puede prontamente deducirse por lo señalado en el párrafo anterior, los obstáculos que impiden el avance de Ucrania hacia la Unión se centran en el campo de la política, y de las implicaciones que para todos los involucrados podría tener el eventual acercamiento entre Kiev y Bruselas. Rusia vería completamente aniquilada su posibilidad de influencia en Ucrania, quien tendría entonces tendidos sus puentes hacia la Unión; sin embargo, al mismo tiempo, ésta podría sufrir las consecuencias de una provocación de tal magnitud ante el renaciente poder ruso, poniendo en riesgo las ya de por sí frágiles relaciones entre Bruselas y el Kremlin. Ucrania queda situada entre dos fuegos, viéndose, en gran medida, obligada a continuar una política multi-vectorial, como ha venido haciendo en los últimos años, para poder sobrellevar su decisión de caminar hacia Europa sin romper definitivamente con Moscú.

Desde la desintegración de la Unión Soviética y hasta el segundo periodo presidencial de Leonid Kuchma, la posición de Kiev hacia la europeización fue siempre en un carácter de total y absoluta ambigüedad, primordialmente del lado ucraniano, pero hábilmente imitado por la contraparte europea. Por ejemplo, mientras se hablaba en el discurso público de un acercamiento a la Unión y un deseo de transitar hacia el estilo de vida occidental dejando atrás el fantasma del comunismo, se promovía la creación de un Espacio Económico Común que incluyera a Ucrania, Rusia, Bielorrusia y Kazajastán, en una especie de mercado común híbrido.

Por su parte, la Unión Europea se dio a la tarea de diseñar un mecanismo que le permitiera lidiar con las aspiraciones de ingreso de varios países, entre ellos Ucrania, al tiempo que pudiera tener la oportunidad de absorber e integrar completamente a los nuevos miembros resultantes de la ampliación del 2004. Así, en 2003 quedó lista la estrategia para una Europa más amplia, que tendría como finalidad una estrecha

cooperación entre varios países y la Unión, logrando el acercamiento legislativo y la adopción de varios elementos del *acquis*, personalizando los objetivos y acciones de acuerdo con las necesidades de cada uno de los países involucrados, pero bajo ninguna circunstancia implicando la posibilidad de la concesión del estatus de país candidato en un futuro inmediato.

Definitivamente, el surgimiento de esta nueva estrategia respondió primordialmente al reconocimiento de Bruselas de la importancia que tiene para la Unión una cercana y amigable relación con Kiev, atrayéndola a su esfera de influencia, evitando a toda costa que las presiones provenientes de Moscú puedan revivir el espíritu soviético, si bien no formalmente, en la práctica, teniendo una vez más una zona de poderío ruso que no es conveniente para la Unión. Por tanto, desde el punto de vista de la Unión, la creación de la Política Europea de Vecindad, que incluiría a varios Estados pero que tuvo como motor el deseo de no alienar a Ucrania, tendría ventajas significativas: por un lado, sería una buena forma de demostrar su buena voluntad hacia Kiev, trabajando juntos para lograr una mayor armonización con la normativa y prácticas europeas, quedando claro que, si bien no se prevé dar el estatus de país candidato, estará lo suficientemente cerca de él para realizar su solicitud cuando las circunstancias sean propicias. Por otro lado, sería un contrapeso ideal para la influencia rusa, inhibiendo la atracción que el gobierno ucraniano pudiera sentir por parte del Kremlin.

Las negociaciones en torno a la forma definitiva que debería tener el plan de acción se prolongaron demasiado, y durante un periodo importante de tiempo el gobierno de Kuchma continuó la política multi-vectorial, caracterizada por una extrema ambigüedad tanto hacia Rusia como hacia la Unión, particularmente porque se creó el sentimiento en Ucrania de que el plan de la Política Europea de Vecindad para Ucrania únicamente ampliaba ciertas estructuras de intercambio ya contempladas en el Acuerdo de Asociación y Cooperación que se encontraba en vigor desde 1998. En este contexto, si bien accedió a la extensión de dicho Acuerdo a los diez nuevos miembros (2004), un mes después el parlamento ucraniano ratificó el acuerdo para el Espacio Económico Único. A mediados de 2004, Ucrania amenazó con retirarse definitivamente de las negociaciones del Acuerdo si la Unión no daba señales claras de que la intención del mismo fuera intensificar las relaciones en las más diversas áreas, logrando una integración mucho más profunda que, en última instancia, condujera a la ampliación.

Sin embargo, la situación política y social en Ucrania estaba a punto de dar un giro drástico; el triunfo de la llamada Revolución Naranja en 2004, producto del proceso electoral fraudulento llevado a cabo en ese año, terminó con la estancia en el poder de Kuchma, y llevó a la presidencia al líder de la oposición, Viktor Yushchenko.

“El motivo principal de la Revolución Naranja fue la desestima palmaria de los derechos humanos e irrespeto a la voluntad y el poder del pueblo durante las elecciones presidenciales.

Falsificación de los resultados de elecciones para usurpación del poder estatal causaron la congoja justa de los cientos de miles de ciudadanos, que salieron a las plazas de las ciudades y pueblos para proteger sus derechos.

La gente salió a las calles no por un pedazo de pan sino para la protección de su dignidad, libertad, justicia, democracia e independencia de su país.

Saliendo a la Plaza de Independencia (Maydan), el pueblo de Ucrania pudo resistir a las tentativas de usurpar el poder estatal y establecer un régimen autoritario, demostró su derecho y capacidad de proteger la libertad y democracia.

Maydan probó, que en Ucrania se había formado y funcionaba la “clase media”. Obreros, inteligencia, estudiantes, propietarios de las empresas sublevaron contra injusticia. Ucrania negó en adelante sustentar y aguantar el sistema oligárquico.”<sup>96</sup>

En breve, la situación fue la siguiente: tras una larga campaña marcada por el sutil apoyo de la Unión al candidato opositor, Yushchenko, y el no tan sutil del gobierno ruso al candidato de Kuchma, Viktor Yanukovich, el 31 de octubre se celebraron las elecciones, marcadas por fuertes escándalos de corrupción, tras lo cual la Comisión Electoral ucraniana declaró vencedor a Yanukovich por un margen de tan solo un punto porcentual por encima de Yushchenko. Sin embargo, ninguno de ellos logró la mayoría necesaria, por lo que se celebraría una segunda ronda de votación el 21 de noviembre. Tras dos semanas de campaña, los seguidores de Yushchenko, así como la misión internacional

---

<sup>96</sup> Fuente: página web de la Embajada ucraniana en México. <http://www.ucraniaembmex.com/index.php?cont=revolucion>

enviada como observadora del proceso, denunciaron grandes irregularidades, abusos en la campaña, manipulación de las listas electorales y resultados tendenciosos en las encuestas.

Al celebrarse la elección, la Comisión Electoral decretó el triunfo de Yanukovich por una diferencia menor de tres puntos porcentuales, lo que generó la reacción enfurecida del partido de Yushchenko y la comunidad internacional y, como consecuencia, los seguidores del opositor candidato se lanzaron a la plaza Maydan, o de la independencia para defender la ilegalidad de la elección. La Unión Europea, en voz del Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, manifestó las consecuencias negativas que podría implicar para la relación ucraniana-europea la falta de una revisión objetiva y seria del proceso electoral; Moscú empezó a cuestionar seriamente el derecho de la Unión de intervenir en los procesos internos de Ucrania, y la situación al interior no era menos desastrosa, pues las provincias de Crimea y Donetsk plantearon la posibilidad de someter a referéndum su separación de Ucrania.

Así, el Rada (parlamento ucraniano) se hizo cargo de la situación, estableciendo que el resultado de la elección no era, ni mucho menos, el reflejo de la voluntad del pueblo ucraniano, y la Suprema Corte puso la solución definitiva, al declarar que la segunda vuelta electoral volvería a tener lugar el 26 de diciembre, para lo cual el Rada emitió una serie de disposiciones tendientes a la estabilización de la situación y la conducción de un proceso electoral limpio y transparente, lo cual fue complementado con la sustitución de todos los miembros de la Comisión Electoral con la finalidad de erradicar cualquier sospecha de corrupción en el proceso. El resultado: el triunfo de Yushchenko, quien había pedido a la Unión un pronunciamiento mucho más serio con respecto al apoyo a su candidatura, planteando, además, un programa de cuatro pasos tendiente al ingreso a la Unión: en primer lugar, el reconocimiento de la existencia de una economía de mercado en Ucrania; en segundo lugar, la admisión a la Organización Mundial de Comercio; en tercer lugar, la condición de miembro asociado de la Unión, y, finalmente, el acceso como miembro definitivo.

Como resultado, tras la recomendación del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad, Javier Solana y de la Comisión, el Consejo aceptó expandir la esfera del Plan de Acción en el marco de la Política Europea de Vecindad, “acelerando la liberalización en

el comercio (notablemente, en textiles y acero), facilitando las restricciones de viaje, incrementando la ayuda e intensificando la cooperación política y de seguridad.”<sup>97</sup>

Con la llegada de Yushchenko al poder, un nuevo aire pro-europeísta se hizo latente en las relaciones Ucrania-Unión Europea-Rusia. El año 2005 y los comienzos del 2006 estuvieron marcados por la intención de Kiev de beneficiarse de la imagen positiva que había dado al mundo para lograr la construcción de una integración mucho más sólida y profunda con la Unión, para lo cual trató una vez más de presionar para lograr algún avance en sus aspiraciones de ingreso, a lo que la Unión simplemente respondió que, si bien se consideraría una mejora significativa en la posición de Ucrania ante Bruselas, era demasiado pronto para tener discusiones serias respecto al posible ingreso de aquélla a la Unión.

Sumado a lo anterior, el resultado de la elección del 26 de marzo hizo que la cuestión europea pasara a segundo plano, y se generó una profunda división entre la clase política ucraniana. El partido de Yanukovych ganó la mayoría de escaños en el Rada, por lo cual resultaba urgente que la fractura que había ocurrido entre los “naranjas” fuera resuelta cuanto antes. Tras un breve acuerdo con el que lograron formar una coalición para gobernar, una nueva ruptura provocó el caos en el Rada, y tras largos meses de negociaciones, en agosto se logró un acuerdo por virtud del cual Yushchenko nominó a Yanukovich como Primer Ministro, quien fue ratificado por el Rada. La situación política de Ucrania no fue la óptima durante todo este tiempo, hasta que en 2007, Yulia Tymoshenko, antigua aliada de Yushchenko en la Revolución Naranja, solicitó la disolución del parlamento y la convocatoria a elecciones. Tras el resultado, el bloque de Tymoshenko y el de Yushchenko formaron una coalición que les permitió instalar el gobierno, llevando a aquélla una vez más (había ocupado el cargo tras la Revolución) al puesto de Primera Ministra.

Los primeros meses de 2008 estuvieron marcados por los intentos de reconciliación política en Ucrania, con miras, entre otras cosas, a la construcción de una nueva estrategia europea que permitiera tener expectativas realistas de unirse pronto a la Unión. El conflicto armado entre Georgia y Rusia en agosto de 2008 tuvo consecuencias

---

<sup>97</sup> DeBARDELEBEN, Op cit., p. 139. “Speeding up trade liberalization (notably in textiles and steel), easing travel restrictions and intensifying political and security cooperation”. La traducción es mía.



favorables para la postura ucraniana. El nerviosismo entre los líderes europeos fue creció considerablemente ante la ofensiva rusa y el apoyo a los separatistas en las regiones de Osetia del Sur y Abjasia, pues era evidente que Moscú, una vez más, se mostraba inquebrantable en su esfuerzo por evitar a toda costa que su área de influencia se viera invadida por la de la Unión, por lo que un acercamiento con Ucrania resultó indispensable. En este marco se celebró un encuentro entre la presidencia francesa de la Unión, encabezada por Nicolas Sarkozy y líderes ucranianos, tras la cual se arribó a la conclusión de que es indispensable afianzar los lazos entre Bruselas y Kiev, aunque no se ofreció ninguna perspectiva concreta sobre el ingreso a la Unión de Ucrania. No obstante lo anterior, la Unión se comprometió a alcanzar un acuerdo de asociación, lo cual es un paso importante hacia el libre tránsito de mercancías y, probablemente, hacia un acuerdo significativo en lo tocante al transporte de personas.

Un nuevo conflicto puso en Ucrania la cuestión europea, y en la Unión la cuestión ucraniana en el centro del debate hacia finales de 2008 y comienzos de 2009. Como resultado de tensiones entre Kiev y Moscú, se desató la “crisis energética” por la cual Rusia cortó el suministro de gas natural transportado vía Ucrania a varios países de Europa. Las razones que dieron origen a este conflicto son de diversa índole. Naturalmente, la cuestión económica tiene un peso importante; sin embargo, es una vez más el deseo de mantener su gran influencia política lo que llevó a Moscú a tomar medidas drásticas tendientes a evitar mayores acercamientos entre Bruselas y Kiev. El conflicto se resolvió a finales de enero de 2009, aunque las cuestiones de fondo que lo generaron se mantienen intactas, y en tanto la Unión no cuente con un medio alternativo para cubrir sus necesidades de gas natural, Rusia seguirá teniendo un mecanismo bastante efectivo de presión para evitar que las pláticas tendientes al ingreso de Ucrania a la Unión europea sigan siendo eminentemente teóricas, sin que Bruselas dé la luz verde definitiva para el inicio de las negociaciones al respecto.

Entonces, a la luz de las cuatro cuestiones que hemos adoptado como sistema, observamos que, políticamente, el escenario para el ingreso de Ucrania a la Unión se presenta bastante complicado. Por un lado, la política externa de Kiev, si bien se ha movido notablemente en dirección hacia occidente, se encuentra en un punto en el que es obvio pensar que una ruptura con Rusia es por el momento imposible. Adicionalmente, ante la cercanía de elecciones parlamentarias, cualquier movimiento en cualquiera de

ambas direcciones puede ser utilizado tanto por Yushchenko, como por Tymoshenko y Yanukovich con tintes partidistas tendientes a obtener votos de ciertos sectores de la población, por lo que es altamente probable que en próximos meses la cuestión se enfríe aun más.

Adicionalmente, es poco probable que la Unión se arriesgue a dar un paso definitivo que pudiera alienar más las relaciones, de por sí endebles, con Moscú, quien vería como un ataque diplomático frontal la atracción de Kiev al seno de la Unión. Esto sin contar que, dentro de las altas esferas de Bruselas existe cierta renuencia a una expansión que implique una nueva frontera con Rusia, más aun con el considerable tamaño que ésta tendría.

Sin embargo, el embajador de la Unión Europea para Bielorrusia y Ucrania, Jose Manuel Pinto Teixeira, ha manifestado que se tiene planeado concluir un acuerdo de asociación con Ucrania durante el 2009, que aumente los lazos en todas las áreas entre ambas partes, con la única condición de que Kiev realice reformas legislativas importantes tendientes a una mayor armonización con la normativa europea, y que encaminen a Ucrania a una posición que se ubique más cerca de los estándares europeos.

En el aspecto económico, la actual crisis mundial ha golpeado la economía ucraniana en forma tal, que podría ser (como hasta ahora lo ha sido) el motor principal que empuje al gobierno de Yushchenko a presionar con mayor fuerza y determinación a los líderes de Bruselas para que se puedan iniciar las negociaciones tendientes al ingreso ucraniano a la Unión. Lo anterior se refuerza si tenemos en cuenta que la moneda ucraniana ha sufrido una importante pérdida de valor, por lo que sería altamente beneficioso contar con el importante mercado, así como las altísimas ayudas monetarias que implicaría formar parte de la Unión.

Además, el conflicto del gas natural agudiza la urgencia de Ucrania por formar parte de la Unión ya que, como se mencionó anteriormente, la Unión se vería forzada a buscar mecanismos alternos de suministro con la finalidad de evitar la influencia que las presiones rusas significan en este aspecto. La acción ya ha sido tomada, con la creación del programa Nabucco, por medio del cual se transportará gas natural a Europa proveniente del centro de Asia, y transportado a través de Georgia y Turquía; los

problemas técnicos, económicos y políticos que han surgido como resultado del planteamiento de Nabucco han hecho que, en principio, el proyecto se detenga. Sin embargo, si se superan dichos obstáculos, sería probable que se echara a andar el proyecto, lo que afectaría de manera considerable la economía ucraniana, que tiene como fuente importante de ingreso los recursos captados por el transporte de gas a una cantidad importante de países europeos.

Socialmente, es indudable que existe un gran interés por parte de Ucrania para ingresar a la Unión —como en el caso de todos los demás potenciales miembros—, con la ventaja de que la economía ucraniana, si bien ha sido golpeada, no es tan débil como la de otros potenciales miembros, por lo que la migración, si bien podría ser un tema que se tendría que manejar con alta precaución, probablemente no sería de un nivel tan representativo como el de otros Estados; además, el sistema de seguridad social en Ucrania, que es una gran preocupación de la Unión cuando evalúa las posibilidades de un potencial miembro, se ha fortalecido considerablemente en los últimos años, por lo que no sería una carga difícil de absorber para la economía europea.

Finalmente, el aspecto cultural es probablemente el que aleje con mayor intensidad a Ucrania del resto de Europa; actualmente aún existe un gran sentimiento eslavo, aunque se ha transitado considerablemente hacia una visión más europeísta de su propio destino. La razón principal es que en la mente del ciudadano ucraniano el deseo de alejarse de Rusia es cada vez más pronunciado; lo anterior no necesariamente implica que se esté caminando hacia Europa, sino más bien que se encuentran en busca de una identidad propia ucraniana. Es decir, que tras años de dominación soviética y, por tanto, Rusa, la gente en Ucrania tiene el deseo de manifestarse como un pueblo completamente independiente de cualquier ideología externa, lo cual, si bien no será encontrado forzosamente en un acercamiento a Europa, sí podrá ser logrado en un alejamiento de la influencia de Moscú; por tanto, si bien no hay necesariamente una historia compartida entre Ucrania y el resto del continente que pueda implicar un lazo cultural estrecho, lo cierto es que sí existe un creciente sentimiento de que un destino compartido con Europa puede significar el encuentro de la propia identidad, durante tantos años negada al pueblo ucraniano.

### 1.3. Los Balcanes.

El fin de la década de los ochenta y el principio de los noventa no sólo vieron la decadencia y desintegración de la Unión Soviética, sino también de otro de los grandes poderes y enclaves del comunismo: Yugoslavia. Este antiguo Estado dominado por el rigor –y el terror— de los regímenes comunistas se dividió en cinco –ahora seis— Estados independientes como resultado de una de las más sangrientas guerras y uno de los más terribles procesos de limpieza étnica que ha visto la humanidad: Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro<sup>98</sup>, y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

Dentro de este apartado nos daremos a la tarea de hacer un breve análisis de las perspectivas de ingreso a la Unión de cinco de estos seis países –recordamos que Eslovenia es miembro como resultado de la ampliación de 2004—, así como del único miembro de la región, fuera de aquellos cinco, que aún no ha presentado una aplicación para unirse al proceso de integración europea: Albania.

Comenzaremos, precisamente, con éste último. Al término de la Segunda Guerra Mundial, la hegemonía de los bloques comunistas en el Este europeo no dejó de lado a Albania. Enver Hoxha fue elevado a secretario del partido comunista albanés, y se mantuvo en el poder durante cuatro décadas. En este tiempo, las circunstancias que envolvieron al pueblo del Albania fueron bastante contradictorias.

Tanto Stalin en la Unión Soviética como Tito en Yugoslavia asumieron con completa naturalidad que Albania se convertiría automáticamente en un satélite dirigido por la influencia de Belgrado; sin embargo, Hoxha rompió definitivamente con Tito, y durante años subsistió de una alianza con Moscú. Sin embargo, eventualmente sintió que el Kremlin se estaba alejando de los verdaderos principios del stalinismo, y decidió romper incluso esa alianza. Volteó la mirada hacia uno de los regímenes comunistas más severos, el chino, y durante quince años, hasta 1976, mantuvo una alianza con dicho país; en ese ínter, declaró a Albania como el primer Estado ateo y abandonó el Pacto de Varsovia. En 1976, con la muerte de Mao, rompió incluso con el comunismo chino,

---

<sup>98</sup> Tras un referéndum celebrado en 2006, Montenegro declaró su independencia de Serbia, con lo que los Estados de la antigua Yugoslavia son ahora seis.

aislando completamente a Albania, la cual vivió desde entonces encerrada en sí misma hasta la muerte de Hoxha.

El gobierno de Hoxha tuvo varios aciertos, concretamente la erradicación del analfabetismo, ya que a todos los ciudadanos se les forzaba a aprender a leer con la finalidad de que se encontraran en posibilidades de leer textos leninistas-marxistas; impulsó la educación obligatoria hasta el octavo año, y dotó a Albania de una universidad. En el área médica, estableció clínicas gratuitas con bastante éxito, pues la esperanza de vida pasó de cincuenta y cuatro años en 1959 a sesenta y siete en 1970; sin embargo, en otros aspectos la postura del gobierno fue notablemente retrógrada: prohibió el transporte privado, instauró una policía secreta bastante eficiente, pero al mismo tiempo inmensamente sangrienta y cruel (lo cual le permitió perpetrarse en el poder hasta su muerte), y, el más grave de todos los problemas, sumió a Albania en un atraso económico que hasta el día de hoy no ha logrado superar.

Tras la muerte de Hoxha en 1985, la situación se relajó un poco, por lo que la situación siguió siendo controlable por el Partido Comunista; sin embargo, cuando el comunismo en general se derrumbó a finales de los ochenta y principios de los noventa, el partido no tuvo más remedio que convocar a las primeras elecciones multipartidistas en más de cuarenta años. Los comunistas resultaron victoriosos en 1991, pero el creciente descontento entre la población debido al aumento del hambre y la pobreza forzaron a la convocatoria a una nueva elección, en la cual la victoria fue para el Partido Demócrata, comandado por Sali Berisha.

El objetivo primordial de Berisha se centró en la recuperación económica del país, tarea en la cual tuvo un éxito moderado, particularmente gracias a la firma de un Acuerdo de Cooperación Económica con la Comunidad Europea, a través del programa Phare, que hizo que el flujo de capital hacia Albania se incrementara de manera importante. Adicionalmente, Berisha tuvo desde un principio la idea de integrarse al continente, de adoptar un sistema que se acercara mucho más a los estándares europeos; este ámbito, sin embargo, resultó ser inmensamente más complejo que el anterior.

El arraigamiento de prácticas aceptadas en un sistema podrido durante más de cuatro décadas lo enfrentó con una severa crisis socioeconómica, instituciones completamente

debilitadas, una democracia construida sobre cimientos bastante frágiles, un panorama político de enfrentamiento inclemente entre los diversos líderes y, sobre todo, una complicadísima situación bélica en la región, que tenía a prácticamente todos sus vecinos enfrentados en una sangrientísima guerra civil. Tuvo que enfrentarse al gran reto de combatir la economía informal, que en Albania se encontraba profundamente arraigada en un sistema de mafias probablemente más sofisticado, cerrado, eficiente y cruel que el italiano y era, prácticamente, el grupo más poderoso en el país; el establecimiento de grandes redes de prostitución, tráfico de drogas y lavado de dinero fueron tan sólo algunas de las áreas de especialidad de estos grupos; adicionalmente, se dedicaron a adquirir empresas públicas a precios irrisorios para su privatización, pudiendo así conducir sus operaciones libre e impunemente. Por si eso fuera poco, Berisha tomó la determinación de rodearse de sus fieles seguidores en la policía, por lo que despidió a un número importante de agentes, los cuales pasaron de inmediato a formar parte de las filas de la mafia, con lo que ésta se fortaleció al contar con miembros altamente entrenados en diversas actividades de inteligencia.

No obstante todos los problemas, Berisha logró la reelección en 1996, en un proceso calificado por los observadores internacionales como denigrante, con votos doblemente computados, fraude, violaciones a los derechos humanos, arrestos y masacres a los opositores. Sin embargo, un sistema construido sobre bases tan pútridas no podía sino desmoronarse eventualmente. Efectivamente, los años que siguieron a la reelección de Berisha fueron un completo caos en Albania, llegando a un nivel tal que prácticamente se encontraba en completa anarquía. Los altos mandos del crimen organizado empezaron a sacar sus capitales del país, se derrumbó aun más la economía, dejando al pueblo incluso más pobre de lo que ya era; la guerra política entre Demócratas y Socialistas se agudizó, llegando incluso a presentarse enfrentamientos entre seguidores de ambas partes. En 1997 Berisha proclamó un estado de emergencia, pero esto no fue suficiente. El país se encontraba prácticamente en un clima de guerra civil. En medio de este terrible ambiente, las elecciones de 1997 vieron el derrumbe de los Demócratas, dando paso al gobierno socialista encabezado por Fatos Nano, quien ejerció como Primer Ministro hasta que, en 1998, se vio forzado a dimitir tras el escándalo del asesinato de un líder de la oposición.

“Entre todo el caos, el crimen organizado explotó la debilidad o ausencia de instituciones estatales y expandió su poder en Tirana y en los puertos

principales de Vlore y Durres. Berisha y Nano continuaron la agresión mutua y hacia sus rivales dentro de sus propios partidos. El Grupo Internacional de Crisis recomendó que Albania nombrara mejores jueces, quizás incluyendo representación internacional en los paneles de selección; que el mando de los asesores policiales de Occidente se expandiera para permitirles actuar operacionalmente y que donantes internacionales establecieran centros para la resolución del conflicto en el norte de Albania, para reducir las disputas sangrientas”<sup>99</sup>.

En este marco, el inicio del siglo XXI brindó a Albania una nueva esperanza para caminar hacia el progreso. La Unión Europea decidió extender sus brazos una vez más para fomentar la estabilidad en la región tras la sangrienta guerra en Kosovo, por lo que se impulsó la creación de un nuevo Proceso de Estabilización y Asociación, así como de programas que permitieron el flujo de capitales hacia los Balcanes. Asimismo, la elección de Edi Rama como alcalde de Tirana creó en la comunidad internacional pero, sobre todo, en la mentalidad del pueblo albanés, la conciencia sobre la posibilidad de un mejor futuro dejando atrás las prácticas que el comunismo y la falta de un gobierno sólido y honesto tras la caída de aquél habían arraigado. Rama se dio a la tarea de convertir a Tirana en una ciudad moderna, con lo cual logró dar empleo a una cantidad importante de ciudadanos que hasta entonces se encontraban en el paro; sus acciones fueron en muy variadas áreas, desde la recolección pública de basura, la pavimentación de calles, la mejora del sistema de alumbrado público y la creación de parques plantando una cantidad importante de árboles, hasta la apertura del barrio antiguo de la ciudad para convertirlo en un atractivo centro de entretenimiento, el embellecimiento en general de los edificios de la ciudad y la ampliación del sistema de agua corriente y energía a las zonas de la periferia.

