

# La Unión Europea de los **Veinticinco**: una **mirada** retrospectiva

Mónica Carreón  
Héctor Ortega

*Coordinadora*  
Olga Pellicer



Miguel Ángel  
  
Porrúa

**UAB**  
Universitat Autònoma  
de Barcelona

**ITAM**  
EXCELENCIA ACADÉMICA

0207426

E.6

CAUSE

La Unión Europea  
de los Veinticinco:  
una mirada retrospectiva.

# La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva

Mónica Carreón  
Héctor Ortega

*Coordinadora*  
Olga Pellicer



**CONOCER  
PARA DECIDIR**

EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

**ITAM**  
EXCELENCIA ACADÉMICA

**UAB**  
Universitat Autònoma  
de Barcelona



MÉXICO • 2006

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA  
INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO  
UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA  
MIGUEL ÀNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, septiembre del año 2005  
Primera reimpresión, enero del año 2006

© 2005-2006

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

© 2005-2006

Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÀNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-682-5

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa  
o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar  
previamente con la autorización por escrito de los  
editores, en términos de la Ley Federal del Derecho  
de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales  
aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.



## PRESENTACIÓN

La presente publicación tiene su origen en la *Carta Unión Europea*, un boletín electrónico quincenal que forma parte de las actividades del Instituto de Estudios de la Integración Europea (IEIE) del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). La Carta hizo su *aparición* en agosto de 2002 y desde entonces se ha difundido en forma ininterrumpida.

A lo largo de sus diversos números la Carta ha dado seguimiento a dos hechos de gran trascendencia para la Unión Europea (UE): su ampliación a 25 miembros y la elaboración, aprobación e inicio del proceso de ratificación de la primera Constitución europea. Al mismo tiempo, ha reseñado algunos problemas cruciales para su política externa y de seguridad común, como los surgidos con motivo de la guerra de Iraq y los asociados al tema de la migración.

El seguimiento de los hechos anteriores ha permitido tener una perspectiva de los mismos, de las diferencias que surgieron en torno a ellos y de la forma en que se resolvieron, así como de los problemas que aún quedan pendientes. Contar con este material invitó a dos colaboradores de la Carta a integrar un escrito más amplio. El resultado es el libro que el lector tiene en sus manos. Está formado por tres tipos de materiales: ensayos elaborados con base en fuentes ya conocidas; editoriales que fueron publicadas en la

Carta, los cuales recogen el pulso de las discusiones que se fueron presentando, e información resumida sobre los nuevos Estados miembros, un resumen del texto de la Constitución, y un glosario de términos de uso corriente en los estudios sobre integración europea.

Cuando el trabajo se encontraba ya en la imprenta, las repercusiones del "no" a la ratificación de la Constitución por parte de Francia y los Países Bajos alcanzó proporciones que no se preveían inicialmente. Unas páginas al final de la obra recogen las líneas generales del debate que se ha abierto y las incertidumbres que han surgido.

Esta obra tiene un carácter de divulgación. Permite familiarizarse con el proceso de integración europea, de la ampliación a 25 miembros y los problemas abiertos hacia el futuro, como el eventual ingreso de Turquía; da elementos para conocer los rasgos de la Constitución y aspectos de la política exterior y de defensa común, en particular el problema de las relaciones trasatlánticas después del 11 de septiembre y la relación con América Latina. En conjunto ofrece de manera ágil y didáctica información para iniciarse en el conocimiento de uno de los fenómenos más interesantes de las relaciones internacionales contemporáneas.

La publicación de este trabajo no hubiese sido posible sin la generosa colaboración de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), el apoyo de la UAB en los trabajos del IEIE ha sido fundamental para la buena marcha de sus programas. Nuestro especial agradecimiento al doctor Jordi Bacaria por la cuidadosa lectura del manuscrito y sus atinados consejos.

OLGA PELLICER

## Capítulo 1

# La integración europea

### GENERALIDADES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

El proceso de integración europea se remonta al final de la Segunda Guerra Mundial cuando las economías, los sistemas políticos y la sociedad europea estaban en ruinas y la destrucción generada era de dimensiones nunca antes vistas. Las pérdidas humanas fueron tres o cuatro veces superiores a las de la Primera Guerra Mundial siendo las regiones oriental y sudoriental de Europa las más afectadas: 7.5 millones de muertos. Alemania perdió 5.5 millones de personas, mientras que los demás países europeos sumaron en total otros 4 millones. Cerca de 50 millones de personas en Europa continental perdieron sus propiedades, la mayoría de las grandes ciudades fueron destruidas y las comunicaciones en el continente quedaron cortadas. Como consecuencia, la producción industrial y agrícola sufrió un retroceso. En Francia la producción industrial alcanzó en 1945 el 35 por ciento de la de 1938, mientras que en Alemania, Austria y Grecia las pérdidas fueron mayores. Debido a la pérdida de potencial económico y político se aceleró el proceso de independencia de los territorios coloniales, localizados en África y Asia, dependientes hasta entonces de Europa.

La experiencia del fascismo y del nacionalsocialismo, unida a la de la guerra, proporcionó algunas impresiones y lecciones tan terribles que muchos europeos ya no creyeron posible la vuelta al

egoísmo nacional del periodo de entreguerras.<sup>1</sup> Para 1945 los políticos europeos habían aprendido las lecciones de dos guerras mundiales. Ahora, la idea de una unificación europea estaba presente; con la que buscaron reemplazar la constante lucha armada en el continente por una cooperación que beneficiara a todos. La meta fue debilitar la fuerza negativa del nacionalismo, con base en la creación de fuertes intereses económicos y políticos comunes que forjaran una identidad compartida.

La integración europea no se puede centrar en un solo hecho histórico; es el resultado de un proceso que ha tomado varias décadas durante las cuales se han creado las instituciones necesarias para su desarrollo. Asimismo, debe entenderse como el producto de la búsqueda, por parte de los ciudadanos y los políticos europeos, para satisfacer tres objetivos principales. Primero, recuperar la importancia de Europa en el escenario internacional que se había reducido después de las dos guerras mundiales y que se encontraba desplazada por dos potencias con mayor poder militar, económico y político: Estados Unidos y la Unión Soviética. Segundo, evitar que se repitieran los daños materiales y humanos causados por la guerra. Tercero, buscar por medio de la integración la construcción de un futuro común que dejara atrás las rivalidades.

## LA AMENAZA COMUNISTA, LA DOCTRINA TRUMAN Y EL PLAN MARSHALL

Entre 1945 y 1946, en Europa occidental se mantuvo la idea de que el comunismo soviético trataría de aprovechar la precaria situación económica para extender su área de influencia, amenazando con ello no sólo la estabilidad sino también la seguridad de la región. La pobreza y el momento político que se vivían en Europa eran favorables para el surgimiento del comunismo, pero hubo un acontecimiento que sirvió como catalizador para que Estados Unidos interviniera en la reconstrucción del continente. En 1946, en medio de la guerra civil en Grecia, la guerrilla comunista trató de llegar al poder. El

<sup>1</sup>Hermann Graml, "Comienzos de la Unión Europea", en Wolfgang Benz y Hermann Graml (comps.), *El siglo XX: Europa después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1982*, t. 1, México, Siglo XXI Editores, 2000, pp. 47-48.

Reino Unido, quien hasta ese momento consideraba a Grecia bajo su esfera de influencia, solicitó la ayuda financiera de Estados Unidos para llenar el vacío de poder y para ayudar en contra de la expansión comunista. El presidente estadounidense Harry Truman solicitó 400 millones de dólares al Congreso de su país para la recuperación económica de Grecia y Turquía.<sup>2</sup> Posteriormente, el 12 de marzo de 1947, el mandatario anunció lo que se llamó la "Doctrina Truman" con la cual Estados Unidos aceptó su liderazgo y la defensa del mundo libre frente al comunismo.

El complemento económico de la Doctrina Truman surgió el 5 de junio de 1947 cuando el secretario de Estado estadounidense, George Marshall, reveló un programa de reconstrucción de la economía europea para dar estabilidad política y asegurar la paz por medio de la recuperación económica. El Plan de Recuperación Europea, comúnmente conocido como Plan Marshall, permitió a los países beneficiarios pagar los préstamos recibidos durante la guerra y proporcionó 12,500 millones de dólares en ayuda durante cuatro años.<sup>3</sup>

Una de las partes fundamentales del Plan Marshall fue la coordinación de las actividades económicas de los Estados receptores para lograr el máximo beneficio del programa. Con este objetivo, el 16 de abril de 1948 se firmó en París el acuerdo para la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), órgano responsable de manejar los fondos y organizar la liberalización comercial. La OECE se convirtió en la primera organización de la posguerra que exigió a los países europeos actuar de manera conjunta, por lo cual forma parte importante del proceso de integración europea. Sin embargo, en la OECE sólo estuvieron representados 16 Estados europeos<sup>4</sup> pues la Unión Soviética se opuso a que los Estados de Europa oriental y meridional aceptaran la ayuda económica estadounidense y participaran en dicha Organización.

A inicios de 1948, otros acontecimientos contribuyeron a que la división entre Europa occidental y Europa del este tomara forma: la creación del Buró de Información Comunista (Cominform) cuyo

<sup>2</sup> Norman Davis, *Europe, a History*, Nueva York, Harper Perennial, 1998, p. 1063.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 1064.

<sup>4</sup> La República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía a los que luego se unieron España e Islandia.

propósito era coordinar las estrategias de los partidos comunistas de Europa del este e Italia; el golpe de Estado en Praga, el 25 de febrero de 1948 cuando el último de los estados de Europa oriental y central en el camino hacia la Unión Soviética se convirtió en país dependiente de Moscú; y el bloqueo soviético de Berlín que contribuyó a dar una justificación moral, política y psicológica al anticomunismo<sup>5</sup> y que marcó el inicio de la Guerra Fría.

El posible avance de la influencia soviética hizo que se formaran alianzas políticas y militares que fomentaron la cooperación europea y favorecieron indirectamente al proceso de integración.<sup>6</sup> Fue así como se estableció la primera alianza militar multilateral después de la Segunda Guerra Mundial con la firma, el 17 de marzo de 1948, del Tratado de Bruselas.<sup>7</sup> Éste tuvo una doble función, constituir un acuerdo de seguridad regional frente al peligro alemán y fungir como una protección a las ambiciones soviéticas. De esta forma, la Guerra Fría produjo una alianza entre los Estados de Europa occidental y acentuó la división entre el este y el oeste. Igualmente, destruyó la ilusión alimentada por los europeos durante algunos años de que –y no sólo Europa occidental– pudiera reafirmarse con un nuevo papel autónomo como tercera fuerza entre la URSS y Estados Unidos.<sup>8</sup>

Dada la fragilidad económica de Europa occidental y sus limitaciones militares frente a la Unión Soviética, fue necesaria la creación de un pacto militar y defensivo equivalente al Plan Marshall y a la OEEC en el que participaran Estados Unidos y Canadá. Como consecuencia, el 4 de abril de 1949, se fundó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la cual no ingresaron Austria, Finlandia, Suecia y Suiza ya sea por su condición de neutralidad o por sus principios antibélicos y por la cual Reino Unido satisfizo sus intereses en materia de seguridad y se libró del movimiento integrador de Europa occidental.

<sup>5</sup>Wolfgang Benz, "República Federal de Alemania", en Wolfgang Benz y Hermann Graml (comps.), *El siglo XX: Europa después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1982*, t. 1, México, Siglo XXI Editores, 2000, p. 124.

<sup>6</sup>No obstante, cabe recordar que el proceso de integración europea es un resultado de la Segunda Guerra Mundial y no de la Guerra Fría.

<sup>7</sup>El Tratado de Bruselas fue firmado inicialmente por representantes de Bélgica, Reino Unido, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos.

<sup>8</sup>H. Graml, "Comienzos de...", *op. cit.*, p. 60.

## EL RENACIMIENTO DE EUROPA

Uno de los principales promotores del Movimiento Europeo<sup>9</sup> fue Winston Churchill quien, el 19 de septiembre de 1946, durante un discurso pronunciado en Zurich hizo hincapié en la importancia de fomentar la relación entre Francia y Alemania como la única forma de revivir a Europa. Asimismo, destacó la necesidad de crear cuanto antes unos “Estados Unidos de Europa” donde los países pequeños tuvieran el mismo peso que los grandes en la búsqueda de un fin común. Churchill fue escogido como presidente del Congreso de Europa celebrado en La Haya en mayo de 1948.<sup>10</sup> El principal resultado de este Congreso fue la creación, en mayo de 1949, del Consejo de Europa.<sup>11</sup> Esta organización de Estados europeos aspiró a acrecentar la unión entre sus miembros para la protección y el fomento de los ideales y principios que son su herencia común y en interés de su progreso económico y social.<sup>12</sup> La tarea más importante del Consejo de Europa fue promover la inclusión de Alemania dentro del círculo de los estados europeos occidentales.<sup>13</sup> Ésta no fue una tarea fácil, ya que a pocos años de concluida la guerra era difícil para muchos ciudadanos pensar en la reactivación económica, política y militar de Alemania. En

<sup>9</sup>La idea de la unidad europea existía ya desde siglos atrás como abstracción, enfrentada en lo concreto a los intereses hegemónicos y a la supremacía de los diferentes estados europeos en Wolfgang Benz y Hermann Graml “Adiós a la vieja Europa”, en Wolfgang Benz y Hermann Graml (comps.) *El siglo xx: Europa después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1982*, t. 1, México, Siglo XXI Editores, 2000, p. 1.

<sup>10</sup>Inclusive después de la Primera Guerra Mundial el nacionalismo era demasiado fuerte ya que, la soberanía de los diferentes estados europeos todavía no se había visto amenazada. Al final de la Segunda Guerra Mundial, ante un desgaste notable del nacionalismo, pareció abrirse paso un fuerte movimiento de superación de las soberanías nacionales y de creación de una comunidad europea supranacional como la de los Estados Unidos de Europa. El Movimiento Europeo es una asociación fundada tras el Congreso de La Haya de 1948, con el objetivo de contribuir al establecimiento de una Europa unificada y federal basada en el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos. En sus inicios el Movimiento Europeo estuvo conformado por personalidades como Jean Monnet, Robert Schuman, Winston Churchill, León Blum, Alcide de Gasperi y Paul-Henri Spaak. (H. Graml, “Comienzos de...”, *op. cit.*, pp. 56-63.)

<sup>11</sup>Originalmente constituido por 10 países (Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia), ha pasado a contar con 25 miembros tras las sucesivas adhesiones de Grecia, Turquía, República Federal de Alemania, Austria, Chipre, Suiza, Malta, Islandia, Portugal, España, Liechtenstein, Finlandia, San Marino, Hungría y Polonia. (H. Graml, “Comienzos de...”, *op. cit.*, p. 63.)

<sup>12</sup>Artículo 1o. de los estatutos del Consejo de Europa en H. Graml, “Comienzos de...”, *op. cit.*, p. 63.

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 64.

este sentido, la insistencia de Churchill para incluir a Alemania en el Consejo y que ésta fuera parte del movimiento de integración política europea fue sin duda importante. Posteriormente, la importancia económica de Alemania llevó a que se buscaran otras formas para incluirla no sólo políticamente, sino también económica y militarmente en Europa occidental.

Francia tuvo dos razones para integrar a Alemania. Primero, la constante preocupación por su seguridad territorial. En 1870 Francia fue invadida y derrotada en la Guerra Franco-Prusiana y, como consecuencia, perdió dos importantes regiones, Alsacia y Lorena, incorporadas al territorio del Imperio alemán. En 1914 Alemania invadió de nuevo y hasta 1918 la mayor parte de la Primera Guerra Mundial se llevó a cabo en territorio francés. En 1918 Alsacia y Lorena regresaron a manos de Francia, pero el sentimiento de inseguridad continuó latente. De 1940 a 1945, los franceses fueron invadidos por Alemania y, una vez terminada la guerra, el miedo francés se resolvió por medio de la ocupación y división de Alemania, sin embargo, esta medida fue una solución temporal a la amenaza que seguía representando para Francia.

La segunda consideración fue la relativa al subdesarrollo que sufría la economía francesa en comparación con la de Alemania y Reino Unido. Para 1944, más del 25 por ciento de la fuerza de trabajo se dedicaba a la agricultura,<sup>14</sup> los sectores de servicios y manufactura se mantenían en pequeña escala y eran poco dinámicos y mucho capital e infraestructura habían sido destruidos durante la guerra contra la ocupación alemana. Por esta situación fue importante para Francia pactar con Alemania una integración pues con ello garantizaría su seguridad nacional e impulsaría su economía. En este sentido, una respuesta supranacional parecía ser la única solución para los franceses y satisfacer también la intención de Konrad Adenauer de colocar a la República Federal de Alemania en el sistema internacional. Este esquema permitía reactivar la industria francesa en beneficio de la economía de Europa occidental y respondía al interés de Estados Unidos de fortalecerla para evitar futuros conflictos en Europa.

<sup>14</sup> Alain Guyomarch, Howard Mashin y Ella Ritchie, *France in the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1998, p. 5.

Cinco años después del fin de la guerra y como producto de las respuestas integracionistas, el 9 de mayo de 1950, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, y el director del Plan Nacional para la Reconstrucción y Modernización de la Economía Francesa, Jean Monnet, presentaron su propuesta para crear la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). En esta Organización, Francia y Alemania pondrían bajo una autoridad supranacional y soberana sus producciones y comercio de carbón y acero. Schuman y Monnet pusieron de manifiesto que Europa no se construiría de un solo golpe, sino con actos concretos como la creación de esta Institución. Los demás Estados miembros de la OEEC<sup>15</sup> fueron invitados a participar; sin embargo, sólo respondieron Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos –los tres productores de carbón– e Italia. El 18 de abril de 1951 se firmó, en París, el Tratado de la CECA el cual entró en vigor en 1952 con una duración de 50 años. El tratado también creó cuatro instituciones supranacionales: la Alta Autoridad, el Consejo Especial, el Tribunal de Justicia y el Comité Consultivo. El éxito de la CECA dio un impulso a la integración europea que no había podido lograr en intentos anteriores.

Previo a la firma del Tratado de París y ante el miedo de una intervención soviética por el inicio de la guerra de Corea, las negociaciones para crear una Comunidad Europea de Defensa (CED) se habían iniciado. Sin embargo, ante la duda sobre la participación de la milicia alemana, Churchill abogó por la creación de un ejército europeo que los incluyera en el seno de una organización supranacional, mientras que el primer ministro francés René Pleven presentó, en octubre de 1950, un plan para la creación de un ejército europeo. El tratado de la CED fue firmado en mayo de 1952, pero fracasó al ser rechazado, paradójicamente, por la Asamblea Nacional francesa. Posteriormente, los ministros de Asuntos Exteriores de los países firmantes de la extinta CED y los representantes de Estados Unidos, Canadá y Reino Unido lograron llegar a un acuerdo sobre una alternativa y revitalizaron el Tratado de Bruselas,<sup>16</sup> convirtiéndolo con la entrada de Italia y de la República Federal de Alemania en la Unión Europea Occidental (UEO).

<sup>15</sup> En el año 1960 los miembros de la OEEC junto con Estados Unidos y Canadá acordaron ampliar el campo de actividades de la OEEC a la ayuda al desarrollo del Tercer Mundo. La OEEC se convirtió en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>16</sup> Alianza colectiva entre Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Reino Unido firmada en 1948.

## TODOS LOS CAMINOS LLEVAN A ROMA

El fracaso de la CED se interpretó como un tropiezo en el intento de lograr una integración política, pero quedó claro que para lograrlo se tendría que comenzar con la integración económica. Con el fin de reactivar la integración europea se celebró en junio 1955 la conferencia de Messina, en la cual los Cancilleres de los seis Estados miembros de la CECA siguieron con el proceso y comenzaron una nueva etapa en el camino hacia la integración europea basada en el ámbito económico. En 1956 el "Comité Spaak" fue creado y presentó un informe que sirvió de base para que, el 25 de marzo de 1957, se firmaran los Tratados de Roma creando la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) para la cooperación en ese campo y la Comunidad Económica Europea (CEE) con el alemán Walter Hallstein como primer presidente de la Comisión.

Con los Tratados de Roma se construyó una Europa basada en una agenda económica. El lenguaje de la economía había desplazado al lenguaje político.<sup>17</sup> Aunque los objetivos trazados por la CEE eran económicos, en el fondo descansaba la idea de una integración política, pues desde 1951 con la creación de la CECA y luego con el fracaso de la CED se había demostrado que era más sencillo emprender una integración económica funcional.

Los tratados de la CEE establecieron los principios para lograr un mercado común<sup>18</sup> en un periodo de 12 años y para coordinar la política económica de los Estados miembros. Asimismo, se preveían una unión aduanera que garantizaría el libre tráfico de personas, bienes y capitales, así como una Política Agrícola Común (PAC). La CEE estaba compuesta por instituciones comunes supranacionales como la Comisión<sup>19</sup> y la Corte Europea de Justicia, e intergubernamentales como el Consejo de Ministros y el Comité Económico y Social.

A pesar de que en la década de los sesenta el futuro de la CEE parecía ir por el camino correcto, existieron problemas que tuvieron

<sup>17</sup>Larry Siedentop, *Democracy in Europe*, Nueva York, Columbia University Press, 2001, p. 112.

<sup>18</sup>El Reino Unido fue invitado a participar. Sin embargo, los británicos no querían un mercado común, sino una zona de libre comercio pues, dada la existencia de la Mancomunidad Británica, no les convenía ser parte de un arreglo de esta naturaleza.

<sup>19</sup>La comisión de la CEE, a diferencia de la CECA no decide; sólo propone.

que ser resueltos. Por un lado, Francia, con el general De Gaulle al frente, se opuso en reiteradas ocasiones a la supranacionalidad de las instituciones comunitarias por sentir que éstas amenazaban sus intereses. Por el otro, De Gaulle quería una “Europa de los Estados” que no estuviera influenciada por Estados Unidos. Asimismo, Francia vetó en dos oportunidades (1961 y 1967) la adhesión de el Reino Unido a la CEE y en 1965, por instrucciones de De Gaulle, los representantes franceses se retiraron del Consejo y de las instituciones comunitarias provocando más dificultades.

Superadas estas crisis, en la década de los setenta se dieron avances importantes en el proceso de integración. Los Seis crearon un nuevo instrumento político conocido como Cooperación Política Europea (CPE) para concertar la política exterior y coordinar las políticas nacionales de los Estados miembros.

