



**UNIVERSIDAD DE CHILE**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO**

**EL PROCESO DE AMPLIACIÓN  
DE LA UNIÓN EUROPEA**

**Memoria de Grado para optar al Título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales**

**ENRIQUE ALEJANDRO SANHUEZA CARES**

**Profesor Guía: Carlos Dettleff Beros, Abogado.**

**Santiago, Chile**

**2005**



*A mis padres*

# INTRODUCCION

Europa ha entrado en un proceso en el cual debe definir el futuro la Unión Europea y sus lineamientos de acción, determinar cuales serán los valores que regirán a los miembros y a las instituciones de la Unión y cuales serán sus objetivos.

En este sentido, se planteó en repetidas ocasiones la pregunta de si Europa debe privilegiar un enfoque que persiga una Unión más fuerte, fortaleciendo y profundizando la eficiencia de sus instituciones, o si por otro lado, debiera aunar esfuerzos para ampliar su ámbito de acción dentro del continente adhiriendo a nuevos Estados a la UE.

En definitiva, esto significa que la Unión Europea debe decidir si cierra sus puertas al resto de los países europeos y se concentra en ser más eficaz entre los miembros que ya son parte de la Unión, o si abre sus puertas a nuevos Estados.

Este tema, que puede parecer muy simple, ha sido un constante punto de conflicto entre los denominados europeístas y aquellos que con una visión conservadora prefieren mantener Europa tal como hoy está.

Los gobiernos de los Estados miembros de la Unión han decidido iniciar el camino hacia una Europa ampliada, procurando no descuidar el correcto funcionamiento de las instituciones.

Pero el proceso de ampliación de la UE esta constituido de una serie de consideraciones de diverso orden, especialmente de tipo político, económico y social. Las negociaciones entre la UE y un Estado candidato a la adhesión y el estudio de los antecedentes toma varios años y abarca una revisión de toda la estructura interna de los postulantes.

Esta Memoria explica cuales son esas consideraciones que la UE analiza durante estas negociaciones antes de aceptar o rechazar a un Estado candidato y otorgarle la calidad de Estado miembro.

Para ello, el objeto de este trabajo es el último proceso de ampliación llevado a cabo por la Unión Europea y que concluyó el 1º de mayo del año 2004 con la incorporación de 10 nuevos Estados miembros: Polonia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Chipre, Malta y Eslovenia.

También se consideran los procesos de ampliación que acaban de comenzar con Bulgaria y Rumania, algunas consideraciones con respecto a la candidatura de Croacia y en especial un análisis más extenso acerca de la eventual adhesión de Turquía.

# CAPITULO I

CONSTRUYENDO EL EDIFICIO EUROPEO

EL CAMINO DESDE ROMA A

MAASTRICHT

# 1.- LA NUEVA EUROPA POST II GUERRA MUNDIAL

## **EL FUTURO POLÍTICO DE EUROPA POST II GUERRA MUNDIAL**

La formación de la Comunidad Europea debe enmarcarse dentro del proceso más amplio de reconstrucción del continente europeo tras la Segunda Guerra Mundial. Dicho proceso se inició como reacción a dos factores de diversa naturaleza: la condición estadounidense de contar con una sola voz para fijar las condiciones del Plan Marshall de ayuda a Europa y, por otra parte, el fortalecimiento de la Unión Soviética tras la contienda mundial y el temor ante el amenazante expansionismo de su política exterior. Tampoco puedo omitir el verdadero deseo del Viejo Continente de tener una genuina identidad europea.

Apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, la amenaza de una tercera, entre el Este y el Oeste, no tardó en aparecer. Tras el fracaso de la Conferencia de Moscú el 24 de abril de 1947 sobre la cuestión alemana, los occidentales se convencían cada vez más de que la Unión Soviética, aliada en la lucha contra el nazismo, iba a convertirse en un peligro inmediato para las democracias occidentales. Este estado de enorme desconfianza y tensión creció luego de la fundación del Kominform en octubre de 1947, organización bajo la que la URSS agrupó a todos los partidos comunistas del mundo. Más tarde, y en esta misma línea de enfrentamiento, el “Golpe de Praga” del 25 de febrero del 1948, aseguró el poder a los comunistas

sobre Checoslovaquia, y en junio de ese mismo año se produjo el bloqueo de Berlín, que anunció la división de Alemania en dos Estados.

Por otro lado, los Estados de Europa Occidental firmaron con los Estados Unidos el Tratado del Atlántico Norte, o también conocido como Pacto Atlántico, realizado el 4 de abril de 1949, con el cual los europeos sentaron las bases de su seguridad colectiva.

La catalización de estos factores derivó en el inicio de un movimiento hacia la unificación europea que, en una primera etapa, se concretó en la creación de tres organizaciones regionales de cooperación intergubernamental: la Organización Europea de Cooperación Económica formada en 1948, más tarde Organización de Cooperación y Desarrollo en Europa (OCDE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, de 1949 y el Consejo de Europa del mismo año.

Pero la explosión de la primera bomba atómica soviética en septiembre de 1949 y la multiplicación de las amenazas proferidas por los dirigentes del Kremlin contribuyeron a extender ese clima de miedo, que se denominó en la época “guerra fría”.

El estatuto de la República Federal de Alemania, que dirigía ella misma su política interior desde la promulgación de la Ley fundamental de 23 de mayo de 1949, se convirtió entonces en el centro de la disputa entre el Este y Oeste. Los Estados Unidos deseaban acelerar la recuperación

económica de un país situado en el centro de la división del continente y ya, en Washington, se oían voces desfavorables al rearme de la antigua potencia vencida. La diplomacia francesa estaba dividida ante el dilema de desoír a la opinión pública interna y ceder a la presión americana en el sentido de restituir a Alemania el Ruhr y el Sarre, o bien, mantener una postura intransigente contrariando a su principal aliado y asumir el riesgo de hacer entrar las relaciones con Bonn en un callejón sin salida.

En la primavera de 1950 Francia finalmente eligió su camino, y con ello, se abrió la puerta para un nuevo destino de Europa. El Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman recibió de sus homólogos americano y británico una misión imperativa: presentar una propuesta para reintegrar a la República Federal Alemana al concierto occidental. Se había programado una reunión para el 10 de mayo de 1950 y Francia no podía eludir sus responsabilidades. A los bloqueos políticos se añadían las dificultades económicas. Una crisis de sobreproducción de acero parecía entonces inminente debido al potencial siderúrgico de los distintos países europeos. La demanda disminuía, los precios bajaban y todo hacía temer que los productores, fieles a las tradiciones de las empresas siderúrgicas de entreguerras, volverían a crear un cartel para limitar la competencia. En plena fase de reconstrucción, las economías europeas no podían darse el lujo de abandonar sus industrias básicas a la especulación o a la penuria organizada.

## 2.- LAS IDEAS DE JEAN MONNET

Para desenredar esta madeja de dificultades, ante la cual la diplomacia tradicional se mostraba impotente, Robert Schuman recurrió al genio inventivo de un hombre aún desconocido por la opinión pública, pero que había adquirido una experiencia excepcional durante una rica y muy extensa carrera internacional. Jean Monnet, Comisario del plan francés de modernización de esa época, nombrado por Charles de Gaulle en 1945 para asegurar la recuperación económica del país, era una de los europeos más influyentes del mundo occidental. Desde la Primera Guerra Mundial, había organizado las estructuras de abastecimiento de las fuerzas aliadas. Secretario General adjunto de la Sociedad de Naciones, banquero en los Estados Unidos, en Europa Oriental, en China, fue uno de los consejeros a los que escuchó el Presidente Roosevelt y el autor del “Victory Program”, que aseguró la superioridad militar de Estados Unidos sobre las fuerzas del Eje. Sin mandato político, aconsejaba a los gobiernos y había adquirido una reputación de hombre pragmático, preocupado sobre todo de la eficacia.

El Ministro francés y Monnet analizaron el asunto de “Qué hacer con Alemania”. Esta era la mayor preocupación de Robert Schuman, quien estaba dispuesto a hacer todo lo posible para evitar para siempre la posibilidad de guerra entre las dos naciones.

Mientras, Jean Monnet se hacía la misma pregunta. Su preocupación principal era la política internacional. Consideraba que la Guerra Fría había

sido consecuencia de la competencia entre los dos grandes de Europa, porque la Europa dividida era un peligro. Favoreciendo la unidad de las naciones del continente se reduciría la tensión. Tenía en mente una iniciativa de alcance internacional cuyo objetivo fundamental fuera la distensión y la consecución de la paz mundial gracias al papel eficaz desempeñado por una Europa reconstruida y reconciliada.

Jean Monnet había seguido los distintos intentos de integración realizados sin éxito, desde que el Congreso organizado por el Movimiento Europeo en 1948, en La Haya, solicitó solemnemente la unión del continente.

La Organización Europea de Cooperación Económica, creada en 1948, sólo tenía poderes de coordinación y no había podido impedir que la recuperación económica de los países europeos se realizara en un contexto puramente nacional. La creación del Consejo de Europa, el 5 de mayo de 1949, puso de manifiesto que los gobiernos no estaban dispuestos a ceder prerrogativas. La Asamblea Consultiva sólo tenía carácter deliberativo y cada una de sus resoluciones, que debía aprobarse por mayoría de dos tercios, podía ser vetada por el Comité de Ministros.

Jean Monnet estaba convencido de que era ilusorio querer crear, de una sola vez, un edificio institucional completo, sin despertar en los Estados miembros reticencias que condenaran cualquier iniciativa al fracaso. Los espíritus no estaban maduros como para consentir transferencias masivas de

soberanía, que hubieran chocado con los recelos nacionales aún vivos pocos años después del final de la guerra.

Era necesario, si se quería tener éxito, limitar los objetivos a ámbitos concretos, de gran alcance psicológico, y establecer un mecanismo de decisión en común que recibiera, poco a poco, nuevas competencias.

### 3.- LA DECLARACIÓN DEL 9 DE MAYO DE 1950

Jean Monnet y sus próximos colaboradores redactaron durante los últimos días de abril de 1950 una nota de algunos folios, que incluía a la vez la exposición de motivos y las disposiciones de una propuesta que iba a trastornar todos los esquemas de la diplomacia clásica. Lejos de proceder a las tradicionales consultas ante los servicios ministeriales competentes, Jean Monnet se preocupó de que este trabajo estuviera rodeado de la mayor discreción, a fin de evitar las inevitables objeciones o contrapropuestas que hubieran distorsionado a un tiempo el carácter revolucionario y las ventajas derivadas del efecto sorpresa. Al confiar su documento a Bernard Clappier, director del gabinete de Schuman, Jean Monnet sabía que la decisión del Ministro podía modificar el curso de los acontecimientos. Por ello, cuando a la vuelta de un fin de semana en su región de Lorena, Robert Schuman dijo a sus colaboradores: *“He leído este proyecto. Hago mío el asunto”*, la iniciativa estaba entonces en el terreno de la responsabilidad política. En el mismo momento en que el Ministro francés defendía su propuesta, en la mañana del 9 de mayo de 1950, delante de sus colegas del Gobierno, un

emisario de su gabinete se la entregaba personalmente al Canciller Adenauer, en Bonn. La reacción de este último fue inmediata y entusiasta. Respondió que aprobaba de todo corazón la propuesta.

De este modo, con el acuerdo de los gobiernos francés y alemán, Robert Schuman hizo pública su Declaración durante una conferencia de prensa celebrada a las 16 horas en el salón de l'Horloge del Quai d'Orsay. Hizo preceder su comunicación de algunas frases introductorias: *“Ya no se trata de palabras inútiles, sino de un acto valiente, un acto constitutivo. Francia ha actuado, y las consecuencias de su acción pueden ser inmensas. Esperamos que así sea. Ha actuado esencialmente para la paz. Para que la paz pueda realmente tener su oportunidad, es necesario, en primer lugar, que haya una Europa. Cinco años casi exactamente después de la capitulación incondicional de Alemania, Francia realiza el primer acto decisivo de construcción europea y asocia en él a Alemania. Las relaciones europeas deben verse plenamente transformadas. Esta transformación hará posible otras acciones comunes imposibles hasta la fecha. Europa nacerá de todo eso, una Europa firmemente unida y fuertemente estructurada. Una Europa donde el nivel de vida aumentará gracias a la agrupación de las producciones y a la ampliación de los mercados, que harán bajar los precios...”*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FONTAINE, Pascal, *“Una Nueva Idea para Europa, La Declaración Schuman 1950-2000”*, Bruselas, Comisión Europea, 2000, p. 13.

Le 6 Mai 1950

La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.

La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de 20 ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre.

L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.

Dans ce but, le Gouvernement Français propose de porter immédiatement l'action sur un point limité mais décisif :

Le Gouvernement Français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes.

Facsímil del proyecto definitivo de la declaración de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950.  
Dicho proyecto definitivo era el noveno. El equipo de Robert Schuman le dio los últimos retoques el 6 de mayo de 1950.

Fuente: Archivos Jean Monnet.

La segunda etapa en el proceso de construcción europea se inició entonces con esta declaración en el sentido “*de colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común*” en la certeza de que esta puesta en común de las producciones de carbón y acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea...”<sup>2</sup>

La tónica ya estaba definida. No se trata de un acuerdo técnico sujeto al áspero tira y afloja de los negociadores. Francia tiende la mano a Alemania y le propone participar, en igualdad de condiciones, en una nueva entidad encargada en primer lugar de administrar en común el carbón y el acero de los dos países, y también, en un sentido más amplio, de colocar la primera piedra de la federación europea.

La declaración sienta una serie de principios:

- a) Europa no se hará de un solo golpe, se hará mediante realizaciones concretas. Es necesario establecer en primer lugar “solidaridades de hecho”;

---

<sup>2</sup> TRUYOL Y SERRA, A., “*La Integración Europea. Idea y Realidad*”, Madrid, Tecnos, 1972, pp. 104-105.

- b) La oposición secular entre Francia y Alemania debe eliminarse: la propuesta debe afectar sobre todo a estos dos países, pero esta abierta a todas las demás naciones europeas que compartan los objetivos;
- c) La acción inmediata debe tener por objeto un aspecto “limitado, pero decisivo”: la producción franco-alemana de carbón y acero, que deberá someterse a una Alta Autoridad Común;
- d) La fusión de estos intereses económicos contribuirá al aumento del nivel de vida y al establecimiento de una comunidad económica;
- e) Las decisiones de la Alta Autoridad serán vinculantes para los países que se adhieran. Estará integrada por personalidades independientes sobre una base paritaria. Sus decisiones tendrán carácter ejecutorio.

## 4.- LA PRIMERA PIEDRA

Para que la iniciativa francesa, convertida en seguida en iniciativa franco-alemana, mantuviera todas sus posibilidades de hacerse realidad, era necesario actuar rápidamente. Francia convoca para el día 20 de junio, en París, una Conferencia Intergubernamental, presidida por Jean Monnet. Los tres países del Benelux e Italia respondieron a la convocatoria y se encontraron en la mesa de negociaciones. Monnet precisó cuál era el espíritu de las negociaciones que iban a iniciarse:

*“Estamos aquí para realizar una obra común, no para negociar ventajas, sino para buscar nuestras ventajas en la ventaja común. Sólo si eliminamos de nuestros debates todo sentimiento particularista podrá encontrarse una solución. En la medida en que, reunidos aquí, sepamos cambiar nuestros métodos, cambiará progresivamente el estado de ánimo de todos los europeos”<sup>3</sup>*

Los debates permitieron precisar el edificio internacional considerado. La independencia de los poderes de la Alta Autoridad no se cuestionó, ya que constituía el punto central de la propuesta. A petición de los Países

---

<sup>3</sup> FONTAINE, Pascal, *“Una Nueva Idea para Europa, La Declaración Schuman 1950-2000”*, Bruselas, Comisión Europea, 2000, p. 15, tomado de la obra *Mémoires*, de Jean Monnet, Ediciones Fayard, París, 1976, p. 378.

Bajos, se instituyó un Consejo de Ministros representante de los Estados, que debía emitir, en algunos casos, su dictamen conforme. Una Asamblea Parlamentaria y un Tribunal de Justicia completaron el dispositivo, que está en el origen del sistema institucional de las comunidades actuales.

Los negociadores no perdieron nunca de vista que tenían el mandato político de construir una organización completamente nueva en cuanto a sus objetivos y sus métodos. Era esencial no cargar a la institución que se estaba creando con todas las imperfecciones propias de las organizaciones intergubernamental clásicas: requisito de unanimidad, contribuciones financieras nacionales, sometimiento del ejecutivo a los representantes de los Estados nacionales.

El Plan Schuman, inspirado a su vez en la filosofía política de Jean Monnet, se concretó con la firma del tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), celebrado en París el 18 de abril de 1951 por seis países europeos: Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y la República Federal de Alemania, pensado para un período de cincuenta años.

Los seis Estados signatarios lo ratifican y, el 10 de agosto de 1952, la Alta Autoridad, presidida por Jean Monnet, se instaló en Luxemburgo.

Apenas seis años más tarde, el 25 de marzo de 1957, se firmaron en Roma dos tratados: el de la Constitución de la Comunidad Económica

Europea (CEE), y el de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM).



París, 18 de abril de 1951. Firma del Tratado de París que establece la CECA.

De izquierda a derecha: Ministros de Relaciones Exteriores de Bélgica, Paul Van Zeeland; Luxemburgo, Joseph Bech; Italia, Carlo Sforza; Francia, Robert Schuman; Alemania, Canciller Konrad Adenauer y Holanda, Dirk Uipko Stikker.

## 5.- LA CONSOLIDACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

A falta de un tratado de paz entre los antiguos enemigos, la primera Comunidad es a la vez una manifestación de confianza en la voluntad de Francia y Alemania, y de sus socios, de limar errores pasados, y un acto de fe en un futuro común de progreso. A pesar de los sobresaltos de la historia y las oposiciones nacionalistas, la obra iniciada en 1950 no debía detenerse. El fracaso del proyecto de la Comunidad Europea de Defensa, que se consumó el 30 de agosto de 1954 después del rechazo de la Asamblea Nacional francesa del Tratado firmado el 27 de mayo de 1952, no detiene el impulso inicial. Por iniciativa de los representantes de los Estados del Benelux, Paul Henri Spaak, Jan Beyen y Joseph Bech, en junio de 1955 se decide en Mesina una reactivación. La marcha hacia el Tratado de Roma, que se firmó el 25 de marzo de 1957, por el que se constituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), se acelera debido a los acontecimientos exteriores: la crisis del Suez y la represión en Hungría obligan a Europa a cerrar filas. Las Comunidades Europeas establecidas en Bruselas y Luxemburgo se enriquecen en cuanto a contenidos.

Aunque desde sus orígenes se trató de tres organizaciones internacionales independientes, hay que señalar que desde el momento mismo de su fundación, las tres comunidades compartieron ciertos órganos

comunes y respondían a una misma concepción, la que se traducía en una idea de integración progresiva, que Schuman expresó de manera gráfica:

*“Europa no se hará de un solo golpe ni en una construcción de conjunto; se hará mediante realizaciones concretas creando primero una solidaridad de hecho”.<sup>4</sup>*

Esta idea de integración progresiva como objetivo comunitario parece expresada en los preámbulos de los tratados CECA y CEE y se ha reiterado en cuantas ocasiones se ha producido una modificación de los mismos; también se recoge en el preámbulo del tratado de fusión de los ejecutivos del 8 de abril de 1965, donde puede leerse: “... resueltos a progresar por la vía de la unidad europea”; en los preámbulos de los tratados de adhesión de los nuevos miembros, por ejemplo, en el trato de adhesión de España a las Comunidades Europeas se indica que los Estados signatarios están “decididos, con arreglo al espíritu que anima estos tratados, a construir sobre las bases ya sentadas una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”; en el Acta Única Europea (AUE), en cuyo preámbulo se puede leer: “ Animados por la voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (...) Convencidos de que la idea europea, los resultados logrados en los ámbitos de la integración económica y de la cooperación política, así como la necesidad de nuevos desarrollos...”; y, cómo no, en el propio Tratado de la

---

<sup>4</sup> Extracto del texto de la declaración de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950.

Unión Europea, cuyo artículo B señala como uno de los objetivos de la Unión Europea el “promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado.”

A la luz de lo anterior, puede concluirse que el núcleo dominante de este plan de integración aparece contenido en cada uno de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y, en líneas generales, comprende: la renuncia progresiva a la soberanía, la integración económica como medio principal de conseguir esta evolución y la existencia de unas instituciones similares que esencialmente actúan con los mismos procedimientos y por medio de unos órganos idénticos o similares.

Es decir, el proceso de integración comunitaria pasa por la cesión desde los Estados miembros a los órganos comunitarios de competencias tradicionalmente comprendidas dentro de los poderes soberanos de los Estados, a cuyo ejercicio éstos renuncian.

Esta cesión de soberanía se hará en forma gradual y en los campos originalmente previstos por los tratados constitutivos, los cuales se refieren, en la primera etapa, al ámbito económico, aunque paulatinamente se ha ido incorporando también el objetivo de una integración política.

En este sentido de integración económica, al mercado común general se incorporan las políticas comunes agrícolas, comercial, regional, social, de investigación, de medio ambiente, educación y de cooperación con el tercer mundo.

En junio de 1970 se abrieron las negociaciones con los primeros cuatro países candidatos a la adhesión como nuevos miembros de la CEE, constituyendo el primer proceso de ampliación de las Comunidades Europeas. Más tarde, el 22 de enero de 1972, los Estados candidatos, el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega firmaron en Bruselas sus respectivos Tratados de Adhesión, la que se materializó el 1º de enero de 1973 con excepción de Noruega, donde un referéndum negativo obligó a su gobierno a excluirse de este proceso.

El 28 de mayo de 1979 Grecia firmó el Acta de adhesión a la Comunidad, e ingresó como Estado miembro el 1º de enero de 1981. España y Portugal completan la Europa comunitaria en su bloque meridional con su entrada a la Comunidad Europea el 1º de enero de 1986.

Un caso muy especial es el de Turquía, Estado que presentó su candidatura para integrar la CEE el 14 de abril de 1987, sin éxito hasta la fecha. Pero más adelante abordaré en particular y con bastante profundidad este interesante punto del proceso de ampliación de la Unión Europea con todas las aristas políticas que conlleva.

Austria presentó su solicitud de adhesión el 17 de julio de 1989, lo mismo hizo Suecia el 1º de julio de 1991 y Finlandia hace lo propio el 18 de marzo de 1992.

La Europa de los quince nace el 1º de enero de 1995 cuando Austria, Finlandia y Suecia ingresan formalmente como Estados miembros de la CEE.

Debilitada por la doble crisis del petróleo de 1973 y 1979, la Comunidad supera, no obstante, las tendencias centrífugas y consolida su cohesión estableciendo en 1979 el Sistema Monetario Europeo. Éste crea poco a poco las condiciones para una lenta pero irreversible marcha hacia la unión económica y monetaria, que ocurrió el 1º de enero de 1999 con la adopción del euro por once Estados de la Unión. Más tarde, el 1º de enero de 2002 se concretó su puesta en circulación, con un período de transición de seis meses entre las monedas nacionales y el euro. Finalmente, el 1º de julio de 2002 se procedió a la retirada definitiva de las monedas y billetes nacionales.

Como toda empresa en constante evolución, Europa no escapa a las crisis de crecimiento, así tuvo que sortear una crisis institucional en 1965, cuando un Estado miembro intenta poner en cuestión el voto mayoritario. También una crisis financiera por la insuficiencia de los recursos propios para cubrir los gastos debidos a la multiplicación de nuevas políticas y los costos crecientes de la política agrícola común.

Pero ningún Estado miembro, por categóricas que hayan sido sus exigencias, ha pensado en abandonar la Comunidad, porque todos la ven como el marco irremplazable para su desarrollo y su presencia en el mundo.

En 1984 el Parlamento Europeo adopta un proyecto de Tratado de la Unión Europea, que propone a las instituciones dar un salto cualitativo en su integración. Con la adopción del Libro Blanco en 1985 sobre el gran mercado interior, la Comisión, presidida por Jacques Delors, da un contenido concreto a esta voluntad de relanzamiento y fija un plazo: el 1º de enero de 1993.

Al firmar el Acta Única en 1986, los Estados miembros sacaron directamente su fuente de inspiración y su método institucional del Plan Schuman. Completaron el Tratado de Roma con una serie de objetivos precisos articulados alrededor del objetivo principal del gran mercado sin fronteras y elaboraron un calendario. Renovaron el proceso decisorio ampliando el ámbito de las decisiones sujetas a la mayoría cualificada. Devolvieron la esperanza a millones de ciudadanos europeos proponiéndoles un horizonte más amplio y dándoles los medios para adaptarse a las nuevas condiciones mundiales.

Mientras las instituciones europeas concluyen la realización del mercado interior y aumentan la dimensión económica y social de la Europa comunitaria, la historia resurge, imprevisible, con fuerza, y pone a prueba la

capacidad de los europeos para adaptarse a las nuevas condiciones mundiales.

La caída del muro de Berlín, seguida de la reunificación alemana el 3 de octubre de 1990, y la democratización de los países de Europa Central y Oriental, liberados de la tutela de la Unión Soviética, enfrentada ella misma a su propia autodisolución en diciembre de 1991, transforman profundamente la estructura política del continente.

Una vez más, los Estados se enfrentan a un dilema al que le deben encontrar una solución. La facilidad de orientar las políticas nacionales primeramente hacia el interés inmediato y la gestión o la visión concertada de su futuro común. Los Estados miembros, dando prioridad a su compromiso europeo y conscientes de la necesidad de integrar los cambios tan importantes en una perspectiva común, iniciaron un proceso de profundización de la Unión negociando un nuevo Tratado, cuyas directrices se aprobaron en el Consejo Europeo de Maastricht los días 9 y 10 de diciembre de 1991.

El Tratado de la Unión Europea que entró en vigor el 1º de noviembre de 1993, impone a los Estados miembros un programa ambicioso: unión monetaria en 1999, nuevas políticas comunes, ciudadanía europea, política exterior y de seguridad común, seguridad interior. Una cláusula de revisión en el Tratado de Maastricht condujo a los Estados miembros a negociar un nuevo Tratado, firmado en Amsterdam el 2 de

octubre de 1997, que adapta y refuerza las políticas y los medios de la Unión, en particular, en los ámbitos de la cooperación judicial, a libre circulación de las personas, la política exterior y la salud pública. El Parlamento Europeo, expresión democrática directa de la Unión, recibe nuevas competencias, que confirman su papel de legislador.

También en el Tratado de Amsterdam se creó la figura de “Mr. PESC”, que ya existía como Política Exterior y de Seguridad Común pero que no estaba representada por un cargo específico. La primera personalidad europea en ejercer este cargo es Javier Solana, ex Ministro de Relaciones Exteriores de España y ex Secretario General de la OTAN, quien asumió este cargo al momento de la entrada en vigencia del Tratado de Amsterdam en mayo de 1999.

La libertad de circular sin controles ni restricciones dentro del territorio comunitario ya figuraba como un objetivo y un derecho para los ciudadanos de la Unión en el Acta Única Europea de 1986 y el Tratado de Maastricht de 1992. Más allá de la lógica económica, dirigida a facilitar la movilidad de la mano de obra y la mejor distribución de recursos humanos, es el concepto de ciudadanía europea el que se impuso para justificar la supresión de los controles a las personas. Los Acuerdos de Schengen, firmados el 14 de junio de 1985 entre cinco Estados miembros y ampliados progresivamente a todos los Estados de la Unión, a excepción del Reino Unido e Irlanda, permitieron concretar esta medida, muy bien acogida por

la población. El Tratado de Amsterdam de 1997 introdujo el acervo de Schengen en los textos constitutivos de la Unión.<sup>5</sup>

Volviendo al plano de las adhesiones de nuevos Estados, en marzo de 1992 Noruega inició nuevamente el proceso de ingreso a las Comunidades, pero el Gobierno de Oslo sufrió una segunda derrota en las urnas de manos de la ciudadanía que rechazó en referéndum del 27 y 28 de noviembre de 1994 la adhesión al bloque continental.

Otros Estados también fueron manifestando su interés en ingresar a la Comunidad Europea. Así, el 4 de julio de 1990 Malta expresó su intención de formar parte de ella. El 16 de julio de ese mismo año lo hizo Chipre.

Ya en plena vigencia del Tratado de Maastricht –por lo que de ahora en adelante me referiré a la Unión Europea o UE- varios países de la Europa Central, principalmente los que formaban parte de la órbita soviética, fueron sucesivamente presentando sus solicitudes de adhesión a la Unión Europea. El 1º de abril de 1994 Hungría presentó su solicitud, Polonia da este primer paso el 8 de abril de ese año. En junio de 1995 Rumania y Eslovaquia solicitaron su ingreso, en octubre lo hizo Letonia, en noviembre Estonia y

---

<sup>5</sup> *Schengenland* es la denominación dada al territorio que abarcan Francia y Alemania, los que tras diversas reuniones firmaron el primer acuerdo de Schengen en julio de 1984 formando un espacio común cuyos objetivos fundamentales fueron la supresión de fronteras entre estos dos países, la seguridad, la inmigración y la libre circulación de las personas. Al año siguiente, en 1985 se sumaron a este acuerdo los tres Estados del Benelux.

en diciembre Lituania y Bulgaria. En enero de 1996 solicitaron su ingreso la República Checa y Eslovenia.

Dos años después, el 30 de marzo de 1998, y bajo la presidencia británica, se lanzó oficialmente el proceso de adhesión de los diez Estados candidatos de Europa Central y Oriental y de Chipre, seguido de conferencias intergubernamentales bilaterales en un principio con Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia. El Tratado de Atenas del 2003 formalizó la adhesión a la UE de los diez Estados candidatos a partir del año siguiente.

Finalmente, el 1º de mayo de 2004 se dio la bienvenida a sus diez nuevos miembros: Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Chipre.

En su discurso de bienvenida, el Presidente de turno de la Unión, el Primer Ministro Irlandés Bertie Ahern, fijó tres prioridades como plan de acción: la lucha contra el terrorismo –punto que es permanentemente revisado desde los atentados a Nueva York y Washington D.C. el 11 de septiembre de 2001 y más especialmente este año, luego de los atentados de Madrid del 11 de marzo del año 2004 con los que la red terrorista Al Qaeda demostró que perfectamente puede operar en Europa-, combatir el desempleo y establecer una nueva Constitución.

La ampliación de la UE al Este se hizo realidad antes de que los gobiernos comunitarios pudieran concluir una reforma satisfactoria de las instituciones supranacionales. Según el Primer Ministro Ahern:

*“es preciso hacer cambios para contar con un sistema eficaz de toma de decisiones”.*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> EL MERCURIO, “UE crece hacia el Este”, Santiago de Chile, 2 de mayo de 2004, cuerpo A, página 1.

## 6.- EL PROCESO DE INTEGRACION ECONOMICA

Bajo el término “integración económica” se establece la idea de la paulatina eliminación de las fronteras económicas entre los Estados, es decir, la abolición de la discriminación nacional, con objeto de que las entidades económicas nacionales anteriormente separadas lleguen a construir de forma gradual una unidad mayor.

En los procesos de integración económica se distinguen diversas etapas de desarrollo, cada una de las cuales supone un estado específico de integración. Estas etapas, ordenadas de menor a mayor nivel de integración económica son:

- I Zona de Libre Cambio, que conlleva la supresión entre los Estados integrantes de la zona de los derechos de aduana y otras restricciones al comercio de todos los productos originarios de sus propios territorios. Cada uno de los miembros de la zona mantendría, en cambio, los derechos de aduana respecto de productos provenientes de terceros países.
  
- II La Unión Aduanera, que implica la adopción de un arancel común, y, consecuentemente, de una reglamentación comercial básicamente idéntica, frente a las mercancías provenientes de terceros países.

III La formación de un Mercado Común, que implica una liberalización entre los países que lo conforman de todos los factores productivos, y no ya sólo de las mercancías. En consecuencia, los bienes, como también las personas, los capitales y los servicios, podrán desplazarse, invertirse o prestarse sin obstáculos adicionales en cualquiera de los Estados miembros. Se habla entonces de las cuatro libertades económicas inherentes a un mercado común.

IV La armonización de las políticas económicas de los Estados miembros, así como la existencia de una autoridad común a todos ellos con poder para imponer sus decisiones.

A la luz de lo anterior, se puede apreciar que únicamente en los dos últimos peldaños de este proceso se requiere de la atribución por parte de los Estados de competencias soberanas a una organización internacional. Los primeros pasos del proceso pueden alcanzarse mediante simples mecanismos de cooperación internacional.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea estableció desde un principio la realización del Mercado Común como el principal instrumento, junto a la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados, para la realización de los fines explicitados en su artículo 2: el desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una

estabilidad creciente, la elevación acelerada del nivel de vida, y el establecimiento de unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea, que no definía en ninguna de sus partes la noción de mercado común –circunstancia que fue resuelta por el Tribunal de Justicia, que lo ha definido como “la eliminación de todas las trabas a los intercambios comunitarios, con vistas a la fusión de los mercados nacionales en un mercado único que funcione en condiciones lo más similares posible a las de un verdadero mercado interior”<sup>7</sup>, hacía especial hincapié en el hecho que este mercado común debía realizarse en forma progresiva, de ahí que estableciera un período transitorio, que el artículo 8 del Tratado de la Comunidad Económica Europea fijaba en 12 años, y que expiró, por tanto, en enero de 1970. Durante ese período transitorio se suprimirían todos y cada uno de los obstáculos para la plena realización de las cuatro libertades económicas.

Con el transcurso del tiempo, y a medida que se iba profundizando en la integración, han aparecido nuevas circunstancias que, de un modo u otro, están en la base de la reorientación de los objetivos de la Comunidad.

En este sentido, no cabe duda que la inclusión en el Acta Única Europea de 1986 como nuevo objetivo la vertebración de un mercado

---

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del 5 de mayo de 1982, Schul, Recopilación de Jurisprudencia del TJCE, 1982, página 1.409, considerando 33.

interior, respondía a la necesidad de paliar las consecuencias que para el ejercicio pleno de las libertades comunitarias conllevaba la existencia de las fronteras interiores.

A diferencia de lo que sucedía anteriormente, el Acta Única Europea si acogía en esa ocasión la noción de mercado interior, el cual quedaba definido en el artículo 8A del Tratado de la Comunidad Económica Europea como “un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del propio Tratado”. El factor definitorio del mercado interior es la supresión de las aduanas interiores, lo que lo convertiría en un espacio verdaderamente unificado para los países comunitarios. En fin, también en este caso se fijaban plazos para la realización de este objetivo, en particular, el 31 de diciembre del año 1992.

Por otra parte, el hecho que el Tratado hiciera de la creación del mercado común su elemento principal ha generado ciertos desequilibrios que en el transcurso del tiempo han requerido la atención de las autoridades de la Comunidad.

En términos generales, puede decirse que la creación del mercado común ha centrado el proceso de la integración económica de los Estados comunitarios exclusivamente en torno a la tarea de asignación de recursos, esto es, a la localización de los factores productivos de la economía en aquellas actividades económicas donde su rendimiento es mayor.

Resulta indudable que ha habido en este sentido un desarrollo muy considerable, de modo que, tras la realización del mercado interior, podría decirse incluso que se trata de un proceso que ya se ha completado, por cuanto los Estados miembros se han liberado prácticamente de las competencias que originalmente les correspondía ejercer a este respecto, y las han cedido de un modo paulatino a la Comunidad.

Ahora bien, el Tratado no preveía la actuación comunitaria en las otras dos funciones que tradicionalmente integran la política económica de los Estados, a saber, la garantía de la estabilidad macroeconómica (nivel de empleo, inflación, estabilidad monetaria), y la redistribución interterritorial de la riqueza.

En consecuencia, el proceso de integración económica comunitario adolecía desde su base de un marcado desequilibrio que, respecto del mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, se hizo especialmente patente a partir de la crisis del sistema monetario internacional de los años 70. La sucesivas ampliaciones y la consiguiente pérdida de homogeneidad entre los territorios integrantes de la Comunidad pusieron en evidencia, por su parte, las deficiencias en el reparto equitativo de riqueza entre las regiones de los países miembros.

No cabe duda que en la década de los 90 se procuró modificar esta situación de origen, para lo cual las reformas de las Comunidades Europeas

se orientaron, sobre todo, a posibilitar la transferencia de competencias en uno y otro ámbito desde los Estados miembros a la Comunidad.

El recurso al mecanismo de la *serpiente monetaria*, a raíz de la presentación del plan Werner y la posterior creación del Sistema Monetario Europeo, han sido hitos de la vida de las Comunidades Europeas orientados claramente hacia esa dirección, como también lo fue la vertebración de la política regional comunitaria y la incorporación de la cohesión económica y social en el Acta Única Europea.

En fin, los títulos VI, en los artículos 102A y 109M, y XIV, en sus artículos 130A y 130E, del Tratado de la Unión Europea, referidos respectivamente a la política económica y monetaria y a la cohesión económica y social, han de entenderse como la culminación del esfuerzo emprendido tiempo atrás por hacer del proceso de integración económica un proceso global, íntegro y equilibrado.



La moneda del Euro.

## 7.- EL PROCESO DE INTEGRACIÓN POLÍTICA

En rigor, el objetivo de la integración política se hallaba presente también en el momento en que surgen las Comunidades Europeas.

Sostengo esto a la luz de las referencias que hace la Declaración Schuman al papel pacificador que una Europa organizada puede ejercer en el desarrollo de las relaciones internacionales: “Esta propuesta sentará las primeras bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz”. También es un indicativo de este objetivo el deseo expresado por los Estados firmantes en el preámbulo del Tratado de la CECA de “sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”, idea que queda establecida en el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, el cual hace del establecimiento de unas “relaciones más estrechas entre los Estados que la integran” uno de los objetivos de la Comunidad.

Incluso se produjeron algunos intentos de configurar organizaciones internacionales de carácter supranacional en sectores como la defensa - Comunidad Europea de Defensa, CED-, y la política -Comunidad Política Europea-, pese a alcanzar un grado muy avanzado en su elaboración, no se llegaron a concretar, en beneficio de la integración económica, que sí avanzaba a paso seguro desde la forma de los Tratados de Roma de 1957.

De todos modos, la integración económica favoreció en buena medida la integración política, siendo así que, a partir de 1970, se sucedieron diversas acciones que trataban de encaminar la concreción de una unión política en el seno del quehacer comunitario.

En cierto sentido, puede decirse que este proceso de inició en la cumbre que, durante los días 1 y 2 de diciembre de 1969 tuvo lugar en La Haya. En la misma, los Jefes de Estados y Presidentes de Gobierno de los Estados miembros adoptaron importantes medidas en el contexto de la integración económica, pues decretaron el pase a la fase definitiva del Tratado de Roma, se pronunciaron a favor de una unión económica y monetaria y de una mayor fuerza de las instituciones de la Comunidad, aprobaron el financiamiento de la Política Agrícola Común, crearon los recursos propios de la Comunidad y decidieron el aumento presupuestario del Parlamento Europeo.