En palabras del mismo Rama:

“Estamos a un nivel en el que toda reforma genera una mejor calidad (de vida). No estamos al nivel de un país muy desarrollado en el que las

---

<sup>99</sup> POND, Elizabeth. *Endgame in the Balkans. Regime change, European style*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2006, p. 201. “Through all the turmoil, organized crime exploited the weakness or absence of state institutions and expanded its power in Tirana and in the main ports of Vlore and Durres. Berisha and Nano continued snarling at each other and at rivals within their own parties. The International Crisis Group recommended that Albania find better judges, perhaps by including international representation in selection panels; that the mandate of the West’s police advisers be expanded to allow them to act operationally and that international donors establish conflict resolution in northern Albania, to reduce blood feuds”. La traducción es mía.

reformas (son percibidas como dañinas) por masas de la población y donde los resultados (positivos) necesitan años para ser vistos. La clase de reformas que necesitamos tocarán las vidas de la gente (inmediatamente), para mejor. Porque la gente aquí no puede tener una peor calidad de vida en el futuro. Yo diría que todo el mundo aquí está viviendo mejor que ayer. Incluso los pobres están viviendo mejor que ayer, y eso no es sólo porque son libres.”<sup>100</sup>

La filosofía expresada por Rama en el párrafo anterior es indudablemente cierta. El nivel de vida y el índice de pobreza era tal en Albania, que cualquier cambio que se impulsara sería para mejor. Probablemente esta idea se arraigó en la mentalidad del pueblo albanés, ya que desde entonces las elecciones se han desarrollado, si bien no dentro de los estándares europeos, mucho más limpiamente que en ocasiones anteriores, el acceso a los medios de comunicación para promocionar las campañas ha sido mucho más igualitario, y el pueblo ha aprendido a ejercer el castigo hacia sus dirigentes cuando éstos no cumplen satisfactoriamente con sus deberes, lo cual se ha manifestado en la alternancia que, en los primeros años de este siglo, se ha visto en el poder albanés.

En las elecciones de 2005, Berisha regresó al poder, con una mentalidad mucho más moderna y liberal que en previas ocasiones. Hizo el firme compromiso de combatir la corrupción, reducir las tasas de impuestos, y atraer inversiones extranjeras con la finalidad de impulsar la imperiosa necesidad de la creación de empleos. Es decir, que se comprometió a erradicar la nefasta influencia del crimen organizado y la corrupción que únicamente habían logrado el estancamiento del sistema que se había visto incapaz de lograr las reformas necesarias para transitar hacia la Unión Europea. El mismo Rama, ahora líder de la oposición, manifestó que el futuro de Albania está en la Unión Europea, y todo el pueblo albanés, en conjunto, debe luchar para lograr el ingreso.

Sin embargo, aún hay un larguísimo camino por recorrer. La adaptación de la legislación albanesa para cumplir con el *acquis*, la completa e irrestricta libertad de acceso a los medios de comunicación, de la mano de una absoluta libertad de expresión, el combate a

---

<sup>100</sup> Ibidem, p. 204. “We are at a level where every reform brings better quality (of life). We are not at the level of a very developed country, where reforms (are perceived as harming) masses of the population and where (positive) results need years to be seen. The kind of reforms we need will touch the lives of people (immediately) for the better. Because people here can't have a worse standard of living in the future. I would say that everybody here is (already) living better than yesterday. Even the poor are living better than yesterday, and not only because they're free”. La traducción es mía.



la corrupción, el establecimiento de un sistema de impartición de justicia que sea completamente independiente y libre de grupos de presión, y el compromiso estatal para la protección de la propiedad privada. Esto es, se están dando los primeros pasos, pero para que se pueda considerar seriamente una candidatura albanesa al ingreso a la Unión será necesario que Bruselas vea un compromiso serio de Tirana tendiente a cumplir los requisitos mínimos para que se le pueda otorgar el estatus de país candidato e iniciar las negociaciones correspondientes.

Sobra entonces decir que las elecciones programadas para junio de 2009 serán ampliamente observadas desde Bruselas, considerándolas una especie de evaluación que refleje qué tan serio es el compromiso de Tirana hacia una candidatura. Berisha ha manifestado en enero de este año el deseo, y la posibilidad, de que se presente la aplicación en el transcurso de este año, posiblemente, incluso, durante la presidencia checa (primer semestre del 2009); admite que el trabajo será arduo, y que es consciente que la responsabilidad recae primordialmente en Albania; sin embargo, también afirmó que el proceso europeo es irreversible, y que la única cuestión será la velocidad con el que se pueda desarrollar. En cuanto al proceso electoral, se comprometió a centrar los esfuerzos de su gobierno en el desarrollo de un proceso electoral justo, en el que todos los ciudadanos están invitados a participar.

Es pertinente ahora aplicar el sistema de las cuatro cuestiones para el caso albanés. En primer lugar, el marco político, como puede claramente desprenderse de la semblanza hecha en los párrafos anteriores, estará determinado incuestionablemente por la capacidad del gobierno actual, y de los gobiernos que lo sucedan, de encaminar las reformas necesarias para ajustar tanto la normatividad de Albania como el establecimiento de un Estado de derecho que sea compatible con los estándares establecidos por la Unión. Es por eso que la elección de junio de 2009 ha adquirido una relevancia mayúscula. Es pertinente pensar que será un proceso tan limpio como el sistema albanés permite al día de hoy; es decir, probablemente no estará completamente libre de irregularidades, pero éstas serán menores. La razón, desde mi punto de vista, es muy simple: si el gobierno no permite un proceso más o menos limpio, perderá completamente la credibilidad ante los ojos de Bruselas, y será el blanco de las críticas Socialistas que indudablemente culparán a los Demócratas de retrasar el ingreso a la Unión por no permitir el tránsito hacia las reformas necesarias que ellos, por supuesto,

impulsarían si estuvieran en el poder, lo cual lo colocaría en una posición crítica ante un pueblo que, como se ha mencionado, ya no permanece de brazos cruzados ante los abusos de sus gobernantes, y los castiga con la pérdida del poder.

Ciertamente, al día de hoy Albania no se encuentra ni de cerca calificada para obtener el estatus de país candidato atendiendo a la cuestión política. Como ya se ha dicho, es necesario concretar las innumerables reformas que puedan posicionar a Albania como un verdadero Estado europeo moderno, y en tanto no se logre un avance significativo en esta cuestión, no habrá por parte de Bruselas un acercamiento definitivo que permita el inicio de las negociaciones para el ingreso, y si bien se han realizado algunos avances, de acuerdo con el Índice de Transformación Bertelsmann (BTI), la trigésima cuarta posición que ocupa al día de hoy Albania en los criterios de transformación política se ubican aún bastante lejos de un estándar satisfactorio para Bruselas<sup>101</sup>; es cierto, en los últimos dos años ha logrado escalar cuatro posiciones, pero algunos rubros incluidos en el análisis, tales como la integración política y social, tienen una calificación deficiente.

Económicamente el problema es, si acaso, más agudo. Siendo el país más pobre de Europa, antes de que pueda beneficiarse de la gran cantidad de oportunidades que ofrece la Unión en esta área, será necesario que se logre un desarrollo económico que no ponga en riesgo la estabilidad de la economía europea —de por sí ya enormemente golpeada por la crisis mundial—, y que permita una mayor capacidad de absorción ante el atraso albanés. Sin embargo, el panorama no es completamente positivo, si tenemos en cuenta que es muy probable que tanto Croacia como la Antigua República Yugoslava de Macedonia logren el ingreso con anterioridad y que, por tanto, el periodo de estabilización para adaptarse a la incorporación de dos economías con un desarrollo considerablemente inferior al de la media europea —más aún si consideramos que la Unión está todavía lidiando con los retos que implicaron las ampliaciones de 2004 y 2007— se prolongará por un tiempo que puede ser muy amplio. Los resultados arrojados por el BTI en esta área son mucho menos alentadores. El nivel de desarrollo económico, el estado de bienestar pero, sobre todo, la sustentabilidad, tienen calificaciones que debieran ser

---

<sup>101</sup> Particularmente si consideramos que todos los países de Europa Central y del Este que ingresaron como resultado de la ampliación de 2004 se encuentran ubicados dentro de las primeras trece posiciones en el índice que, conjuntamente, engloba el estatus de transformación política y económica, y que la República Checa, Eslovenia y Estonia ocupan, respectivamente, las primeras tres; asimismo, que Rumania y Bulgaria, que ingresaron en 2007, ocupan las posiciones quince y diecisiete, respectivamente.

Fuente: Bertelsmann Transformation Index BTI 2008, [www.bertelsmann-transformation-index.de](http://www.bertelsmann-transformation-index.de)

preocupantes, y que deben ser atendidos integralmente y de manera decisiva y agresiva por Tirana si aspira a que su candidatura sea seriamente considerada.

La cuestión social tampoco es favorable para Albania. Teniendo en consideración que el pueblo albanés vivió completamente aislado del mundo durante cuarenta años, y que una vez liberados continuaron en gran medida oprimidos por el gobierno comunista; y más aun, habiéndose sacudido fantasma del comunismo se sumieron en un proceso prácticamente anárquico que sólo en los últimos años se ha podido controlar, entenderemos fácilmente que el problema de la migración en masa es una cuestión que tiene que considerarse con sumo cuidado en Bruselas; este es el principal obstáculo que en este rubro tendrá que superar el gobierno de Tirana. La capacidad para recibir al número de ciudadanos europeos que serían creados y que seguramente buscarían mejores condiciones de vida en otros Estados miembros es dudosa; si a eso le sumamos que las tasas de desempleo que actualmente está sufriendo la Unión, entenderemos la preocupación que debe generar en los veintisiete miembros, particularmente en los más desarrollados, la candidatura de un país con un nivel de pobreza como el de Albania.

Finalmente, la cuestión cultural es quizás la que se manifieste de manera más positiva en el caso albanés. Es indudable que comparten con el resto del continente un pasado común, y en los últimos años se ha manifestado con mayor fuerza el deseo de tener también un destino conjunto. La mentalidad del pueblo albanés está puesta en el deseo de pertenecer una vez más al continente, y beneficiarse de ser europeos. Una vez que salieron de su aislamiento, es imperante para ellos regresar a Europa, hermanarse una vez más con el continente al que pertenecen y al que durante tanto tiempo dejaron de pertenecer.

Ligando la cuestión social y cultural desde el punto de vista del ya ciudadano europeo, la posición de Albania es muy endeble. Sumado al proceso de cansancio o fatiga de ampliación, el pueblo de la Unión se ha manifestado a favor del ingreso de los países de los Balcanes, siempre que se cumplan ciertos requisitos; excepto de Albania. “Los ciudadanos de la UE están también cercanamente divididos sobre la entrada de Albania, con 47 por ciento en contra y sólo 41 por ciento a favor”<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> DeBARDELEBEN, Op cit., p. 207. “EU citizens are also closely divided on the entry of Albania, with 47 per cent against and only 41 per cent in favour”. La traducción es mía.

A continuación estudiaremos los casos de Serbia y Montenegro. La razón de que su análisis, al menos en un principio, sea como una entidad, es que tras la desintegración de Yugoslavia a principios de los años noventa, con la separación de Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro permanecieron unidos en una unión estatal en la que ambas repúblicas eran independientes, pero tenían instituciones comunes. En el año 2006, tras la celebración de un referéndum, se decretó la separación de ambas repúblicas, en el llamado penúltimo paso para la completa desintegración de Yugoslavia<sup>103</sup>. Desde entonces cada una de ellas ha realizado diversas acciones tendientes, en ambos casos, al ingreso a la Unión. Sin embargo, debido a que durante casi quince años estos países permanecieron unidos, analizaremos ciertas cuestiones que, evidentemente, fueron comunes para ambas.

Los primeros años del Estado que heredó lo que quedó de la desmembrada República Socialista de Yugoslavia, la entonces llamada República Federal de Yugoslavia<sup>104</sup>, estuvieron marcados por sangrientas y extremadamente crueles guerras en contra de Eslovenia,<sup>105</sup> Bosnia-Herzegovina y Croacia; no es el tema de este trabajo entrar a un análisis de las causas, desarrollo y consecuencias de dichos conflictos, pues eso implicaría un trabajo separado debido a la complejidad del tema. Simplemente cabe señalar que la década de los noventa implicó para Serbia y Montenegro una constante participación en conflictos bélicos marcados por la ambición de cada uno de los participantes por obtener territorios de sus contrincantes que estuvieran mayoritariamente poblados por grupos étnicos propios, y por la intención de eliminar, a través de cruentos procesos de limpieza étnica, a cualquier grupo ajeno al propio; una serie de guerras que atrajeron la atención de la humanidad entera por su crueldad y el número de muertos, exiliados y desaparecidos que arrojaron como consecuencia, y que condujeron a la creación del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (el Tribunal de La Haya) para juzgar a todos aquellos involucrados en la comisión de crímenes contra la

---

<sup>103</sup> El paso final sería la separación de Serbia y Kosovo; esta última decretó unilateralmente su independencia en febrero de 2008, con el reconocimiento de ciertos Estados a nivel mundial, y el reconocimiento de la ONU mediante resolución emitida por el Consejo de Seguridad; sin embargo, el gobierno de Serbia se ha negado a reconocer la independencia de Kosovo, lo cual ha generado tensiones en la región, según veremos más adelante.

<sup>104</sup> Integrada por Serbia y Montenegro; tras la celebración de un referéndum en 1992, Montenegro decidió por una aplastante mayoría de los participantes, alrededor del 92%, permanecer unida a Serbia, siendo ambas herederas de la antigua República Socialista de Yugoslavia. La participación en el ejercicio fue de alrededor del 66%, con ausencias de grupos católicos y musulmanes, así como montenegrinos partidarios de la independencia.

<sup>105</sup> La más breve y menos cruel de todas, que no estuvo marcada por procesos de limpieza étnica y quizás por eso sea la menos recordada de todas. El caso de la secesión eslovena no fue considerado demasiado seriamente por el gobierno de Belgrado, debido particularmente a que el número de habitantes serbios en la región no era cuantitativamente importante.

humanidad; una serie de guerras dirigidas desde Belgrado, y ramificadas a Croacia, Bosnia-Herzegovina, Kosovo y, en menor medida, Eslovenia, por Slobodan Milosevic.

La muerte de Tito en 1980 fue el comienzo de la decadencia del régimen comunista en Yugoslavia, y en sí misma implicó la decadencia del país como tal. La construcción de todo el sistema se fundamentó principalmente en un complejo entramado policial que impidió que cualquiera de los altos mandos tratara de usurpar el poder; sin embargo, también fue un obstáculo para la creación de liderazgos secundarios que pudieran acceder a la dirección de Yugoslavia a la muerte de Tito. Ante tal circunstancia, un país tan diverso no sólo étnicamente, sino religiosa (el pueblo estaba prácticamente dividido entre católicos, en su mayoría croatas, musulmanes, principalmente bosnios, y ortodoxos) y lingüística (se manejaban dos alfabetos y cuatro lenguas distintas) se vio enfrentado a la falta de un liderazgo central fuerte y unificador, ante un mundo cada vez más adaptado al funcionamiento de economías de mercado, y, sobre todo, a un creciente odio entre las distintas nacionalidades y grupos étnicos que conformaban la Yugoslavia socialista. Ese fue el panorama aprovechado a la perfección por Milosevic para tomar el poder de Yugoslavia, encabezando al más poderoso de sus integrantes: Serbia.

De tal forma, los casi diez años de la estancia en el poder de Milosevic vieron el enfrentamiento entre las repúblicas yugoslavas, desembocando en el desmembramiento del país en distintos Estados completamente independientes, el proceso de limpieza étnica más brutal desde el holocausto de la Segunda Guerra Mundial y, finalmente, el derrocamiento de Milosevic en las elecciones del año 2000. Se puede resumir el papel del político serbio en el lento y agónico proceso diciendo que “Yugoslavia no murió de muerte natural; fue asesinada, y Milosevic, más que cualquier otro líder, es responsable”<sup>106</sup>.

En el proceso electoral del año 2000, Milosevic, como ya hemos mencionado, fue finalmente derrocado del poder, tras intentar anular el resultado de la elección que dio el triunfo al candidato de una oposición unida en la persona de Vojilav Kostunica, provocando que una serie de protestas estudiantiles culminara con la escalada en la violencia, la toma del parlamento, de la estación de Radio Televisión Serbia y, finalmente,

---

<sup>106</sup> SELL, Louis, *Slobodan Milosevic and the Destruction of Yugoslavia*, Duke University Press, Durham, Carolina del Norte, primera edición, 2002, p. 4. “Yugoslavia did not die a natural death; it was murdered, and Milosevic, more than any other single leader, is responsible”. La traducción es mía.

la consumación de lo que el pueblo había dictado en las urnas: el ascenso de Kostunica a la presidencia de la República Federal de Yugoslavia.

La comunidad internacional aplaudió la decisión. La Unión Europea, en concreto, se dio a la tarea de propiciar un acercamiento significativo con Belgrado, para lo cual invitó a Kostunica a la cumbre de líderes europeos en la ciudad de Biarritz. El efecto fue el esperado; las relaciones entre Belgrado y Kosovo mejoraron notablemente, si bien nunca llegaron a un nivel de normalidad, y la cooperación del gobierno yugoslavo con el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia empezó a ser mucho mayor<sup>107</sup>.

La nueva generación de políticos que tomaron el poder en Yugoslavia, encabezados por Kostunica y el Primer Ministro Zoran Djindjic se dio a la tarea de emprender la reconstrucción de un Estado destruido tanto por el rezago originado en la época comunista, como por las guerras de los noventa encabezadas por Milosevic. Una Yugoslavia dominada completamente por las redes del crimen organizado, el cual no sólo tenía una muy eficiente actividad económica en la obscuridad, paralizando a la economía yugoslava, sino que se encontraba infiltrada en todas las esferas de la administración pública y del sistema de impartición de justicia. Como podrá observarse, prácticamente todas las áreas del gobierno se encontraban en urgencia de una renovación inmediata, así como del impulso de reformas que permitieran su correcto funcionamiento.

Las reformas más urgentes debían ser dirigidas a la remoción de los peores y más corruptos jueces heredados de la era de Milosevic, lograr un proceso de paz, o por lo menos una estabilidad duradera con la minoría albanesa en Kosovo, y limpiar las fuerzas de seguridad del Estado, destruyendo los lazos entablados entre la policía —que se había convertido, probablemente en el cuerpo estatal más corrupto— y el crimen organizado.

Djindjic se lanzó a la ofensiva para destruir dichos lazos, mediante la regularización de algunos participantes en el mercado negro, induciéndolos al pago de impuestos y a la conducción de sus actividades con apego a la ley y, por otro lado, mediante la creación de instituciones encaminadas a la persecución del crimen organizado, funcionarios corruptos y la economía informal; impulsó la creación de leyes y tribunales que se encargaran del

---

<sup>107</sup> Mirjana Markovic y Marko Milosevic, esposa e hijo, respectivamente, del antiguo mandatario serbio son ejemplos de las acciones tomadas, pues tribunales serbios emitieron órdenes de aprehensión en su contra; en el primer caso, por incitaciones al abuso de poder, y en el segundo, por amenazas de muerte a un activista opositor al régimen de su padre.

crimen organizado y los crímenes de guerra; reemplazó a los altos mandos del servicio secreto y, finalmente, tuvo la iniciativa de crear un Ministerio de Defensa que sirviera de sostén a la renovada estructura judicial y de seguridad, el cual tendría que ser votado por el parlamento el 13 de marzo de 2003. Sin embargo, un día antes Djindjic fue asesinado, y no pudo ver el producto de todos sus esfuerzos.

Tras un breve periodo de transición, en marzo de 2004 Kostunica se convirtió en Primer Ministro de Serbia y Montenegro<sup>108</sup>. La postura inicial del gobierno, en el ámbito internacional, fue diametralmente opuesta a la mostrada por Djindjic. Kostunica condenó al Tribunal para la Antigua Yugoslavia por considerarlo parcial en contra de los intereses serbios y manipulado por los Estados Unidos, y se mostró renuente a cooperar con aquél. La opinión pública serbia respaldó la decisión de su Primer Ministro, apoyando la noción de que el Tribunal era parcial favoreciendo a los enemigos de Serbia, notablemente estaba influenciado por Washington y, primordialmente, tenía la finalidad de denostar la imagen serbia ante el mundo, por lo que los procedimientos el él conducidos y, por ende, sus resoluciones, no podían tener un espíritu de justicia.

La reacción de la Unión Europea fue contundente. La postura fue en el sentido de obligar a Serbia y Montenegro a cooperar con el Tribunal con la amenaza de no dar siquiera el primer paso para iniciarse en el proceso de integración. Adicionalmente, la OTAN negó la participación de Serbia y Montenegro en la alianza por la paz, y el gobierno de Washington suspendió toda ayuda económica a Belgrado en tanto no se lograra una mayor cooperación para la comparecencia ante el Tribunal de funcionarios de alta jerarquía.

Como resultado, tanto Kostunica como el presidente, Boris Tadic empezaron a mostrar una postura mucho más pro-occidental, aquél obedeciendo a presiones políticas internas, y éste por convicción, apoyado por su Ministro de Defensa, Vuk Draskovic, quien claramente mostró el talante de la presidencia en la histórica declaración

“Mi postura es que la cooperación es primero que nada nuestra obligación nacional. ¿Por qué? Porque en el pasado, en nuestra historia hemos tenido

---

<sup>108</sup> Con la entrada en vigor de la nueva Constitución en febrero de 2003, el nombre de República Federal de Yugoslavia fue oficialmente sustituido por el de Serbia y Montenegro.

muchas guerras, pero los serbios nunca fueron acusados de crímenes de guerra. En el pasado mi nación fue víctima de limpieza étnica, o genocidio, como en la Segunda Guerra Mundial, pero mi nación nunca utilizó la venganza, y esa fue la razón por la cual fuimos respetados en todo el mundo... Slobodan Milosevic y sus seguidores promovieron un movimiento anti histórico y empañaron la historia serbia.<sup>109</sup>

A partir del año 2005, la situación política en Serbia y Montenegro fue en picada. Por un lado, el gobierno de Kostunica tuvo un ligero repunte en las preferencias del electorado, al posicionarse claramente como la opción pro-europeísta como resultado del inicio de las negociaciones para la celebración de un Acuerdo de Estabilización y Asociación; por el otro, sin embargo, las presiones de encabezar un gobierno sin tener la mayoría parlamentaria y apoyándose, por tanto, en los Socialistas (herederos de la ideología de Milosevic) y los Ultracionalistas, fueron llevando ciertas situaciones al límite, para finalmente desembocar en la renuncia de Kostunica en marzo de 2008.

En concreto, tres factores fueron los determinantes de dicha situación. En primer lugar, y quizás el menos impactante de todos –sin embargo, de gran relevancia para el presente trabajo, por las implicaciones que tuvo tanto para Serbia como para Montenegro en el proceso de integración con el resto del continente—, fue la secesión, en 2006, de Montenegro. Desde 2003 Djindjic y el presidente montenegrino Milo Djukanovic habían pactado la desintegración pacífica de la unión entre ambas repúblicas, pero a la muerte del primero el proyecto se congeló, primordialmente por el temor de la Unión Europea a las consecuencias que pudiera acarrear la separación de Montenegro en el ánimo del pueblo kosovar. Sin embargo, en mayo de 2006, finalmente se celebró un referéndum en el cual el pueblo montenegrino, por una mayoría de 55% –el mínimo establecido por la Unión Europea para dar su aval al procedimiento— se pronunció a favor de la disolución definitiva de su unión con Serbia. Algunos sectores de la población culparon tanto al gobierno como al presidente por esta pérdida, resultando los Ultracionalistas beneficiados por esta situación, al no haber ocupado en ninguna ocasión, desde el 2000, el poder. No obstante lo anterior, la desintegración de Serbia y Montenegro fue recibida

---

<sup>109</sup> POND, Op cit., p. 223. "My stand is that cooperation is first of all our national obligation. Why? Because in the past in our history we had a lot of wars, but Serbs were never charged with war crimes. In the past my nation was the victim of ethnic cleansing, or genocide, as in the Second World War, but my nation never used revenge, and that was the reason we were very respected all over the world... Slobodan Milosevic and his followers promoted an antihistorical movement and disgraced Serb history". La traducción es mía.



con cierto beneplácito por el pueblo serbio que consideraba a la extremadamente débil economía montenegrina como un lastre que ellos tenían que soportar.

En segundo lugar, el cada vez más insistente rumor –y que el tiempo se encargaría de confirmar como únicamente un rumor, pues al día de hoy no se ha consumado— de la entrega o “comparecencia voluntaria” de Ratko Mladic al Tribunal de La Haya para ser procesado por sus implicaciones en los procesos de limpieza étnica en las guerras de la década de los noventa, lo que constituiría un incuestionable intento por satisfacer el constante requerimiento de Bruselas al respecto para dar una perspectiva clara a Belgrado en torno al posible ingreso a la Unión. Como hemos resaltado, el apoyo popular a los Ultracionalistas ha ido en aumento, por lo que es comprensible que dicha medida por parte del gobierno habría resultado ampliamente impopular, pues entre varios sectores de la población Mladic es considerado un héroe.

Finalmente, la declaración unilateral de independencia de la provincia autónoma de Kosovo. Si bien esta provincia representaba una carga igual, o quizás mayor que la montenegrina, simbólicamente era muy importante para Serbia por cuestiones históricas, pues en ese territorio se desarrolló, en el siglo XIV, una importantísima batalla en contra del Imperio Otomano que, si bien las fuerzas serbias fueron derrotadas y sometidas desde entonces al poder turco, quedó para siempre grabada en la mentalidad del pueblo serbio. Consciente del misticismo que envuelve al campo en el que se desarrolló la famosa batalla, Milosevic pronunció un famoso discurso en 1987 en el cual subrayó que “nadie jamás volverá a derrotar a este pueblo”<sup>110</sup>. Por tanto, resulta impensable dejar escapar dicha provincia, sin importar el atraso que tenga, de las manos del poder serbio. Kosovo fue, es y debe seguir siendo parte de Serbia porque enmarca el simbolismo de la lucha de este pueblo por la libertad y es, por tanto, un icono de la superioridad de los serbios sobre el resto de los eslavos.

En ese orden de ideas, tanto Tadic como Kostunica se negaron a sentar las bases para la inevitable secesión de Kosovo, por temor a ser duramente castigados en las siguientes elecciones, sin darse cuenta que “mientras más tiempo evadieran la cuestión y no prepararan a los serbios para lo inevitable en Kosovo y defendieran los intereses de aquellos serbios que permanecían allí, más se inflaría la culpa que el última instancia

---

<sup>110</sup> SELL, Op cit., p. 1. “No one will beat this people again”. La traducción es mía.

sería lanzada sobre ellos”<sup>111</sup>. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea intensificaron las presiones para la separación definitiva de Kosovo y el reconocimiento como un Estado completamente independiente, y no una provincia autónoma dentro de Serbia; por otro lado, los principales opositores a la independencia fueron Rusia y China. Las negociaciones al respecto fueron progresando, con una sorprendente muestra de moderación por ambas partes, aunque se mantuvieron inflexibles en sus respectivas posturas.

Finalmente, sin importar la opinión de Belgrado, en febrero de 2008 Kosovo proclamó unilateralmente su independencia<sup>112</sup>, inmediatamente reconocida por varios países, encabezados por Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido, y con abierto y categórico rechazo de muchos otros, como Rusia, China, España, Georgia y Grecia. Un año después, la comunidad internacional aún se encuentra dividida entre aquellos que defienden la validez de la declaración de independencia del gobierno de Prístina, aquellos que bajo ninguna circunstancia otorgarán el reconocimiento de un proceso de separación que no sea negociado entre ambas partes y, finalmente, un tercer grupo que se ha manifestado como neutral, en espera de que se pueda dar una evolución positiva de acontecimientos con base en el diálogo que permita alcanzar una solución aceptable para ambas partes.