El éxito alcanzado por la Comunidad de los Seis incitó al Reino Unido, Dinamarca e Irlanda a firmar el 22 de enero de 1972 sus tratados de adhesión. Se estableció que los nuevos miembros deberían aceptar el acervo comunitario, es decir, todas las decisiones adoptadas previamente en la CEE. La primera ampliación en 1973 se realizó bajo el lema del presidente francés George Pompidou: completar, profundizar y ampliar.

Simultáneamente se comenzó a gestar la preparación de una unión económica y monetaria. En marzo de 1979 se creó el Sistema Monetario Europeo (SME) para crear una zona monetaria estable entre los tipos de cambio de las monedas de los Estados miembros.

En 1981 y 1986, con la caída de las últimas dictaduras en Europa occidental, se generó la adhesión de Grecia, España y Portugal. La entrada a la Comunidad de estos países con menores recursos hizo necesaria la puesta en práctica de programas estructurales destinados a reducir las disparidades de desarrollo económico entre los ahora 12 miembros.

La “euroesclerosis” reinante al inicio de los años ochenta, basada en la difícil discusión interna sobre el reparto de las cargas financieras y en los efectos de la crisis económica mundial, dio paso, a partir de 1985 con la llegada de Jacques Delors a la presidencia de la Comisión Europea, a un nuevo relanzamiento del mercado interior. Delors decidió completar la construcción del gran mercado interior. Otro factor que ayudó a terminar con el periodo de euroesclerosis

rosis fue la firma del Acta Única Europea (AUE). En el preámbulo del AUE se destacó, una vez más el objetivo general de crear una Unión Europea para cuya realización debía contribuir la CEE y la CPE.<sup>20</sup> La AUE cubre las áreas del mercado único europeo, la CPE y las reformas institucionales. En cuanto a estas reformas fue importante el cambio que se dio en la estructura de poder dentro de la comunidad cuando se amplió el ámbito de votación de la mayoría calificada en el Consejo de Ministros, mientras que la unanimidad sólo se mantenía en los temas de adhesión de nuevos miembros y cuando se trataran los principios generales.

Con el AUE se cerraron los acontecimientos importantes en el proceso de integración europea entre 1945 y 1989. A lo largo de este capítulo se observa que la integración europea inició a partir del momento en que la Unión Soviética rechazó el Plan Marshall y se enfocó en Europa occidental ignorando lo que sucedía en Europa del este. Fue hasta 1969, cuando Willy Brandt fue elegido canciller de la República Federal de Alemania que Europa occidental, encabezada por Alemania, miró hacia los países del este europeo. Brandt, firme partidario de la distensión y del incremento de todo tipo de relaciones entre el bloque comunista y el occidental, puso en práctica una fórmula política de conciliación que se llamó *Ostpolitik* (política hacia el este). A pesar de que este intento alemán resultó en la firma de varios tratados de no agresión con la Unión Soviética y Polonia (1971) y con Alemania del este en 1972, no fue sino hasta la caída del muro de Berlín que el proceso de integración europeo extendió la mano a los países socialistas. Esto coincidió con un movimiento adicional de ampliación con el ingreso en 1995 de Suecia, Finlandia y Austria, nació la Europa de los 15.

<sup>20</sup>K.D. Borchardt, *op. cit.*, p. 15.

# La ampliación al este de la UE

### LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN

El 9 de noviembre de 1989, la caída del muro de Berlín y el colapso de los regímenes comunistas en Europa central y oriental hicieron surgir nuevos retos para los cuales la UE no estaba preparada, ya que muy pocos en esa época esperaban que un suceso de tal envergadura fuera a ocurrir.

En 1989, los países de la UE no contaban con una política exterior y de seguridad común (PESC) y la mayoría de la ayuda que brindaba estaba concentrada en sus ex colonias. Los políticos europeos tenían la mente puesta en la creación de un mercado interior y en los planes preliminares para crear una moneda común. La reunificación de Alemania era la prioridad y los elevados costos crearon dudas sobre una ampliación hacia más países. No obstante, por iniciativa del presidente de la Comisión, Jacques Delors, durante los años noventa la UE brindó ayuda a los países del este por medio de los Acuerdos de Asociación o Acuerdos Europeos.<sup>21</sup> En ellos se trataron las relaciones políticas y económicas entre las partes; su objetivo fue crear un marco legal apropiado para regir la relación bilateral entre estos países y la UE. Tenían como meta establecer un área de libre comercio entre la Unión y los países asociados en un periodo definido, basado en la reciprocidad, pero aplicado de forma asimétrica. El preámbulo de los Acuerdos Europeos incluye una previsión para la

<sup>21</sup> Se firmaron Acuerdos Europeos con Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania Polonia, República Checa y Rumania.

adhesión la cual señala que la meta de un país asociado es la membresía y que los Acuerdos Europeos ayudarán a obtenerla.

Las expectativas generadas entre la ciudadanía de los países de Europa del este respecto a la democracia y los sistemas de bienestar social occidentales legitimaban sus esperanzas de engrosar el grupo de estados que componían la UE. Una vez que se había impulsado y respaldado desde el oeste la implantación de la democracia y de la economía de mercado podría carecer de sentido plantearse la ampliación en términos de racionales. El acceso de los países poscomunistas sólo podía entenderse como una recompensa, una obligación moral o como el deseo de compartir los valores y las normas de la UE a estos países. De igual forma, en términos de costos y beneficios, resultaba más barato incluirlos en la UE que seguir financiando su reconstrucción política y económica. Por otra parte, el deseo de los países de Europa central y del este para unirse a la UE fue derivado de motivaciones políticas, económicas y de seguridad. Los líderes de estos países comenzaron a incorporarse a todas las organizaciones internacionales para acelerar su integración tanto a la comunidad como a la economía mundial. En este sentido, ser miembros de la UE ofrecía a los países del este una posibilidad de reorientar su política exterior hacia el oeste y demostrar que estaban fuera del dominio de la Unión Soviética.

En 1992, el artículo 49 del Tratado de Maastricht especificó que: Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.<sup>22</sup>

<sup>22</sup>Tratado de la UE (de 6 de mayo de 2003: <http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/selected/livre109.html>)

En otras palabras, cualquier Estado europeo que valore los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el estado de derecho podría solicitar el ingreso como miembros en la Unión. Sin embargo, no fue sino hasta 1993 en el Consejo Europeo de Copenhague que por primera vez la UE decidió que los países de Europa central y oriental, deseosos de adherirse, se admitieran como candidatos. En este momento se abrieron las puertas a los países de Europa central y oriental (PECO) y comenzó la quinta ampliación. Asimismo, durante este Consejo Europeo se definieron los criterios de adhesión que deben satisfacer los países candidatos antes de ser aceptados en la Unión. Dentro de los "Criterios de Copenhague" se incluyen criterios políticos, económicos y el criterio de la asimilación del *acquis communautaire*.<sup>23</sup> El criterio político menciona que debe haber instituciones estables garantes de la democracia. El económico hace referencia a que deben de contar con una economía de mercado viable y con la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas dentro de la UE, mientras que el criterio del *acquis communautaire* implica la capacidad de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión. Las tres condiciones son muy generales y están abiertas a la interpretación, lo que da a la UE una enorme capacidad y discrecionalidad para decidir cuándo está listo un país para ingresar. Sin embargo, los candidatos deben cumplir los tres requisitos.

En diciembre de 1994, durante el Consejo Europeo de Essen, se puso en marcha el proceso de preadhesión cuyo fin era preparar a los países candidatos para una futura membresía, acercándolos lo más que se pudiera a la UE antes de su adhesión. Esta estrategia de preadhesión se basó en tres elementos principales: la implementación de los Acuerdos Europeos, el Programa PHARE<sup>24</sup> y un "diálogo

<sup>23</sup>La expresión *acquis communautaire*, o acervo comunitario, se usa para describir las reglas y políticas de la UE. Comprende toda la legislación de la Comunidad Europea que se ha acumulado en los últimos años. Incluye el Tratado de Roma con sus revisiones en el Acta Única, los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, todas las regulaciones y directivas aprobadas por el Consejo de Ministros, y los dictámenes de la Corte Europea de Justicia.

<sup>24</sup>El Programa PHARE (Polonia-Hungría: Ayuda para la Reestructuración Económica) que donó 1,560 millones de euros anuales, es uno de los tres instrumentos de preadhesión financiados por la UE para ayudar a los países candidatos de Europa central y oriental en sus preparativos para adherirse a la UE. Originalmente se creó en 1989, para apoyar el proceso de reforma y la transición económica y política de Polonia y Hungría. A partir del Consejo Europeo de Essen PHARE se convirtió en el instrumento financiero de la estrategia de preadhesión cuyo objetivo final era la adhesión de los 10 países de Europa del este.

estructural” entre los países miembros y los candidatos para discutir temas de interés común.

En julio de 1997 la *Agenda 2000*<sup>25</sup> fue presentada por la Comisión Europea. En este documento se hizo referencia al futuro de las principales políticas comunitarias, a las perspectivas financieras de la UE para los años 2000 a 2006 y se hizo un análisis de la situación de cada país de Europa central y oriental de acuerdo con los criterios de adhesión. En diciembre de ese mismo año, el Consejo Europeo de Luxemburgo ratificó el análisis hecho por la Comisión en el documento *Agenda 2000*. Como consecuencia se separó a los 10 PECO en dos grupos según sus avances en los criterios de adhesión previamente establecidos durante el Consejo Europeo de Copenhague. Se señaló que las negociaciones iniciarían con el primer grupo de cinco países: Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y República Checa.<sup>26</sup> Con el segundo grupo de países, las negociaciones deberían comenzar tan pronto éstos realizaran los avances necesarios en los criterios de adhesión.

En octubre de 1997 los ministros de Asuntos Exteriores de los 15 miembros de la UE aceptaron el proyecto francés de Conferencia Europea, destinada a regular en los años venideros el proyecto de ampliación. Los ministros se reunieron por primera vez el 12 de marzo de 1998 en Londres, bajo la presidencia británica, con todos los estados candidatos. El segundo encuentro tuvo lugar el 6 de octubre de 1998 en Luxemburgo y el tercero el 19 de julio de 1999 en Bruselas. A partir de este momento la Conferencia se reúne cada año en presencia de los jefes de Estado y de gobierno y del presidente de la Comisión. La Conferencia es un foro multilateral para discutir temas de interés común como la PESC, los temas de justicia y asuntos internos, la cooperación regional o los asuntos económicos.

En diciembre de 1999 durante el Consejo Europeo de Helsinki se reafirmó la importancia del proceso de ampliación respecto al cual se mencionó que los 13 países candidatos, incluyendo Turquía, se encontraban en igualdad de condiciones. Se hizo hincapié en la necesidad de que los países candidatos compartieran los valores y los objetivos de la UE, tal como se enuncian en los tratados. Asimismo, se

<sup>25</sup> La Agenda 2000 contiene los dictámenes de la Comisión Europea sobre las solicitudes de adhesión de los 10 PECO (Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumania).

<sup>26</sup> A los que se añadiría Chipre.

recordó que el respeto de los criterios políticos fijados por el Consejo Europeo de Copenhague representa una condición previa para la apertura de las negociaciones de adhesión.

En 2000, con la llegada de la Comisión Prodi, el tema de la ampliación se convirtió en una prioridad. El presidente Romano Prodi señaló que quería hacer de su Comisión “la Comisión de la ampliación” porque para él ampliar la Unión significaba consolidar a nivel continental un espacio de paz, de seguridad y de democracia. Señaló que la ampliación es la culminación de la construcción europea y, por lo tanto, el proceso que ha brindado medio siglo de paz y prosperidad tiene que extenderse a todo el continente.<sup>27</sup>

## FINAL DE LA QUINTA AMPLIACIÓN

En la segunda mitad de 2002 la Presidencia danesa de la UE completó una tarea histórica al finalizar las negociaciones de adhesión de los primeros 10 países candidatos de Europa central y oriental, durante el Consejo Europeo realizado en Copenhague en diciembre de ese mismo año. Desde el comienzo de su presidencia, los daneses señalaron que su principal prioridad sería consolidar el proceso de ampliación al este. La meta era clara: completar las negociaciones antes de que acabara el año. Para lograr esta meta tuvo que solucionar varios problemas. El 1o. de julio de 2002 cuando Dinamarca asumió la presidencia aún no se resolvía el delicado tema del costo de la ampliación. Después de varios meses de negociaciones, el objetivo se alcanzó en diciembre durante el Consejo Europeo en Copenhague. Se completaron las negociaciones con 10 países, se progresó en el caso de Bulgaria y Rumania y se fijó la fecha de 2004 para decidir si Turquía cumplía con los requisitos para iniciar negociaciones o no. Es así como la ampliación al este se cerró, exactamente 10 años después de que este proceso comenzara en junio de 1993 en Copenhague.

A partir de enero de 2003 Grecia asumió la presidencia del Consejo y el 16 de abril el ágora de Atenas fue testigo de una histórica cita con la firma del Tratado de Adhesión por parte de los 10 futuros miembros. No obstante, este acontecimiento se celebró entre acuer-

<sup>27</sup> Romano Prodi, Las etapas de la ampliación, s.l., Parlamento Europeo, Discurso 02/463, 09/10/2002, (mimeo.).

dos y desacuerdos entre los 25. Por una parte, se logró consolidar la reunificación de Europa, el gran objetivo pendiente desde la caída del muro de Berlín en 1989 con la adhesión a la UE de ocho países del ex bloque soviético (Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa), así como de Chipre y Malta. De tal forma, la UE dio el paso definitivo para convertirse en una gran potencia económica con 453 millones de habitantes. Los jefes de Estado y de gobierno de los 25 países acordaron su inquebrantable compromiso con los principios democráticos, hasta hace pocos años ausentes en los países de Europa del este. Conjuntamente reafirmaron que el ideal democrático debe ser la base en la que se sostenga la comunidad de valores y que éstos, junto a la necesidad de seguir avanzando, abrirán una oportunidad para que Europa sea un ejemplo para el mundo.

El único punto que no quedó resuelto fue cuándo comenzarían las negociaciones de adhesión con Turquía o si nunca las habría. Dentro de la UE varias voces, lideradas por el presidente de la Convención sobre el Futuro de Europa, Valéry Giscard d'Estaing, se pronunciaron en contra del inicio de negociaciones por considerar, entre otras situaciones que Turquía no es un país europeo. Un paso histórico para la UE y para Turquía se llevó a cabo el 6 de octubre de 2004. Después de un exhaustivo estudio de la situación política en este país, la Comisión Europea recomendó a los 25 la apertura de negociaciones, con condiciones específicas, para su futura adhesión. El 17 de diciembre de 2004, los jefes de Estado y de gobierno de los 25 países miembros de la UE acordaron que las negociaciones con Turquía comenzarán el 3 de octubre de 2005. No obstante, por prevenciones y miedos, la UE dejó claro que el inicio de las negociaciones no supone automáticamente que Turquía será aceptada en la Unión.

## MOMENTOS CLAVE DE LA AMPLIACIÓN

### *El acuerdo sobre el costo de la ampliación*

(Publicado el 30 de octubre de 2002)

Después de la propuesta de la Comisión Europea del 9 de octubre de 2002 y del resultado positivo del referéndum en Irlanda

sobre el Tratado de Niza, el Consejo de líderes de los 15 países de la UE logró un pacto sobre el costo de la quinta ampliación. No fue fácil establecer las bases económicas para la entrada de 10 nuevos miembros, sobre todo teniendo en cuenta la situación económica por la que atraviesa Europa y en particular la locomotora alemana.

Por ello, las cuestiones presupuestarias y financieras aprobadas por el Consejo Europeo deben contemplarse en la perspectiva de un esfuerzo solidario, con un candado de estabilidad financiera: el límite máximo del gasto relacionado con la ampliación será el fijado, en 1999 por el Consejo Europeo de Berlín, para los años 2004-2006. Con este acuerdo, el futuro de la política de cohesión no queda comprometido y los nuevos socios recibirán ayudas directas a la agricultura desde su ingreso a la UE, pero sin que ello signifique un aumento de costos financieros por encima de lo ya previsto. De tal suerte, la solución financiera traslada el problema de los costos de la ampliación para el periodo 2007-2013. Para entonces ya se encontrará una nueva solución, sin olvidar que los nuevos países miembros, ya no estarán negociando como candidatos, sino como miembros de pleno derecho y con voto en las instituciones comunitarias.

### *El fin de las negociaciones de ampliación*

(Publicado el 18 de enero de 2003)

La presidencia danesa de la UE completó una tarea histórica al finalizar las negociaciones de adhesión a la UE de los primeros 10 países candidatos de Europa central y oriental, durante el Consejo Europeo realizado en Copenhague en diciembre de 2002.

La caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría llevaron a una inminente reorientación de las políticas de la UE hacia sus vecinos. Dentro de esta reorientación emprendida hace casi 10 años, comenzó el proceso de ampliación. Fue durante el Consejo Europeo celebrado en Copenhague, en junio de 1993, cuando se aceptaron como legítimas las solicitudes de adhesión de los países de Europa central y oriental. Asimismo, en ese Consejo Europeo se definieron los criterios de adhesión que debían satisfacer los países candidatos antes de ser aceptados en la Unión.

Desde el comienzo, la presidencia danesa de 2002 señaló que la ampliación sería su principal prioridad. La meta era clara: se debían completar las negociaciones antes de que acabara el año. Para poder lograr estos resultados tuvieron que resolver varios problemas. Cuando Dinamarca asumió la presidencia el 1o. de julio de 2002, aún no se resolvía el delicado tema del costo de la ampliación. Después de varios meses de negociaciones con respecto a este tema, el objetivo se alcanzó en el Consejo Europeo en Copenhague. Se completaron las negociaciones con 10 países, se progresó en el caso de Bulgaria y Rumania y se fijó el 2004 para decidir si Turquía cumplía con los requisitos para iniciar negociaciones. Es así como el primer capítulo de la ampliación al este se cerró, casualmente 10 años después de que el proceso de ampliación comenzara en Copenhague en junio de 1993. No cabe duda de que a partir del término de la presidencia danesa, el 31 de diciembre de 2002, Copenhague es sinónimo de ampliación.

### *La reunión de Atenas*

(Publicado el 23 de abril de 2003)

El ágora de Atenas, símbolo de la democracia, fue testigo de una histórica cita con la firma del Tratado de Adhesión, por parte de los 10 futuros miembros, con lo que se formaliza la quinta y mayor ampliación en la historia de la UE. No obstante, este acontecimiento se celebró bajo acuerdos y desacuerdos entre los 25.

Por una parte, la reunificación de Europa, el gran objetivo pendiente desde la caída del muro de Berlín, en 1989 quedó sellada al pie de la Acrópolis. La adhesión de ocho países del ex bloque soviético y de las islas mediterráneas de Chipre y Malta será efectiva el 1o. de mayo de 2004. De tal forma, la UE dio el paso definitivo para convertirse en una gran potencia económica con 453 millones de habitantes, 75 más de los que tiene ahora. Los jefes de Estado y de gobierno de los 25 países acordaron su inquebrantable compromiso con los principios democráticos, hasta hace pocos años ausentes en los países de Europa del este. Conjuntamente reafirmaron que el ideal democrático debe ser la piedra angular en la que se sustentará la comunidad de valores y que éstos, junto a la necesidad de seguir avanzando, abrirán una oportunidad para que Europa sea un ejemplo para el mundo.

Por otra parte, la cumbre de Atenas no pudo olvidar plenamente el desacuerdo respecto a dos temas importantes para que la fortaleza económica de la UE pueda traducirse en influencia sobre los acontecimientos mundiales. Al respecto, los cuatro países de la UE que en este momento son miembros del Consejo de Seguridad de la ONU (Alemania, España, Francia y Reino Unido) continúan discutiendo sobre el papel que ésta deberá desempeñar en el Iraq posSaddam, sobre el fin de las sanciones económicas y sobre el posible retorno de los inspectores de armamento. A pesar de que hubo un avance hacia una posición Europea conjunta cuando se hizo hincapié en que la ONU debería tener un papel central, incluso encabezando el proceso hacia el autogobierno para el pueblo iraquí, el hecho de que los países de Europa del este apoyaran a Estados Unidos a favor de la intervención militar, dio un serio golpe al propósito de lograr, por el momento, una verdadera PESC.

Otro punto en el que hay desacuerdo es el concerniente a la Convención sobre el futuro de Europa. Valéry Giscard d'Estaing recibió críticas y comprobó que algunas de sus principales ideas sobre cómo debe ser y funcionar la UE en un futuro distan mucho de contar con la aprobación general de los jefes de Estado y de gobierno. Las críticas reflejan las profundas discrepancias sobre si la Unión debe contar o no con un Presidente estable, las competencias y funciones del ministro europeo de Exteriores o la posibilidad de que cada país siga teniendo o no un comisario en el ejecutivo comunitario.

Aunque la UE está de acuerdo en los beneficios económicos de la quinta ampliación, se enfrenta a la enorme tarea de asimilar a los nuevos socios y sobre todo a dar el salto hacia una mayor unión política y, por tanto, a la profunda modificación de sus instituciones y objetivos. Habrá que resolver los desacuerdos existentes para que el espíritu democrático surgido en Atenas logre consolidarse.

### *La heterogeneidad de los 25*

(Publicado el 15 de julio de 2004)

La diferencia socioeconómica entre el este y oeste de Europa es grande, y ciertamente mayor que en las anteriores ampliaciones. Sin embargo, después de la recesión económica a principios de los

años noventa, el crecimiento en los países del este ha resurgido y la brecha se ha comenzado a cerrar. Aceptando que las discrepancias socioeconómicas entre este y oeste son grandes y que cada país del este es diferente podría ser hasta el 2015 cuando se logre que los 25 tengan economías similares. Para lograrlo se necesitará que los 10 nuevos miembros crezcan a un ritmo constante de entre 5 y 9 por ciento anual.

El 1o. de mayo de 2004 se dio el paso más importante y aunque se puede argumentar que los beneficios de la ampliación para los 25 excederán los costos, la ampliación provee a la Unión de nuevas oportunidades comerciales y de mejorar su competitividad a nivel mundial si aprovecha los bajos costos de los nuevos miembros. La ampliación fue apenas un paso para alcanzar uno de los propósitos principales de la UE: crear una Unión más fuerte, más grande y más estable. Sin embargo, al aceptar la adhesión de los países del este, los políticos de la UE les pidieron a sus votantes que dieran un salto de fe hacia el vacío argumentando que la ampliación fortalecerá la estabilidad y prosperidad de la UE. Asimismo, aseguraron que las instituciones democráticas se consolidarían en los países del este, el comercio y la inversión aumentarían y todos serían más ricos.