Asimismo, adoptaron las primeras medidas en el contexto de la integración política, y solicitaron la elaboración de un informe en relación con ese proceso.

El 27 de octubre de 1970, los Estados miembros aprobaron el Informe Davignon sobre la cooperación política, según el cual debían ser objetivos de ésta: conseguir una mejor comprensión mutua de los grandes problemas internacionales mediante intercambios regulares de información y mediante consultas; reforzar la solidaridad entre los Estados miembros

fomentando la armonización de sus percepciones; la coordinación de sus posturas respectivas, y, en la medida de lo posible, la realización de acciones comunes. En resumen, que Europa hable con una sola voz sobre los grandes problemas internacionales y mundiales y, de ser posible, que actúe en conjunto.

Para conseguirlo, los Estados miembros acordaron que los Ministros de Relaciones Exteriores y los directores políticos de la Comisión se reunieran periódicamente para confrontar y concertar sus puntos de vista y unas líneas de acción comunes en materia de política exterior. Paralelamente, la cooperación política se realizaría a través de reuniones periódicas de los propios Jefes de Estados y Presidentes de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad, que juntos conforman el Consejo Europeo.

Este sistema de consultas y de coordinación quedó expresamente recogido en el Acta Única Europea, cuyo título III se dedica a la Cooperación Política Europea.

Sin embargo, la situación de la política internacional, que sustituye a la Guerra Fría, ha puesto claramente de relieve algunas de las limitaciones de este sistema de Cooperación Política Europea, sobre todo su carácter intergubernamental, voluntario y no obligatorio, el predominio de lo

meramente declarativo sobre la acción, un tratamiento insuficiente de la seguridad y una carencia total en materia de defensa.<sup>8</sup>

De ahí, que para hacer frente a estas limitaciones, el Tratado de la Unión haya incluido su artículo J que contiene la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Ahora bien, el Tratado de Maastricht contempla muchos otros aspectos bajo la noción de integración política, pues atribuye nuevas competencias de tipo político a la Comunidad Europea, prevé nuevas políticas, incrementa la cohesión y la democracia, en la medida que establece un nuevo procedimiento de participación del Parlamento Europeo en algunos actos legislativos, y aumenta los ámbitos de cooperación intergubernamental.

Resulta así que el sentido que merece la unión política en el Tratado de la Unión Europea supera con creces la mera concertación hacia el exterior de los Estados miembros hasta llegar a identificarse igualmente con el objetivo de asegurar la plena democracia y la máxima eficacia en el proceso de decisión comunitario y en todos los ámbitos de actuación de la Comunidad.

---

<sup>8</sup> “*Tratado de la Unión Europea. Textos consolidados de los Tratados comunitarios*”, Madrid, SECE, 1992, Explicación preliminar, pp. XXV-XXVI.

## CAPITULO II

# EFECTOS POLITICOS, SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL.

## 1.- INTRODUCCIÓN

Realizar un estudio sobre los efectos que se derivan de la ampliación de la Unión Europea a trece nuevos países, requiere un esfuerzo de síntesis para desentrañar, de la diversidad de datos y la complejidad de los procesos que están experimentando los países candidatos, unas tendencias claras que nos permitan comprender la situación en la que se encuentra la ampliación, así como los posibles escenarios que a corto plazo pueden derivarse de la realidad presente. Sólo entonces, estaremos en condiciones de realizar una valoración crítica y bien fundamentada de las consecuencias que esta ampliación producirá tanto en los países candidatos como en los que ya forman parte de la Unión.

Este estudio se sitúa en un nivel de análisis macrointernacional, es decir que se adoptó la perspectiva de los fenómenos que inciden y condicionan la estructura de relaciones entre los países candidatos y la Unión Europea. No dudo que la futura ampliación de la Unión Europea tendrá un impacto significativo en las estructuras políticas, económica y cultural de la Sociedad Internacional, pero la perspectiva que seguiré en este trabajo se relaciona más bien con la de los actores internacionales que interviene en el proceso de ampliación.

Por otro lado, el propio proceso constituye una realidad abierta e inconclusa, cuyo desarrollo en los próximos años condicionará, de forma decisiva, el resultado final que se alcance. Se introduce con ello un

importante factor de incertidumbre en el análisis que, sin embargo, puede ser acotado si consideramos que el punto en que se encuentra la ampliación forma parte de una tendencia de más de una década de duración.

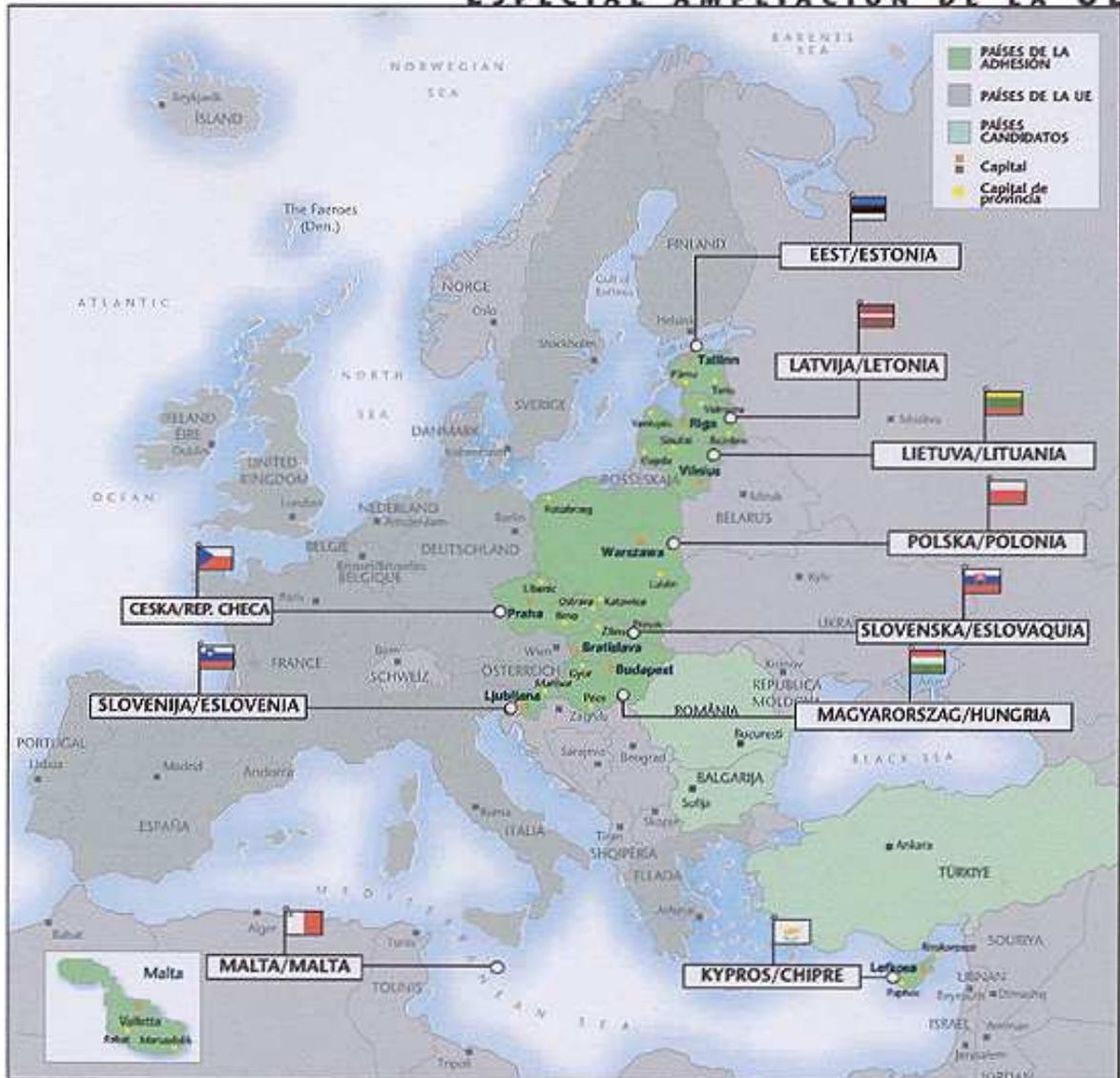
Finalmente mencionaré las ideas centrales que dominan este capítulo y que se desprenden claramente de su desarrollo:

1. Las diferencias históricas, sociales, políticas, económicas y culturales en que se encontraban los países del Este al momento de iniciar su transición, lo que sumado a la forma de relacionarse que existía entre los regímenes comunistas y los grupos de oposición, condicionaron decisivamente el alcance y la forma en que se llevó a cabo dicha transición, lo que, a su vez, condicionó la capacidad de estos países para realizar las reformas exigidas por su incorporación a la Unión Europea. Esta problemática difiere sustancialmente de la que plantearon las candidaturas de los países mediterráneos.
2. Los procesos de transición desencadenados en la Unión Soviética y los restantes países del Este impusieron un replanteamiento del proceso de integración europea, que afectó tanto a la configuración y dinámica internas de la Comunidad como a su dimensión exterior. Esta reformulación tuvo que mantenerse “abierta”, es decir, contemplando los procedimientos de su auto corrección, precisamente por el alcance y rapidez de los cambios

experimentados en los países del Este y la imprevisibilidad de sus consecuencias.

3. La actuación seguida por la Unión Europea respecto de la ampliación a nuevos miembros se ha basado en una opción política antes que en criterios de oportunidad económica, sin embargo el desarrollo del proceso de ampliación ha sido contradictorio y ha seguido una estrategia poco coherente a mediano plazo. Esto ha provocado importantes sesgos, tanto en el seno de la Unión Europea como en el proceso de adaptación de los países candidatos a los criterios de Copenhague, que generarán costos políticos, económicos y de seguridad a escala regional que todavía no han sido suficientemente evaluados y entre los que merece destacarse el “efecto frontera”.
4. A pesar de todo, el proceso de ampliación esta provocando a medio y largo plazo un efecto de intensa modernización política, económica y social en los países candidatos que en otras circunstancias habría requerido un período más largo y habría generado resistencias políticas y sociales muy superiores. No obstante, no esta demostrado que este proceso no se hubiese podido alcanzar con fórmulas alternativas a la adhesión, como las que se están desarrollando respecto de la Federación de Rusia, Ucrania o el resto de los países balcánicos.

## ESPECIAL AMPLIACIÓN DE LA UE



### REFERÉNDUMS DE ADHESIÓN

PAÍS	FECHA	RESULTADO (%)	TASA DE PARTICIPACIÓN (%)
MALTA	8 de marzo de 2003	SÍ: 53,60	91
ESLOVENIA	23 de marzo de 2003	SÍ: 89,64	60,44
HUNGRÍA	12 de abril de 2003	SÍ: 83,76	45,62
LITUANIA	10 y 11 de mayo de 2003	SÍ: 89,95	63,37
ESLOVAQUIA	16 y 17 de mayo de 2003	SÍ: 92,46	52,15
POLONIA	7 y 8 de junio de 2003	SÍ: 77,45	58,85
REPÚBLICA CHECA	13 y 14 de junio de 2003	SÍ: 77,33	55,21
CHIPRE	14 de julio de 2003	Ratificación parlamentaria: los 56 diputados votaron SÍ	
ESTONIA	14 de septiembre de 2003	SÍ: 66,83	64,06
LETONIA	20 de septiembre de 2003	SÍ: 67,00	72,00

## 2.- LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN EN LOS PAISES CANDIDATOS Y SUS PRINCIPALES CONSECUENCIAS

Todo análisis de las medidas desarrolladas por el Europa comunitaria respecto de los países de Europa Central y Oriental desde 1989, debe situarse en un marco teórico más amplio que incorpore también las características comunes y los rasgos diferenciados de los procesos de transición acaecidos en estos países. De ese modo se pueden comprender mejor las constantes interacciones que se desarrollan entre ambos procesos: transiciones en los regímenes comunistas y dinámica de la integración europea, ya que ello nos permite valorar mejor las oportunidades que existieron para el proceso de ampliación de la Unión Europea.

La quiebra del sistema comunista imperante en Europa Central y Oriental, ha sido el resultado de un proceso desarrollado a largo plazo y en el que han concurrido causas muy diversas. El resultado de este proceso ha planteado básicamente los mismos retos a todos los países, aunque su concreción histórica no se ha realizado del mismo modo en cada uno de los casos debidos, por una parte, a las diferencias internas existentes en sus regímenes políticos, sus sistemas económicos y la composición étnica y cultural de sus sociedades, y por otra parte, a los diversos tipos de relaciones que mantenían con la potencia hegemónica y el Partido Comunista Soviético. Consecuentemente, la respuesta de cada uno de ellos

a los retos suscitados por el cambio de un sistema a otro ha sido distinta, demostrándose algunas de tales respuestas más eficaces que otras para la estabilidad futura de estos países.

En los cambios experimentados por los países de Europa Central y Oriental podemos distinguir tres fases sucesivas. Una primera fase de crecientes tensiones en el marco de los regímenes comunistas de partido único, propiedad colectiva y planificación centralizada, y que podría denominar “la etapa de los cambios en el sistema”. EL modo en que se desarrolla esta etapa condiciona la fase posterior, caracterizada por las tensiones y conflictos provocados por la transición de un sistema estatal a otro diferente, es la “etapa de los cambios de sistema”. Por último, y tras la instauración jurídica e institucional de la nueva realidad estatal, se impone la necesidad de lograr la consolidación del nuevo sistema mediante la generación de unas nuevas bases ideológicas y culturales de legitimación, junto con la aplicación de políticas económicas y sociales que resulten más eficaces para generar riqueza y distribuirla, que las imperante en el anterior sistema. Es la “etapa de desarrollo del sistema”.

Cada una de estas fases posee sus propios protagonistas, tanto individuales como colectivos y sigue sus propios ritmos y formas, siempre dentro del margen de posibilidades que le ofrecen las estructuras internas establecidas en su pasado y el proceso de relevo generacional de la sociedad, particularmente de las elites, así como de las oportunidades que les brinda el contexto internacional. El conjunto de estas tres dimensiones,

estructuras internas, relevo generacional y contexto internacional, deslinda en el terreno en el que deciden y actúan las diversas categorías de actores, individuales y colectivos, en cada una de las sucesivas etapas de la transición.

A partir de este esquema analítico puedo avanzar algunas reflexiones significativas sobre las dos primeras etapas de las transiciones y, gracias a ellas, comprender mejor los efectos de estas transiciones y su alcance a medio y largo plazo.

Existen pocas discrepancias en la doctrina sobre la necesidad de la Perestroika soviética, es decir, sobre la necesidad de adoptar medidas de reajuste económico y social, que le permitieran al régimen soviético y a su nomenclatura evitar el colapso del sistema y mantener un horizonte de continuidad interna y de liderazgo internacional. Esta necesidad era común al resto de los sistemas comunistas, pero no todas las elites gobernantes la percibieron con la misma intensidad y urgencia que los dirigentes soviéticos.

Ello se debió a que las crecientes disfunciones políticas, económicas y sociales del sistema comunista, no provocaron el mismo grado de oposición en las diversas sociedades en las que se implantó, como tampoco fue idéntico el grado de sometimiento o resistencia de los países centroeuropeos a la hegemonía soviética. Las sucesivas revueltas de Berlín en 1953, Hungría y Polonia de 1956, Checoslovaquia en 1968 y Polonia en

1980, constituyen ejemplos claros de reacción interna contra el sistema comunista, mientras que el conflicto soviético yugoslavo de 1948 a 1949, el enfrentamiento entre Moscú y Beijing entre 1960 y 1961, o las rupturas albanesa y rumana de 1968, son pruebas inequívocas del cuestionamiento internacional de la hegemonía soviética y de la cohesión del bloque comunista.

En definitiva, la imagen de monolitismo interno e internacional de los países comunistas, que durante décadas dominó la literatura especializada y los discursos oficiales en los países occidentales, no se correspondía con la realidad. Tal vez por esta razón, cuando los dirigentes soviéticos ofrecieron su versión de la Perestroika como una política reformista en el interior y de cooperación política, militar y económica en el exterior, las principales chancillerías occidentales, se apresuraron a respaldar dicha interpretación.

Se abrió con ellos un nuevo escenario internacional en el que los cambios internos en los países comunistas centro europeos, debían corresponderse con la instauración de una creciente cooperación internacional que supondría un significativo avance sobre la distensión de la etapa precedente, todo ello sin abandonar la bipolaridad ejercida por Estados Unidos y la Unión Soviética. Naturalmente puesto que en Europa era donde más directa y peligrosamente se habían impuesto las formas más agresivas de esa bipolaridad, también sería este continente el que más se beneficiaría de la implantación de una bipolaridad cooperativa.

Situados los países del Este en el punto crítico del agotamiento de sus regímenes políticos y de sus sistemas económicos, impulsados por las presiones sociales internas y liberados del intervencionismo de la potencia soviética, a partir de 1990 a 1991 inician la fase del cambio de sistema. Una salto cualitativo en su trayectoria histórica que les situó ante una nueva realidad, obligando a sus dirigentes y fueras opositoras a enfrentarse con unos retos completamente distintos de los que habían tenido hasta entonces. Unos retos que exigían respuestas absolutamente innovadoras que no todos los países supieron dar.

Los problemas que se suscitaron en los distintos procesos de cambios acaecidos en estos países, podemos agruparlos en cuatro grandes categorías:

a) Los problemas de estatalidad:

- 1.- Territorialidad
- 2.- Nacionalidad
- 3.- Reconocimiento Internacional.

b) Los problemas de estabilidad política:

- 1.- Representatividad y participación política.
- 2.- Organización institucional.
- 3.- Relación centro-periferia

c) Los problemas de eficiencia económica:

- 1.- Reorganización de la propiedad.

- 2.- Sistemas de asignación eficaz de recursos económicos.
- 3.- Papel del Estado como agente económico.
- 4.- Satisfacción de las necesidades sociales básicas.
- 5.- Relaciones económicas con el exterior.

d) Los problemas de legitimación social y cultural:

- 1.- La función movilizadora de la religión.
- 2.- El auge de las ideologías nacionalistas.
- 3.- La consolidación de la pluralidad lingüística.

Naturalmente, todas estas categorías de problemas se encuentran vinculadas en una íntima interdependencia que hace inviable la búsqueda de soluciones parciales y o unilaterales a cada una de ellas pero que, al mismo tiempo, no exime a los dirigentes políticos de tener que adoptar unas prioridades a la hora de abordar su resolución. Esta ha sido, precisamente, el principal obstáculo que ha gravitado sobre los procesos de transición de los países de Europa Central y Oriental desde comienzos de la década de los 90.

### 3.- LA RESPUESTA COMUNITARIA A LOS CAMBIOS EN LOS PAISES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y DEL MEDITERRÁNEO.

En las circunstancias en que se produjeron los procesos de transición descritos, la respuesta comunitaria resultaba esencial para estabilidad del orden europeo. Sin embargo, si tenemos presente que durante la segunda mitad de los años 80 el escenario considerado por los dirigentes políticos y los analistas era de un proceso de evolución gradual de los países del este, con una fase intermedia de creciente colaboración política y económica entre los países de las dos Europas, se comprende que la estrategia inicialmente diseñada por la Comunidad Europea se centrase, casi exclusivamente, en arbitrar un sistema de cooperación comercial y financiera con aquellos países del Este que habían avanzado más en su situación política y económica, es decir con Yugoslavia, Polonia y Hungría. Especial relevancia adquirió el programa PHARE destinado a aportar ayuda financiera para facilitar la transición económica de Polonia y Hungría.

Esta política de cooperación selectiva estaba en consonancia, de una parte, con la diferencia en los ritmos de cambio que experimentaban los países de Europa Central y Oriental y, de otra, con la ausencia de una tradición de relaciones comerciales y financieras entre estos países y la Comunidad Europea. Semejante planteamiento hubo de modificarse a los pocos meses de su adopción, debido a que la rapidez y la profundidad en la

desvertebración del Pacto de Varsovia y de los regímenes comunistas lo convirtió en una respuesta inútil. De este modo y a partir de 1990 tuvo que generarse una nueva respuesta de la Europa comunitaria a los cambios en los países del Este, cuyo desarrollo se ha realizado en dos etapas bien diferenciadas: a) la etapa de constitución de la Unión Europea y de cooperación para la estabilidad de los países de Europa Central y Oriental (1990 a 1993) y b) la etapa de consolidación de la Unión Europea y de ampliación a los países de Europa Central y del Mediterráneo (1994 a 2002).

### **3.1.- La Etapa de Constitución de la Unión Europea y de Cooperación para la Estabilidad de los Países de Europa Central y Oriental, desde 1990 a 1993.**

Durante este breve pero políticamente intenso período, la comunidad europea, que todavía se hallaba en plena implantación del mercado único y de los avances institucionales adoptados en el Acta Única Europea de 1986, consideró que una primera respuesta a las incertidumbres que suscitaban los cambios en su entorno geopolítico y económico inmediato consistía en intensificar el proceso de integración y ampliarlo a aquellos países que, reuniendo las condiciones exigidas por el Acervo Comunitario, buscaban en su incorporación a la Europa Comunitaria la seguridad política y económica que eran incapaces de garantizarse de forma unilateral, es decir los países nórdicos y Austria.

Por otra parte, si los cambios en la Europa del Este evidenciaban la necesidad de profundizar las dimensiones económica y política de la Comunidad Europea, la experiencia de la Segunda Guerra del Golfo confirmó la insuficiencia de la cooperación política como instrumento de proyección exterior de la primera potencia comercial del mundo, así como la urgencia de dotar de una política de defensa a la Comunidad Europea que redujese, pues era imposible evitar, la dependencia que muchos de los países miembros poseían de la OTAN y de Estados Unidos en el campo militar.

El Consejo Europeo de Roma, celebrado en diciembre de 1990, adoptó la decisión de convocar dos conferencias intergubernamentales que debían negociar los proyectos de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Política, basándose en las propuestas recogidas en el Informe elaborado por el Presidente de la Comisión, Jacques Delors.

El período que media entre esta decisión y la aprobación del texto final del Tratado de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991, es también el tiempo en que se produce la definitiva desintegración de la Unión Soviética y de la República Federal de Yugoslavia, con la particularidad de que esta última desencadenará una espiral de conflictos bélicos que llegaron hasta 1999.

Es muy importante comprender las influencias recíprocas que se desarrollan entre el proceso de negociación intracomunitaria, en el marco de

las Conferencias Intergubernamentales, y los cambios en el entorno de la Europa Oriental y balcánica, pues de lo contrario no se puede explicar la voluntad política y la rapidez demostradas durante la elaboración del Tratado de la Unión Europea, ya que por la importancia y el alcance de las reformas que introducía en los tratados fundacionales, en otras circunstancias o no se habría abordado esta negociación o habría requerido mucho más de un año para su conclusión.

En efecto, la breve Guerra de Eslovenia de junio y julio de 1991, el fracasado Golpe de Estado en la Unión Soviética, a comienzos de agosto de ese mismo año, y el desencadenamiento de la guerra en Croacia, a partir de septiembre, configuraron un tríptico de acontecimientos que se demostraron decisivos en el proceso negociador del nuevo Tratado.

La Comunidad Europea se vio obligada a actuar ante estos sucesos que afectaban muy directamente no sólo su futuro, sino la propia seguridad de sus fronteras. Frente a quienes alegan la ineficacia o pasividad de la Comunidad Europea ante los cambios, a veces conflictivos, que se estaban produciendo en su entorno, resulta pertinente recordar algunas de las iniciativas comunitarias, así como las limitaciones políticas y jurídicas que condicionaban la capacidad de decisión y acción exterior de la Comunidad y que trataron de subsanarse con la inclusión de la Política Exterior y Seguridad Común en el Tratado de Maastricht.

En primer término y frente a los graves conflictos armados surgidos durante el proceso de desintegración yugoslavo, la Comunidad Europea desarrolló distintas iniciativas de mediación y observación internacionales, algunas de las cuales dieron sus frutos, como ocurrió con el Acuerdo de Brioni del 6 de julio de 1991, que puso fin a la Guerra de Eslovenia, y otras resultaron un rotundo fracaso, como ese mismo acuerdo en lo relativo a evitar nuevos conflictos armados y los diversos ceses de hostilidades, negociados y sistemáticamente violados durante los meses de julio y agosto, o la Conferencia de Paz convocada en septiembre, iniciativas todas ellas que no lograron impedir el desencadenamiento de la Guerra de Croacia.

En segundo lugar y con relación al proceso de desintegración de la Unión Soviética, los países miembros de la Comunidad Europea decidieron negar todo apoyo diplomático o legal a los golpistas, factor que, sin duda, influyó en la evolución de los acontecimientos aún cuando todavía no se pueda conocer con exactitud el alcance de esa influencia. Sin embargo, por esas fechas la fragmentación soviética era ya irreversible como lo demuestra el hecho de que el fracasado Golpe de Estado se produjo el mismo día en que el Soviet Supremo debía votar el proyecto de Ley de Secesión, aprobada ya en referéndum.

La definitiva consagración legal de la desaparición de la Unión Soviética, en diciembre de 1991, se corresponde con la adopción por la Comunidad Europea de los Criterios de Reconocimiento por los países miembros de los nuevos Estados surgidos en Europa Oriental y la antigua

Unión Soviética. Esta decisión no sólo abrió el camino para una efectiva cooperación política en tan importante cuestión jurídico internacional, sino que también sentó un precedente para futuras decisiones comunes, en el marco del nuevo Tratado de la Unión Europea.

A fines de 1991 la Comunidad Europea concluyó dos Acuerdos de Asociación, uno con Polonia y otro con Hungría, al mismo tiempo que adoptaba sanciones contra la República Federal de Yugoslavia por el desencadenamiento de las guerras balcánicas. Este abanico de iniciativas tenía como causa la decidida voluntad comunitaria de intervenir en los procesos que se estaban produciendo en los países del Este y como efecto la progresiva articulación de una estrategia de acción exterior diversificada, atendiendo a las características propias de cada país y subregión de Europa Central y Oriental.

Durante el transcurso del año 1992, buena parte de la actividad comunitaria y de sus principales miembros se concentró en la ratificación del Tratado de la Unión Europea, pues en países como Francia; el Reino Unido o Dinamarca, los sectores de oposición a dicho Tratado fueron muy importantes. También se formalizaron las candidaturas de los países escandinavos y de Austria para su ingreso en la Comunidad Europea. La disolución negociada la de República Checoslovaca en dos nuevos Estados, forzó la voluntad política de la Unión Europea para iniciar un nuevo proceso de ampliación orientado tanto a los países centroeuropeos como a

los países mediterráneos de Chipre y Malta a los que más tarde se uniría Turquía.

Sin embargo, el desencadenamiento de la guerra en Bosnia Herzegovina, tras su declaración de independencia de la Federación de Yugoslavia y su reconocimiento por la Comunidad Europea el 7 de abril de 1992, no sólo exigió una multiplicación de los esfuerzos diplomáticos de los países miembros de la Comunidad, junto con Estados Unidos y la Federación de Rusia, para lograr instaurar la paz en los Balcanes, sino que reforzó la convicción política que ya existía sobre la necesidad de intensificar las medidas destinadas a consolidar los procesos de transición que se estaban realizando en los restantes países balcánicos, principalmente en Albania, Bulgaria y Rumania, junto con los países centro europeos como Checoslovaquia, que experimentarían su pactada desintegración en las Repúblicas Checa y Eslovaca durante 1993.

Una primera consecuencia de esta convicción de la Unión Europea fue la extensión de la fórmula de los acuerdos de Asociación a Rumania del 8 de febrero de 1993; Bulgaria del 1º de marzo de 1993; Eslovaquia y la República Checa del 6 de octubre de 1993.

Unos meses más tarde, el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 dio respuesta a esta necesidad, convirtiéndose en el punto de inflexión de la estrategia de la Unión Europea hacia los países del Este. En dicho Consejo se adoptaron los criterios que deberían satisfacer los países

que aspirasen a una futura incorporación a la Unión. Estos criterios correspondían a tres categorías diferentes:

### **1.- Criterios Políticos:**

- a) La existencia de instituciones democráticas estables.
- b) La existencia de un Estado de Derecho.
- c) La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el respeto de las minorías.

### **2.- Criterios Económicos:**

- a) La existencia de una economía de mercado viable.
- b) La capacidad de asumir la competencia del mercado único.

### **3.- Criterio del Acervo Comunitario:**

La capacidad de cumplir con las obligaciones derivadas de la adhesión, incluidos los avances en el terreno de la unión política, económica y monetaria.

### **3.2.- La Etapa de Consolidación de la Unión Europea y de Ampliación a los Países de Europa Central, Oriental y del Mediterráneo, desde 1994 a 2004.**

La segunda fase en la estrategia comunitaria respecto de los países del Este, constituye la más larga e importante de la última década y abre el

camino para la ampliación de la Unión Europea no sólo a estos países, sino también a Chipre, Malta y Turquía. En efecto, asumiendo la decisión del Consejo de Copenhague, Polonia y Hungría presentaron sendas solicitudes de adhesión durante 1994. Ello obligó a que la Unión Europea adoptase una Estrategia de Preadhesión en el Consejo Europeo de Essen, de diciembre de 1994.

La Estrategia de Preadhesión tenía como objetivo coordinar el conjunto de iniciativas y relaciones entre la Unión Europea y los países susceptibles de incorporarse a su seno como miembros de pleno derecho a medio o largo plazo. Desde este punto de vista, la ejecución de esta estrategia supuso una amplia y diversa gama de medidas que se desarrollaron durante dos fases sucesivas bien definidas: a) una fase de preparación, y b) una fase de negociación. La principal diferencia entre ambas fases radica en la capacidad de intervención que adquiere la Unión Europea en la evolución interna de los países candidatos, especialmente en los procesos de transición que realizan los países del Este.

En la fase de preparación, la Unión Europea adquirió una limitada incidencia en las políticas de cambio de los candidatos a través de los programas de ayuda financiera y técnica que concede a estos países, así como del diálogo institucional que pone en marcha, tanto de forma multilateral como bilateral. Durante la segunda fase, la Unión Europea goza de una capacidad de fiscalización sobre las reformas jurídicas, políticas y económicas de los países candidatos, ya que el alcance y la duración de la

negociación dependerán, fundamentalmente, del grado de cumplimiento de las condiciones establecidas en Copenhague.

En semejantes circunstancias, los informes periódicos elaborados por la Comisión se convierten en un eficaz instrumento de evaluación a partir del cual se adoptan las decisiones del Consejo, del Parlamento y de la propia Comisión, además de constituir también un importante instrumento de presión sobre los gobiernos y las sociedades de los países afectados.

El académico Carlos de Cueto Noguera sostiene la tesis de que los condicionamientos decididos por la Unión Europea para los países candidatos constituyen un “*posicionamiento intrusista*”<sup>9</sup>. No obstante, otra posición al respecto señala que si tal intrusismo existe, conviene recordar que, en todo caso, ha sido una constante en todos los procesos de ampliación que se han producido desde que existe la Comunidad Europea y, además, constituye un complemento adecuado de las importantes ayudas financieras y técnicas que la Unión Europea y los países miembros están concediendo a los países candidatos para facilitar la consolidación de unas reformas políticas, económicas y sociales que, de cualquier modo, tendrían que realizar con vistas a culminar sus transiciones.

---

<sup>9</sup> DE CUETO, Carlos, “*El Intrusismo del Proyecto Integrador Europeo*”, en FLORES, Carlos, “*Actas del I Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental*”. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 28/29; pp. 168-169.

El cumplimiento de los condicionamientos geográficos, políticos y económicos, además de la asunción del acervo comunitario, ya figuraban recogidos en el Informe Birkelbach, elaborado en 1962, con vistas a la primera ampliación comunitaria y, hasta ahora, su aplicación no ha provocado los catastróficos efectos que augura su autor.

Los principales instrumentos que sustentan la estrategia de preadhesión son los siguientes:

- a) Los Acuerdos de Asociación, también denominados Acuerdos Europeos.
- b) El Libro Blanco, concluido en mayo de 1995, en el que se establecían las medidas básicas que debían adoptarse en cada sector y las prioridades en las reformas legislativas que debían realizarse para llevar a cabo la imprescindible armonización con la legislación comunitaria.
- c) La instauración de un diálogo institucional.
- d) La reforma del programa PHARE para convertirlo en el principal instrumento de ayuda financiera;
- e) La adopción de un programa de cooperación transfronteriza, destinado a facilitar la cooperación interestatal, interregional e

intergrupales entre los países vecinos, ya fuesen miembros o candidatos.

La adopción de la estrategia de preadhesión estimuló la solicitud y conclusión de nuevos Acuerdos de Asociación con los tres países bálticos el 12 de junio de 1995 y más tarde con Eslovenia el 10 de junio de 1996. En estos últimos casos, las candidaturas a la adhesión se presentaron al mismo tiempo, como es el caso de Eslovenia, o poco después de la firma de tales acuerdos. De este modo se demostraba que la decisión de la Unión Europea de abrir una nueva ampliación, tanto hacia algunos países del Este como hacia países mediterráneos, respondía a una voluntad política real y no a una mera táctica dilatoria.

A finales de 1995, el Consejo Europeo de Madrid ratificó las condiciones adoptadas en Copenhague y logró un informe de la Comisión en que se realizaba un primer análisis de las consecuencias, tanto económicas como políticas y de seguridad, derivadas de la incorporación de nuevos miembros. Además al mismo tiempo se convertía el cumplimiento del acervo comunitario en el criterio decisivo para determinar el momento de la adhesión, introdujo también la posibilidad de adoptar períodos transitorios en aquellas áreas que resultaban económica y socialmente más importantes y cuya adaptación era más difícil de asumir por los países candidatos o por los países miembros, como eran la agricultura y la libre circulación de personas.

Tal y como ha sido tradición en las sucesivas ampliaciones comunitarias, el Consejo Europeo de Florencia, celebrado en junio de 1996, fijó el calendario para la conclusión de los preceptivos dictámenes de la Comisión, al señalar que deberían encontrarse en la fase final cuando se iniciase la apertura de negociaciones con Chipre y Malta, es decir como máximo 6 meses después de la conclusión de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental encargada de realizar la revisión del Tratado de Maastricht.

La nueva redacción del Tratado de la Unión Europea, aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam, celebrado en junio de 1997, no incluyó, deliberadamente, la reforma institucional, pues tan importante y decisivo paso debía adoptarse mediante un acuerdo general entre los países miembros que distaba mucho de haberse alcanzado por esas fechas. Sin embargo, introdujo significativas modificaciones en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, incorporó el *acervo de Schengen* como parte de los asuntos de Justicia e Interior e implantó el sistema de cooperación reforzada, aspectos todos ellos que incidían directamente en el *acervo comunitario* que los nuevos países miembros deberían asumir desde su ingreso.

Los dictámenes de la Comisión se incluyeron en la Agenda 2000, aprobada el 17 de julio de 1997, un documento estratégico en el desarrollo de la Unión Europea, pues abordaba otros temas cruciales como eran la reforma de la política agrícola común, la modificación del sistema

presupuestario y la reforma institucional, cuestiones que debían resolverse con anterioridad a la ampliación de la Unión Europea a nuevos miembros. En ella figuraban los preceptivos dictámenes de la Comisión sobre los países candidatos y se recomendaba iniciar las negociaciones de preadhesión con la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovenia y Chipre, por considerar que eran los candidatos que presentaban una evolución más avanzada en el cumplimiento de los criterios establecidos en Copenhague.

En términos generales, la evaluación de las distintas candidaturas arrojaba el siguiente balance:

- A) *Criterios Políticos*: La evolución en el cumplimiento de estos criterios se consideraba satisfactoria salvo en el caso de Eslovaquia, en la que se estimaba que no existía una auténtica democracia y un efectivo Estado de Derecho.
  
- B) *Criterios Económicos*: Respecto del criterio de implantación de “*economías de mercado viables*”, la Comisión concluía que sólo se habían realizado avances significativos en los cinco países candidatos para los que se recomendaba la apertura de negociaciones (primera oleada), aunque se admitía que en este terreno Eslovaquia se encontraba en una situación muy próxima a la de estos países.

En cuanto al criterio de la “*capacidad para enfrentar la presión de la competencia de la Unión Europea*” la situación era mucho más desigual. En efecto, mientras la República Checa y Eslovenia habían llevado a cabo algunas de las reformas estructurales necesarias, Hungría y Polonia todavía se encontraban inmersas en el proceso de las necesarias transformaciones institucionales y legales para implantar la libre competencia, y Estonia se encontraba en una fase inicial.

Para el resto de los países no seleccionados, es decir Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Rumania, aunque se habían puesto en marcha los procesos de implantación de economías de mercado, la Comisión estimaba que no estarían en condiciones de cumplir los requisitos mínimos antes de una década.

C) *Criterio del Acervo Comunitario*: Al igual que en los criterios económicos, la situación de los países candidatos era notablemente diferente. Así la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia podrían cumplir con este criterio “*a medio plazo*” si concluían algunas de las reformas que ya estaban realizando; en cambio, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania debían realizar profundas reformas legales si querían incorporarse a la Unión

Europea “*a medio plazo*”, mientras que Bulgaria y Rumania quedaban excluidas de esa posibilidad en el mismo lapso de tiempo.

Además la agenda 2000 contemplaba la adopción de un marco financiero de apoyo al proceso de preadhesión durante el período 2000-2006, incrementado con los recursos que se obtuvieran por los denominados Instrumentos de Cofinanciación Internacional (IFI) en los que debían participar importantes organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

Finalmente, la Agenda 2000 proponía la realización de informes anuales de seguimiento de las reformas realizadas por los países candidatos, junto con la implantación de un sistema de negociación multilateral, en el que participarían todos los países miembros y todos los candidatos destinados a reforzar el necesario procedimiento de negociaciones bilaterales de la Unión Europea con cada país.

El Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 1997 dio un impulso decisivo al proceso de ampliación al aprobar la estrategia que debería seguir la Unión Europea en la etapa previa a la adhesión. Esta estrategia incluía una serie de decisiones importantes y la implantación de nuevos instrumentos específicamente orientados a facilitar las negociaciones con los países candidatos y los esfuerzos que debían realizar para cumplir con los criterios de Copenhague.

Entre las decisiones importantes adoptadas destacan:

- a) La inclusión en el proceso de adhesión de todas las candidaturas y su valoración diferenciada, incluso durante la fase de negociación, atendiendo a la evolución en el cumplimiento de los criterios de Copenhague, tal y como se desprenda de los informes anuales elaborados por la Comisión.
- b) La vinculación del proceso de ampliación a la reforma institucional a la Unión Europea incluida en el Tratado de Ámsterdam.
- c) La apertura oficial de negociaciones, a partir de marzo de 1998, con los seis candidatos propuestos por la Comisión.
- d) La adopción de una estrategia específica de relaciones con Turquía.
- e) La implantación de nuevos instrumentos para facilitar la adhesión y la negociación previa.