En este marco, Kostunica decidió renunciar al gobierno y convocar a elecciones anticipadas, declarando que “todos los partidos en Serbia quieren ir a la UE, pero la diferencia es cómo, ¿con Kosovo o sin Kosovo?”<sup>113</sup>. La cuestión, en palabras del propio Kostunica, causó una ruptura irreparable en el gobierno, razón por la cual era insostenible la coalición que hasta entonces se encontraba en el poder, pues mientras que la corriente de Kostunica favorece la postura de los Ultranacionalistas de seguir adelante en el camino hacia la Unión Europea, pero con la condición de que ésta reconozca que Kosovo es parte integrante de Serbia, la corriente de Tadic plantea ambos asuntos como cuestiones aisladas una de la otra y propone seguir adelante en el camino europeísta sin imponer condición alguna.

---

<sup>111</sup> POND, Op cit, p. 263. “The longer they stonewalled the question and did not gradually prepare Serbs for the inevitable in Kosovo or defend the interests of those Serbs remaining there, the more they inflated the blame that would ultimately be heaped upon them”. La traducción es mía.

<sup>112</sup> La cuestión ha resultado muy divisoria en la opinión de la comunidad internacional. Es por eso que no entraremos en el presente trabajo al análisis de las perspectivas de ingreso a la Unión por parte de Kosovo, pues su situación como Estado no es clara. Habrá que esperar a que se resuelva definitivamente si es una provincia autónoma dentro de Serbia, o si es efectivamente un país independiente, con lo cual ciertamente podría tener aspiraciones de ingreso a la Unión.

<sup>113</sup> <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/03/08/internacional/1204989183.html>

Se convocó a elecciones generales el 11 de mayo, en las cuales resultó vencedor el Partido Demócrata de Tadic, aunque sin la mayoría suficiente para formar gobierno. Después de arduas negociaciones, se logró la alianza con los socialistas y con seis partidos minoritarios, permitiendo a Tadic colocar a Mirko Cvetkovic al frente del gobierno, con una visión acorde con la del presidente, notoriamente pro-europeísta. La postura, no obstante, se ha modificado a lo largo del mandato; en julio, el gobierno continuó con la línea que lo proclamó vencedor en la elección de mayo, con el arresto de Radovan Karadzic, uno de los criminales de guerra más buscados de Serbia, así como la promesa de reinstalar a todos los embajadores retirados de aquellos Estados que reconocieron la independencia de Kosovo. Sin embargo, a finales de agosto, Cvetkovic anunció que si se viera forzado a elegir entre la candidatura al ingreso a la Unión Europea y la conservación de Kosovo, se inclinaría por la segunda. No obstante, a finales de 2008, el Primer Ministro afirmó que Serbia tendría dos claros objetivos para el año 2009, en relación con la integración europea: por un lado, el cumplimiento de los requisitos indispensables para el ingreso a la zona Schengen, y por el otro la aplicación de ingreso a la Unión durante la presidencia checa, con la meta de obtener el estatus de país candidato durante el 2009 con la finalidad de comenzar las negociaciones durante la presidencia española en 2010, según señaló el Ministro de Relaciones Exteriores, Vuk Jeremic.

En este marco, es claro que la cuestión política es predominante en el debate serbio. Ambas partes tienen grandes intereses en la solución de diversos conflictos, aunque no es claro que el ingreso a la Unión implique el desenlace positivo de los mismos. De hecho, es incluso cuestionable si se podría permitir la entrada de Serbia sin la previa conclusión de la cuestión kosovar, así como sin la entrega de Mladic al Tribunal de La Haya.

Es decir, que desde el punto de vista serbio, el caso de la independencia de Kosovo presenta dos posibilidades. Por un lado, que se acepte la independencia y se continúe el tránsito hacia la Unión, teniendo siempre en mente la estabilidad política que esto implicaría aun ante la pérdida del preciado territorio; por el otro, que se decida imponer el reconocimiento de una Serbia unida como condición para el acercamiento entre Bruselas y Belgrado. Esta última parece ser la más factible, dadas las constantes declaraciones de diversos funcionarios del gobierno en el sentido de que la intención es lograr un nivel de

integración cada vez más profundo que permita, en última instancia, el ingreso definitivo de Serbia a la Unión, pero que no se dará ningún paso que implique el reconocimiento de la secesión kosovar. Al interior de la Unión misma, existe división sobre cuál es la forma más adecuada de proceder en el caso concreto. Por un lado, se encuentran varios de los países que no dudaron en otorgar a Kosovo el inmediato reconocimiento a la independencia, como Alemania o el Reino Unido; en cambio, en la posición contraria se encuentran aquellos que, por alguna cuestión u otra, se muestran renuentes al reconocimiento de la independencia de la provincia, como España, al tener dentro de su territorio casos de intentos de separación (el más conocido, el País Vasco).

Por otro lado, no menos importante es la incapacidad para lograr el arresto de Mladic, de quien se dice que permanece escondido en territorio serbio y, en algunos casos, incluso se ha llegado a afirmar que bajo la protección del gobierno, para ser sometido a juicio en el Tribunal de La Haya. Esta situación ha resultado en el antagonismo declarado por parte del gobierno holandés en relación con la posible candidatura de Serbia, argumentando su falta de cooperación con el tribunal.

Ahora bien, la transformación política en Serbia ha avanzado en los últimos años, de acuerdo con el BTI, pues ha avanzado dos posiciones con respecto a la misma medición en 2006, aunque los campos relacionados con el establecimiento de un Estado de derecho (uno de los Criterios de Copenhague) y la integración social y política, en particular éste último, continúan ubicándose por debajo de los estándares aceptables para la Unión, en particular si consideramos, como ya hemos mencionado, que prácticamente todos los países de las ampliaciones de 2004 y 2007 se encuentran en las primeras posiciones y con evaluaciones notablemente superiores a las mostradas en estos criterios por Serbia.

Adicionalmente, Serbia tiene que lidiar con problemas que, como hemos visto, resultan comunes a todos los países que durante el siglo XX tuvieron regímenes comunistas: la corrupción, la presencia del crimen organizado en estructuras de gobierno e impartición de justicia, y los nexos entre las redes criminales y los cuerpos policiales. No se puede olvidar que la heredera directa de la policía yugoslava fue la serbia, en donde los niveles de corrupción alcanzaron probablemente su máxima expresión. Sin embargo, los esfuerzos que se han hecho en los primeros años del siglo XXI han rendido frutos, y se

está logrando avanzar en la dirección correcta para alcanzar los estándares europeos; es necesario que se presenten reformas estructurales importantes que, seguramente, irán paulatinamente aprobándose para ajustarse a los requerimientos de la Unión, en concreto, para ajustarse a los parámetros del *acquis*.

En la cuestión económica, si bien el crecimiento serbio ha sido notable en los últimos tiempos, el ingreso a la Unión definitivamente podría representar dejar atrás por completo el fantasma que el comunismo dejó en ese país. La transformación económica, de acuerdo con el BTI no es particularmente satisfactoria; con excepción del apartado relacionado con la estabilidad de la moneda y de los precios, las calificaciones distan mucho de ser positivas. Por tanto, si bien los esfuerzos han ido consolidándose, logrando un crecimiento en 2008 del 6.1%, la realidad es que el camino por recorrer es aún bastante largo.

El intercambio comercial serbio ha aumentado considerablemente desde la salida de Milosevic del poder. A pesar de continuar siendo, sin embargo, un país relativamente cerrado al comercio, el volumen de intercambio con la Unión ha aumentado en forma tal que actualmente representa más de la mitad del total serbio. De tal forma, un mecanismo efectivo para aumentar el volumen de exportaciones, considerando la posición estratégica de que goza el país, así como las condiciones climáticas benéficas, podría ser el urgente desarrollo del sector agrícola; la combinación de buena calidad en los productos serbios con un uso relativamente pequeño de químicos para la producción podría representar un crecimiento importante del sector que se traduciría en mayores ingresos, dando impulso a la economía.

Adicionalmente, es indispensable la atracción de inversión extranjera directa, la cual ha aumentado en los últimos años, mostrando la confianza creciente en la estabilidad económica y política de Serbia; si se logra continuar por buen camino en esta área, será igualmente posible atender uno de los mayores problemas a los que se enfrenta el país, y que podría ser determinante en las negociaciones, particularmente ante la crisis actual y el aumento de la problemática en la Unión: el desempleo.

A pesar de todo, la absorción de la economía serbia, si se diera el potencial ingreso a la Unión, podría resultar mucho menos complicada que la de prácticamente todos los demás

candidatos o posibles candidatos lo cual, lógicamente, es un factor benéfico para la candidatura serbia. El trabajo que debe hacerse es complicado, pero el fortalecimiento institucional que ha experimentado el país en los últimos tiempos es alentador para pensar que se pueden lograr las reformas necesarias para fortalecer la economía y avanzar resueltamente hacia la Unión.

La cuestión social es una de las más complicadas en el caso de Serbia. Por un lado, el sentimiento de que la pertenencia a la Unión es no sólo inevitable, sino conveniente, ha ido aumentando en la mente del pueblo serbio; por el otro, el nacionalismo exaltado por un sentimiento de superioridad con respecto al resto de los pueblos eslavos sigue pesando en una gran parte de la población, lo cual podría ser influyente al momento de considerar el sometimiento a un poder común a todos los pueblos europeos que, en varios aspectos, se encontraría por encima del poder puramente serbio. Además, no es posible olvidar que una gran cantidad del pueblo en Serbia se ha sentido —y en algunos casos aún se siente— agraviado por la forma en que se ha manejado la cuestión de las guerras balcánicas de los años noventa, con la concepción de que los juicios seguidos en contra de los criminales de guerra serbios han sido en realidad juicios a todo el pueblo, han sido una forma de señalar a todo el país.

Es probable que la primera de las consideraciones anteriores pese más en la mente del pueblo serbio, pues las ventajas que ofrecería el ingreso a la Unión, tales como la libre circulación de personas (no olvidemos que uno de los objetivos del gobierno para 2009 es el cumplimiento de los requisitos de ingreso a la Zona Schengen), que podría resultar muy beneficiosa en el combate al desempleo y la búsqueda de mejores condiciones de vida. Desde el punto de vista de la Unión, si bien no estaría preparada para recibir una oleada de migrantes en masa, como hemos mencionado en varias ocasiones, la realidad es que el progreso que se está haciendo en el aspecto económico en Serbia, para el momento en que concluyeran las negociaciones podría implicar que un número importante de actuales potenciales migrantes no tuvieran que abandonar el país por haber encontrado fuentes estables de trabajo y condiciones de vida aceptables, que con el ingreso tenderían a equipararse a la media europea.

Por otro lado, es dable pensar que el pueblo serbio esté influenciado de igual forma por el deseo de una estabilidad duradera en la región. No se puede olvidar que una gran parte

de la población creció durante el comunismo y otra durante el periodo de las sangrientas guerras; es decir, la mayoría de los habitantes del país han vivido la mayor parte de sus vidas en un clima de incertidumbre tanto política como social, que evidentemente querrían erradicar definitivamente. Este elemento podría, entonces, tener un peso definitivo al apoyar o rechazar la posibilidad del ingreso a la Unión, ya que, como es lógico, aquél implicaría al menos la expectativa por parte de Bruselas de una paz duradera en la región de los Balcanes.

La cuestión cultural, una vez más, tiende a ser bastante divisoria. Por un lado, es innegable que Serbia comparte lazos histórico-culturales con el resto del continente, al haber sido parte del Imperio Bizantino; al haber estado sometida, al igual que muchos otros Estados, a la dominación otomana, y haber recibido la influencia del dominio de los Habsburgo y de la República de Venecia, sobre todo a través del Mar Adriático. En contraste, también existe un sentimiento de nacionalismo bastante exaltado entre los serbios, que sienten cierta superioridad sobre el resto de los pueblos eslavos, generando una individualidad muy particular en Serbia que la hace sentir diferente, única. Esta dualidad está desapareciendo, con una tendencia al respeto de las tradiciones neta y puramente serbias, pero también al reconocimiento de un pasado y un destino comunes con el resto del continente, por lo cual se piensa que el destino natural del Estado serbio es dentro de un grupo que integre al continente en una unidad común.

El caso de Montenegro presenta ciertas similitudes y notables diferencias a la cuestión de Serbia. Durante la guerra contra Croacia y Bosnia, ambas naciones presentaron un frente común, siempre dirigido desde Belgrado, pero con permisividad por parte de Podgorica para dirigir ataques hacia los rivales desde territorio montenegrino. De hecho, Montenegro participó activamente en el bombardeo del puerto croata de Dubrovnik, e incluso la complicidad entre serbios y montenegrinos se prologó durante mucho tiempo, llegando incluso a esconder a Karadzic cuando, tras la persecución del Tribunal de La Haya, no pudo permanecer libremente en territorio bosnio.

Sin embargo, el panorama cambió cuando el gobierno de Montenegro se negó a involucrarse activamente en la guerra de Kosovo a finales de la década de los noventa del siglo XX. Desde entonces, la ruptura entre Belgrado y Podgorica no hizo sino acentuarse hasta llegar a la situación que, como mencionamos anteriormente, pactaron Djindjic y

Djukanovic (antes del asesinato del primero), para deshacer pacíficamente la unión de ambas naciones.

Si bien el pacto entre ambas naciones se prologó durante tres años más de lo originalmente previsto debido a los temores de la Unión Europea sobre la estabilidad en Kosovo, desde el surgimiento del proyecto de Djindjic y Djukanovic Montenegro comenzó su preparación para, una vez lograda la independencia, poder iniciar un acercamiento a Bruselas, que fuera eficiente y rápido; particularmente, que fuera más rápido que el de Belgrado. En concreto, se aprobaron una serie de leyes tendientes a la liberalización de la economía, para irse acercando paulatinamente a los estándares de la Unión, es decir, surgió el lento proceso de adaptación al *acquis*; por otro lado, el gobierno de Podgorica, a diferencia de los gobiernos serbios, decidió ofrecer disculpas públicas a Croacia por los bombardeos durante la guerra de los noventa, y pagó una indemnización por ese concepto, y, finalmente, manifestó su intención de colaborar activamente con el Tribunal de La Haya para la persecución y captura de los buscados criminales de guerra.

Sin embargo, el futuro para Montenegro no era particularmente fácil. No escapó de las consecuencias del establecimiento de la economía informal comandada por el crimen organizado resultante de las fallas del sistema comunista. La mortalidad de inspectores y oficiales de policía era sospechosamente elevada y, si bien se hacían intentos por eliminar células de criminales, con el tiempo éstas volvían a establecerse y a operar al margen de la ley. En palabras del embajador británico en Serbia y Montenegro, Charles Crawford, el problema consistía, básicamente, en una “peligrosa combinación de instituciones débiles y criminales fuertes”<sup>114</sup>. Adicionalmente, miembros de la oposición manejaron la posibilidad de que el gobierno hubiera comprometido grandes extensiones de tierra de vital importancia para la producción montenegrina a empresarios rusos.

Tras un análisis del Grupo Internacional de Crisis, se hicieron diversas recomendaciones a Montenegro en su camino hacia la europeización. En primer lugar, acelerar la aprobación de reformas al Ministerio de Finanzas, particularmente en lo referente a las finanzas públicas, con la finalidad de impulsar el desarrollo de una economía rezagada; reforzar los esfuerzos en el combate a la economía informal; continuar las reformas al sistema de impartición de justicia, principalmente con la finalidad de despolitizarlo,

---

<sup>114</sup> International Crisis Group, “A Marriage of Inconvenience: Montenegro 2003”, Balkans Report No. 142, abril 2003, p.14



logrando una mayor eficiencia en sus tareas, pues la libre disposición del mismo por parte de las cúpulas políticas generó un estancamiento preocupante en la función jurisdiccional; una vez logrado lo anterior, perseguir todos y cada uno de los asuntos hasta las últimas consecuencias, sin importar el resultado y las personas que resultaran implicadas, y mejorar los salarios de los oficiales de mandos altos, así como la erradicación de privilegios a ciertos oficiales del gobierno.

Tanto gobierno como sociedad civil se tomaron las recomendaciones en serio, y empezó el trabajo para lograr el avance definitivo e irrestricto hacia la integración a la Unión. Tras el referéndum de independencia de mayo de 2006, la ambición de conseguir el objetivo se hizo mucho más evidente, haciendo un esfuerzo, ante todo, por demostrar que el gobierno de Podgorica estaba mucho más comprometido que el de Belgrado con la integración. Montenegro se preocupó por mostrar una sociedad y un gobierno que no están obsesionados con el conflicto de Kosovo; que, si bien admite los errores cometidos durante la guerra contra croatas y bosnios, se sabe completamente inocente de las atrocidades cometidas en la guerra de Kosovo, y, finalmente, no tiene la sensación de que la comunidad internacional quiere hacer víctimas de ellos. Es decir, Montenegro se preocupó por presentarse ante el mundo como un país ciertamente atrasado, pero con la firme disposición para salir de ese atraso y sumarse a los esfuerzos conjuntos de la Unión Europea.

Así, en octubre de 2007, Montenegro y la Unión firmaron un Acuerdo de Estabilización y Asociación, el cual fue considerado como el primer paso firme tendiente al ingreso del país adriático, tras lo cual se señaló que aún había varias cuestiones por atender, en concreto, el establecimiento de una Constitución que cumpliera con los estándares internacionales, el fortalecimiento del Estado de derecho, el combate al crimen organizado y la reforma al sistema judicial. Durante el siguiente año se intensificaron los trabajos, y finalmente, en diciembre de 2008, en las últimas semanas de la presidencia francesa, Djukanovic presentó la solicitud oficial de ingreso al presidente francés, Nicolás Sarkozy, en presencia del Comisario para la Ampliación, Olli Rehn.

El Consejo ahora tendrá que pronunciarse al respecto y, si fuera el caso, ordenaría a la Comisión la emisión de una opinión respecto a la viabilidad de otorgar a Montenegro el estatus de país candidato. Rehn afirmó que, tan pronto como reciban la instrucción del

Consejo, la Comisión se encuentra lista para emitir la opinión correspondiente. El panorama es ciertamente favorable para Montenegro, al contar con el apoyo de la actual presidencia, en manos de la República Checa.

Así las cosas, la cuestión política en Montenegro parece ser bastante favorecedora. Sin la existencia de alguna problemática seria, más allá de superar los obstáculos que hemos mencionado y para los cuales se hace indispensable la serie de reformas propuestas, no hay ningún elemento de peso para pensar que la candidatura de Montenegro podría ser vista con malos ojos al interior de la Unión. La pacífica separación de Serbia y el inmediato interés mostrado por avanzar hacia Bruselas podrían ser consideradas como muestras de madurez política en uno de los Estados más jóvenes del mundo. El BTI muestra que el progreso realizado por Montenegro es importante, aunque evidencia que aún tiene un largo camino por recorrer; no obstante, el simple hecho de que haya entrado en mejor posición que Serbia refleja la buena situación de la política montenegrina. Sin embargo, los resultados del BTI para Montenegro arrojaron la evaluación más baja en el campo referente a la implantación del Estado de derecho (uno de los Criterios de Copenhague), lo cual muestra que, si bien se está caminando en la dirección correcta, en tanto no se logre una reforma integral del Estado será muy difícil que se le conceda el estatus de país candidato, más aun que se inicien las negociaciones para el ingreso.

En la cuestión económica, Montenegro ha realizado avances importantes; es cierto que aún queda un largo camino por recorrer, pero el crecimiento en los últimos años ha sido notorio. Tras la guerra de Kosovo, Montenegro unilateralmente adoptó el Marco alemán como moneda oficial, y en 2002 la sustituyó por el Euro. Con esa medida, la ruptura de las economías serbia y montenegrina fue cada vez más evidente. Desde entonces, el gobierno se ha preocupado por crear políticas que resulten atractivas para el establecimiento de diversas empresas. Los impuestos corporativos son considerablemente bajos, mucho menores que en cualquier otro Estado de la región, se han hecho esfuerzos por lograr la privatización empresarial y, si bien el gobierno aún mantiene participación en un número importante de compañías, la realidad es que la tendencia ha sido hacia el retiro por parte del Estado para pasar el control al capital privado, y la inflación, si bien no ha alcanzado niveles óptimos, ha sido controlada; todo lo anterior, sumado a una política fiscal inteligente, ha servido de atracción a la inversión extranjera, que ha alcanzado niveles importantes y se ha incrementado sustancialmente

en los últimos cinco años. Adicionalmente, y como resultado de la mencionada política fiscal y de la promoción de la inversión extranjera, se está fortaleciendo el sector turístico, de gran importancia para la economía montenegrina, a tal grado, que se ha llegado a considerar a Montenegro como el destino turístico con más crecimiento en el mundo.

No obstante el panorama positivo descrito en el párrafo anterior, y los buenos resultados que están arrojando las medidas implementadas por el gobierno, es necesario que se logre una verdadera estabilidad de un sistema económico que necesita mucho mayor desarrollo, para estar listo para enfrentarse a las presiones de la economía de libre competencia que se requieren dentro de la Unión. Como hemos venido mencionando, el punto de partida es bueno, las acciones son inteligentes y la clara postura pro-europeísta del gobierno ha hecho que se logren avances importantes; pero también es imperioso recalcar que aún falta mucho para alcanzar los estándares europeos necesarios para siquiera iniciar las negociaciones.

La cuestión social en Montenegro también parece tener tintes bastante positivos. La estabilidad que se está logrando en el país adriático implicaría que, para cuando se hubieren terminado las negociaciones, la situación había evolucionado de tal forma que, como en el caso de Serbia, el impacto del otorgamiento de derechos de ciudadanía a los montenegrinos no generaría una problemática social de dimensiones importantes para la Unión, que podría absorber de una mejor manera al nuevo Estado miembro. Adicionalmente, en este ramo Montenegro presenta también una ventaja comparativa en relación con Serbia que indudablemente tendrá un peso importante, la cual consiste en que aun si se diera una oleada de migrantes hacia varios de los Estados miembros, la población montenegrina es tan pequeña, que no sería tan complicado recibir a sus ciudadanos; por otro lado, los asuntos de seguridad social tampoco implicarían, por la misma razón, una grave preocupación para el gobierno de Bruselas.

La cuestión cultural es mucho menos complicada en Montenegro que en Serbia. Si bien existe un claro sentimiento de eslavismo, no hay entre el pueblo montenegrino el complejo de superioridad descrito en el caso serbio. Montenegro se sabe un pueblo eslavo dentro del mucho mayor espectro europeo; las influencias que se recibieron en Serbia, según se mencionó, no pasaron de largo en Montenegro, además de que su cercanía con Italia le da a sus ciudadanos un sentimiento especial de pertenencia tanto al grupo eslavo como al

continente en sí mismo. Por tanto, no es de extrañar que el entusiasmo por el posible ingreso a la Unión sea compartido tanto por gobierno como por población. Es decir, el panorama es notablemente mejor que el de Serbia, pues no existe la contradicción entre la superioridad eslava y el deseo de compartir el destino del continente. El pueblo montenegrino es mucho más partícipe de la idea de un caminar en conjunto con el resto de Europa. Sienten la unidad que da una historia compartida, y prevén la continuidad de su desarrollo junto al de los demás pueblos europeos.

Uno de los casos más complicados de analizar en la región de los Balcanes es sin duda el de Bosnia-Herzegovina. La guerra de los años noventa fue particularmente sangrienta, dramática y cruel en este país, en el que se produjeron los mayores casos de limpieza étnica durante todo el conflicto. En la lucha entre bosnios musulmanes, serbios ortodoxos y croatas católicos, el intento de cada uno de los grupos de eliminar a los otros de las regiones en las que tenían la mayoría implicó la muerte de un elevadísimo número de personas, el éxodo de otras tantas y una de las mayores producciones de criminales de guerra en la historia de la humanidad. En breves palabras, y simplificando la crisis en la región al máximo, la guerra se centró en la ambición croata de anexar Herzegovina, lugar en el que tenía mayoría de pobladores; el deseo serbio de incorporar la Republika Srpska al proyecto de la Gran Serbia, y la igualmente cruel defensa de los bosnios en su deseo por mantener la integridad territorial de Bosnia-Herzegovina.

La lucha llegó a su fin en 1995 con la paz de Dayton, ciudad en la que se alcanzaron acuerdos para terminar definitivamente con la guerra y establecer el mecanismo de administración de Bosnia-Herzegovina mediante una especie de protectorado internacional, si bien nunca recibió abiertamente este nombre. De hecho, tal circunstancia, aunque pareciera irrelevante, contribuyó de forma importante a la estabilización de la zona, al no tener constantes desacuerdos con respecto al estatus de la región, como ha pasado en Kosovo.

El resultado que arrojó Dayton fue la construcción de un Estado con “dos “entidades”, la Republika Srpska (RS o República Serbia) y la (musulmana-croata) Federación de Bosnia y Herzegovina; y dentro de la Federación, diez cantones que reflejan la distribución étnica

de bosnios y croatas”<sup>115</sup>. Cada una de las entidades estableció, desde entonces, su propio gobierno, y la unidad estatal federal, superior a ambos, ha sido constantemente monitoreada, controlada y dirigida por la comunidad internacional, particularmente por la OTAN y, en aumento en los últimos años, por la Unión Europea. Adicionalmente, existe una tercera entidad *de facto*, el Distrito Brčko, el cual agrupa indistintamente a todos los grupos étnicos, y fue el primero en superar las crisis de odio entre las distintas etnias al término de la guerra, además de tener un desarrollo económico considerablemente superior al del resto del país. El gobierno a nivel federal está compuesto por una presidencia tripartita, en la cual cada uno de los presidentes representa a cada uno de los grupos étnicos; de tal forma, los representantes bosnio y croata son elegidos dentro de la Federación de Bosnia y Herzegovina, mientras que el serbio proviene de la Republika Srpska. El periodo presidencial dura cuatro años, y cada uno de ellos encabeza la presidencia durante ocho meses rotativos. Finalmente, la conducción del país cuenta con representación internacional encabezada por el Alto Representante para Bosnia-Herzegovina, figura investida de un gran poder y que prácticamente tuvo el control absoluto del país al término de la guerra y en los años subsecuentes; para ilustrar lo anterior basta mencionar que en marzo de 2005, Paddy Ashdown, entonces en el puesto, despidió al presidente de la representación croata Dragan Covic tras enfrentarse a cargos de corrupción.

Desde el fin de la guerra con los acuerdos de Dayton, Bosnia-Herzegovina ha realizado avances significativos en todas las áreas posibles; el más evidente y a simple vista el menos complicado que, en realidad, podría ser el más complejo, es la continuidad en una unidad Estatal, a pesar de la peculiaridad de su estructura, y sobre todo, se ha logrado mantener la paz en una de las regiones más convulsas del mundo actual. Los logros han sido implementados, principalmente guiados –y presionados— por la dirección de la comunidad internacional, encabezada por el Alto Representante.

Como cuestión de orden, se estableció un sistema único de placas de automóviles, que aunque parezca intrascendente, en realidad fue vital para evitar que cuando ciudadanos de una entidad ingresaban a la otra inmediatamente fueran identificados como miembros de un grupo contrario y objeto de violencia; se unificó la moneda; se estableció un sistema

---

<sup>115</sup> POND, Op cit., p. 141. “two “entities”, the Republika Srpska (RS, or Serb Republic) and the (Muslim-Croat) Federation of Bosnia and Herzegovina; and within the Federation, ten cantons to reflect ethnic distribution of Bosniaks and Croats”. La traducción es mía.

común de pasaportes; igualmente, se estableció un control compartido en las aduanas, en las cuales los funcionarios eran tanto bosnios como serbios y croatas; se impulsó el regreso de refugiados y, de vital importancia, se estableció un sistema común de defensa y de inteligencia.