Estos argumentos son generosos en esencia; sin embargo, son abstractos. Los beneficios inevitablemente se distribuirán de una manera desigual entre los sectores, las regiones y los países y, en general, los ciudadanos están preocupados por el costo en las finanzas públicas, el costo de la competencia salarial y una posible ola de inseguridad producto de la emigración de europeos del este. En este sentido, el verdadero reto es convencerse a sí mismos que los costos son inevitables y, por lo tanto que está en su propio interés lograr el apoyo político necesario para que la ampliación funcione.

A pesar del gasto económico y el desgaste político que implicó ampliar la UE a 25 miembros; después de hacer un equilibrio entre costos y beneficios, los segundos sobrepasaron a los primeros, haciendo de la ampliación un proceso que beneficiará a la UE en un futuro. Recordemos que la integración europea no es un fin en sí mismo, sino el medio para llegar al fin. El cual es proporcionar seguridad, democracia, libertad, estado de derecho y prosperidad a la mayor cantidad de ciudadanos europeos como sea posible.

## *La Europa de los 25 y... más allá*

(Publicado el 21 de abril de 2004)

Después de cinco décadas del inicio del proyecto de la integración europea, el 1o. de mayo de 2004 se llevó a cabo la mayor y más ambiciosa ampliación de la UE. Los cuatro puntos cardinales del continente se llenaron de júbilo. La organización de debates, intercambios fronterizos y eventos conmemorativos –gastronómicos, culturales, religiosos– se llevaron a cabo desde la costa oeste de Irlanda hasta la frontera este de Polonia y desde Valleta en el sur hasta la parte norte de Finlandia. Las declaraciones de los representantes de las tres principales instituciones de la UE no faltaron. Bertie Ahern, presidente del Consejo, destacó que este fue un día histórico sobre todo para los países que hicieron un gran esfuerzo para completar la adhesión. Por su parte, Romano Prodi, presidente de la Comisión, declaró que “la construcción de una Europa unida ha mostrado que es posible regular las relaciones entre los países...”. Por último, el presidente del Parlamento Europeo, Pat Cox, dijo que el nuevo continente europeo es testigo del éxito de los nuevos Estados miembros y de aquellas sociedades que realizaron transformaciones radicales a lo largo de 15 años.

A partir del 1o. de mayo, la UE se convirtió en el mayor bloque comercial mundial con alrededor de 453 millones de ciudadanos quienes representan una quinta parte del comercio mundial. Los 10 nuevos Estados miembros gozan de los mismos derechos y obligaciones que el resto, representan un aumento del 19.6 por ciento de la población europea y aportan 9.1 por ciento del PIB. Sin embargo, ¿cuáles son los retos que tendrá que enfrentar esta nueva Europa? La cooperación será de vital importancia en diversos ámbitos como el proceso de decisión, en la consolidación del proyecto de Constitución y en el ámbito de las políticas de seguridad común. Por otro lado, será necesario que la UE contemple la creación de presupuestos más equilibrados en áreas clave como la agricultura y la ayuda regional, para evitar la competencia entre los antiguos y los nuevos Estados miembros. Asimismo, la UE requiere hacer frente a la crisis desatada por el déficit presupuestario y los problemas fiscales de algunos países. Lo anterior es importante pues Polonia, la República Checa, Hungría, Chipre y Malta, junto con Francia y Alemania, son más

favorables a una aplicación más flexible del Pacto de Estabilidad, lo cual retrasaría el cumplimiento de los objetivos de crecimiento y estabilidad. Por último, los europeos están divididos respecto a las políticas de migración. Éstas pueden maximizar los beneficios de una mayor mano de obra competitiva, pero también deben responder a la preocupación sobre el efecto en el empleo y el tejido social en los países más ricos.

La ampliación de la UE parece no detenerse. Existen planes para que Rumania, Bulgaria, Croacia y Turquía formen parte en los próximos años. Esto nos hace reflexionar: ¿hasta qué punto se ampliará el club? Según los criterios de Copenhague, los candidatos deben ser democracias estables que garanticen la aplicación de la ley y los derechos humanos que funcionen como economías de mercado que sean capaces de tomar las obligaciones de los Estados miembros y que sean europeos. Sin embargo, en Copenhague no se definió qué es ser europeo, por lo que los candidatos podrían ser muchos. Por otro lado, es importante preguntarse si la UE será capaz de mantener los incentivos suficientes para que la pertenencia a la misma siga representando un beneficio. Ha comenzado a surgir un sentimiento antiUE por la disminución de beneficios y por la carga económica que para la población de los países más fuertes representa la ampliación. La segunda reflexión que podemos hacer es: ¿qué consecuencias tiene para el mundo la ampliación? En general los efectos serán económicos, ya que centros de producción antes localizados fuera del continente se trasladarán y los recursos europeos se destinarán a ámbitos europeos antes que a otras regiones fuera de la UE. El 1o. de mayo de 2004 fue un día histórico y un logro para la UE, sin embargo, los europeos deberán reflexionar antes de continuar con subsecuentes procesos de adhesión. Mientras tanto, la dinámica mundial tendrá que acoplarse a esta nueva Europa.

### *Rumania y Bulgaria; un reto más para la construcción europea*

(Publicado el 4 de mayo de 2005)

El pasado 25 de abril Bulgaria y Rumania firmaron el Tratado de Adhesión para su entrada al club comunitario el 1o. de enero de

2007. Esta fecha puede ser postergada un año si la implementación de las reformas políticas y económicas es lenta o no se completa. Por esta razón, los países tendrán que avanzar en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, en las reformas de los códigos penales, las leyes medioambientales, las políticas de competencia, en el fortalecimiento de los controles fronterizos y, de manera particular, Rumania deberá ofrecer mayor protección a las minorías.

Los tratados de adhesión tienen que ser ratificados por todos los Estados miembros y, a pocos días de su firma, ya surgieron problemas con Rumania. El presidente rumano, Traian Basescu, declaró que su país trabajará de manera cercana con Washington y Londres y que no se involucrará en cuestiones económicas con lo cual rechazó de manera implícita el liderazgo francés. Jacques Chirac afirmó que este tipo de declaraciones no son apropiadas y que el parlamento francés aún tiene en sus manos la decisión de determinar si Rumania es capaz o no de integrarse al club, así como de rechazar el tratado. Por otro lado, los demócratas cristianos alemanes también están explorando la posibilidad de bloquear la entrada de Rumania.

La ampliación europea hacia los Balcanes es de vital importancia para rehabilitar a los países de esta región y para que éstos abandonen su pobreza y la persistencia de su política conflictiva. Sin embargo, el ingreso de Bulgaria y Rumania abre la posibilidad de una segunda ola de expansión hacia los Balcanes, opción que no es recibida con entusiasmo por el club comunitario. Primero, porque ve como amenaza la entrada de nuevos miembros que tienden a compartir preferencias –sobre la liberalización del mercado, los impuestos, la subsidiariedad y el atlantismo– con Reino Unido; país que no siempre va en el mismo sentido que el proyecto europeo. Segundo, porque ante la influencia británica Francia y Alemania podrían perder su liderazgo y poner en peligro su papel como promotores de la UE. Por último, porque se piensa que los nuevos miembros, pueden profundizar los problemas internos de algunos países como el desempleo y los bajos salarios, así como un aumento en la carga económica que éstos puedan representar para la UE como consecuencia de su baja recaudación fiscal.

A un año de la mayor ampliación de la UE se constata que la integración de los nuevos Estados miembros no se ha completado,

es difícil y tardará muchos años más en consolidarse. De igual forma, la admisión de Bulgaria y Rumania representará, además del desafío de la integración, un reto mucho más profundo para la construcción europea: poner sobre la mesa la posibilidad de que otros países de los Balcanes entren a la UE.

## TURQUÍA HACIA LA UE

### *Turquía: ¿miembro de la UE?*

(Publicado el 13 de noviembre de 2002)

Los puntos de vista negativos sobre el ingreso de Turquía a Europa expresados por el presidente de la Convención para el Futuro de Europa, el ex presidente de Francia, Valéry Giscard d'Estaing, han abierto de nuevo la discusión en el interior del continente. No solamente sobre la adecuación o no de Turquía a los llamados "valores" que sostiene la UE, sino también sobre los límites políticos y culturales de Europa. Las opiniones vertidas por el europeo de la calle son en su mayoría de un rechazo a la idea de una Turquía integrada a la UE, considerando que la incorporación de un país del tamaño y presencia de la República turca podría desestabilizar el proceso de unificación continental. Asimismo, no escapa a la opinión pública de Europa el factor religioso, el cual es poco comprendido en su verdadera amplitud y significado, derivando en una simplificación de la gigantesca diversidad existente en los países donde se profesa el Islam. Esta perspectiva del ciudadano europeo contrasta con la posición de la Comisión Europea, la cual ha reiterado la calidad de Turquía como país candidato, aun cuando ha solicitado a Ankara cumplir con los requisitos políticos indispensables para el inicio de negociaciones.

El rechazo de Turquía, expresado incluso por la ciudadanía de los países candidatos que aún no forman parte de la UE, refleja la preocupación de hasta dónde podrá extenderse el bloque europeo sin vulnerar su propia identidad. Se habla de Rusia como un Estado que, de unirse, llevaría las fronteras de la Unión hasta el Pacífico, o bien de Israel, cuya pertenencia o no a Europa genera reacciones encontradas. Lo cierto es que ante la perspectiva de la futura amplia-

ción a 10 nuevos miembros, el caso turco viene a cimbrar la consolidación de una identidad europea y a preguntarse si la UE es en realidad una comunidad de valores, un bloque económico, un club cristiano o una coincidencia de intereses políticos.

### *Las semillas turcas*

(Publicado el 11 de diciembre de 2002)

Diciembre de 2002 podría marcar no solamente el futuro de un país, sino el de todo un continente. Este mes se llevará a cabo la reunión del Consejo Europeo en Copenhague donde los jefes de Estado de los 15 países miembros de la UE tratarán, entre otros temas, las condiciones que Turquía deberá cumplir para adherirse a la UE. Desde hace 40 años Turquía comenzó a labrar el terreno para su ingreso; en las últimas semanas se ha dedicado a sembrar las últimas semillas presionando tenazmente a los dirigentes europeos para que se fije, en la capital danesa, una fecha para el inicio de las negociaciones y finalmente pueda ingresar al club europeo.

Francia y Alemania ante la insistencia turca y la importancia de apoyar a las fuerzas que buscan una Turquía secular, en la línea del fundador de la patria, Atatürk, y que por tanto procuran que Turquía no derive hacia el fundamentalismo islámico, han lanzado una propuesta para que en diciembre de 2004 se examinen los avances hechos por Turquía en materia democrática, económica y de derechos humanos. Si estos resultan satisfactorios se comenzarían las negociaciones de adhesión en octubre de 2005.

Recep Tayyip Erdogan, líder del Partido de Justicia y Desarrollo, islamista que se dice moderado y que tiene como objetivo avanzar en el proceso de integración, ha criticado las condiciones de la propuesta franco-alemana para la apertura de negociaciones. El líder del gobierno turco ha señalado que en Copenhague no se debe perder la oportunidad histórica de abrirle el camino a Turquía, la cual según él es políticamente estable y culturalmente rica. Resta esperar y observar si las semillas sembradas por Turquía, durante los últimos días, logran germinar en el frío invierno danés y rendir frutos que pueden cambiar por completo el futuro de la UE.

## *Criterios para la admisión de Turquía*

(Publicado el 29 de septiembre de 2004)

Se acerca el plazo límite. La UE determinará, el 17 de diciembre de 2004, si comienza el proceso de negociación con Turquía para que se adhiera a la UE. No sólo en Bruselas, sino en todas las capitales europeas, esta decisión acapara completamente la atención política. El primer paso lo dará la Comisión Europea cuando, el 6 de octubre, publique un informe exponiendo si Turquía satisface o no los criterios de Copenhague.

Dentro de los “Criterios de Copenhague”, establecidos en 1993, se incluyen criterios políticos, económicos y el de la asimilación del *acquis communautaire*. Las tres condiciones son muy generales y están abiertas a la interpretación. Esto le da a la UE una enorme capacidad y discrecionalidad para decidir cuándo está listo un país para ingresar. No obstante, Recep Tayyip Erdogan, líder del partido conservador islamista AKP, considera que su país cumple ya con los criterios de Copenhague y espera que las negociaciones sobre la entrada del país otomano en el club de los 25 inicien en 2005.

Los políticos europeos están pensando seguramente en las consecuencias militares, políticas, económicas, culturales y geoestratégicas de la adhesión turca. Si Turquía es admitida en la UE ocupará en todos estos aspectos un lugar preponderante. El segundo ejército de la OTAN después del de Estados Unidos, sería la segunda potencia militar terrestre de la UE, ya que el ejército turco es capaz de enlistar cerca de un millón de soldados. Asimismo, Turquía sería, por mucho, la primera potencia demográfica de la Unión. Para el 2020 este país de 70 millones de musulmanes tendría, dado el principio de la “doble mayoría calificada”, el mayor número de voces en el Consejo Europeo y más diputados en el Parlamento de Estrasburgo que Alemania y Francia, los dos grandes impulsores de la construcción europea. De igual forma, cabe recordar que con Turquía, la UE tendría una frontera común con Armenia, Azerbaiján, Georgia, Iraq, Irán y Siria. Escenario que, dadas las condiciones de inseguridad que se viven actualmente, no es del todo favorable para los ciudadanos europeos.

A pesar de estos escenarios, los políticos turcos, encabezados por Erdogan, han declarado que al integrar a Turquía, la UE hará

valer la credibilidad de los valores que constituyen su base, tales como la tolerancia étnica y el respeto a las demás religiones y culturas. No obstante, los políticos europeos deben recordar que los intereses de Ankara siempre serán más centroasiáticos e islámicos que estrictamente europeos.

### *Turquía, “sí, pero...”*

(Publicado el 13 de octubre de 2004)

Un paso histórico para la UE y para Turquía se llevó a cabo el 6 de octubre de 2004. Después de un exhaustivo estudio de la situación política en Turquía, la Comisión Europea recomendó a sus 25 miembros la apertura de negociaciones, con condiciones específicas, para su adhesión a la UE. Estas condiciones específicas significan que las negociaciones de adhesión estarán enmarcadas por dos cláusulas inexistentes hasta ahora en las cinco anteriores ampliaciones. De entrada, la Comisión aconsejó la imposición de una “cláusula de suspensión”. Ésta se aplicaría si los líderes europeos constatan, por mayoría, una grave y persistente violación de los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. La segunda es una cláusula para suspender *sine die* el libre movimiento y establecimiento de trabajadores turcos en la UE en caso de “dificultades extremas”, es decir, ante el temor de una posible avalancha migratoria. Si bien en el caso de la adhesión de España y Portugal y en la última ampliación a 10 miembros se fijaron periodos de siete años transitorios de no aplicación de ese principio, nunca se había incluido una cláusula que previera la suspensión total del libre movimiento de personas.

Aunque la Comisión aún no especificó cuándo deben de comenzar las negociaciones y cuándo ingresaría Turquía a la UE, se estima que lo primero sucederá en la segunda mitad de 2005 y lo segundo no ocurrirá antes de 2014. La Comisión hizo referencia a que la UE debe llevar a cabo, en ese año, una drástica reforma a los criterios para repartir las ayudas de la PAC y los fondos de la Política Regional, a fin de evitar una enorme transferencia de recursos comunitarios hacia Turquía en detrimento de los demás socios. Por contar con 7 millones de agricultores y con todas sus regiones

con derecho al máximo nivel de ayuda y por tener una renta por habitante inferior al 75 por ciento de la media europea, la Comisión calculó que la entrada de Turquía le costará, a la UE, alrededor de 28,000 millones de euros anuales a precios de 2004. Por su parte, el primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, además de exigir que se apliquen a su país los mismos criterios y procedimientos que se emplearon en las ampliaciones anteriores, insistió en que desea que las negociaciones de adhesión inicien en los primeros meses de 2005. Esta decisión la tomarán los jefes de gobierno de los 25, el 17 de diciembre de 2004, durante la Cumbre Europea, con el conocimiento de que abrir negociaciones no significa, en este caso, ingresar a la UE. Uno de los más conscientes de esto es el presidente francés, Jacques Chirac, quien, sin ocultar su posición favorable a la inclusión de Turquía en la UE, declaró que los franceses tendrán la última palabra mediante un referéndum que podría producirse en cualquier momento de las negociaciones. Tomando en cuenta las condiciones específicas de la negociación y que hoy en día el 56 por ciento de la población francesa rechaza la adhesión de Turquía –a pesar de que la Comisión Europea hizo su parte y recomendó el inicio de las negociaciones– el futuro de los turcos aún no es claro.

*¿Turquía en la UE?:  
por el momento sí*

(Publicado el 12 de enero de 2005)

Recientemente en todos los países de la UE la gente se pregunta, ¿qué decidirán los jefes de Estado y de gobierno sobre el inicio de las negociaciones con Turquía para que ésta se adhiera a la UE? La tan ansiada respuesta, clave para el futuro de la Unión, sus fronteras, su seguridad y su capacidad de convivencia con otros pueblos, civilizaciones y religiones, fue tomada durante el Consejo Europeo en diciembre de 2004. Los 25 acordaron que las negociaciones con Turquía comenzarán el 3 de octubre de 2005 y convinieron las precisas y rigurosas condiciones que Ankara deberá cumplir durante las mismas. Éstas han sido acordadas pensando en Turquía, pero serán aplicadas a todos los futuros candidatos a entrar a la Unión. No afectan, por tanto, a Bulgaria, Rumania y Croacia.

Entre otras medidas, durante el proceso de negociación se podrá aplicar una cláusula permanente de salvaguardia para que los trabajadores turcos no disfruten del principio comunitario de libertad de movimiento y establecimiento. Además, durante los 10 años que por lo menos durará la negociación, la UE llevará a cabo un constante y riguroso seguimiento del compromiso turco con los derechos humanos y con la democracia. En caso de grave incumplimiento, las conversaciones quedarán suspendidas de inmediato.

En este tenor, la decisión final será adoptada por unanimidad y, por ende, deberá contar con el apoyo de Chipre, país que no es reconocido por Turquía y del cual ocupa militarmente la parte norte desde 1974. Sin embargo, para comenzar a solucionar este problema los 25 condicionaron la apertura de negociaciones al compromiso de Ankara de actualizar su acuerdo aduanero con todos los países de la Unión, Chipre entre ellos, lo que implica, *de facto*, el reconocimiento turco de Chipre al estar firmando un acuerdo internacional con la isla.

Lo que no figura en ningún documento, por el momento, es que de entrar Turquía a la Unión serán, muy posiblemente, modificadas las reglas de reparto de poder en la UE pactadas en la Constitución europea. De no ser así, Turquía será el país con más peso en el Consejo de la Unión y en el Parlamento Europeo, pues, a partir de 2015, tendrá más habitantes que Alemania.

A pesar de estas exigencias el primer ministro turco, Tayyip Erdogan, señaló que su país no desaprovechará el periodo hasta el 3 de octubre para continuar con las reformas exigidas por la UE. Asimismo, el “turco que conquistó la UE” no presentó queja alguna porque el periodo de negociación con Ankara durará por lo menos 10 años. Seguramente recordó que las negociaciones con España duraron 11 y que los “países del este” se adhirieron 15 años después de la caída del muro de Berlín.

## LA MIGRACIÓN EN EL MARCO DE LA AMPLIACIÓN

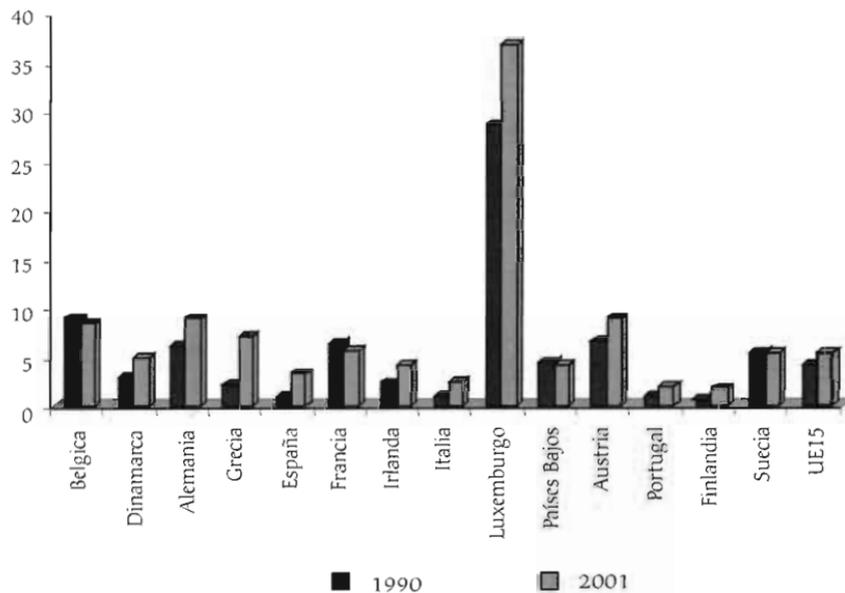
Durante mucho tiempo Europa se caracterizó por ser un continente expulsor de flujos migratorios; flujos que tuvieron etapas de gran

importancia y se dirigieron a todas las regiones del mundo. Se estima que entre 1850 y 1929 más de 50 millones de europeos migraron hacia Estados Unidos y otros países americanos. Esta tendencia cambió a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando Europa occidental se convirtió en territorio receptor de inmigrantes y aislados. El crecimiento de la población inmigrada ha tenido distintas etapas, pero en 1973, a causa de la necesidad de mano de obra, se registró un mayor flujo. Los países no meridionales de Europa occidental promovieron la inmigración, sin embargo, a mediados de la década de 1970 los países receptores decidieron detener la inmigración e iniciaron la fase de políticas y leyes restrictivas. A pesar de estas políticas, entre 1989 y 1993 se produjo un salto significativo de la población inmigrada en los países de la UE. Asimismo, el establecimiento de políticas restrictivas y la constante oferta laboral han provocado el incremento de la migración ilegal.