Los instrumentos aprobados en Luxemburgo fueron los siguientes:

- 1.- La instauración de la Conferencia Europea como foro de consulta política entre la Unión Europea y sus países miembros, de una parte y todos los países candidatos, de otra.

2.- Una estrategia de preadhesión reforzada, destinada a potenciar los instrumentos de la *estrategia de preadhesión* aprobada en el Consejo Europeo de Essen. En particular se contemplaba la adopción de las siguientes medidas:

a) Las asociaciones para la adhesión, como un marco único de articulación de “*todas la formas de asistencias a los Estados candidatos de Europa Central y Oriental*”.

b) El incremento de las ayudas de preadhesión contenidas en el programa PHARE, que se completarían más tarde con la creación de otros dos programas, con una cuantía total de 21.000 millones de euros para un período de siete años (2000-2006), distribuidos del siguiente modo:

1.- El programa PHARE, que contaría con un monto de 10.500 millones de euros, unos 1.500 millones de euros por año, de los cuales el 30% se destinaría a promover las reformas institucionales y administrativas y el 70% restante iría a financiar aquellas inversiones que facilitarían la ausencia de períodos transitorios en el cumplimiento del acervo comunitario tras la adhesión.

- 2.- El programa SAPARD, con un monto de 3.500 millones de euros, unos 500 millones de euros al año, destinados a cubrir los proyectos de desarrollo agrícola y de las áreas rurales.
- 3.- El programa ISPA, con una cuantía de 7.000 millones de euros, unos 1000 millones anuales, para facilitar ayudas estructurales al transporte y la mejora del medio ambiente.
- c) El acceso de los países candidatos a ciertos programas comunitarios, especialmente los de educación, formación e investigación.
- d) La participación en ciertas agencias comunitarias de conformidad con las decisiones adoptadas en cada caso.
- e) La creación, a partir del 30 de marzo de 1998, de un dispositivo marco para la negociación y que es único para todos los países candidatos. Esta basado en un sistema de reuniones ministeriales integradas por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la Unión Europea y de los países candidatos para articular un “*diálogo estructurado*” que facilite la negociación. Eventualmente estas reuniones ministeriales podrían celebrarse por los Ministros de otras carteras.

Como podemos apreciar, el Consejo Europeo de Luxemburgo asumió, en términos generales, las propuestas formuladas por la Comisión

en la Agenda 2000, facilitando así el avance en el proceso de ampliación. Sin embargo, al no corregir algunos de los errores contenidos en el documento de la Comisión, terminó por convertirlos en unas decisiones políticas que introdujeron cierta confusión entre los países candidatos al inducir falsas expectativas de automatismo entre la evolución de las reformas internas que debían llevar a cabo y el desarrollo de las negociaciones con la Unión Europea.

En efecto, en la medida en que los dictámenes de la Comisión sobre la situación de los diversos países candidatos se atenían estrictamente al análisis técnico del cumplimiento de los criterios de Copenhague, inevitablemente tenían que terminar por reflejar la distinta situación en que se encontraban los procesos de transición política, económica y social de los países candidatos. No obstante, la Comisión no se limitó a constatar la diversidad de realidades que existían en los países de Europa Central y Oriental, sino que utilizó tales diferencias para formular una propuesta política significativamente arbitraria a la luz del contenido de sus propios dictámenes.

Al proponer seis países, del conjunto de los del área centro europea, más Chipre, como aquellos con los que era posible iniciar de forma inmediata las negociaciones para la adhesión, a pesar que no existía entre ellos una auténtica similitud de situaciones en el cumplimiento de todos los criterios de Copenhague, la Comisión antepuso consideraciones de oportunidad política a valorizaciones de naturaleza estrictamente técnica y

de ese modo debilitó “*de facto*”, aunque no jurídicamente, las candidaturas de aquellos países que no habían sido seleccionados.

Este error de apreciación llevado a cabo por la Comisión, se magnificó en sus consecuencias políticas al ser adoptado por el Consejo Europeo de Luxemburgo. Resultaba evidente que la instauración oficial de dos grupos de candidaturas, afectaba a las expectativas generadas por los gobiernos de los diversos países candidatos sobre la urgencia e intensidad con la que debían emprender o culminar las reformas. Al mismo tiempo, los gobiernos de los países que habían quedado excluidos de esta primera oleada veían condicionada su capacidad de movilización electoral y los apoyos políticos internos, necesarios para lograr que el objetivo de la integración en la Unión Europea fuese aceptable para sus opiniones.

De conformidad con lo decidido en Luxemburgo, el 12 de marzo de 1998 se inició en Londres la Conferencia Europea, integrada por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de la Unión Europea, ocasionalmente sustituidos por los Ministros de Asuntos Exteriores, el Presidente de la Comisión y los Jefes de Estado o de Gobierno de los países candidatos con Acuerdos de Asociación. La finalidad de esta institución es permitir una consulta política entre las tres partes involucradas en la adhesión (UE; países miembros y países candidatos) que facilite la implantación en los países candidatos, por vía intergubernamental, de algunos de los avances realizados por la Unión Europea en sus diversas políticas comunitarias, y de los relativos a la PESC, Justicia e Interior.

Unos días más tarde, el 30 de ese mismo mes, y de acuerdo con el mandato del Consejo Europeo de Luxemburgo, se celebró en Bruselas una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros y de los 10 países candidatos de Europa Central y Oriental más Chipre, abriéndose oficialmente el proceso de adhesión con la puesta en marcha del dispositivo marco. Al día siguiente, es decir el 31 de marzo de 1998, se celebraron seis Conferencias Intergubernamentales que inauguraban las negociaciones bilaterales de los países miembros de la Unión Europea con Chipre, la República Checa, Polonia, Hungría, Eslovenia y Estonia. Con las reformas introducidas a partir de Luxemburgo surgía una verdadera estructura institucional destinada a gestionar la cooperación entre los países candidatos y la Unión Europea y coordinar la negociación para la adhesión e impulsar las reformas políticas, económicas y jurídicas necesarias para cumplir el acervo comunitario.

Tras la apertura oficial del período de negociaciones, los esfuerzos de la Unión Europea se encaminaron a desarrollar las medidas aprobadas en el Consejo Europeo de Luxemburgo. Ello supuso, en primer lugar, la puesta en marcha del procedimiento de evaluación pormenorizada de la situación de cada país respecto de la legislación comunitaria y en particular, de los criterios de Copenhague, conocido como *screening*. Sólo tras este análisis inicial sería posible fijar la posición negociadora, incluidos los plazos de la negociación, de la Unión Europea con cada uno de los países candidatos para que junto con los informes anuales de la Comisión al Consejo sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos durante la negociación, se

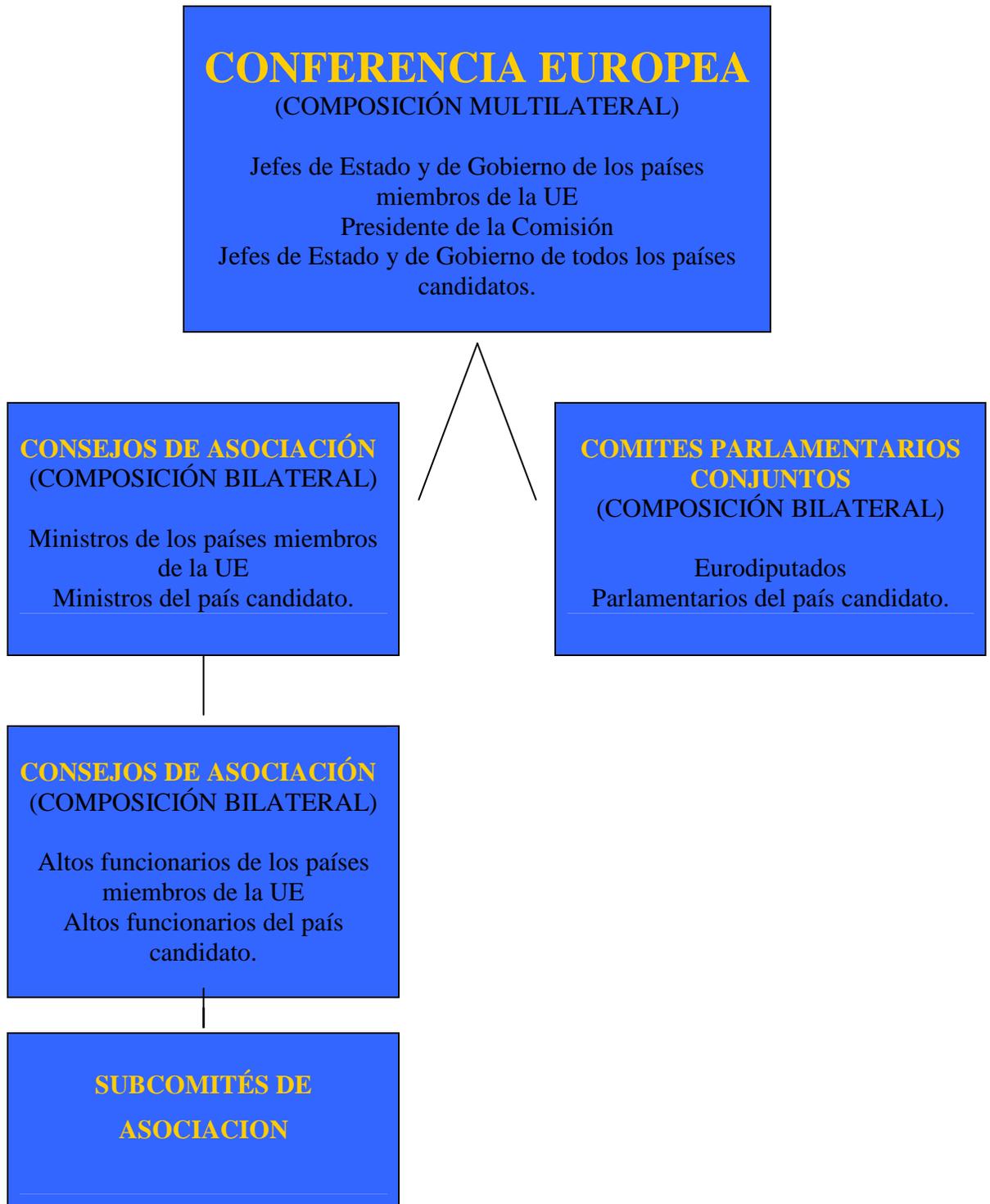
pudiesen ir definiendo los capítulos que podían negociarse en reuniones posteriores e, incluso, los que podrían ir cerrándose en la negociación.

El procedimiento de análisis de la situación de los países candidatos, o screening, se inició con los países para los que el Consejo de Luxemburgo había aprobado la apertura de negociaciones, es decir la República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría y Polonia, pero en el Consejo Europeo de Cardiff, del 15 y 16 de junio de 1998, se decidió incluir en el procedimiento de evaluación a Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Rumania, además de Chipre y Turquía. Los correspondientes informes de la Comisión deberían presentarse antes que concluyese el año 1998.



Puente Carlos sobre el Río Vltava y el Castillo de Praga, capital de la República Checa.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA COORDINACION DEL  
PROCESO DE AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA



En otras palabras, el Consejo Europeo optó por situar en idénticas condiciones políticas a todos los países candidatos, con independencia que se hubiesen iniciado o no las negociaciones. Ello suponía abandonar las diferencias establecidas entre los países candidatos en el Consejo Europeo de Luxemburgo, para adoptar una posición más imparcial. A partir del Consejo Europeo de Cardiff, el avance en las negociaciones y el alcance de las ayudas recibidas estarían básicamente condicionados por los resultados que arrojasen los informes anuales sobre cada uno de los países, elaborados por la Comisión con criterios estrictamente técnicos. Como se afirma en el párrafo 63 del documento de conclusiones de la Presidencia del citado Consejo Europeo:

*“... Todos los países candidatos serán juzgados con los mismos criterios y avanzarán a su propio ritmo, en función de su grado de preparación. Será mucho lo que dependa de los esfuerzos de los propios países candidatos por cumplir los criterios. Todos se beneficiaran de relaciones reforzadas con la Unión Europea, incluido el diálogo político y estrategias a la medida para ayudarlos a prepararse para la adhesión...”*<sup>10</sup>

La presidencia alemana, durante el primer semestre de 1999, impulsó la conclusión de un acuerdo global entre los países miembros de la Unión sobre los diversos temas contenidos en la Agenda 2000, algunos de los

---

<sup>10</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Cardiff, 15 y 16 de junio de 1998, SN 150-98 ES.

cuales, como ocurría con la reforma institucional, la adopción de una nueva estructura presupuestaria o la reforma de la política agrícola común, afectaban directamente al proceso de ampliación en un doble sentido. En primer lugar, su adecuada y rápida resolución era una condición previa para que la Unión Europea estuviese en condiciones de asumir una nueva ampliación. En segundo término, los cambios institucionales, presupuestarios o agrícolas que llevase a cabo la Unión Europea modificarían el acervo comunitario y, por tanto, incidirían en el contenido de las negociaciones que se estaban desarrollando con el primer grupo de países candidatos.

El Consejo Europeo de Berlín, celebrado el 24 y 25 de marzo de 1999, aprobó las ayudas financieras destinadas a los programas PHARE, ISPA y SAPARD, materializando de este modo uno de los pilares esenciales de la estrategia de preadhesión reforzada. Con ellos no sólo se mostraba la voluntad política de la Unión Europea de cumplir los compromisos adquiridos con los países candidatos, sino que se ponía en marcha, realmente, el período de preadhesión, que desde el punto de vista jurídico formal se había iniciado con la apertura de las negociaciones.

El avance en el proceso de preadhesión, junto con las negociaciones en el seno de la Conferencia Intergubernamental para la reforma institucional, se mantuvo durante la presidencia finlandesa. No obstante, los efectos de la guerra de Kosovo dejaron sentir su influencia sobre los criterios aplicados por la Unión Europea al proceso de ampliación, del

mismo modo que había sucedido mucho antes en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. En efecto, en el Consejo Europeo de Helsinki del 10 y 11 de diciembre de 1999 se aprobaron varias decisiones de alcance para el desarrollo de la ampliación:

- a) La vinculación entre el proceso de ampliación y la conclusión de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental para la reforma institucional, lo que se concretaría en diciembre del año 2000.
- b) La apertura de la fase de negociaciones bilaterales con Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania a partir de febrero del año 2000. Con esta decisión quedaba definitivamente superada la distinción entre los países candidatos establecida con anterioridad.
- c) La incorporación de Turquía a la estrategia de preadhesión reforzada en las mismas condiciones que el resto de los países candidatos.
- d) La inclusión de la solución de los conflictos de fronteras en los que participen los países candidatos, de conformidad con los instrumentos de solución contemplados en la Carta de la Naciones Unidas y, de modo particular, mediante el recurso a la Corte Internacional de Justicia antes de finales del año 2004, como una condición necesaria para llevar a buen término la ampliación a los países afectados.

Esta nueva condición afectaba de forma específica al contencioso territorial entre Grecia y Turquía en el mar Egeo, así como al proceso de división de Chipre. No obstante, habida cuenta que la Declaración no especificaba de forma expresa ningún tipo de conflicto particular podría aplicarse, lógicamente, a cualquier conflicto fronterizo que pudiese surgir entre los restantes países candidatos.

Como era de esperar, el período de la presidencia portuguesa durante el primer semestre del año 2000, quedó ensombrecido por la inminencia de la presidencia francesa durante el segundo semestre. La presentación del informe de la Comisión sobre los avances en las reformas realizadas en los países candidatos y la apertura de las negociaciones bilaterales decidida en Helsinki, constituyeron los hechos más significativos del mandato portugués.

De nuevo fue el entendimiento franco-alemán el que permitió superar en el Consejo Europeo de Niza, celebrado en diciembre del año 2000, uno de los principales escollos que gravitaban sobre el futuro de la ampliación: la reforma institucional. Naturalmente puesto que la reforma institucional afectaba a las disposiciones contenidas en los tratados fundacionales de la CEE, la CECA y el EURATOM, así como al recientemente concluido Tratado de Amsterdam, dicha reforma sólo podía realizarse mediante la elaboración de un nuevo tratado.

El Tratado de Niza no sólo ha regulado la futura composición de las diversas instituciones europeas de acuerdo con la ampliación a 12 futuros miembros, sino que también ha tenido que abordar el delicado problema de los procesos de decisión interinstitucional y la ampliación de los temas sometidos a la regla de la mayoría, todo ello en un marco general de riguroso respeto al entendimiento franco-alemán como fundamento político del proceso de integración.

Sin entrar en el análisis del Tratado, que excedería ampliamente al alcance de este estudio, resulta evidente que su conclusión en el plazo aprobado en Helsinki ha supuesto un salto cualitativo en los requisitos que la Unión Europea debía cumplir, para encontrarse en condiciones de admitir a nuevos miembros a medida que los países candidatos fueran concluyendo las reformas que debía realizar para cumplir los criterios de Copenhague y, paralelamente, se fuesen cerrando definitivamente las negociaciones de los correspondientes Tratados de Adhesión. Sin embargo, el rechazo en Irlanda, mediante referéndum, a la ratificación del Tratado de Niza ha demostrado que las dificultades internas para realizar las necesarias reformas de la Unión están muy lejos de haberse superado.

#### 4.- ANÁLISIS DE LOS EFECTOS POLÍTICOS, ECONOMICOS, SOCIALES E INTERNACIONALES DE LA AMPLIACIÓN EN LOS PAISES CANDIDATOS

Como ya he señalado, el proceso de integración en el seno de la Unión Europea ha estado interactuado con los cambios políticos y las reformas económicas que se vienen realizando en los países candidatos. Por esta razón, el impacto de las decisiones adoptadas por la Unión Europea desde el Consejo Europeo de Copenhague, es decir, cuando los países de Europa Central y Oriental estaban concluyendo la primera fase de implantación de sus regímenes democráticos y sus economías de mercado, no ha sido neutral y debe ser tenido muy en cuenta a la hora de realizar un análisis comparativo de las condiciones políticas, económicas y sociales que presentan dichos países con vistas a su futura adhesión.

Los cambios en los criterios de concesión del programa PHARE adoptados en el Consejo Europeo de Essen y más tarde, en el de Luxemburgo o los cuestionables criterios de selección de los candidatos para iniciar las negociaciones, son ejemplos claros de algunas decisiones adoptadas por la Unión Europea que tuvieron una incidencia directa en la fase de consolidación de los nuevos sistemas implantados en los países de Europa Central y Oriental.

Como la propia Comisión reconocía en la Agenda 2000, respecto de los criterios políticos, todos los países, salvo Eslovaquia, cumplían los requisitos de un sistema democrático, un Estado de Derecho formal y un reconocimiento legal de los Derechos Humanos, que permitía sustentar la expectativa que, a medio plazo, tales requisitos podían cumplirse de un modo real. En cambio, respecto de los requisitos económicos y de cumplimiento del acervo comunitario la situación de los países era tan dispar que poco cabía esperar, respecto de su implantación efectiva a medio plazo si no se arbitraban importantes ayudas comerciales, financieras y técnicas.

Por su parte, los países candidatos, a excepción de Turquía, no respondieron con la misma intensidad y profundidad en las reformas estructurales que exigía el reto de la futura adhesión. Los condicionantes políticos, económicos y sociales internos constituyeron elementos decisivos para determinar las prioridades y ritmos de las reformas que fueron adoptando.

El análisis de los resultados alcanzados en las reformas a comienzos de la actual década, avalan un claro avance en los ámbitos político, económico y social que, sin embargo, no alcanzan a satisfacer los requerimientos de Copenhague.

## **4.1.- EFECTOS POLITICOS.**

### 4.1.1.- Problemas Políticos.

En efecto, el régimen pluripartidista, la división constitucional de poderes, la celebración de elecciones, tanto generales como locales, por sufragio universal y con garantías de transparencia y legalidad, permiten hablar de democracias suficientemente estables. En cambio existen todavía importantes dificultades en cuanto a la implantación de un Estado de Derecho, no tanto por la ausencia de un suficiente desarrollo normativo como por la concurrencia generalizada de tres grandes problemas: la falta de independencia y debilidad del sistema judicial, las deficiencias orgánicas y funcionales de la administración pública y el alto grado de corrupción en algunos cuerpos de funcionarios (jueces; policías; funcionarios locales, etc.).

Por lo que se refiere al sistema judicial, la ausencia de procedimientos objetivos de reclutamiento de los jueces y demás personal administrativo, la insuficiencia de recursos humanos y materiales al servicio de la administración de justicia, la falta de criterios jurisprudenciales claros y homogéneos y un importante grado de corrupción, generan retrasos injustificables en la tramitación de los casos pendientes y un significativo grado de arbitrariedad de las sentencias que tienen como corolario la indefensión de las partes, especialmente graves en

el ámbito penal, la inseguridad jurídica quee atenta directamente los fundamentos del Estado de Derecho.

En cuanto a la administración, ya sea central o local, mantiene en buena medida los procedimientos y vicios heredados del antiguo sistema comunista, agravados por la obsolencia de los recursos materiales, la insuficiencia de funcionarios, su falta de profesionalización y sus bajas retribuciones. Esta situación general de la administración de estos países, se agrava cuando afecta a cuerpos de funcionarios cuya actividad satisface funciones básicas del Estado, como los médicos, los profesores, el ejército, la policía, los jueces o los inspectores fiscales.

Los crecientes déficits públicos que se generaron durante los primeros años de la transición, inducidos por los costos sociales y los gastos de reconversión económica, impidieron la disponibilidad de los recursos financieros requeridos para llevar a cabo una profunda reforma administrativa. A ello habría que agregarle la débil legitimación política y social de los nuevos regímenes que demoró los cambios legislativos y orgánicos necesarios para modernizar la administración pública.

Una consecuencia directa de estos factores, unido a la pérdida del valor adquisitivo del personal público, estimuló el soborno, la corrupción y los delitos económicos entre los dirigentes políticos, los funcionarios de la administración pública y el naciente sector empresarial, surgido al amparo de las privatizaciones.

Por lo que se refiere a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos de las minorías, aunque se han producido avances legislativos dignos de destacar, subsisten dificultades en la garantía efectiva de los derechos de algunos colectivos y minorías.

Todos los países candidatos, a excepción de Turquía, han ratificado los principales acuerdos internacionales y europeos sobre derechos humanos. Destaca el protocolo a la Convención Europea de Derechos Humanos sobre la abolición de la pena de muerte que, a finales del año 2000, había sido ratificado por todos los países salvo Polonia y Turquía.

Esta situación jurídica aceptable contrasta, sin embargo, con las violaciones que en la práctica se producen como consecuencia del arraigo de actividades ilícitas, como la prostitución y el tráfico de niños, que afectan a países como la República Checa, que la propia Comisión considera como uno de los más avanzados en la dimensión política, además de las graves deficiencias del sistema penitenciario o la persistencia de controles políticos y/o administrativos sobre los medios de comunicación de propiedad pública, especialmente, emisoras de radio y televisión.

En cuanto a la protección de las minorías, el caso de la minoría lingüística romaní, íntimamente asociada al problema de la marginación de la población gitana, y que afecta a Bulgaria, la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Rumania, constituye el caso más importante, razón

por la cual está siendo objeto de un seguimiento sistemático por parte de la Comisión.

En términos generales, se puede afirmar que los principales avances en la protección de las minorías se están produciendo en el terreno legislativo, en la proscripción de las prácticas discriminatorias por parte de la administración y en el fomento de los poderes públicos de ciertos derechos culturales (uso oficial de la lengua, educación, etc.). Sin embargo, desde el punto de vista de las prácticas sociales y de las actividades económicas, los derechos de las minorías distan mucho de hallarse efectivamente respetados y protegidos.

La posición de los países bálticos resulta especialmente preocupante, ya que los principios jurídicos y la política hacia las minorías, entre las que destaca la de los rusos, ha sido abiertamente discriminatoria y todavía lo sigue siendo. Ello además de generar tensiones con la Federación de Rusia, afecta directamente al cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague.

En Estonia, la introducción de enmiendas a la ley de ciudadanía y a la de la lengua, así como a los decretos que la desarrollan, y la adopción de un Programa estatal de integración para los no-estonios, se está realizando a solicitud de la Unión Europea, aunque todavía no responda a los requerimientos internacionales. Los residentes no nacionales se rigen por la Ley de Extranjería.

En Letonia, la ley de nacionalidad de 1991 concedía la nacionalidad letona a los que la tenían en 1940 y a sus descendientes pero no al resto de los ciudadanos del país, lo que excluía automáticamente a los rusos establecidos durante el período de la integración en la Unión Soviética.

La ley de ciudadanía de 1994 consagró estos criterios, lo que provocó una reacción por parte de la Federación de Rusia y del resto de la comunidad internacional. Como resultado, se introdujeron modificaciones en 1998 que fueron sometidas a referendum y por las cuales se extendía la posibilidad de la naturalización a todos los residentes permanentes y sus hijos menores de 15 años siempre que residan en forma permanente en Letonia. No obstante, las dificultades administrativas, las elevadas tasas de los exámenes de lengua y la dificultad de las pruebas de lengua ha reducido mucho el alcance efectivo de las reformas en la legislación. Al 31 de agosto de 1998 sólo se habían naturalizado 10.260 personas de las 148.000 que podían obtener la nacionalidad.

El resto de la minoría de residentes rusos con anterioridad a 1992 y que no se han nacionalizado, quedan bajo la regulación de la ley sobre el status de los ciudadanos de la antigua URSS, que les ofrece la oportunidad de viajar libremente al extranjero con un pasaporte especial de no nacional.

En agosto de 1998 el 40% de los rusos no nacionales con residencia permanente en Letonia habían obtenido este pasaporte.

En 1996 se creó un Consejo Consultivo sobre Nacionalidades que reúne a los miembros de 11 minorías étnicas y a representantes del Comité de Derechos Humanos del Parlamento. Entre sus contribuciones destaca la propuesta de una ley sobre el libre desarrollo y el derecho a la autonomía cultural de las nacionalidades y los grupos étnicos en Letonia, aprobada en 1999. En septiembre del año 2000 era el único país báltico que no había ratificado el Convenio Marco Europeo para la protección de las Minorías.

A diferencia de los dos casos anteriores, la integración de las minorías rusas en Lituania no planteó problemas, habida cuenta de su reducido porcentaje sobre la población total (8%), lo que permitió la concesión automática de la nacionalidad a todos los residentes rusos en la Ley de Nacionalidad de 1991.

En cambio, la Constitución no reconoce los derechos colectivos de las minorías, que en conjunto superan el 18%, lo que impide su representación política aunque gocen de la capacidad de supervisar sus temas culturales y educativos. La creación de un Departamento de Minorías Nacionales ha reforzado la política de integración.

#### 4.1.2.- Avances Políticos.

Pero si existen todavía importantes dificultades para considerar satisfactorio el cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague por los Estados candidatos, no se pueden ignorar los importantes avances que han realizado durante la última década. Especialmente nos referiremos a dos: a) la consolidación de sistemas democráticos estables y b) la creciente articulación de la sociedad y el Estado.

Ya he aludido a la importancia de haber alcanzado la consolidación de sistemas políticos pluripartidistas, representativos y democráticos, en los que no es imaginable la restauración de los viejos regímenes comunistas o de corte dictatorial. A pesar de las limitaciones que todavía presenta algún país como Turquía, cuyos partidos políticos no gozan del suficiente arraigo social o electoral y se encuentran tutelados por las Fuerzas Armadas, lo cierto es que este avance ha introducido una importante paz y estabilidad en Europa Central y el Mediterráneo Oriental.

En cuanto a las relaciones entre la sociedad y el Estado, el proceso requerirá más tiempo y resultará más complejo ya que afecta a ámbitos profundos de las conductas y el sentir colectivo, a pesar de lo cual la relación de sometimiento de la sociedad al Estado que imperó durante la época comunista ha cambiado radicalmente. La aparición de movimientos sociales organizados (ecologistas; pro derechos humanos; etc.), la incipiente pero verdadera pluralidad de medios de comunicación, la

recuperación de la libertad religiosa y el reconocimiento de la diversidad nacional, étnica o lingüística, son al mismo tiempo manifestaciones indiscutibles y factores necesarios de esta dinámica de relación entre el Estado y la sociedad.

Hay que reconocer que, de nuevo, Turquía constituye un caso singular entre las candidaturas a la adhesión. La tajante separación entre el Estado y la religión islámica, unido a la occidentalización cultural, impuso una división entre el Estado y la sociedad que goza de plena vigencia. Conviene recordar, como explica Abu Warda, que el Islam sustenta una concepción teocrática del Estado que impregna todas sus relaciones tanto interiores como internacionales.<sup>11</sup> El auge fundamentalista que se viene desarrollando en los países islámicos durante las últimas dos décadas, han incidido también sobre la sociedad turca. La aparición en el panorama político de los partidos islamistas, como el Partido del Bienestar (Refah Partisi), demuestra que el radicalismo islámico está asentado en ciertos sectores sociales de Turquía, y que eventualmente se puede desarrollar con una gran capacidad de movilización electoral. Mientras esta situación se mantenga, el Ejército, considerado la institución estatal encargada de garantizar, incluso por la fuerza, los principios kemalistas seguirá disponiendo de un poderoso control sobre la vida social del país y la sombra de futuros períodos de dictadura militar seguirá sobre las tierras turcas.

---

<sup>11</sup> ABU WARDA, Najib, *“Las Relaciones Internacionales en la concepción islámica”*. Estudios Internacionales de la Complutense. Vol. 1, 1999; pp. 7-52.

## **4.2.- EFECTOS ECONOMICOS.**

### 4.2.1.- Problemas Económicos.

De acuerdo con los criterios de Copenhague, la dimensión económica implica la existencia de *unas economías de mercado viables* y la *capacidad para enfrentar la competencia del mercado único*. Resulta evidente, a la vista de los datos macroeconómicos y sociales, que no sólo existen diferencias importantes en la situación de los distintos candidatos, sino que con los datos de 1999, la única economía sin graves desajustes macroeconómicos y, por lo tanto, con viabilidad a medio plazo era la eslovena.

El resto de los países presentas serias deficiencias estructurales difícilmente superables a corto y mediano plazo. En efecto, con las excepciones de Eslovenia, Chipre, la República Checa, Hungría y Malta, el resto de los candidatos presenta un nivel de producto interior bruto *per cápita* en términos de poder adquisitivo, inferior al 50% de la media de la Unión Europea. Necesariamente su integración, antes de haber alcanzado porcentajes alrededor del 70 o 75 por 100 de la media europea, supondría un empobrecimiento relativo del conjunto de la Unión y una inaceptable dualización económica entre miembros ricos y pobres, que exigiría la transferencia de fuertes recursos financieros de los primeros a los segundos para compensar los desajustes estructurales, regionales y sociales, algo que en la actualidad ningún país miembro esta dispuesto a suscribir. Todo ello

sin contar con el impacto que ese empobrecimiento relativo tendría sobre la estabilidad del euro como principal moneda de la Unión y medio de pago internacional alternativo al dólar.

El segundo desajuste estructural que se puede apreciar afecta a la deuda externa. En Bulgaria, Hungría, Polonia, Turquía, Chipre y Malta, su valor excede al 100% de las exportaciones, mientras que en Eslovaquia, Eslovenia, Lituania y Rumania supera el 50%. Los dos casos más espectaculares son los de Chipre y Malta, países en los que el porcentaje llega al 348,6 y 234,5 por 100 respectivamente, del valor de sus exportaciones en 1999. Semejantes niveles de endeudamiento externos con constituirían por sí solos un factor de inestabilidad si se produjesen en economías avanzadas, competitivas y plenamente liberalizadas al mercado internacional, pero no es ésta la situación de los Estados candidatos.

La debilidad del tejido productivo, las desigualdades sociales e intersectoriales, los importantes índices de desempleo, sobre todo el la población juvenil, y el peligro de los rebotes inflacionistas, convierten el problema de la deuda exterior en una hipoteca sobre las políticas económicas de modernización y desarrollo futuro que no puede subvalorarse.

Otro gran problema estructural, aunque en este caso limitado a Bulgaria, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania y Turquía, lo constituye el elevado porcentaje de la población activa vinculada al sector primario

(agricultura, ganadería, pesca y silvicultura). Como es bien sabido, uno de los principales problemas de la Unión Europea es el del enorme costo financiero que implica la Política Agrícola Común, lógicamente el ingreso de países con poblaciones agrícolas entre 4 y 10 veces la media europea, supondría un agravamiento de la situación actual. Esta dificultad todavía se agudiza más para los casos de Lituania, Letonia, Polonia, Rumania y Turquía, pues en estos países la productividad del sector agrícola es excesivamente baja, lo que provoca dificultades a la hora de hacer competitivos los productos agrícolas de estas economías en los mercados europeos e internacionales.

Por otra parte, la reducción de la población activa de la agricultura sólo puede alcanzarse de forma paralela al ritmo de expansión de los sectores industrial y de servicios, si se desea evitar un importante crecimiento del paro. Incluso en esas circunstancias, los desequilibrios entre regiones y sectores económicos serán inevitables durante un cierto período de tiempo, lo que para países como Bulgaria, Polonia o Eslovaquia ocasionaría un incremento de la presión migratoria, contraria a los intereses de los países miembros de la Unión Europea, así como de los gastos sociales que echaría por tierra los esfuerzos de ajuste presupuestario que estos países vienen realizando durante los últimos años.

Finalmente, el sector exterior muestra una permanente tendencia estructural a los déficits de la balanza comercial y de la balanza por cuenta corriente. En lo relativo a la balanza de bienes y servicios, los datos

disponibles desde 1993 evidencian dos tendencias comunes a todos los candidatos. En primer lugar, su fuerte crecimiento demuestra la creciente apertura internacional que están experimentando estas economías y que, sin duda, a largo plazo las hará más competitivas y sólidas. Resulta destacable el caso rumano por la excepcional expansión comercial con la Unión Europea que ha experimentado durante la última década, pues aunque el volumen de sus intercambios comerciales partía de cifras muy bajas, su crecimiento exponencial (538% para las exportaciones y 617,7% para las importaciones entre 1991 y el año 2000) comienzan a situar el sector exterior rumano en un nivel medio entre los países candidatos.

La segunda tendencia que se aprecia, es un mayor incremento de las importaciones que de las exportaciones, salvo en Bulgaria, Eslovaquia, Estonia y Letonia. Esta evolución provoca un creciente déficit comercial de los Estados candidatos a la adhesión que obliga a recurrir a políticas de subvenciones a sus exportaciones y de modificación de los tipos de cambio muy perjudiciales para su estabilidad económica y financiera.

El principal socio comercial de estas economías es la Unión Europea y el conjunto de los países candidatos constituyen el segundo cliente de los bienes y servicios exportados por la Unión Europea, con un 10% del total en 1998, detrás de Estados Unidos. Por tanto, esta tendencia deficitaria se refleja muy claramente en las relaciones comerciales entre ambas áreas.

Las relaciones comerciales constituyen, por tanto, uno de los principales instrumentos en manos de las autoridades comunitarias para influir económicamente sobre los Estados candidatos. Pero dado que la misma Unión Europea encuentra en sus intercambios con estos países una de las principales fuentes de su equilibrio comercial, no existe una mayor urgencia por ajustar la balanza comercial con ellos. En 1998 el superávit comercial con los países de la ampliación ascendió a 33.000 millones de euros, de los que sólo el intercambio con Polonia y Turquía forman el 60% de esa cantidad. Este importante excedente comercial compensó con creces los 13.000 millones de euros de déficit que la Unión había generado durante ese mismo año en sus relaciones comerciales con el resto del mundo.

Ello justifica que en el marco de la *estrategia de preadhesión reforzada*, el Consejo Europeo contemplase una importante ampliación de los instrumentos financieros destinados a estos países durante el período 2000-2006, ya que una parte sustancial de esos recursos financieros se generan por el intercambio comercial con ellos.

Por otra parte, el alcance de las ayudas financieras comunitarias no se agota con los fondos de los programas PHARE, ISPA, SAPARD y MEDA, pues junto a ellos operan también los recursos aportados por el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el grupo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, estos últimos a través de los denominados Instrumentos Financieros

Internacionales. El conjunto de todas estas inversiones y ayudas financieras llegaron a un total de 6.500 millones de euros en 1999.

#### 4.2.2.- Avances Económicos.

Al igual que más arriba afirmaba en relación con el ámbito político, los avances experimentados por las economías de los países candidatos constituyen un destacable factor de estabilidad económica y social en Europa y el Mediterráneo Oriental, sobre todo si los comparamos con la situación de los países de su entorno. Efectivamente, la Federación de Rusia, Ucrania, Bielorrusia, los Balcanes occidentales o los países de Oriente próximo y el Magreb, muestran un perfil económico mucho más precario y una situación social mucho más polarizada y conflictiva.

Además la progresiva interdependencia comercial y financiera de los países que aspiran a la adhesión con la Unión Europea actúa como un factor de protección ante la posible influencia de las crisis económicas en los países de su entorno. La grave crisis financiera vivida en la Federación de Rusia en 1999 a la que se sumó el embargo decretado por la comunidad internacional contra la Federación de Yugoslavia por el conflicto de Kosovo, han tenido muy poca repercusión en las economías centroeuropeas cuando en otras circunstancias sus efectos habrían desencadenado importantes ciclos de recesión.

Una segunda ventaja radica en su mayor capacidad para crear procesos de cooperación económica subregional, como el articulado por el grupo de Visegrado, la Constitución del Consejo de Países del Mar Báltico y del Consejo Barents Euro-Artico o la creación de la Zona de Cooperación de los países ribereños del Mar Negro. Tales procesos, además de reforzar la complementariedad entre las economías de los países vecinos, atenúan las consecuencias más negativas de los procesos de ajuste estructural al permitir que los sectores menos competitivos en el mercado internacional o las regiones más perjudicadas puedan mantener, a corto y mediano plazo, producciones que son comparativamente rentables con las de los países vecinos o que puedan desviar hacia ellos una parte de la mano de obra excendentaria.

Finalmente, aunque tal vez sea la ventaja más importante, la incorporación al proceso de ampliación ha acelerado las reformas económicas y ha mitigado extraordinariamente los costos sociales y las desigualdades económicas consustanciales a tales reformas, lo que a largo plazo redundará en una mayor fortaleza económica de la propia Unión Europea.

En definitiva, es un juego de suma positiva.