En particular, los logros del primer Alto Representante, el sueco Carl Bildt se centraron en la estabilización de un país desangrado, y la coordinación de todas las instancias internacionales que en ese entonces se encontraban en Bosnia para auxiliar en distintas áreas. Además, se encargó de contener la furia de los líderes políticos, el crimen organizado, los criminales ordinarios y, en general, de todo el sistema que operaba al margen de la ley, evitando que se produjeran asesinatos entre ellos. Finalmente, logró convencer a la ONU de que elevara los poderes del Alto Representante, en concreto para despedir a funcionarios bosnios.

Bildt fue sucedido por el español Carlos Westendorp en 1997, cuyo mayor logro quedó plasmado en la Declaración de Sarajevo de febrero de 1998, que tuvo como finalidad la repatriación de alrededor de veinte mil ciudadanos de las minorías étnicas a la capital bosnia, tras haber abandonado sus hogares durante la guerra; la intención era devolver a Sarajevo su carácter multiétnico, integrado históricamente por musulmanes, católicos, ortodoxos y judíos<sup>116</sup>. Tras el duro pronunciamiento de la comunidad internacional en el sentido de que de no cumplirse las disposiciones de la Declaración se suspendería la ayuda económica que estaba aportando, poco a poco fue lográndose el objetivo que, a mayor escala, repercutió a nivel nacional provocando el regreso de cerca de un millón de refugiados a sus lugares de origen, elevando la población de grupos minoritarios en ambas entidades.

En 1999 Westendorp fue sucedido por el austriaco Wolfgang Petritsch, quien logró la consolidación de los logros obtenidos por sus predecesores, y en 2002 tomó posesión del cargo el británico Paddy Ashdown, quien fue el primer Alto Representante en ser elegido por el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea. Los logros durante la administración de Ashdown fueron admirables; el político británico tenía la firme convicción de que era necesario ordenar a Bosnia-Herzegovina, y que para lograrlo

---

<sup>116</sup> Aunque este grupo fue prácticamente erradicado como consecuencia del holocausto de la Segunda Guerra Mundial, y nunca volvió a ser tan importante en número.

tendría que mostrar mano dura. Desde su punto de vista, su misión debería centrarse en dar un funcionamiento correcto a las deficientes instituciones emanadas de los acuerdos de Dayton, erradicar el alto nivel de pobreza en que se encontraba sumida más de la mitad de la población, y crear conciencia en el pueblo bosnio de la posibilidad de un futuro prometedor en Europa más que en el encierro en los Balcanes.

Las primeras elecciones en Bosnia convocadas menos de un año después de los acuerdos de Dayton llevó al poder a fuerzas ultranacionalistas de cada uno de los grupos étnicos; el proceso electoral del año 2000 vio un cambio en las tendencias, pues aunque los nacionalistas serbios y croatas lograron mantenerse en el poder en áreas prácticamente pobladas únicamente por dichos grupos, el resto del país logró el avance de una coalición multiétnica que derrotó a la fuerza nacionalista bosnia, con la promesa de lograr las reformas necesarias para continuar la reconstrucción y desarrollo de Bosnia-Herzegovina. De tal forma, cuando Ashdown asumió el puesto de Alto Representante, todo parecía indicar que la corriente democratizadora de Eslovenia, Croacia y Serbia se podría haber contagiado a Bosnia, particularmente considerando que el Partido Nacionalista Serbio de la Republika Srpska había expulsado a Karadzic de sus filas, se había hecho consciente de la necesidad de adoptar una línea más moderada e, incluso, Biljana Plavsic, quien sucedió a Karadzic en la presidencia de la Republika Srpska compareció ante el Tribunal de La Haya. En el ámbito federal, la Oficina del Alto Representante, la Embajada de los Estados Unidos y el gobierno, comenzaron a desarrollar juntos una serie de proyectos tendientes a la aprobación de reformas necesarias para continuar el camino de la reconstrucción nacional y la estabilización duradera del país.

Sin embargo, las elecciones de 2002 vieron un cambio en la tendencia, cuando el pueblo decidió en las urnas el regreso del Partido Nacionalista Bosnio al poder en gran parte de las regiones de mayoría bosnia y Ashdown, quien tenía la intención de supervisar las elecciones, consolidar el poder de los demócratas bosnios y retirarse del puesto, se vio obligado a ejercer con toda dureza los poderes conferidos para evitar una vez más el estallido del odio entre los diversos grupos.

Las acciones de Ashdown fueron duras, pero efectivas. Se dio a la tarea de combatir la producción ilegal de armas en las montañas de Bosnia, tras lo cual el Presidente de la

representación Serbia, Mirko Sarovic se vio forzado a renunciar, y una gran cantidad de funcionarios fueron sometidos a juicio y encarcelados; además, inició una limpieza de la administración pública, que resultó en extremo complicada debido a los precarios recursos de inteligencia con los que contaba, pero que derivó en la remoción de varios de los funcionarios más ligados a los antiguos regímenes; gracias a la presión que ejerció, en 2004 el gobierno de la Republika Srpska reconoció la culpabilidad de la masacre de Srebrenica y entregó al Tribunal de La Haya a un número importante de criminales para ser procesados; trabajadores bosnios empezaron a ser contratados en territorios serbios; logró la consolidación de las fuerzas policiales y de inteligencia en un solo cuerpo encargado de la persecución del tráfico de droga, el lavado de dinero, el combate a la corrupción, la investigación de crímenes de guerra el rastreo de terroristas y los programas de protección de testigos; suspendió el proceso de privatización, del que se estaban beneficiando varios funcionarios hasta que la agencia encargada del proceso tuviera plena y eficiente funcionalidad; en marzo de 2005 despidió al presidente de la representación croata por encontrarse involucrado en escándalos de corrupción.

El último gran triunfo de Ashdown antes de abandonar el puesto fue el inicio de las negociaciones para un Acuerdo de Estabilización y Asociación con la Unión Europea. El logro fue resultado de su tenacidad para presionar a las fuerzas de la Republika Srpska así como uno de los más impresionantes movimientos diplomáticos de los últimos años. El gobierno austriaco decidió terminar el veto que había impuesto al inicio de las negociaciones para el ingreso de Turquía con la condición de que se iniciaran igualmente las pláticas con Croacia; lo anterior generó que se tuviera que buscar un balance entre las concesiones hechas al gobierno de Zagreb y los avances hacia el de Belgrado, por lo que se decidió iniciar las negociaciones para un Acuerdo de Estabilización y Asociación con Serbia; tal circunstancia dejaría a Bosnia-Herzegovina como el único país de la región ignorado por la Unión Europea, por lo que los dirigentes de la Republika Srpska no tuvieron más remedio que ceder ante las presiones de Ashdown para la transmisión de la autoridad policial de las cada una de las entidades al poder estatal, haciendo una reforma profunda de dicha institución para limpiar los nexos con el crimen organizado y redistribuir los distritos policiales para hacer las tareas de la policía mucho más eficientes; una vez que las autoridades de la Republika Srpska cedieron en este terreno, Bosnia-Herzegovina pudo finalmente iniciar las negociaciones, en enero de 2006, para la celebración de un Acuerdo de Estabilización y Asociación.



El resultado tuvo un impacto positivo, particularmente en la Republika Srpska; un mes después del inicio de las negociaciones, el resultado de las elecciones en dicha entidad llevó a la coalición de las fuerzas moderadas al poder, en la persona de Milorad Dodik, quien planteó como metas de su gobierno el desarrollo económico y la cooperación incondicional con el Tribunal de La Haya, además de realizar acciones tendientes a la erradicación de la corrupción y la limpieza de la administración pública. Se emitieron sentencias condenando a serbios por crímenes cometidos durante la guerra y, probablemente el acto más representativo del cambio en la mentalidad de los serbios de Bosnia-Herzegovina, se eligió a un bosnio como jefe de policía de la Republika Srpska. La política de Banja Luka (capital de la RS) empezó a alejarse cada vez más de la de Belgrado, e incluso se empezó a hablar de un acercamiento definitivo con Sarajevo, un deseo de las nuevas generaciones de políticos de finalmente lograr un destino común como país que finalmente condujera a alcanzar los estándares europeos que permitieran un mayor flujo de ayuda de la Unión para concretar la reconstrucción del país y el fortalecimiento de las instituciones bosnias con miras a un puesto en Bruselas.

Ashdown fue sucedido en febrero de 2006 por el alemán Christian Schwarz-Schilling con la postura, desde el inicio de su gestión, de que para cuando se completara la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación la Oficina del Alto Representante desaparecería, y él únicamente permanecería en Bosnia-Herzegovina como representante de la Unión Europea; por tanto, su intervención en los asuntos del Estado fueron mínimas, siempre con la intención de impulsar el desarrollo de instituciones bosnias capaces de funcionar de forma adecuada sin tener que apoyarse en la comunidad internacional y con una visión mucho más económica que política. Sin embargo, el objetivo no se consiguió, pues la división entre las altas esferas del poder bosnio ha impedido el verdadero progreso necesario, haciendo que la presencia de un Alto Representante de la comunidad internacional para dirigir al Estado siga siendo indispensable. El sentimiento al interior del país era extremadamente negativo, y se pensaba que “la terminación de la función del Alto Representante... en el contexto de la discordia política entre los partidos que forman la mayoría en la Asamblea Parlamentaria impulsaría a los poderes que están deseando la desintegración y división étnica de Bosnia”<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Balkan Investigative Reporting Network, Zdravko Ljubas, *Lajcak Promises New Start in Bosnia*, junio 2007.

En este contexto se produjo la transición hacia el nuevo Alto Representante, el eslovaco Miroslav Lajčák. Tras unos meses de adaptación, Lajčák empezó a tomar medidas que en ciertas esferas fueron duramente criticadas; de tal forma, en conferencia de prensa en octubre de 2007 reinstaló en la política bosnia el incuestionable poder del Alto Representante, al declarar que “las decisiones del Alto Representante deben ser completamente respetadas y cualquier violación a las decisiones del Alto Representante serán consideradas como actividades anti-Dayton”<sup>118</sup>. Lajčák tenía claro que la única forma de seguir construyendo el camino hacia la Unión Europea era terminar definitivamente con la aguda crisis del sistema político bosnio que estaba impidiendo el acuerdo en las indispensables reformas para el cumplimiento de los estándares europeos. Por tanto, se mostró optimista ante la declaración de los líderes de los distintos grupos en una declaración hecha en la ciudad de Mostar en el sentido de que se transitaría hacia los acuerdos necesarios para reformar todo aquello que fuera necesario, y que todas las fuerzas políticas harían su mejor esfuerzo para que dichas reformas se concretaran.

De esa forma, a finales de 2007 se vieron los primeros signos de la buena disposición de los políticos bosnios, al lograr el acuerdo para el nombramiento del Primer Ministro, tras lo cual se decidió la creación de una comisión para la redacción de una serie de disposiciones tendientes a la reforma definitiva del sistema policial, así como el abordar de inmediato otras cuestiones que, como resultado de la crisis política sufrida habían sido dejadas de lado. El año 2008 sería prolífico en la firma de acuerdos con la Unión, como resultado de la disposición de los dirigentes tanto de la Federación como de la Republika Srpska de avanzar hacia Bruselas: el 1 de enero entraron en vigor los acuerdos de facilitación de visas y readmisión; el 18 de febrero se firmó un nuevo acuerdo de asociación; el 26 de mayo se inició el diálogo para la liberalización de visas entre ambas partes, y, sobre todo, el 16 de junio se firmó el Acuerdo de Estabilización y Asociación, considerado como el primer paso serio hacia la candidatura oficial.

Sin embargo, hacia finales de año las preocupaciones por parte de la Unión con respecto al resurgimiento de los movimientos nacionalistas se incrementaron, por lo que el exhorto a Sarajevo para la implementación de mayores medidas y reformas orientadas hacia la Unión se intensificó de la misma manera. A principios de 2009, el Alto Representante de

---

<sup>118</sup> Conferencia de prensa concedida por Miroslav Lajčák al término de la reunión del Consejo para la Implementación de la Paz, el 31 de octubre de 2007. “The termination of the function of the High Representative... in the context of political discord among the parties forming the majority in the Parliamentary Assembly, would encourage those powers that are striving for the disintegration and ethnic division of Bosnia”. La traducción es mía.

la Política Exterior y de Seguridad, Javier Solana, manifestó que este año debía marcar un antes y un después en la superación de los obstáculos que impiden que Bosnia-Herzegovina y la Unión tengan un acercamiento definitivo. El optimismo de Solana no duraría mucho, pues hacia finales de febrero el líder de la minoría serbia, Milorad Dodic, abandonó las pláticas con los líderes croata y bosnio para la implementación de las reformas requeridas por la Unión, y amenazó con no retomar los trabajos si no se incluye en el nuevo proyecto constitucional el derecho de la Republika Srpska de autodeterminación en relación con la posible secesión, y a la celebración de un referéndum tres años después de la aprobación de dicho proyecto para consultar al pueblo sobre su intención de permanecer unidos a la Federación de Bosnia y Herzegovina. La solución de esta cuestión es urgente, pues la presidenta del Parlamento Europeo, Doris Pack, ha manifestado que “los políticos responsables en Sarajevo y en las entidades deben saber que Bosnia-Herzegovina sólo puede convertirse en miembro de la Unión Europea como un Estado común”<sup>119</sup>.

En este marco, es evidente que la cuestión política es adversa para el caso bosnio. La incapacidad para lograr un ambiente político estable necesariamente debe verse reflejado en las aspiraciones de Bosnia-Herzegovina para lograr el ingreso a la Unión. De tal forma, en tanto no logren superarse las diferencias y odios entre los diversos grupos étnicos, y no logre erradicarse definitivamente la inquietud de la Republika Srpska de intentar la secesión para establecerse como un Estado independiente, es realmente difícil imaginar siquiera la concesión del estatus de país candidato. Simplemente no existe la posibilidad de que se inicien negociaciones en un territorio dividido; el caso chipriota ha servido de lección para la Unión, por lo que no es de extrañar que al interior del Parlamento se haya establecido que en la cuestión bosnia, o se negocia con las dos entidades como un solo Estado, o no se negocia con nadie.

Por consiguiente, en tanto no se logre verdaderamente la cohesión política y social entre ambas entidades, no hay una perspectiva favorable para Bosnia-Herzegovina; pero, adicionalmente, es pertinente mencionar que, dado que en diversas ocasiones ha parecido que se superan los obstáculos étnicos y se trabaja en la dirección correcta, el proceso de evaluación sobre la durabilidad de un pacto político-social de tal magnitud será muy escrupuloso por parte de la Unión. Lo que menos se querría sería iniciar un

---

<sup>119</sup> Comunicado de Prensa del Parlamento Europeo del 23 de octubre de 2008.

proceso de negociación para que, tiempo después, se produzca una nueva ruptura entre la Federación de Bosnia y Herzegovina y la Repulika Srpska.

No es coincidencia que el rubro del BTI que se refiere a la integración política y social refleje la evaluación más baja en el caso bosnio, y mucho menos que la estabilidad de las instituciones democráticas se encuentre también cerca de un nivel reprobatorio. Tampoco es coincidencia que de los potenciales candidatos al ingreso a la Unión, Bosnia-Herzegovina haya sido el único que, en comparación con la medición de 2006 haya mostrado resultados menos favorables; es decir, la inestabilidad imperante se refleja en las mediciones de este tipo, que simplemente reflejan las dificultades con las que se tendrán que enfrentar sociedad y gobierno bosnios antes de que se considere viable el inicio de negociaciones tendientes al ingreso a la Unión.

La cuestión económica ciertamente no es mucho más alentadora; si bien es cierto que se han realizado ciertos avances, el reflejo de la difícil situación política y social impacta directamente a la economía, entorpeciendo el tan necesario desarrollo económico, si se aspira a cumplir al menos con los mínimos requeridos por la Unión para poder iniciar negociaciones de ingreso. El crecimiento ha ido disminuyendo paulatinamente en los últimos años; en 2007, Bosnia-Herzegovina logró un desarrollo del 6.8%, el cual para 2008 se redujo a cerca del 6%, y para 2009 se espera que la cifra disminuya aun más dramáticamente, con las posiciones más optimistas situándola en un 3%. Si a lo anterior le agregamos que el BTI indica que la posibilidad de hacer sustentable el desarrollo económico bosnio es mínima y que el desempeño económico del país tiene una evaluación extremadamente pobre, y que la comparación con respecto a 2006 muestra un retroceso en prácticamente todas las áreas que se encargan de la medición de la transformación económica, entonces podremos entender que la posibilidad de que se cumplan los estándares económicos de los Criterios de Copenhague es prácticamente una ilusión, al menos en el corto plazo y que, por tanto, la cuestión económica será un obstáculo difícil de superar al pretender el inicio de negociaciones para el ingreso a la Unión. Simplemente es evidente que la economía bosnia no está preparada para enfrentar las presiones que implica el desenvolvimiento en un medio capitalista y, por lo tanto, no cumple con la parte económica de Copenhague.

La cuestión social también es negativa para una potencial candidatura bosnia. Sería ocioso repetir todas las tensiones existentes en el país, que hacen que su sociedad carezca de cualquier tipo de cohesión; cabría preguntarse si la perspectiva de un potencial ingreso a la Unión, con todo los beneficios que eso implicaría para la población, podrían ser un elemento de unidad para los distintos grupos, que logran poner a un lado sus diferencias con la esperanza de una mejor calidad de vida, elevándose a los niveles europeos. Quizás la respuesta, a corto plazo, sea negativa; es dado pensar que si durante los últimos quince años no se ha logrado una completa unificación de una sociedad dividida por el odio étnico, en un periodo relativamente corto se podrán reconciliar ideologías tan arraigadas en la conciencia popular de cada una de las etnias. Posiblemente, conforme vaya quedando atrás el fantasma de la sangrienta guerra de los años noventa y nuevas generaciones se formen en un ambiente de mayor tolerancia se logre una conciencia nacional entre la mayoría de los habitantes de ambas entidades que permita la idea de un beneficio común al buscar el ingreso a la Unión. La situación social que actualmente se vive en Bosnia-Herzegovina hace pensar que la Unión trataría de posponer el mayor tiempo posible siquiera conceder el estatus de país candidato; no sería posible recibir a una sociedad dividida que más que aportar beneficios para los veintisiete representaría un lastre difícil de soportar y que, posiblemente, acarrearía muchos más problemas para la Unión que soluciones para Bosnia-Herzegovina.

La cuestión cultural, finalmente, parece ser la única que, en cierta medida, presenta ventajas para el caso bosnio. Si bien en una primera aproximación podría resultar lógico que los lazos del país fueran más estrechos con las tradiciones musulmanas, al tener una mayoría de habitantes de dicha religión, la realidad es que un elevado porcentaje de los practicantes del Islam tienen estilos de vida predominantemente occidentales. Es cierto que existen ciertos grupos radicales que preferirían la eliminación de cualquier forma de vida de estilo europeo e imponer las costumbres de su religión, pero la tendencia mayoritaria es hacia un sincretismo, respetando los principios básicos de la religión musulmana, pero adoptando también aspectos de la cultura occidental. Esta mezcla ha llevado al pueblo bosnio a una curiosa identidad europeo-asiática que, sin embargo, tiende a acercarse más a la idea de compartir el futuro con Europa que a ligarse con el mundo oriental; de tal forma, cabe concluir que, si bien no existe necesariamente un nexo histórico entre Bosnia-Herzegovina y el resto del continente, se está creando una

conciencia europeísta importante que necesariamente implica el compartir un destino común; ese podría ser, hoy en día, el factor más beneficioso para la candidatura bosnia.

El caso de la Antigua República Yugoslava de Macedonia<sup>120</sup> es en gran medida distinto al del resto de los países de los Balcanes surgidos como resultado de la desintegración de Yugoslavia, debido a que el proceso de independencia no estuvo marcado por la guerra ni por los procesos de limpieza étnica. Por el contrario, en el caso macedonio únicamente se celebró un referéndum en el que la mayoría del pueblo se pronunció a favor de la secesión y, en septiembre de 1991, se estableció como un Estado independiente, sin que hubiera algún tipo de oposición proveniente de Belgrado. Las protestas, en todo caso, provinieron de Bulgaria y Grecia, y se refirieron a la existencia del país como tal, en el primer caso, y a la denominación que decidió adoptar, en el segundo. Se pensaba que aceptar su existencia o dicho nombre podría implicar algún tipo de pretensión por parte del gobierno de Skopje sobre la región de la antigua Macedonia; así fue como surgió la denominación provisional de Antigua República Yugoslava de Macedonia, creada para desbloquear el veto impuesto por Atenas para el reconocimiento de la Comunidad/Unión Europea de la existencia de Macedonia.

La guerra en Kosovo no pasó de largo en Macedonia; si bien, como dijimos, ésta no estuvo involucrada directamente en el proceso bélico, la minoría albanesa de Macedonia se dedicó activamente a apoyar a sus hermanos en Kosovo y la mayoría macedonia colaboró con Serbia en el suministro de petróleo. Adicionalmente, en el momento más álgido del conflicto en Kosovo la comunidad internacional presionó a Skopje para recibir un altísimo número de refugiados, los cuales fueron alojados por la población civil así como en albergues creados por el gobierno macedonio. Al término de la guerra, las relaciones entre los grupos étnicos de Macedonia eran consideradas como las más civilizadas entre los gobiernos occidentales; probablemente se debió al pacto tácito de la policía macedonia de no involucrarse en los asuntos de la minoría albanesa, al occidente del país, mientras que, recíprocamente, los grupos albaneses no ingresaban a territorios macedonios al oriente.

---

<sup>120</sup> En adelante utilizaremos únicamente el término Macedonia para referirnos a este Estado; la cuestión podría parecer intrascendente pero, como se comentará más adelante, la denominación de este país ha generado disputas internacionales con Bulgaria y, sobre todo, con Grecia.

En ese contexto, se firmó el Acuerdo de Estabilización y Asociación con Macedonia, con la finalidad de crear incentivos para la concreción de metas tendientes a una mayor integración con Europa que, finalmente, se tradujera en el inicio de negociaciones de adhesión a la Unión. Esto fue posible en gran medida gracias a que, a diferencia de Bosnia-Herzegovina y Kosovo, la soberanía de Macedonia fue completamente respetada por la comunidad internacional, si bien la supervisión sobre sus procesos fue demasiado estricta.

En 2001, sin embargo, la transición pacífica de Macedonia estuvo a punto de llegar a su fin, al quedar al borde del estallido de una guerra civil. Las diferencias entre macedonios y albaneses, surgidas durante el régimen de la Yugoslavia comunista, empezaron a hacerse evidentes, pues mientras los primeros habían experimentado un importante desarrollo de urbanización y se habían posicionado en los puestos públicos de mayor importancia, los segundos sufrían altos niveles de desempleo, una pobre calidad educativa y, en general, habitaban las zonas más pobres del país. A pesar de la garantía de la nueva constitución a la completa igualdad entre los grupos, las diferencias se hicieron cada vez más notorias, con lo que el descontento de la minoría albanesa comenzó a crecer de forma alarmante.

La formación de un movimiento paramilitar semejante al ejército de liberación en Kosovo incrementó las tensiones, y durante tres meses, de finales de marzo a principios de junio de 2001, Macedonia “se asomó al abismo de un conflicto inter-étnico, se alejó del precipicio, desperdició la oportunidad de llegar a un acuerdo político y regresó como sonámbula al borde de una guerra civil”<sup>121</sup>. Los enfrentamientos fueron menores, pero las posturas de ambas partes fueron endureciéndose conforme avanzó el conflicto. De tal forma, a pesar de haberse formado un gobierno de coalición entre macedonios y albaneses —como había venido ocurriendo desde las primeras elecciones celebradas en Macedonia—, conforme fueron radicalizándose las ideas de cada uno de los grupos, la ruptura entre los miembros del gobierno fue haciéndose cada vez más severa.

Así las cosas, la reconciliación de ambas partes parecía imposible, pues

---

<sup>121</sup> International Crisis Group. “Macedonia: The Last Chance for Peace”, Balkans Report No. 113, junio 2001, p.1. “has stared into the abyss of inter-ethnic conflict, pulled away from the precipice, squandered opportunities for a political settlement, then returned as if sleepwalking to the brink of civil war”. La traducción es mía.

“los albaneses se veían a sí mismos como víctimas perennes de discriminación y matanza de manos de la mayoría macedonia. Los macedonios, que habían adquirido la titularidad de su política demasiado tarde, temían perder esta identidad si la Macedonia étnica definida por la constitución de 1991 se convertía en un estado cívico. La hostilidad étnica y el miedo tenían un nivel muy alto. Cuando hermanos e hijos están siendo matados y recargando la rabia y la venganza todos los días, el momento tiende a la guerra y no a la paz. Y los criminales de todas las etnias regionales tenían sus propios intereses en prolongar la inestabilidad y falta de legalidad que favorecen el tráfico”<sup>122</sup>.

No obstante lo anterior, como resultado de la presión ejercida por la comunidad internacional, y bajo la dirección de los Estados Unidos y la Unión Europea, con el consentimiento del Presidente Boris Trajkovski, el 11 de junio de 2001 se declaró el alto al fuego y se iniciaron las negociaciones para el establecimiento de la paz, en la localidad de Ohrid, muy cercana a la frontera albanesa. El Acuerdo básicamente se centró en sentar las bases para lograr una verdadera igualdad entre macedonios y albaneses, por ejemplo, con la contratación de más miembros de la minoría en los puestos de gobierno, la asignación de recursos para la transmisión del sector educativo a los albaneses en las regiones donde fueran mayoría, el establecimiento del albanés como segunda lengua oficial, entre otros. En resumen, ambas partes estaban dispuestas a terminar el conflicto y comenzar la construcción en conjunto de un verdadero Estado en donde ambos grupos pudieran considerarse como nacionales. Así, a pesar de pequeños brotes de violencia, se logró mantener la paz y empezar la construcción de confianza entre los adversarios, y el gobierno estableció que Macedonia era (es) un país multi-étnico, igualitario para todos sus ciudadanos, y el número de empleados en el sector burocrático de procedencia albanesa se incrementó sustancialmente en los siguientes años.

Muy pocos pensaron que la paz sería duradera, pero cuando el líder de la rebelión albanesa, Ali Ahmeti formó un partido político y se decidió a contender en las elecciones

---

<sup>122</sup> POND, Op cit., p. 174. “Albanians saw themselves as perennial victims of discrimination and pogroms at the hands of the majority Macedonians. Macedonians, who had acquired a titular polity very late, feared losing this identity if the ethnic Macedonia defined by the 1991 constitution were turned into a civic state. Ethnic hostility and fear were at a high pitch. When brothers and sons are getting killed and refueling rage and revenge every day, momentum tends toward war rather than peace. And criminals form all the regional ethnicities had their own interest in prolonging the instability and lawlessness that favor trafficking and profits”. La traducción es mía.



de 2002 y ganó el 6% de la votación popular, quedó claro que el conflicto étnico había quedado atrás. La minoría albanesa se hizo consciente de la importancia de su participación en el mundo político para erradicar completamente la discriminación hacia su grupo, y avanzar como un Estado sólido y unido en los esfuerzos de integración con Europa.