El fenómeno migratorio afecta a todos los Estados miembros y ha provocado en la sociedad europea una creciente preocupación. Es por ello que los países de la Unión acordaron desarrollar una política migratoria común que funcione a nivel europeo. La Comisión Europea propuso que su desarrollo se llevara a cabo por medio de una estrategia doble –establecer un marco legal comunitario sobre las condiciones de admisión y estancia de los nacionales de terceros países y crear procedimientos de coordinación para fomentar la convergencia gradual de políticas– que tomara en cuenta la situación económica y geográfica de la UE de manera que se combatiera la migración ilegal y, al mismo tiempo, se satisficiera la necesidad de ciertas regiones europeas de mano de obra inmigrante.<sup>28</sup>

<sup>28</sup>Freedom, security and justice, *Towards a common European Union immigration policy*, en [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm)

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN  
NO NACIONAL-UE15  
1990 Y 2001



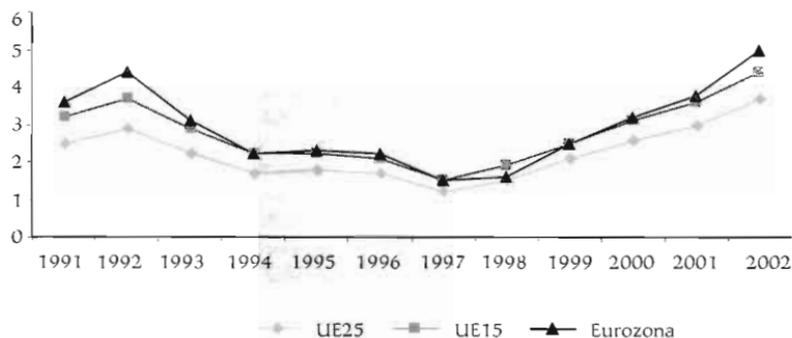
Fuente: European Commission-Eurostat, Living Conditions in Europe Statistical Pocketbook, European Communities, 2004, p. 12.

## RESIDENTES EXTRANJEROS EN LA UE15 (Cantidades en miles)

	1986	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000
Alemania	4512	5342	6878	6990	7173	7314	7365	7319	7343
Austria	314	456	689	713	723	728	732	737	753
Bélgica	853	904	920	922	909	911	903	892	853
Dinamarca	128	160	189	196	222	237	249	256	256
España	293	278	430	461	499	539	609	719	801
Finlandia	17	26	55	62	68	73	80	85	87
Francia	3714	3596	...	...	...	3598	...	...	3263
Grecia	...	...	...	...	...	305	309	...	161
Países Bajos	568	692	779	757	725	679	678	662	651
Irlanda	77	80	89	91	96	118	114	111	126
Italia	450	781	987	922	991	1095	1240	1250	1270
Luxemburgo	97	113	127	132	138	142	147	152	148
Portugal		107	131	157	168	172	175	177	190
Reino Unido	1820	1723	2001	2032	1948	1934	2066	2208	2298
Suecia	390	483	507	537	531	526	522	499	487

Fuente: European Commission-Eurostat, Living Conditions in Europe Statistical Pocket-book, European Communities, 2004, p. 12.

## MIGRACIÓN NETA POR CADA 1,000 HABITANTES



Fuente: Eurostat Year Book, 2004.

Bajo esta propuesta, los líderes de la UE acordaron durante el Consejo Europeo de Tampere (1999) que la política migratoria común europea debía contener los siguientes elementos: 1. ser una propuesta comprensiva que mantuviera los flujos migratorios y encontrara

el equilibrio entre la admisión económica y la humanitaria; 2. que contemplara un trato justo para los nacionales de terceros países dándoles, en la medida de lo posible, los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de los Estados miembros en donde vivían; 3. el desarrollo de una asociación con los países de origen, y 4. la creación de una política común de asilo que respetara los términos de las Convenciones de Ginebra y las obligaciones de los Estados miembros con los tratados internacionales. Asimismo, en 1999 el Tratado de Ámsterdam dio a la Unión competencias sobre la materia y estableció un periodo de cinco años en el que la aprobación de normativas fue competencia exclusiva del Consejo y en el que las decisiones debían tomarse por unanimidad dentro del mismo por lo que el desarrollo de la normativa comunitaria se vio limitada.<sup>29</sup>

Posteriormente, en el año 2000, la Comisión presentó una comunicación al Consejo y al Parlamento para abrir el debate entre las instituciones comunitarias, los Estados miembros y la sociedad civil. Dentro de la comunicación se recomendó que el manejo comunitario de la migración debería tomar en cuenta el desarrollo económico y demográfico de la UE, la capacidad de recepción de cada Estado miembro y sus vínculos históricos y culturales con los países de origen, la situación de los países expulsores y el desarrollo de políticas de integración. Al año siguiente se propuso la adopción de un método de coordinación para la política migratoria comunitaria y para promover el intercambio de información entre los Estados miembros sobre su implementación.<sup>30</sup>

Entre el 21 y 22 de junio de 2002 durante el Consejo de Sevilla, bajo la presidencia española del Consejo Europeo, se obtuvo un consenso sobre las medidas de gestión de los flujos migratorios. Del conjunto de las medidas acordadas, el presidente español, José María Aznar, distinguió cuatro partes: una relativa a la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, otra que se refería a la gestión coordinada de las fronteras exteriores, la tercera sobre un conjunto de medidas para la integración de la política de inmigración en la cooperación con terceros países y, por último, un apartado de medidas para acelerar los trabajos para lograr una política común de asilo e inmigración en la UE.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> En <http://www.dipc.es/europa/presidencia37.html>.

En materia de migración legal la UE ha avanzado. En 2003, el Consejo de Ministros alcanzó un acuerdo sobre la directiva del derecho de reunificación de las familias de los nacionales de terceros países cuyo estatus en la UE era legal. Por su parte, la Comisión adoptó una comunicación sobre inmigración, integración y empleo en el que pidió a los Estados miembros un esfuerzo para integrar a los inmigrantes. En lo referente a la migración ilegal, la Comisión adoptó una propuesta para el establecimiento de un programa de asistencia financiera y técnica para los terceros países en el área de migración y asilo y adoptó una comunicación para presentar un plan de acción para la recolección de datos y la formulación de estadísticas.<sup>32</sup>

Dentro del escenario de la ampliación se preveía que parte de la inmigración se transformara en movilidad interna pues, aunque la migración inicial de los nuevos Estados miembros hacia los 15 puede representar alrededor de 350,000 personas al año, se espera una disminución progresiva de modo que hacia el 2030 la población total de no nacionales en la UE se estabilice en aproximadamente 3.5 millones de personas.<sup>33</sup> Por otro lado, la perspectiva de desarrollo económico y demográfico europeo muestra que seguirá necesitándose un flujo importante de trabajadores tanto en los antiguos Estados miembros como en los nuevos; ya que la escasez de mano de obra, prescindiendo de los índices de desempleo se ha ido manifestando de forma creciente y el envejecimiento de la población, así como los bajos índices de natalidad, no son suficientes para asegurar el reemplazo generacional.<sup>34</sup>

#### PERSONAS DE 65 O MÁS AÑOS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
UE 25	14.8	15	15.2	15.4	15.4	15.7	15.9	16.1	16.3
UE15	15.4	15.6	15.8	15.9	16.1	16.3	16.4	16.6	16.8
Eurozona	15.3	15.6	15.8	16	16.2	16.4	16.6	16.9	17.1

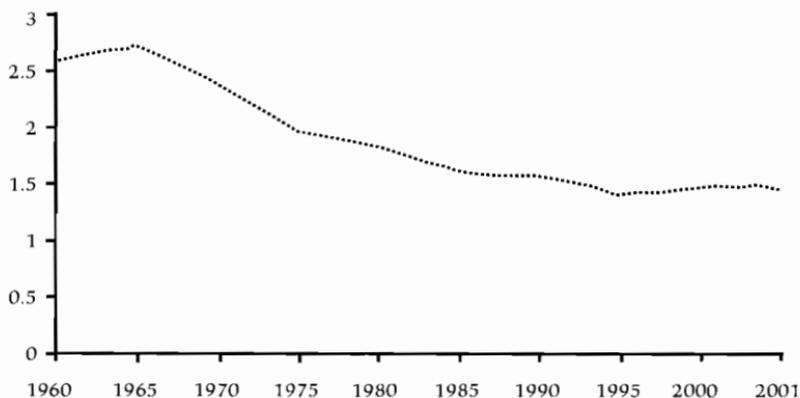
Fuente: Eurostat Year Book, 2004.

<sup>32</sup> Freedom, security and justice, op. cit.

<sup>33</sup> Luis Enrique de la Villa Gil, *Inmigración, fronteras y asilo en las conclusiones del Consejo Europeo de Salónica*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, p. 182. En <http://www.mtas.es/publica/revista/numeros/Docu01.pdf>

<sup>34</sup> European Commission-Eurostat, *Living Conditions in Europe Statistical Pocketbook, European Communities, 2004.*

## TASA DE FERTILIDAD EN LA UE15



Fuente: Eurostat Year Book, 2004.

Por estas razones y ante el creciente problema resultado de la inmigración ilegal, es necesario que los Estados miembros consoliden una política migratoria común e integral. "Una política común de inmigración, con la que se pretende regular los flujos de entrada en todo el espacio de la UE y el estatus de los residentes de terceros países, requiere no sólo normas comunes de admisión, sino también mecanismos de coordinación muy claros."<sup>35</sup>

Las siguientes reflexiones presentan el problema de consolidar una política migratoria europea y la preocupación del libre movimiento de personas en el escenario de la ampliación.

### *Migración ilegal; un tema que agobia a Europa*

(Publicado el 19 de noviembre de 2003)

Así como en otras regiones desarrolladas, la migración legal e ilegal hacia Europa ha crecido en forma exponencial en los últimos años. Esto explica los primeros pasos para establecer una legislación común sobre la materia. El Tratado de Ámsterdam y el Consejo Europeo de Tampere fueron momentos decisivos del compromiso de los Estados miembros para trabajar conjuntamente en los ámbitos de

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 35-36.

justicia e interior, en particular en lo que respecta a la inmigración y el asilo. Se establecieron cuatro directrices: colaboración con los países de origen, creación de un sistema europeo de asilo común, trato justo a los nacionales de terceros países y gestión de flujos migratorios para la elaboración de una política migratoria común. A pesar de que la UE ha logrado avanzar con éxito en estas directrices y en crear diversos instrumentos políticos por medio de los cuales se apoya la integración, el empleo y la cohesión social a favor de la migración legal, no ha podido dar solución al creciente problema de la migración ilegal.

Desde la perspectiva europea, la aplicación de los planes de acción sobre el control fronterizo y la política de repatriación deberían contribuir a reducir la inmigración ilegal, pero estos planes no han logrado su objetivo. La repatriación que para la UE es la única opción viable para los residentes ilegales en diversos casos no es posible por razones jurídicas, humanitarias o prácticas. En lo que se refiere a la gestión de fronteras, el fuerte control en los puntos fronterizos hace que la búsqueda de nuevas rutas, el número de veces que los inmigrantes intentan ingresar, la muerte de aquellos que no logran llegar a su destino y el número de mafias que transportan a los inmigrantes vayan en aumento. En los últimos días las crudas imágenes de inmigrantes que pierden la vida en su intento de llegar a Europa muestran la magnitud del problema.

La UE debe asumir que la migración ilegal no va a desaparecer y que su estrategia de repatriación y controles fronterizos no funcionan. El reto al que se enfrenta no es la erradicación de la migración ilegal, sino su disminución a niveles que la UE pueda sostener y manejar. La Europa de los 25 necesita crear planes de acción conjunta que tomen en cuenta la necesidad urgente de mano de obra en un continente que envejece y donde los recientes estudios demuestran que puede y debe absorber mayor número de inmigrantes. Al mismo tiempo, debe garantizar los derechos de los inmigrantes ilegales y luchar en contra de las redes criminales que se benefician de la migración clandestina.

## *La política común de asilo y migración*

(Publicado el 27 de octubre de 2004)

La política de la UE sobre migración y asilo se ha desarrollado alrededor de diversos elementos. Entre estos destacan el reforzamiento de las fronteras exteriores y la cooperación entre los Estados miembros para combatir la inmigración ilegal que llega por mar, la conformación de los fundamentos para una política común de asilo, la política de readmisión y retorno, el desarrollo de asociaciones con terceros países y la promoción del desarrollo enfocada a la erradicación de la pobreza entendida como la principal causa de la migración. Asimismo, los Estados miembros han logrado el establecimiento de un primer paquete de normas mínimas de asilo y la adopción de planes de acción para la lucha contra la migración ilegal, el control de las fronteras y la política de retorno. Sin embargo, los crecientes intentos por parte de los inmigrantes de atravesar el Mediterráneo han volcado de nuevo la atención de la UE sobre la necesidad de reforzar la solidaridad y fortalecer la política común de asilo y migración.

Este renovado interés se ha centrado principalmente en lo referente al asilo. A inicios de octubre, los ministros de Justicia e Interior debatieron la propuesta de crear centros de tránsito o campos de refugiados en el norte de África para realizar controles de identidad y verificación de pedidos de asilo antes de permitir la entrada de los inmigrantes al continente europeo, así como para desincentivar a los inmigrantes potenciales de atravesar el Mediterráneo. A pesar de que el debate sobre esta propuesta terminó por el enfrentamiento de los Estados miembros que la apoyaban (Alemania, Austria, Países Bajos, Italia y Reino Unido) con los que se habían pronunciado en contra (España, Francia y algunas organizaciones humanitarias), la discusión sobre la creación de una política común de asilo continuó. Posteriormente, los ministros de Justicia e Interior volvieron a reunirse con el compromiso de consolidar una política común de asilo en 2010 basada en el programa de La Haya. Dicho programa, que deberá ser aprobado por mayoría calificada y que incluye la armonización del procedimiento comunitario de petición de asilo, la conformación de una Agencia Europea de Asilo y la creación de procedimientos que deberán utilizarse en las deportaciones, ya cuenta con el rechazo de algunos Estados miembros. Por ejemplo, Reino Unido desea man-

tener su derecho a no poner en práctica los posibles acuerdos y rechaza la supervisión centralizada de las fronteras y la creación de un sistema de visado común. Por su parte, Alemania, España y Portugal han declarado que la fecha de puesta en marcha del mismo es poco realista. De esta forma, la aprobación formal de este plan en la próxima cumbre de la UE a realizarse en diciembre de 2004 se ve entorpecida.

Los conflictos que la UE enfrenta para consolidar una política común de asilo están relacionados con la vinculación que algunos países hacen entre el asilo, la migración y las fronteras. Mientras que para Reino Unido la creación de una política común sobre la materia implicaría ceder el control de sus fronteras y de su política migratoria, para España y Francia ésta representa la mejor forma de luchar en contra de la migración ilegal. Asimismo, mientras los gobiernos europeos del sur se encuentran bajo la presión de encontrar formas de lidiar con la creciente oleada de asilados que cruzan el Mediterráneo desde el norte de África, la Comisión Europea ha declarado que los demandantes de asilo son una minoría por el claro descenso en las cifras de peticiones. Para el comisionado de Justicia e Interior, Antonio Vitorino, la UE se encuentra a medio camino de la creación de una política común europea de asilo y migración y de una propuesta más coordinada para el manejo de las fronteras. Sin embargo, las diferencias registradas alrededor del tema del asilo dan un panorama poco prometedor sobre la consolidación de una política común y sobre temas de mayor complejidad y divergencia como la migración.

### *Más allá de las disposiciones migratorias*

(Publicado el 25 de febrero de 2004)

La entrada de 10 nuevos miembros a la UE ha sido un largo proceso que se está concretando exitosamente en todas las instituciones y áreas comunitarias. Sin embargo, existe preocupación en lo que se refiere al libre movimiento de personas, ya que la Europa de los 15 teme que la migración laboral proveniente de los países del este ponga en peligro los sistemas nacionales.

A partir de lo anterior, y a pesar de que los ciudadanos de los nuevos Estados miembros tienen el derecho de vivir y trabajar en cualquier otro país de la UE, ¿cuáles son los recursos con los que cuentan los actuales Estados miembros para limitar esta posible oleada de trabajadores? En los dos primeros años posteriores a la adhesión, el acceso de los nuevos ciudadanos a los mercados laborales dependerá de las medidas y políticas nacionales de los actuales 15 miembros. Posteriormente, los Estados miembros tendrán que notificar a la Comisión si piensan continuar por otros tres años con las medidas nacionales o si permitirán el libre movimiento de trabajadores. Después de cinco años de iniciada la ampliación el libre movimiento de trabajadores deberá estar, en teoría, garantizado, sin embargo los Estados miembros –si comprueban serios trastornos en sus mercados laborales– pueden pedir la autorización de la Comisión para continuar con la aplicación de las medidas restrictivas durante dos años más. Después de este proceso de siete años, los Estados miembros habrán completado el libre movimiento de trabajadores.

Los actuales miembros ya están utilizando los recursos anteriormente mencionados. Por ejemplo, Reino Unido limitará por dos años los beneficios laborales a los inmigrantes, los Países Bajos impondrán una cuota de 22,000 inmigrantes por año, Dinamarca dará a los inmigrantes seis meses para conseguir trabajo, Bélgica y Finlandia impondrán prohibiciones durante dos años, Alemania y Austria mantendrán su sistema actual de permisos laborales por dos años y contemplan extender las restricciones laborales por otros cinco más. El resto de los países miembros están revisando las posibles políticas que aplicarán. Sin embargo, ¿estas acciones garantizan que los sistemas nacionales no se colapsen? Si bien las medidas no lo garantizan al cien por ciento, si disminuyen este riesgo porque la migración laboral se hará a partir de las necesidades y capacidades de cada país.

Las disposiciones migratorias que los Estados miembros tienen a su disposición son medidas que dan oportunidad a sus mercados laborales de adaptarse a la realidad de manera paulatina, pero no solucionan el problema de raíz; ya que los países con menores salarios y menores beneficios laborales serán receptores de inversión,

pero emisores de inmigrantes. Por esta razón, convendría que las políticas europeas migratorias estuvieran principalmente enfocadas a crear economías y mercados laborales más homogéneos, de manera que el libre movimiento de personas represente los mismos costos y beneficios para todos los Estados miembros.

# La Constitución europea

### CONSTITUCIÓN EUROPEA: PROYECTO LIGADO A LA AMPLIACIÓN

*Después de décadas de funcionamiento institucional, el proyecto de una Constitución europea nació de la necesidad de fijar nuevas reglas para la Europa de los 25.*

¿Qué futuro para Europa? Esta pregunta no ha cesado de plantearse a lo largo de la integración europea. El proyecto de Constitución europea, como fue presentado a finales de 2003, marcó, sin duda alguna, un giro importante en la vida de la Unión pues diseñó los contornos de lo que podría ser la arquitectura institucional de la Europa de los 25. En el origen de este proyecto se encuentra la voluntad de unir a los pueblos europeos y, sobre todo, la necesidad de hacer funcionar de una mejor manera las instituciones comunitarias en el marco de una Europa ampliada.

Europa está transformándose y, como consecuencia, su funcionamiento, sus normas y su papel en la escena internacional han de evolucionar. Frente a estos retos, la UE ha buscado reformular su influencia internacional y mejorar su funcionamiento interno, ya que la evolución hacia una Europa con 25 miembros exige un planteamiento diferente del seguido hace 50 años. Para ello falta lo esencial: dotar a Europa de un verdadero marco jurídico. Dicho de otra manera dotarla de una Constitución que organizara el funcionamiento de las instituciones como en cualquier otro Estado democrático.

Un primer paso se dio, en diciembre de 2001, durante el Consejo Europeo de Laeken en el cual los 15 se pusieron de acuerdo para crear una convención que estudiara el tema. Por esta razón, en 2002 se creó la Convención sobre el Futuro de Europa que tuvo como fin último revisar el funcionamiento de la UE en cuatro temas importantes: el papel de los parlamentos nacionales, la simplificación de los tratados, la carta de los derechos fundamentales y la delimitación de facultades entre la UE y los Estados miembros. La convención precedida por el ex presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing y compuesta por 105 miembros de las instituciones europeas y de los futuros Estados miembros, amplió el alcance de su trabajo para abarcar la elaboración de una Constitución para la UE.

Sin embargo, la Convención sobre el Futuro de Europa se limitó a las discusiones sobre el reparto de poder entre los gobiernos y las instituciones europeas, de un lado, y entre los estados grandes y los pequeños, del otro. La primera batalla se dio entre el Consejo de la UE, donde están representados los gobiernos, y la Comisión Europea, porque ambos querían ser el verdadero Ejecutivo europeo. De igual forma, la elección de un presidente del Consejo, defendida por los países grandes, contó con la enemistad de los estados medianos y los pequeños, así como de la propia Comisión.

Asimismo, la fisura que se hizo evidente en la alianza trasatlántica, a raíz del conflicto en Iraq, comenzó a tener consecuencias en el pensamiento sobre el futuro de la UE. En efecto, tales diferencias provocaron que Francia y Alemania resucitaran la idea de crear un núcleo duro de países que avancen más rápidamente que el resto en la construcción europea. En el seno de la Convención sobre el Futuro de Europa esta idea volvió a surgir como solución de algunos problemas derivados de la ampliación a 10 nuevos miembros y coincidió con los trabajos que desarrolló la Convención en su propuesta de crear una Constitución europea.

El ex presidente francés Giscard d'Estaing enfrentó diversas críticas a lo largo de las negociaciones. Éstas reflejaron las profundas discrepancias sobre si la Unión debía contar o no con un Presidente estable, las competencias y funciones del ministro europeo de Exteriores o la posibilidad de que cada país tuviera o no un comisario en el Ejecutivo comunitario. Como consecuencia, el pri-

mer proyecto de Constitución europea no fue del agrado de todos los Estados miembros. Hubo discusiones que, incluso, no se pudieron solucionar durante el Consejo Europeo de Bruselas, en diciembre de 2003, donde los jefes de Estado y de gobierno de los 25 se opusieron en un cierto número de disposiciones importantes contenidas en el proyecto de tratado constitucional, principalmente en torno al número de votos que tendría cada Estado miembro en el Consejo de Ministros.