### **4.3.- EFECTOS SOCIALES.**

Como ya se ha enunciado al tratar la problemática económica, las políticas de ajuste y las reformas introducidas para hacer viables las economías y mejorar su capacidad de competencia, están provocando inevitables efectos negativos en determinados estratos sociales, a corto y mediano plazo, aunque también están contribuyendo a una mejora generalizada de las condiciones de vida de la sociedad cuyos resultados se demostrarán en todo su alcance a largo plazo.

Como no podía ser de otro modo, el paso de unas economías fuertes en mano de obra, como eran las antiguas economías comunistas, a otras fuertes en capital, como las que se crearon en los nuevos países adheridos, tenía que provocar un aumento coyuntural del paro. Las altas tasas alcanzadas en los primeros años de la transición se mantuvieron en algunos de los países, alcanzando en 1999 un 17% en Bulgaria, un 16,2% en Eslovaquia, 11,7% en Estonia, 14,5% en Letonia, 14,1% en Lituania y un 12,5% en Polonia, mientras que el resto mostraron tasas de un solo dígito. Estas tasas por lo general se duplican para la población activa con una edad inferior a 25 años, constatándose que, al igual que en las economías occidentales, el desempleo afecta más directamente a la población joven que accede a un primer empleo.

Pero las estadísticas del desempleo deben asociarse a las del saldo migratorio que constituye una importante fórmula de alivio de la presión

laboral excedentaria. En efecto, para ese mismo año el saldo migratorio por cada mil habitantes era negativo para Estonia (0,3), Letonia (0,7), Polonia (0,4) y Rumania (0,1), mientras que resultó positivo para la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania y Malta. No existen estadísticas sobre este punto para Bulgaria, Hungría y Turquía.

Como se puede apreciar, el ajuste del mercado de trabajo que se está produciendo por ambos procesos al tiempo que facilita la reconversión productiva y genera ingresos financieros por las remesas de emigrantes, también ocasiona importantes cargas sociales que gravitan sobre los presupuestos, mantiene latente un estado de malestar social e incide directamente sobre las economías de los países miembros de la Unión Europea, principales destinos de la emigración.

Este ajuste del mercado laboral adquiere mayor importancia en algunos sectores como el de la agricultura, pues la futura adhesión impone profundas reformas necesarias para adecuarse a la Política Agrícola Común, que terminarán traducándose en un incremento del desempleo y de la emigración en este sector.

Un segundo problema social está directamente relacionado con la fragilidad de las organizaciones sindicales de estos países. Junto a los sindicatos heredados de la etapa comunista, surgieron grupos sindicales y obreros organizados desde los sectores de la oposición con la voluntad de ocupar un espacio de movilización laboral no representada por los

primeros. No obstante, su escasa capacidad de negociación durante los primeros años de la transición y su precario nivel de organización minaron ostensiblemente su afiliación.

Esta debilidad sindical dificulta la interlocución social con la Administración Pública y el empresariado, provocando un escaso nivel de protección social de los trabajadores y de las clases pasivas, una deficiente cobertura sanitaria y precariedad laboral. Todos estos aspectos alejan las expectativas de cumplimiento efectivo, y no sólo de aprobación de normas legales, del acervo comunitario en los correspondientes capítulos.

La otra cara de la moneda se encuentra en la mejora generalizada de las condiciones de vida que han experimentado las sociedades de estos países respecto de los últimos años del régimen comunista y de los primeros de la transición. Adoptando el indicador más representativo de esta mejora generalizada, es decir la *esperanza media de vida*, observamos que en el quinquenio 1995-1999 mejoró en todos los países candidatos salvo en Malta, siendo muy significativo el incremento experimentado por la esperanza de vida de los hombres en los tres Estados bálticos: 1,7 años en Estonia, (datos de 1995 y 1998); 4,1 años en Letonia y 3,6 años en Lituania. Además los datos son sensiblemente más favorables para las mujeres que para los varones, existiendo una diferencia superior a 5 años en todos los países donde sobresalen Estonia (11 años), Letonia (12 años) y Polonia (10,9 años).

Aunque este balance general resulta positivo, las condiciones sociales y sobre todo las laborales, distan mucho de aproximarse a la media de los quince países miembros, por lo que la continuidad de las reformas emprendidas deberá mantenerse a medio plazo para evitar que la membresía de estos países no provoque un impacto social inaceptable para ellos mismos.

#### **4.4.- EFECTOS INTERNACIONALES DE LA AMPLIACIÓN**

Gracias a la continuidad de los regímenes democráticos por encima de los avatares partidistas y a los avances económicos, se han podido articular políticas exteriores cimentadas en los principios de las Naciones Unidas y en la cooperación con Europa Occidental y los países vecinos, incluso para dirimir las diferencias que todavía subsisten entre algunos países. Sin omitir las diferencias greco-turcas y la división de Chipre, que son los dos conflictos regionales de mayor alcance para el futuro de la ampliación, ni el problema del enclave ruso de Kaliningrado, resulta evidente que en la actualidad las aspiraciones de los países candidatos a la adhesión y de los últimos diez nuevos miembros, no provoca los recelos de Moscú como ocurrió con la ampliación de la OTAN a Polonia, la República Checa y Hungría.

Por primera vez, desde la ampliación de la OTAN, los nuevos miembros y actuales candidatos gozan de una alternativa de seguridad a la

Alianza Atlántica en la medida que en la Unión Europea, desde el Consejo Europeo de Colonia, ha decidido y esta desarrollando una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), a la que ya ha quedado plenamente integrada la Unión Europea Occidental (UEO).

Además, la Federación de Rusia mantiene importantes diferencias fronterizas con los Estados bálticos y aunque la situación de la minoría rusa ha mejorado considerablemente, lo que esta beneficiando las relaciones bilaterales, los dirigentes rusos todavía no están dispuestos a concluir acuerdos fronterizos definitivos.

La decisión de Bruselas de establecer un sistema privilegiado de relaciones económicas, políticas y estratégicas con Rusia, ratificada en el Consejo Europeo de Colonia por la adopción de una Estrategia Común, intenta paliar los perjuicios económicos para la economía rusa. Esta Estrategia Común, pretende reforzar el entendimiento euro-ruso abierto por el acuerdo de Cooperación y Colaboración con Rusia del 1º de diciembre de 1997, con vistas a la instauración de una Espacio Económico y Social Europeo Común, una vez que se haya consolidado previamente la Zona de Libre Comercio contemplada en el Acuerdo. Por su parte, las autoridades rusas aprobaron el 22 de octubre de 1999 la Nueva Estrategia Rusa sobre la evolución de las relaciones con la Unión Europea, con una vigencia de diez años (2000-2010). En este nuevo marco de relaciones, Moscú no hizo objeciones importantes a la incorporación de los diez nuevos Estados

miembros a la PECSO ni lo ha hecho con relación a los actuales países candidatos.

Con respecto a Ucrania, la colaboración con la Unión Europea se institucionalizó en el Acuerdo de Cooperación vigente desde marzo de 1998, y en el que a semejanza de Rusia se contempla una Zona de Libre Comercio. En el Consejo Europeo de Helsinki, los quince avanzaron un paso más en las relaciones con Ucrania al adoptar una Estrategia Común en la que se concede una especial relevancia a la cuestión de la seguridad de las centrales nucleares y al cierre de Chernobyl.

Junto a los aspectos económicos, las relaciones entre la Unión Europea y ambas potencias poseen también una dimensión política y de seguridad trascendental. La necesidad mutua de alcanzar un entendimiento en las cuestiones militares, los intereses estratégicos comunes en otras áreas regionales (Báltico, Mediterráneo, Medio Oriente, China, cuenca del Pacífico, etc.), así como una posición coincidente en temas como el sistema de defensa antimisiles de Estados Unidos o el protagonismo regional de la OSCE, configuran un mapa de cooperación política y diplomática que resulta decisivo para la paz y la estabilidad continentales.

Los efectos regionales de la ampliación se extienden también los países de los Balcanes Occidentales (Croacia, Bosnia-Herzegovina, la Federación de Yugoslavia, Macedonia y Albania). La aprobación de un Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental en el Consejo Europeo de

Colonia contempla, además de un compromiso de ayuda financiera de la Unión estimado en 576,5 millones de euros para el año 2000, a aceptar en un futuro, todavía muy remoto, salvo el caso de Croacia, la adhesión de estos países a la Unión Europea.

Como podemos observar, la ampliación de la Unión a nuevos Estados está provocando un *efecto frontera*, es decir que supone la obligada revisión de las relaciones exteriores con los países vecinos de los candidatos, abriendo las expectativas de futuras ampliaciones y, por consiguiente, hipotecando la propia estrategia de integración a medio y largo plazo. Naturalmente, a medida que se vayan realizando los ingresos de nuevos miembros, aparecerán nuevas candidaturas en una dinámica cuyas consecuencias para la propia estabilidad y cohesión interna de la Unión Europea son muy difíciles de anticipar en la actualidad. Este *efecto frontera* no sólo se está produciendo para los países de Europa Oriental y los Balcanes Occidentales, sino también para los de la cuenca sur del Mediterráneo y en la medida en que se avance en la candidatura turca terminará afectando a los Estados del Cáucaso y Asia Central.

Además de las obligaciones comerciales y financieras que la Unión Europea está asumiendo, o deberá hacerlo en un futuro más o menos próximo, con los países que en cada momento constituyan su frontera geopolítica, el *efecto frontera* incide directamente sobre otros aspectos de los flujos internacionales como son los movimientos migratorios, legales o ilegales, el tráfico clandestino de mercancías, la creación de nuevas redes

internacionales de criminalidad organizada, la necesidad de intervenir en la solución pacífica de conflictos regionales, etc. todo ello sin contar con el sesgo que imprimirá a las relaciones económicas con otras áreas como Iberoamérica o el Pacífico.

Este aspecto de la actual ampliación debe ser analizado con profundidad y con una actitud más crítica que la que impera entre los especialistas en la actualidad, ya que muchas de las decisiones que fueron adoptadas para los últimos Estados adheridos y otras que se están adoptando para los actuales candidatos sentarán precedentes que en el futuro se podrán invocar por otros países.



Palacio Presidencial de Varsovia, Polonia.

## CAPITULO III

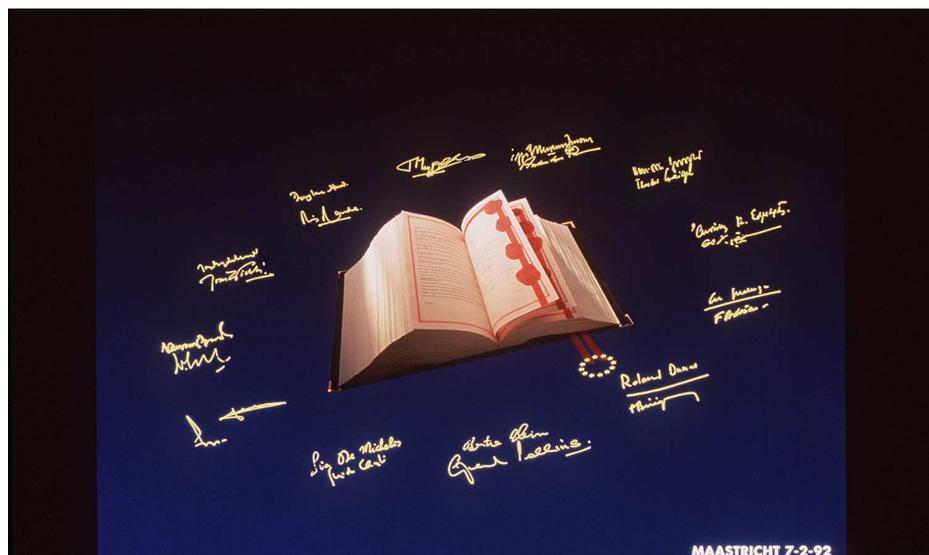
# EL PROCESO DE AMPLIACIÓN 2005 – 2006.

## PROFUNDIZACIÓN EN EUROPA DEL ESTE

# 1.- FUNDAMENTO JURÍDICO

## Artículo 49, Título VIII del Tratado de la Unión Europea.

La adhesión de un nuevo Estado miembro a la Unión Europea está prevista por el artículo 49 (antiguo artículo O) del Tratado de la Unión Europea. Para iniciar las negociaciones, el Consejo se pronuncia por unanimidad, previa consulta a la Comisión y dictamen conforme del Parlamento Europeo. Las condiciones de admisión, los posibles períodos transitorios y las adaptaciones requeridas por los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea son objeto de un acuerdo entre el país candidato y los Estados miembros. Para entrar en vigor, dicho acuerdo requiere la ratificación de todos los Estados contratantes con arreglo a su respectivo ordenamiento constitucional.



## 2.- PAÍSES CANDIDATOS A LA ADHESIÓN

El proceso de ampliación de la Unión Europea ha dado un nuevo paso adelante con el cierre de las negociaciones de adhesión de Bulgaria y Rumania, que tuvo lugar el pasado 14 de diciembre, y con las conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 16 y 17 de diciembre del 2004 en Bruselas y que contemplan el inicio de las negociaciones de adhesión con Croacia y Turquía.

La estabilidad económica y política de Europa constituye un polo de atracción para los numerosos países europeos que pueden solicitar de pleno derecho su adhesión a la Unión Europea.

A raíz de la adhesión de los diez nuevos miembros el 1 de mayo de 2004, oficialmente sigue habiendo cuatro países candidatos a la adhesión:

- Turquía: solicitud de adhesión presentada el 14 abril de 1987 y reconocimiento oficial por la UE como país candidato a la adhesión en el Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999.
- Rumania: solicitud de adhesión presentada el 22 de junio de 1995 y reconocimiento oficial por la UE como país candidato a la adhesión en el Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997.
- Bulgaria: solicitud de adhesión presentada el 14 de diciembre de 1995 y reconocimiento oficial por la UE como país candidato a la

adhesión en el Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997.

- Croacia: solicitud de adhesión presentada el 21 de febrero de 2003 y reconocimiento oficial por la UE como país candidato a la adhesión en el Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de diciembre de 2004.



Mapa geopolítico y regional de Europa con los 25 Estados miembros de la UE y los actuales 4 Estados candidatos.

Fuente: [http://europa.eu.int/comm/mediatheque/multimedia/select/maps\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/mediatheque/multimedia/select/maps_en.html)

Por lo que se refiere a Bulgaria y Rumania, tras haberlos reconocido oficialmente como candidatos en 1997, la Unión Europea inició las negociaciones con ambos países en febrero de 2000. El Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2004 declaró cerradas las negociaciones con estos dos Estados y confirmó la determinación de la Unión de firmar los tratados de adhesión en abril del 2005 para llegar a la adhesión el 1º de enero de 2007.

El Consejo Europeo de diciembre destacó que ambos países podrían asumir las obligaciones derivadas de su pertenencia a la UE en la fecha prevista para la adhesión, siempre y cuando prosigan sus esfuerzos, concluyan las reformas necesarias y satisfagan los compromisos adquiridos en todos los ámbitos del acervo. En el caso rumano, el Consejo puso particular énfasis en el cumplimiento de los compromisos en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior, Competencia y Medio Ambiente. En este sentido, se han previsto en el Tratado y en el Acta de Adhesión unas cláusulas de salvaguardia que garanticen dicho cumplimiento.

La firma del Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumania se ha previsto para abril de 2005, con ocasión de la reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, siempre y cuando el Parlamento Europeo haya aprobado dicha firma.

Croacia solicitó su adhesión a la Unión el 21 de febrero de 2003. En abril de ese mismo año la Comisión presentó su dictamen sobre dicha

solicitud, recomendando la apertura de negociaciones de adhesión. El Consejo Europeo de diciembre de 2004 reconoció oficialmente a este país como candidato a la adhesión y decidió que se daban las condiciones para el inicio de las negociaciones con Croacia. Las conclusiones adoptadas por los Veinticinco establecen que las negociaciones de adhesión con este país balcánico comenzarán el 17 de marzo 2005, siempre y cuando el Gobierno de Zagreb colabore plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY). Los líderes europeos realizan además un llamamiento para que el acusado restante sea localizado y trasladado a La Haya “*lo antes posible*”. Esta referencia está destinada al ex general croata Ante Gotovina, con paradero desconocido desde 2001 y acusado de crímenes de guerra contra los serbios.

Pero el inicio de las negociaciones con Croacia se encuentra actualmente en suspenso y condicionado a una total colaboración de las autoridades croatas con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

Con relación a Turquía, en su Recomendación de 6 de octubre de 2004, la Comisión consideró que Turquía cumplía en medida suficiente los criterios políticos de Copenhague. Por lo tanto, recomendaba que se iniciasen las negociaciones de adhesión condicionadas con este país. Partiendo de esa base, el Consejo Europeo de diciembre de 2004 programó el inicio de las negociaciones de adhesión con Turquía para el 3 de octubre de 2005 y manifestó su deseo de que dichas negociaciones se basen en la

estrategia propuesta por la Comisión en su Recomendación de octubre de 2004.

Por su parte, la Antigua República Yugoslava de Macedonia presentó la solicitud de adhesión el 22 de marzo de 2004, pero aún no ha sido reconocido oficialmente como país candidato.

También Liechtenstein, Noruega y Suiza presentaron hace tiempo sus candidaturas de adhesión a la Unión Europea. Sin embargo, Noruega ya ha rechazado dos veces su adhesión, en 1972 y en 1994, mediante referéndum, y las candidaturas de Liechtenstein y de Suiza quedaron en suspenso a raíz del referéndum de 1992 en el que Suiza decidió no participar en el Espacio Económico Europeo.

Basándose en la experiencia acumulada en la quinta ampliación, el Consejo Europeo de diciembre decidió que las negociaciones de adhesión se fundamentarán en un marco de negociación que incluirá los siguientes elementos:

- Al igual que en las negociaciones anteriores, el fondo se tratará en una Conferencia Intergubernamental cuyas decisiones se adoptarán por unanimidad.
- Podrán plantearse períodos transitorios prolongados, excepciones, disposiciones específicas o cláusulas de salvaguardia permanentes.

- Los aspectos financieros de la adhesión de un Estado candidato han de preverse en el Marco Financiero aplicable.
- El objetivo común de la negociación es la adhesión, aunque se trata de un proceso abierto cuyo resultado no puede garantizarse de antemano.
- En caso de que un Estado candidato viole de manera grave y persistente los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de derecho, el Consejo, tras haber oído al Estado candidato, decidirá por mayoría cualificada sobre si procede suspender las negociaciones y en qué condiciones se reanudarían.
- Simultáneamente a las negociaciones, la Unión entablará con cada Estado candidato un diálogo político y cultural intensivo.



Sede central del Romanian Commercial Bank en Bucarest, capital de Rumania, Estado candidato a la Adhesión a la Unión Europea. El BCR esta ranqueado como el segundo banco más grande del centro y sudeste de Europa.

### 3.- ESTADO DEL PROCEDIMIENTO

En cuanto a la Ampliación, durante la Presidencia luxemburguesa la intención ha sido centrarse en los siguientes temas:<sup>12</sup>

#### **3.1.- Preparación de la adhesión de Bulgaria y Rumania:**

En primer lugar, durante la Presidencia luxemburguesa se concluyó la redacción del Tratado de Adhesión con Bulgaria y Rumania, cuyo texto será sometido a la aprobación del Parlamento Europeo. La ceremonia de firma del Tratado de Adhesión con Bulgaria y Rumania se celebró el 25 de abril del 2005 en la abadía de Neumünster, en el Gran Ducado de Luxemburgo.<sup>13</sup>

La firma del Tratado de Acceso de Bulgaria y Rumania prepara el terreno para los procedimientos de ratificación que formalizarán su asociación de la Unión el 1º de enero del 2007.

Bulgaria y Rumania forman parte del mismo proceso irrevocable e inclusivo de la ampliación como los diez países que adhirieron a la Unión el año pasado. Su acceso completará la quinta y más grande ampliación en la historia de la Unión. Esto representa un paso adicional importante en el

---

<sup>12</sup> Presidencia luxemburguesa durante el primer semestre del año 2005.

<sup>13</sup> Comunicado de Prensa N°8036/05 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Bruselas, 25 de abril de 2005.

sendero hacia una Europa más fuerte en paz, democracia, estabilidad y prosperidad. Esta ceremonia significó la terminación de un largo proceso de preparaciones de acceso y negociaciones, que fue lanzado por el Consejo Europeo en Luxemburgo en diciembre de 1997. Los esfuerzos considerables han sido hechos por Bulgaria y Rumania para enmarcar sus leyes, estructuras regulativas y prácticas administrativas en la línea con el acervo de la Unión.

Con la firma del Tratado, Bulgaria y Rumania ahora se deben enfocar en sus preparaciones finales para la asociación y reforzar sus esfuerzos de estar en una posición de aplicar completamente el acervo para el 1° enero del 2007. La Unión seguirá este proceso de cerca. El respeto por Bulgaria y Rumania de sus compromisos adquiridos en el curso de las negociaciones es esencial.



Centro de Sofía, capital de Bulgaria. Estado candidato a la Adhesión a la UE.

Desde el 26 abril de 2005, la Unión recibe a Bulgaria y Rumania como activos observadores en el trabajo del Consejo y sus cuerpos preparatorios.<sup>14</sup>

Por otra parte, durante la Presidencia luxemburguesa siguió adelante con el proceso de “monitoring” de los preparativos y logros de ambos países, así como de la aplicación efectiva de los compromisos adquiridos con particular énfasis en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior, Competencia y Medio Ambiente. La Comisión ha anunciado que realizará un "monitoring" exhaustivo a través de consultas técnicas con ambos países con particular énfasis en los ámbitos citados.

Tras estas consultas la Comisión informará al Grupo Ampliación y propondrá en caso de riesgos de incumplimiento de los acuerdos, las medidas oportunas. Sobre estas cuestiones el Tratado y el Acta de Adhesión prevén un procedimiento reglado. No obstante, la Presidencia luxemburguesa confía en que los esfuerzos de Bulgaria y Rumania hagan innecesaria la adopción de salvaguardias y otras medidas preventivas.

---

<sup>14</sup> Comunicado de Prensa N°8418/05 del Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 25 de abril de 2005. Traducido por Enrique Sanhueza Cares.

### **3.2.- Inicio de las negociaciones con Croacia:**

El Consejo de Estabilización y Asociación entre la Unión Europea y Croacia celebró su primera sesión el martes 26 de abril de 2005.

Esta primera sesión del Consejo, tras la entrada en vigor el 1º de febrero de 2005 del Acuerdo de Estabilización y Asociación, ha marcado una nueva etapa de relaciones y cooperación reforzadas entre la UE y Croacia.

El Consejo de Estabilización y Asociación ha subrayado que el futuro de Croacia está en la UE, como Estado miembro de pleno derecho. Ha recordado que el Consejo Europeo de junio de 2004 decidió que Croacia es un país candidato a la adhesión y que debía convocarse una conferencia intergubernamental bilateral para iniciar las negociaciones. Croacia informó sobre los preparativos para las negociaciones de adhesión y la estructura de negociación croata que se ha establecido. La UE reiteró que la conferencia intergubernamental bilateral se convocaría de común acuerdo tan pronto como el Consejo de la UE hubiera establecido que Croacia coopera plenamente con el TPIY.

El Consejo de Estabilización y Asociación ha revisado los progresos de Croacia en el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), en especial a la luz de la Asociación Europea de septiembre de 2004. El Consejo de Estabilización y Asociación ha acogido con satisfacción el hecho de que

Croacia haya adoptado su programa nacional para la integración en la UE como respuesta a la Asociación Europea.

La UE ha recordado que, en el marco de las condiciones del PEA, la plena cooperación con el TPIY es un requisito fundamental para entablar las negociaciones de adhesión, y ha instado a Croacia a que adopte las medidas necesarias para abordar sin demora esta cuestión. Aunque el retorno de refugiados sigue siendo un importante reto para Croacia, el Consejo de Estabilización y Asociación ha acogido con satisfacción el reciente compromiso contraído por Croacia, así como por Bosnia y Herzegovina y Serbia y Montenegro, en la conferencia ministerial regional de Sarajevo en enero de 2005, de resolver todas las cuestiones pendientes relacionadas con el retorno de refugiados de modo que esta cuestión pueda finalmente resolverse antes de finales de 2006.

Por lo que se refiere a los derechos de las minorías, el Consejo de Estabilización y Asociación ha tomado nota de los positivos avances logrados, que es necesario continuar, especialmente con respecto al creciente papel desempeñado por las minorías en la vida pública. Con respecto a la reforma del sistema judicial, a pesar de algunas medidas positivas adoptadas recientemente, la situación del sistema judicial y de la administración de justicia siguen siendo un importantes desafío. El Consejo de Estabilización y Asociación ha acogido con satisfacción los avances logrados por Croacia en materia de cooperación regional y ha instado a Croacia a que prosiga sus constructivos esfuerzos.

Con respecto a los criterios económicos, el Consejo de Estabilización y Asociación ha acogido con satisfacción la estabilidad macroeconómica lograda en Croacia, subrayando al mismo tiempo que es necesario que prosiga con mayor energía la consolidación fiscal. El Consejo de Estabilización y Asociación ha observado que, si se prosigue la aplicación de su programa de reformas, incluidas la reestructuración y privatización de empresas y la mejora del entorno empresarial, a medio plazo Croacia podría hacer frente a la presión de la competencia y las exigencias del mercado dentro de la Unión.

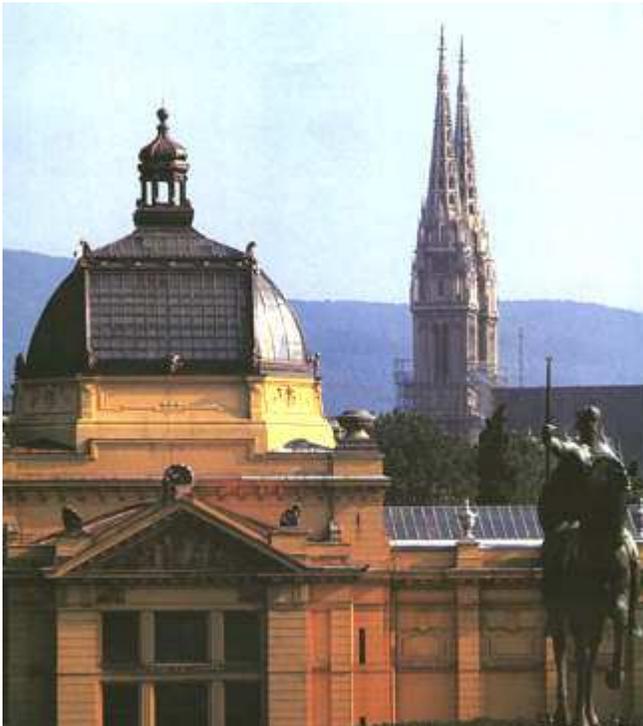
La UE ha tomado nota los considerables esfuerzos realizados por Croacia para lograr avanzar en la adaptación de su legislación al acervo comunitario, en particular en los ámbitos relacionadas con el mercado interior y el comercio. El Consejo de Estabilización y Asociación ha reiterado que es preciso proseguir dichos esfuerzos y que Croacia siga consolidando las estructuras administrativas y judiciales necesarias para la aplicación y efectiva del acervo.

El Consejo de Estabilización y Asociación ha acogido con satisfacción que Croacia se beneficie, como país candidato, de todos los instrumentos de preadhesión de la UE. Estos instrumentos servirán a Croacia para prepararse en distintos ámbitos para la futura adhesión y conllevan un incremento de la ayuda financiera. El Consejo de Estabilización y Asociación ha recordado que la asignación financiera para

el año 2005 ascendió a 105 millones de euros (PHARE: 80 millones; ISPA: 25 millones).

El Consejo de Estabilización y Asociación ha examinado asimismo la situación relativa a la aplicación del Acuerdo de Estabilización y Asociación y ha recordado que la plena aplicación de dicho Acuerdo ayudara a Croacia en sus preparativos para la adhesión a la UE. El Consejo de Estabilización y Asociación ha tomado nota de las actividades de Croacia en relación con la celebración de convenios bilaterales de cooperación regional.

El Consejo de Estabilización y Asociación ha debatido los acontecimientos en los Balcanes occidentales. La UE ha acogido con satisfacción la contribución de Croacia a la estabilidad regional y su creciente papel en iniciativas regionales de cooperación.



Zagreb.  
Capital de Croacia.  
Estado candidato a la Adhesión a la UE.

El Consejo de Estabilización y Asociación ha debatido sobre la lucha contra el terrorismo y la no-proliferación de armas de destrucción masiva. A este respecto, las partes ha acordado adoptar en un primer momento una declaración conjunta sobre estas dos cuestiones. La UE ha acogido con satisfacción la adhesión sistemática de Croacia a las posiciones comunes adoptadas por la Unión Europea en materia de política exterior y de seguridad. También ha acogido favorablemente el apoyo continuado a la Corte Penal Internacional, y el compromiso de Croacia de preservar la integridad del Estatuto de Roma.<sup>15</sup>

### **3.3.- Negociaciones con Turquía:**

Dada la complejidad de las negociaciones con Turquía, Luxemburgo tiene intención de iniciar los debates a mediados de su Presidencia con la presentación de un proyecto de adhesión revisado con Turquía.

Como ya anuncié anteriormente, la adhesión de Turquía la analizaré con detenimiento en un capítulo aparte.

---

<sup>15</sup> Comunicado de Prensa N°8441/05 del Consejo de Estabilización y Asociación UE-Croacia, Bruselas, 26 de abril de 2005.

### **3.4.- Instrumento de Pre-Adhesión (IPA):**

El instrumento cubrirá la asistencia financiera, aplicable dentro del periodo de perspectivas financieras, esto es entre los años 2007 y 2013, dirigida a los países candidatos (Turquía y Croacia) y a los potenciales países candidatos de los Balcanes Occidentales: Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia-Herzegovina y Serbia y Montenegro, incluyendo Kosovo. El Grupo Ampliación, debatirá el Instrumento con el fin de alcanzar un acuerdo antes de junio y que la normativa pueda ser adoptada antes de fin del año 2005.

## CAPITULO IV

# LA ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UNIÓN EUROPEA

## EL MOMENTO DE LA VERDAD

## 1.- INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea tomó una decisión de capital importancia en octubre del año 2004, cuando recomendaba, bajo determinadas condiciones, que diera comienzo a las negociaciones para la adhesión de Turquía, el Estado más laico de todas las naciones islámicas, creado por Mustafa Kemal Atatürk en 1923 sobre las ruinas del Imperio Otomano.

Esta decisión fue refrendada por los líderes de los Estados miembros de la Unión Europea en la cumbre que se celebró en Bruselas el 17 de diciembre último.

No fue una tarea fácil. El acuerdo de los Jefes de Estado y de Gobierno era previsible, pero la perspectiva de la adhesión de Turquía a la Unión Europea abarca dificultades e incertidumbres que tienen eco en el texto de las conclusiones del Consejo.

El problema del reconocimiento de Chipre por Turquía era un obstáculo importante al éxito de la Cumbre. En efecto, los representantes chipriotas habían informado de que pondrían su veto a la apertura de negociaciones con Turquía si ésta persistía en su negativa a reconocer la República de Chipre. Era necesario pues definir un acuerdo que pueda satisfacer ambos países. La solución adoptada fue que Ankara se comprometiera a firmar un protocolo diplomático que amplía a los diez nuevos miembros de la Unión Europea, entre ellos República de Chipre, el Acuerdo de Asociación celebrado en 1963 entre Turquía y la Unión.

El comunicado de las conclusiones del Consejo “saluda la decisión de Turquía de firmar el protocolo sobre la adaptación del acuerdo de Ankara que tiene en cuenta la adhesión de diez nuevos Estados miembros”. De momento, no hay pues reconocimiento legal formal de Chipre, sino un compromiso a un reconocimiento implícito que permite a Turquía salvar las apariencias.



Turquía (Türkiye en su denominación oficial) ocupa un territorio estratégico y al mismo tiempo es una delicada zona entre el Mar Negro, el Mar Egeo y el Mediterráneo.

*Fuente: [http://europa.eu.int/abc/maps/applicants/turkey\\_es.htm](http://europa.eu.int/abc/maps/applicants/turkey_es.htm)*

Además de reconocer Chipre, Turquía debe modificar su política exterior a fin de solucionar sus conflictos actuales con Estados terceros. Las conclusiones del Consejo subrayan la necesidad de comprometerse sin ambigüedad a mantener “buenas relaciones de vecindad”. También contienen una amenaza: si Turquía no modifica su política exterior para solucionar los conflictos actuales, eso tendrá "repercusiones sobre el proceso de adhesión".

## 2.- CONDICIONES DE LAS NEGOCIACIONES DE ADHESION

Las negociaciones de adhesión deben comenzar el 3 de octubre del 2005 y durar al menos diez años.

El texto de las conclusiones del Consejo “saluda los progresos decisivos realizados por Ankara en su proceso ambicioso de reformas y expresa su confianza en la capacidad de Turquía para mantener su proceso de reforma”. Pero también recuerda el carácter no automático de la adhesión: “estas negociaciones son un proceso abierto... cuyo resultado no puede garantizarse de antemano”. Si el país candidato no está en condiciones de ajustarse completamente a las obligaciones vinculadas a la calidad de Estado miembro, « un vínculo, lo más fuerte posible, le permitirá afianzarse plenamente en las estructuras de la Unión Europea”.

Las negociaciones se desarrollarán en un marco fijado por el Consejo:

- Se celebrarán por capítulos. Un capítulo corresponde a una política determinada: por ejemplo: política agrícola, mercado interior, política de cohesión. Las decisiones por las que se constata la apertura y el cierre de un capítulo se tomarán por unanimidad de los Estados y dependerán de la aplicación de las reformas in situ.

- Períodos transitorios "de larga duración", así como derogaciones y cláusulas de salvaguardia permanentes podrán definirse, a propuesta de la Comisión, en ámbitos como la libre circulación de personas, las políticas estructurales (ayudas al desarrollo regional) y la agricultura.
- En caso de grave y duradera violación de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y del Estado de Derecho, las negociaciones podrán ser suspendidas tras un voto del Consejo de la Unión por mayoría cualificada.
- La adhesión no podrá decidirse antes de 2014, o sea cuando la Unión Europea haya revisado su presupuesto.

Tantas condiciones y precauciones dan la impresión que la Unión Europea se compromete en estas nuevas negociaciones de adhesión, pero al mismo tiempo retrocediendo en este proceso.

Ninguno de los demás países que han solicitado una adhesión de pleno derecho a la UE ha suscitado tantas pasiones a favor o en contra como lo ha hecho Turquía. Los “problemas” que suscitó la perspectiva de la adhesión de Grecia en 1981, España y Portugal en 1986, Finlandia en 1995 y la de ocho antiguos países comunistas en mayo del año 2004 son insignificantes en comparación con los que se han generado en el caso de

Turquía. Las encuestas de opinión llevadas a cabo en muchos países, y en concreto las de Francia, demuestran una amplia oposición a que Turquía acceda a la UE. Las negociaciones para la adhesión de Turquía, previstas para octubre de este año 2005, aunque su adhesión probablemente no se llevaría a cabo hasta 2015, tendrán una categoría especial debido al tamaño del país, su pobreza y su religión musulmana. De entrada, la Comisión, en una medida sin precedentes, avisó que recomendaría la suspensión de las negociaciones en el caso de que se percibiera una violación “seria y persistente” de los derechos humanos o de los valores europeos. El proceso de vigilancia de las reformas también será más riguroso. Ante esta situación, la adhesión dista mucho de estar garantizada.

La asociación de Turquía con la Unión Europea es la más larga de cuantos países han accedido y probablemente de los que accederán a ella. En 1963 se convirtió en Estado Asociado a la Comunidad Económica Europea, y en 1970, año en que España ratificaba un Acuerdo Comercial Preferente, como respuesta a la petición de Estado asociado realizada en 1964, Ankara firmó un Protocolo Adicional que contemplaba la posibilidad de que Turquía ingresara en la Unión. En 1987 el gobierno turco solicitó la adhesión plena y para 1996 el país se convertía en el primer Estado no perteneciente a la UE que formaba una Unión Aduanera con la UE para productos industriales y productos agrícolas transformados. Se suele pasar por alto el hecho de que la Unión Aduanera fue concebida para servir de prelude para la unión política. La decisión que se adoptó en la cumbre de Luxemburgo de 1997 de no incluir a Turquía entre los diez países

candidatos que se incorporaron en mayo de 2004, ni entre los otros dos que lo harán en 2007 tuvo como consecuencia un distanciamiento con Ankara, que prácticamente rompió sus relaciones con Bruselas. El deshielo de las relaciones se produciría dos años más tarde con ocasión de la cumbre de Helsinki, cuando se concedió a Turquía el estado de país candidato, dejando atrás el de adherente.

Cuando Turquía obtuvo la categoría de país candidato por considerarse que disponía de las características básicas de un sistema democrático, aunque simultáneamente mostrara deficiencias serias en materia de derechos humanos y protección de las minorías, la Unión Europea se vio en un callejón sin salida y no pudo aplazar indefinidamente las negociaciones para la adhesión. Cualquier rechazo, dados los innegables progresos realizados por Turquía, hubiera supuesto una confirmación de la afirmación de Atatürk: “Occidente siempre ha visto con prejuicios a los turcos, pero nosotros los turcos siempre hemos avanzado sistemáticamente hacia Occidente.” También hubiera dañado la credibilidad del proyecto de la Unión Europea, en especial en el mundo musulmán, y desencadenado reacciones adversas en Turquía por aplicárseles un “doble estándar”.

Para la Unión Europea, hogar del laicismo, admitir a Turquía, con un porcentaje de población musulmana del 99,8%, significaría que la Unión no es un club exclusivamente cristiano y que está abierta a otras culturas y religiones. Una Unión con Turquía sería más cosmopolita, más abierta y quizá más laica. Más de 9 millones de musulmanes residían ya en la Unión

Europea de los 15, el 2,4% de la población total, y, si incluimos a Rusia y a Turquía, la cifra rondaría los 100 millones, el 13% de la población. Turquía es el Estado más laico de todas las naciones islámicas, y como miembro de la Unión Europea serviría de modelo para el vilipendiado mundo musulmán, en concreto para países vecinos como Irán e Irak, inmersos cada uno en diferentes niveles del proceso de democratización.