El gobierno formado por la coalición de la socialdemocracia, representada por el Primer Ministro Branco Crvenkovski y Hari Kostov y la Unión Democrática por la Integración, liderada por Ahmeti, tras la consolidación de la confianza mutua entre los líderes pero, aun más importante, de los grupos étnicos entre sí, comenzó a implementar las reformas establecidas en el Acuerdo de Ohrid.

El momento fue además impulsado por la cumbre de Salónica, en Grecia, refrendando el compromiso de que los países de los Balcanes podrían aspirar al ingreso a la Unión, así como por la ayuda recibida por parte de aquella y de los Estados Unidos para llevar a cabo la urgentemente necesaria transformación de los cuerpos policiales, erradicando la corrupción y logrando la integración de un mayor número de miembros albaneses, con la finalidad de tener una capacidad de respuesta más eficiente ante los conflictos con la participación de una policía mixta que fuera representativa de ambos grupos étnicos.

Todo parecía marchar en la dirección correcta, con el apoyo de Estados Unidos para ingresar a la OTAN y las reformas más o menos en una etapa avanzada, cuando en cuestión de cuatro semanas se sucedieron varios eventos de gran trascendencia: en febrero de 2004, el Presidente Trajkovski murió en un accidente de avión; dos semanas después la estabilidad de Kosovo fue destruida y se reactivaron los enfrentamientos, poniendo en riesgo la de por sí endeble estabilidad entre albaneses y macedonios, y, finalmente, una semana después, el gobierno de Macedonia presentó la aplicación formal de ingreso a la Unión. Un mes después se llevó a cabo el proceso electoral para nombrar al sucesor de Trajkovski, resultando vencedor el Primer Ministro Branco Crvenkovski, con el apoyo tanto de macedonios como de albaneses; Hari Kostov asumió el puesto dejado por Crvenkovski.

El nuevo gobierno tuvo dos tareas principales: por un lado, era urgente completar los compromisos del Acuerdo de Ohrid en relación con la descentralización; por el otro, iniciar los trabajos relacionados con la integración a la Unión.

El primer caso resultó ser bastante complicado, pues los nacionalistas macedonios exigieron el sometimiento de la cuestión a referéndum, con la respuesta de los radicales albaneses de que, en caso de que no se concretaran las reformas prometidas a su grupo, reiniciarían la lucha por la secesión de Macedonia para unirse definitivamente a Albania. La campaña del gobierno fue en extremo extraña, pero altamente efectiva; debido al aumento en las tensiones, en lugar de hacer propaganda positiva, que operara a favor de sus programas y tratara de convencer a la población de las virtudes de la descentralización, aplicó una técnica inversa, convenciendo al electorado de que el triunfo del no a la descentralización únicamente generaría un retraso importante, por no decir completo fracaso, de la cuestión europea. Por tanto, invitaron a la población a no acudir a las urnas, evitando que se consiguiera el 50% de participación necesaria para que la resolución adoptada por el referéndum fuera válida. El resultado fue el esperado, con sólo el 26% de participación y, por tanto, la invalidez del freno a la descentralización.

Una semana después del referéndum Kostov presentó su renuncia como Primer Ministro, y fue sucedido por Vlado Buckovski, el cual adoptó una postura de completa tolerancia, y se decidió a continuar las reformas necesarias para cumplir con los estándares europeos; así, los años de 2004 y 2005 estuvieron marcados por la implementación de leyes en las más diversas áreas para lograr tal objetivo; en febrero de 2005 Macedonia logró presentar a la Unión las respuestas al cuestionario que Bruselas había entregado tras la solicitud de ingreso, en alrededor de catorce mil páginas, en donde se enfatizó que el proceso de democratización y estabilización seguía y seguiría adelante, pero que sería mucho más eficiente con la ayuda de la Unión, se planteó el objetivo de ingresar hacia 2010, y se alabó a las instituciones macedonias por haber sido capaces de entregar la respuesta al cuestionario dentro del periodo establecido para tal efecto a pesar de las diversas crisis que se manifestaron durante dicho periodo.

Como resultado, hacia finales de 2005 Macedonia logró el voto favorable del Consejo, concediéndole el estatus de país candidato, aunque el inicio de las negociaciones formales fue pospuesto indefinidamente en tanto no se definieran varias cuestiones

relacionadas con la ampliación entre los Estados miembros; los reportes de la Unión aplaudieron el progreso realizado por Skopje en su apuesta europea, en concreto los avances en la formación de una policía integrada por miembros albaneses y macedonios, pero fue igualmente enfática en la gran cantidad de asuntos pendientes y de urgente solución, particularmente en las áreas de reforma del sistema policial y combate a la corrupción, antes de que pudieran iniciarse formalmente las negociaciones.

En concreto, el reporte del Grupo Internacional de Crisis propuso acciones específicas para lograr un avance seguro hacia la Unión por parte de Macedonia, consistentes en lo siguiente: en el sector judicial, retrasar el reenvío de cuatro juicios del Tribunal de La Haya para ser resueltos en Macedonia, en tanto no se lograra una reforma integral al sistema, que incluyera la especialización de los juzgadores, técnicas de investigación, programas de protección de testigos y el establecimiento de cortes especializadas para tratar con el tipo de asuntos que le pretendían ser remitidos, además de la importantísima tarea de remover a jueces corruptos o ineficientes; en el sistema policial, se propusieron profundas reformas, que permitieran terminar con la corrupción al interior de los cuerpos policiales, una carrera basada en un sistema de avance profesional por méritos realizados durante la función, y una mayor cercanía entre la policía y las oficinas gubernamentales, logrando una cooperación que fuera beneficiosa para ambas partes, y finalmente, a la Unión le recomendó establecer una nueva misión de ayuda para la reforma de la policía, así como del sistema de impartición de justicia, además de trabajar coordinadamente con los Ministerios de Justicia y Asuntos Interiores para impulsar las reformas necesarias así como la cooperación entre los diversos ministerios.<sup>123</sup>

De tal forma, los trabajos reformistas continuaron; sin embargo, el ritmo no fue el esperado por Bruselas, quien repetidamente ha pospuesto el inicio de las negociaciones formales, en tanto no se logre la solución de diversos asuntos de gran preocupación para la Unión. Así, a finales de 2007 un reporte de la Comisión estableció que era urgente el progreso en las áreas Estado de derecho, la completa integración de la minoría albanesa a la vida pública y la mejoría de las relaciones entre el gobierno y dicho grupo, el combate al crimen organizado y la corrupción, la reforma judicial y la solución de la disputa con Grecia sobre el nombre del Estado. Un año después, en noviembre de 2008, Olli Rehn, Comisario para la Ampliación, declaró que, con excepción de Croacia, todos los Estados

---

<sup>123</sup> International Crisis Group: "Macedonia: Wobbling Toward Europe", Europe Report No. 41, enero 2006, pp.1-2

de los Balcanes aún tienen un largo camino por recorrer antes de lograr el ingreso a la Unión. En este contexto, Rehn enfatizó que Macedonia había mostrado cierto retroceso tras la ola de violencia que enmarcó las elecciones de junio de ese año, por lo que urgió al gobierno de Skopje al cumplimiento de la parte política de los Criterios de Copenhague.

En diciembre de 2008, el Ministro de Asuntos Exteriores de Macedonia declaró sentirse frustrado y decepcionado por la decisión de la Unión de continuar prolongando el inicio de las negociaciones formales entre ambas partes, pero se manifestó optimista sobre la posibilidad de, finalmente, dar el paso en el transcurso del 2009, pues el país se encuentra preparado tanto social como institucionalmente para hacerlo. Además, recalcó el apoyo popular a la iniciativa de ingreso, que se ha mantenido inalterado desde la presentación de la aplicación en torno al 90% de aprobación. Sin embargo, la respuesta de la Unión ha sido contundente; en tanto no se resuelva la disputa en relación con el nombre oficial para Macedonia, y se logren avances definitivos hacia los estándares europeos, no habrá ninguna acción por parte de Bruselas para iniciar los trabajos de accesión. Las elecciones de marzo de 2009 serán un indicador del compromiso de Skopje hacia la Unión: si logra un proceso en el que se cumplan los estándares internacionales, será un paso importante a su favor; por el contrario, si se repiten los incidentes de las elecciones de 2008, en palabras del enviado de la Unión Erwan Fourere, la fecha para el inicio de las negociaciones podría moverse tan lejos como 2012.

Este es el marco que envuelve a la cuestión política. Ciertamente Macedonia no ha sido un país que haya tenido que enfrentar tensiones tan serias como el resto de los Estados balcánicos, pero no por eso se puede decir que la situación política haya sido la óptima. Si bien en un principio la secesión de Yugoslavia pareció caminar lo suficientemente bien para empezar la construcción de un Estado moderno, las crecientes tensiones entre los grupos macedonio y albanés, potencializadas por la crisis de Kosovo llevaron a un clima de ingobernabilidad que estuvo a punto de estallar en guerra civil; desde entonces, sin embargo, Macedonia ha dado la impresión de haber logrado un importante grado de madurez política que, con ciertos momentos de excepción, llevaron al Estado a convertirse en candidato al ingreso a la Unión. Esta capacidad para sobreponerse a situaciones adversas mediante el diálogo y la formación de gobiernos de coalición incluyentes es un factor que, sin lugar, funciona a favor de la causa macedonia, pues la

fuerza que ha logrado transmitir a sus instituciones sienta cimientos concretos sobre los cuales se puede construir un Estado capaz de avanzar decididamente hacia Bruselas.

Sin embargo, no todo es positivo, pues el BTI aún muestra evaluaciones preocupantes en dos de los más importantes rubros para la Unión: el Estado de derecho y la integración política y social, en las cuales Macedonia muestra los resultados más bajos, particularmente si consideramos que el referente obligado, Croacia, muestra resultados bastante cercanos al del resto de los países europeos.

Adicionalmente está la cuestión griega sobre el nombre del país. En tanto este asunto no logre una solución definitiva que sea satisfactoria para ambas partes, es extremadamente difícil, y quizás bastante optimista, pensar que Atenas verá con buenos ojos el inicio de las negociaciones con Macedonia, más aun, que vaya a permitir el ingreso como Estado miembro.

La cuestión económica se encuentra en un punto medio entre el desarrollo que existía en el país en 1991, cuando se independizó, y la meta esperada para cualquier miembro de la Unión; si bien el crecimiento ha sido sostenido durante prácticamente toda la vida independiente del país —con la interrupción del periodo 2001-2003 cuando, como resultado de la inestabilidad causada por los enfrentamientos de 2001 la economía se contrajo—, aún queda mucho por hacer en términos de desarrollo económico; no obstante, el establecimiento de una economía de mercado está prácticamente completo, y podría afirmarse que, aunque tendría ligeros problemas, la economía de Macedonia está lista para las presiones de la libre competencia. La inflación ha sido controlada en los últimos años, aunque sigue siendo considerablemente alta; la tasa de desempleo ha disminuido, y las cifras macroeconómicas, en general, se encuentran estables. El crecimiento en 2008 se ubicó cerca del 6%, principalmente impulsado por los sectores comercial y de la construcción, aunque prácticamente todas las áreas de la economía vieron avances importantes.

Evidentemente, aún no está todo el trabajo listo, y es importante seguir trabajando en las reformas necesarias para consolidar la economía macedonia y posicionar esta cuestión como una ventaja a la hora de considerar al país listo para el ingreso; para esto, Macedonia tiene un importante aliado de su lado, y es el gobierno de los Estados Unidos,

que ha desarrollado un programa importante para ayudar el impulso de su economía, promoviendo la inversión extranjera, y proporcionando ayuda técnica en áreas tan diversas como la industria, la agricultura y las telecomunicaciones, así como la creación de un centro de investigación económica capaz de generar el nivel de análisis necesario para apoyar debates públicos y generar reportes que provean información estadística para fomentar el desarrollo económico en Macedonia.

La cuestión social es constituye la principal debilidad de la candidatura macedonia. La razón es bastante simple; las tensiones entre la mayoría étnica macedonia y la minoría albanesa generan inestabilidad en las dos cuestiones anteriores. Ciertamente se ha logrado un avance significativo en la normalización de las relaciones entre ambos grupos, pero en tanto no se logre una verdadera cohesión social en torno a un Estado fuerte e incluyente, será muy difícil que las diferencias entre ambas partes no genere temor sobre en potencial estallido de un conflicto entre ellas.

Sin embargo, dado que los números en las áreas económicas han progresado de una forma tan satisfactoria, sería razonable pensar que el ingreso a la Unión no tendría un impacto, desde el punto de vista de los derechos que adquirirían los ciudadanos, como la seguridad social, las pensiones, etc., tan negativo como en el caso de otros países; en este aspecto la cuestión social va de la mano con la cuestión económica, y logra obtener cierta ventaja ante la adversidad que representa la tensión entre los grupos étnicos de Macedonia.

La cuestión cultural es ciertamente un aliciente para Macedonia para caminar hacia Bruselas. Posiblemente de todos los Estados de los Balcanes éste sea el que comparte más lazos históricos con el continente, al haber sido parte fundamental del helenismo; es decir, Macedonia tiene la posibilidad de afirmar ser cuna de la civilización europea, parte fundamental del mundo griego. No sobra mencionar que uno de los más admirados estrategias militares en la historia europea, Alejandro Magno, era originario de Macedonia. Por tanto, en el caso de este país no sólo existe la intención de formar un futuro común basado en la cooperación de los países europeos; existe la noción de un pasado compartido que estrecha la conciencia de pertenencia común a un desarrollo social, histórico y cultural del cual Macedonia no sólo forma parte, sino que, en gran medida, originó.

Finalmente, para terminar con los países integrantes de la zona de los Balcanes, nos resta analizar el caso de Croacia. La desintegración de Yugoslavia implicó para este país el ingreso a la tan mencionada sangrientísima guerra entre la República Federal de Yugoslavia y Bosnia, en la que, como hemos mencionado, las tres partes realizaron procesos brutales de limpieza étnica que dejaron a cada una de dichas naciones completamente destruidas, tanto económica como moralmente, al término del conflicto.

La guerra desde el punto de vista croata se centró en dos frentes, al mando de su presidente Franjo Tudjman, ultranacionalista apoyado multitudinariamente por el pueblo: por un lado, en la ambición de anexar a su territorio Herzegovina, para lo cual estableció el Estado paralelo de Herceg-Bosna, en el que se trató de eliminar por completo a grupos serbios y bosnios; por el otro, en recuperar la parte perdida de su propio territorio en manos de los serbios que, molestos por el régimen autocrático y abiertamente opuesto a Belgrado de Tudjman, declararon la República de Serbia Krajina. La estrategia para este último paso fue realmente simple; calculador, Tudjman pensó que llegado el momento de atacar Krajina para su recuperación, Milosevic estaría tan ocupado con la cuestión bosnia que no prestaría atención al conflicto en Croacia. De esta forma, Tudjman obtuvo el éxito en la reintegración del territorio perdido, pero no logró despojar a Bosnia-Herzegovina de ninguna parte de su territorio.

El mandato de Tudjman siempre fue controvertido; al término de la guerra se comprometió en los acuerdos de Dayton, pero en ningún momento tuvo intención de respetarlos y, si bien la postura oficial de Zagreb siempre fue en el sentido de respetar la integridad territorial de Bosnia-Herzegovina, en realidad la mente del líder croata siempre estuvo centrada en el desmembramiento de aquella en beneficio de la formación de una Gran Croacia. No obstante, tuvo la inteligencia de disfrazar todas sus ambiciones tras la fachada de una supuesta democracia, con lo que logró mantener una lejana cercanía con el mundo occidental en donde, a pesar del amplio conocimiento de los mecanismos de gobierno utilizados por Tudjman en lo que únicamente puede ser descrito como una autocracia, prefirió voltear la cabeza hacia otro lado por la simple razón de que, una vez desintegrada la antigua Yugoslavia, necesitaban un contrapeso efectivo para el poder que Belgrado podría ejercer en la región.

A la muerte de Tudjman, Croacia no se encontraba precisamente en la mejor de las circunstancias; la tasa oficial de desempleo se ubicaba alrededor del 20%, el nivel de los salarios era preocupantemente bajo y el nivel de pobreza era alarmante; la consolidación de la democracia se encontraba lejos de ser una realidad, y la prensa era censurada, en los mejores casos, y perseguida y eliminada en los peores; existían nueve policías secretas, que tenían controlado prácticamente cualquier aspecto de la vida pública, e incluso de espiaban entre ellas, y, a pesar de haber reconocido la inviolabilidad de la línea fronteriza con Bosnia-Herzegovina, hacia el final de su gobierno lanzó un último llamado a la independencia de Herceg-Bosna. En resumidas cuentas, la situación económica y política era desastrosa y, en palabras de Javier Solana, la democratización podría seguir adelante; realmente, querría decir, la democratización puede comenzar.

Nadie podría negar que la respuesta croata fue ejemplar a partir de entonces. Tras la muerte de Tudjman, las elecciones del año 2000 vieron fuera del gobierno y la presidencia al Partido Ultranacionalista, para dar paso a un gobierno en coalición de moderados, liderados por Ivica Racan, y el ascenso a la presidencia del apartidista Stipe Mesic, quien se dedicó a dotar de mayores poderes al parlamento debilitando la figura presidencial.

“El nuevo presidente y primer ministro abrieron el país a Occidente, llevaron a Croacia a la Alianza por la Paz de la OTAN en meses, levantaron el acoso a los periodistas, cortaron el apoyo a los separatistas croatas en Herzegovina, prometieron cooperar con el Tribunal de La Haya, impulsaron reformas económicas y lograron elevar los ingresos provenientes del turismo. Para el otoño, habían iniciado pláticas con la UE para un Acuerdo de Estabilización y Asociación, precursor de las negociaciones de ingreso de los Balcanes Occidentales. Y una vez que Milosevic fue echado del poder y enviado a La Haya, los gobiernos croata y serbio comenzaron las pruebas de una reconciliación que hacia septiembre de 2003 conduciría a cautelosas disculpas mutuas”<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> POND, Op cit., p. 130. “The new president and prime minister opened the country to the West, brought Croatia into NATO’s Partnership for Peace within months, halted the worst harassment of journalists, cut support for Croat separatists in Herzegovina, promised to cooperate with the Hague Tribunal, launched economic reforms, and got tourism revenues to rise again. By autumn they had begun talks with the EU on a Stabilization and Association Agreement, the Western Balkan precursor of membership negotiations. And once Milosevic was ousted from office and sent to the Hague, the Croatian and Serb governments began probing a reconciliation that by September of 2003 would lead to cautious mutual apologies”. La traducción es mía.



El progreso se vio frenado, sin embargo, por la renuencia de las fuerzas de seguridad de ajustarse a la legalidad y tomar el camino de las fuerzas modernas de otros países. El nivel máximo del conflicto entre el gobierno y los cuerpos de seguridad se dio en el marco de la creciente influencia del Tribunal de La Haya, particularmente cuando comenzó a solicitar el arresto de altos mandos militares croatas. El pueblo, sintiéndose víctima de una persecución que únicamente tenía como fundamento la defensa que habían hecho al sufrir los ataques extranjeros, salió a las calles a mostrar su descontento. Mesic logró contener la crisis al despedir a los generales que encabezaron las protestas y prohibir que las fuerzas armadas expresaran cualquier tipo de opinión política; la situación se calmó, pero el descontento de un cuerpo que obedeció a disgusto se mantuvo latente, en espera de la siguiente oportunidad para lanzar sus protestas.

Esta oportunidad llegó con la orden de aprehensión en contra de Ante Gotovina, considerado el máximo héroe de la “hazaña” de Krajina; el país entero se posicionó a favor de la defensa de su general, a quien no consideraba un criminal sino un defensor de los intereses de la nación; en los círculos más extremos, se acusó al Tribunal de La Haya de tener una secreta intención de bloquear el acceso de Croacia a la Unión. Gotovina logró escapar del país, lo cual enturbió las relaciones entre Zagreb y Bruselas.

No obstante lo anterior, el candor por la solicitud de entrega de los criminales de guerra al Tribunal de La Haya fue disminuyendo paulatinamente y, aunque en cada ocasión se levantó cierta polémica, la realidad fue que Mesic tuvo la habilidad suficiente para contener las posturas más radicales que únicamente aislarían a Croacia y entorpecerían su camino hacia la Unión.

Racan, sin embargo, no fue tan contundente, y se vio abrumado por las presiones populares, antes las cuales empezó a ceder. Tal torpeza política no tuvo otra consecuencia que la de bloquear reformas necesarias para cumplir con los requerimientos de la Unión, como las necesarias para completar la privatización, cuestiones presupuestarias, la repatriación de exiliados durante la guerra y la renovación del sistema judicial para colocar jueces preparados, eficientes y honestos.

En este marco se produjo la solicitud formal de ingreso a la Unión por parte de Croacia, ampliamente apoyada por prácticamente todos los sectores de la población y por la gran mayoría de los actores políticos; siempre renuentes, sin embargo, a considerar como moneda de cambio a Gotovina. Nunca escapó a la vista del pueblo croata la intención de la Unión de utilizar la cooperación con el Tribunal de La Haya como condición para iniciar las negociaciones de ingreso y, por tanto, el requisito *sine qua non* de entregar a su héroe a cambio del estatus de país candidato. La hostilidad por parte de los Estados miembros vino principalmente de Londres y La Haya, quienes dejaron muy en claro que no permitirían ningún paso adelante si Zagreb se negaba a entregar a Gotovina. Sin embargo, la situación no era completamente ventajosa a la Unión que, si bien podía jugar con la ventaja de que el pueblo croata se consideraba totalmente europeo, tratando de utilizar esta arma para lograr el convencimiento de la necesidad de enviar a Gotovina a La Haya, también era consciente de que la situación croata sería un espejo en el que podrían verse reflejados tanto Albania como Macedonia en sus avances reformadores hacia los estándares europeos y, eventualmente, hacia el ingreso a la Unión.

De esta forma, el gobierno de Racan se vio enfrentado al electorado en el proceso de noviembre de 2003, en el cual se vio superado por el Partido Ultranacionalista, comandado, sin embargo, por uno de sus miembros menos radicales y más partidarios de la transición hacia una democracia estable que permitiera la ambiciosa meta de lograr el ingreso al mismo tiempo que Rumania y Bulgaria: Ivo Sanader. Inmediatamente mostró un perfil claramente pro-europeísta, y comenzó a tomar medidas tendientes a la satisfacción de criterios internacionales; su cooperación con la Unión alcanzó niveles sin precedente, y a mediados de 2004 logró la concesión para Croacia del estatus de país candidato, con la promesa de iniciar las negociaciones en los primeros meses de 2005 si en ese tiempo se producía la entrega de Gotovina; dado que esto no ocurrió, la Unión se negó a dar el paso.

Sin embargo, esto dio tiempo a Sanader de atender una gran cantidad de asuntos que requerían acción inmediata. La reconstrucción económica era urgente, y si bien el flujo de turistas que se fue incrementando notablemente dio un impulso importante, la realidad es que los cimientos de la economía croata no estaban bien puestos y la inflación se disparó, elevando los precios al nivel de otras grandes ciudades europeas; sumado a esto, el estancamiento de la industria empujaron a la inversión extranjera hacia destinos más

atractivos; tuvo que combatir el mal común de todos los antiguos miembros de Yugoslavia: el altísimo nivel de corrupción en todas las esferas administrativas y judiciales, y finalmente, tuvo que hacer frente a las tensiones en la región, particularmente con Serbia y Montenegro, con quien las relaciones no se habían normalizado del todo, y con Eslovenia, país con el que sostiene una disputa en relación con los límites fronterizos.

Conforme se acercaba la elección presidencial de 2005, la presión de los grupos anti-europeístas fue en aumento hasta el punto de generar un verdadero ambiente de tensión; la parte más radical de la derecha nacionalista se dedicó a organizar movimientos de protesta en contra de la gestión de Mesic se dedicaron a promover sus propias candidaturas para el puesto con el argumento de que el presidente se había vendido a la Unión y al Tribunal de La Haya, y tratando de conciliar la idea de que la entrega de Gotovina constituiría una traición a Croacia y, por tanto, se debía luchar en contra del ingreso a la Unión. El apoyo popular fue para Mesic, quien ganó por una abrumadora mayoría cercana a las dos terceras partes del electorado. La postura pro-europeísta del gobierno era clara y abiertamente apoyada por la mayoría del pueblo croata, y tanto Mesic como Sanader estaban decididos a lograr el objetivo en el menor tiempo posible.

Muy poco tiempo después vendría el primer gran revés —y podríamos decir que en realidad fue el primer revés serio— que tendría la candidatura croata. Tras la negativa de franceses y holandeses de ratificar el Tratado Constitucional en el cual, entre otras cosas, se establecerían las bases para futuras ampliaciones, tras el ingreso de Bulgaria y Rumania, la opinión pública croata cambió radicalmente su perspectiva hacia el ingreso mostrando, por primera vez, una mayoría a favor de mantenerse al margen del proyecto de integración europea. No obstante, la habilidad diplomática austriaca resolvió el problema mediante un movimiento inesperado para defender la causa croata<sup>125</sup>, y establecer como fecha para el inicio de las negociaciones la misma que se había señalado para la candidatura turca: el 3 de octubre de 2005.

Desde entonces, el gobierno croata no dejó de mostrar su buena voluntad y deseo de cooperación con el Tribunal de La Haya y el procesamiento de criminales de guerra en sus propias cortes, y la Unión respondió proveyendo a Zagreb de valiosas estrategias de inteligencia para continuar la búsqueda de sus criminales, en particular de Gotovina. Es

---

<sup>125</sup> Supra, p. 167

importante recalcar que el antiguo recelo popular ante tales juicios pareció diluirse cada vez más, y las protestas cuando se realizó algún procedimiento fueron mínimas. El golpe final se produjo gracias a la policía española que, con reportes de inteligencia combinados de Zagreb y otros gobiernos occidentales, logró la captura de Gotovina en la ciudad de Tenerife, en diciembre de 2005, y fue trasladado a La Haya para enfrentar el procedimiento. Croacia había cumplido, finalmente, con el principal requisito original para que su candidatura fuera vista con buenos ojos por el resto de los Estados miembros; la disposición del gobierno de Mesic y Sanader, pero sobre todo, su compromiso incuestionable con la causa europea habían quedado de manifiesto. Ahora la cuestión sería lograr la conclusión de la negociación de los distintos capítulos para poder unirse a la Unión dentro de la meta autoimpuesta por el gobierno croata de ser el miembro veintiocho en el año 2010.

Dado que en el caso croata las negociaciones ya han comenzado, analizaremos el curso de las negociaciones en lugar de estudiar las cuestiones política, económica, social y cultural, según se había venido haciendo para el resto de los países que potencialmente podrían ingresar a la Unión.

En coincidencia con la apertura de las negociaciones durante tanto tiempo pospuestas con Turquía, como había sido prometido, el 3 de octubre de 2005 Bruselas y Zagreb comenzaron formalmente el proceso de adhesión de Croacia, el mismo día en que el Tribunal de La Haya estableciera que la cooperación recibida de parte del gobierno croata había alcanzado niveles lo suficientemente satisfactorios para poder dar el paso si bien se encontraba pendiente la entrega de Gotovina para ser procesado por dicho tribunal (aunque como ya hemos mencionado, la captura de produjo en tan solo dos meses después gracias a la intervención de la policía española).

Dos semanas después, el 20 de octubre, se inició el periodo de escrutinio para realizar una evaluación comprehensiva de la situación del marco normativo croata y la planeación de las reformas que deberían implementarse en las áreas de los diversos capítulos del acervo durante el periodo de negociación. Esta etapa concluyó un año después, con la redacción del correspondiente reporte de la Comisión en relación con las áreas de mayor vulnerabilidad y aquellas en las que se pensaba que se podría lograr un avance con

mayor rapidez, delineando sus recomendaciones para proceder a tomar las acciones correspondientes.