Finalmente, en junio de 2004 y tras varios meses de negociación, los jefes de Estado y de gobierno de los 25 llegaron a un acuerdo sobre el texto final de la Constitución. El tratado constitucional fue firmado por los 25, el 29 de octubre de 2004, en Campidoglio, alcaldía de Roma, simbólicamente en la misma sala donde se estableció la Comunidad Económica Europea en 1957. Sin embargo, este maratón político-jurídico aún no termina, ya que la firma de la Constitución europea no significa que se haya cruzado la meta. El texto aún debe ser ratificado por cada uno de los Estados miembros quienes tienen la libertad de realizarlo mediante referéndum o voto parlamentario.

## CAMINO HACIA LA CONSTITUCIÓN

Año	Evento
1951	Tratado de París
1957	Tratado de Roma
1986	Acta Única Europea
1992	Tratado de Maastricht
1997	Tratado de Ámsterdam
2001	Tratado de Niza
15/12/2001	Declaración de Laeken
De 26/02/2002-10/07/2003	Convención Europea
De 04/10/2003-18/06/2004	CIG
29/10/2004	Firma de la Constitución
De 2004-2006	Ratificaciones/referendos

## EL DIFÍCIL CAMINO HACIA LA CONSTITUCIÓN

### *Los enfrentamientos por el sistema de votación*

(Publicado el 21 de mayo de 2003)

El presidium de la Convención sobre el Futuro de Europa presentará los próximos 30 y 31 de mayo de 2003 el borrador de la Constitución europea. De esta forma, la cabeza de este proyecto, Valéry Giscard d'Estaing, espera poder presentarlo a tiempo para el Consejo Europeo de Salónica el 20 y 21 de junio. A pesar de que el francés ha mencionado que no hay situaciones de antagonismo fuerte, la realidad es que las diferencias sobre la importancia de los pequeños y grandes estados siguen en pie.

La Convención ha propuesto cambiar el sistema de votación que tras complejas y largas negociaciones se aprobó en Niza en 2000 y en su lugar propone que las decisiones en el Consejo de Ministros se tomen por la mitad más uno de los países, siempre que representen por lo menos el 60 por ciento de la población. Es decir, el peso demográfico directo de cada Estado será clave al votar. En Niza se tuvo en cuenta el peso demográfico, pero de forma ponderada. A los países grandes (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) se les adjudicó 29 votos a cada uno (el 8.4 por ciento del total), a España 27 (7.8 por ciento) y al más pequeño, Malta tres (0.86 por ciento). Lo propuesto por la convención cambió radicalmente el panorama, ya que el voto de Alemania, con 82 millones de habitantes, subiría al 17 por ciento del total, Reino Unido, Francia e Italia rondaría el 12 por ciento y el de España sería del 8.2 por ciento. Sin embargo, los países pequeños verían tan reducido su poder de negociación que Malta, por ejemplo, sólo pesaría un 0.08 por ciento. De esta forma, los pequeños países y sobre todo los futuros miembros de Europa del este tendrían muy difícil bloquear los acuerdos de los grandes.

España lanzó una llamada de atención a los países grandes de la Unión y al propio presidium de la Convención amenazando con bloquear los trabajos de ésta en el terreno institucional si no se modifica el sistema de votación. Sólo Reino Unido y algunos peque-

ños países han apoyado a España en su demanda. Sin embargo, ante el reclamo del gobierno español, sus aliados naturales, los países del este no tardarán en manifestarse, pues con la fórmula de Niza éstos y España bloquearían cualquier acuerdo de los grandes. Con la nueva, no.

### *Tropiezos en la recta final*

(Publicado el 4 de junio de 2003)

Hace 15 meses la Convención sobre el Futuro de Europa comenzó una carrera que hoy llega a la recta final. La semana pasada la Convención dio uno de los últimos pasos hacia la meta al presentar el borrador de la Constitución europea. El siguiente paso lo dará el 19 de junio cuando entregue el texto a todos los países comunitarios para presentarla formalmente un día después en el Consejo Europeo de Salónica. La Constitución se ha tambaleado en los últimos momentos cuando debe ser aprobada por los 15 actuales y los 10 futuros Estados miembros. Por ello, Valéry Giscard d'Estaing pronosticó que ésta no entrará en vigor hasta dentro de uno y medio o dos años.

El proyecto de Constitución da pasos importantes hacia delante, ya que de acuerdo con ésta la Unión tendrá personalidad jurídica propia, se incluye con carácter vinculante la declaración de derechos fundamentales y se simplifican las leyes comunitarias. Sin embargo, en el terreno institucional han habido algunos pasos hacia atrás. En este campo se han dado varios enfrentamientos con los pequeños estados, los cuales ven reducido su poder, y actualmente con la Comisión Europea. El presidente de la cual, Romano Prodi, señaló que el nuevo proyecto amenaza con paralizar el proceso de integración de la UE.

Varias razones hacen pensar que el poder del Ejecutivo comunitario se verá disminuido, razón por la cual la Comisión no está de acuerdo con la Constitución en algunos puntos. Según la Constitución, el Consejo Europeo tendrá un presidente estable por cinco años, lo cual pone fin a las presidencias semestrales rotativas.

La Comisión cree que la figura de presidente del Consejo Europeo opacará la visibilidad y el poder de su propio presidente.

Asimismo, el proyecto de Constitución abre la puerta a un ministro de Finanzas que por dos años presidiría las reuniones de los ministros de la eurozona y de la UE. La Comisión lo rechaza, ya que el llamado Mister Euro despojaría de todo protagonismo al actual comisario de Asuntos Económicos. De igual forma, se contempla la creación de un ministro de Exteriores, encargado de formular la política exterior y de seguridad común que será al mismo tiempo vicepresidente de la Comisión. Por si fuera poco, la Comisión se ha quejado de su futura configuración; hoy en día cuenta con 25 comisarios (cada país tiene uno y los cinco grandes dos) y la Constitución propone que tenga sólo 15, reduciendo considerablemente el número y por lo tanto su poder a nivel comunitario.

De tal suerte, en la recta final, la Convención sobre el Futuro de Europa se enfrenta a una clara oposición, tanto por parte de los pequeños estados como de la Comisión Europea. La Convención tendrá que superar esta oposición si quiere que su proyecto de Constitución no se tropiece antes de llegar a la meta.

### *Los aspectos difíciles de la Constitución*

(Publicado el 10 de septiembre de 2003)

A tan sólo unas semanas para que los líderes europeos abran en Roma la Conferencia Intergubernamental (CIG) que revisará el proyecto de Constitución, una verdadera lucha de poderes sale a flote augurando un futuro incierto para el avance de la construcción europea. Romano Prodi dio la nota ante el pleno del Parlamento Europeo al arremeter contra el proyecto de Constitución presentado por Valéry Giscard d'Estaing. Prodi consideró que el documento es "incompleto e insuficiente" y que hará de la Comisión un órgano "menos eficaz y creíble", por lo que ahora los gobiernos deberán introducir profundos cambios. Criticó que el proyecto mantenga materias claves como la fiscalidad las cuales deben aprobarse por unanimidad y no por mayoría, por lo que en sectores

como ése seguirá vigente “la negativa cultura del bloqueo”, más que “la búsqueda de aliados para lograr un objetivo común”.

Por su parte, los países de menor población de la UE y los candidatos han comenzado ya a coordinar sus maniobras para modificar algunos capítulos importantes del proyecto. Difundieron un comunicado en el que exigen importantes modificaciones que se acercan a las demandas del Ejecutivo comunitario y rechazan que se favorezca a los países grandes en las decisiones respetando el sistema de votación establecido en el Tratado de Niza.

Ante estas declaraciones, Giscard d’Estaing auguró “una crisis” en Europa si los gobiernos buscan modificaciones importantes. Comentó que la CIG tiene tres opciones: mejorar el texto (“poco probable”, precisó), dar marcha atrás en algunos logros y dar paso a modificaciones profundas (“se pondrá en riesgo todo”) o aceptar globalmente el documento. De cualquier manera, sólo la tercera opción es realmente viable para el ex mandatario francés ya que “no se puede modificar una parte sin desequilibrar el todo”. La presidencia italiana ha apoyado fuertemente la posición de d’Estaing siguiendo la línea de los seis países fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) quienes temen que la voluntad de revisión de los países “nuevos” abra una caja de Pandora.

Esta crisis es una muestra de que persisten numerosos desacuerdos que deben ser solucionados por los Estados miembros, en particular la definición de la mayoría calificada, el mínimo de asientos en el Parlamento y la referencia a los valores cristianos de Europa. Sin embargo, la CIG sólo es un ejemplo del espinoso proceso de negociación por el cual pasará la futura Constitución. Desgraciadamente, según las últimas declaraciones, este consenso está lejos de lograrse. Tal vez la única forma de sobrepasar la crisis es recordar el espíritu de los padres fundadores.

### *Polonia, España y... la razón*

(Publicado el 7 de noviembre de 2003)

En octubre de 2003 se llevaron a cabo dos reuniones sin éxito para tratar de negociar el borrador final de la futura Constitución

européa. La primera, se llevó a cabo en Roma, en el marco de la CIG, durante la cual se debatió el proyecto de Constitución europea presentado en Salónica por la Convención. La segunda, tuvo lugar durante el Consejo Europeo de Bruselas, cuando los jefes de Estado y gobierno de los 25 intentaron lograr alguna mínima aproximación para acelerar los trabajos de la CIG.

De entre los múltiples desacuerdos el principal es el reparto de poder dentro del Consejo Europeo. Esta situación convirtió a ambas reuniones en sendas batallas entre los estados en su aspiración a mantener su influencia en la futura Europa de los 25. El problema se centra en que España y Polonia defienden el reparto de poder establecido en el Tratado de Niza y se niegan a aceptar la propuesta de la Convención. En Niza se estableció una distribución de votos en el Consejo Europeo que facilita la formación de coaliciones de bloqueo. No obstante, la Convención introdujo el criterio de que las decisiones serán válidas si están aprobadas por una mayoría de estados que representen el 60 por ciento de la población de la UE. Este último sistema reduce considerablemente las posibilidades de bloqueo de España y Polonia.

El presidente polaco, Aleksander Kwasniewski, advirtió que no cederá en la negociación pues considera que la razón está de su lado. El mandatario no está equivocado pues cabe recordar que el Tratado de Niza fue la base legal sobre la que se hicieron las consultas en los futuros Estados miembros para saber si su población estaba o no a favor del ingreso a la UE y también porque la Convención sólo tenía mandato para "preparar" un proyecto de Constitución y no para "renovar" ningún tratado.

Ante el riesgo de que este desacuerdo haga imposible cumplir el calendario previsto por la CIG, Silvio Berlusconi, primer ministro italiano y presidente en turno de la UE, asumió el papel de intermediario. *Il cavaliere* anunció que presentará una alternativa de compromiso y celebrará una cumbre extraordinaria. Con esas medidas intentará superar el actual estancamiento provocado por los defensores del proyecto de Constitución y los partidarios de que se respete el Tratado de Niza, encabezados por Polonia, España y...la razón.

## *El reparto de poder*

(Publicado el 3 de diciembre de 2003)

Los ministros de Asuntos Exteriores de los 15 y de los 10 futuros miembros se reunieron, los últimos días de noviembre de 2003, en Nápoles para debatir el proyecto de Constitución Europea y negociar el obstáculo que ha suscitado el futuro reparto de poder. Luego de dos días de reuniones los representantes no llegaron a un acuerdo que pueda evitar el fracaso de la futura Constitución y una nueva crisis dentro de la UE. De ahí que, a sólo una semana de que los líderes europeos se vean en el Consejo Europeo de Bruselas, los ministros de Asuntos Exteriores dejaron claro que sus discrepancias son aún más profundas y complejas y que lo que sucederá el 12 y 13 de diciembre de 2003 en el edificio Justus Lipsius, en Bruselas, es un misterio.

Si la Europa de los 25 fracasa, ¿qué le queda a Francia y a Alemania? La respuesta: un mayor acercamiento franco-alemán. Por esta razón, París y Berlín han anunciado desde hace tiempo que mantendrán sus planes de unión bilateral si los demás socios europeos bloquean la Constitución. Con esta vieja idea de "Europa a dos velocidades" ambos gobiernos han querido dejar patente que si la iniciativa de la CIG fracasa continuarán el camino de reconstrucción europea por su lado. La idea franco-alemana se puede entender como una nueva amenaza a los socios comunitarios que más frenan la obtención de un proyecto de constitución. Tanto Varsovia como Madrid mantienen desacuerdos por el reparto de poder en el consejo, lo cual podría bloquear una decisión en el Consejo Europeo, ya que prefieren el sistema consagrado en Niza pues con él tienen más opciones de bloquear acuerdos de los grandes. El pacto franco-alemán está más vivo que nunca y plantea, aunque todavía no hay una propuesta formal, actuar de forma común en materias como la defensa, la economía, la educación, los asuntos sociales y la política exterior.

Sin embargo, será decisivo que Francia y Alemania demuestren que no tratan de debilitar, sino de reforzar a la UE y que los dos países den pruebas, por la manera de tratar a los otros miembros, que tienen un papel de líderes pero que no pretenden imponer sus decisiones. Por su parte, España y Polonia deben demostrar que no

desean frenar a la UE y ser los culpables del fracaso del proyecto de Constitución.

### *Crónica de una crisis anunciada*

(Publicado el 17 diciembre de 2004)

La falta de acuerdo entre los 25 sobre el reparto de poder hizo fracasar el Consejo Europeo de Bruselas el 12 y 13 de diciembre de 2003. Las posiciones de España y Polonia quienes no aceptan un sistema de voto distinto al pactado en Niza en 2000, llevaron a la presidencia italiana a suspender la reunión. El primer ministro italiano y ex presidente en turno de la UE, Silvio Berlusconi, reconoció el fracaso de las negociaciones sobre el borrador de Constitución propuesto por la Convención por el desacuerdo total en el tema del reparto de poder.

El resultado fallido de las negociaciones era un escenario posible, ya que desde tiempo atrás se advertía lo distante de las posiciones. Francia y Alemania insistían en el sistema de doble mayoría propuesto por la Convención donde las decisiones se tomarían por mayoría del 50 por ciento de los estados que representen el 60 por ciento de la población. Por otra parte, España y Polonia rechazaban el sistema porque, como países medios, veían difícil la formación de mayorías y de minorías de bloqueo y defendían el Tratado de Niza que les otorga 27 votos frente a los 29 de los grandes.

Con el Consejo Europeo de Bruselas, Silvio Berlusconi puso fin a la presidencia italiana del consejo por debajo de sus expectativas. No sin antes intentar ser el primer país que inicia los trabajos de una CIG y los termina en su propio mandato. Para lograrlo, Berlusconi conservaba varias propuestas en el bolsillo que expuso a Polonia y España en el último minuto buscando encontrar una alternativa al nuevo reparto de poder. Las propuestas de Italia fueron: mantener el Tratado de Niza, continuar con Niza hasta 2014, para pasar después a la doble mayoría; o aplazar la discusión y fijar una cita antes de 2009 para encontrar una solución.

Ninguna de estas opciones se aceptó y no se logró un acuerdo entre los 25. Sin embargo, ¿hubiera sido mejor el haberse resignado a aceptar un débil compromiso constitucional que después fuera rechazado en el proceso de ratificación por los parlamentos nacio-

nales? Por el contrario, se debe de buscar un acuerdo sobre un proyecto de Constitución claro, democrático y aceptado por los 25 para que el proyecto de Constitución, una vez convenido, no encuentre obstáculos en el proceso de ratificación. Por lo tanto, es importante que la CIG que debía haber culminado el 12 y 13 de diciembre, continúe sus trabajos, ahora bajo la actual presidencia irlandesa que tomó el relevo de la presidencia italiana el pasado 1o. de enero.

A pesar de que el tropiezo en Bruselas no es tan grave como parece las primeras consecuencias y amenazas no se hicieron esperar. Una primera consecuencia es que los Estados miembros suscriban acuerdos bilaterales o multilaterales acordes con sus intereses comunes creando una Europa a dos velocidades o los llamados grupos pioneros. Gerhard Schröder y Jacques Chirac ya habían comunicado que pondrían en marcha una Europa a dos velocidades tanto en la vía de las reformas, como en el acercamiento político dentro de la UE. Esto se daría si los 25 fracasaban en su intento de pactar la primera Constitución europea. No obstante, dejaron claro que esos grupos estarían abiertos a todos los países. El presidente de la comisión, Romano Prodi, señaló que la iniciativa de los dos países con más peso en la Unión podría ser el catalizador de una reacción que saque a Europa del atolladero, ya que los estados pioneros pueden abrir la vía a una cooperación más sólida como punto de partida de una UE más fuerte y más integrada.

De igual forma, la negativa de España y Polonia sobre el futuro reparto de poder propuesto por la Convención suscitó que inmediatamente los seis contribuyentes netos al presupuesto comunitario –Francia, Alemania, Países Bajos, Suecia, Reino Unido y Austria– enviaran una carta a Bruselas en la que exigieron que se reduzcan sus contribuciones a las arcas comunitarias del 1.27 al 1 por ciento de su PIB. Si esto sucede, los fondos europeos que Polonia y España reciben de la UE serán, sin duda, los más perjudicados. La amenaza de la “Carta de los Seis” significa que el tema de la Constitución europea se mezclará con las discusiones del presupuesto comunitario para el periodo 2006-2013.

Así las cosas, la actual presidencia irlandesa tiene un gran paquete entre las manos. Heredó los siguientes problemas: impulsar y dar continuidad a los trabajos de la CIG, negociar con España y Polonia

el futuro reparto de poder, persuadir a los firmantes de la “Carta de los Seis” que no es posible reducir sus contribuciones al 1 por ciento de su PIB y dar la bienvenida el 1o. de mayo a los 10 nuevos miembros de la Unión quienes llegan con 90 millones de habitantes y sólo aportan el 7 por ciento del PIB total de la Unión. Tarea nada sencilla para el país que tuvo que celebrar un segundo referéndum para aprobar el Tratado de Niza.

## LA CONSOLIDACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

### *Los ciudadanos europeos; clave del futuro de la Constitución*

(Publicado el 25 de agosto de 2004)

En junio de 2004 los líderes europeos lograron un acuerdo por medio del cual se aprobó la primera Constitución europea y se abrió paso a una integración continental más profunda. A pesar de que las perspectivas sobre las negociaciones no eran del todo positivas, su resultado fue superior a las expectativas de manera que Bertie Ahern, Presidente irlandés que ostentó la pasada presidencia del Consejo de la UE, declaró que “este es un avance fundamental para Europa”. Por su parte los dos jefes de Estado que en el pasado se hicieron críticas mutuas, Jacques Chirac y Tony Blair, afirmaron de manera respectiva que este avance “fue importante para Europa ya que ahora tenemos una Europa más eficiente y que responderá mejor a las necesidades de sus ciudadanos”. Asimismo, señalaron que la Carta Magna allana el camino para una “Europa flexible, conformada por Estados-nación fuertes y cooperando juntos”. Cabe señalar que uno de los eventos que contribuyeron también a este resultado fueron los resultados de las elecciones del 14 de marzo de 2004 en España que cambiaron la posición del gobierno respecto a la Constitución.

Después de dos años de negociaciones el nuevo texto constitucional contiene varios elementos clave que modifican los antiguos tratados. No obstante, la Constitución no amplía las competencias de la Unión de manera considerable, pero sí refleja un nuevo espíritu de integración al contemplar el valor de los derechos huma-

nos, la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el estado de derecho. Por otro lado, la convención destaca la importancia de la vinculación entre la población de los Estados miembros y las instituciones e introduce medidas que apuntan hacia instituciones más democráticas, más transparentes y controlables. Sin embargo, aún falta la ratificación por medio de consulta popular del tratado que establece la Constitución para Europa. Por lo que los Estados miembros aún tienen que obtener el apoyo de su población para que la Constitución se consolide, pero lo que es más importante, para que sea respetada y apoyada por la ciudadanía europea.

*La ratificación y la población;  
una combinación de mucho poder*

(Publicado el 24 de noviembre de 2004)

El 29 de octubre, los 25 jefes de Estado de la UE firmaron la Constitución europea en la misma sala donde se estableció la Comunidad Económica Europea en 1957. Este simbolismo nos remite a la idea de que una nueva etapa ha comenzado en la conformación de normas y en la mayor integración de una UE ampliada y más diversa. Sin embargo, el primer paso es el único que se ha dado porque como lo advirtió Romano Prodi “la firma de la Constitución europea no significa que hayamos cruzado la meta”.

El texto está a la espera de la ratificación de cada uno de los Estados miembros. Para realizar este proceso, los gobiernos europeos pueden elegir realizar un referéndum o un voto parlamentario. Hasta el momento, los estados que han decidido ratificar la Constitución por medio de sus parlamentos son Austria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Malta y Suecia. Al contrario, Dinamarca, Francia, Portugal y la República Checa utilizarán únicamente el referéndum para la ratificación, mientras que Alemania (si la Constitución es enmendada), Bélgica, Eslovaquia, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido decidieron ratificar el texto por medio del voto parlamentario y por referéndum. Por último, Lituania y Polonia aún no deciden cómo realizarán la ratificación.

¿Cuáles serán los resultados del proceso de ratificación? Hay proyecciones al respecto, pero la UE tiene dos medidas en caso de que alguno de los Estados miembros no acepte la Constitución. La primera de ellas es realizar un segundo referéndum que implica el retraso en la entrada en vigor y la segunda es alterar e incluso abandonar el texto constitucional, lo cual resulta impensable y peligroso. Los métodos que han elegido para la ratificación reflejan que el consenso es una realidad poco común en la UE. Sin embargo, siempre habrá posiciones dominantes, en este caso, tomar en cuenta la opinión pública por medio del referéndum. Lo anterior nos muestra que la población será, en gran medida, la clave del éxito para la entrada en vigor del texto constitucional.

### *El calvario*

(Publicado el 20 de abril de 2005)

En febrero del presente año España realizó una de las primeras consultas populares sobre el tratado constitucional. El apoyo de la población española fue contundente (76.73 por ciento), sin embargo, el nivel de participación (42 por ciento) fue el peor de la historia democrática española. A pesar de que el referendo no era legalmente vinculante por ser de carácter consultivo, las autoridades españolas y europeas se congratularon por sus resultados y afirmaron esperar efectos similares en los referendos a realizarse en otros países.