Población musulmana en Europa <sup>16</sup> (en millones y en % de la población total)

	<b>Población musulmana</b>	<b>En % de la población total</b>
Austria	0,18	2,2
Bélgica	0,37	3,6
Bulgaria	0,89	11,8
Dinamarca	0,16	3,0
Francia	5,9	10,0
Alemania	3,0	3,7
Grecia	0,17	1,5
Italia	1,3	2,4
Países Bajos	0,87	5,4
España	0,5	1,2
Turquía	70,0	99,8
Reino Unido	1,48	2,5

*Fuente: La República.*

Es significativo el hecho de que el texto de la nueva constitución de la Unión Europea adoptado en Bruselas en junio del 2004 omite hacer

---

<sup>16</sup> Datos de 2001.

referencia alguna a la cristiandad, muy a pesar de algunos gobiernos que instaban a que se enmendase el documento con el propósito de que “reconociera una verdad histórica” y admitiera “las raíces cristianas de Europa”. El cardenal Joseph Ratzinger, hoy ya ungido como Papa Benedicto XVI, que por esta fecha y bajo el papado de Juan Pablo II era la autoridad doctrinal de la Iglesia Católica, afirmó que Turquía siempre había estado en una situación “opuesta a Europa” y que debería buscar su futuro entre las organizaciones musulmanas y no en la Unión Europea.<sup>17</sup> Un editorial del New York Times aportaba el contrapunto laico al calificar a Ratzinger de clérigo “entrometido” que estaba “avivando el fuego de un importante debate político. Antepone las diferencias religiosas al proceso político y sus creencias personales a unos valores que son universales, no un monopolio judío-cristiano”.<sup>18</sup> La inclusión de la cristiandad en la constitución hubiera ido en contra de la naturaleza laica y tolerante del proyecto europeo, que se basa en la política y no en la religión o las consideraciones geográficas, y hubiera emitido un mensaje negativo en el mundo después del 11-S, en el que acercar Occidente al mundo musulmán había adquirido una nueva urgencia. Además, ni siquiera la propia Turquía se ha librado del terrorismo. Cuatro atentados terrositas en noviembre de 2003 atribuibles a Al-Qaeda dejaron un balance de 62 muertos y 644 heridos.

---

<sup>17</sup> LE FIGARO, Entrevista al Cardenal Joseph Ratzinger, Roma, Italia, 13 de agosto de 2004.

<sup>18</sup> NEW YORK TIMES, “*Saying No to Turkey*”, Nueva York, EEUU, 15 de agosto de 2004.

Turquía se encuentra al medio entre Europa y Asia, el 97% de la masa continental del país se encuentra en Asia, donde se concentra cerca del 90% de la población, por este motivo la dimensión asiática incrementaría la influencia de la Unión Europea en una de las zonas más turbulentas del mundo. Además de Irán e Irak, Turquía comparte fronteras con Siria, Armenia -cerrada ésta última desde 1993 debido al conflicto de Karabag entre Azerbaiyán y Armenia, además de por otros problemas como las tensiones históricas derivadas de la masacre armenia de 1915-1916-Georgia y Azerbaiyán. Como miembro de la OTAN desde 1952, con un ejército de prestigio sólo superado en número dentro de la Alianza por el de EEUU, Turquía puede realizar una contribución significativa a la seguridad y la defensa de Europa y ayudar a la Unión Europea a convertirse en una potencia exterior global y en un contrapeso al unilateralismo de EEUU.

Para Turquía, los beneficios de ser un miembro de pleno derecho de la Unión Europea, y especialmente en cuanto a los económicos se refiere, son mucho más tangibles. Asegurarían la entrada de su economía en el sistema de libre mercado y a largo plazo traería una mayor prosperidad a su población de cerca de 70 millones de habitantes. Los progresos realizados por España en este terreno constituyen buen ejemplo de ello. De hecho, Turquía cada vez basa más su modelo en el de España; el gobierno español es de los que brinda un mayor apoyo a la adhesión de Turquía a la Unión. La inversión extranjera directa, que en Turquía representa un minúsculo porcentaje, aumentaría vertiginosamente con su adhesión a la Unión Europea, lo que crearía puestos de trabajo y probablemente frenaría el

potencial de migración masiva a otros países de la Unión más ricos, uno de los principales temores respecto a la adhesión de Turquía.

Turquía es un país muy grande. Actualmente, su población cuenta con unos 10 millones de habitantes menos que los 82 millones de Alemania, lo que constituye prácticamente la población conjunta de los 10 países que se han incorporado en mayo del 2004. Para 2015, la población de Turquía posiblemente pueda equipararse con los 80 millones de habitantes que se espera que tenga Alemania, donde la población está en descenso, aunque, con todo, su población representaría menos del 15% de una Unión Europea en la que habitarían aproximadamente 600 millones de personas, y hacia 2025 sería aún mayor con 89 millones. Los cambios en superficie, población y PIB que se producirían con la adhesión de Turquía a la Unión Europea se muestran en el siguiente cuadro.

#### Impacto de las ampliaciones

	Aumento de superficie (%)	Aumento de población (%)	Incremento de PIB <sup>1</sup> total (%)	Cambios en el PIB <sup>2</sup> per capita (%)	Media del PIB <sup>2</sup> per capita (EU15 = 100)
EU-15/EU-25	23	20	4,7	-8,8	91,2
EU-25/EU-27	9	6	0,7	-4,3	87,4
EU-27 + Turquía <sup>3</sup>	18	15	2,2	-9,1	79,4

(1) En euros. (2) En paridad de poder adquisitivo, datos del PIB correspondiente a 2003. (3) Sin perjuicio de la adhesión entre tanto de cualquier otro país; como Croacia.

Fuente: Eurostat, NSI, cálculos DG REGIO.

Según una disposición clave recogida en la nueva Constitución Europea, conocida como el voto por mayoría doble, Turquía gozaría automáticamente de una fuerte posición en la toma de decisiones de la Unión Europea. De acuerdo con el texto de la Constitución, todas las decisiones que no hayan de adoptarse por unanimidad –numerosas cuestiones, concretamente de política exterior e impuestos, siguen siendo así– deben contar con el respaldo de al menos un 65% de la población de la Unión y de un 55% de los Estados miembros. En otras palabras, en el caso de que un país no estuviera de acuerdo con una propuesta, necesitaría contar con el apoyo de un 35% de la población de la Unión y un 45% de los Estados miembros para bloquearla.

Según Valéry Giscard d'Estaing, antiguo presidente de Francia y presidente de la Convención Europea, quien por lo demás cree que Turquía “no es un país europeo” y que su adhesión significaría “el fin de Europa”, el sistema de voto por mayoría doble hace que la entrada de Turquía sea menos probable.<sup>19</sup> “Se trata de una norma que no podemos cambiar y, de hacerlo, sus consecuencias serían enormes”, afirmaba. “Concedería a Turquía un peso significativo en el bloqueo de decisiones”.

Con todo, puesto que el futuro de la propia Constitución sigue siendo incierto, y que hay referéndums pendientes, la cuestión sigue siendo eminentemente teórica. Es más, podría modificarse la fórmula para incluir en ella el factor del PIB. Aunque Turquía sea el país más poblado, no podría

---

<sup>19</sup> INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE, Entrevista, París, Francia, 13/IX/2004.

bloquear por sí sola ninguna decisión; necesitaría a las poblaciones de al menos otros dos países grandes para alcanzar el umbral necesario del 35%.

Población turca en los países de la UE (miles)

	<b>Total</b>	<b>Nacionalidad turca</b>	<b>Nacionalizados en la UE</b>
Alemania	2.642	1.912	730
Francia	370	196	174
P. Bajos	270	96	174
Austria	200	120	80
Bélgica	110	67	43
R. Unido	70	37	33
Dinamarca	53	39	14
Suecia	37	14	23

*Fuente: Informe de la Comisión Independiente sobre Turquía, septiembre de 2004.*

Turquía se encuentra inmerso en un proceso de transición demográfico, con un rápido descenso en la tasa de crecimiento de su población, que ha pasado del 2,5% al 3% en las décadas de los 50 y 60, a menos de un 1,5% a principio de este siglo. Sea como fuere, en las próximas dos décadas, su población se incrementará en un 25%. El lado positivo de todo ello es que el dinámico perfil demográfico de Turquía llega en un momento en que la población de la mayoría del resto de países de la Unión Europea está estancada y “envejece”.

La experiencia española con la inmigración ejemplifica muy bien este caso. Su población extranjera, según datos oficiales, aumentó de los

637.085 registrados en 1998 a los 3,1 millones de julio de 2004, un 7% de la población total. Durante ese mismo período se produjo una reducción sustancial de la tasa de desempleo. Los extranjeros realizan muchos de los trabajos que los españoles ya no están dispuestos a hacer.

Es más, los cálculos realizados hasta la fecha en lo que respecta a la migración procedente de Turquía indican que los países de la Unión no se verán inundados de turcos. Las conclusiones del informe elaborado por el instituto DIW alemán sobre el potencial de migración de los 10 nuevos Estados miembros hacia la Unión Europea de los 15 sugieren que los flujos migratorios potenciales de Turquía -cuando acceda a la UE- no superarán las 250.000 personas por año. Es más probable que mantener a Turquía fuera de la Unión Europea y condenarla, por tanto, a una pobreza permanente se convierta a largo plazo en un incentivo para que los turcos emigren, porque nadie puede negar que la adhesión ha llevado la riqueza a países que previamente se encontraban subdesarrollados, como por ejemplo España e Irlanda.

En su informe sobre Turquía, la Comisión afirmaba, con la intención quizá de aplacar a la opinión pública, que “se podría plantear la aplicación de salvaguardas permanentes -contra la inmigración- a fin de evitar alteraciones graves en el mercado laboral de la Unión Europea”. Olli Rehn, el nuevo comisario europeo para la ampliación, comunicó al Parlamento Europeo en octubre que insistiría en crear una cláusula de salvaguarda permanente para Turquía, lo que permitiría a la Unión cerrar sus fronteras

ante las avalanchas de inmigrantes laborales en cualquier momento del futuro –no solo durante siete años, como es el caso de Polonia y de los restantes países que pasaron a formar parte de la UE en mayo. Esta cláusula es discriminatoria en tanto en cuanto impide la libre circulación de las personas, uno de los pilares fundamentales de la Unión, que no puede denegarse para siempre. La adhesión de España a la Unión Europea inspiraba los mismos temores, que nunca llegaron a materializarse, si bien Turquía es un país mucho más pobre de lo que lo era España cuando accedió se adhirió en 1986. Cuando España pasó a formar parte de la Unión Europea de los 15, su renta per capita era del 72% de la media, comparada con el 25% de Turquía en 2004.

PIB per cápita de EU-25 y Turquía en 2003 en PPA (EU-25 = 100)

<b>País</b>		<b>País</b>	
Luxemburgo	208	Chipre	83
Irlanda	131	Eslovenia	77
Dinamarca	123	Grecia	79
Austria	121	Portugal	75
Países Bajos	120	Malta	73
Reino Unido	119	República Checa	69
Bélgica	116	Hungría	61
Suecia	115	Eslovaquia	51
Francia	113	Estonia	48
Finlandia	111	Lituania	46
Alemania	108	Polonia	46
Italia	107	Letonia	42
España	95	<b>Turquía</b>	<b>27</b>

Nota: el porcentaje de paridad de poder adquisitivo ofrece una comparación del nivel de vida más precisa que los tipos de cambio del mercado ya que refleja las diferencias de precios existentes entre los países. *Fuente: Eurostat.*

En 2003, más de un tercio de la mano de obra turca estaba empleada en el sector agrícola, aunque su producción sólo supuso el 12,2% del PIB. En la Unión Europea de los 25, el 5% de la mano de obra de la agricultura genera el 2,2% del valor total añadido. La población turca que trabaja en el sector agrícola iguala en número a la del total de la Unión Europea de los 15.

En el último Índice de Desarrollo Humano de la ONU, Turquía se sitúa muy por debajo de Rumania, el país menos desarrollado de los que se incorporan a la UE en 2007, situación que se grafica en el siguiente cuadro.

Posición (1)	Esperanza de vida al nacer (2001)	Tasa de analfabetismo de adultos (% a partir de los 15 años) 2001	Tasa de escolaridad total combinada entre primaria, secundaria y grado superior (%) 2000-01	PIB per capita (PPC en US\$) 2001
20. España	79,2	97,7	92	21.460
27. Eslovenia	76,2	99,7	90	18.540
30. Chipre	78,2	96,8	74	18.360
31. Malta	78,3	92,6	77	17.640
32. Rep. Checa	75,3	–	78	15.780
36. Estonia	71,6	99,8	96	12.260
37. Polonia	73,8	99,7	90	10.560
38. Hungría	71,7	99,3	86	13.400
41. Lituania	72,5	99,6	90	10.320
42. Eslovaquia	73,6	99,7	74	12.840
50. Letonia	70,9	99,7	87	9.210
88 Turquía	70,4	86,5	68	6.390

(1) De 175 países. Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas, 2004.

La adhesión de Turquía suele plantearse más como un problema que como algo beneficioso. Recep Tayyip Erdogan, Primer Ministro de Turquía, usó un lenguaje más poético cuando en el Foro Internacional Bertelsmann celebrado en enero de 2004 en Berlín, como no podría ser de otra forma en un año caracterizado por una potente campaña a favor de su país, afirmaba que Turquía debería ser vista como una rosa. Las rosas, por supuesto, tienen espinas, pero eso no impide que sigan siendo rosas.



Los turcos deben definir si desean integrarse a Europa como ciudadanos europeos o si prefieren volcarse al mundo musulmán, al que muchos sienten pertenecer. Por el momento, estos habitantes de Estambul que olvidan el gran dilema de su país bajo un soleado día a orillas del Bósforo frente a la Estación Central en el lado asiático de la ciudad.

### 3.- ¿ES TURQUÍA PARTE DE EUROPA?

Ningún país puede solicitar la adhesión a la Unión Europea si no se considera europeo, por lo que el hecho de que la Comisión Europea haya otorgado a Turquía la categoría de candidato podría parecer que responde a la pregunta de si Turquía forma parte o no de Europa, por lo menos a juicio de la Comisión. Puesto que esta cuestión ha contribuido a elevar el tono del debate público y lo seguirá haciendo, vale la pena detenerse a examinarlo en detalle. Cuando Turquía pasó a ser un miembro asociado de la Unión Europea en 1963, el Presidente de la Comisión en aquel momento, el profesor Walter Hallstein, declaró: “Turquía forma parte de Europa. Este es el sentido fundamental de lo que estamos haciendo hoy. Además viene a confirmar una verdad de candente actualidad que supone algo más que la expresión de un concepto geográfico o de un hecho histórico que se ha mantenido válido a lo largo de los siglos.”

Algunas voces influyentes se han manifestado en contra de la adhesión de Turquía por motivos “europeos”, incluyendo la de Valéry Giscard d’Estaing, antiguo Presidente de Francia. Sus comentarios, interpretados por algunos como la afirmación de que la Unión Europea es “un club cristiano”, originaron una tormenta dentro de la Comisión. Reflejaban en unas palabras categóricas lo que muchos políticos europeos decían en voz baja, con la excepción de los demócrata-cristianos alemanes, la CDU, que no dudaban en decirlo alto y claro.

Este año, la propia Unión Europea ya ha rechazado el argumento geográfico con el acceso de Chipre, gran parte de la cual se encuentra situada al Este de Ankara. Sin embargo, a los turcos no se les ha pasado por alto el que en los billetes de euro aparezca un mapa en el que el Norte de África y la Turquía Asiática -que no la Europea: la parte occidental del Bósforo- estén coloreadas de tal forma que quede claro que es un territorio diferente al europeo. Aunque se considera que el 97% de la masa continental de Turquía se encuentra geográficamente en Asia, esta zona desempeñó un papel crucial en el Imperio Romano de Oriente, así como en la historia de la Cristiandad, el último hogar de la Virgen María y donde San Pablo predicó y extendió el cristianismo más allá de los límites del judaísmo, sentando así las bases para una religión universal. Anatolia fue una de las cunas de la civilización europea.

Los intentos de Marruecos e Israel de integrarse en la Unión Europea fueron rechazados con el argumento de que ambos se encuentran fuera de los confines de Europa. Aunque uno se encuentra en África y el otro en Medio Oriente, Israel participa en el Festival de la Canción Europea, al igual que lo hace Turquía, que de hecho ganó este festival en 2003. Turquía también delibera en el Consejo de Europa y participa en campeonatos de fútbol europeos. Sin embargo, esta forma de delimitar las fronteras de Europa no es nada seria. The Economist y la BBC no tienen dudas sobre el lugar que ocupa Turquía: las noticias relativas al país, y las de Rusia también, aparecen en la sección de Europa; no obstante, éste tampoco se trata de un criterio definitivo para que se considere parte de Europa.

Como señala el informe de la Comisión Independiente sobre Turquía de septiembre de 2004, las objeciones con respecto a la adhesión de Turquía a la Unión Europea deberían haberse aducido en 1959, cuando Turquía realizó su primera solicitud, en 1987 cuando Turquía realizó su solicitud por segunda vez, o en 1999, antes de que se le concediera la categoría de candidato. “Ningún gobierno puede negar que estas decisiones, incluidas las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de 2002 sobre las negociaciones para la adhesión, fueron adoptadas con un completo conocimiento de todas las circunstancias.”

El problema reside en que Turquía es europea de forma imperfecta. Samuel Huntington, autor de la obra “Clash of Civilizations” lo denomina un “país dividido”. No existe una respuesta clara a la pregunta de si Turquía forma parte o no de Europa, aunque el Imperio Otomano, que duró desde 1350 a 1918, abarcaba amplias zonas de Europa, su ejército tomó Constantinopla en 1453 al Imperio Romano y llegó a las puertas de Viena, donde hubo de retroceder en 1529 y 1683.<sup>20</sup> De hecho, durante el siglo XIX, el Imperio Otomano recibió el apelativo de “el Enfermo de Europa”.

Parte del problema subyace en que, a diferencia de Australia, América y África, Europa no tiene unas fronteras geográficas bien definidas ni un sentido claro de la uniformidad.

---

<sup>20</sup> SANBERK, Özdem, “Where do Europe’s Borders End?”, Seminario organizado por ELAIMEP en Salónica el 5 de mayo de 2003.

Tradicionalmente se ha considerado que los montes Urales, el Mar Negro, el Cáucaso y el Mar Caspio conformaban las fronteras; no obstante, Europa también forma parte de la masa continental euroasiática. Parece que la frontera sur de Europa quedó bien definida desde la expulsión de los árabes de España en 1492, pero sus fronteras orientales y occidentales son más problemáticas. Las fronteras orientales de Europa han sido sometidas a continuos cambios a lo largo de la historia. El historiador Felipe Fernández-Armesto argumenta en su trabajo “A European Civilization: Is There Any Such Thing?”<sup>21</sup>, que con motivo del idioma, la religión, los valores, la cultura, la estética, la experiencia histórica o las costumbres del pensamiento, la civilización europea se “reafirma, pero no se atrapa”. Europa es un concepto elástico, afirma, y “un club en el que el ingreso se realiza mediante el autonombamiento”. Y prosigue: “si le queremos dar un futuro, tenemos que empezar por admitir que todavía no existe”.

Durante los siglos XVI y XVII, cuando se formularon las primeras hipótesis acerca de la utopía de una futura Europa unida, se daba por hecho que Turquía formaría parte de dicha unión, ya que por aquel entonces Turquía estaba integrada en el sistema europeo, a diferencia del Norte de África, Egipto y Medio Oriente.

La identidad europea, especialmente desde la Ilustración del siglo XVIII, integra un componente cultural y otro geofísico. Gran parte de la historia de Europa desde la Ilustración ha coincidido con el surgimiento de

---

<sup>21</sup> EUROPEAN REVIEW, vol. 10, nº 1, 2002.

los Estados nacionales, entre ellos el de Turquía, y de las guerras entre dichos Estados hasta bien entrado el siglo XX. El Consejo de Europa se fundó en 1949 en Francia tras la Segunda Guerra Mundial como primera medida para lograr una mayor unidad entre los países europeos. El paso decisivo en la construcción de una comunidad, en la que nunca se podría volver a plantear un conflicto armado como alternativa aceptable a la cooperación y la negociación, se dio en 1957 con la formación de la Comunidad Económica Europea.

La evolución del Estado nacional turco, su concepción de la soberanía política e incluso el propio nacionalismo turco, son inseparables de la matriz histórica del nacionalismo europeo. El distanciamiento “psicológico” de Europa que se produjo en Turquía durante parte del siglo XX responde fundamentalmente al efecto divisorio que causó la ocupación soviética de Europa Oriental y los Balcanes tras la Segunda Guerra Mundial. Tampoco han beneficiado a la pretensión “europea” de Turquía los estereotipos negativos acerca del país, acentuados durante el siglo XX en libros de viajes, novelas y películas, como por ejemplo en “El Expreso de Medianoche”.<sup>22</sup>

Turquía comparte los valores apreciados a lo largo de Europa: la democracia, el pluralismo, la libertad de pensamiento, el humanismo, la tolerancia y el racionalismo científico. Pero de nuevo cabe preguntarse si

---

<sup>22</sup> AVDIN, Kamil, *“Images of Turkey in Western Literature”*, Huntingdon, Reino Unido, Eothen Press, 1999.

esto le hace pertenecer a Europa. Cuando a Özdem Sanberk, un distinguido embajador turco, se le formula esta pregunta, responde que basta con ver los cerca de 30 canales de televisión turcos para darse cuenta de que reflejan una sociedad que pertenece irrevocablemente al siglo XXI. Turquía también forma parte de Europa en el terreno económico. El 52% de sus exportaciones tienen como destino la Unión Europea y recibe de ella el 46% de sus importaciones. También en términos de patrimonio, monumentos e historia, en términos de la arquitectura de su seguridad (OTAN), así como en la posibilidad de que paulatinamente pase a formar parte de una infraestructura de suministro de energía mediante un oleoducto de 1.750 km. desde Baku en el Mar Caspio hasta el puerto mediterráneo turco de Ceyhan. Turquía está próxima geográfica y culturalmente al 65% del conjunto de reservas mundiales de crudo y de gas natural.

Andrew Mango, autor de la biografía definitiva de Atatürk, recuerda en su reciente libro que Turquía copió su legislación y sus instituciones de la Francia republicana, que sus redes sociales son similares a las de Italia, su desarrollo económico a través de grandes conglomerados familiares fue paralelo en Portugal y que el mismo kulturkampf librado en Turquía entre laicos y religiosos ha recorrido toda la Europa continental.<sup>23</sup> “Aunque los turcos hablan de Europa como un lugar ajeno a sus fronteras, también lo hacían así los españoles, los griegos y otros pueblos que actualmente se encuentran dentro de la Unión Europea”, escribe. Muchos españoles, 18 años después de que el país haya accedido a la Unión Europea, siguen diciendo

---

<sup>23</sup> MANGO, Andrew, “*The Turks Today*”, Londres, Reino Unido, pág. 249, 2004.

que se van de vacaciones a “Europa” para referirse a Francia, Alemania o Italia.

Sin embargo, aceptar a Turquía en la Unión Europea abriría casi con total seguridad la caja de Pandora para que otros países formularan peticiones de adhesión a la Unión. De ingresar Turquía en la Unión, sería muy difícil rechazar a Georgia y Armenia. No sólo son países pequeños, sino que además tienen una identidad profunda y específicamente cristiana. Y si estos países solicitan su ingreso, no cabe duda de que el tercer país caucásico, Azerbaiyán, también querría ingresar. Por tanto, ¿cuál es el motivo por el que los habitantes de Bielorrusia, Ucrania y Moldavia tienen menos derecho a un nivel de vida europeo que los habitantes de Estonia, Rumania y Bulgaria? ¿Y qué podemos decir de Rusia, cuya población duplica la de Turquía?

#### 4.- CRITERIOS POLÍTICOS: UN CAMINO LARGO Y TORTUOSO <sup>24</sup>

Una de las paradojas de Turquía es que el gobierno islámico moderado del Partido de la Justicia y el Desarrollo, AKP, ha realizado más progresos hacia la creación de una democracia consolidada desde que ascendiera al poder en noviembre de 2002 que ningún otro gobierno anterior. El AKP, con el respaldo del 34% de los votos, obtuvo 363 de los 550 escaños. Ningún otro gobierno desde el del partido único de Turgut Ozal de 1983 había gozado de tanta capacidad de maniobra. La ausencia de otro gobierno más de coalición ineficaz y plagado de luchas internas ha facilitado indudablemente el impulso de reformas, en un momento en el que el tiempo resulta crucial, si se toma en cuenta que en los 81 años de la República han desfilado 59 gobiernos. El AKP tiene gran interés en acelerar reformas ya que tiene la convicción de que en el seno de la Unión Europea estaría mejor protegido y no se sentiría hipotecado al establishment firmemente laico de Ankara, dirigido por los militares, los custodios de la Constitución, que desempeñaron un papel crucial en la ilegalización de dos partidos islamistas previos.

A diferencia de los criterios económicos, los criterios políticos son intangibles, por lo que los progresos alcanzados en este terreno resultan difíciles de evaluar, si bien se acepta que aunque ya se han realizado

---

<sup>24</sup> COMISIÓN EUROPEA, Informe periódico de 2004 sobre los progresos de Turquía hacia la adhesión, Bruselas, Bélgica, publicado el 6 de octubre de 2003.

avances fundamentales, aún queda mucho camino por recorrer. La raíz del problema reside en la brecha existente entre las reformas expresadas sobre el papel y su lenta e irregular puesta en marcha. Esto, por su parte, conlleva un cambio en la mentalidad de lo que los turcos denominan el “*estado profundo*”, una alianza de facto entre los servicios de seguridad, la burocracia y el poder judicial que se oponen a las reformas democráticas que constituyen un desafío para su poder.

La Constitución de Turquía, redactada por los militares en 1982, fue concebida en lo esencial desde el punto de vista del Estado, como contraposición a los derechos del individuo. El modo de pensar no cambia de un día para otro, y tampoco lo hace el statu quo. Por ejemplo, la ley ya no trata al hombre turco sistemáticamente como el cabeza de familia, y las mujeres tienen derecho a una parte proporcional de los bienes gananciales tras el divorcio.

Sin embargo, las costumbres obsoletas persisten, especialmente en las zonas rurales. Peor aún, los “*asesinatos por honor*”, por ejemplo el asesinato de una mujer por su marido si se considera que ésta ha mancillado el prestigio moral de la familia, se siguen produciendo y son tolerados por una parte considerable de la sociedad turca. Prácticamente totalidad de los *asesinatos por honor* se cometen en la Turquía del Este y el Sudeste, donde la tasa de suicidio entre las mujeres –impuesta como alternativa al asesinato a manos de un miembro de la familia o para escapar de un matrimonio forzado– duplica a la del resto del país.

El Parlamento ha aprobado reformas que afectan a cuestiones sensibles en el contexto turco como son la libertad de expresión, la libertad de manifestación, los derechos culturales de los kurdos, que cuentan con una población de aproximadamente 14 millones, y el control civil del ejército.

En junio, se empezaron a desmoronar algunos tabúes cuando la televisión pública turca comenzó la retransmisión de programas en kurdo y se indultó a cuatro destacados activistas kurdos, uno de los cuales, Leyla Zana, recibió el premio Sakharov en 1995 concedido por el Parlamento Europeo por la defensa de los derechos humanos. Tal es el afán reformista del AKP que el Parlamento aprobó una ley de Libertad de Información en octubre de 2003, algo de lo que Alemania y el Reino Unido carecen. El gobierno también ha adoptado medidas destinadas a intentar garantizar una puesta en marcha eficaz de las reformas mediante la creación de un Grupo de Inspección de las Reformas que se reúne una vez por semana.

Turquía tiene una democracia multipartidista, pero el Parlamento no es realmente representativo de las tendencias políticas del país debido al elevado límite del 10% de votos necesario para obtener escaños en la Gran Asamblea Nacional. Este límite dificulta que las minorías tengan representación en el parlamento. Su objetivo son fundamentalmente los partidos kurdos, aunque su intención original era la de excluir del parlamento a los pequeños partidos de izquierdas y limitar la necesidad de crear coaliciones que resultaran inviables. En las elecciones de 2002

únicamente dos de los 18 partidos que concurrieron obtuvieron escaños en el parlamento. El Partido Popular Republicano, principal opositor, obtuvo 178 y se eligieron también nueve diputados independientes. El Partido Popular Democrático, Dehap, de mayoría kurda, no alcanzó el límite del 10% a pesar de haber obtenido más del 45% de los votos, cerca de 2 millones de personas, en cinco de las 81 provincias turcas. En España, por ejemplo, el umbral es del 5%, lo que ha permitido en el pasado que el brazo político de la organización terrorista vasca, ETA, obtuviera escaños. Sin embargo, reducir este límite no es una condición política para la adhesión a la Unión Europea.

Otro de los problemas lo constituye el sistema jurídico. En mayo de 2004 se abolieron los Tribunales de Seguridad del Estado y en septiembre de adoptó un nuevo Código Penal que sustituyó al antiguo, vigente desde hacía 80 años. En términos generales, el código adopta nuevas normas europeas en sintonía con los recientes progresos realizados por muchos países europeos en materia de Derecho Penal. Refuerza las sanciones contra determinadas violaciones de derechos humanos e introduce nuevos delitos que reflejan progresos alcanzados en derecho penal internacional como el genocidio y los crímenes contra la humanidad, la discriminación y el uso indebido de datos personales. La pena de muerte ha sido abolida.

Al igual que ocurre en otros países, los juicios arrastran unos retrasos considerables, por lo que el sistema resulta extremadamente lento. El exceso de trabajo en juzgados y tribunales hace que no se dedique el tiempo

necesario a las vistas, lo que acarrea una inadecuada lectura de los expedientes, que, a su vez, repercute en los derechos de la defensa. Sin embargo, el principal problema reside en que el poder judicial no siempre actúa de forma imparcial y coherente, o aplica las modificaciones de la Constitución o el Código Penal aprobadas por el parlamento, aunque cada vez esto sucede menos.

En la Constitución turca se contempla el principio de la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, en la práctica su independencia queda socavada por otras disposiciones de la Constitución. La Constitución dispone que jueces y fiscales dependen de Ministerio de Justicia en lo que atañe a sus funciones administrativas. Además, el nombramiento, ascensos y disciplina y, a grandes rasgos, las carreras de todos los jueces y fiscales las fija el Consejo Superior de Jueces y Fiscales presidido por el Ministro de Justicia. La actitud y las decisiones de los jueces pueden verse influidas por la posibilidad de que el Consejo Superior realice una remoción o un traslado a regiones menos atractivas de Turquía. La influencia del ejecutivo se ve reforzada aún más por el hecho de que el Consejo Superior no dispone de una Secretaría propia y sus dependencias están instaladas en el edificio del Ministerio de Justicia. Asimismo, sus labores administrativas dependen plenamente de la Dirección de Personal y del Consejo de Inspección del Ministerio de Justicia. En 2004 ha comenzado a funcionar una Academia de Justicia, responsable de dar formación a los aspirantes a convertirse en jueces y fiscales, así como para la formación continua de jueces y fiscales en ejercicio.

En el terreno de los derechos humanos, Turquía ha realizado progresos al adoptar convenciones internacionales y el principio de la supremacía de los tratados internacionales y europeos ratificados por Turquía sobre la legislación nacional ha quedado consagrado mediante enmiendas a la constitución. En Marzo de 2004 el Consejo de Europa puso fin a su procedimiento de vigilancia a Turquía al reconocer los progresos realizados en los ámbitos de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho.<sup>25</sup>

El informe sobre los progresos realizados por Turquía que elaboró la Comisión Europea en 2004 afirma que “la tortura ha dejado de ser sistemática, pero que se siguen produciendo casos de maltrato, incluida la tortura, por lo que serán necesarios mayores esfuerzos para erradicar dichas prácticas”. El gobierno ha expresado su compromiso con una política de tolerancia cero con respecto a la tortura y ha reforzado considerablemente la legislación en esta materia.

La corrupción sigue siendo un problema muy grave; la mayoría de los empresarios manifiestan que es el principal obstáculo para la entrada de más inversión extranjera directa al país. El incentivo que supone el soborno para un funcionario con un sueldo ínfimo es considerable. Sin embargo, la

---

<sup>25</sup> “*Honouring of Obligations and Commitments by Turkey*”, Versión provisional adoptada por el Monitoring Committee en París el 3 de marzo del 2004, artículo publicado el 3 de abril del año 2004 y disponible en <http://assembly.coe.int/Communication/TemporaryDocs/ASmon/TURmonE.htm>.

corrupción en Turquía no está tan extendida como en Rumania, que se incorporará a la Unión en 2007, según los datos del índice de percepción de la corrupción de la organización Transparency International, y en el último Índice de Opacidad, la transparencia del clima empresarial de Turquía comparte puntuación con Italia y supera a la de México. El Índice de Opacidad evalúa los riesgos asociados con sistemas legales, reglamentos, políticas económicas y normas de gobierno corporativo poco claros, además de la corrupción en 48 países. La puntuación final es el resultado de cinco subíndices.

Indice de percepción de la corrupción de la organización *Transparency International*, 2003

	<b>Puntuación (1)</b>	<b>Rango de 133 países</b>
Unión Europea		
Austria	8,4	13=
Bélgica	7,5	17
Dinamarca	9,5	3
Finlandia	9,7	1
Francia	7,1	22
Alemania	8,2	15
Grecia	4,3	49=
Irlanda	7,5	17=
Italia	4,8	42
Luxemburgo	8,4	13=
Países Bajos	8,7	10
Portugal	6,3	27
España	7,1	22=
Suecia	9,2	6
Reino Unido	8,6	11
Nuevos Estados miembros y candidatos		

Bulgaria	4,1	54=
Croacia	3,5	67=
Chipre	5,4	36
República Checa	4,2	49
Estonia	6,0	31
Hungría	4,8	42
Lituania	4,6	44
Letonia	3,8	57
Malta	6,8	25
Polonia	3,5	67=
Rumania	2,9	87
Eslovenia	6,0	31=
Eslovaquia	4,0	57=
<b>Turquía</b>	<b>3,2</b>	<b>77</b>

(1) La puntuación IPC se relaciona con el grado de corrupción que perciben los empresarios, académicos y analistas del área de riesgo, y se extiende entre 10 (altamente incorrupto) y 0 (altamente corrupto).

*Fuente: Transparency International.*

Países seleccionados del Índice de Opacidad de 2004 (100 = opacidad total)

<b>País</b>	<b>Puntuación</b>
Finlandia	13
Reino Unido	13
Dinamarca	19
Suecia	19
Austria	23
Bélgica	23
países Bajos	24
Alemania	25
Irlanda	26
España	34
Portugal	35

Hungría	36
Francia	37
Grecia	41
Polonia	41
Italia	43
<b>Turquía</b>	<b>43</b>
México	44
Indonesia	59

*Fuente: Kurtzman Group, Milken Institute.*

La libertad de expresión también sigue constituyendo un problema. Los fiscales han recurrido a disposiciones del Código Penal y de la Ley Antiterrorista para limitar la libertad de expresión, concretamente en lo relativo a la unidad nacional y la estructura laica del país. El informe de la Comisión afirma que “periodistas, escritores y editores siguen siendo condenados por razones que infringen las normas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”.

También se necesita trabajar más en el terreno de la libertad religiosa. Por ejemplo, resulta prácticamente imposible que las comunidades religiosas que no sean islámicas puedan construir iglesias o incluso reparar las existentes, mientras que las comunidades musulmanas no tienen que enfrentarse prácticamente a ninguna restricción a la hora de construir mezquitas en los países miembros de la Unión Europea.

En lo que respecta a los partidos políticos, se ha modificado la legislación para que resulte más difícil disolver un partido. Actualmente es necesaria una mayoría de tres quintos del Tribunal Constitucional.

El gobierno reafirma cada vez más su control sobre el ejército, que ha ejercido durante mucho tiempo un papel predominante en el país, aunque las fuerzas armadas siguen ejerciendo su influencia a través de una serie de canales informales. El general Dick Berlijn, Jefe del Estado Mayor holandés, asombró al ejército turco cuando afirmó en una conferencia celebrada en septiembre de 2004 en Ankara que todavía quedaba “mucho” por hacer para que las relaciones del ejército con la sociedad civil convergieran con la manera de proceder europea. Sin embargo, la Unión nunca ha explicado con detalle qué es lo que Turquía debería hacer.

Atatürk era un general que gobernó el país como un autócrata ilustrado, pero poco después de la proclamación de la República en 1923 aprobó una ley que prohibía a los militares aceptar nombramientos políticos sin antes renunciar a sus cargos. Al prohibir su participación activa en la política impidió que las fuerzas armadas acabaran convirtiéndose en una institución corrupta, al contrario que en América Latina. Su sucesor, Ismet Inonu, también era militar. Estableció un sistema multipartidista y transfirió el poder a la oposición, ganadora de las elecciones en 1950. Esta fue la primera transferencia de poderes emanada de las elecciones en un país con una población predominantemente musulmana. Las fuerzas armadas planearon tres golpes de Estado entre 1960 y 1980, así como el llamado

golpe “posmoderno” de junio de 1997, cuando se obligó al primer gobierno turco islámico a salir del poder. El actual AKP, en el poder, surgió del Partido del Bienestar, ilegalizado en 1998, y su sucesor, el Partido de la Virtud, se ilegalizó en 2001.

El fracaso de la democracia parlamentaria en ofrecer prosperidad, gobiernos eficaces y estabilidad política han hecho que el ejército vuelva a aparecer en la vida política cada cierto tiempo; su intención no fue nunca la de instaurar una dictadura y siempre volvió a sus cuarteles cuando consideró que las autoridades civiles estaban preparadas para asumir sus responsabilidades.<sup>26</sup>

El primer informe de expertos sobre las relaciones entre la sociedad civil y el ejército elaborado por *think tanks* holandeses y turcos, con la participación del ejército, concluye que “a pesar de las apariencias democráticas, ni a las fuerzas armadas turcas ni al electorado turco les parecía antidemocrático el comportamiento del ejército, sino más bien una acción extraordinaria totalmente necesaria para salvaguardar la democracia”.<sup>27</sup> El ejército asume este papel de guardián con enorme seriedad.

---

<sup>26</sup> JENKINS, Gareth, “*Context and Circumstance: The Turkish Military and Politics*”, IISS, Adelphi Paper nr. 337, Oxford University Press, 2001.

<sup>27</sup> Primer informe de expertos *Turkish Civil-Military Relations and the EU: The “Further Alignment” Challenge*, Centre for European Studies, en asociación con el Centre for Eurasian Strategic Studies y el Istanbul Policy Centre, 14/IX/2004.

Las fuerzas armadas son una institución popular en Turquía, en parte porque se considera que están por encima de la clase política desacreditada y generalmente corrupta, especialmente en lo que respecta a los partidos no islamistas, y porque el establishment laico las tienen como el baluarte contra el fundamentalismo islámico. Las fuerzas armadas suelen encabezar las listas de las instituciones que gozan de mayor confianza. Este apoyo al ejército, no muy bien comprendido en el extranjero, donde las percepciones no están al nivel de la realidad, se sustenta con la percepción pública de las condiciones de seguridad. A los turcos se les ha enseñado, y la mayoría de ellos así lo cree, que su país se encuentra constantemente amenazado por factores externos e internos. Entre 1984 y 1999, cuando fue capturado Abdullah Öcalan, líder del ilegalizado Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK), el ejército libró una batalla en el sudeste del país contra el PKK, que se saldó con cerca de 36.000 vidas. En 1987 se impuso el estado de emergencia en la zona, que no se levantaría completamente hasta noviembre de 2002.