En ese tiempo, además, se abrió y cerró provisionalmente el primero de los capítulos, correspondiente a ciencia e investigación; el último reporte sobre el avance de las negociaciones emitido por la Comisión en noviembre de 2008 declaró un avance significativo en el ramo, con la necesidad de fortalecer el campo de la investigación, con la finalidad de lograr una mayor participación y de tomar acciones tendientes a la completa integración de Croacia al Área Europea de Investigación.

Desde entonces, el proceso ha avanzado significativamente, con la apertura de un total de veintidós capítulos y el cierre provisional de siete de ellos. Sin embargo, la disputa entre Croacia y Eslovenia está empezando a tener repercusiones importantes en el ritmo, durante mucho tiempo razonablemente positivo, de las negociaciones entre Bruselas y Zagreb. La cuestión ha escalado a tal punto que en la última Conferencia Intergubernamental para la Adhesión a nivel ministerial, llevada a cabo el pasado diciembre de 2008, en la cual se pretendía la apertura de diez capítulos, Liubliana bloqueó el comienzo de la negociación de nueve de ellos, con lo que únicamente se pudo abrir el capítulo correspondiente a la Función Pública. Adicionalmente, en los primeros meses de 2009, el gobierno esloveno se ha mostrado particularmente intransigente en la cuestión, amenazando con vetar cualquier avance en las negociaciones en la próxima Conferencia Intergubernamental programada para finales de marzo de 2009. La cuestión ha causado una altísima preocupación entre los dirigentes de la Unión, particularmente en Olli Rehn, quien ha manifestado en repetidas ocasiones que las cuestiones bilaterales entre Eslovenia y Croacia deben ser resueltas como tal, y no involucrar a todos los Estados miembros y, concretamente, no bloquear las negociaciones croatas.

Los capítulos que se han cerrado provisionalmente son los siguientes: ciencia e investigación, educación y cultura, política económica y monetaria, política empresarial e industrial, derechos de propiedad intelectual, sociedad de la información y medios de comunicación y relaciones exteriores.

El reporte de la Comisión de noviembre de 2008, en el área de educación y cultura indicó un progreso importante por parte de Croacia en diversas cuestiones del sector de gran

importancia, así como un avance en el ajuste de las disposiciones legales al respecto, y recomendó el continuar la promoción de diversos programas educativos.

Por otro lado, en el capítulo de política económica y monetaria, se indicó un avance divergente en las dos áreas, en concreto, se manifestó que el camino seguido en la cuestión monetaria es principalmente satisfactorio, y que las acciones tomadas han sido las correctas; en la cuestión de política económica, sin embargo, hay ciertas cuestiones de preocupación, aunque pueden ser fácilmente atendidas y resueltas; por un lado, se felicita la implementación de ciertas reformas que pueden lograr, a mediano plazo, resultados importantes, pero se critica la carencia de las más importantes reformas estructurales para concretar la estabilidad y buen funcionamiento de la política económica a largo plazo.

El capítulo relacionado con política empresarial e industrial, en términos generales, ha recibido comentarios sustancialmente favorables en cuanto al progreso logrado por Croacia. En particular, el avance logrado en el área de apoyo y promoción de la pequeña y mediana empresa es importante, pues se ha logrado una muy buena estructuración para la implementación de diversas estrategias y programas tendientes al desarrollo de dichas empresas. Sin embargo, en cuestiones de trámites ante autoridades gubernamentales aún se necesitan avances importantes, pues aunque se ha trabajado para reducir los obstáculos burocráticos, aún queda mucho campo de trabajo para lograr un sistema mucho más eficiente. Finalmente, el progreso en diversos sectores ha sido también muy satisfactorio, con la excepción de la privatización del área de construcción de embarcaciones marítimas, en la que no se ha logrado un correcto nivel de competencia.

En la cuestión relacionada con los derechos de propiedad intelectual, el capítulo es uno de los más avanzados por parte de Croacia. Tanto la uniformidad legislativa como la implementación de las reformas que se han logrado en el sector son extremadamente satisfactorios. Las áreas en las que se ha propuesto un mayor trabajo por parte del gobierno se centran en la consolidar lo ya logrado mediante las reformas y su aplicación, así como la creación de una mayor conciencia sobre la importancia de la protección y respeto a los derechos de propiedad intelectual tanto entre aquellos que gozan de su protección como de cualquier potencial violador de dichos derechos; por tanto, se ha

sugerido una estrecha vigilancia a la lucha en contra de la piratería y la elaboración de productos de imitación.

El capítulo que trata sobre la sociedad de la información y medios de comunicación constituye una de las áreas más desarrolladas desde que se iniciaron las negociaciones. El marco normativo vigente para regular estas actividades se ha uniformado de forma importante para estar de acuerdo con el *acquis*, y se han tomado medidas importantes para lograr la completa liberalización de los medios electrónicos de comunicación, particularmente mediante la apertura del sector para promover un ambiente de competencia. La infraestructura para las telecomunicaciones ha mejorado considerablemente, aunque es uno de las áreas de mayor preocupación para la Comisión, quien ha visto que los retrasos en la construcción de los mecanismos adecuados para tener un sistema de telecomunicaciones que cumpla con los estándares establecidos por la legislación europea podrían implicar retrasos para alcanzar dichos estándares. Adicionalmente, aunque se ha reducido de forma notable, aún se observa cierta influencia por parte de grupos económicos y partidos políticos en los medios de información.

El capítulo que trata de las relaciones externas se centra particularmente en tres áreas: la política comercial común, las relaciones bilaterales con terceros Estados y la política de desarrollo y ayuda humanitaria. En el primer caso, el progreso es significativo tanto en el marco legislativo como en la implementación de la nueva normatividad. La Comisión recomienda la continuación de un trabajo coordinado con el gobierno croata para lograr la fusión completa de las políticas de la Unión y Croacia hacia terceros Estados y organismos internacionales, en concreto la Organización Mundial de Comercio, con la finalidad de que, una vez que se produzca el ingreso de Croacia se pueda incorporar de inmediato a la política comercial común. Por el contrario, el área que muestra más rezago es la relacionada con la política de desarrollo y ayuda humanitaria, en la que aún quedan muchos objetivos por cumplir, particularmente en el área estadística, ya que los mecanismos de recolección y presentación de información por parte de Zagreb no cumplen con los estándares europeos; adicionalmente, es necesaria la implementación de un cuerpo normativo eficiente en la materia. No obstante, tomando en consideración el punto de partida de Croacia en el sector, se puede afirmar que el avance ha sido considerable, aunque aún queda mucho por hacer.

El resto de los capítulos que han sido abiertos no han llegado al cierre provisional, y las negociaciones aún se encuentran en un proceso de intensa actividad. Dichos capítulos son los relacionados con aduanas; servicios; derecho societario; estadística; servicios financieros; control financiero; protección del consumidor y sanitaria; provisiones financieras y presupuestales; redes trans-europeas; energía; libre circulación de trabajadores; empleo y política social; libre circulación de mercancías, y función pública. Como mencionamos anteriormente, el próximo 27 de marzo de 2009 se encuentra programada la siguiente Conferencia Intergubernamental, en la que se prevé que se puedan cerrar provisionalmente algunos de estos capítulos, así como proceder a la apertura de algunos otros; sin embargo, las tensiones entre Eslovenia y Croacia por la cuestión fronteriza podrían producir el veto de Liubliana para la celebración de dicha Conferencia, con lo que las negociaciones sufrirían un considerable retraso.

En lo relacionado con el cumplimiento de la parte política de los Criterios de Copenhague, el progreso por parte de Croacia ha sido muy satisfactorio. En términos generales se ha logrado la conducción de procesos electorales justos e igualitarios, que han permitido la integración de los diversos grupos étnicos en la conducción del país, particularmente con el ingreso al gabinete de un miembro de la minoría serbia tras las elecciones parlamentarias de 2007. Sin embargo, la reforma de la administración pública no se ha completado, y si bien existe cierto progreso al respecto, aún es necesaria la concreción de una serie de reformas que permitan hacer mucho más eficiente toda la función pública; adicionalmente, es necesario lograr el objetivo de completar la descentralización administrativa, pues la falta de autoridades de todos los niveles que puedan atender diversas cuestiones estanca notablemente el desarrollo de las actividades cotidianas de la administración pública. Una de las áreas de mayor preocupación para todos los pueblos de la antigua Yugoslavia, como hemos mencionado en repetidas ocasiones, gira en torno a la corrupción imperante en los cuerpos de seguridad del Estado; en este campo en particular el gobierno croata ha puesto mucha atención, y se ha logrado un mayor control de la sociedad civil, así como un compromiso por parte de los distintos cuerpos para asegurar la seguridad sin influencias corruptivas. Aún quedan varios aspectos a ser cubiertos, pero el progreso logrado es ciertamente impresionante. La reforma judicial, también en extremo necesaria, se encuentra por buen camino en cuanto a la implementación, si bien los resultados no pueden ser medidos a través de alguna estadística confiable debido a la falta de capacidad de la administración pública para



lograr tan importante tarea; el plan de acción está trazado cuidadosamente y tiene todos los elementos para ser completamente exitoso, pero es necesario que la implementación de dicho plan no se retrase y que pueda haber un monitoreo eficiente de las metas logradas satisfactoriamente y que, en última instancia, pueda lograrse el objetivo final de cualquier sistema judicial, que es asegurar una impartición equitativa de justicia para todos los ciudadanos. Otro de los grandes problemas a los que se ha tenido que enfrentar Croacia es la corrupción existente en todas las áreas del servicio público; sin embargo, en este campo no ha sido tan exitoso en la obtención de resultados tras el combate a esta terrible problemática, si bien ha aumentado el número de procesos por casos de corrupción; no obstante, la meta dista mucho de ser completada, y los esfuerzos deben aumentarse de forma significativa para lograr ubicarse dentro de los límites razonables aceptados por la Unión. En lo tocante al respeto, promoción y protección de los derechos humanos, maravillosamente Croacia ha logrado un nivel de desarrollo impresionante en los últimos años, y si bien aún existen cuestiones pendientes de resolver, el resultado general es positivo<sup>126</sup>.

El criterio económico, según lo dispuesto por el Consejo de Copenhague en 1993, ha seguido un rumbo más o menos estable, que podría perfectamente ser calificado de satisfactorio y, por tanto, favorable para la candidatura croata. Los fundamentos para el establecimiento y funcionamiento de una economía de mercado han sido correctamente sentados, aunque, como es lógico, la implementación no ha llegado a su fin. Es por eso que se requiere que el gobierno tenga claras metas a mediano y largo plazo que permitan el desarrollo constante de la economía croata, manteniendo en todo momento la estabilidad, dentro de los límites de lo razonablemente exigible. Las variables macroeconómicas se han mantenido estables en los últimos años, mostrando un porcentaje de crecimiento que ha aumentado constantemente en los últimos cuatro años, hasta alcanzar niveles alrededor del 5.5%; la inflación ha mostrado variaciones poco significativas, y se ha logrado mantener el valor de la kuna frente al euro, logrando incluso la apreciación de la moneda local frente a la comunitaria en un 2.4%. Como resultado del crecimiento económico sostenido de Croacia, el camino hacia la consolidación fiscal se ha

---

<sup>126</sup> Lo cual es particularmente positivo en el caso de Croacia –de cualquiera de los países de los Balcanes, en todo caso– tras las sangrientas guerras étnicas de la década de los noventa las cuales, como hemos mencionado en numerosas ocasiones, tuvieron como marco de referencia las constantes y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, particularmente a los derechos de minorías y a los derechos civiles y políticos; en ese contexto, el hecho de que en Croacia se haya alcanzado un nivel prácticamente estandarizado con el resto del continente en la cuestión de respeto, promoción y protección a los derechos humanos no puede dejar de ser celebrado.

fortalecido, particularmente debido a un aumento significativo en las cantidades captadas por concepto de recaudaciones. En términos generales, por tanto, la política macroeconómica implementada por el gobierno de Croacia ha sido la adecuada para hacer frente a las potenciales dificultades provenientes del exterior. El Estado ha continuado la privatización de empresas en las que aún mantenía una participación mayoritaria, aunque el proceso ha sido irregular y ha estado envuelto en escándalos de corrupción; es necesario hacer esfuerzos importantes que permitan atraer a la inversión privada a empresas que hasta ahora están siendo controladas por el gobierno, para lograr una verdadera economía de libre mercado. No obstante, uno de los principales obstáculos para conseguir este objetivo es la aún excesiva regulación para la constitución de sociedades, y la gran burocratización alrededor de estos procedimientos. Croacia cuenta ya con una economía abierta, en la que el principal socio comercial es la Unión, aunque en los últimos años tanto el nivel de importaciones y exportaciones ha disminuido, principalmente por el aumento en el intercambio con otros socios de la región; los sectores industrial y turístico representan una parte importante de la actividad económica croata, y en cierta medida han sido los pilares del crecimiento sostenido que ha tenido el país en los últimos años; todo lo anterior se ha visto reflejado en el BTI que en 2008 ubica a Croacia en la posición 14, con evaluaciones positivas en prácticamente todas las áreas.

En este orden de ideas, todos los actores políticos de Croacia, apoyados en esta idea por el Comisario para la Ampliación, Olli Rehn, han manifestado la intención de concluir las negociaciones en el transcurso del 2009, con la finalidad de poder concretar en ingreso entre el 2010 y el 2011. Sin embargo, este panorama resultaría complicado si no se logra resolver la cuestión esloveno-croata antes de la fecha en que debería llevarse a cabo la siguiente Conferencia Intergubernamental, pues de no ser así, no había ningún avance, quedando pendiente la apertura de un número significativo de capítulos y, por tanto, haciendo prácticamente imposible que se completen las negociaciones en el transcurso del presente año.

De esta forma, el obstáculo más grande que tendrá que enfrentar Croacia será la disputa fronteriza con Eslovenia la cual, en palabras de su ministro del exterior, Samuel Zbogar, está dispuesta a bloquear completamente las aspiraciones europeístas croatas en tanto no se logre una solución acordada al conflicto, o al menos se llegue al acuerdo sobre el foro en el que se tendrá que resolver dicha cuestión y se ponga en marcha el

procedimiento para terminar definitivamente con un problema que ha persistido durante más de quince años; la Unión ha propuesto el sometimiento de la cuestión a un panel de expertos, encabezado por el ex presidente finlandés Martti Ahtisaari, solución que, en principio, parece aceptable a ambas partes.

#### **1.4. Turquía.**

Para concluir el presente trabajo nos resta analizar uno de los casos más complejos en la historia de la integración europea. Se trata de Turquía, país que ha intentado durante años lograr la membresía de la Unión, con una serie de infructíferos esfuerzos, hasta que el año 2004 vio un cambio en la suerte turca. En los años sesenta del siglo XX se firmó un Acuerdo de Asociación entre ambas partes para atender sobre todo cuestiones comerciales y algunos otros aspectos de cooperación; sin embargo, las dificultades económicas y, ante todo, la difícil situación interna vivida en Turquía enfriaron los avances que se habían producido en las relaciones bilaterales entre Bruselas y Ankara; no obstante lo anterior, en abril de 1987 se produjo la solicitud formal de ingreso por parte del gobierno turco, la cual fue recibida con la decisión, adoptada dos años más tarde, de que sería inapropiado que la Comunidad se involucrara en cualquier tipo de actividad relacionada con la accesión de cualquier país como Estado miembro, al encontrarse aún en un periodo de estabilización tras el ingreso de España y Portugal en 1986, no existir una fuerte defensa de los derechos humanos en Turquía, la numerosa población que aportaría a la Comunidad, que no estaría preparada para enfrentar los retos que implicaría desde el punto de vista de los derechos sociales, y el pobre nivel de desarrollo económico existente en ese momento.

La situación de los kurdos, por si fuera poco, fue deteriorándose cada vez con mayor intensidad, y el momento en que Turquía decidió presentar formalmente su aplicación coincidió con la escalada en un conflicto armado, que llevó al gobierno turco a declarar un estado de emergencia en el sureste del país<sup>127</sup>, que desembocaría en una infame masacre y un proceso de intento de limpieza étnica en contra de los kurdos.

---

<sup>127</sup> Región habitada mayoritariamente por kurdos, y uno de los más grandes núcleos de población de este grupo no sólo en Turquía, sino también de Irán, Irak y Siria.

Eventualmente la Unión tuvo que evitar posponer por más tiempo el dar pasos concretos hacia la integración con Turquía, principalmente por el temor de que el gobierno de Ankara se alejara de Bruselas y grupos musulmanes extremistas pudieran tomar el control político en el país y promover sentimientos anti-occidentales, situación no sólo no deseada en términos generales, sino más aun dentro de un país que compartía una frontera con un Estado miembro<sup>128</sup>. De tal forma, en 1995 se concluyeron las negociaciones para el establecimiento de una unión aduanera que entraría en vigor el primer día del siguiente año. A pesar de este avance, tanto la Comisión como el Parlamento no dejaron pasar la oportunidad de enfatizar que la atención al problema de las constantes violaciones a los derechos humanos debería ser atendida como una cuestión prioritaria.

El gobierno turco emprendió una serie de reformas encaminadas a la satisfacción de los Criterios de Copenhague, con la esperanza de obtener el estatus de país candidato durante tanto tiempo negado a la brevedad, particularmente después de haber visto como tres países –Austria, Finlandia y Suecia– que habían presentado sus solicitudes mucho tiempo después habían logrado ya el ingreso. El primer paso fue lograr importantes reformas constitucionales, de las que habría de derivar el cambio al resto del sistema normativo; en una primera instancia, se atendió la reforma a la ley anti-terrorista para ajustarla a la expectativa europea en un área tan sensible para el mundo occidental.

No obstante lo anterior, en la Cumbre de Luxemburgo de 1997 el Consejo determinó que el progreso en materia de derechos humanos había sido deficiente, y los logros en cuanto a la consolidación de la democracia eran prácticamente nulos y que, por tanto, resultaba impropio conceder el cambio de estatus para Turquía. Sin embargo, en 1999, como resultado de la inercia que había producido el acercamiento a varios de los Estados surgidos tras la caída de los regímenes comunistas, se concedió a Turquía la calidad de país candidato, con la condición impuesta a todos y cada uno de los recientemente nombrados con tal estatus: para iniciar las negociaciones sería necesario que se cumplieran los Criterios de Copenhague, y ninguno de los Estados que aspiraban al ingreso podría dar un paso en esa dirección si no se verificaba rigurosamente que se había llegado a los estándares europeos.

---

<sup>128</sup> Actualmente Turquía tiene fronteras con dos Estados miembros, pues a Grecia se le sumó Bulgaria como resultado de la ampliación de 2007.

Este requisito claramente empañaba la perspectiva turca, que tendría que combatir con décadas de indiscriminadas violaciones a los derechos humanos, la carencia de un verdadero sistema democrático y un atraso económico que lo posicionaba considerablemente por detrás del resto de los entonces candidatos; el reporte emitido por la Comisión en 2000 reflejó el nulo progreso realizado por Turquía en cualquiera de estas ramas, y por lo tanto se negó a establecer una fecha para concretar el inicio de las negociaciones de ingreso con Ankara.

Conforme se acercaba el proceso electoral de noviembre de 2002, los grupos radicales anti-europeístas comenzaron una campaña de desprestigio en contra de la Unión, tratando de sembrar entre la población la idea de que la única razón por la cual se estaba dejando a Turquía atrás en las negociaciones era la cuestión religiosa, pues los dirigentes de Bruselas querrían mantener a la Unión como un selecto club cristiano. Por otro lado, los grupos con tendencias más liberales se enfocaron en presentar los inmensos beneficios que implicaría el acercamiento definitivo a Bruselas, enfatizando la necesidad de aprobar reformas necesarias para alcanzar el nivel de desarrollo político, económico y social suficientes para comenzar el largo proceso de negociaciones, que, en última instancia, elevaría considerablemente el nivel de vida del pueblo turco.

El triunfo fue para los moderados, un partido de centro derecha encabezado por Recep Tayyip Erdoğan, quien inmediatamente se dio a la tarea de iniciar los trabajos de reforma, apoyado por la mayoría de la población que veía con buenos ojos el tránsito hacia Europa y que, por consiguiente, apoyó al gobierno en sus decisiones, incluyendo áreas de particular sensibilidad, por ejemplo, la permisión de utilizar el lenguaje de los kurdos, anteriormente prohibido<sup>129</sup>; la modificación a la legislación que regula la tortura, y las restricciones a un gran número de libertades, en particular la libertad de expresión y de asociación. Como recompensa, la Unión decidió conceder a Turquía la promesa de que si, una vez que se realizara un reporte de la Comisión sobre el estado de las diversas cuestiones planteadas en el acuerdo para la adhesión en el que se detallaba la forma en que Turquía debía cumplir los Criterios de Copenhague, la recomendación de la Comisión era en el sentido de abrir las negociaciones, éstas iniciarían sin retraso alguno.

---

<sup>129</sup> Para ilustrar esta situación, basta comentar el encarcelamiento que sufrió un representante kurdo por expresarse en su lengua ante el Parlamento turco.

El reporte fue emitido en octubre de 2004, y en él la Comisión manifestó su aprobación para el inicio de las negociaciones siempre y cuando se produjeran sin dilación alguna ciertas leyes de urgencia extrema para el funcionamiento correcto del país, todas ellas enfocadas al área penal o a cuestiones mercantiles. Dos meses después, el Consejo manifestó su acuerdo con lo dictaminado por la Comisión, y se pronunció formalmente a favor de la apertura del proceso de negociación con Ankara. No obstante, instruyó a la Comisión a mantener una vigilancia estrecha sobre las reformas en materia de derechos humanos y en cuestiones de consolidación del Estado de derecho y la democracia. Se señaló la fecha del 3 de octubre de 2005 para iniciar formalmente los trabajos de acuerdo con el programa establecido por la Comisión.

Al igual que en el caso croata, el periodo de escrutinio inició dos semanas después, para estar en posibilidades de evaluar objetivamente la realidad del sistema normativo vigente en Turquía, para de ahí proceder a la planeación de las reformas necesarias de conformidad con las distintas áreas del *acquis*. La redacción por parte de la Comisión de un reporte en el que se especificaba la situación concreta de Turquía ante el inicio de las negociaciones, un año después, marcó el final de esta etapa.

Igualmente, en coincidencia con la candidatura croata, durante el periodo en que se realizó el escrutinio se abrió y cerró provisionalmente el primero de los capítulos del *acquis* que fue negociado con ambas partes, correspondiente a ciencia e investigación. El reporte de 2008 emitido por la Comisión, en relación con este capítulo, señala que en términos generales Turquía se encuentra bien preparada en esta área y se encuentra en camino a integrarse completamente con el Área Europea de Investigación.

A pesar de haber comenzado procesos paralelos, las negociaciones entre Bruselas y Ankara no han seguido el mismo ritmo que las desarrolladas con Zagreb. En diciembre de 2006 se tenía planeada la apertura de ocho capítulos de gran trascendencia, pero el Consejo decidió cancelar cualquier progreso en las negociaciones como resultado de la negativa de Turquía de aplicar el Protocolo Adicional del Acuerdo de Ankara<sup>130</sup> a Chipre, y

---

<sup>130</sup> El Protocolo Adicional al Acuerdo de Ankara establece una serie de provisiones en materia comercial a ser aplicadas entre los Estados miembros y Turquía en diversas materias, sustituyendo en algunos casos disposiciones anteriores según acuerdos firmados por las Comunidades Europeas con Turquía en el siglo XX. En términos generales, establece la supresión de restricciones al comercio entre los Estados miembros y Turquía la cual, sin embargo, ha continuado imponiendo limitaciones y barreras al intercambio comercial con Chipre.

suspender el cierre provisional de cualquier capítulo en tanto el gobierno turco no cumpliera con dicho compromiso. Posteriormente se fueron abriendo ciertos capítulos, pero ninguno de los que se tenían contemplados para la Conferencia Intergubernamental de diciembre de 2006, llegando a un total de diez capítulos abiertos pero, tal como estableciera el Consejo, desde entonces ninguno de ellos se ha cerrado. Tal circunstancia hace muy poco probable que las negociaciones entre Turquía y la Unión puedan concluir en un periodo relativamente corto.

Los capítulos abiertos para Turquía son los siguientes: política empresarial e industrial; estadística; control financiero; redes trans-europeas; protección al consumidor y sanitaria; derecho societario; derechos de propiedad intelectual; libre circulación de capital, y sociedad de la información y medios de comunicación.

El reporte emitido por la Comisión en noviembre de 2008 parece ser consistente en la información que proporciona en cuanto al progreso realizado por Turquía en cada uno de los capítulos abiertos. En términos generales, el avance ha sido moderado pero estable, logrando ciertas reformas positivas, pero en ninguno de los casos se podría hablar de haber llegado a un nivel satisfactorio. El área que muestra mayor desarrollo es la de estadística, aunque se recomiendan mayores acciones. El capítulo con un peor reporte es el de derecho societario, en el cual la Comisión señala un progreso inexistente. En cuanto a la adecuación de la legislación turca con la legislación vigente en la Unión, ciertos capítulos, como el que trata de política empresarial e industrial, el relacionado con control financiero, el capítulo de protección al consumidor y sanitaria, el que se encarga de los derechos de propiedad intelectual, y el que versa sobre la libre circulación de capitales, tienen un avance legislativo importante, con reformas avanzadas para adecuarse a la normativa europea. Por otro lado, áreas como las redes trans-europeas, particularmente en el sector de telecomunicaciones, en el cual no se ha avanzado nada, ni se ha tomado acción legislativa alguna, el capítulo relacionado con sociedad de la información y medios de comunicación, el capítulo que trata sobre derecho societario, en el cual se reporta la inexistencia absoluta de cualquier tipo de avance, y la cuestión, en el capítulo de derechos de propiedad intelectual, que trata sobre la implementación de la legislación aprobada, son las principales áreas de rezago en los capítulos cuya negociación se ha abierto formalmente, y en las cuales la Comisión recomienda acciones inmediatas y

decisivas para mostrar un progreso significativo que pudiera ubicar a Turquía en una posición de potencial cierre provisional de dichos capítulos.

En lo concerniente a la parte política de los Criterios de Copenhague, el proceso democrático en Turquía tiene ciertos avances importantes, pero al mismo tiempo una gran cantidad de asuntos que necesitan una solución urgente. La participación política ha aumentado de forma considerable, y la conducción de los procesos electorales ha transcurrido en un ambiente de normalidad, con incidentes menores, pero en términos generales se ha logrado un progreso significativo en dicha cuestión.