La esperanza pronto fue apagada, pues desde marzo las encuestas de opinión revelaron que la intención de voto de la población francesa sobre la Constitución era arriba del 50 por ciento por el "no". De acuerdo con la revista *The Economist* el surgimiento de la eurohostilidad en Francia se debió principalmente a cuatro razones. Primero, a la inconformidad de la población con el gobierno por los problemas de desempleo, el estancamiento de la economía y los escándalos de corrupción entre funcionarios públicos. Segundo, por el incremento del euroescepticismo y las diferencias de opinión entre los partidos franceses sobre lo que significa la pertenencia a la UE. Tercero, por el desacuerdo francés con el proyecto de libera-

lización del sector servicios y, por último, debido al nerviosismo de la población por la posible entrada de Turquía al club comunitario.

El presidente Jacques Chirac realizó una campaña por el "sí" para cambiar las tendencias en la intención de voto, pero el esfuerzo no rindió frutos. El 29 de mayo Francia celebró su referéndum con una participación alrededor del 70 por ciento y, como se había previsto, el *non* (54.9 por ciento) superó al *oui* (45.1 por ciento). En teoría, Francia tiene la oportunidad de reconsiderar su rechazo a la Constitución a través de un segundo referéndum, sin embargo el "no" fue tan contundente que esta opción es poco probable. Al resultado de Francia se unió el de los Países Bajos donde la población rechazó la Constitución con 61.6 por ciento.

Las reacciones fueron inmediatas. Al interior de Francia, Jacques Chirac anunció cambios en el gobierno para hacer frente a los problemas económicos y a la alta tasa de desempleo. En lo que se refiere a los Países Bajos, el resultado no es vinculante, pero el primer ministro, Jan Meter Balkenende, aseguró que se respetaría la decisión de los holandeses. Por su parte, José Luis Rodríguez Zapatero, Tony Blair y Gerhard Schröder reconocieron que este era un tropiezo al mismo tiempo que resaltaron la necesidad de continuar los referendos en el resto de los Estados miembros. En el ámbito europeo, José Manuel Durao Barroso, presidente de la Comisión, admitió que la UE se enfrenta a un periodo difícil, mientras que Jean-Claude Juncker, primer ministro de Luxemburgo –país que ostenta la presidencia rotativa de la UE– expresó que se debe hacer una revisión exhaustiva sobre la situación en la cumbre de junio, pero aclaró que será imposible negociar la Carta Magna nuevamente.

¿Cuáles serán las consecuencias del rechazo francés? Para algunos analistas, una de las consecuencias es que Francia pone en peligro la consolidación de su autoridad en Europa, atrasa la entrada en vigor del tratado y provoca una crisis económica y política en el seno de la UE. Asimismo, sienta un precedente para los otros Estados miembros que pretenden realizar consultas populares. Otros analistas hablan sobre consecuencias de poca gravedad como una renegociación del tratado, nuevas consultas populares y el funcionamiento de la UE bajo el Tratado de Niza mientras no se solucione el conflicto.

Lo que sí es un hecho es que el reto más importante al que los Estados miembros tendrán que dar solución es el creciente descontento que existe en la población, sobre todo de los países de la UE15, ante el proyecto europeo, así como disminuir la distancia entre la población y las instituciones europeas. De no hacerlo, los estados miembros podrían enfrentarse al peor de los escenarios: que el aumento del número de miembros que rechacen la Constitución sea mayor a cinco de manera que ésta quede invalidada.

El año 2004 cerró con broche de oro pues el acuerdo de los jefes de Estado y de gobierno alrededor del texto constitucional se había logrado, pero nadie contempló el calvario que se avecinaba. El 2005 será un año difícil para la UE no sólo porque aún quedan muchos países por ratificar la Constitución, sino también porque las perspectivas económicas, políticas y sociales en su conjunto parecen no estar bien definidas. Otro calvario que los líderes europeos tendrán que enfrentar será el rechazo de la población al proyecto europeo como instrumento de castigo a los fracasos de sus propios gobiernos.

## OBJETIVOS BÁSICOS DE LA CONSTITUCIÓN

Los principales objetivos de la Constitución son fusionar los tratados existentes en un tratado único, clarificar la división de competencias entre la UE y sus Estados miembros, en fin, simplificar los procedimientos de decisión en una Europa ampliada. Las siguientes son algunas de las disposiciones esenciales del futuro texto constitucional:

Una de las razones fundamentales para la redacción de la Constitución era acabar con la difícil comprensión del Tratado de la UE elaborado en Maastricht en 1992 sobre la base del texto que creaba la Comunidad Económica Europea. Ese tratado, a su vez, fue reformado en varias ocasiones por lo que el texto se ha hecho cada vez más confuso y complicado.

Un paso importante que da la Constitución en el proceso de integración europea es que termina con la distinción entre Unión Europea y Comunidad Europea. A partir de ahora, la UE asume la personalidad jurídica de la CE y, por tanto, la sustituye en todos sus compromisos y en sus obligaciones. Asimismo, se traduce en

que no sólo los asuntos económicos son competencia de las instituciones comunitarias, sino también lo es la política de justicia e interior.

Con la entrada de 10 nuevos miembros a la Unión la reforma de sus instituciones era indispensable, a fin de evitar su bloqueo. Una importante novedad radica en la elección de un Presidente del Consejo Europeo, el cual reúne a los jefes de Estado y de gobierno. La presidencia semestral y rotatoria de esta institución comunitaria desaparece. De ahora en adelante el presidente de la unión, electo por mayoría calificada, ocupará el cargo durante dos años y medio, con la posibilidad de reelegirse una sola vez. El objetivo de esta medida es proporcionarle una "cara" a la UE principalmente en la escena internacional, así como proveerle más estabilidad a la presidencia.

También se crea la figura del ministro de Asuntos Exteriores quien remplazará al hasta ahora conocido *señor PESC* (Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESC). Este ministro será nombrado por mayoría calificada por el Consejo y bajo el acuerdo del presidente de la Comisión. Estará encargado de coordinar, a nombre de los Estados miembros, la política exterior y de defensa de la UE.

La Comisión Europea también será modificada a partir del 2009. El Ejecutivo de la UE será, a partir de ese año, igual a dos tercios del número de Estados miembros. Los países serán representados con base en una rotación igualitaria cada vez que haya un cambio de Comisión.

En cuanto al Parlamento Europeo, la Constitución europea incrementa el número de escaños previstos en el Tratado de Niza. De un máximo de 736 pasará a 750 diputados. Igualmente, se realiza un nuevo reparto que disminuye la presencia de los países grandes y compensa a aquellos que pierden peso en otras instituciones. De igual forma, con el nuevo texto, el Parlamento europeo aumentará su poder en materia legislativa. El procedimiento de codecisión, con el Consejo de la UE, abarcará temas presupuestales, comerciales y de tratados internacionales.

La toma de decisiones en el Consejo de la UE es modificada de manera considerable en la Constitución. Hasta ahora a cada país le corresponde un número determinado de votos ponderados. Para que una decisión pase, es necesario sumar más votos a favor que en contra y que 10 países apoyen la medida. La Constitución modifica

este sistema. Las decisiones se tomarán por el 55 por ciento de los estados que representen por lo menos al 65 por ciento de la población europea. Asimismo, se añade que la abstención, a diferencia de la situación actual, no se contabilizará como voto negativo respecto al total. Además, se ha establecido una mayoría *supercualificada* del 72 por ciento de los estados y 65 por ciento de la población para determinados temas como interior, política exterior o política monetaria. Hasta ahora, estas cuestiones no eran competencia de las instituciones europeas, sino que se analizaban directamente en las cumbres de jefes de gobierno donde las decisiones se adoptan por unanimidad.

En el Consejo de la UE se tomarán las decisiones por mayoría cualificada y no por unanimidad, salvo en casos excepcionales como política exterior, defensa y fiscalidad. De esta forma, la desaparición del derecho de veto se revela como la única fórmula que permitirá la toma de decisiones entre 25 miembros. Entre las cuestiones que requerirán mayoría absoluta figuran: asilo, inmigración, colaboración judicial y policial, la libre circulación de trabajadores y las cuestiones de política exterior planteadas por el ministro europeo de Asuntos Exteriores.

La incorporación de una lista de derechos fundamentales de los ciudadanos es una de las grandes diferencias de la Constitución con los tratados anteriores. Entre éstos figuran algunos de carácter económico como el derecho al trabajo, a la sindicación, la huelga y la protección por despido. Son los llamados derechos de tercera generación que recogen los logros del Estado del bienestar.

La Constitución señala que las políticas económicas de los Estados miembros deben estar coordinadas y basadas en la estabilidad de precios, en unas finanzas públicas saneadas y en el equilibrio de la balanza de pagos. Le corresponde al Consejo supervisar estas medidas y hacer las advertencias y recomendaciones que estime oportunas. Otra medida es que los 12 países que comparten la moneda única tendrán un presidente del eurogrupo (ministros de economía y finanzas de los Estados miembros cuya moneda es el euro), elegido por mayoría de dichos estados para un mandato de dos años y medio.

Por último, cabe señalar que los Estados miembros podrán, en todo momento, dejar de ser parte de la Unión, a condición de que lo negocie con la UE. Anteriormente no se preveía ninguna medida en caso de que un Estado quisiera cesar su membresía.

En conclusión, la Constitución europea sustituye la mayor parte de los tratados actuales y consta de cuatro partes. La primera parte define la UE, así como sus valores, objetivos, competencias, procedimientos decisorios e instituciones. La segunda incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales. La tercera describe las políticas y acciones de la UE. La cuarta y última contiene las disposiciones finales, entre ellas las relativas a la entrada en vigor y a una posible revisión de la Constitución.

## EL PROCESO DE RATIFICACIÓN

La Constitución es un tratado que sólo entrará en vigor una vez que sea aprobado por cada uno de los Estados miembros de la UE. Éstos tendrán que ratificar la Constitución de conformidad con sus respectivas normas internas. Se prevé que este proceso dure alrededor de dos años. La ratificación se hace a partir de dos mecanismos:

1. la vía parlamentaria: el texto se aprueba previa votación de un texto por el que se ratifica un tratado internacional por la Cámara o Cámaras parlamentarias del Estado;
2. la vía del referéndum: el texto del tratado se somete directamente a votación de los ciudadanos que se pronuncian a favor o en contra del mismo.

Dependiendo del país, la ratificación puede tener variantes de las fórmulas anteriores, incluir otros requisitos –como en el caso de que la ratificación del tratado requiera una adaptación previa de la Constitución nacional debido al contenido del texto– o ser una combinación de ambos mecanismos. Una vez realizada la ratificación y la notificación oficial de todos los estados signatarios, el tratado podrá entrar en vigor inicialmente el 1o. de noviembre de 2006.<sup>36</sup>

Los procedimientos fijados hasta el momento por cada uno de los Estados miembros para la ratificación de la Constitución son los siguientes:

<sup>36</sup> En [http://europa.eu.int/constitution/futurum/referendum\\_es.htm](http://europa.eu.int/constitution/futurum/referendum_es.htm).

Estados miembros	Procedimiento de ratificación	Fecha programada
Alemania	Parlamentaria Referéndum si la Constitución es modificada	Aprobación del Bundestag: 12 de mayo de 2005. Adopción del Bundesrat: 27 de mayo de 2005.
Austria	Parlamentaria Referéndum descartado	Aprobación del Nationalrat: 11 de mayo de 2005. Aprobación del Bundesrat: 25 de mayo de 2005.
Bélgica	Parlamentaria Es probable que se haga una consulta popular	Aprobación del Senado: 28 de abril de 2005. Aprobación de la Cámara: 19 de mayo de 2005. Voto de las otras asambleas se espera para finales de mayo de 2005.
Chipre	Parlamentaria Referéndum descartado	Aprobación el 30 de junio de 2005.
Dinamarca	Referéndum obligatorio	27 de septiembre de 2005. Ahora pospuesta
Eslovaquia	Parlamentaria Referéndum no ha sido descartado	Aprobación del Parlamento: 11 de mayo de 2005.
Eslovenia	Parlamentaria	Aprobación del Parlamento: 1 de febrero de 2005.
España	Parlamentaria + Referéndum consultivo	Referéndum: aprobatorio 20 de febrero de 2005. Aprobación del Congreso: 28 de abril de 2005. Aprobación del Senado: 18 de mayo de 2005.
Estonia	Parlamentaria Referéndum poco probable	No fijada
Finlandia	Parlamentaria	Propuesta de ratificación será dada al Parlamento en otoño de 2005. La propuesta de ratificación está propuesta para principios o finales de 2006.
Francia	Referéndum	Revisión de la Constitución francesa (necesaria antes del proceso de ratificación) aprobada por el Congreso (Asamblea + Senado) el 28 de febrero de 2005. Referéndum: negativo 29 de mayo de 2005.

Estados miembros	Procedimiento de ratificación	Fecha programada
Grecia	Parlamentaria Referéndum descartado	Aprobación del Parlamento: 19 de abril de 2005.
Hungría	Parlamentaria	Aprobación del Parlamento: 20 de diciembre de 2004.
Irlanda	Parlamentaria + Referéndum obligatorio	La fecha del referéndum será fijada después de una campaña informativa. Ratificación será en 2006.
Italia	Parlamentaria	Aprobación de la Cámara: 25 de enero de 2005. Aprobación del Senado: 6 de abril de 2005.
Letonia	Parlamentaria Referéndum poco probable	Aprobación por la Cámara: junio de 2005.
Lituania	Parlamentaria	Aprobación del Parlamento: 11 de noviembre de 2004.
Luxemburgo	Parlamentaria + Referéndum consultivo	Aprobación por la Cámara: 28 de junio de 2005. Referéndum: aprobatorio el 1o. de julio de 2005.
Malta	Parlamentaria Referéndum descartado	Aprobación del Parlamento: 6 de julio de 2005.
Países Bajos	Parlamentaria + Referéndum consultivo	Voto del Senado a favor de realizar un referéndum consultivo: 25 de enero de 2005. Referéndum: negativo 1o. de junio de 2005.
Polonia	Referéndum obligatorio muy probable	La decisión será tomada en el próximo Parlamento.
Portugal	Referéndum	Puede ser el 2 o 9 de octubre de 2005, al mismo tiempo que las elecciones locales.
Reino Unido	Parlamentaria + Referéndum consultivo	Ratificación se espera antes de principios de 2006.
República Checa	Referéndum	Postpuesto a finales de 2006 o principios de 2007.
Suecia	Parlamentaria	El documento de ratificación será presentado al Parlamento en diciembre de 2005.

Fuente: [http://europa.eu.int/constitution/futurum/ratification\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/futurum/ratification_en.htm)

## Capítulo 4

# La PESC y las relaciones exteriores

### LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

A lo largo de la historia de la construcción europea los temas de política exterior y defensa común han constituido dos grandes tabúes. Desde la firma de los Tratados de Roma la construcción europea se centró en los aspectos económicos, es decir, en la creación de un mercado interior, aunque ya existía la idea de una cooperación en el ámbito de la política internacional. Durante 40 años de construcción europea, la expresión “política exterior común” no encontró su lugar en los tratados comunitarios.

Tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED),<sup>37</sup> en 1954, el marco euroatlántico de la OTAN ha sido donde los países de Europa occidental han garantizado su seguridad, en estrecha alianza con Estados Unidos y Canadá. El fracaso de la CED llevó a reorientar la construcción europea hacia la integración económica y a dejar de lado cualquier proyecto comunitario en materia de política exterior y de defensa.

Desde octubre de 1970, los esfuerzos de cooperación en materia de política internacional se llevaban a cabo a nivel intergubernamental en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE). Ésta surgió como una propuesta de Francia para crear un mecanismo de cooperación intergubernamental en materia de política exterior

<sup>37</sup> El corolario de la CED fue un proyecto político destinado a crear una estructura federal o confederal presentada en 1953. No obstante, este proyecto nunca vio la luz tras ser rechazado por la Asamblea Nacional francesa en 1954.

entre los países de la comunidad, a fin de erosionar el liderazgo de Estados Unidos en el terreno político internacional. El objetivo de la CPE era desarrollar una red de información, armonizar los puntos de vista y, cuando ello fuera posible y deseable, concertar acciones comunes. No obstante, fue hasta la puesta en marcha del Acta Única Europea, en 1987, cuando los tratados comunitarios formalizaron la cooperación intergubernamental, aunque ésta no sufrió modificaciones sino hasta el Tratado de Maastricht.

Desde la época de la CPE siempre han existido fracturas entre los miembros de la UE en materia de política exterior. Esto se debe principalmente a dos factores: el nivel de relaciones que tiene el Estado con países fuera de la UE y su posición en materia de seguridad. Cabe considerar que participar en la toma de decisiones comunes es más complicado para los estados que cuentan con importantes relaciones bilaterales fuera de la UE o que se caracterizan por tener una política exterior muy particular. Éstos pueden llegar a ser reticentes a la disolución de su política exterior en un marco colectivo. Por otro lado, países de talla pequeña ven en la política exterior común una forma de potenciar su política exterior, la cual de otra forma no repercutiría a nivel internacional. La segunda fractura, divide a los defensores de la OTAN como institución central de la seguridad europea y a los que prefieren una defensa europea basada en la Unión Europea Occidental (UEO).

La modificación del paisaje geopolítico del continente europeo después de 1989 con la disolución del Pacto de Varsovia, la reunificación alemana, la caída de la Unión Soviética y, posteriormente, la crisis del Golfo en 1991, reforzó la propuesta de dotar a la UE de una verdadera política común exterior en el marco de la unión política. El resultado de la crisis del Golfo en 1991 evidenció la inexistencia total de acción colectiva por parte de los europeos y los límites de la CPE en el mundo de la Posguerra Fría. De tal suerte que los europeos fueron calificados como un “gusano militar”, mote que se sumó al conocido “gigante económico y enano político”.

La transformación de la CPE en Política Europea de Seguridad Común (PESC), propuesta por Francia y Alemania, se vio enfrascada, desde finales de 1990 hasta la entrada en vigor del Tratado de la UE en noviembre de 1993, en una serie de negociaciones políticas a fin de lograr un compromiso entre las diferentes preferencias de Alemania, Francia y Reino Unido. Los principales diferendos se reflejaron

en el sistema de votación y en las posiciones dominantes en materia de defensa. Al respecto, Reino Unido definía a la UEO como pilar europeo de la OTAN, mientras que la posición franco-alemana veía a la UEO como el brazo armado de la UE.

El título V (Disposiciones relativas a la PESC) del Tratado de Maastricht creó muchas expectativas. La UE pasó de tener una “cooperación europea en materia de política exterior” a una “política exterior y de seguridad común”. Ahora la UE debía resolver el desequilibrio entre las expectativas generadas y las capacidades existentes. El principal problema era que no existía una planificación o estrategia a seguir y que los instrumentos eran confusos. No obstante, a partir de diciembre de 2003 la UE cuenta con la doctrina de seguridad estratégica, “Una Europa segura en un mundo mejor”, elaborada por Javier Solana, en la cual se señalan los retos que enfrentará la UE en las próximas décadas y las medidas que debe de llevar a cabo para combatirlas.

Frente al Tratado de Ámsterdam, el cual entró en vigor en 1999, el eje franco-alemán buscó reformar por medio del método de “Europa a la carta” el texto de la PESC, a fin de reforzar la cooperación entre los estados dispuestos a actuar, sin verse bloqueados por los más reticentes. De esta forma, la UE se dotó de nuevos instrumentos institucionales y operativos. Asimismo, se buscó solucionar las deficiencias en visibilidad, credibilidad y capacidad de actuación. El problema de la visibilidad venía desde la CPE pues la UE, desde entonces, no contaba con una voz y una cara hacia el exterior. En la década de 1970, Henry Kissinger ironizó sobre la falta de visibilidad europea al suplicar por un número telefónico en donde pudiera localizar al funcionario europeo responsable de las relaciones diplomáticas internacionales. Para solucionar este problema el Tratado de Ámsterdam señaló que las funciones de representación internacional recaerían en el secretario general del Consejo quien ejercería como alto representante para la PESC, comúnmente conocido como señor PESC.

## LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD)

El Tratado de Ámsterdam dotó a la UE de una PESC, la cual incluye las cuestiones relativas a su seguridad, incluida la definición progre-

siva de una política de defensa común, es decir, la PESD es una parte de la PESC.

Para corregir el problema de la credibilidad de las acciones realizadas por la UE se crearon las misiones Petersberg. Estas son las misiones humanitarias y de rescate, operaciones de mantenimiento de la paz y misiones de gestión de crisis que impliquen uso de recursos militares. Las misiones Petersberg son parte importante de la PESD.

La UEO fue llamada inicialmente a llevar a cabo las decisiones acordadas bajo la PESC que tuviesen implicaciones en el campo de la defensa. Sin embargo, la UEO nunca llegó a ser el vehículo apropiado para desarrollar la política de la UE en este campo, tanto por la limitación de sus recursos y su fuerte dependencia de la OTAN que inhibía su desarrollo, como por el hecho de que no todos los Estados miembros de la UE pertenecían a la organización. A la vez un cierto número de no miembros mantenía diversos estatus que les permitían interferir en los procesos de adopción de decisiones. En esencia, las razones de este fracaso se derivaban de que los miembros de la UE se sentían suficientemente satisfechos con la OTAN.

El desarrollo actual de la PESD comenzó en la cumbre franco-británica de St. Malo de diciembre de 1998. En ella se hizo un llamamiento a la UE para dotarse de la capacidad de llevar a cabo una acción militar, con objeto de responder ante las crisis internacionales. Más tarde, en el Consejo Europeo de Colonia en 1999, los jefes de Estado y de gobierno de los miembros de la UE tomaron la decisión de conferir a la Unión una capacidad de acción autónoma, respaldada por una fuerza militar creíble, los procedimientos para decidir su utilización y la disposición necesaria para llevarlo a cabo, sin perjuicio de las acciones de OTAN.

Cada uno de los consejos europeos que le precedieron (Helsinki, Feira y Niza) fueron dando forma a esta voluntad de dotar a la UE de una capacidad de acción autónoma en la gestión de crisis internacionales. Así, en el Consejo de Helsinki en diciembre de 1999 se fijó el objetivo global en términos de capacidad militar. La UE quería ser capaz, en 2003, de desplegar en un lapso de 60 días y durante por lo menos un año hasta 60,000 personas capaces de efectuar las misiones Petersberg. Es importante señalar que la realización de

este objetivo no implicaba la creación de un ejército europeo, pues la utilización de tropas nacionales se hace bajo la decisión soberana de cada Estado miembro.