La “bestia negra” de la Unión Europea fue durante mucho tiempo el Consejo de Seguridad Nacional, CSN, un poderoso organismo compuesto por igual número de oficiales militares de alto rango y ministros civiles, cuya Secretaría General actuaba como si se tratara de un gobierno en la sombra. El ejército también disponía de varios mecanismos informales a través de los cuales ejercía cierta influencia en la vida política. Se han realizado una serie de cambios en el seno del CSN. El carácter consultivo del CSN quedaba confirmado en la ley que aplicaba la enmienda de octubre

de 2001 sobre el artículo 118 de la Constitución, redactada por los militares en 1982, y se incrementaba el número de civiles en el CSN. Se ha derogado la disposición que disponía que “el CSN deberá informar al Consejo de Ministros de las opiniones y sugerencias que adopte”, así como otras disposiciones que otorgaban al CSN un acceso ilimitado a cualquier agencia civil. El CSN cuenta actualmente con un secretario general civil y actúa esencialmente como el órgano consultivo para lo que fue creado.

Los gastos de defensa son cada vez más transparentes. En mayo de 2004, se suprimió de las disposiciones por las que se regía el Tribunal de Cuentas la cláusula de confidencialidad que se aplicaba a Defensa. Los “*libros*” de las fuerzas armadas –con los presupuestos oficiales y fondos suplementarios especiales– han permanecido durante mucho tiempo sin ser analizados minuciosamente. A partir de 2005 esto dejará de ser así. El Estado Mayor también ha perdido el derecho a seleccionar a un miembro del Consejo Superior de Educación, ya no tiene a un miembro en el Alto Consejo Audiovisual y se han abolido los Tribunales de Seguridad del Estado. También se han reducido los gastos en defensa, que en 2004 fueron inferiores por primera vez a los de educación, 2,6% del PIB frente a 3,06%.

Aunque la Unión Europea nunca ha realizado declaraciones en este sentido, hay dos aspectos en los que se percibe que Turquía está fuera de lugar, según las conclusiones del primer informe de expertos.<sup>28</sup> El primero es la forma en que está organizada la toma de decisiones en cuestiones de

---

<sup>28</sup> *Íbid.*

Defensa, terreno en el que el ejército turco parece tener demasiada autoridad y muy poca dirección política cotidiana, y en el que la disposición según la cual el Estado Mayor es directamente responsable ante el Primer Ministro y no ante el Ministro de Defensa, parece interpretarse, o malinterpretarse, no como un garante del control civil de las Fuerzas Armadas, sino como una puerta de acceso privilegiado del ejército al Jefe de Gobierno. El segundo es la forma en que se prevé la supervisión democrática de Defensa, cuestión sobre la que se piensa que el ejército turco dispone de demasiada autonomía de facto, debido a una supervisión legislativa insuficiente, al menos si la comparamos con las mejores prácticas de Europa, y donde la vigilancia social no está muy extendida, debido en parte a la falta generalizada de transparencia.

El asunto de las “*cartas*” ejemplifica la nueva situación y la mayor cautela con la que actúa el ejército. En junio de 2004 el derechista Partido de Acción Nacionalista, NAP, envió a 313 generales y almirantes turcos una misiva en la que exponían sus quejas por “la actitud pasiva del gobierno en torno a una serie de provocadoras iniciativas kurdas propuestas por líderes de un partido político pro-kurdo”. Siguiendo instrucciones del Jefe del Estado Mayor, el General liberal Hilmi Özkök, parece que todas las cartas fueron devueltas sin respuesta alguna, aunque el NAP insiste en que esto no fue así.

## 5.- EL ISLAM POLÍTICO: ¿UNA AMENAZA TURCA?

La llegada en 2002 del primer gobierno plenamente controlado por un partido con un marcado carácter islamista en un país cuya Constitución se declara abiertamente laica reavivó el debate en torno al papel del Islam en la vida pública. Este mismo debate se venía sosteniendo en el seno de la República desde que la fundara Mustafa Kemal Atatürk en 1923.

Atatürk, líder visionario, encaminó al país hacia una modernización autoritaria, mediante la abolición del califato y la sustitución de la ley islámica por una legislación occidental, la introducción del alfabeto latino y la concesión a las mujeres del derecho al voto y el acceso a todas las profesiones, movimiento ampliamente conocido como kemalismo que se convirtió en un tipo relativamente rígido de religión de Estado. De hecho, la europeización de Turquía comenzó antes de Atatürk, durante el “Nuevo Orden” de Selim III entre 1789 y 1807, y el “*Tanzimat*” llevado a cabo por Mahmud II entre 1808 y 1839. El reputado historiador inglés Norman Stone señala que “el hecho de que Turquía recurra en gran medida al modelo europeo significa que ya lo lleva en los genes, mientras que países como Irán claramente no lo lleva”.<sup>29</sup>

“Si España es el problema, Europa es la solución”, eran las declaraciones proféticas del filósofo español José Ortega y Gasset en 1911.

---

<sup>29</sup> LAKE, Michael, “*Turkey and Europe*”, Londres, Reino Unido, The Federal Trust, 187 págs.

Si sustituimos España por Turquía, Ataturk, contemporáneo de Ortega y Gasset, podría haber pronunciado esta misma frase. Ortega y Gasset se refería a una constante en la historia de España y en la otomana: su incapacidad para llevar el paso de la Europa liberal y democrática. El alcance del progreso realizado por Turquía en los últimos 80 años, comparado con los míseros avances del tan rezagado mundo árabe, puede apreciarse analizando el último y riguroso Informe sobre el Desarrollo Humano Árabe.

Indicador del capital de conocimiento de países árabes, Turquía y España

	Periódicos (por 1.000 habitantes), 1996	Aparatos de televisión (por 1.000 habitantes), 1998	Científicos e ingenieros en I+D (por millón de habitantes), 1990-2000	Número de patentes solicitadas (por millón de habitantes), 1997	Número de títulos de libros (por millón de habitantes), década de 1990	Número de líneas telefónicas (por 1.000 habitantes), 2000
Argelia	38,0	105,0	59,7	7,9	4,4	57,0
Egipto	40,0	122,0	493,0	17,8	20,8	86,0
Jordania	58,0	52,0	197,8	-371,4	5,1	92,0
Kuwait	374,0	491,0	214,0	352,1	115,3	249,0
Marruecos	26,0	160,0	119,4	10,9	13,0	50,0
A. Saudí	57,0	262,0	730,4	52,1	186,2	137,0
España	100,0	506,0	1.562,0	2.851,3	1.483,1	421,0
Siria	20,0	70,0	29,0	420,1	165,4	103,0
Túnez	31,0	198,0	124,0	18,3	132,6	90,0
Turquía	111,0	286,0	303,0	423,1	43,8	280,0

Nota: un número negativo indica que la mayor parte de las patentes depositadas corresponden a no ciudadanos del país.

*Fuente: Informe sobre el Desarrollo Humano Árabe de Naciones Unidas, 2003.*

El origen de este atraso del mundo árabe no es la falta de recursos, sino la escasez de tres aspectos esenciales: libertad, conocimiento y poder de las mujeres, terrenos en los que Turquía no presenta un gran déficit. Puede que no parezca relevante, pero sin duda ilustra la prosperidad cultural de Turquía el hecho de que en el país se editen más obras literarias y artísticas que en todos los países árabes juntos, y la población de Turquía representa aproximadamente un cuarto del total. La lectura de periódicos en Turquía es ligeramente superior a la de España, 13,1 por cada 100 personas frente a 12,7. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, define a una nación culturalmente desarrollada cuando más de una persona de cada diez entre su población compra la prensa. De manera, que si nos basamos en esta tenue diferencia, Turquía es más culta que España.

Sin embargo, a Turquía le queda un largo camino por recorrer en el ámbito de la educación. En 2002, el 73% de la población comprendida entre los 24 y los 65 años había llegado a un nivel de estudios inmediatamente anterior a la educación media, frente al 82% en 1991, comparado con el 58% de España, 78% en 1991. Sin embargo, solo un 9% de este mismo grupo de edad tiene estudios superiores, frente al 24% de España, situación que se demuestra en el cuadro de la página siguiente. El gasto público destinado a educación en Turquía es de un 3,5% comparado con el 4,3% de España y una media del 4,8% entre los países de la OCDE.

Nivel de estudios de la población con edades comprendidas entre 24 y 65 años, 1991 y 2002 (%)

		1991	2002
España	Inferior a la educación media	78	58
	Educación media y técnica no superior	12	17
	Educación superior	10	24
Turquía	Inferior a la educación media	82	75
	Educación media y técnica no superior	11	16
	Educación superior	6	9
Media de países de la OCDE	Inferior a la educación media	45	33
	Educación media y técnica no superior	37	44
	Educación superior	18	23

*Fuente: Education at a Glance (OCDE, septiembre de 2004).*

El laicismo de Turquía se inspiró en el principio y la práctica de la *laïcité* francesa, la separación de iglesia y Estado en la Francia posterior a la revolución y piedra angular de los valores republicanos de ambos países. Sin embargo, existe una diferencia importante entre Turquía y Francia en la esfera de la religión, menor si la comparamos con España, que no es un país totalmente laico puesto que la iglesia católica recibe fondos del Estado y sigue disfrutando de privilegios en educación y otras áreas. Con todo, el Islam sigue siendo la religión predominante en Turquía. La dirección de Asuntos Religiosos gestiona la vida religiosa, subvenciona a los sunnís, que suponen la mayoría de la población, pero no a los alevís, menos dogmáticos. El Departamento tiene en nómina a 80.000 imanes y a otros trabajadores de las mezquitas y envía a líderes religiosos para que den

servicio a los trabajadores turcos que se encuentran en el extranjero. Sus sermones están controlados. En teoría, un Estado totalmente laico no debería subvencionar ni controlar nunca a ningún organismo religioso. Uno de los motivos por los que esto sucede en Turquía es porque se pretende mantener al Islam sunní en línea con la modernidad republicana. El hecho de que Turquía no haya abandonado este control -al AKP también ha encontrado utilidad en ello y es consciente de que si lo eliminara se granjearía el antagonismo del ejército- pone de relieve el miedo que tiene el establishment laico a qué ocurriría si se diera rienda suelta al Islam en Turquía. Y hasta que esto deje de ser así, Turquía no será un Estado laico de pleno derecho.

La educación islámica en Turquía, a diferencia del resto del mundo musulmán, se imparte de forma europea y no de la forma tradicional. Todas las reformas durante los primeros años de la República giraban en torno al concepto de laicización. Para sus fundadores, el Islam era un conjunto de creencias que debía limitarse a la esfera privada, sin que debiera poder organizarse e influir en la esfera pública, al considerarse un retorno al atraso del Imperio Otomano. Al Islam político se le impidió actuar desde 1924 a 1972, si acaso solo de forma intermitente. Con la introducción de un sistema multipartidista en 1946, el laicismo se convirtió en uno de los elementos más importantes de la vida política turca. El Partido Democrático y el Partido de la Justicia, que llevaron a Turquía a la OTAN en 1952 y solicitaron su ingreso en la CEE fueron acusados por el establishment laicista de explotar el sentimiento religioso con fines políticos.

Durante la década de 1970, los círculos islamistas permanecieron ajenos al sangriento conflicto entre la derecha y la izquierda que derivó en los golpes de Estado de 1971 y 1980. Resulta paradójico que fueran los militares quienes contribuyeran a la reislamización de la vida política al realizar concesiones religiosas a cambio del apoyo de los grupos islámicos. Por ejemplo, entre 1974 y 1978, el número de escuelas imam-hâtip (islámicas) se incrementó de 101 a 334. Para los militares, el Islam no-político de la izquierda comunista constituía la principal amenaza. La enseñanza religiosa se hizo obligatoria en los colegios públicos con la Constitución de 1982, redactada por los militares, y se empezaron a financiar con dinero público las escuelas imam-hâtip. EEUU también consideró que era favorable una apertura a los grupos islámicos, ya que encajaba bien con su amplia política regional y, a la vez, con su determinación de debilitar a Moscú enfrentando al Islam con el comunismo.

El año 1972 marcó un punto de inflexión en el auge de las políticas islámicas en Turquía, ya que en ese mismo año el Partido de Salvación Nacional, NSP, obtuvo el 11,8% de los votos y 48 escaños en el parlamento.<sup>30</sup> En 1974, el NSP formó un gobierno de coalición con el Partido Popular Republicano y Necmettin Erbakan, líder del NSP, fue nombrado Viceprimer Ministro. En las siguientes elecciones generales, celebradas en 1977, el NSP perdió votos, descendiendo hasta el 8,6% y 24 diputados, aunque, con todo, siguió ejerciendo una fugaz influencia en el poder, como parte de una nueva coalición.

---

<sup>30</sup> SHANKLAND, D., “*Islam and Society in Turkey*”, Reino Unido, Eothen Press, 1999.

Islam político en Turquía (% de votos y escaños en el parlamento de partidos islamistas, 1972-2002)

	1972	1977	1987	1991	1995	1999	2002
	Votos Escaños						
Partido de la Salvación Nacional	11,8 / 48	8,6 / 24					
Partido del Bienestar			7,2 / 0	16,9 / 62	21,4 / 158		
Partido de la Virtud						15,4 / 111	
Partido de la Justicia y el Desarrollo							34,0 / 363

*Fuente: Ministerio del Interior turco.*

Durante la década de los 80, el sucesor del NSP, el Partido del Bienestar, quedó fuera del parlamento por una serie de cuestiones relacionadas con el golpe de Estado de 1982, restricciones impuestas a los partidos, prohibiciones a determinadas personas a presentarse a las elecciones, incluido Erbakan, además de cambios en la ley electoral que fijaban un límite del 10% de los votos para obtener un escaño en el parlamento. En 1991, cuando Erbakan volvió a tomar las riendas, el Partido del Bienestar regresó al parlamento uniendo sus fuerzas con las de otros dos partidos para superar la barrera del 10% y ya en 1995, sin necesidad de coligarse, fue el partido más votado al obtener 158 escaños, lo que causó

una conmoción entre la clase política. Por aquel entonces, el Partido del Bienestar había logrado movilizar a las clases bajas urbanas, empobrecidas por los cambios en las políticas económicas que se produjeron a partir de 1980, y ocupaba el vacío dejado por el debilitamiento de los partidos de izquierdas. El Partido del Bienestar resultaba especialmente atractivo entre quienes emigraban a Estambul y Ankara desde las zonas rurales, vivían en barriadas y trabajaban en unas condiciones primitivas, ya que les ofrecía el sistema de servicios sociales que el Estado no les facilitaba. Se calcula que cada año 350.000 personas emigran a las ciudades y zonas urbanas.

La población de Turquía experimentó un crecimiento del 32% entre 1990 y 2000. El 67% de la población se concentra en zonas urbanas, 14% en 1927. Malise Ruthven señala que: “la emigración del campo a la ciudad suele conllevar un aumento de la religiosidad, ya que una práctica religiosa más intensa y con mayor conciencia propia compensa los ritmos de vida más relajados de la vida rural, con lo que las clases marginadas de las urbes se vuelven particularmente susceptibles a los mensajes de predicadores populistas.”<sup>31</sup>

Los votos al Partido del Bienestar reflejaban asimismo la enorme pérdida de confianza en un sistema político corrupto y desacreditado y la creencia de que las reglas del juego de un partido islamista serían más limpias.

---

<sup>31</sup> RUTHVEN, Malise, “A Very Short Introduction to Islam”, Oxford University Press, pág. 137, 1997.

El Partido del Bienestar formó el primer gobierno de coalición de Turquía dirigido por un partido islamista, aunque en junio de 1997 fue desbancado del poder por el establishment laico y civil, empujado por el ejército. El Tribunal Constitucional disolvió el partido en 1998 y Erbakan fue de nuevo inhabilitado. El sucesor del Partido del Bienestar, el Partido de la Virtud, obtuvo el 15% de los votos en las elecciones generales de abril de 1999, lo que le convirtió en el principal partido de la oposición con 111 escaños. En 2001, el Tribunal Constitucional ilegalizó el Partido de la Virtud y en 2002 el Partido de la Justicia y el Desarrollo, AKP, dirigido por Recep Tayyip Erdogan, obtuvo una victoria aplastante en las elecciones generales, con el 34% de los votos y 363 de los 550 escaños que conforman el parlamento. Prácticamente todos los partidos tradicionales fueron eliminados del parlamento, lo que supuso el golpe más contundente al sistema político que se haya producido desde la fundación de la república y que hoy se mantiene.

Ninguna de las sucesivas ilegalizaciones de los partidos islamistas han sido efectivas; más bien se ha producido el efecto contrario: la conversión del Islam político en una fuerza de masas. La clase dirigente laica no supo comprender que el islamismo turco era un movimiento más que un partido, y que estaba “enraizado en la cultura local, en las relaciones personales, en las redes de la comunidad, aunque su conexión a la política nacional se realice a través de la organización de los ciudadanos.”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> WHITE, Jenny B., *“Islamist Mobilization in Turkey”*, Washington D.C., EEUU, University of Washington Press, pág. 27, 2002.

El AKP es un movimiento ascendente que ha logrado enfrentarse con éxito al paternalismo autoritario y centralizado del sistema político, de carácter descendente. Esto explica el motivo por el que ha logrado mantener el impulso político, a pesar de todas las ilegalizaciones por las que ha pasado.

Erdogan, antiguo alcalde de Estambul, fue condenado a 9 meses de cárcel en 1999 e inhabilitado de por vida para ejercer un cargo público por incitar al odio religioso con ocasión de la lectura en público de un poema: *“Las mezquitas son nuestros cuarteles, las cúpulas nuestras corazas, los minaretes son nuestras bayonetas y los creyentes, nuestros soldados”*. Como no podía ocupar su escaño debido a la prohibición constitucional, no pudo ser elegido primer ministro hasta marzo de 2003, una vez que el parlamento controlado por el AKP modificó la constitución y Erdogan ganó la elección celebrada para cubrir un escaño vacante en el parlamento.

Actualmente gobierna en Turquía un partido con una fuerte tradición islamista, para consternación de la élite laica, y si demuestra un buen manejo político tan bien como lo ha hecho hasta ahora el AKP, puede que permanezca en el poder durante mucho tiempo. El AKP acaba de arrasarse en las elecciones locales de marzo. Muchos de los candidatos del partido que se han presentado a las elecciones son cercanos a la organización Milli Görüş o “Visión Nacional”, fundada por Erbakan. No obstante, el AKP, se ha convertido en un partido de mezquita, algo parecido a la versión islámica de un partido democristiano de centro, que si bien no se declara

abiertamente islámico, tampoco tiene pretensiones ocultas y resulta atractivo tanto para los pobres como para los yuppies islamistas. Al AKP no le gusta el término islamista y prefiere ser denominado como un partido de demócratas conservadores, para eludir cualquier acusación de tener unas pretensiones ocultas. Erdogan ha demostrado ser mucho más pragmático y menos provocador que el populista Erbakan. El AKP es muy distinto a los Partidos del Bienestar y de la Virtud; el Partido de la Felicidad, más fundamentalista y cercano al Partido del Bienestar y de la Virtud, solo obtuvo el 3% de los votos en 2002.

Una de las cuestiones más sensibles, que representa el paso del Rubicón para la élite laica, es si Erdogan intentará eliminar la prohibición de llevar el pañuelo musulmán en las oficinas del Estado, en el parlamento, los colegios y universidades. Erdogan afirma que tiene que tratar otros asuntos de mayor importancia y no muestra indicios de querer impugnar la prohibición. Sabe que hacerlo sería como ponerse delante de un toro con un capote rojo. Se prevé que en septiembre de 2004 entrará en vigor la controvertida prohibición que existe en Francia de “ostentar cualquier insignia religiosa” en los colegios públicos, que goza de un amplio respaldo en todos los grupos políticos, lo que seguramente le ha ayudado a manejar a los grupos que dentro de su partido son más radicales respecto a esta cuestión. En lugar de crear una confrontación con el establishment ultralaico, Erdogan no recusó la decisión de Ahmet Necdet Sezer, Presidente y anterior cargo superior del Tribunal Constitucional, de no invitar a las esposas de los Ministros que se supiera que llevaban pañuelo,

incluida la de Erdogan, a las celebraciones del 80 aniversario de la fundación de la República en 2003. Emine, la esposa de Erdogan, ha sido invitada a la Casa Blanca, pero todavía no ha pisado el palacio presidencial de Ankara. Sezer declaró que el “laicismo” no se vería comprometido. Erdogan tampoco ha roto sus relaciones con Israel. Turquía fue el primer Estado musulmán en reconocer el país. En 1996 un acuerdo de cooperación militar permitió que los pilotos de las Fuerzas Aéreas israelíes se entrenaran en Turquía.

En junio, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo falló una sentencia a favor de Turquía en la que se afirma que los estudiantes universitarios turcos no pueden sostener que la prohibición violaba sus libertades religiosas. El tribunal rechazaba dos reivindicaciones diferentes realizadas por estudiantes turcos, a una de las cuales se le impidió acceder a un examen de medicina porque llevaba puesto el velo e infringía el código de vestimenta. En este primer juicio sobre la cuestión del pañuelo, el tribunal afirma que la prohibición que se aplica en el nombre de la separación de Iglesia y Estado debe ser interpretada como “necesaria en una sociedad democrática”.

Sea como fuere, el AKP tiró piedras contra su propio tejado en septiembre de 2004 al presentar unas propuestas en el parlamento en las que se criminalizaba el adulterio, lo que daba signos de un islamismo que no sintoniza con los valores de la comunidad europea a la que desea acceder. El gobierno se vio obligado a dar marcha atrás y retirar las propuestas

cuando la Unión Europea expresó inquietud por unas medidas que además produjeron una tormenta de críticas por parte de grupos de derechos civiles turcos. La medida en contra el adulterio sugería preocupantemente que, o bien Erdogan no controla a los miembros de su parlamento o que existe una facción de línea dura que hace caso omiso a éste. Para el establishment laico, este incidente venía a confirmar sus sospechas de que el AKP es un lobo con piel de cordero. A principios de año, el gobierno se vio forzado a abandonar sus planes de conceder acceso universitario total a estudiantes religiosos, tras enfrentarse a las feroces críticas del establishment laico.

Resulta muy difícil evaluar la verdadera dimensión de las intenciones y la fuerza de los fundamentalistas teocráticos a quienes les gustaría servirse de la democracia como vehículo para establecer un Estado islámico en Turquía. El ejército, auto nombrado custodio del laicismo, no ha corrido ningún riesgo todavía ya que, hasta que el AKP se convirtió en la fuerza política dominante, era capaz de intimidar y, si era necesario, animar a los políticos a adoptar una línea más dura contra cualquier avance islamista.

Como consecuencia del aumento de las tensiones que emanan del dilema entre islamismo y laicismo, TESEV, un prestigioso think tank (laico), llevó a cabo un estudio en 1999 acerca del surgimiento del Islam en la política.<sup>33</sup> Buscaba respuestas a preguntas del estilo: ¿cómo es de religiosa la sociedad turca?, ¿quiere la gente que la religión desempeñe un

---

<sup>33</sup> CARKOGLU, Ali y TOPRAK, Binnaz, *“Religion, Society and Politics in Turkey”*, Estambul, Turquía, TESEV Publications, 2000.

papel en la política y en la formulación de políticas de Estado? ¿cuentan con apoyo las reformas republicanas? Los resultados del estudio eran muy interesantes ya que venían a contradecir la afirmación de que la sociedad turca está polarizada en dos campos diferenciados según los pensamientos del Islam o el laicismo, y de que esta polarización haya dado lugar a grupos opuestos que no toleran el estilo de vida del otro. Sin embargo, en el ámbito político sí hay una polarización.

Los resultados generales eran estos:

- La población de Turquía no apoya la idea de que la religión debería desempeñar un papel en la vida política, como pretenden los islamistas, ni de que allane el terreno para el establecimiento de la ley de la Sharia, como temen los laicistas.
- Aunque el 97% de la población turca es musulmana, la identidad musulmana no es tan primordial. Mientras que los que se identifican ante todo como musulmanes constituyen el grupo mayor (35,4%), aquellos que se identifican ante todo como turcos en términos de nacionalidad constituyen la mayoría de la sociedad.
- La mayoría de la población considera que la creencia religiosa y el culto se circunscriben a la vida privada, y no se aprueba que la religión ocupe un lugar más visible en la vida pública. Una mayoría abrumadora apoya la República laica.

- La idea que tiene el pueblo turco de lo que significa ser musulmán es muy tolerante.

Cuanto más democrática sea Turquía y cuanto más se reduzca la influencia militar, más difícil resultará frenar los avances islamistas logrados por un partido que ha sido elegido en unas elecciones libres, suponiendo que se produzcan. El dilema que se le presenta a todas las democracias, y especialmente a una como la de Turquía, es qué hacer cuando un partido antidemocrático pretende servirse del sistema a modo de Caballo de Troya para imponer sus propios intereses. Sin embargo, parece que hay pocas probabilidades de que esto suceda, aunque en opinión de los laicos hay un riesgo constante de que se instituya la ley de la Sharia en un país en el que la población es predominantemente musulmana.

## 6.- CRITERIOS ECONÓMICOS: PROGRESOS, PERO AÚN HAY MUCHO CAMINO POR RECORRER <sup>34</sup>

Los criterios clave en el terreno económico son la existencia de un mercado en correcto funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado en la Unión, así como adoptar el acervo comunitario. Cualquiera que haya paseado alguna vez por el bullicioso Gran Bazar de Estambul puede dar testimonio del dinamismo de la economía de mercado turca, si bien queda mucho por hacer.

Se ha seguido observando una mejora en la libertad de las fuerzas de mercado durante el gobierno del AKP, bajo el cual se ha confirmado la independencia de agencias reglamentarias y de supervisión de varios sectores. Instituciones clave como el Banco Central Turco y la Agencia de Regulación e Inspección de Bancos, BRSA, han conseguido la independencia. La interferencia del Estado ha disminuido, por ejemplo, al reducir paulatinamente la influencia política en los bancos estatales y al liberalizar mercados importantes como el de la electricidad, las telecomunicaciones, el azúcar, el tabaco y el petróleo. Sin embargo, Turquía ocupa la posición 100 de 123 países, compartida con Malawi y Madagascar, en el Informe de 2004 sobre Libertad Económica en el Mundo, publicado por el Instituto Fraser de Canadá (con datos correspondientes a 2002) y la

---

<sup>34</sup> COMISIÓN EUROPEA, Informe periódico de 2004 sobre los progresos de Turquía hacia la adhesión, Bruselas, Bélgica, publicado el 6 de octubre de 2003.

posición 66 de 104 países en el Índice de Competitividad de Crecimiento 2004 del World Economic Forum.

Aunque las empresas públicas siguen siendo las protagonistas de sectores como la banca, su gestión se aproxima a las condiciones del mercado. El proceso de privatización, iniciado hace varias décadas, ha sido lento y los ingresos generados son muy limitados por el momento.

En agricultura, el sistema de precios de apoyo ha sido sustituido por un sistema directo de ayudas a la renta. También han disminuido las barreras de acceso y salida del mercado. Un porcentaje relativamente elevado de empresas de nueva fundación, que representaron cerca del 10% de las empresas ya existentes en 2003, pone de manifiesto la falta de obstáculos de acceso, así como el dinamismo de la clase empresarial, dominada por grandes grupos, como son Koc, Sabanci, Çukurova, Türkiye is Bankasi y Yasar, entre otros. Sin embargo, las PYMEs se enfrentan a graves problemas a la hora de solicitar préstamos a los bancos y la burocracia institucionalizada dificulta la formalización de los procedimientos legales necesarios.

El sector de la banca, talón de Aquiles de la economía turca, ha salido reforzado de la severa crisis financiera de 2001, aunque sigue teniendo poca solidez. Sigue habiendo en torno a 50 bancos y el sector está dominado por dos grandes bancos estatales, Ziraat y Halk, que representan

aproximadamente un tercio del total de capitales, además de algunos bancos privados. Hasta ahora no se ha realizado ninguna privatización.

Hasta la fundación de la Agencia de Regulación e Inspección de Bancos (BRSA), los políticos, junto con funcionarios de Hacienda y el Banco Central, fueron los responsables de la normativa relajada y corrupta del sector, que desencadenó la crisis de 2001. Los bancos estatales eran controlados por el partido que gobernaba, con lo que acabaron acumulando pérdidas atribuidas a “impuestos” de 19.000 millones de dólares estadounidenses. Se concedieron fichas bancarias a través de las cuales empresarios de dudosa reputación se apropiaron de cerca de 11.000 millones de dólares estadounidenses. La BRSA calcula que, desde 2001, el coste total del saneamiento del sector de la banca ha ascendido a algo más de 47.000 millones de dólares estadounidenses, lo que equivale al 32% del PIB. Esta cifra no incluye los 6.000 millones de dólares que desaparecieron literalmente de Imarbank cuando miembros de la poderosa familia de los Uzan, propietarios del mismo antes de que el Estado lo interviniera en 2003, huyeron para evitar ser detenidos. La BRSA fue blanco de las críticas del parlamento por no haber detectado el supuesto fraude bancario, a pesar de que un representante de la misma formara parte de su Consejo y de que sus inspectores realizaran controles periódicos.

La entrada de inversión extranjera directa (IED) es insignificante. Representa un valor inferior al 1% del PIB anual y el saldo total representa menos del 10% del PIB. Este nivel sumamente bajo entorpece la

modernización de la economía y dificulta el acceso a los mercados de exportación, y, por lo tanto, frena el potencial económico pleno de Turquía. Se han producido avances significativos para mejorar el marco legal y simplificar los procedimientos administrativos, como por ejemplo la creación de una agencia especial para el fomento de las inversiones. No obstante, los principales obstáculos a la IED son la corrupción, la inestabilidad macroeconómica y la ausencia de un Estado de Derecho.

México podría servir de ejemplo del potencial de Turquía para atraer IED. Turquía es comparable con México no sólo por el tamaño de su población, su nivel de desarrollo económico y algunos indicadores sociales, sino también porque México, al igual que Turquía, ha ratificado una Unión Aduanera con la UE, y forma parte del Acuerdo de Libre Comercio (NAFTA) firmado con EEUU y Canadá. Las agencias de calificación internacionales han premiado la estabilidad macroeconómica de México con la calificación de apto para la inversión, una de las claves para atraer IED y status que Turquía acabaría adquiriendo como país de la Unión Europea.

IED en Turquía, México y España (en miles de millones US\$)

	1992-97 (media anual)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Turquía	0,75	0,94	0,78	0,98	3,2	1,0	0,57
México	9,6	12,3	13,2	16,5	26,7	14,7	10,7
España	8,6	11,8	15,7	37,5	28,0	35,9	25,6

*Fuente: World Investment Report 2004, UNCTAD.*

La Unión Aduanera que ratificó Turquía con la Unión Europea en 1996 para productos industriales y productos agrícolas transformados supone el progreso más trascendental de la economía turca desde que las medidas liberalizadoras adoptadas en la década de 1980 dieran lugar a una economía orientada hacia el exterior, lo que ha redundado en unos resultados positivos para ambas partes. La cuota de las exportaciones totales de la Unión Europea con destino a Turquía fue del 2,3% en 1995 y del 2,7% en 1999. En cuanto a las importaciones, la cuota fue del 1,7% en 1995 y del 1,9% en 1999. En 1999, Turquía era el séptimo destino de exportación más importante de la Unión Europea, en 1990 era el noveno, y el decimotercer exportador a la UE, en 1990 era el decimoséptimo. Turquía está próxima a completar su adaptación al Arancel Aduanero Común, aunque todavía dista mucho de cumplir con los acuerdos de aranceles preferentes y debe realizar los progresos que siguen siendo necesarios para que su legislación aduanera se adecue al acervo.

Todavía no se ha alcanzado un nivel aceptable de estabilidad y previsibilidad macroeconómica, aunque en el contexto turco la reducción de la inflación media al 25% en 2003, junto con la reducción de los tipos de interés al 26% -en 2002 eran del 70%- suponen un gran logro. La economía sigue siendo muy vulnerable a los choques externos. En opinión de algunos analistas, el calado real de la maraña fiscal en Turquía queda oculto tras el saldo presupuestario primario, patrón del que se sirve el FMI para analizar los riesgos financieros.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> FINANCIAL TIMES, “*Doubts and Dangers cast shadow...*”, J. Gundzik, 20/IX/2004.

Este saldo presupuestario primario excluye los gastos por pago de intereses, que en Turquía ascendían al 60% de los gastos del Estado. Se prevé que el superávit fiscal primario del sector público alcance el 6,5% en 2004, en aumento desde que en el año 2000 se registrara un 3%. Sin embargo, el tamaño del saldo primario tiene un efecto limitado en la acumulación de deuda del sector público si el balance global, incluidos los intereses, sigue siendo deficitario. Un indicador mucho más preciso del riesgo fiscal de Turquía es la necesidad de endeudamiento del sector público (NESP), que refleja todas las transacciones fiscales del sector público. A pesar del robusto crecimiento económico del país que alcanzo un 10% en 2004, la NESP se aproxima a un 10% del PIB. En un país en el que es posible jubilarse a la edad de 46 años, no sorprende que el sistema de seguridad social arroje porcentajes deficitarios del orden de un 4,5% del PIB. La gran NESP endémica de Turquía, junto con la realización de un importante pasivo contingente público, ha acercado la deuda bruta total del sector público al 100% del PIB. La deuda neta del sector público ha descendido del 94% del PIB registrado en 2001 a una previsión del FMI de un 70% para finales de este año. Si no fuera por los sucesivos préstamos del FMI -el programa actual del Fondo es el número 18 del país- Turquía se vería obligada a dejar de pagar parte de su deuda pública.

El largo camino que tiene que recorrer Turquía para alcanzar el nivel macroeconómico de la Unión Europea y cumplir con los requisitos para poder adoptar el euro se muestran en el cuadro de la página siguiente. Sea como fuere, cumplir con los criterios para adoptar el euro no es una

condición para ingresar en la Unión. Por ejemplo, cuando España se incorporó a la UE en 1986 distaba mucho de cumplirlos. La inflación en ese mismo año fue del 11% y el déficit presupuestario del 5,5% del PIB. Aunque también es cierto que dichos criterios no existían por aquel entonces. El reto ahora es lograr un crecimiento estable y evitar el populismo del pasado, que resultó en décadas perdidas.

Cumplimiento de los criterios para aplicar el euro en Turquía (datos 2003).

<b>1.- Inflación (% aumento)</b>	
Referencia (1)	1,2
Límite máximo (2)	2,7
Turquía	25,3
Diferencial	22,6 puntos
<b>2.- Tipos de interés (%)</b>	
Referencia (3)	3,9
Límite máximo (4)	5,9
Turquía	44,8
Diferencial	38,9 puntos
<b>3.- Déficit general del gobierno</b>	
Límite máximo (5)	3,0
Turquía	8,8
Diferencial	5,3 puntos
<b>4.- Deuda pública</b>	
Límite máximo (6)	60,0
Turquía	95,0
Diferencial	35 puntos

(1) IPC medio de los 12 meses de los tres países de la UE con la inflación más baja. (2) IPC medio de los 12 meses de los tres países de la UE con la inflación más baja, más 1,5 puntos. (3) Media de los tipos de interés a largo plazo de los tres países de la UE con la inflación más baja. (4) Media de los tipos de interés a largo plazo de los tres países de la UE con la inflación más baja más 2 puntos. (5) 3% del PIB. (6) 60% del PIB.  
Fuente: Eurostat.

## 7.- EL COSTO DE LA ADHESIÓN DE TURQUÍA

Resulta imposible predecir con precisión cuánto le costaría Turquía a los presupuestos de la Unión Europea, puesto que la UE evoluciona constantemente. Sólo se podrá evaluar el impacto presupuestario total cuando se hayan definido los parámetros de las negociaciones financieras con Turquía en el contexto de las perspectivas financieras a partir de 2014. El carácter y el importe de las transferencias destinadas a Turquía dependerán de factores cambiantes, como lo son las políticas de la UE y cualquier acuerdo especial que se firme con Turquía durante el transcurso de dichas negociaciones, así como las disposiciones presupuestarias vigentes, especialmente en lo referente al límite presupuestario general. Sin embargo, sí es posible realizar cálculos si Turquía accediera con las normas actuales.

Actualmente, si Turquía fuese un Estado miembro podría contar con la asignación de fondos estructurales limitados a un 4% de su PIB, tal como se decidió en el Consejo Europeo de Berlín. Puesto que la media del PIB de Turquía en los últimos años se ha aproximado a los 200.000 millones de euros, esta cifra implica que la asignación de fondos sería del orden de los 8.000 millones de euros anuales.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Estos cálculos y la tabla correspondiente se han obtenido de “*The European Transformation of Modern Turkey*”, Kemal Derviş, Michael Emerson, Daniel Gros y Sinan Ülgen, Centre for European Policy Studies, Bruselas, y Economics and Foreign Policy Forum, Estambul, septiembre de 2004.

Todas las regiones de Turquía presentan un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE, el umbral para la obtención de los fondos estructurales -el de Van es el 8%-, y el país podría optar también a las ayudas del Fondo de Cohesión. Existe una división pronunciada entre el Este y el Oeste del país, ya que los principales centros de actividad económica están ubicados en la parte occidental de Turquía. Esta parte occidental goza de intercambios comerciales con el resto del mundo, se beneficia del turismo y de un nivel más alto de inversiones, así como una mejor inversión en infraestructuras. Aproximadamente el sesenta y tres por ciento de la población turca habita en zonas rurales, que aportan el 78% del PIB nacional, con un PIB per cápita del 23%, superior a la media nacional. Varias regiones de Estados miembros que actualmente reciben fondos estructurales perderán su derecho a ellos según las normas actuales.

Ampliar el PAC actual a Turquía, con pagos por hectárea basados en los rendimientos actuales, costaría aproximadamente 9.000 millones de euros. Por tanto, los ingresos totales que recibiría una hipotética Turquía miembro de la UE serían algo inferiores a los 20.000 millones de euros, sin olvidar que Turquía recibiría también fondos procedentes de otros programas. Asimismo, Turquía debería contribuir, como lo hacen otros Estados miembros, a los presupuestos de la UE. Con un porcentaje de contribución actual cercano al 1% del PIB (el límite para el presupuesto de la UE es del 1,25% del PIB, aunque la UE tiene actualmente un gasto inferior, algo más de un 1% del PIB), la cifra se traduciría en cerca de 2.000 millones de euros anuales, que conllevarían un beneficio financiero neto de

cerca de 18.000 millones de euros anuales. Esta cantidad representa el límite superior.