Sin embargo, la conducción del gobierno ha presentado una serie de dificultades difíciles de superar. Si bien el gobierno de Erdoğan ha realizado importantes esfuerzos de reformas legislativas para adecuar la legislación turca con la europea, y lograr el correcto funcionamiento de la administración pública y la reducción de la burocratización, dichas reformas han sido insuficientes, o se han visto bloqueadas por la oposición o revertidas por apelaciones hechas por los partidos opositores ante el Tribunal Constitucional. Estas circunstancias han causado grandes retrasos para las negociaciones turcas. Adicionalmente, un problema de gobierno surge de la inexistencia de un programa claro, con un calendario detallado, de las acciones necesarias para lograr la reforma política del país enfocada hacia la Unión. La reforma del sistema judicial también se ha dilatado, y se considera entre los asuntos de más urgente atención por parte de Turquía, para asegurar la independencia e imparcialidad de los juzgadores, que en la mayoría de los casos tiene influencias políticas, y realiza incorrectas interpretaciones de la ley, particularmente en las cuestiones relacionadas con los derechos humanos; en términos generales, el camino es el correcto, pero la implementación se ha retrasado, impidiendo el buen funcionamiento del sistema de impartición de justicia. El plan para el combate a la corrupción, como en muchos otros casos, ha sido el correcto; sin embargo, la problemática viene al momento de poner en práctica las directrices de dicho plan, particularmente por la falta de apoyo de las clases políticas para lograr el éxito del mismo. De esa forma, el progreso en la erradicación de la corrupción ha sido modesto y el problema sigue siendo altamente preocupante, y se hace imperativo que la coordinación entre la elaboración de programas, la implementación de los mismos, el buen funcionamiento institucional y la persecución de escándalos de corrupción sean mucho más eficientes. La cuestión de las violaciones a los derechos humanos sigue siendo preocupante, y uno de los aspectos más negativos de la



candidatura turca al ingreso a la Unión. Las deficiencias se presentan en prácticamente todas las áreas de análisis posibles, desde la aprobación de reformas y la emisión de leyes protectoras, la aprobación y ratificación de mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, las fallas en la persecución de casos de violación y, en general, la ausencia de un organismo que efectivamente se dedique a la promoción, respeto, protección y persecución a las violaciones de los derechos humanos hacen que el cumplimiento con los estándares europeos al respecto se encuentre muy lejos de tener siquiera los niveles mínimos tolerables por la Unión.

Todo lo anterior ha llevado a un alto nivel de crítica hacia las autoridades de la Unión por haber siquiera iniciado el proceso forma de negociaciones con Turquía. La razón del descontento deriva del total incumplimiento con los Criterios de Copenhague, y se ha llegado incluso a decir que la candidatura turca fue impulsada sin importar que se estuviera bajando considerablemente el estándar por el cual se podría medir en un futuro el avance realizado por algún potencial candidato para iniciar sus propias negociaciones. La postura de la Comisión, respaldada por el Consejo, en torno a la forma de proceder en el caso turco, mostrando una benevolencia sin precedentes en la forma de evaluar la parte política de los Criterios de Copenhague “incorrectamente implica que el comportamiento del Estado turco cumple ampliamente con estándares internacionales de derechos humanos, y atenúa las severas violaciones a los derechos humanos que están ocurriendo en el país”<sup>131</sup>. De ahí que en los últimos reportes se haya la Comisión se haya manifestado más duramente al respecto, enfatizando claramente el retraso que se está sufriendo en el proceso de reforma, la falta de protección a los derechos humanos, y la carencia de un sistema efectivo de protección de los derechos de las minorías.

“La apertura de las negociaciones de adhesión con un país que continúa violando frecuentemente derechos fundamentales es perjudicial para los propios compromisos de la UE en materia de derechos humanos. La UE se presenta como fundada sobre los ‘principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el Estado de derecho’ y la aparente relajación de estos principios en relación

---

<sup>131</sup> YILDIZ, Kerim y MULLER Mark. *The European Union and Turkish Accession. Human Rights and the Kurds*. Pluto Press, Londres, 2008, p. 37. “It wrongly implies that the behaviour of the Turkish state is broadly compliant with international human rights standards, and belittles severe ongoing human rights violations taking place in the country”. La traducción es mía.

con Turquía podrían poner en riesgo la credibilidad de la Unión a largo plazo”<sup>132</sup>.

La cuestión económica de los Criterios de Copenhague no es menos preocupante. El crecimiento económico en los últimos años ha disminuido, y se está produciendo un estancamiento en el desarrollo económico turco, debido principalmente a una disminución en la demanda de productos y en la incertidumbre provocada por la terrible crisis económica a nivel mundial. Sin embargo, la resistencia que ha mostrado la economía turca muestra que los cimientos sobre los cuales se ha construido son mucho más sólidos que en el pasado. Sin embargo, a pesar de un desempeño económico más o menos favorable, el gobierno turco se ha visto incapaz de mantener la estabilidad de ciertas variables macroeconómicas; tal es el caso de la inflación, que ha llegado a ubicarse por encima del 10%, lo cual se aleja considerablemente de la meta esperada, ante lo cual el Banco Central se ha visto obligado a tomar medidas urgentes para controlar los niveles inflacionarios; esto a su vez nos habla de un alto nivel de independencia de dicha institución y de que el impacto negativo a la estabilidad de precios se deba más probablemente a factores externos que a una dirección incorrecta de la política económica y monetaria. A pesar de lo anterior, y de otros factores de preocupación, como la depreciación de la moneda lira turca o la falta de avances en la consolidación de un sistema legal adecuado para las necesidades de la economía, Turquía cuenta ya con una economía abierta en la que el papel del Estado como agente determinante en las cuestiones de mercado se ha ido reduciendo paulatinamente, si bien aún continúa teniendo una gran influencia, lo cual se ve reflejado en un detrimento a la libre competencia.

No obstante los progresos realizados en todas las áreas, por muy modestos que hayan sido, y más allá de las limitaciones y enormes retos que se presentan para la candidatura turca, es imposible ignorar que la factibilidad de su ingreso a la Unión no está únicamente condicionado por el cumplimiento de los Criterios de Copenhague y el desarrollo de un proceso de negociaciones exitoso que ubique a Turquía en una posición favorable para formar parte del proyecto integrador europeo. Omitir otros factores en el análisis implicaría

---

<sup>132</sup> Ibidem, p. 38. “Opening membership talks with a country which continues to frequently violate fundamental rights is damaging to the EU’s own human rights commitments. The EU professes itself to be founded upon ‘the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law’ and its apparent relaxation of these principles in relation to Turkey could jeopardize the Union’s long-term credibility”. La traducción es mía.

la presentación de un panorama incompleto, que está complementado por cuestiones meramente políticas relacionadas con la forma en que los diversos Estados miembros perciben la potencial entrada de Turquía a la Unión.

Uno de los principales factores de preocupación se centra en el tamaño del país. La tendencia poblacional en Turquía es notablemente distinta a la de la mayoría de los Estados europeos, en donde el número de nacimientos por año no necesariamente rebasa al número de muertes, por lo que el crecimiento de la población ha sido negativo; por el contrario, la tendencia en Turquía es hacia el aumento poblacional, con lo cual, si se aceptara su ingreso muy rápidamente contaría con el mayor número de votos en el Consejo, lo cual es visto como una amenaza principalmente por los países que actualmente tienen ese privilegio, como Alemania y Francia; si a lo anterior se le suma el nivel de desarrollo económico considerablemente inferior al de la media europea, la cantidad de recursos que tendrían que ser asignados para atender las necesidades un número tan elevado de potenciales ciudadanos europeos podría implicar una carga demasiado difícil de soportar para el presupuesto de la Unión.

No menos polémica es la cuestión de la admisión de un país mayoritariamente musulmán a un grupo que se ha considerado como un club exclusivamente cristiano. La cuestión podría parecer menor y completamente superada, sin embargo, el gobierno turco y sus principales “amigos” dentro de la Unión se han empeñado en proyectar el caso de Turquía como el mejor ejemplo de que un Estado en el que predomina la población musulmana puede perfectamente conducir sus asuntos de gobierno con un absoluto sentido secular, y que Islam y democracia no son dos conceptos que necesariamente tengan sentidos contrapuestos entre sí, y que cristianos y musulmanes tienen una perfecta capacidad para trabajar en conjunto para la consecución de un mejor futuro para ambas partes.

Por otro lado, una vez más la reticencia viene de París y Berlín, en concreto por el temor de la oleada migratoria que podría producirse al admitir a Turquía en la Unión. El caso de Alemania, que de por sí cuenta ya con una de las poblaciones turcas más extensas a nivel mundial, es particularmente riguroso. De tal forma, el presidente francés, Nicolás Sarkozy se ha manifestado abiertamente en contra del ingreso turco, y la canciller alemana Angela Merkel se opone de igual forma a una membresía completa, favoreciendo, en su lugar, una especie de “asociación privilegiada”.

La cuestión de seguridad tiene también implicaciones negativas para la candidatura turca; la ampliación que incluyera a este país como miembro de la Unión implicaría el establecimiento de nuevas fronteras con cinco Estados entre los cuales se cuentan, además de Georgia y Armenia, Siria, Irak e Irán, países que han estado constantemente ligados a cuestiones de terrorismo y fundamentalismo en contra de la forma de vida occidental. Tal circunstancia ha generado temor entre la población de la Unión, y preocupación entre el gobierno de Bruselas, pues la nueva distribución de las líneas divisoras de la Unión implicaría un reto enorme en el área de control fronterizo.

Sin embargo, otros sectores políticos de la Unión suponen que el ingreso turco podría ser más favorable que negativo. La razón se centra en la posibilidad de utilizar a Turquía como un puente de civilizaciones, un punto de partida para la construcción de relaciones amigables con Estados mayoritariamente musulmanes. Estos sectores, además, se ven respaldados por el apoyo de Estados Unidos para el caso turco, por considerar a Ankara un aliado en la guerra contra el terrorismo, con la idea de que dadas las tensiones que se han generado entre ambas civilizaciones podrían distenderse gracias a la influencia que Turquía ejerce en la región. En contraste, en varios círculos se ha manifestado que la verdadera motivación para el respaldo estadounidense a la candidatura turca deriva de la concepción en el gobierno de Washington de que esa sería la forma más rápida y eficiente de destruir a la Unión.

Finalmente, el juego político también ha sido ejercido por Ankara, ya que el gobierno de Erdoğan ha centrado prácticamente todo su programa político en la consecución del ingreso a la Unión. De tal forma, se ha manifestado que la negativa del ingreso podría tener consecuencias negativas en el proceso de reforma de Turquía, si no es que podría detenerlo completamente; lo anterior podría derivar en un giro de las preferencias electorales hacia elementos islamistas radicales que podrían resultar en el establecimiento de un gobierno represivo que no sólo no trataría de combatir las violaciones a los derechos humanos, sino que sería parte activa en las mismas. Esta especie de chantaje político ha sido reforzada por la postura sostenida por el gobierno de Erdoğan en el sentido de que Turquía ha realizado una gran cantidad de reformas de conformidad con los requerimientos hechos por la Unión y que, por tanto, se merece

sentarse a la mesa de negociaciones<sup>133</sup>. Este tipo de posturas, en lugar de ayudar al caso turco en cierta medida lo desfavorecen, pues más que presentar la imagen de un Estado moderno y democrático presentan a una Turquía seriamente atrasada y que tendría como único medio de negociación la amenaza.

---

<sup>133</sup> De hecho, antes de que se concediera a Turquía el estatus de país candidato, el gobierno lanzó la amenaza de que si se imponían condiciones menos favorables para Ankara que para el resto de los potenciales candidatos, Turquía podría retirarse completamente de cualquier tipo de negociación europea y no sólo del proyecto de ingreso a la Unión.

## CONCLUSIONES

1.- El proceso de integración europea es un mecanismo dinámico de acercamiento y colaboración entre los diversos países del continente, que comparten un cierto nivel de desarrollo histórico común y que en gran medida tienen el sentido de identidad para enfrentar los retos del mundo actual, cada vez más globalizado y en el que la cooperación regional se presenta como una alternativa no sólo viable, sino recomendable. Este mecanismo no es en medida alguna novedoso, pues diversos pensadores a través del tiempo se han planteado la posibilidad de contar con una Europa unida y fuerte en la que privara la armonía entre sus pueblos, tantas veces enfrentados por conflictos bélicos. Precisamente el elevado número de guerras que ha tenido que superar el Viejo Continente la ha llevado a la conciencia de que una unión de sus fuerzas es mucho más ventajosa que la división que genera el conflicto.

2.- Los esfuerzos integradores europeos se pueden rastrear tan atrás en el tiempo como el observador quiera mirar. En todas las épocas han existido visionarios que han tenido la sutileza para prever el futuro de una Europa unida; sin embargo, el comienzo del siglo XX fue determinante para el desarrollo de un concepto de continente unido, impulsado para lograr la reconstrucción de pueblos destruidos por dos sangrientas guerras. Grandes personalidades sentaron las bases para la creación de una conciencia pan-europea, que no vería rendir frutos sino hasta después de terminada la Segunda Guerra Mundial, cuando finalmente los líderes de las potencias europeas se dieron cuenta de que la división únicamente los hacía débiles frente al ya indudable liderazgo de los Estados Unidos y la Unión Soviética a nivel mundial. Es por tanto un deseo de recuperar el puesto protagónico que durante tanto tiempo la caracterizó el que impulsó a los primeros seis países a involucrarse en una alianza estratégica para comenzar la reconstrucción de sus pueblos.

3.- Con la finalidad de defender los intereses estadounidenses, George Marshall elaboró un plan de acción que tendría como última consecuencia la generación de riqueza en Europa con la finalidad de poder encontrar un mercado adecuado para la creciente producción industrial norteamericana. Marshall tenía la idea de que el apoyo a los países de forma aislada sería insuficiente, por lo que proyectó un esquema a gran escala, que inmediatamente encendió de nuevo la llama europeísta extinta durante los años de la

Guerra; adicionalmente, se planteó la creación de un bloque de ayuda europea como mecanismo para contrarrestar el posible avance del comunismo y, por tanto, de influencia de la Unión Soviética a una mayor área del continente europeo.

4.- Robert Schuman, ministro francés del exterior, combinando ideas propias con las del europeísta Jean Monnet, tiene la visión de crear una administración común europea para los recursos siderúrgicos y carboníferos, sometiendo las decisiones a una autoridad supranacional que sería la encargada de conducir y gestionar todo lo relacionado con el carbón y el acero que se produjera en los países que estuvieran dispuestos a embarcarse en dicha aventura. Se crea entonces el *Grupo de los Seis*, integrado por Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemania, Italia y Francia, cuyos gobiernos lograron la firma en París del Tratado por el que se constituiría la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el primer paso concreto de integración europea, enfocado exclusivamente a ciertos sectores de la economía, pero ya con tintes de un área de integración incipiente.

5.- El paso que se dio al firmar los Tratados de Roma en 1957, con lo que se constituyeron la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica puso de manifiesto que no habría marcha atrás en el proceso de integración. De una forma u otra se superarían las dificultades, pero Europa tendría que caminar junta hacia un porvenir positivo para los miembros que quisieran sumarse a la iniciativa; la sectorización que se había establecido en el Tratado de París era superada, para dar paso a un trabajo mucho más ambicioso, que abarcara prácticamente todas las áreas de la economía, con miras al establecimiento eventual de un mercado común.

6.- Desde entonces las Comunidades caminaron, superando inmensas dificultades pero siempre encontrando la forma de fortalecerse de las crisis, y continuar trabajando juntos; la capacidad de autosuperación de las crisis se convirtió rápidamente en un imán para los Estados que se encontraban fuera de su esfera y que paulatinamente fueron descubriendo las ventajas de trabajar en un frente común. De tal forma la Comunidad se vio ampliada sucesivamente en 1973, 1981, 1986, y ya como Unión Europea en 1995, 2004 y 2007. Evidentemente, las circunstancias en las que cada una de dichas ampliaciones se produjo es completamente diferente a las demás, con la creciente complicación del proceso en tanto el nivel de integración fue aumentando; de tal forma, aspectos político-económicos, tales como la introducción del Euro, por mencionar alguno,

fueron haciendo que la capacidad institucional de absorción de nuevos Estados miembros fuera llegando a un límite en el que la gobernabilidad y estabilidad de la Unión se tendría que proteger a toda costa.

7.- La redacción y aprobación del Tratado Constitucional fue el primer intento para crear el marco institucional que tuviera la capacidad de manejar una Unión con un número mucho más elevado de miembros, preparándose en ese entonces para recibir las grandes ampliaciones hacia el Este, y previendo el potencial ingreso de los países de los Balcanes, así como de la antigua Unión Soviética. El fracaso ante las negativas francesa y holandesa en el proceso de ratificación sumió a la Unión en una profunda crisis, que trataría de ser resuelta años más tarde con la propuesta del Tratado de Lisboa; en los aspectos relevantes para nuestro estudio, crearía la organización institucional necesaria para recibir a un mayor número de Estados miembros. Su ratificación se presentaba como una cuestión urgente para dar gobernabilidad a la Unión y conseguir el objetivo planteado por los líderes europeos de “acercar Europa a sus ciudadanos”.

8.- La negativa en referéndum del pueblo irlandés para la ratificación del Tratado de Lisboa pudo haber generado una nueva crisis en Bruselas. Sin embargo, los líderes de la Unión tomaron la determinación de dejar que el proceso siguiera su curso, para enfrentar posteriormente la cuestión irlandesa, sobre la que se decidió, finalmente, que en el transcurso del 2009 se realizara un nuevo referéndum, tras haberse dado una serie de garantías al gobierno irlandés en torno al contenido y alcances del Tratado.

9.- El marco normativo formal que rige el potencial ingreso de cualquier Estado a la Unión está recogido en las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Unión Europea (o Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como se le llama en el texto de Lisboa), así como en los Criterios de Copenhague, revisados y enriquecidos por el Consejo de Madrid de 1995. De tal forma, podrá aspirar a la candidatura cualquier Estado europeo que respete y promueva los valores comunes inherentes a la Unión, que adicionalmente cuente con un gobierno democrático, instituciones encaminadas a la protección de la vida democrática, los derechos humanos y el Estado de derecho, que tenga una economía de mercado capaz de hacer frente a las presiones de libre competencia propias del modelo económico capitalista, y que sea capaz de asumir las obligaciones derivadas del cuerpo normativo de



la Unión, así como de las políticas adoptadas, en particular trabajar para lograr la plena integración política, económica y monetaria, con el compromiso de alcanzar la capacidad administrativa suficiente para que no sólo se adapte la legislación interna a la de la Unión, sino también se haga efectivo el cumplimiento de dicha normatividad.

10.- La definición sobre la naturaleza jurídica de la Unión es un problema ampliamente estudiado pero que sigue generando grandes desacuerdos. Al presentar rasgos comunes a varios de los sistemas identificados por las teorías clásicas del Estado, es viable pensar que se trata de un ente *sui generis*, cuya gobernabilidad surge de la combinación de la toma de decisiones a nivel intergubernamental con la supranacionalidad, es decir, la soberanía de los Estados no se ve comprometida del todo, aunque en ciertas áreas de la vida pública han tenido que renunciar a ella para cederla a los órganos de gobierno de la Unión, los cuales actúan para proteger el interés común del ciudadano europeo, más que de las personas consideradas como nacionales de un Estado.

11.- El atractivo de la Unión como ente integrador no se centra únicamente en cuestiones de índole económica, si bien podemos afirmar que definitivamente sí constituye el principal aliciente; sin embargo, motivaciones de carácter político, social y cultural también implican factores que necesariamente deben tomarse en cuenta para entender el por qué tantos Estados se han decidido a dar el paso hacia Bruselas, y tantos otros se encuentran realizando los trabajos necesarios para sentar las bases de un proceso exitoso de ingreso. Naturalmente que cada uno de los factores que hemos mencionado tienen un peso específico para el caso de los diversos países, pudiendo tener mayor transcendencia unos que otros por las razones más diversas.

12.- El proceso de adhesión inicia con la solicitud de un potencial Estado candidato para ingresar a la Unión; una vez dado el paso, se procederá a una serie de evaluaciones por parte de las autoridades de la Unión teniendo que dar en última instancia todas ellas su aprobación. La tarea es distinta, pero básicamente se busca que Comisión, Consejo y Parlamento tengan la plena certeza de que proceder a iniciar el proceso de negociaciones con el país en cuestión puede resultar ventajoso para ambas partes. Posteriormente viene el proceso material de adhesión, en el cual se elabora un plan detallado de acción para verificar las modificaciones, ajustes y reformas necesarios para que el país candidato pueda convertirse eventualmente en miembro; se realiza un escrutinio de todos los

capítulos del *acquis communautaire* con la finalidad de que la Comisión pueda incluir un reporte, en el cual se incluye tanto la situación respecto de cada uno de dichos capítulos en el Estado candidato, como las circunstancias que rodean los criterios político y económico de los Criterios de Copenhague. Posteriormente se negocia cada uno de los capítulos de acuerdo con el plan elaborado por la Comisión, y cuando se logra el cierre provisional de todos y cada uno de ellos, entonces se procede a la redacción del Tratado de Adesión, tras cuya firma el país se convierte en país adherente, y cuando se ha logrado la ratificación por parte de todos los Estados miembros, adquiere tal carácter.

13.- La actitud actual hacia la adhesión no cruza sus mejores momentos. Varios factores han influido para que gran cantidad de la población de la Unión muestre reticencia a seguir adelante con la incorporación de nuevos miembros. El cansancio o fatiga de la adhesión, consecuencia del complejo proceso tendiente a las ampliaciones de 2004 y 2007; el deseo de consolidación y absorción final de los doce Estados que como resultado de dichas ampliaciones han ingresado a la Unión; la necesidad de una reforma institucional que permita contar con una Unión gobernable al ingresar nuevos miembros, es decir, tener una Europa que responda adecuadamente a las necesidades de sus ciudadanos sin importar la cantidad de miembros con los que se cuente, para lo cual es esencial que la toma de decisiones tenga mecanismos eficientes. De ahí que surja la pregunta obligada: ¿Hasta dónde? ¿Cuál será el límite impuesto por gobiernos y ciudadanos más allá del cual no estén dispuestos a arriesgar los enormes logros conseguidos con tantos esfuerzos hasta el día de hoy?

14.- Los potenciales miembros de la Unión se pueden dividir en cuatro grupos que comparten entre sí características comunes: los miembros del Área Europea de Libre Comercio, los antiguos miembros de la Unión Soviética, los antiguos miembros de Yugoslavia, y Turquía. Si bien cada país presenta ciertas características particulares que hacen necesaria la individualización de cada caso para su análisis, también es cierto que cada uno de los bloques comparten una gran cantidad de elementos comunes, particularmente mas no exclusivamente, por razones históricas.

15.- Islandia se ha mantenido, a diferencia de sus “hermanos” nórdicos, al margen de cualquier intento de integración con la Unión, y ha preferido siempre permanecer en el seno del Área Europea de Libre Comercio. Irónicamente, la razón que ha impulsado a la

mayoría de los países hacia Bruselas ha sido la misma que ha mantenido a la isla lejos de la Unión: la cuestión económica. La posibilidad de ver afectados sus recursos pesqueros ha implicado siempre un riesgo para Islandia, cuya economía dependió durante muchos años exclusivamente de dicha actividad; sin embargo, la apertura y desarrollo de otros sectores, particularmente el financiero, posicionaron a Islandia una vez más en el centro del debate europeo, al colapsarse en 2008 completamente la banca islandesa, dejando al país en bancarrota. De esa forma, la cuestión económica que originalmente trabajaba en contra de la candidatura a la Unión de la noche a la mañana se convirtió en el principal aliciente para considerar el ingreso. La opinión pública también pareció cambiar notablemente su posición, viendo cada vez con mejores ojos la posibilidad de unirse al resto del continente. La crisis económica ha derivado también en una tensión social, generando presión principalmente por parte de las uniones de trabajadores, que ven en la Unión una alternativa viable para solucionar sus problemas.

16.- Derivado de lo anterior, el gobierno islandés ha realizado acercamientos importantes hacia la Unión; ambas partes estarían preparadas para comenzar las negociaciones de inmediato, y lograr el ingreso vía *fast track*, si el gobierno de Reikiavik se decide a dar el paso definitivo; incluso en algunos foros se llegó a dar preferencia a la candidatura islandesa, aún sin producirse oficialmente, que la croata. Islandia cumple fácilmente con el criterio político y económico de los Criterios de Copenhague, y su legislación es considerablemente parecida a la de la Unión, por lo que las negociaciones serían poco o nada complicadas. La cuestión de fondo, entonces, es si Islandia dará el paso definitivo o no. Siendo uno de los pocos países de Europa occidental que nunca ha tenido esa preocupación, parecería prematuro y apresurado dar una respuesta en sentido afirmativo. En todo caso, dependerá de los líderes más pro-europeístas aprovechar el momento para construir de la crisis; mientras más tiempo pase y las economías mundial e islandesa empiecen a adquirir cierta estabilidad y, posteriormente, fuerza, el panorama de una solicitud de Reikiavik será cada vez más distante. Es decir, tanto la Unión como aquellos que verían con buenos ojos el ingreso en el gobierno islandés, deben tomar acciones definitivas si quieren que se concrete el proyecto. Es evidente que en tanto no se logre la ratificación del Tratado de Lisboa pensar en el ingreso sería prácticamente imposible, pero iniciar el proceso de negociaciones sería distinto.

17.- Por tanto, el ingreso de Islandia, de no producirse en el corto plazo, dejará de ser una opción real. Adicionalmente, la posibilidad de que efectivamente se produzca una solicitud por parte de Reikiavik se muestra cada vez más lejana, conforme se van normalizando las cosas tras el derrumbe de la economía islandesa. El posible momento que pudo haber sido aprovechado está pasando, y quizás quede alguna última posibilidad de delinear algún plan que tenga como objetivo ver a Islandia dentro de la Unión. Lo que es indudable es que en el momento en que se decidiera presentar formalmente la aplicación para el ingreso, las negociaciones serían extremadamente rápidas y el ingreso sería prácticamente inmediato. No existe obstáculo alguno, de ninguna naturaleza, que impida el ingreso de Islandia a la Unión.

18.- De todos los potenciales miembros, Noruega es el que tiene el camino más sencillo hacia la Unión. La razón es simple, y consiste en que dos veces han llegado a buen término las negociaciones para ser posteriormente rechazado el ingreso por el pueblo. Por tanto, la cuestión en torno al caso noruego no es tanto si está preparada o no para dar el paso hacia la Unión, sino si efectivamente existe ese deseo entre los gobernantes o entre el pueblo. El apoyo popular hacia la posible candidatura ha aumentado, si bien no ha alcanzado niveles que permitan suponer que, de completarse una tercera ronda de negociaciones se produciría finalmente la aceptación; no obstante, los embates de la crisis mundial no han golpeado a Noruega con tanta fuerza, y en el pasado los pronósticos que auguraban el colapso de la economía noruega si no se decidía a transitar hacia la Unión han resultado incorrectos. Por tanto, la única circunstancia que podría generar una nueva solicitud de ingreso por parte de este país nórdico sería una especie de inercia producida por la aplicación islandesa, por temor a quedar verdaderamente aislada económicamente del resto del continente. De lo contrario, y esta es la hipótesis más probable, Noruega continuará al margen del proyecto de integración europea, no obstante cooperando estrechamente con la Unión en diversos aspectos y manteniendo con ella lazos estrechos.

19.- La cuestión suiza presenta una solución inmediata, y es en sentido negativo. Suiza no entrará jamás a la Unión, pues no existe una sola motivación que pudiera dar indicios de que hay alguna probabilidad al respecto. Hay una gran cantidad de cuestiones que ni pueblo ni gobierno suizos estarían dispuestos a sacrificar para obtener algún beneficio de la Unión, si es que en realidad pudiera ésta representar alguna ventaja para el país alpino;

es dudoso que se pudiera renunciar a su sistema de democracia directa, con lo cual el pueblo tiene la última palabra prácticamente en cualquier decisión de trascendencia para la vida nacional, y es dudoso que se quisiera transitar de una descentralización que funciona perfectamente a un sistema de gobierno centralizado en donde todas las decisiones emanan de Bruselas. Por tanto, la candidatura suiza es inviable, aunque si se diera el remoto escenario en que se decidiera presentar una aplicación, es indudable que la Unión estaría más que dispuesta a recibir con los brazos abiertos a este país.