En el Consejo Europeo de Niza en 2000 se decidió crear nuevas estructuras políticas y militares permanentes a fin de asegurar el control político y la dirección estratégica de las crisis: el Comité Político y el Comité Militar. De igual forma, se dotó a la Secretaría del Consejo de un Estado Mayor Militar, compuesto por expertos militares de los Estados miembros, los cuales se encuentran bajo la dirección del Comité Militar. También, se fijaron las especificaciones permanentes para la consulta y la cooperación UE-OTAN. Los encuentros entre la UE y la OTAN se realizan de manera regular sobre ciertos temas específicos, a fin de permitir a la Unión llevar a cabo operaciones usando las capacidades y medios de la OTAN.

Durante el Consejo Europeo de Feira la UE decidió dotarse y desarrollar los aspectos civiles de la gestión de crisis. Los objetivos principales se centraron en cuatro áreas: policía, fortalecimiento del estado de derecho, de la administración civil y protección civil. Se buscó que para el 2003 la UE fuera capaz de desplegar 5,000 policías en sus misiones internacionales.

El conjunto de estos objetivos son el resultado de la visión que desea transmitir la UE en materia de gestión de crisis, buscando desarrollar, principalmente, los instrumentos civiles que ya dispone y sumándole la posibilidad de recurrir a la fuerza militar. Este conjunto de objetivos son conocidos como la PESD.

## DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN RELATIVAS A LA PESC Y PESD

La Constitución europea señala que la UE llevará a cabo una PESC basada en el desarrollo de la solidaridad mutua de los Estados miembros, en la definición de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de sus miembros. Antes de emprender cualquier acción en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar los intereses de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo de

Ministros. El Consejo Europeo será quien determine –por unanimidad, salvo algunas excepciones–<sup>38</sup> los intereses estratégicos de la Unión y fije los objetivos de la PESC. Asimismo, se consultará regularmente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y se le mantendrá informado de la evolución de la misma.

Las decisiones del Consejo Europeo en materia de PESC serán ejecutadas por el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión –quien presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores– y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión. De igual forma, el ministro de Asuntos Exteriores dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de ésta en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.

En cuanto a la PESC la Constitución recalca el hecho que esta forma parte de la PESC. La PESC ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares los cuales serán puestos a disposición de la Unión por parte de los Estados miembros. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Estas misiones abarcarán la actuación conjunta en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. En este aspecto, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de la capacidad necesaria para tal misión, a fin de preservar los valores y favorecer los intereses de la Unión.

<sup>38</sup>Según el artículo III-300 de la Constitución el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada cuando adopte:

a) una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión europea del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apartado 1 del artículo III-293;

b) una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del ministro;

c) una decisión europea por la que se aplique una acción o una posición de la Unión;

d) una decisión europea relativa al nombramiento de un representante especial de conformidad con el artículo III-302.

La PESD incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión la cual conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. No obstante, la PESD no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros y respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para aquellos que consideran que su defensa común se realiza en el marco de la OTAN.

Para mejorar progresivamente la capacidad militar de los Estados miembros se crea una agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (Agencia Europea de Defensa) para identificar las necesidades operativas y aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa. Esta agencia estará bajo la autoridad del Consejo.

La política en materia de seguridad se moderniza en varios aspectos con la creación de nuevas formas de flexibilidad y de cooperaciones en materia de defensa. Entre éstas se encuentran la posibilidad de crear, mediante decisión del Consejo por mayoría cualificada, una cooperación estructurada permanente entre los estados que cumplan los criterios y suscriban los compromisos en materia de capacidad militar incluidos en un protocolo en anexo a la Constitución; y el establecimiento de una cooperación más estrecha en materia de defensa mutua, previendo especialmente la obligación de ayuda y asistencia a un Estado miembro víctima de una agresión armada en su territorio (sin cuestionar el carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros).

## DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

La situación mundial actual, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, ha dado lugar a una sensibilización de la clase política y de la opinión pública en temas relacionados con la seguridad. De hecho, poco después de los atentados terroristas perpetrados en Estados Unidos, los Estados miembros de la UE reafirmaron su compromiso de dotar de operatividad a la PESD. No obstante, la grave crisis suscitada en el seno de la Unión, a raíz de las posiciones contrapuestas de distintos Estados miembros en relación con la intervención de la

coalición liderada por Estados Unidos en Iraq, está siendo seguida de incesantes iniciativas para superar la fractura producida en la PESG y, en especial, para revitalizar la PESD. Resulta especialmente significativo que los acuerdos con la OTAN en materia de acceso a sus recursos se hayan formalizado durante el conflicto. De la misma forma, en el mismo lapso temporal se ha decidido la toma de control de la UE en la operación liderada por la OTAN en Macedonia. Así pues, parece que el proceso de progresiva estructuración de la defensa europea no corre el peligro de estancarse, por lo menos no por falta de impulso político.

La impotencia de la UE al adoptar una política coordinada en seguridad y defensa –Como pudo constatar en los conflictos balcánicos, en la crisis de Afganistán y, de forma más aguda, en la de Iraq– pone de relieve lo lejana que se encuentra la idea de integrar en una sola voz los intereses contrapuestos de todos los Estados miembros. La situación actual en la que se multiplican los riesgos comunes a toda Europa hace que los países miembros de la UE necesiten definir una PESG que defienda sus intereses comunes. Para ello necesitan disminuir su dependencia defensiva de Estados Unidos y acrecentar las responsabilidades que como potencia le corresponden.

## LA LUCHA ANTITERRORISTA

Los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid (11-M) posicionaron a Europa en el corazón de los objetivos terroristas. Dos años y medio después de los atentados del 11 de septiembre los líderes europeos se dieron cuenta de la urgencia de coordinar sus fuerzas.

Después del 11 de septiembre, un plan europeo de lucha contra el terrorismo se adoptó. Este reposa en varios pilares: la cooperación policial, sobre todo por medio de Europol un (servicio intergubernamental que facilita el intercambio de criminales de los Estados miembros en materia de lucha contra las drogas, la criminalidad internacional y el terrorismo); la cooperación judicial, la cual busca luchar contra el financiamiento de los actos terroristas y ha llevado a la creación, en febrero de 2002, de Eurojust. Por fin existe la posibilidad de perseguir a sospechosos a lo largo de todo el territorio de la UE.

Reunidos durante la Cumbre Europea de Bruselas el 25 y 26 de mayo de 2004, los jefes de Estado y de gobierno adoptaron un nuevo plan antiterrorista. Decidieron crear la figura del señor Antiterrorismo cuya responsabilidad recae en el holandés Gijss de Vries. El señor Antiterrorismo coordina, dentro de la Secretaría del Consejo que dirige Javier Solana, la lucha contra el terrorismo y supervisa la puesta en marcha de las nuevas medidas. Los 25 estuvieron de acuerdo en la necesidad de intercambiar toda información relevante a la lucha contra el terrorismo, especialmente entre Eurojust y Europol, para garantizar el intercambio de inteligencia criminal. No obstante, la idea belga y austriaca de crear una especie de CIA europea no ha prosperado pues algunos países se mantienen reticentes a compartir sus bases de datos. En lo que sí lograron un acuerdo fue en la entrada en vigor de la cláusula de solidaridad, por la cual la UE se comprometió a movilizar todos los medios con los que dispone, incluidos los militares, para prevenir actos terroristas, proteger a la población de una posible agresión y brindar ayuda a un país atacado. Javier Solana señaló que la UE debe estar preparada para anticipar las crisis y las amenazas. Para ello, los 25 deberán ser más activos en la persecución de sus objetivos estratégicos y más coherentes en las actuaciones exteriores de cada Estado miembro, pues la clave de la PESC y de la PESD es que juntos son más fuertes. Cooperar y ponerse de acuerdo entre 25 no es tarea fácil. Sin embargo, basándose en la doctrina de seguridad estratégica de Solana e impulsados por el 11-M, los miembros de la UE han avanzado hacia la consolidación de lo que en un futuro podría llegar a ser una auténtica PESC y una Europa de la Defensa.

## LA NECESIDAD DE UNA PESC Y UNA PESD

Desde la década de 1950, la Comunidad Europea desarrolló lazos económicos fuertes entre sus Estados miembros y con el resto del mundo. Los progresos alcanzados en materia económica permitieron que la Unión alcanzara a partir de la década de los noventa un nivel de integración en dicho rubro sin igual en el mundo y que desarrollara relaciones comerciales fuertes con múltiples países y regiones.

El desarrollo económico de la UE ha estado acompañado de una considerable ayuda financiera a otros países y regiones, a la vez en términos de cooperación al desarrollo, asistencia humanitaria y de ayuda a la reconstrucción. De hecho, la UE y sus Estados miembros proporcionan más de la mitad de los fondos para asistencia internacional al desarrollo y para la ayuda humanitaria mundial. La Unión financia una tercera parte de la ayuda proporcionada al Medio Oriente, cerca del 60 por ciento a Rusia y a las ex repúblicas soviéticas, así como 40 por ciento de la reconstrucción en Bosnia Herzegovina.

Esta ayuda es complementada por un apoyo político: la contribución al mantenimiento de la paz internacional, la promoción de la cooperación internacional, de la democracia y de los derechos humanos. Por tanto, la UE es un actor económico y político importante en la escena internacional. En el origen del apoyo político se encuentran elementos que, desde finales de la década de los ochenta, modificaron el paisaje europeo y mundial, conduciendo a una importante transformación de sus intereses estratégicos. La desintegración de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría excluyeron la posibilidad de que Europa sufriera un ataque masivo. Sin embargo, el conflicto en Yugoslavia hizo que la Unión fuera consciente en cuanto a la posibilidad de sufrir un conflicto significativo a sus puertas.

Este hecho permitió evidenciar el peligro que presentan los conflictos regionales para los países y las regiones vecinas a la UE, así como a la paz, la seguridad y la estabilidad internacional. Además, la Unión debe prevenir y enfrentar diversas amenazas como la proliferación de armas de destrucción masiva, el tráfico de armas, el contrabando de material nuclear y el fundamentalismo o el extremismo. De igual forma, las necesidades de una defensa europea se han modificado y la Unión ha decidido llevarla a cabo por su propia cuenta.

De ahí la necesidad de poner en práctica una política exterior y de seguridad común y una política exterior y de seguridad de defensa. Por esto, la UE decidió dotarse de los medios necesarios para reaccionar de manera autónoma durante la gestión de crisis, así como verse en la posibilidad de intervenir para prevenir conflictos, buscando primordialmente atacar las causas. De igual forma, la UE ha buscado ser parte de la reestructuración y de las operaciones de estabi-

lización al término de los conflictos, escenario donde desde hace años ha realizado acciones significativas.

### *La fractura de la PESC*

(Publicado el 29 de enero de 2003)

El ingreso de Alemania y España, para el periodo 2003-2004, como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU se produce en un momento clave. La cuestión iraquí parece polarizar no solamente a la comunidad internacional, sino que ha impuesto un nuevo reto a la UE en su esfuerzo de consolidar una PESC.

Francia y Reino Unido son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por lo tanto la presencia de Alemania y España amplía la representación de la UE en el Consejo a cuatro países, todos ellos de peso e influencia innegable. Ahora bien, Francia y Alemania se manifiestan opuestas a una intervención militar en territorio iraquí, mientras que Reino Unido y España subrayan su apoyo a estas acciones. Es difícil prever cuáles serán las consecuencias a nivel interno por la adopción de posiciones contrarias y si aún es posible encontrar un justo medio. En este caso queda claro que, cuando se trata de responder a los propios intereses domésticos, económicos y estratégicos, los miembros de la UE aún están lejos de dejar a un lado sus prerrogativas nacionales para contribuir a la configuración de una política exterior única y clara.

Si el nombramiento de un señor PESC pareció dar un rostro a la UE hacia el exterior, la realidad nos demuestra que la capacidad de expresar opiniones inequívocas del señor PESC muchas veces se encuentra limitada en las cuestiones internacionales que afectan directamente a los Estados miembros.

Posiblemente, la meta final de adoptar una sola posición consensuada tampoco es totalmente deseable para los grandes países de la UE, pues podría conducir tarde o temprano a una representación única en los foros internacionales, incluyendo la demanda, por otros países, de que en el Consejo de Seguridad se conceda solamente un asiento a la UE. Por razones obvias de prestigio y presencia en el plano internacional, esta medida sería muy difícil de aceptar por Francia y Reino Unido.

El poder expresarse con una sola voz podría tornarse aún más difícil con la inminente ampliación de la UE hacia 10 nuevos países. Los resultados de la Convención para el Futuro de Europa y la próxima CIG serán decisivos en el camino para que la Europa de los 25 pueda presentarse como un verdadero bloque, como una entidad única, ante la comunidad internacional.

### *La unidad y acción europea en África*

(Publicado el 2 de julio de 2003)

En materia militar y humanitaria la UE dio un gran paso al enviar una Fuerza de Despliegue Rápido (FDR) a la República Democrática de Congo. La misión es pacificar la ciudad de Bunia y salvaguardar la vida de los civiles que habitan la capital de la región de Ituri al noreste del país africano. La Operación Artemisa, la primera que realiza la FDR de la UE fuera del continente europeo y sin apoyo logístico de la OTAN (hasta ahora sólo había enviado tropas a Macedonia), es una prueba de la capacidad europea sin el paraguas estadounidense.

La pesadilla en esta región de África se remonta a 1998 cuando Ruanda y Uganda invadieron Congo. Desde entonces, los conflictos armados con milicias y grupos étnicos en lucha son un escenario constante e incontrolado en el que quedó probada la insignificancia de enviar cascos azules de la ONU. En Ituri, son los hema, los ganaderos, minoritarios y mejor situados. Los lendu, agricultores, pobres y mayoritarios, sienten un odio ancestral por los hema. Los hema localizados en la ciudad de Bunia cuentan con el apoyo militar de Uganda y Ruanda, mientras que en los barrios alejados se encuentran los lendu, apoyados por el gobierno de Kinshasa y la guerrilla Mayi-mayi. La guerra entre hemas y lendus ha causado la muerte en el último mes a más de 750 personas.

Artemisa cooperará con los 700 cascos azules de la ONU que se encuentran ahí, pero que carecen de mandato y de medios para frenar las matanzas, cuenta con 1,500 soldados –casi la mitad, fuerzas francesas– al mando del general Jean Paul Thonier. Es la respuesta de la UE a la petición del presidente de ese país, Joseph Kabila, quien

hizo llegar sus deseos al alto representante de la PESC, Javier Solana, por medio del secretario general de la ONU, Kofi Annan, avalada después por la resolución 1484 del Consejo de Seguridad. El mandato de la FDR que concluye el 1o. de septiembre se rige por el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y tiene la autorización legal para emplear la fuerza e imponer su cometido a las partes beligerantes. La misión se limitará a Bunia y al aeropuerto. Lo que suceda fuera del perímetro de la capital de Ituri no es parte de su trabajo, pero se reservan el derecho de actuar fuera de la ciudad.

La UE es, a nivel mundial, el principal donante de ayuda económica para causas humanitarias, sin embargo, en esta ocasión el hecho que envíe soldados por medio de una Fuerza de Despliegue Rápido buscando solucionar un conflicto en una región que no figura en su mapa geoestratégico puede ser el principio de una serie de misiones humanitarias fuera del continente europeo por parte de la UE sin necesidad del apoyo de la OTAN.

### *Los donativos de la UE para Iraq*

(Publicado el 5 de noviembre de 2003)

El gobierno español organizó el pasado 23 y 24 de octubre la Conferencia de Donantes con la finalidad de poner en marcha el esfuerzo multilateral para apoyar la rehabilitación y la reconstrucción de Iraq. El total de las aportaciones en la conferencia fue de 33,000 millones de dólares, 20,000 de los cuales provinieron de Estados Unidos y los 13,000 restantes del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del resto de los países participantes. A pesar de que Estados Unidos calificó la conferencia como todo un éxito, la cifra de lo recaudado está por debajo de lo que se requiere para la reconstrucción de Iraq. La contribución de la UE fue de 236 millones de dólares, para el periodo 2003-2004. Se trata de una donación y no, como en muchos otros casos, de un préstamo o financiamiento de proyectos a largo plazo. Las razones expuestas por la UE fundamentando esta participación fueron tres. La primera, que la UE tiene una obligación moral con el pueblo iraquí; la segunda, que la asistencia europea podría producir una transición rápida hacia un

gobierno independiente y democrático; y la tercera, que la reconstrucción favorece a los intereses europeos al contribuir con la estabilidad en Medio Oriente. Asimismo, la UE estableció que la efectividad de su contribución depende de que la coalición mejore el entorno de seguridad en Iraq, que se hagan avances tangibles, que se tenga un calendario claro para la transferencia de poderes al pueblo iraquí, y de crear un marco presupuestario coherente para lograr un programa de reconstrucción transparente y eficiente en la que se promueva y apoye la participación de los países vecinos de Iraq.

Refiriéndose al total de fondos recaudados la UE señaló que no quedaba claro qué parte de lo recaudado era donativo y qué parte préstamo, de manera que los montos exactos que se sumarán a la deuda externa de Iraq no son del conocimiento de nadie, pero, ¿no sería imprescindible tener esta información? ¡Por supuesto! Se calcula que estos recursos financieros pueden ser dos veces superiores al PIB de Iraq, de manera que la estabilidad económica y el futuro democrático puedan ser socavados. La participación de la UE no es algo nuevo en Iraq, pero ésta debe coordinar sus contribuciones con la de sus Estados miembros, de manera que se maximice el efecto de las mismas. Por otro lado, debe cooperar para que el fondo fiduciario de donantes múltiples que se está creando actualmente por el Banco Mundial y las Naciones Unidas, tenga procedimientos transparentes de manera que el destino de las donaciones sea claro. Los problemas de Iraq aun cuando se aminoran con la donación y préstamo de dinero, no se solucionan si estos recursos económicos no van acompañados de asesores internacionales que indiquen cómo utilizarlos.

### *La Europa de la defensa avanza*

(Publicado el 8 de enero de 2004)

En noviembre y diciembre pasados la Europa de la Defensa dio dos grandes pasos. El primero fue la creación de la Agencia Europea de Defensa (AED); el segundo, la aprobación de la primera doctrina de seguridad estratégica de la UE, preparada por el alto representante de la PESC, el español, Javier Solana Madariaga.

La Agencia Europea de Defensa, cuyo objetivo principal es promover la coordinación y la cooperación europea en materia de armamento, estará encargada de estudiar las capacidades militares, el desarrollo de la industria, la investigación y el comercio de armamento. Asimismo, la AED se encargará de evitar el derroche en la compra de recursos militares mediante la adquisición coordinada de armamento. La agencia empezará a ser operativa en la segunda mitad de 2004 y estará dirigida por el señor PESC, Javier Solana, aunque por encima de él estarán los ministros de Defensa de los Estados miembros. Con sede en Bruselas, la agencia constituirá el único foro institucional en el que los ministros de Defensa de la UE podrán reunirse, dado que ahora sus decisiones deben ser aprobadas formalmente por los ministros de Asuntos Exteriores europeos.

Cabe destacar la importancia de esta iniciativa puesto que se trata del paso más sólido e importante que se ha dado en la defensa europea desde la aprobación de los objetivos fijados en Helsinki en 1999. El gasto militar se hará de forma más racional y más coordinada, de modo que se optimizarán los recursos no sólo nacionales, sino también de todos los europeos para tener una mejor defensa europea y nacional.

El segundo gran paso se dio tres semanas después durante el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 2003. El análisis estratégico: "Una Europa segura en un mundo mejor" fue aprobado como la primera doctrina de seguridad estratégica de la UE. Javier Solana presentó en este documento las nuevas amenazas a las que, según él, se enfrentará Europa en los próximos años en un mundo caracterizado por una apertura cada vez mayor de sus fronteras.

El ex secretario general de la OTAN, señaló que desde el fin de la Guerra Fría Estados Unidos ocupa una posición dominante como potencia militar. No obstante, los problemas a los que se enfrenta la comunidad internacional hoy en día no pueden ser solucionados por un solo país. Por tanto, la UE debe asumir su responsabilidad como potencia mundial. A partir de mayo de 2004, cuando cuente con 25 miembros, más de 450 millones de habitantes y una cuarta parte del PIB mundial nadie podrá negar que la UE es un actor primordial en la escena de las relaciones internacionales.

Solana enumera tres amenazas clave a las cuales se debe enfrentar la UE para poder lograr una Europa segura. El terrorismo internacional es la primera de ellas. Esta nueva forma de terrorismo carece de las restricciones inherentes a las organizaciones terroristas tradicionales. Estas organizaciones no desean obtener apoyo político, sino que están dispuestas a utilizar la violencia sin límite para causar incontables víctimas. La segunda amenaza es la proliferación de armas de destrucción masiva. Para el alto representante de la PESC lo más aterrador es que mientras no se solucione este problema existe la posibilidad de que los grupos terroristas adquieran estas armas –lo que de llegar a suceder representaría la mayor amenaza a la paz y la seguridad internacional. La tercera amenaza para Europa son los estados en descomposición y la delincuencia organizada. Los ejemplos más recientes son Somalia, Liberia y Afganistán donde la debilidad del Estado ha sido explotada por la delincuencia organizada. Las actividades ilícitas que se realizan en estos estados afectan la seguridad de Europa, ya que grandes flujos de droga e inmigrantes llegan procedentes de estos países.

Para hacer frente a estas amenazas, la UE se ha trazado tres objetivos estratégicos. El primero es la extensión de la zona de seguridad alrededor de Europa que busca promover un cinturón de países bien gobernados al este de la UE y en el Mediterráneo con quienes puedan tener relaciones de cooperación. El siguiente objetivo estratégico es consolidar el orden internacional por medio de una sociedad e instituciones internacionales fuertes basadas en el derecho internacional. Hacer frente a las tres amenazas, anteriormente citadas, es el tercer objetivo estratégico de la UE. Solana señala que la UE debe estar preparada para anticipar las crisis y las amenazas. Para lograrlo, los 25 deberán ser más activos en la persecución de sus objetivos estratégicos y más coherentes en las actuaciones exteriores de cada Estado miembro, pues la clave de la PESC y de la PESD es que juntos, los estados, son más fuertes. Por último, se necesita que éstos aumenten sus capacidades, es decir, otorguen más recursos para la defensa y eviten la duplicación de medios, objetivo que comienza a gestarse con la creación de la ya citada Agencia Europea de Defensa.