Suponiendo que Turquía se adhiere en 2015, una diferencia con respecto a los cálculos previos es que en este caso no tiene sentido realizar los cálculos con los euros actuales, ya que tanto la economía de la UE como la turca probablemente experimentarán un crecimiento en la próxima década. Según las perspectivas de crecimiento que se presentan más abajo, Turquía crecerá en la próxima década a un ritmo más rápido que el de la Unión Europea, por lo que el PIB turco podría ascender al 4% del PIB de la UE-28 para mediados de la próxima década. Actualmente asciende tan solo a aproximadamente un 2%. De ello se puede derivar que el costo de ampliar los fondos estructurales actuales a Turquía costarían como mucho el 0,16% del PIB de la UE-28.

Los cálculos relativos a la agricultura son potencialmente más complejos, ya que habría que suponer cuál sería la estructura productiva de la agricultura turca dentro de una década y calcular cómo cambiaría en el caso de que Turquía participase en la Política Agraria Común (PAC). Efectivamente, se trataría de una operación excesivamente compleja puesto que habría que tener en cuenta la matriz input-output, por ejemplo, algunas mercancías como el maíz se consideran como input en la producción de otras como la carne. Sin embargo, esto no es necesario, ya que un enfoque indirecto basado en las ayudas a la producción de este sector puede producir mejores resultados.

El punto de partida es que los agricultores turcos podrán obtener de la PAC como máximo un 20% de su valor añadido, por la sencilla razón de que esta es la cantidad que obtienen actualmente los agricultores de la UE-15: los costes actuales de la PAC ascienden a un 0,5% del PIB y el valor añadido producido por la agricultura es de aproximadamente un 2,5% del PIB de la UE-15.

Actualmente, la agricultura genera un 12% del PIB en Turquía, pero si tenemos en cuenta que este porcentaje ha venido descendiendo constantemente durante la última década, podríamos suponer razonablemente que dentro de una década la agricultura ascenderá, como máximo, a un 10% del PIB turco. Sobre esta base, se puede hacer un cálculo rápido del costo potencial máximo que conllevaría la ampliación del nivel de ayuda de la PAC a Turquía. Suponiendo, como antes, que la economía turca supone un 4% del PIB de la Unión Europea, y que un 10% de dicha cifra corresponde a agricultura, el coste de ofrecer un “nivel de ayuda equivalente” a la agricultura turca sería de un 0,08% del PIB de la UE-15. De nuevo, se trata de un límite máximo.

El costo bruto -fondos estructurales más PAC- conjunto podría por tanto ascender a un 0,26% del PIB de la UE-28. Con respecto a los ingresos brutos, debería fijarse la contribución de Turquía a los presupuestos de la UE. Actualmente, y es poco probable que esto cambie a corto plazo, todos los Estados miembros contribuyen con el mismo porcentaje, o, mejor aún, con el mismo porcentaje de PIB, a los presupuestos de la UE. El porcentaje

de contribución es igual a la proporción del presupuesto de la UE en PIB total. Si suponemos que el presupuesto de la Unión seguirá estando limitado a un 1%-1,2% del PIB, Turquía deberá contribuir a los presupuestos de la UE con aproximadamente un 1,2% de su propio PIB. Según estos supuestos, basándose en un PIB turco de aproximadamente un 4% del de la UE-15, la cifra rondaría un 0,048% del PIB de la UE-15.

El límite del costo neto rondaría, por tanto, un 0,20% del PIB de la UE, que equivale a cerca de 20.000 millones de euros, dado el PIB actual de la UE de aproximadamente 10.000 millardos de euros, cifra que coincide prácticamente con los costos del presupuesto de la UE para la ampliación de este año. En la siguiente tabla se resumen las principales cifras.

Costo presupuestario máximo, como miembro de pleno derecho

	Turquía en la UE actual (euros actuales)	Turquía 2015 en una UE ampliada (como % del PIB de la UE)
Fondos estructurales	8 millones de euros	0,6
Ingresos por PAC	9 millones de euros	0,08
Ingresos totales (incluidos otros)	20 millones de euros	0,25
Contribuciones al presupuesto de la UE	2 millones de euros	0,05
Ingresos máximos para Turquía (Máx)	Aproximadamente 0,18% del PIB de la UE)	0,20

*Fuente: "The European Transformation of Modern Turkey", Kemal Derviş, Michael Emerson, Daniel Gros y Sinan Ülgen. Centre for European Policy Studies, Bruselas, y Economics and Foreign Policy Forum, Estambul, septiembre de 2004.*

El impacto real que supondría la adhesión de Turquía en la economía de la Unión Europea sería relativamente pequeño, debido al tamaño modesto de la economía turca y al grado de integración económica. Es probable que los efectos sean asimétricos: reducidos para el conjunto de la UE-25 y mucho mayores para Turquía.

El intercambio comercial de mercancías con la UE-25 ascendió en 2003 a más de la mitad del comercio total turco: un 58% de sus exportaciones tuvieron como destino la UE-25 y un 52% de sus importaciones procedieron de esta misma zona. Sin embargo, el papel de Turquía en las importaciones y exportaciones de la UE sigue siendo modesto; en 2003, cerca de un 2,5% de las importaciones de la UE de terceros países procedieron de Turquía y un 3% de las exportaciones de la UE a terceros países tuvieron como destino a Turquía.

## 8.- EL DILEMA DE CHIPRE

En griego, Kýpos, en turco, Kipris. Chipre es una pequeña isla en la parte oriental del Mar Mediterráneo frente a las costas turcas de Anatolia, situada estratégicamente por el tránsito marítimo tras la apertura del Canal de Suez. Tiene una población total de 771.000 habitantes, asentados en un territorio de 9.521 kilómetros cuadrados con recelos y desencuentros, de los cuales el 78% es de origen griego, el 18% de origen turco y el 4% restante son armenio, maronitas y chipriotas latinos.<sup>37</sup> En el sur moran los griegos, unos 600.000, y en el norte los turcos en torno a unos 200.000, desde que el 20 de abril de 1974 la isla fue invadida por Turquía.

La división de Chipre es política y militar en las casi tres décadas que han transcurrido desde aquél fatídico 20A. El sur, la legítima República de Chipre, la única que posee el reconocimiento internacional, goza de una vida institucional estable y de relativo alto nivel de vida, con agricultura tecnológicamente cuidada, prósperas actividades portuarias y comerciales, junto a un turismo floreciente. En contraposición, la ilegal república norteña carece de turismo y de esos factores socioeconómicos mejorados que hacen de la región un lugar lleno de incertidumbre.

Claramente, el país es políticamente muy inestable. Las continuas fricciones políticas y militares entre Atenas y Ankara han puesto a la isla en

---

<sup>37</sup> “*El Estado del Mundo. Anuario Económico Geopolítico Mundial*”, ediciones Akal, Madrid 2001, pág. 509.

repetidas ocasiones al borde de la guerra. De alguna manera, entre otros ejemplos, la situación de Chipre es similar a la de Sudáfrica en el apartheid, donde hay zonas diferenciadas para griegos y para turcos. Incluso la capital, Nicosia, tiene un muro con alambradas que separa dos sectores de la ciudad –el occidental griego y el oriental turco- que trae a la memoria otro ejemplo, el Berlín de la guerra fría.

Hace menos de 50 años la situación era diferente. Durante casi cinco siglos, chipriotas griegos y tucos vivieron juntos dispersos por la isla en armonía. No obstante, la idea “Megali” (“Gran Idea”), el viejo sueño de los nacionalistas griegos planeaba por las cabezas de sus políticos y gobernantes. Fue una idea concebida por un nacionalista griego del siglo XIX que pretendía la creación de una gran Grecia mediante la unión de todas las tierras de tradición griega. Esto no significaba más que un efectivo expansionismo territorial: el Estado moderno griego y varias regiones vecinas de tradición griega, como son el sur de Albania, parte de la actual ex república yugoslava de Macedonia, la Tracia búlgara, la costa adriática del Egeo y Chipre, debían confluir en unidad y armonía. Actualmente Grecia, al ser miembro de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea, es menos libre para procurar conseguir ese ideal. Los partidos políticos mayoritarios han abandonado ese sueño, siendo los partidos más nacionalistas del país los que aún insisten con la idea Megali.

Turquía por su parte siempre anheló la adhesión de Chipre y el golpe de estado fallido de los coroneles fue sólo una excusa para mantener la

ocupación militar de más de un tercio de la isla. La “taxim” (partición de la isla en turco) siempre estuvo en los planes de Ankara y en especial a lo largo del siglo XX. Hoy, a más de 30 años después de la ocupación, 30.000 soldados turcos siguen estacionados en la parte norte convirtiendo esa zona en “una de las zonas más militarizadas del mundo”, según un informe del Secretario General de la ONU. Miles de refugiados siguen viviendo lejos de sus casas, incluso los turco-chipriotas son víctimas de la separación impuesta. Más de 110.000 colonos turcos han sido ubicados en las zonas ocupadas en un intento de cambiar el carácter demográfico de la isla.

Chipre, que venía siendo parte del Imperio Otomano desde 1571, tres siglos después, en 1878, fue cedida y posteriormente anexada en 1914 por Gran Bretaña, decisión que se vio ratificada en virtud del Tratado de Lausana de 1924 a pesar de las protestas griegas. De este modo, Chipre se convertía oficialmente en colonia británica. Aunque con algún intento de llevar a cabo directrices más liberales, la política de Londres fue progresivamente endureciéndose provocando el rechazo de la población y reavivando la idea de la “Enosis”, es decir la unión de Chipre a Grecia.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Chipre era para Gran Bretaña un enclave valioso geoestratégico. Los primeros años de la contención entre 1945 y 1952 en Chipre se afianzaron los movimientos nacionalistas, propios del malestar que emerge de una situación colonial.

Chipre entró en conflicto con Gran Bretaña en los años 1955 a 1958, momento en que nacía la EOKA, un movimiento griego que lucha en guerrillas contra los proyectos de autonomía de turcos y británicos. El estallido de una guerra civil llevada a cabo por EOKA con el apoyo de la iglesia ortodoxa no condujo en definitiva a la Enosis, sino a la independencia de la isla en virtud de los Acuerdos anglo-greco-turcos de Zurich y Londres en 1959. este acuerdo tuvo muy en cuenta los intereses estratégicos británicos en el Mediterráneo Oriental y también la existencia de una minoría turca en la isla.

Golpes de Estado en Grecia y Turquía precipitaron una nueva escalada en el conflicto. En abril de 1974 la Guardia Nacional Chipriota con el apoyo de la junta militar griega protagonizó un golpe de estado contra el Presidente Makarios quien fue depuesto para asegurar la permanencia de Chipre en la órbita militar de la OTAN, luego de varios acercamientos de Makarios con la URSS.

Ante esta ofensiva griega, el 20 de abril de 1974 Ankara envió a la isla una fuerza expedicionaria para proteger a la comunidad turca del norte y defender la estructura constitucional y ocupó el 37% de la isla. Los combates implicaron a las tropas británicas que aún permanecían en Chipre y desbordaron los efectivos de la ONU que desde 1964 eran garantes de la paz. La isla quedó dividida en dos comunidades establecidas, respectivamente, la turca en el norte de la isla y la greco-chipriota en el sur. Es la “línea Atila” la tristemente famosa frontera entre ambas.

La comunidad internacional condenó enfáticamente la invasión militar y rechazó las explicaciones de Turquía. Pero ésta no sólo ignoró a la comunidad internacional, sino que además lanzó una nueva ofensiva en agosto de 1974. además el ejército turco empleó deliberadamente métodos de terror e indiscriminada crueldad contra greco-chipriotas. El objetivo no era más que una “limpieza étnica” de la parte norte de la isla. El Informe de la Comisión Europea de Derechos Humanos del 10 de julio de 1976 concluyó que habían “indicios muy poderosos de asesinatos cometidos a una sustancial escala”. Miles de greco-chipriotas perdieron la vida, unos 1.600 siguen aún desaparecidos, 200.000 abandonaron sus casas, 65.000 turco-chipriotas buscaron refugio en la república del norte y más de 100.000 greco-chipriotas huyeron al sur.

Después de la invasión el gobierno turco declaró que la parte ocupada sería un “Estado Turco Federado”. La reacción internacional de nuevo fue contundentemente negativa.

En abril de 1992 el Consejo de Seguridad de la ONU reafirmó la independencia e integridad territorial de la isla. En 1994 se firmó un acuerdo de defensa mutua entre Grecia y la República de Chipre, según el cual la isla debía quedar incorporada en la esfera de intereses defensivos griegos. Este pacto ha contribuido decisivamente a la militarización de la zona. Además, desde que la Unión Europea anunció su voluntad de incorporar a Chipre, Turquía ha endurecido su postura en relación al conflicto.

Actualmente, la “cuestión chipriota” gravita sobre las relaciones de Turquía con la Unión Europea. El 4 de julio de 1990 Chipre presentó su candidatura de adhesión a la Comunidad Europea, y en diciembre de 1997 la Unión Europea tomó la decisión de aceptar la propuesta de Chipre.

Se pensó que la marcha de Chipre hacia Europa podría impulsar e incentivar tanto a Grecia como a Turquía a resolver el problema antes de la ampliación del año 2004, pero esto no sucedió, al contrario, existe la impresión que Turquía está poniendo a prueba la paciencia de los países europeos y temporalmente está endureciendo su posición respecto a Chipre, todo esto con la finalidad que la Unión hubiera congelado la marcha de la isla hacia Europa, cosa que en ningún caso sucedió.

Los turco-chipriotas manifestaron su preferencia de permanecer fuera de la Unión Europea mientras Turquía no sea miembro de ella, en oposición a lo que opinaba el sur de la isla. Además la hostilidad greco-turca podría llegar a afectar la seguridad en Europa, lo que sin lugar a dudas justifica que la Unión Europea trate de buscar modos de contribuir a su solución.

De todas formas, la calidad de miembro de Grecia ha hecho que en la actitud de las instituciones europeas predomine el prejuicio contra Turquía, como por ejemplo sucedió en la Declaración del Consejo de Ministros de Dublín de 1990, cuando se estableció una correlación directa e inequívoca entre el problema de Chipre y las relaciones entre la Comunidad Europea y Turquía, o la evidente parcialidad del Parlamento Europeo y de la Comisión

Europea durante la crisis del islote de Kardak en febrero de 1996. Y por último, no hay que dejar de recordar que los intereses turcos en el Egeo y en concreto en Chipre son tan considerables y la posición estratégica es tan importante, que ningún gobierno de Ankara retrocederá fácilmente en las políticas adoptadas, porque el consenso nacional que les respalda es más fuerte que la tendencia a la integración en Europa o a la colaboración con Occidente. Además hay que reconocer que esta colaboración es ya bastante consolidada, puesto que Turquía participa de pleno derecho como fiel aliado de Estados Unidos en la única organización militar que existe en Europa.

Por otro lado, existe una tendencia que considera improbable que las aspiraciones turcas de acceder a la UE se vean obstaculizadas por el resultado negativo de los referendos sobre la reunificación de la isla de abril del 2004. De hecho, Turquía se ha ganado la simpatía de la comunidad internacional al aprobar el plan de reunificación patrocinado por Naciones Unidas los turco-chipriotas de la zona norte de la isla con un 65%, mientras que, en contraste, más del 75% de los greco-chipriotas del sur lo rechazaron. En consecuencia, además de la enorme frustración de Naciones Unidas por una oportunidad histórica desperdiciada, solo la zona sur entró en la UE el 1 de mayo, dado que el plan de reunificación exigía la aprobación de las dos comunidades.

Turquía y los turco-chipriotas, en un cambio radical de actitud, buscaron con ahínco un acuerdo para compartir el poder, mientras que los

greco-chipriotas se resistieron a cualquier cambio. Es más, Tassos Papadopoulos, presidente de la isla, afirmó en octubre que Chipre podría vetar la entrada de Turquía, que deberá ser aprobada por unanimidad. A cambio de su apoyo, declaró que su gobierno pedirá una reducción de los 36.000 soldados turcos que se encuentran en la parte norte de Chipre ocupada por los turcos, el permiso para que los navíos chipriotas atraquen en los puertos turcos y el fin al veto turco de su petición de acceso a organismos internacionales como la OCDE y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa. El gobierno greco-chipriota echó por tierra la propuesta de la Comisión Europea de octubre para acabar con el aislamiento económico de la parte norte de Chipre permitiendo que los turco-chipriotas comerciaran libremente con el resto del mundo. El “no” de los greco-chipriotas enfureció a la Comisión, cuya intención era integrar a la comunidad turca en la normalidad económica.



Mapa de Chipre donde se destaca la zona desmilitarizada o “zona de amortiguación” o *buffer zone*, establecida por las Naciones Unidas con el objetivo de evitar enfrentamientos entre los greco-chipriotas del sur y los turco-chipriotas del norte.

Fuente: <http://www.paises.com.mx/chipre/mapa.html>

## 9.- CRONOLOGÍA DE LOS PRINCIPALES HITOS EN LAS RELACIONES ENTRE TURQUÍA Y LA UNIÓN EUROPEA

*18 de febrero de 1952:* Turquía se convierte en miembro de pleno derecho de la OTAN.

*20 de septiembre de 1959:* Turquía solicita ser miembro asociado de la Comunidad Económica Europea (CEE).

*27 de mayo de 1960:* El ejército lleva a cabo un golpe de Estado y permanece en el poder hasta octubre de 1961. Redacta una nueva constitución y establece un mecanismo para intervenir en política, el Consejo de Seguridad Nacional.

*12 de septiembre de 1963:* Turquía se convierte en miembro asociado a la CEE.

*22 de julio de 1970:* Turquía ratifica un acuerdo en el que se prevé su eventual ingreso de pleno derecho en el bloque.

*12 de marzo de 1971:* El ejército lanza un ultimátum al gobierno del Primer Ministro Demirel. El 27 de abril de 1971, se declara

la ley marcial en 11 provincias; se disuelven varios partidos políticos religiosos y de izquierdas. Se crean los tribunales de seguridad del Estado, fuertemente controlados por el ejército. La influencia directa del ejército duró hasta las elecciones de octubre de 1973.

*20 de julio de 1974:* Turquía invade Chipre por mar y por aire tras el fracaso de los esfuerzos diplomáticos para resolver el conflicto entre turcos y greco-chipriotas. Tras hacerse con el control del 40% de la isla, Turquía declara unilateralmente el alto el fuego.

*13 de febrero de 1975:* Los turco-chipriotas establecen su propio Estado en la isla. En ese mismo año, Turquía asume el control de la mayoría de las instalaciones norteamericanas del territorio, con la excepción de la base militar conjunta de Incirlik, que reserva exclusivamente para “destacamentos de la OTAN”.

*1978-1979:* La CE sugiere que Turquía solicite su ingreso junto con el de Grecia. Ankara rechaza la sugerencia.

*12 de septiembre de 1980:* Tras meses de luchas callejeras entre las facciones rivales de izquierdas y de derechas, un

nuevo golpe de Estado del ejército derroca al gobierno turco. El gobierno militar perdura hasta noviembre de 1983. Las relaciones con la CE se quedan prácticamente paralizadas.

*1983:* Chipre del Norte declara su territorio como la República Turca de Chipre del Norte. Este Estado es reconocido únicamente por la Turquía continental. Se celebran elecciones al parlamento en Turquía y finaliza el gobierno militar. Las relaciones con la CE comienzan a normalizarse.

*Mayo de 1984:* El Consejo de Europa acepta la participación de parlamentarios turcos.

*26 de enero de 1987:* Turquía reconoce el derecho de sus ciudadanos a elevar quejas ante la Comisión Europea de Derechos Humanos.

*14 de abril de 1987:* Turquía solicita ser miembro de pleno derecho de la CE.

*18 de diciembre de 1989:* La Comisión Europea refrenda el derecho de Turquía a ser miembro de pleno derecho, pero retrasa la consideración de su petición.

*1 de enero de 1996:* Entra en vigor una Unión Aduanera entre la recién nombrada Unión Europea (UE) y Turquía para productos industriales y productos agrícolas transformados.

*13 de diciembre de 1997:* En la cumbre de Luxemburgo, los líderes de la UE declinan conceder a Turquía el status de país candidato. Ankara reacciona con irritación, paralizando las relaciones y los contactos.

*2 de junio de 1999:* Abdullah Ocalan, fundador del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que organizó una violenta campaña de 15 años a favor de la independencia de los cerca de 14 millones de kurdos que residen en Turquía, es declarado traidor y separatista por Turquía y condenado a pena de muerte (no llevada a cabo).

*10 de diciembre de 1999:* La cumbre de la UE en Helsinki reconoce a Turquía como “Estado candidato llamado a unirse a la Unión basándose en los mismos criterios aplicados a los demás Estados candidatos”.

*Abril de 2000:* Se modifica la composición de los Tribunales de Seguridad del Estado para excluir de ellos a los militares.

*Marzo de 2001:* La UE aprueba el documento Asociación para la Adhesión, en el que se exponen las reformas políticas, económicas y legislativas que tiene que emprender Turquía para cumplir con los criterios para la adhesión. Chipre está incluido como parte de los “criterios políticos y de diálogo político”.

*19 de marzo de 2001:* El gobierno turco publica el Programa Nacional para la Adopción del Acervo, en el que se incluye una explicación detallada de las reformas destinadas a cumplir con los criterios de la adhesión.

*3 de octubre de 2001:* La Gran Asamblea Nacional Turca aprueba 34 modificaciones de la Constitución, la revisión más ambiciosa desde que entrara en vigor en 1982, con la finalidad de cumplir con los criterios políticos establecidos en Copenhague.

*3 de agosto de 2002:* El parlamento turco aprueba amplias reformas, entre las que se incluye la abolición de la pena de muerte y el relajamiento de las restricciones a la utilización del idioma kurdo, para cumplir con algunos de los criterios de la UE en materia de derechos humanos.

*3 de noviembre de 2002:* El conservador Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), de carácter islámico, gana las elecciones generales, en parte debido a sus promesas de impulsar el debilitado proceso de adhesión de Turquía.

*30 de noviembre de 2002:* Se levanta el estado de emergencia en el resto de las provincias del sudeste.

*11 de diciembre de 2002:* El parlamento turco aprueba un paquete de reformas constitucionales mediante las que se dificulta la ilegalización de partidos y se facilita el procesamiento de los torturadores.

*12 de diciembre de 2002:* La cumbre de la UE en Copenhague decide aceptar a Chipre en mayo de 2004, a pesar de la fragilidad de las negociaciones para reunificar la isla. Propone una revisión para diciembre de 2004 de los progresos realizados por Turquía en el cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague para la adhesión a la UE, y, si los resultados son satisfactorios, abrir negociaciones formales “sin más dilación”.

*Abril de 2003:* El Consejo de la UE aprueba la revisión de la Asociación para la Adhesión, en la que se especifican las restantes áreas en las que se tienen que emprender reformas. En julio, el gobierno turco publica una revisión del Programa Nacional para la Adopción del Acervo.

*Julio de 2003:* El séptimo paquete de reformas reduce la influencia de las fuerzas armadas mediante el poderoso Consejo de Seguridad Nacional. El Consejo pasa a ser un organismo asesor.

5 de noviembre de 2003: La Comisión Europea publica su sexto informe periódico sobre los progresos de Turquía hacia la adhesión. En él se afirma que el gobierno “ha demostrado una gran determinación en acelerar el ritmo de las reformas” pero que “en la práctica, la ejecución de las reformas es irregular”. El informe llama la atención sobre el hecho de que las esperanzas que tiene Turquía de abrir negociaciones formales de adhesión con la Unión Europea podrían encontrarse con un “serio obstáculo” de no alcanzarse un acuerdo en torno a la dividida isla de Chipre para mayo de 2004 (momento de la adhesión de Chipre a la UE).

*15 de enero de 2004:* Romano Prodi es el primer Presidente de la Comisión Europea que visita Turquía desde 1963.

*31 de marzo de 2004:* Las negociaciones en torno al plan de la ONU para la unificación de Chipre no logran obtener el refrendo de los líderes griegos de la isla. Sin embargo, la ONU decide seguir adelante y someter su plan a referéndum en ambas partes de Chipre el 24 de abril, antes que la isla ingrese en la UE el 1 de mayo. 24 de abril de 2004 La zona greco-chipriota de Chipre accede a la UE, pero no la turca, al haber votado más del 75% de los greco-chipriotas en contra del plan de reunificación de la isla de las Naciones Unidas. Los turco-chipriotas, por el contrario, aprobaron el plan. Ambas partes debían aceptar el plan para que el conjunto de la isla entrara a formar parte de la UE. 6 de septiembre de 2004 Una Comisión Independiente de Europeos que previamente habían desempeñado altos cargos en la administración pública, entre los que figuran Marcelino Oreja, antiguo ministro de asuntos exteriores de España y comisario europeo, pidió a la UE que tratara el caso de Turquía con “respeto, imparcialidad y consideración”.

*13 de septiembre de 2004:* A poco menos de un mes de la publicación del informe histórico de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Turquía en el cumplimiento de los criterios para comenzar las negociaciones de acceso, Bruselas alertó a Ankara de que si no eliminaba las propuestas que había remitido a su parlamento para criminalizar el adulterio no alcanzaría los criterios mínimos exigidos para los miembros candidatos. El primer ministro turco Recep Tayyip Erdogan acusó a la UE de interferir en los asuntos internos del país, aunque retiró las propuestas.

*26 de septiembre de 2004:* El parlamento turco celebró una sesión de urgencia y aprobó reformas del código penal para incluir penas más duras por los casos de tortura y de ‘asesinato por honor’.

*6 de octubre de 2004:* La Comisión Europea publica un informe en el que se recomienda que el Consejo Europeo abra las negociaciones de acceso en su reunión de diciembre, aunque bajo determinadas condiciones.

*17 de diciembre de 2004:* El Consejo Europeo reunido en Bruselas llegó a un acuerdo sobre la apertura de las negociaciones de adhesión con Turquía, las que deben comenzar en octubre del año 2005 y durar a lo menos diez años.

CAPITULO V

RELACIONES ENTRE LA UNIÓN  
EUROPEA Y EURASIA

RUSIA Y UCRANIA

## 1.- RUSIA, EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL

Aunque por ahora no aspiran a sumarse a la Unión Europea, Rusia, Ucrania y las Repúblicas del Cáucaso y de Asia Central están desarrollando estrechas relaciones con la UE, basadas en una serie de acuerdos de asociación y cooperación que abarcan el comercio, la cooperación en los ámbitos de la ciencia, la energía, los transportes, el medio ambiente y otros sectores, así como un diálogo político y una labor conjunta de lucha contra la delincuencia, las drogas y el blanqueo de dinero. La UE proporciona asistencia técnica a estos países a través del programa TACIS, instituido en 1991. El presupuesto de TACIS para el periodo 2001-2006 asciende a 3.140 millones de euros.



Mapa de Eurasia. Fuente: <http://www.sofia.se/springboard/image-map.html>

## 2.- RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y RUSIA

Durante la segunda parte de la década de los noventa, las relaciones entre la Federación Rusa y la Unión Europea se han incrementado de forma inusitada, planteándose diversidad de cuestiones que hace unos años podrían parecer impensables. El proceso de ampliación en el que la Unión Europea se encuentra inmersa constituye un factor relevante que condiciona, modula e incentiva el mantenimiento de relaciones entre Rusia y los socios comunitarios. En las líneas que siguen abordare, de forma simplificada, los diversos aspectos que conforman las relaciones UE-Rusia, así como algunos problemas que la ampliación trae consigo, y que afectan de manera directa al contexto geográfico que nos ocupa.

### **2.1.- DIMENSIÓN JURÍDICA.**

#### **ACUERDOS REGULADORES DE LAS RELACIONES MUTUAS.**

Actualmente, el comercio entre la UE y la Federación de Rusia se rige por el Acuerdo de Colaboración y Cooperación de 1994, que entró en vigor el 1 de diciembre de 1997. El mismo tiene prevista su aplicación durante un período de diez años y crea un marco institucional de relaciones en diversos campos como la cooperación en materia comercial y económica, establecido en los Títulos III, IV y VI. En materia de ciencia y

tecnología, energía, medioambiente, transporte, y otros sectores de orden civil, en materia de democracia y derechos humanos, el Título II establece un marco para el diálogo, así como en asuntos de justicia e interior, como son la prevención del tráfico ilícito de estupefacientes, blanqueo de dinero y lucha contra el crimen organizado, conforme a lo establecido en los Títulos VII y VIII. <sup>38</sup>En esta materia concreta, Rusia ya ha visto beneficios tras la producción de la ampliación de la Unión Europea puesto que cuando se adhirió entre otros dos de sus vecinos directos (Polonia y Lituania), éstos han adoptado dicho acuerdo como parte del acervo. Ello supone un beneficio para la Federación Rusa tras la ampliación, al aplicársele el nivel arancelario de Nación Más Favorecida plasmado en el Acuerdo, que es del 4.1%, mientras que el actualmente existente con Polonia es del 15.8% y con Lituania del 5.3%.<sup>39</sup>

También cabe mencionar la Estrategia Común de la UE sobre Rusia, adoptada en junio de 1999, y cuya validez se extiende por un período de cuatro años. Se ha tratado de la primera de una serie de Estrategias que responden a la necesidad de dotar de mayor coherencia a las relaciones entre la UE y sus propios Estados Miembros con terceros Estados, entre los cuales Rusia cobra un interés prioritario. Se trata así de consolidar la democracia, los derechos humanos, y las instituciones públicas, integrar a

---

<sup>38</sup> Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra, *D.O.C.E.* L 327, de 28 de noviembre de 1997.

<sup>39</sup> TORRES CAZORLA, María Isabel, *“Las relaciones Rusia-Unión Europea en la última década: Un marco para afrontar nuevos retos”*, Madrid, España, Universidad de Málaga, 2003.

Rusia en un espacio económico europeo común, junto al establecimiento de una mayor cooperación en la lucha contra el crimen organizado.

Ahora bien, tanto la Estrategia Común como el Acuerdo de Colaboración diseñan las grandes líneas de actuación en las relaciones UE-Rusia, si bien ello no impide el que cada uno de esos grandes retos sea a su vez objeto de acuerdos bilaterales con Estados Miembros interesados en reactivar una materia concreta. Valga como ejemplo en este sentido, a modo de ilustración, el Convenio entre el Gobierno de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho en Moscú el 17 de mayo de 1999.

Debe también destacarse la existencia de acuerdos de carácter sectorial –materialmente hablando- emanados del ámbito comunitario: un acuerdo sobre el acero entró en vigor en julio de 2002; otro relativo a los textiles se concluyó en 1998, por citar algunos de ellos.

Sin duda, no resulta ocioso señalar la necesidad de que la puesta en marcha de los objetivos que se pretenden reactivar deban tener asignada una partida económica que permita hacer realidad lo que de otro modo constituirían meras declaraciones de intenciones. En ese sentido, Rusia se beneficia del programa comunitario TACIS desde 1991, siendo la UE el mayor suministrador de asistencia económica y técnica a Rusia, no sólo mediante este programa, sino también en virtud de la Iniciativa Europea

para la Democracia y los Derechos Humanos, así como gracias a la ECHO (European Commission Humanitarian Office).

## **2.2.- EL MARCO INSTITUCIONAL**

La puesta en práctica de todos los acuerdos anteriormente mencionados requiere un organigrama o mecanismo institucional que permita celebrar reuniones que supervisen y reactiven las mutuas relaciones UE-Rusia. El Acuerdo de Colaboración y Cooperación establece los siguientes mecanismos:

a) La celebración de dos Cumbres Anuales, contando con la participación de la Presidencia comunitaria, la Presidencia de la Comisión y la Presidencia de la Federación de Rusia.

b) La reunión de Consejos de Cooperación a nivel ministerial, una vez al año.

c) Los Comités de Cooperación que se reúnen tan a menudo como se considere necesario, a nivel de altos funcionarios.

d) Existen además nueve subcomités, de carácter técnico, que celebran reuniones alternativamente entre Bruselas y Moscú y que se dedican a las siguientes materias: Comercio e industria; energía,

medioambiente y cuestiones de índole nuclear; ciencia y tecnología, recursos humanos y cooperación social; transporte, telecomunicaciones y cuestiones espaciales; carbón, acero, minas y materias primas; competencia, aproximación de legislaciones, lucha contra el crimen; aduanas y cooperación transfronteriza; agricultura, pesca y protección de los consumidores; cuestiones económicas, financieras y estadísticas.

Pese a todo, cada vez es más imperiosa la necesidad de crear mecanismos que permitan flexibilizar el marco institucional en que se desenvuelven en la actualidad las relaciones UE-Rusia. En todos estos ámbitos se observa la intención de crear mecanismos institucionales aún más sólidos y estables que incentiven la cooperación entre Rusia, la Unión Europea y los socios comunitarios. Por ejemplo, se ha vaticinado la posibilidad de crear en Bruselas una especie de Consejo Consultivo con Rusia teniendo presente el objetivo señalado.

### **2.3.- LA AMPLIACIÓN DE LA UE Y SUS IMPLICANCIAS RESPECTO DE RUSIA.**

#### **KALININGRADO AL DEBATE.**

Desde hace casi diez años, la ampliación de la UE hacia el Este ha hecho surgir una cuestión curiosa, dada su entidad y sus implicaciones, tanto respecto de Rusia como de algunos Estados que han pasado a ser socios comunitarios: Polonia y Lituania. Nos referimos al enclave de Kaliningrado, perteneciente a la Federación Rusa, pero separado del

territorio de la misma y que hoy esta circundado por Estados pertenecientes a la Unión Europea; está localizado entre Lituania y Polonia, tiene una superficie de unos 15.100 km<sup>2</sup> y una población de casi un millón de habitantes, de los que se calcula que unos 430.000 viven en su capital. Este exiguo territorio, de importancia aparentemente relativa, conocido por haber sido la cuna del filósofo I. Kant, ha cobrado un inusitado protagonismo a consecuencia de su situación geográfica.

El dilema que se debe resolver es el siguiente: ¿Qué implicaciones puede tener el proceso de ampliación en un territorio ruso como es Kaliningrado? Desde hace casi dos años, la cuestión del tránsito desde Kaliningrado hacia el resto del territorio ruso y viceversa se ha erigido en el centro de los debates entablados con la Federación Rusa. Debe darse una solución tanto al tránsito como a los requisitos que serán exigibles para el mismo especialmente con Lituania, dado que en la actualidad no se requiere visado para ello, situación que cambiará cuando este Estado pase a ser socio comunitario. En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla, celebrado los días 21 y 22 de junio de 2002 ya se prestó atención a la cuestión de Kaliningrado, con el siguiente tenor:

*«El Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente, con antelación suficiente a su reunión de Bruselas, un estudio complementario sobre las posibilidades que se ofrecen para resolver con eficacia y flexibilidad las cuestiones del tránsito de personas y mercancías hacia y*

*desde el oblast de Kaliningrado, dentro del respeto del acervo y de acuerdo con los países candidatos afectados».*

Meses después, el 24 y 25 de octubre de 2002, en el Consejo Europeo de Bruselas, se volvió a poner de relieve el carácter central de este tema:

*«El Consejo Europeo, observando el objetivo de desarrollar aún más la colaboración estratégica entre la Unión Europea y Rusia, accede a hacer un esfuerzo especial para reconciliar las necesidades de todas las partes implicadas en relación con el futuro tránsito de personas entre la región de Kaliningrado y otras zonas de Rusia.*

*El Consejo Europeo destaca la necesidad de que todas las Partes respeten plenamente el derecho soberano de cualquier Estado de salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos mediante el control de las fronteras y de la entrada y circulación de mercancías por su territorio. El Consejo Europeo resalta el derecho de todo Estado de establecer la exigencia de visado, incluso para el tránsito.*

*El Consejo Europeo reconoce la situación única de la región de Kaliningrado, como parte de la Federación de Rusia.»<sup>40</sup>*

La Comunicación de la Comisión al Consejo de la Unión, relativa a Kaliningrado, y de forma específica a la cuestión del tránsito, de 18 de septiembre de 2002, intenta ofrecer algunas soluciones, al menos con carácter transitorio, como serían las siguientes:<sup>41</sup>

- 1.- La Comisión estimó que se debería estudiar la cuestión de un documento especial de tránsito ("Documento de tránsito simplificado"). El documento se consideraría equivalente a un visado de tránsito de entradas múltiples para personas *bona fide* que sean nacionales de Rusia que viajen frecuente y directamente entre Kaliningrado y el resto de Rusia. Las autoridades rusas podrían facilitar por adelantado listas de viajeros frecuentes. El documento se expediría a bajo precio o de forma gratuita por los consulados de los países candidatos afectados.
- 2.- La Comisión está dispuesta a estudiar la viabilidad de la exención de visado para pasajeros de trenes directos (en el transporte en autocar no se podría asegurar el control adecuado). La seguridad de estos trenes requeriría que viajasen a velocidad suficientemente alta y que los

---

<sup>40</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 24 y 25 de octubre de 2002, SN 300/02, pág. 7.

<sup>41</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo de la Unión, "Kaliningrado: Tránsito", Bruselas, 18 de septiembre de 2002; COM (2002) 510 final.

vagones se construyesen de forma que los pasajeros no pudieran abandonar el tren sin autorización de las autoridades lituanas. Actualmente tales trenes no existen, por lo que se requiere una modernización considerable de trenes y vías.

Todos estos temas han sido objeto de tratamiento, y parecen haber sido resueltos en la EU-Russia Summit, que tuvo lugar en Bruselas el 11 de noviembre de 2002. Se han seguido muy de cerca las propuestas delineadas por la Comisión en la Comunicación relativa al tránsito, destacando los siguientes aspectos:<sup>42</sup>

A) Ambas partes (UE-Rusia) son conscientes de que desde el 1 de enero de 2003, la República de Lituania deberá poner en práctica normas internas con objeto de controlar las fronteras. Sin embargo, es positivo, conforme al punto 2 del comunicado conjunto que «las Partes entienden que esas reglas se aplicarán de forma flexible, con el objeto de no distorsionar el flujo habitual de pasajeros por tren». De igual manera, las Partes reconocen que el régimen de tránsito no menoscabará el derecho soberano de Lituania de llevar a cabo los necesarios controles en frontera, así como denegar la entrada en su territorio cuando ello sea preciso.

B) La UE llevará a cabo las preceptivas reformas legislativas para que a partir del 1 de julio de 2003 entre en funcionamiento un Documento de

---

<sup>42</sup> Comunicado Conjunto UE-Rusia de 11 de noviembre de 2002, bajo el título “*Joint Statement on transit between the Kaliningrad region and the rest of the Russian Federation*”.