20.- Lo concerniente a Liechtenstein es más sencillo en el análisis por la estrecha relación que guarda con Suiza. De tal forma, en tanto no se presente una solicitud por parte del gobierno de Berna, es indudable que tampoco habrá una de Vaduz; tampoco puede dudarse que el destino de las negociaciones del pequeño país va a seguir inseparablemente la suerte de las negociaciones suizas.

21.- De todos los miembros de la ex Unión Soviética, el caso de Rusia es el más evidente en cuanto a la certeza de que no ingresará a la Unión. De hecho, podría decirse que de absolutamente todos los candidatos y potenciales candidatos, el único que es claro que jamás solicitará el ingreso es Rusia. La cuestión es bastante simple; el dominio en algunos casos, y la influencia en otros de que goza Moscú es enorme, y se vería reducida considerablemente para dar paso a una mayor acción por parte de las autoridades de la Unión. Ahora bien, en ciertos casos hemos visto que países realmente poderosos han aceptado tal situación; de ahí que tengamos que complementar con la mentalidad de superioridad rusa con respecto al resto de los pueblos eslavos y, en cierta medida, en relación con el resto del continente. Ese sentimiento ruso de un destino superior que implica el control de la mayor cantidad de esferas posible. Es decir, Rusia jamás se podría concebir a sí misma como parte de un todo en la que no sea ella la que decida el destino del conjunto en su totalidad. Por tanto, la candidatura rusa parece imposible, un contrasentido a la forma de pensar del pueblo ruso, y que no estaría alentada por ningún factor adicional, al tener una economía desarrollada y que, de cualquier forma realiza más de la mitad de su intercambio comercial con la Unión, y un cierto nivel de estabilidad política que le permite controlar su destino sin tener que considerar a ninguna fuerza exterior.

22.- En todo caso, la candidatura rusa tampoco sería beneficiosa para la Unión; el máximo interés del Bruselas es mantener una relación amistosa con Moscú, lo cual no tiene que hacerse necesariamente en el marco de su integración al bloque europeo. Por el contrario, la dificultad de absorción para la Unión, tanto institucionalmente como a niveles de migración, seguridad social, control fronterizo, seguridad, etc., implicaría un reto demasiado grande, y que posiblemente Bruselas no esté preparado para enfrentar. Por consiguiente, incluso para la Unión sería bastante incómoda la presentación, como ya hemos dicho improbable, de una candidatura rusa.

23.- Los principales impedimentos para la posible candidatura moldava a la Unión surgen de dos situaciones bastante diversas: por un lado, se encuentra la problemática gubernamental, con una administración pública altamente ineficiente y corrupta, niveles de educación extremadamente bajos, y un nivel de pobreza preocupante; por otro, el obstáculo más difícil de salvar, la cuestión de la disputa sobre la independencia del Transdniester, cuya solución parece ser prácticamente imposible en el corto plazo. Por lo tanto, la candidatura moldava resulta igualmente inviable, pues en tanto no se resuelva el conflicto la Unión no dará un paso para consolidar la integración de la república moldava. La cuestión se deduce no sólo del impacto negativo que podría tener en las relaciones con Rusia, sino de la experiencia chipriota, en donde la Unión se lanzó a admitir a un país dividido por la guerra y se ha visto incapaz de lograr una solución definitiva al conflicto. Independientemente de lo anterior, el gobierno moldavo ha mostrado una clara tendencia pro-europeísta, que podría traducirse en una buena disposición para la solución del conflicto. Sin embargo, en tanto no concluya definitivamente la cuestión del Transdniester, es indudable que la candidatura de Moldavia es completamente inviable.

24.- La cuestión bielorrusa parece solucionarse fácilmente, y también es en sentido negativo. La cercanía con Moscú, quien difícilmente dejará escapar a Minsk de su área de influencia, la completa ignorancia por parte del gobierno a la protección y promoción de los derechos humanos, es más, las constantes violaciones producidas por aquél a dichos derechos, la falta de establecimiento de un régimen democrático y la falta de compromiso de sus dirigentes para trazar algún tipo de programa que permita transitar hacia estándares europeos hablan por sí solos, y ponen el signo negativo inmediato a la candidatura bielorrusa. Más aun, miembros del gobierno se han manifestado abiertamente en contra de cualquier acercamiento tendiente a la integración con Bruselas, y lo más que

se ha logrado en la relación bilateral entre ambas partes es el compromiso por parte de Bielorrusia de encaminarse a prácticas más acordes con la forma de vida occidental, pacto que las autoridades de la Unión saben que no será cumplido, y el gobierno de Minsk no tiene intención alguna en cumplir. De ahí que consideramos la candidatura bielorrusa como completamente improbable, salvo que se produjera una ruptura con Moscú y se sometiera el sistema completo a un proceso de reformas que no se ve como una opción en el corto plazo.

25.- Ucrania presenta una gran dificultad. De los antiguos miembros de la Unión Soviética que no han ingresado a la Unión, parece ser el candidato más viable. En todos los aspectos presenta condiciones favorables, con la salvedad de las implicaciones políticas que podría tener para Bruselas la atracción de Kiev a su interior. Hemos repetido en numerosas ocasiones el deseo de Rusia de mantener su esfera de influencia, y esto es particularmente cierto en el caso de Ucrania, quizá el país más poderoso de la desmembrada Unión Soviética, únicamente detrás de Rusia. De tal forma, si bien los lazos entre Ucrania y la Unión se han estrechado considerablemente en los últimos años, y la mancuerna Yushchenko-Tymoshenko tiene una clara ambición europeísta, la cuestión podría detenerse por varios años si no se encuentra una forma inteligente de lidiar con el Kremlin. No obstante, la guerra en Georgia de agosto de 2008 fue favorable para el caso ucraniano, pues implica la necesidad cada vez más urgente para la Unión de atraer a las antiguas repúblicas soviéticas a su esfera o perderlas para siempre en la esfera de Moscú. De tal forma, consideramos que la presentación de la solicitud ucraniana se producirá en el transcurso del 2009, o a más tardar a lo largo del 2010. Como hemos mencionado, esto no implicaría que las negociaciones tuvieran que abrirse de forma inmediata, pero sí aseguraría para ambas partes la tranquilidad de una cercanía mayor que eventualmente se convertirá en el estatus para Ucrania de Estado miembro; consideramos que lo anterior ocurrirá en un periodo aproximado de diez años.

26.- En el caso de Albania, el panorama es complejo. Por un lado, se han realizado esfuerzos importantes encaminados a la consecución del estatus de país candidato; por el otro, el rezago político resultante de tantos años de aislamiento, sumado al notable subdesarrollo económico presentan obstáculos difíciles de superar. Sin embargo, el últimos años el interés sobre el ingreso a la Unión por parte de Albania no es únicamente de ésta, sino también de aquélla. Se ha utilizado a Croacia como mecanismo de

ejemplificación de las recompensas que se pueden obtener cuando se toman las medidas adecuadas para la modernización. Este aliciente puede ser determinante en el caso de un país en el que hay consenso en torno a la cuestión europea, habiéndose incluso barajado la posibilidad de presentar la solicitud de ingreso durante la presidencia Checa, en el primer semestre de 2009. Aun si esto se concretara, es improbable que las negociaciones comenzaran antes del año 2011, y se completaran en un periodo inferior a cinco años. Esto se debe a que el caso albanés es particularmente preocupante desde el punto de vista económico, pues al ser el país más pobre de Europa, la carga que implicaría para los Estados miembros sería inmensa, posiblemente imposible de soportar; por tanto, debe consolidarse el progreso económico, para alcanzar niveles que permitan la consideración seria de su candidatura sin que se tambalee el equilibrio europeo. Lo que es indudable es que eventualmente, en un periodo no mayor de veinte años, Albania estará formando parte activa dentro de la Unión.

27.- En el caso de Serbia, tanto Belgrado como Bruselas saben perfectamente que el lugar de aquélla es al interior de la Unión. La cuestión será lograr el compromiso político con respecto a la situación de Kosovo que permita dar el paso definitivo para la negociación entre ambas partes. El problema es que la cuestión resulta divisora no sólo entre los dirigentes serbios, sino también entre los Estados miembros, entre los cuales se encuentran países que inmediatamente después de la declaración de independencia manifestaron su reconocimiento a Kosovo, mientras que otros condenaron la decisión de Prístina. Por lo demás, es claro que Serbia podría estar preparada para presentar su solicitud durante la presidencia Checa, como se ha manifestado, e iniciar las negociaciones durante la presidencia española, en el primer semestre de 2010. El problema sería el antecedente que se estaría sentando, pues el inicio de negociaciones con un país envuelto en una problemática independentista podría generar la exigencia de otros –es decir, Moldavia–, de recibir el mismo trato, y permitir el acercamiento a la Unión con cuestiones de ese tipo pendientes de solución. Por otro lado, la incapacidad o falta de voluntad para entregar a Mladic al Tribunal de La Haya podría representar otro obstáculo importante para Serbia, quizás uno que resulte infranqueable, particularmente si tomamos en cuenta que Croacia ya logró la captura de Gotovina, por lo que no hay ya una situación paralela de negociación con un país que tenía pendiente la entrega de su criminal de guerra más buscado. Dentro de todo, el caso serbio presenta una perspectiva positiva. En tal virtud, consideramos que tan pronto como se logre resolver cualquiera de las



situaciones que hemos listado como impedimentos, sería factible que la Unión concediera el estatus de candidato e iniciara las negociaciones, posponiendo el ingreso definitivo, sin embargo, hasta que ambos asuntos queden completamente concluidos.

28.- La candidatura montenegrina es inminente en el corto plazo. La presentación de la solicitud en los últimos días de la presidencia francesa, a pesar de contar con el apoyo declarado de la República Checa, que asumiría la presidencia inmediatamente después, indica el decidido avance de Montenegro hacia la Unión. Ciertamente el trabajo que se tiene que realizar es arduo, pero como hemos analizado, no existe alguna cuestión realmente adversa para la candidatura montenegrina; no tiene pendiente la entrega de ningún criminal de guerra, por lo que no puede decirse que no exista colaboración con el Tribunal de La Haya, como en el caso serbio; no hay problemas de violaciones a los derechos humanos; se ha logrado una estabilidad política y económica que hace pensar que un desarrollo importante es tan sólo cuestión de tiempo, y, en términos generales, Podgorica se ha preocupado por mostrarse ante el mundo como un Estado moderno, capaz de asumir los compromisos políticos necesarios para avanzar como pueblo y de llevar a cabo los procesos de reforma necesarios para ubicarse en estándares europeos. Quizá proyectar el inicio de las negociaciones para 2009 sea un poco prematuro, ya que el Consejo no ha dado la aprobación para que la Comisión emita su dictamen, pero la habilidad del gobierno montenegrino para lograr la comparación con Croacia en lugar de ser equiparado con Serbia es un factor que no puede desecharse para concluir que no pasarán más de dos años para que inicien las negociaciones y que si efectivamente el proceso de estabilización y reforma continúa el buen ritmo que ha tenido hasta ahora, indudablemente las negociaciones podrán ser breves, imitando una vez más el caso croata. De lo que no hay duda es que Montenegro tiene un futuro asegurado al interior de la Unión, y que será de los países que más rápidamente logren el ingreso.

29.- Bosnia-Herzegovina representa un sentimiento encontrado para la Unión. Como se ha visto a lo largo del desarrollo del presente trabajo, la mayor cantidad de ayuda europea, no sólo económica, sino también logística, ha estado dirigida a la reconstrucción del país más afectado por la guerra de secesión de la antigua Yugoslavia. Sin embargo, los progresos han sido modestos, aunque representativos, lo cual en cierta medida se percibe como un fracaso por Bruselas. En realidad, la intención de estabilizar el país ha tenido siempre la secreta idea de convertir a Bosnia-Herzegovina en uno más de sus

miembros, y evidentemente los esfuerzos han fallado. Por tanto, es altamente cuestionable el que se pudiera siquiera pensar, en las condiciones políticas, económicas y sociales imperantes actualmente en territorio bosnio, en una candidatura para ingresar a la Unión. Primero tendrían que definirse muchas cuestiones, por ejemplo, la solución definitiva a la cuestión de la Republika Srpska o la repatriación de un elevadísimo número de refugiados, y después se podría hablar de un destino europeo. Primero tendrá que lograrse la integración política y social del país como una unidad común tanto a los habitantes de la Federación como a los de la Republika, y luego podrá considerarse la integración con un proyecto aun más sofisticado dentro de un territorio mucho más amplio. En resumen, primero tiene que terminar de construirse –de inventarse– Bosnia-Herzegovina, y posteriormente podrá incluirse en la edificación del futuro europeo. Por tanto, a mediano plazo no consideramos probable la presentación de una aplicación de ingreso por parte de Sarajevo y, si de produjera, es imposible pensar que se concedería el estatus de país candidato o, más aun, que iniciarían las negociaciones, en un largo periodo de tiempo. Ni Bosnia-Herzegovina ni la Unión Europea están preparadas para enfrentar las consecuencias de tal acción.

30.- La Antigua República Yugoslava de Macedonia tiene todo a su favor para lograr el inicio de las negociaciones y el ingreso en el corto plazo. Quizás la cuestión que opera en forma más negativa en su contra es la falta de ratificación del Tratado de Lisboa, pues abiertamente se ha manifestado por parte de los líderes de la Unión que antes de que puedan iniciarse las negociaciones formales con Macedonia tendrán que resolverse una gran cantidad de asuntos pendientes relacionados con la ampliación entre los Estados miembros. Fuera de eso, el progreso realizado por Skopje es importante, y continuamente ha sido alabado por Bruselas, aunque también en repetidas ocasiones se han hecho recomendaciones muy puntuales sobre aspectos de urgente atención. Sin embargo, el simple hecho de ya contar con el estatus de país candidato es para Macedonia signo suficiente de la buena voluntad de ambas partes, y de la viabilidad de su ingreso a la Unión. Consideramos que Bruselas tiene puesta toda su atención en las elecciones que en marzo de 2009 tendrán lugar en Macedonia para decidirse a dar el paso para acercar definitivamente a Skopje hacia el interior de la Unión. Por tanto, si el proceso se logra llevar con relativa normalidad, acercándose lo suficiente a los estándares europeos, es altamente probable que las negociaciones se inicien a más tardar durante la presidencia

española, en el primer semestre de 2010, con lo que probablemente Macedonia estaría lista para la membresía hacia finales de 2014.

31.- En cuanto al caso de Croacia, podríamos decir que su ingreso es un hecho consumado que únicamente requiere de la formalización. La cuestión es bastante simple: de todos los países balcánicos, Croacia es sin lugar a dudas el más desarrollado y el mejor ejemplo del progreso necesario para que Bruselas se muestre abiertamente optimista con respecto al ingreso de algún candidato. La transformación que el imán europeo implicó tanto para el gobierno como para el pueblo croata deben convertirse en el modelo de imitación para el resto de los candidatos o potenciales candidatos, y el desaire a Zagreb implicaría necesariamente el reflejo para el resto de los países de la zona de lo que eventualmente podría pasar en sus casos particulares. Por tanto, independientemente del conflicto con Eslovenia, es indudable que el ingreso de Croacia se producirá tan pronto como se logre la ratificación del Tratado de Lisboa, o un mecanismo alternativo para enfrentar la crisis institucional que impide bajo el esquema actual recibir a nuevos miembros; el conflicto entre Zagreb y Liubiana encontrará solución forzosamente, de alguna manera u otra, pero la Unión no puede permitirse el lujo de alienar a Croacia, pues sabe perfectamente que eso implicaría la consecuente alienación del resto de los países de la región, en donde se formaría un sentimiento antieuropeo que en ninguna medida se puede permitir.

32.- La concepción de la Unión Europea como un “club” exclusivamente cristiano puede no estar tan alejada de la realidad, y definitivamente empañaría la candidatura turca al ingreso. Entonces, cabe hacer la pregunta de por qué se decidió iniciar las negociaciones con un país al que no se considera seriamente como un potencial miembro de la Unión. La respuesta puede ser tan simple o tan compleja como se quiera plantear, pero lo que resulta imposible de ignorar es que la sola idea de admitir como parte del proyecto europeo a un país que no es mayoritariamente cristiano genera un alto nivel de nerviosismo entre pueblos y gobiernos por igual. Evidentemente, jamás ha sido admitido y jamás lo será el que la reticencia para aceptar a Turquía dentro de la Unión se deba a motivos religiosos –lo que implicaría una abierta violación a los derechos humanos, que en Europa es, por supuesto, inconcebible–, y necesariamente se buscan otras explicaciones.

33.- El retraso turco en prácticamente todas las áreas de relevancia para conseguir la conclusión de las negociaciones ciertamente ayuda a Bruselas a disimular sus motivos y prolongar por más tiempo la definición sobre el futuro europeo de Ankara. El precario progreso en materia de derechos humanos, la falta de una solución aceptable a la cuestión de los kurdos, la falta de un desarrollo económico importante que, además, sea sustentable, y una gran cantidad de problemas de administración interna hacen que Turquía en lugar de tener motivos suficientes para cuestionarse la seriedad de las intenciones de la Unión con respecto a su candidatura, únicamente tenga que conformarse con recibir reportes que hacen alusión a las severas deficiencias en el progreso turco para posicionarse dentro de los estándares europeos.

34.- La verdadera intención de la Unión al decidir dar el paso de iniciar las negociaciones con Turquía sigue entonces presentando bastantes interrogantes. No es ilógico pensar que se deba a una estrategia para mantener a Ankara sujeta a la voluntad de Bruselas, siempre con miras a la tierra prometida que supone el ingreso. Pero es menos ilógico aun pensar que se deba al temor de la Unión de tener fronteras con tres países “enemigos” de la democracia y el respeto a los derechos humanos, radicales en sus posturas anti-occidentales y en última instancia extremistas musulmanes. En la combinación de estas dos cuestiones se centra la respuesta: es necesario tener a Turquía cerca, en una posición amigable, evitando así que se pudiera producir un acercamiento con los gobiernos hostiles de Irán y Siria, y con el antagonismo del pueblo iraquí.

35.- Varios gobiernos de los Estados miembros, entre ellos los dos que más peso tienen dentro de la Unión –Francia y Alemania– han manifestado su abierto rechazo al ingreso de Turquía como Estado miembro, y se han pronunciado a favor de una forma de asociación que permita la colaboración estrecha de ambas partes, pero sin conceder a Ankara todos los derechos derivados de la membresía.

36.- Por todo lo anterior, es difícil pensar que las intenciones de la Unión con respecto a Turquía sean honestamente de considerarla como candidata seria al ingreso, y más bien el proceso de negociaciones se mantendrá abierto indefinidamente, hasta que el gobierno turco decida que ha sido suficiente y se retire del proceso de acceso. Las consecuencias que esto traerá sólo podrán ser descubiertas con el tiempo, y sería muy aventurado pronosticar cuál será la dirección que tome la política turca. Lo que sí es un

hecho es que la Unión nunca verá sus fronteras llevadas hasta los límites con Siria, Irak e Irán, por lo que no permitirá el ingreso de Turquía en ningún momento.

37.- El proceso de integración europea, como cualquier intento globalizador, tiene un dinamismo impresionante que en gran medida hace difícil predecir lo que pasará incluso al día siguiente. Cualquier evento político, económico o social puede tener repercusiones mayúsculas que hasta ese momento no se habrían imaginado, y cambiar radicalmente la dirección que está teniendo un movimiento de integración. Sin embargo, la Unión Europea a lo largo de su historia ha sabido desarrollarse con parámetros más o menos estandarizados que hacen posible que su estudio pueda volverse en cierta medida predecible. De ahí que nos hayamos aventurado a lanzar un pronóstico sobre las perspectivas de ingreso de todos los candidatos y potenciales candidatos que se encuentran territorialmente en Europa. La evidencia del pasado nos muestra que la crisis institucional que se vive hoy en día será superada de una forma u otra, dando paso al establecimiento de bases sólidas para la posibilidad de recibir a nuevos miembros que permitan cumplir el ideal de los padres fundadores de la Unión Europea: “Una unión más cercana que nunca”.

ANEXO I: CRONOLOGÍA SOLICITUD DE INGRESO E INGRESO A LA UNIÓN EUROPEA

<b>País</b>	<b>Fecha de solicitud</b>	<b>Fecha de ingreso</b>
Alemania	Miembro fundador	Abril de 1951
ARY Macedonia	Marzo de 2004	País candidato
Austria	Julio de 1989	Enero de 1995
Bélgica	Miembro fundador	Abril de 1951
Bulgaria	Diciembre de 1995	Enero de 2007
Chipre	Julio de 1990	Mayo de 2004
Croacia	Febrero de 2003	País candidato
Dinamarca	Mayo de 1967	Enero de 1973
Eslovaquia	Junio de 1995	Mayo de 2004
Eslovenia	Junio de 1996	Mayo de 2004
España	Julio de 1977	Enero de 1986
Estonia	Noviembre de 1995	Mayo de 2004
Finlandia	Marzo de 1992	Enero de 1995
Francia	Miembro fundador	Abril de 1951
Grecia	Junio de 1975	Enero de 1981
Holanda	Miembro fundador	Abril de 1951
Hungría	Marzo de 1994	Mayo de 2004
Irlanda	Mayo de 1967	Enero de 1973
Italia	Miembro fundador	Abril de 1951
Letonia	Octubre de 1995	Mayo de 2004
Lituania	Diciembre de 1995	Mayo de 2004
Luxemburgo	Miembro fundador	Abril de 1951
Malta	Julio de 1990	Mayo de 2004
Montenegro	Diciembre de 2008	No ha recibido el estatus de país candidato
Polonia	Abril de 1994	Mayo de 2004
Portugal	Marzo de 1977	Enero de 1986
Reino Unido	Mayo de 1967	Enero de 1973
República Checa	Enero de 1996	Mayo de 2004
Rumania	Junio de 1995	Enero de 2007
Suecia	Julio de 1991	Enero de 1995
Turquía	Julio de 1987	País candidato

## FUENTES DE INFORMACIÓN:

### Bibliografía

BALDWIN, Richard E., Pertti Haaparanta y Jaakko Kiander, eds. *Expanding membership of the European Union*. Cambridge University Press, Nueva York, 1995.

BROWN, J.F. *Hopes and Shadows: Eastern Europe after Communism*. Duke University Press, Durham, Carolina del Norte, 1994.

BULMER, Simon y Christian Legesne. *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, Nueva York, 2005.

CREMONA, Marise, ed. *The Enlargement of the European Union*. Oxford University Press, Nueva York, 2003.

DÁVILA ALDÁS, Francisco R. *Una Integración Exitosa. La Unión Europea, una Historia Regional y Nacional*. Fontamara, México, 2003.

DeBARDELEBEN, Joan, ed. *The Boundaries of EU Enlargement*. Palgrave MacMillan, Nueva York, 2008.

DINAN, Desmond. *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*. Lynne Rienner, Colorado, Estados Unidos, tercera edición, 2005.

GOMART, Thomas. *EU-Russia Relations. Toward a way out of depression*. Center for Strategic International Studies, Washington, D.C., 2008.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. *Una Introducción a la Unión Europea*. Porrúa, México, 2007.

JOAS, Hans y Klaus Wiegandt, eds; Alex Skinner, trad. *The Cultural Values of Europe*. Liverpool University Press, Liverpool, 2008.

LAMPE, John. *Balkans into Southern Europe*. Palgrave MacMillan, Londres, 2006.

MANGAS MARTÍN, Araceli y Diego J. Liñán Nogueras. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. McGraw-Hill, Madrid, 1996.

McCORMICK, John. *The European Union. Politics and Policies*. Westview Press, Colorado, Estados Unidos, cuarta edición, 2008.

------. *Understanding the European Union. A concise introduction*. Palgrave MacMillan, Nueva York, tercera edición, 2005.

MORATA, Francesc. *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Ariel, Barcelona, 1998.

NICOLL, William y Trevor Salmon. *Understanding the European Union*. Longman, Nueva York, 2001.

PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio. *Cronología de la Unión Europea: 1914-2004*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2004.

PETTAI, Vello y Jan Zielonka, eds. *The Road to European Union. Volume 2, Estonia, Latvia and Lithuania*. Manchester University Press, Manchester, 2003.

POND, Elizabeth. *Endgame in the Balkans. Regime change, European style*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2006.

ROBERTS, John Morris. *A History of Europe*. Allen Lane The Penguin Press, Estados Unidos, 1996.

RUPNIK, Jacques y Jan Zielonka, eds. *The Road to European Union, Volume 1, The Czech and Slovak Republics*. Manchester University Press, Manchester, 2003.

SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel. *Comercio internacional. Régimen jurídico económico*. Porrúa, México, 2005.

SELL, Louis, *Slobodan Milosevic and the Destruction of Yugoslavia*, Duke University Press, Durham, Carolina del Norte, 2002.

SHUMLYO, Olga. *The Debate on the EU Membership Prospects of Ukraine*. Institute of Public Affairs, Varsovia, 2007.

STANOVNIK, Peter. *Economic Advantages for the New EU Members*. Institute for Economic Research, Eslovenia, 1999.

TAMAMES, Ramón y Mónica López Fernández. *La Unión Europea*. Alianza Editorial, Madrid, 2002

VACHUDOVA, Milada Anna. *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford University Press, Oxford, 2005.

YILDIZ, Kerim y Mark Muller. *The European Union and Turkish Accession. Human Rights and the Kurds*. Pluto Press, Londres, 2008.

ZDRAVKO Ljubas, Balkan Investigative Reporting Network, *Lajcak Promises New Start in Bosnia*, junio 2007.

Información de Internet

Páginas oficiales de la Unión Europea

- Unión Europea: <http://europa.eu>. Página oficial de la Unión Europea, con vínculos a diversas fuentes de información.
- Legislación europea: [http://europa.eu/documents/eur-lex/index\\_en.htm](http://europa.eu/documents/eur-lex/index_en.htm). Página oficial de la Unión Europea para consulta de todo tipo de documentos legislativos.
- Comisión: <http://ec.europa.eu/index.htm>
- Comisión para la ampliación: <http://ec.europa.eu/enlargement>



## Noticias sobre la Unión Europea

- BBC en línea: <http://news.bbc.co.uk>
- EUobserver: <http://euobserver.com>
- EUBusiness: <http://eubusiness.com>
- EurActiv: <http://euractiv.com>
- European voice: <http://www.europeanvoice.com>
- International Herald Tribune: <http://www.ihf.com>
- Times Online: <http://www.timesonline.co.uk>
- The Guardian: <http://www.guardian.co.uk>
- Diario El País: <http://www.elpais.com>
- Le Monde: <http://www.lemonde.fr>

## Documentos de la Unión Europea

- *Commission Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union.* (Comisión Europea).
- *Croatia 2008 Progress Report.* (Comisión Europea).
- *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 Progress Report.* (Comisión Europea).
- *Turkey 2008 Progress Report* (Comisión Europea).
- *Entender la Ampliación. La Política de Ampliación de la Unión Europea.* (Comisión Europea).
- *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.*
- *Tratado de Ámsterdam.*
- *Tratado de Lisboa.*
- *Tratado de Maastricht.*
- *Tratado de Niza.*
- *Tratado de París.*
- *Tratados de Roma.*
- *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.*