Tránsito Simplificado, siguiendo de esta forma la propuesta de la Comisión. Este documento en la actualidad permite el tránsito terrestre de los ciudadanos rusos entre Kaliningrado y otras partes de Rusia. Por ello, este documento es válido para el tránsito directo por tierra desde un tercer Estado al mismo tercer Estado (desde la “pequeña Rusia” –Kaliningrado- a la “gran Rusia” o viceversa) durante un período limitado de tiempo, y se concederá de forma prácticamente gratuita o a muy bajo costo.

El sistema de documentos simplificados es, en principio, una solución flexible y transitoria, para cuya puesta en práctica todos los Estados implicados y la UE han debido adoptar medidas para su consecución, siendo la intención de la Unión proceder a revisar este sistema no más allá del año 2005.

La cooperación entre Estados vecinos se deja ver claramente en la flexibilidad con que Lituania está acogiendo estas iniciativas; de hecho, acepto que los pasaportes internos rusos sean válidos hasta el 31 de diciembre de 2004. A partir de esa fecha límite, los documentos simplificados de viaje sólo tienen validez cuando vayan acompañados de un pasaporte internacional en regla.

La Comisión Europea se compromete a estudiar la viabilidad de crear un tren de alta velocidad que unirá Vilna, la capital lituana, con Kaliningrado, que permita el establecimiento de un sistema de tránsito sin visado.

En suma, parece que el acuerdo alcanzado intenta solventar, al menos temporalmente, los obstáculos que para el tránsito de personas produce la ampliación en lo concerniente al mantenimiento de las relaciones entre Rusia y su enclave báltico, u oblast, que hoy ya está circundado por la Unión Europea. De hecho, la Comisión ha presentado una Propuesta de Reglamento por el que se establece un específico Documento de Tránsito Simplificado (FTD) y un Documento de Tránsito Ferroviario Simplificado (FRTD), transmitido al Consejo el 5 de febrero de 2003. En esta propuesta se pretenden hacer realidad los objetivos señalados en la cumbre del mes de noviembre de 2002, reconociendo «la situación única de la región de Kaliningrado», e intentando «reconciliar las necesidades de todas las partes implicadas en relación con el futuro tránsito de personas y mercancías entre la región de Kaliningrado y el resto de Rusia».

Si bien es cierto que resulta difícil conciliar todos los intereses presentes, al menos existe la voluntad por todas las partes implicadas de poner en práctica medidas, aunque de carácter transitorio. Por una parte, tanto la UE como los Estados fronterizos con Kaliningrado tienen interés en preservar el sistema de “Libertad, Seguridad y Justicia” plasmado en el acervo comunitario, así como hacer cumplir el sistema Schengen en las futuras fronteras comunitarias de Polonia y Lituania. Pero a su vez, Rusia tiene un enorme interés en que el tránsito entre las dos partes de su país sea fluido, instaurando los mecanismos para permitirlo, sin excesivos obstáculos. Las fórmulas transitorias de los visados de tránsito simplificados y los documentos de tránsito ferroviario de la misma índole

no dejan de ser, sin duda, mecanismos de adaptación menos drásticos de lo que creemos que en un futuro se instaurará: un sistema de visados como el que en la actualidad se aplica a Rusia. Ciertamente, los esfuerzos no deben desarrollarse exclusivamente desde el ámbito comunitario; Rusia habrá de superar las trabas actuales ajustando su sistema interno de expedición de pasaportes a sus ciudadanos a los parámetros internacionales.



Enclave de la Federación Rusa de Kaliningrado, ubicado a orillas del Mar Báltico entre Polonia y Lituania, actuales Estados miembros de la Unión Europea.

Fuente: [http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Kaliningrad\\_map.PNG](http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Kaliningrad_map.PNG)

### 3.- RELACIONES ENTRE LA UNION EUROPEA Y UCRANIA

En el contexto de la crisis electoral ucraniana a finales de 2004, la UE prometió “mejorar y profundizar la relación” con Ucrania.

Sin embargo, el nuevo presidente Vítor Yúshenko ha situado la pertenencia de Ucrania a la UE y a la OTAN en un lugar preferente en su agenda. Su activismo va a obligar a la UE a formular una respuesta política coherente.

La revolución naranja ha puesto de manifiesto la falta de una estrategia de futuro coherente por parte de la UE para su entorno cercano.

Ucrania se ha convertido en un caso de prueba de la Política de Vecindad Europea (ENP). La ENP fue diseñada como alternativa a la pertenencia a la UE, pero las aspiraciones de Ucrania de convertirse en miembro pueden hacer fracasar la iniciativa antes de que haya tenido la oportunidad de despegar.

La intención original de la ENP es la estabilidad en las regiones fronterizas de la UE. Aunque ofrece la perspectiva de unirse al mercado único, ni siquiera menciona la perspectiva de una pertenencia futura a la UE

basada en ciertas condiciones, a diferencia del Proceso de Estabilización y Asociación en el sureste de Europa.

La cooperación de la UE con cada país en la ENP se basará en un plan de acción conjunta hecho a la medida. Para Ucrania, esto cubre un período de tres años. Es lo primero que tendrá efecto.

El Plan de Acción de Ucrania, publicado por la Comisión Europea, excluye cualquier mención de pertenencia y enfatiza que la integración depende de las reformas de Kiev. La publicación del plan antes del final de la crisis electoral en Ucrania reflejaba el deseo de la UE de distanciar su ENP de estos acontecimientos.

En respuesta a los avances en Ucrania y a la presión por parte de algunos de los nuevos estados miembros y del Parlamento Europeo, Javier Solana, Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE y Benita Ferrero-Waldner, Comisaria de Relaciones Exteriores, formularon un apéndice de diez puntos, que no difiere sustancialmente del Plan de Acción. Es una muestra del mínimo consenso existente en la UE sobre Ucrania, que intenta señalar que la UE es capaz de responder a acontecimientos como el resultado de las elecciones en Ucrania. También compromete a la UE con una implementación rápida del Plan de Acción, siempre que Kiev cumpla las condiciones.

Se han señalado varias áreas donde la UE está preparada para intensificar sus esfuerzos para implementar el Plan de Acción:

- 1) Agilizar el proceso de reconocimiento de Ucrania como una “economía de mercado”.
- 2) Lanzamiento de negociaciones para establecer un área de libre comercio una vez que Ucrania se haya unido a la OMC.
- 3) Iniciar las negociaciones sobre el comercio de productos del acero y finalizar los acuerdos sobre comercio de textiles.
- 4) Ayudar a Ucrania a cumplir los requisitos para entrar en el mercado único.
- 5) Simplificar el régimen de visados.
- 6) Mejorar el Acuerdo de Asociación y cooperación a largo plazo.

Además de este Apéndice, la UE ha acordado aumentar su ayuda financiera a Ucrania en el próximo período presupuestario. Aparte de esto, los puntos de vista sobre la pertenencia de Ucrania a la UE de los distintos estados miembros difieren:

1) Alemania y Francia están indecisas y preocupadas sobre la alienación de Rusia.

2) Los nuevos estados miembros de Europa del Este, especialmente Polonia, quieren que la UE empiece las negociaciones de adhesión con Ucrania en 2008. Gran Bretaña, tradicionalmente a favor de ampliar más que de profundizar, es el más fuerte partidario de la pertenencia de Ucrania.

3) La mayoría de los estados miembros todavía no tienen un punto de vista formado. Las dudas se refieren al temor de sobrecargar la capacidad de la UE.

La opinión pública en Europa tiene mayores recelos hacia Ucrania desde la revolución naranja. El conocimiento de Ucrania es escaso, pero no existen prejuicios como en el caso de Turquía.

La reunión del Consejo de Cooperación UE-Ucrania aporta los diferentes puntos de vista sobre las relaciones:

El Presidente Víctor Yúshchenko volverá a afirmar que Ucrania espera comenzar las negociaciones de adhesión en 2007 y considera el Plan de Acción como una fase preparatoria.

Antes de partir para una corta visita a Ucrania en marzo último, Ferrero-Waldner estableció el tono de la reunión al prestar atención a las

demandas ucranianas: “Hemos escuchado la petición de Ucrania de establecer una relación más estrecha con la UE, y estamos dispuestos a responder con un Plan de Acción”.

La reunión forma parte de los Asuntos Generales y Consejo de Relaciones Externas del ministro de Asuntos Exteriores de la UE, pero no es un punto central de la agenda del Consejo.

La prioridad del Ministro de Exteriores es la preparación del Consejo Europeo de Primavera y la Perspectiva Financiera 2007-2013.



Kiev, capital de Ucrania.

Otros temas de discusión son una revisión del Acuerdo Cotonou (una nueva Convención basado en el Convenio de Lomé, el principal instrumento jurídico de cooperación de la UE con el tercer mundo, firmado en Benin el 23 de junio del año 2000) las relaciones trasatlánticas con respecto a Irak, Oriente Medio, los Balcanes Occidentales y el Consejo UE-Moldavia.

Los ministros de Asuntos Exteriores de la UE esperan dar el visto bueno al Plan de Acción sin considerar seriamente el tema de la adhesión de Ucrania.

### **3.1.- ¿UNA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA HASTA EURASIA?**

Desde su llegada, Yúshenko ha intentado concitar el apoyo para la entrada de su país en la UE y en la OTAN. Ha enfatizado los valores europeos de Ucrania, aludiendo directamente a los criterios clave de pertenencia a la UE.

El Artículo 49 del Tratado de Amsterdam estipula que cualquier Estado europeo que respete los valores de la UE puede solicitar su entrada. Se puede esperar que Ucrania presente su solicitud a lo largo de este año, basándose en este artículo.

No se producirá un rechazo directo de la solicitud, como en el caso de Marruecos, pero la UE se verá obligada a definir las fronteras de Europa, si rechaza la solicitud de Ucrania. Aún no se ha tomado la decisión de si Ucrania es europea o no. Pero es difícil imaginar que la UE vaya a descalificarla por esos motivos. Es más probable que emplee otras tácticas de dilación, como en el caso de Croacia o Turquía.

En última instancia, la adhesión de Ucrania depende del éxito de Yúshenko en implementar reformas drásticas.

Si se acepta la solicitud de Ucrania, se pedirá a la Comisión que emita una opinión basada en los criterios de Copenhague de 1993. Al principio, una opinión así podría considerarse en la reunión del Consejo Europeo a de 2006. En este punto, Ucrania podría no cumplir las condiciones políticas indispensables, como la estabilidad de las instituciones, respeto de la ley y de los derechos humanos.

El proceso probablemente tendrá un final abierto como el de Turquía.

## CONCLUSIONES

El último proceso de ampliación de la Unión Europea, que ha elevado a 25 el número de Estados miembros, es la mayor de las registradas en su historia. Sus raíces se encuentran en el colapso del comunismo, simbolizado por la caída del Muro de Berlín en 1989, que ofreció una oportunidad única de hacer extensivo a Europa Central y Oriental el proceso de integración europea. En este proceso, una de las prioridades fundamentales que se ha fijado la Unión para después de la ampliación es elevar el nivel de vida de los nuevos miembros, inferior en todos ellos al de la media comunitaria.

Los diez nuevos Estados miembros -la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia- ingresaron oficialmente en la Unión el 1 de mayo de 2004, lo que vino a concluir un largo proceso de preparación y de negociaciones.

La concreción exitosa de estas incorporaciones y la declaración que otorga el estatus de Estados candidatos a la adhesión a otros cuatro nuevos países, confirma que la UE ha decidido seguir el camino de la apertura a sus vecinos inmediatos dentro de Europa optando por transformarse en una coalición cada vez más grande.

Se responde así la interrogante sobre si los gobiernos de los Estados miembros deben enfocarse en conseguir una UE más fuerte o una UE ampliada, ya que esto último, según los críticos de los procesos de ampliación, llevaría a un debilitamiento de las instituciones comunitarias, además de otros efectos indeseados, especialmente de tipo económico.

Pero por otra parte, observando los resultados de la Cumbre de Niza donde asistieron los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE y de los que se incorporaron el mayo del 2004, y comparándolos con la postura del electorado europeo que en estos momentos se está manifestando a través de referéndum en varios países de la Unión, se concluye que entre los primeros y los segundos existe una fuerte diferencia de opinión sobre el camino que debiera tomar la UE. El domingo 29 de mayo del 2005 se realizó en Francia el referéndum para pronunciarse sobre la Constitución Europea, la que finalmente fue rechazada por el 55% del electorado galo, en parte motivados por su oposición a entregar una mayor soberanía a las instituciones de la Unión, en parte como una manifestación clara de rechazo a la posible ampliación de la UE a Turquía, y también, en parte, no se puede desconocer la interpretación como un voto de rechazo a las políticas internas desarrolladas por Jacques Chirac, que mantiene a los franceses en un estado de incertidumbre sobre su futuro económico y con una tasa de desempleo considerable. El miércoles 1º de junio es la fecha del referéndum en Holanda, y los sondeos previos calculan un resultado adverso a la Constitución cercano al 60%.

El rechazo popular a la Constitución Europea ha dejado en ascuas el futuro de la Unión Europea. Esto no significa la UE vaya a desaparecer, pero lo más probable es que los gobiernos de los Estados miembros deban renegociar y volver a definir cuales son los valores y objetivos que condicionarán la adhesión de nuevos países a la Unión. Una muestra de esto son las declaraciones del ex canciller británico Robin Cook quien expresó: *“La Constitución Europea está muerta”*.<sup>43</sup>

En relación con la adhesión de Bulgaria y Rumania las dificultades sólo aparecerían si la Comisión confirma que se mantienen retrasos o incumplimientos graves de los compromisos los Estados Adherentes responsables no van a poder asumir sus obligaciones en el momento de la adhesión.

En relación con las negociaciones con Croacia, corresponde a la Presidencia luxemburguesa iniciar las negociaciones. En todo caso, éstas se mantendrán estrechamente ligadas a la cooperación que Croacia demuestre con la Corte Internacional de Justicia en los procesos por violaciones a los derechos humanos durante el conflicto de la ex Yugoslavia, específicamente en orden a la ubicación y entrega del general prófugo Ante Gotovina a las autoridades judiciales. La Fiscal Jefa del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) Carla del Ponte ya ha informado que la colaboración de Zagreb en este sentido ha sido escasa, lo que puede

---

<sup>43</sup> EL MERCURIO, “La Ley que Amenaza Dividir sin Conquistar”, Santiago de Chile, miércoles 1º de junio de 2005, página A5.

provocar que la UE decida dilatar indefinidamente las negociaciones de adhesión de Croacia.

En Ucrania, el nuevo gobierno de Víktor Yúschenko ha manifestado abiertamente su interés en tener una relación más cercana con la Unión Europea, lo que se ha interpretado como el inicio de la preparación de un eventual ingreso de Ucrania a la UE. Hasta la fecha Ucrania no ha presentado ninguna solicitud de ingreso a la Unión, posiblemente el gobierno de Kiev opte primero por liberalizar su economía para adecuarse paulatinamente a los ya sabidos e inevitables requisitos de ingreso a la UE.

En cuanto a la Federación Rusa y sus relaciones con la Unión Europea, éstas se han desarrollado normalmente en un marco de cooperación y asistencia. Frente a la última ampliación de la UE el ejecutivo encabezado por Vladimir Putin mantuvo una actitud muy distinta a la hostilidad que Moscú mostró en 1999 cuando se amplió la OTAN hasta las mismas fronteras de Rusia con el ingreso de Polonia especialmente. En todo caso hay que distinguir que las implicancias de ambos procesos son sustancialmente distintas ya que mientras la OTAN posee un fuerte elemento militar y de defensa, la UE se centra en el desarrollo de una gran alianza comercial, lo que indirectamente también trae beneficios a la Federación Rusa. Hasta la fecha Moscú no ha demostrado intención de ingresar a la UE y lo más probable es que las relaciones entre estos dos grandes actores europeos se mantenga en el ámbito de la cooperación dentro de sus Acuerdos de Colaboración y Cooperación.

En el caso eventual de un ingreso de Rusia a la UE, muchos estiman que debería plantearse más en términos de “fusión” ya que el tamaño del territorio de Rusia es cuatro veces mayor al de la Unión.

En fin, la solicitud de ingreso que presentó en marzo del 2004 la Antigua República Yugoslava de Macedonia está siendo examinada en estos momentos por la Comisión Europea a fin de decidir si es posible o no el inicio de las negociaciones correspondientes.

El impacto de la ampliación será importante ya que la existencia de un mercado mayor y más integrado impulsará el crecimiento económico tanto de los nuevos miembros como de los antiguos. Los nuevos se beneficiarán de las inversiones privadas procedentes de Europa occidental, así como del acceso a los recursos que la UE destinará a su desarrollo regional y social. La integración de sus economías en la del resto de la UE es hoy un proceso en marcha dado que los acuerdos comerciales que se negociaron y aplicaron con anterioridad a la adhesión han eliminado ya prácticamente todas las restricciones arancelarias que pesaban sobre sus exportaciones a los antiguos Estados miembros.

Los primeros datos disponibles desde la ampliación indican que el proceso de adaptación viene desarrollándose hasta ahora sin dificultades. Además, los nuevos miembros se han incorporado a sus puestos en las instituciones de toma de decisiones de la Unión Europea sin que ello haya afectado de ninguna forma a los trabajos en curso.

La ampliación de 2004 de la Unión Europea finalmente cierra la confrontación Este-Oeste y la guerra fría. Los nuevos miembros de Europa Central y Oriental, así como Malta y Chipre, son miembros legítimos cuyos pueblos comparten los mismos objetivos de democracia, libertad y prosperidad que otros ciudadanos de la Unión Europea. Han cumplido criterios estrictos para entrar a formar parte de la Unión. La ampliación estimulará el crecimiento económico en los países de la Unión Europea tanto nuevos como antiguos, en beneficio de todos.

El proceso de integración ya está plenamente en marcha. Incluso antes de la adhesión formal, la Unión Europea abrió sus mercados a las exportaciones de los nuevos miembros, que también se beneficiaron de los programas de la ayuda de la Unión. La ampliación ha despertado inquietudes entre los ciudadanos de los Estados miembros existentes y de los nuevos, pero hay respuestas adecuadas para resolverlas. La Unión Europea de los Veinticinco creará nuevas relaciones con sus vecinos y con el mundo.

## ¿ACCEDERÁ TURQUÍA A LA UNIÓN EUROPEA EN 2015?

Turquía se encuentra en el epicentro de la división entre una Europa cada vez más estable y un Oriente Medio cada vez más peligroso. Nadie le rebate su decisiva relevancia geoestratégica, y mucho menos EEUU, que lleva años apremiando a la UE para que abra las puertas del bloque a Turquía. Pero esta relevancia carece del suficiente peso específico para que el proceso de adhesión de Turquía llegue a buen fin. De hecho, el apoyo manifestado públicamente por George W. Bush a Turquía en junio enojó a algunos líderes europeos. *“América cree que como potencia europea, Turquía pertenece a la Unión Europea”*. Este tipo de declaraciones son contraproducentes, teniendo en cuenta el actual pulso que mantienen EEUU y Europa en torno a Irak. El presidente francés Jacques Chirac, le dijo a Bush que se ocupara de sus propios asuntos. *“Sería como si yo le dictara a EEUU la relación que debe mantener con México”*, afirmó Chirac.

Para los puristas europeos, el hecho de que Turquía ingrese como miembro de pleno derecho representaría el debilitamiento de la UE, ya que consideran que la cultura del país es ajena al modelo europeo y no encaja en él. Frits Bolkestein, antiguo comisario del mercado único, afirmó que Europa se “islamizaría” a causa de los cambios demográficos y la migración. A lo que añadió que si esto ocurriera, *“la liberación de Viena de los turcos de 1683 habría sido en vano”*. Aunque se trate de un argumento simplista; no debe permitirse que estos prejuicios obsoletos salten a la

primera plana. En estos días, la Europa cada vez más multicultural tiene que ver más con la política y la economía que con la geografía. Se trata de una unión de Estados democráticos, cuyos miembros comparten normas comunes de decencia política y competencia económica. En este sentido, la integración representa la culminación lógica del proceso de modernización iniciado por Atatürk hace ya más de 80 años.

Los gobiernos de España, Alemania, Francia -aunque dividida-, Italia, Portugal, Finlandia, Países Bajos y Grecia, cuyas relaciones tradicionalmente hostiles con Turquía han mejorado considerablemente, apoyan abiertamente el acceso de Turquía a la Unión Europea, mientras que otros -en Escandinavia, Austria y algunos de los 10 nuevos Estados que se acaban de incorporar- han expresado sus reservas basándose en la religión, los costos económicos y los derechos humanos. Francia es el país de la UE que presenta una mayor hostilidad con respecto a la ampliación; sus encuestas de opinión reflejan que un 60% de la población se opone sistemáticamente a la adhesión de Turquía. El ex primer ministro francés Jean-Pierre Raffarin (quién precisamente dejó su cargo al día siguiente del referéndum negativo a la Constitución celebrado en Francia) se preguntaba en septiembre si Europa realmente quería que *“el río del Islam se asentara sobre el lecho del laicismo”*. El Presidente Jacques Chirac, a favor de la entrada de Turquía en la UE, prometió celebrar un referéndum sobre la entrada de Turquía, tal y como se hiciera en 1972 con ocasión de la adhesión de Reino Unido a la UE. No obstante, esta postura no responde a

otra cosa que a un intento de calmar los ánimos del electorado, lo que ha causado un profundo malestar en el gobierno turco.

Una nueva ampliación de la Unión Europea permitiría a ésta convertirse en una potencia en materia de política exterior global, ámbito en el que la UE es capaz de ejercer una autoridad real si se lo propone. La UE ocupa un lugar destacado en lo que se ha denominado “*soft power*”, por lo atractivo de su cultura, valores e instituciones. El mejor ejemplo de ello es el tremendo progreso que ha realizado la Europa Central y Oriental en los últimos 15 años desde el colapso del comunismo. Lo mismo ocurre con Turquía, donde la UE ejerce una influencia considerable. Pero la UE perderá esta influencia y Turquía su impulso reformista si el Consejo Europeo continúa en esta actitud vacilante sobre su ingreso. Corresponderá a la Presidencia británica en la segunda mitad de este año 2005 realizar los preparativos que permitan la adopción del marco negociador con Turquía

Ha llegado el momento de la verdad.

**DECLARACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN EUROPEA  
JOSÉ MANUEL BARROSO PARA MARCAR EL PRIMER  
ANIVERSARIO DE LA AMPLIACIÓN**



**1° de mayo del 2005.**

“El primer aniversario de la quinta ampliación que ha reunificado Europa es un acontecimiento feliz para todos europeos. Nos recuerda que la Unión Europea no es un club cerrado y qué tan importante es su poder de atracción.

El histórico momento cuando los últimos diez nuevos miembros ingresaron a la Unión no sólo marcó el logro de un objetivo político mayor, sino que sobre todo expresó la determinación y el valor de sus ciudadanos y su deseo para cumplir su sueño de vivir en un mundo mejor.

Es un recordatorio fuerte que la apertura hacia otros -y no el aislacionismo - es lo que dirige a la UE y sus resultados. Esta ampliación ha traído una nueva calidad a la vida comunitaria y una visión nueva de

Europa. Con 25 miembros -27 en alrededor de dos años más- la UE refuerza su posición en el escenario internacional.

Esta ampliación ya ha ayudado a consolidar la estabilidad política y económica, la democracia y los derechos humanos en Europa.

Nos muestra que los cambios profundos se pueden lograr en un tiempo corto: estableciendo una economía de mercado, reforzando el principio de un Estado basado en la regla del Estado de Derecho, creando instituciones democráticas en la línea con estándares europeos, transponiendo las reglas de la Comunidad y encima de todo sentimiento europeo sin perder de vista el hecho que también somos polacos, portugueses, españoles, checos, franceses o finlandeses.

La pregunta surgida a principios de la década de los 90 “*¿debemos ampliar o profundizar Europa?*” ya no circula más. Juntos, construimos una Unión fuerte para hacer un éxito más grande del proyecto europeo.

Hay 25 de nosotros trabajando juntos para preservar la estabilidad y la paz y para asegurar la prosperidad en Europa. Estamos juntos para que podamos ganar de uno al otro las experiencias, las culturas y los talentos. Traducimos nuestras aspiraciones en la acción.

La distinción entre miembro nuevo y viejo ya no tiene sentido. Para mí, esta ampliación se sentía como una verdadera reunión de miembros de

una misma familia que había sido separada contra su voluntad y que, después de muchos años de separación, se juntaba otra vez para vivir y trabajar codo a codo y dejar atrás sus divisiones. Era una reunificación no sólo de naciones y personas, sino también de culturas y maneras de mirar el mundo.

La llegada de diez nuevos países miembros superó la división artificial entre Europa Oriental y Occidental. Pero la Europa ampliada no se ha encerrado en sí misma. Está abierta a todos los países que pertenezcan a Europa, que compartan a nuestros valores y que cumplan las condiciones de acceso a la Unión.

Esta última ampliación ha incitado a la UE a adoptar un nuevo enfoque hacia Europa Oriental, en particular la "política de vecindario", que es todavía un campo abierto.

Requiere también una mayor solidaridad entre países miembros, uno de los apuntalamientos clave de los principios la UE.

Debemos esforzarnos para una Europa abierta, una Europa del diálogo. En cada uno de los 25 países ha comenzado el trabajo de explicar y educar al público. Esta tarea continua. Es estableciendo una cultura del diálogo y apertura que podemos mejorarnos. Pero es también muy verdadero que todavía nos estamos conociendo unos a otros, llegando a los puños con las realidades nuevas de nuestra Comunidad. Y eso tomará

tiempo. Debemos ser pacientes y nos damos el tiempo para aprender acerca los demás y conocernos unos a otros.

No debemos olvidar que esa expansión a 25 miembros ha incitado preguntas acerca de la identidad de UE, sus fronteras y cómo debe funcionar en el futuro.

Finalmente, una Europa unida es también una respuesta a los temores al populismo, chovinismo, xenofobia, terrorismo y, en el corazón de todo esto, a la pobreza.

Es nuestro deber de mostrar a la gente común que Europa no tiene complejos.

Debemos ir hacia adelante con confianza y franqueza.

Juntos, somos más fuertes ante los mayores desafíos en el mundo globalizado actual."

*Fuente: [http://europa.eu.int/enlargement/statement\\_barroso\\_en.htm](http://europa.eu.int/enlargement/statement_barroso_en.htm)*

*Traducción: Enrique Sanhuesa Cares.*



## **CEREMONIA OFICIAL DE INGRESO DE LOS NUEVOS 10 ESTADOS MIEMBROS A LA UE-25.**

Farmleigh, Dublín. 1º de mayo de 2004.

El 1º de mayo del 2004 10 nuevos miembros se unieron a la Unión Europea: Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia. Una serie de celebraciones se organizó a través de Europa para marcar este día especial. Romano Prodi, por ese entonces Presidente de la Comisión Europea, Pat Cox, Presidente del Parlamento Europeo y muchos otros Jefes de Estado o el Gobierno de la Unión Europea ampliada y los países candidatos asistieron la ceremonia oficial de la ampliación en Dublín, organizada por la Presidencia irlandesa del Consejo de la UE.

*Fuente: [http://europa.eu.int/comm/mediatheque/photo/select/euconstruct1\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/mediatheque/photo/select/euconstruct1_en.html)*

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>I      <b>CONSTRUYENDO EL EDIFICIO EUROPEO EL CAMINO DESDE ROMA A MAASTRICHT.....</b></b>	<b>6</b>
<b>1.- La Nueva Europa Post II Guerra Mundial.....</b>	<b>7</b>
<b>2.- Las Ideas de Jean Monnet.....</b>	<b>10</b>
<b>3.- La Declaración del 9 de mayo de 1950.....</b>	<b>12</b>
<b>4.- La Primera Piedra.....</b>	<b>17</b>
<b>5.- La Consolidación de la Integración Europea.....</b>	<b>20</b>
<b>6.- El Proceso de Integración Económica.....</b>	<b>31</b>
<b>7.- El Proceso de Integración Política.....</b>	<b>37</b>
<b>II     <b>EFFECTOS POLÍTICOS, SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL.....</b></b>	<b>41</b>
<b>1.- Introducción.....</b>	<b>42</b>
<b>2.- Los Procesos de Transición en los         Países Candidatos y sus Principales Consecuencias.....</b>	<b>46</b>

<b>3.-</b>	La Respuesta Comunitaria a los Cambios en los Países de Europa Central y Oriental del Mediterráneo.....	52
<b>3.1.-</b>	Etapa de constitución de la Unión Europea y de cooperación para la estabilidad de los países de Europa Central y Oriental, desde 1990 a 1993.....	53
<b>3.2.-</b>	Etapa de consolidación de la Unión Europea y de ampliación a los países de Europa Central y Oriental y del Mediterráneo, desde 1994 a 2002.....	59
<b>4.-</b>	Análisis de los Efectos Políticos, Económicos, Sociales e Internacionales de la Ampliación en los Países Candidatos.....	81
<b>4.1.-</b>	Efectos Políticos.....	83
<b>4.1.1.-</b>	Problemas Políticos.....	83
<b>4.1.2.-</b>	Avances Políticos.....	89
<b>4.2.-</b>	Efectos Económicos.....	91
<b>4.2.1.-</b>	Problemas Económicos.....	91
<b>4.2.2.-</b>	Avances Económicos.....	96
<b>4.3.-</b>	Efectos Sociales.....	98

<b>4.4.- Efectos Internacionales.....</b>	<b>101</b>
<b>III EL PROCESO DE AMPLIACIÓN 2005 – 2015.....</b>	<b>106</b>
<b>1.- El Artículo 49.</b>	
Título VIII del Tratado de la Unión Europea.....	107
<b>2.- Países Candidatos a la Adhesión.....</b>	<b>108</b>
<b>3.- Estado del Procedimiento.....</b>	<b>114</b>
<b>3.1.- Preparación de la Adhesión de</b>	
Bulgaria y Rumania.....	114
<b>3.2.- Inicio de las Negociaciones con Croacia.....</b>	<b>117</b>
<b>3.3.- Negociaciones con Turquía.....</b>	<b>121</b>
<b>3.4.- Instrumento de Preadhesión IPA.....</b>	<b>122</b>
<b>IV LA ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UNIÓN</b>	
<b>EUROPEA.</b>	
<b>EL MOMENTO DE LA VERDAD.....</b>	<b>123</b>
<b>1.- Introducción.....</b>	<b>124</b>
<b>2.- Condiciones de las Negociaciones de</b>	
Adhesión.....	127
<b>3.- ¿Es Turquía Parte de Europa?.....</b>	<b>141</b>
<b>4.- Criterios Políticos: Un Camino Largo y</b>	
Tortuoso.....	148

5.- El Islam Político: ¿Una Amenaza Turca?.....	162
6.- Criterios Económicos: Progresos, pero aún hay mucho camino por recorrer.....	177
7.- El Costo de la Adhesión de Turquía.....	184
8.- El Dilema de Chipre.....	190
9.- Cronología de los Principales Hitos en las Relaciones entre Turquía y la Unión Europea.....	199
<b>V RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EURASIA.....</b>	<b>209</b>
1.- Rusia, Europa Oriental y Asia Central.....	210
2.- Relaciones entre la Unión Europea y Rusia.....	211
2.1.- Dimensión Jurídica. Los Acuerdos Reguladores de las relaciones mutuas.....	211
2.2.- El Marco Institucional.....	214
2.3.- La Ampliación de la Unión Europea y sus implicancias respecto de Rusia. Kaliningrado al Debate.....	215
3.- Relaciones entre la Unión Europea y Ucrania.....	223
3.1.- ¿Una Unión Europea Ampliada hasta Eurasia?.....	228

**CONCLUSIONES**.....230

**ANEXO**.....239

Declaración del Presidente de la Comisión Europea  
José Manuel Barroso para marcar el primer  
aniversario de la Ampliación.

1º de mayo del año 2005.

**INDICE**.....244

**BIBLIOGRAFÍA**.....249

## BIBLIOGRAFÍA

**ABU WARDA, Najib**, Las Relaciones Internacionales en la concepción islámica. Estudios Internacionales de la Complutense. Vol. 1, Madrid, 1999; pp. 7-52.

**ACTAS de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.** La Unión Europea ante el Sglo XXI: Los Retos de Niza. Universidad de Cantabria. Madrid. Boletín Oficial del Estado, Ministerio de la Presidencia, 2003. 437 p.

**ACUERDO DE Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra**, D.O.C.E. L 327, de 28 de noviembre de 1997.

**AVDIN, Kamil**, Images of Turkey in Western Literature, Huntingdon, Reino Unido, Eothen Press, 1999.

**BORCHARDT, Dr. Klaus Dieter.** El ABC del Derecho Comunitario. Quinta Edición. Comisión Europea. Dirección General de Educación y Cultura. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000. 115 p.

**CARKOGLU, Ali y TOPRAK, Binnaz**, Religion, Society and Politics in Turkey, Estambul, Turquía, TESEV Publications, 2000.

**COMISIÓN EUROPEA**, Informe periódico de 2004 sobre los progresos de Turquía hacia la adhesión, Bruselas, Bélgica, publicado el 6 de octubre de 2003.

**COMUNICACIÓN DE LA Comisión al Consejo, La UE y Kaliningrado**, Bruselas, 17 de enero de 2001.

**COMUNICACIÓN DE LA Comisión al Consejo de la Unión Europea, Kaliningrado: Tránsito**, Bruselas, 18 de septiembre de 2002; COM (2002) 510 final.

**COMUNICADO CONJUNTO UE-Rusia**, 11 de noviembre de 2002, Joint Statement on transit between the Kaliningrad region and the rest of the Russian Federation.

**COMUNICADO DE Prensa N°8036/05 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores**, Bruselas, 25 de abril de 2005.

**COMUNICADO DE Prensa N°8418/05 del Consejo de la Unión Europea**, Bruselas, 25 de abril de 2005.

**COMUNICADO DE Prensa N°8441/05 del Consejo de Estabilización y Asociación UE-Croacia**, Bruselas, 26 de abril de 2005.

**CONCLUSIONES DE LA Presidencia del Consejo Europeo de Cardiff**, 15 y 16 de junio de 1998, SN 150-98 ES.

**CONCLUSIONES DE LA Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas**, 24 y 25 de octubre de 2002, SN 300/02.

**FONTAINE, Pascal.** Una Nueva Idea para Europa. La Declaración Schuman, 1950-2000. Segunda Edición. Comisión Europea. Dirección General de Educación y Cultura. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000. 45 p.

**DE CUETO, Carlos,** El Intrusismo del Proyecto Integrador Europeo, en

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Eslovaquia.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 3/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 105 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Malta.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 4/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 98 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Polonia.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 5/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 122 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Hungría.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 6/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 104 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Rumania.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 7/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 115 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Chipre.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 8/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 103 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Turquía.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 9/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 127 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Letonia.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 10/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 101 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Estonia.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 11/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 99 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Lituania.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 12/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 101 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Bulgaria.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 13/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 117 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de República Checa.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 14/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 113 p.

**DICTAMEN de la Comisión sobre la solicitud de Adhesión a la Unión Europea de Eslovenia.** Agenda 2000. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 15/97. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. 111 p.

**EL ESTADO DEL Mundo. Anuario Económico Geopolítico Mundial,** ediciones Akal, Madrid 2001, pág. 509.

**EL MERCURIO,** UE crece hacia el Este, Santiago, Chile, 2 de mayo de 2004, cuerpo A, página 1.

**EL MERCURIO,** La Ley que Amenaza Dividir sin Conquistar, Santiago de Chile, miércoles 1º de junio de 2005, página A5.

**FINANCIAL TIMES,** Doubts and dangers cast shadow over Turkey's economic upturn, Jephraim Gundzik, 20 de septiembre del 2004.

**FLORES, Carlos.** Actas del I Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 28/29; pp. 168-169.

**INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE,** Entrevista a Valery Giscard d'Estaing, París, Francia, 13 de septiembre del 2004.

**JENKINS, Gareth,** Context and Circumstance: The Turkish Military and Politics, IISS, Adelphi Paper nr. 337, Oxford University Press, 2001.

**DERVIŞ, Kemal; EMERSON, Michael; GROS, Daniel y ULGEN Sinan,** The European Transformation of Modern Turkey, Centre for European Policy Studies, Bruselas, y Economics and Foreign Policy Forum, Estambul, septiembre de 2004.

**LAKE, Michael,** Turkey and Europe, Londres, Reino Unido, The Federal Trust, 187 págs.

**LE FIGARO,** Entrevista en Le Fígaro al Cardenal Joseph Ratzinger, Roma, Italia, 13 de agosto de 2004.

**MANGO, Andrew**, The Turks Today, Londres, Reino Unido, pág. 249, 2004.

**MONITORING COMMITTEE**, Honouring of Obligations and Commitments by Turkey, version provisional adoptada por el Comité el París el 3 de marzo de 2004 y publicado el 3 de abril de ese mismo año.

**NACIONES UNIDAS**, Informe sobre el Desarrollo Humano Árabe de Naciones Unidas, 2003.

**NEW YORK TIMES**, Saying No to Turkey, Nueva York, EEUU, 15 de agosto de 2004.

**PRIMER INFORME DE expertos Turkish Civil-Military Relations and the EU: The “Further Alignment” Challenge**. Centre for European Studies, en asociación con el Centre for Eurasian Strategic Studies y el Istanbul Policy Centre, 14 de septiembre de 2004.

**REGLAMENTO (CE) N° 539/2001 del Consejo**, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de dicha obligación (D.O.C.E. L 81, de 21 de marzo de 2001).

**RIPOL Carulla, Santiago**. La Unión Europea en transformación. El Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria. Barcelona. Editorial Ariel S.A., 1995. 190 p.

**RUTHVEN, Malise**, A Very Short Introduction to Islam, Oxford University Press, pág. 137, 1997.

**SANBERK, Özdem**, Where do Europe’s Borders End?, Seminario organizado por ELAIMEP en Salónica el 5 de mayo de 2003.

**SHANKLAND, David**, Islam and Society in Turkey, Reino Unido, Eothen Press, 1999.

**SENTENCIA DEL Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del 5 de mayo de 1982**, Schul, Recopilación de Jurisprudencia del TJCE, 1982, página 1.409, considerando 33.

**TORRES CAZORLA, María Isabel**, Las relaciones Rusia-Unión Europea en la última década: Un marco para afrontar nuevos retos, Madrid, España, Universidad de Málaga, 2003.

**TRATADO DE LA Unión Europea. Textos consolidados de los Tratados comunitarios**, Madrid, SECE, 1992,

**TRUYOL Y SERRA, A.**, La Integración Europea. Idea y Realidad. Madrid, Tecnos, 1972, pp. 104-105.

**UNCTAD**, World Investment Report for 2004.

**WHITE, Jenny B.**, *Islamist Mobilization in Turkey*, Washington D.C., EEUU, University of Washington Press, pág. 27, 2002.