Para lograr de una forma más eficaz y rápida estos objetivos, Javier Solana apuesta por la cooperación multilateral en las orga-

nizaciones internacionales. Recuerda a las instituciones europeas la importancia de la relación trasatlántica con Estados Unidos y exhorta a los 25 a desarrollar asociaciones estratégicas con Rusia, Japón, China, Canadá e India.

Construir una Europa de la Defensa no es tarea fácil, sin embargo, los 25 han dado dos pasos importantes hacia la consolidación de lo que en un futuro podría llegar a ser una PESC basada, por qué no, en un cuartel general de la UE con un ejército europeo. No obstante, por el momento los esfuerzos deben centrarse en consolidar la Agencia Europea de Defensa y en alcanzar los objetivos aprobados en la doctrina estratégica de Solana, es decir, lograr una Europa segura en un mundo mejor.

### *La estrategia de seguridad europea; sólo un comienzo*

(Publicado el 14 de enero de 2004)

A pesar de que el Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 2003, fue para algunos caracterizado por el desacuerdo, los Estados miembros de la UE lograron establecer una nueva estrategia europea de seguridad y un plan de defensa común coordinado con la OTAN. La presidencia presentó un documento durante las conclusiones del Consejo en donde explicó que la estrategia de seguridad consistirá inicialmente en lo siguiente: 1. trabajos iniciales que se refieran a un multilateralismo eficaz centrado en Naciones Unidas, la lucha contra el terrorismo, una estrategia para la región de oriente próximo y una política de conjunto para Bosnia y Herzegovina; 2. una estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva como elemento fundamental de la estrategia de seguridad; 3. mejora en la preparación de operaciones de la UE con recurso a los medios y capacidades de la OTAN, y 4. creación de una célula de componentes militares y civiles que funcione para la consulta, el planeamiento y conducción de operaciones entre la OTAN y la UE.

A partir de estos primeros pasos para consolidar la estrategia europea de seguridad, Silvio Berlusconi declaró que “Europa podría disponer finalmente de una capacidad autónoma militar para inter-

venir sola en una gestión militar” y que “esta defensa europea no operará en antagonismo, sino en sinergia y complementándose con la OTAN”. Por otro lado, Javier Solana señaló que el desarrollo de la estrategia es significativo por tres razones; primero, porque Europa definió en sus propias palabras las amenazas a su seguridad; segundo, porque a partir del amplio consenso europeo sobre la forma en la que Europa debe responder a las amenazas se garantiza un multilateralismo efectivo, se construyen relaciones de vecindad estables y se puede actuar de manera rápida para resolver los conflictos; y por último, porque Europa se compromete a ser un participante más activo, capaz y coherente. Asimismo, Solana declaró que por medio de la estrategia de seguridad, Europa sería capaz de aplicar todo el espectro de sus instrumentos políticos y económicos de manera que fuera capaz de lanzar iniciativas diplomáticas y dirigir operaciones civiles, policiales y militares.

No se puede negar que el establecimiento de la estrategia de seguridad y defensa europea es un logro para la UE y que representa todo los beneficios que Solana y Berlusconi han señalado. Sin embargo, la UE no debe perder de vista diversos factores que pueden limitar el alcance de la estrategia. Primero, el tema de seguridad y defensa puede generar una competencia entre los Estados miembros por el liderazgo del grupo, convirtiendo a la estrategia en un elemento más de división. Segundo, Europa debe asumir que su capacidad de despliegue y utilización de sus fuerzas armadas es baja por lo que el establecimiento de un presupuesto amplio es de vital importancia para convertir la capacidad militar europea en una realidad. Ésta no igualará la capacidad militar estadounidense, pero sí dará a la Unión más independencia en sus acciones. Por último que la visión integral de la UE no es suficiente mientras sus miembros no la asuman de manera completa.

La estrategia de seguridad que ha sido presentada es sólo un comienzo. Esto significa que la UE aún tiene la oportunidad de definirla, transformarla y modificarla a la medida de sus intereses y necesidades. A pesar de la posibilidad de crear una estrategia óptima cabe preguntarnos si Europa será capaz de cumplir sus compromisos con la seguridad y la defensa, al mismo tiempo que efectúe sus demás proyectos.

## *La UE enfrenta el terrorismo*

(Publicado el 24 de marzo de 2004)

El artículo 29 del Tratado de la UE se refiere específicamente al terrorismo como una de las más serias formas de crimen que debe ser prevenido y combatido por medio del desarrollo de tres tipos de acciones comunes: por medio de la cooperación más cercana entre las fuerzas policíacas, con el aumento de la cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros y con la aproximación de las leyes del ámbito criminal. Al respecto, la UE adoptó en diciembre de 2002 una decisión marco para luchar de manera más eficiente contra el terrorismo.

A pesar de las medidas anteriormente mencionadas, después de los atentados ocurridos el 11-M se puso de manifiesto que la estrategia antiterrorista de la UE tiene lagunas que deben ser cubiertas. En este sentido, la Comisión propuso cinco acciones para responder a este tipo de ataques, en específico a los perpetrados en Madrid. Primero, que los Estados miembros hagan una declaración de solidaridad por medio de la cual señalen que Europa no tolerará el terrorismo. Segundo, que los Estados miembros implementen los instrumentos legislativos existentes contra el terrorismo para que éstos se traduzcan en una realidad legal. Tercero, que los países propongan soluciones innovadoras para erradicar el financiamiento de las organizaciones terroristas. Cuarto, que las instituciones y los Estados miembros aumenten su coordinación y cooperación operativa en el intercambio de información y el fortalecimiento de las medidas de seguridad. Quinto, que la UE realice acciones externas para el establecimiento de un diálogo entre la UE y terceros países, especialmente aquellos que tengan prueba de amenaza o de actividad terrorista. Por su parte, los Estados miembros acordaron nombrar un oficial único para la coordinación del trabajo antiterrorista de la Unión, reforzar la cooperación en el área de inteligencia y evaluar sus relaciones con otros países para motivar a éstos a tomar las medidas necesarias para evitar la planificación y ejecución de este tipo de atentados.

La UE tiene una serie de medidas legislativas para el combate al terrorismo, pero su implementación ha sido generalmente lenta, pobre e inadecuada. Por ende, resulta necesario alcanzar acuerdos políticos que logren su ejecución real. Los atentados de Madrid dieron un sentido de urgencia a los líderes europeos; pronto se verá si en esta ocasión la toma de decisiones será más rápida.

## EL EFECTO DE LA AMPLIACIÓN EN LAS RELACIONES EXTERIORES

La característica esencial de las relaciones exteriores de la UE ha sido su intento de fomentar la estabilidad política y el desarrollo económico en las regiones vecinas, así como contribuir a la prevención de conflictos. Los componentes más importantes de la actividad internacional europea pueden ser resumidos en cuatro puntos. Primero, la UE ha creado una extensa red de acuerdos bilaterales internacionales que extendieron el mercado interior, permitieron el desarrollo del libre comercio, la aproximación política y el diálogo económico con los países vecinos, así como el establecimiento de relaciones preferenciales con países geográficamente más lejanos. Segundo, la UE ha creado programas de asistencia financiera para terceros países los cuales fueron diseñados para apoyar el desarrollo económico, fortalecer la democracia, el estado de derecho, la sociedad civil, la independencia de los medios de comunicación y la igualdad de género. Tercero, la UE se ha comprometido a promover los procesos de integración regional a fin de acrecentar la dependencia mutua económica, estimular la confianza y disminuir la tensión política entre los miembros de estas regiones. Cuarto, estimular la liberalización comercial en el ámbito multilateral.<sup>39</sup>

Las relaciones exteriores europeas contemplan todas las regiones, países y organismos internacionales, sin embargo, en ella existen relaciones prioritarias que no han visto disminuida su importancia por el proceso de ampliación. En este sentido, la relación con Estados Unidos, más allá de las diferencias de opinión entre los Estados miembros por el caso Iraq, sigue siendo prioritaria para Europa y el efecto de la ampliación sobre la misma fue la creación de un *impasse*.

<sup>39</sup>Youri Devuyt, *The European Union at the Crossroads: an Introduction to the EU's Institutional Evolution*, Bruselas, P.I.E.-Peter Lang, 2002, pp. 109-111.

De manera contrastante, el proceso de ampliación ha disminuido el interés de la UE en América Latina y, como consecuencia, la región ha dejado de tener una presencia importante en las discusiones europeas.

## LA AMPLIACIÓN Y LA RELACIÓN TRASATLÁNTICA

Desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y Europa han tenido una relación cercana. Durante el periodo de la Guerra Fría Estados Unidos favoreció una Europa más fuerte y cercana a sus intereses, pues, por un lado, ésta ayudaba a contener a la Unión Soviética y, por otro, su recuperación económica era ventajosa para los intereses económicos estadounidenses. Con la caída del muro de Berlín el entorno internacional comenzó a modificarse, pero a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre los cambios en el sistema internacional y en la relación trasatlántica se han vuelto más visibles. La percepción que cada lado del Atlántico tiene sobre la amenaza del terrorismo y sobre la manera de confrontarla se ha topado de frente. Lo que para Estados Unidos es una “guerra contra el terrorismo” para Europa es la “lucha contra el terrorismo”. Los responsables políticos estadounidenses ven la nueva amenaza terrorista como el desafío primordial a la seguridad y el orden internacional. Los europeos, por su parte, tienden a considerarla como una más de entre una serie de amenazas, junto con la pobreza, la proliferación de armas de destrucción masiva, los estados en descomposición, la delincuencia organizada, los conflictos regionales sin resolver, las epidemias y el cambio climático.

Estas diferencias de percepción pueden explicarse en parte por la divergencia de las capacidades de ambos actores. La respuesta militar pareció más natural a la potencia militar que a una potencia civil como Europa que de hecho prefirió una respuesta diplomática. En un símil muy gráfico, el estadounidense, Robert Kagan escribió que un hombre que camina por un bosque armado sólo con un cuchillo tendrá una respuesta distinta frente a un oso que está merodeando que un hombre armado con un rifle. No obstante, el británico, Timothy Garton Ash señala que el verdadero distintivo de Europa no es la debilidad, sino la diversidad y que es la diversidad de estados, naciones y opiniones, tanto como la reticencia popular a gastar en

defensa, la principal razón de la debilidad de Europa en política exterior y de seguridad.

Las diferencias más graves se fraguaron en enero de 2002 tras el discurso de George W. Bush cuando el presidente estadounidense explicó su teoría del *eje del mal* y afirmó que Estados Unidos haría todo lo necesario para garantizar su seguridad. A partir de este momento y con otras discrepancias como el rechazo estadounidense a un tribunal penal internacional nacido bajo el paraguas europeo, Bush lanzó la primera advertencia a los países de la UE al señalar que la historia les había dado una oportunidad de defender la libertad y combatir la tiranía y mientras algunos se relajarían y otros se cansarían, este no sería el caso de Estados Unidos. Estos comentarios fueron tachados de simples y unilaterales desde la UE y fueron inmediatamente contestados por el jefe del Pentágono, Donald Rumsfeld, al referirse a la “vieja Europa” representada por Alemania y Francia en comparación con la “nueva Europa” que apoyaba a Estados Unidos en la crisis iraquí.

A pesar de estos enfrentamientos, la UE y Estados Unidos deberían realizar todos los esfuerzos necesarios para revitalizar la Alianza Atlántica y ayudarla a descubrir una nueva serie de objetivos comunes. A Estados Unidos le convendría tratar a la UE como un socio más cercano y consultar con ésta antes de llevar a cabo decisiones importantes en el terreno internacional. Las futuras generaciones no deberían preguntarse cómo fue posible que a principios del siglo XXI Estados Unidos y la UE gastaran sus energías en constantes debates sobre su identidad y su falta de cooperación cuando alrededor de ellos múltiples amenazas ponían en riesgo a sus sociedades.

Cabe resaltar que el proceso de integración y ampliación europea han impuesto su propia agenda. Dado esto, la cooperación trasatlántica lógicamente se vuelve menos urgente y, ante la falta de una crisis, menos importante. Aun en los temas en los cuales Estados Unidos y la UE interactúan constantemente, las nuevas estructuras de la UE se han vuelto un obstáculo para una cooperación más cercana. Mientras la UE continúe ampliándose y reafirmando su identidad, la relación con Estados Unidos inevitablemente cambiará.

No obstante, se debe encontrar el punto medio entre un Estados Unidos que insiste en hacer oír sus puntos de vista como si fuera un miembro de las instituciones de la UE y uno en donde quede

totalmente al margen de la toma de decisiones. Cualquiera que sea la dirección que tome la UE con ésta o con futuras ampliaciones, la cooperación trasatlántica se ha vuelto imperativa y nuevas formas de cooperación deberán surgir pues la OTAN ya no puede ser la única institución para la cooperación Atlántica.

### *¿Ampliación e Iraq: debilitamiento de la PESC?*

(Publicado el 12 de febrero de 2003)

Desde hace varias décadas la construcción europea ha progresado de forma considerable, logrando que la UE sea una realidad económica y social. Sin embargo, la actual falta de voluntad política mostrada primero por el Grupo de los Ocho y después por el Grupo de Vilnius amenaza a corto plazo los logros obtenidos y, de igual forma, el futuro de la UE. Los firmantes de la carta del Grupo de los Ocho mostraron su proximidad a Washington en la crisis de Iraq, aun a costa de entorpecer un mayor acercamiento con los gobiernos europeos que se han dividido en dos bloques: el primero, en desacuerdo con Estados Unidos, formado por Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo; el segundo, alineado con Washington compuesto por Dinamarca, España, Italia, Portugal y Reino Unido, a los que recientemente se sumaron tres países de Europa del este. Polonia ha pedido participar activamente. Hungría puso a disposición de Washington una base para preparar a cientos de intérpretes y miembros de la oposición iraquí y la República Checa ha ofrecido equipos de descontaminación frente a las armas químicas o biológicas.

No bastó con el Grupo de los Ocho. Diez países de Europa del este que aspiran a integrarse a la UE y a la OTAN (Albania, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Macedonia y Rumania) difundieron un texto sobre la crisis de Iraq que recoge buena parte de la tesis estadounidense. El llamado Grupo de Vilnius asegura estar preparado para participar en una coalición internacional para desarmar a Saddam. Sin duda, estos dos grupos de países han hecho más profunda la brecha que divide a la UE y arroja más trabas al objetivo de que la Unión se exprese con una sola voz en política exterior. Asimismo, deja la duda sobre el comportamiento

de la UE ampliada, ya que se puede especular que los futuros miembros se sienten más atraídos por Estados Unidos que por la UE y no buscan de ningún modo entrar en conflicto con la potencia de occidente, pronunciando una política exterior que pone las relaciones de estos países con la superpotencia por encima de la integración europea.

Con la publicación de estas cartas, el Club de los Ocho y el de Vilnius han protagonizado su primer gran desplante ante Alemania y Francia, siendo el primer ministro portugués, José Manuel Durao Barroso, quien lo dejó más claro: "¿Son ocho líderes europeos los que provocan la división y no dos los que adoptan una posición en nombre de Europa sin consultar al resto de los países?" Sean unos u otros, la PESC ambicionada por la UE no se logrará de esta manera.

### *División y pesimismo*

(Publicado el 26 de febrero de 2003)

Esta semana los cuatro países de la UE miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Alemania, España, Francia y Reino Unido) nos demostraron una vez más que los consensos a los que llega la UE en materia de política exterior duran muy poco y son un fracaso.

El 17 de febrero de 2003, bajo el peso de las enormes manifestaciones públicas contra la guerra, la presidencia griega de la UE llevó a cabo un consejo europeo extraordinario para cerrar momentáneamente la profunda división interna originada por la crisis de Iraq. En la reunión estuvieron presentes solamente los 15. Los 13 países candidatos, quienes se han inclinado hacia la posición estadounidense (Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumania y Turquía), no fueron invitados. Los 15 llegaron a un punto de consenso mínimo para fijar la posición de la UE a partir de un documento que plantea la guerra contra Iraq como último recurso y aboga por mantener en el marco de Naciones Unidas la responsabilidad primera del desarme del régimen de Saddam Hussein. De igual forma, establecieron que se agotarán los esfuerzos para lograr la paz y reiteraron su apoyo al trabajo que están realizando los inspectores de Naciones Unidas.

El consenso se mantuvo por escasos siete días, ya que, el lunes 24 de febrero de 2003, España y Reino Unido apoyaron categóricamente a Estados Unidos, presentando ante el Consejo de Seguridad de la ONU un proyecto de resolución sobre Iraq en el que se mencionó que el régimen de Saddam no había aprovechado su última oportunidad para desarmarse. Prácticamente al mismo tiempo se presentó el proyecto de Francia, Alemania y Rusia donde plantearon, también ante el Consejo de Seguridad, un calendario de 120 días para desarmar a Iraq. Los tres países mantienen que las inspecciones funcionan, defienden un desarme pacífico de Iraq y creen que hay que preservar la unidad del Consejo de Seguridad.

Esta división y pesimismo dentro de la UE se ha tornado aún más crítica tras las declaraciones del alto representante de la PESC, Javier Solana Madariaga, en las que señaló que ha fracasado en su intento de formular una posición común dentro de la Unión. Ahora, más que nunca, nos queda claro que los consensos dentro de la UE en materia de política exterior no duran ni siete días. Ya no nos sorprendería que hoy, al reunirse el Consejo de Seguridad, Reino Unido y España hayan cambiado de posición.

### *Europa y la reconstrucción de Iraq*

(Publicado el 9 de abril de 2003)

La UE quiere participar en la reconstrucción de Iraq, pero aspira a hacerlo bajo dos condiciones: que la ONU tenga un papel protagónico y que no haya exclusiones, de ningún tipo, a la participación de empresas europeas. La segunda pretensión no cuenta, sin embargo, con el visto bueno de Estados Unidos, por lo cual las negociaciones serán difíciles.

Sobre el papel que desempeñará Naciones Unidas, el secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, aclaró, en su visita a Bruselas, que la responsabilidad de este organismo internacional deberá definirse posteriormente. Fue contundente al indicar que Estados Unidos y Reino Unido serán quienes lideren la primera fase de la reconstrucción durante la cual estabilizarán y tranquilizarán a la población iraquí. Un segundo paso será el establecimiento de una autoridad interina iraquí y será después cuando organizaciones como la ONU

y la OTAN tendrán un papel que desempeñar. Por su parte, los 15 acordaron hace algunas semanas dar a la ONU un papel preponderante en el Iraq de la posguerra para aliviar, en alguna medida, su fracaso para impedir la guerra y superar las divisiones creadas en el Consejo de Seguridad.

Por lo que toca a la participación de empresas en la reconstrucción, el Congreso estadounidense solicitó que no se permita a empresas de Alemania y Francia, así como de Rusia y Siria participar en ese proceso. Asimismo, el presidente Bush pidió a su Congreso 1,900 millones de dólares para la reconstrucción de Iraq. La ley exige que ese dinero vaya destinado a compañías de Estados Unidos, aunque la provisión puede ser eliminada por causas de seguridad nacional y en dado caso estas empresas trabajarían como subcontratadas de las estadounidenses que serán las responsables y administradoras de los fondos.

Anteriormente se había mencionado que la labor de los estadounidenses era llevar a cabo las acciones militares y la de los europeos pagar la reconstrucción. Sin embargo, parece ser que ahora esta última ya no será considerada una tarea costosa, sino al contrario una que podría redituarse decenas de miles de millones de dólares a las compañías que la lleven a cabo, razón por la cual Washington está dispuesto a relegar a la ONU y a la UE a un segundo plano y liderar la reconstrucción.

### *Europa; ¿el otro polo de poder?*

(Publicado el 9 de diciembre de 2004)

A pesar de la reticencia europea hacia la reelección de George W. Bush, los líderes de la UE ofrecieron un reconocimiento al Presidente estadounidense por su triunfo. Reino Unido e Italia declararon que el nuevo mandato es positivo para Europa y para ambos países. España destacó que representa el momento de proponer un cambio en sus relaciones con Estados Unidos y Francia señaló que lleva a una unión política y económica más natural en Europa. Por su parte, los representantes de las instituciones europeas destacaron que esperan que esta nueva etapa se caracterice por la estabilidad polí-

tica y la seguridad colectiva y que los lazos culturales, económicos, políticos y los valores compartidos, conviertan a la UE y a Estados Unidos en socios naturales e indispensables.

Por un lado, la posición europea hacia el nuevo mandato de Bush es un proceso de adaptación hacia un líder que permanecerá cuatro años más en el poder y cuya influencia es innegable y, por otro, pone de nuevo sobre la mesa la reflexión sobre el tipo de relación trasatlántica que la UE desea establecer con Estados Unidos. Giuliano Amato, ex primer ministro de Italia, Ralf Dahrendorf, miembro de la Cámara de los Lores en Reino Unido y Valéry Giscard d'Estaing ex presidente de Francia, presentaron en una carta dirigida al Presidente estadounidense una propuesta para un nuevo acuerdo trasatlántico con cinco puntos principales. Primero, señalaron que el multilateralismo y la eficiencia consolidarán un núcleo sólido euroestadounidense que permitirá a las instituciones internacionales funcionar de manera más correcta. Segundo, la importancia de crear una UE más integrada que actúe a favor de los intereses de Estados Unidos, sin descartar diferencia de opinión en temas concretos como el comercio o el Protocolo de Kyoto. Tercero, trabajar conjuntamente en Medio Oriente. Cuarto, concebir un nuevo acuerdo económico pues la economía europea y estadounidense constituyen la piedra angular del sistema global de comercio. Por último, compartir decisiones y crear un grupo de contacto que sirva de foro entre ambas entidades.

Dentro de la propuesta destaca la preocupación de los autores respecto al incremento de poder o de influencia de algunos países como China, Rusia e India, entre otros. Ante ello, instan a Estados Unidos a crear una alianza que permita controlar y monitorear a los actores que en un futuro puedan amenazar a Estados Unidos y a la UE. Es cierto, como los autores del documento lo señalan desde el 11 de septiembre y la guerra de Iraq se ha demostrado que, para luchar contra las nuevas amenazas, Estados Unidos necesita aliados e instituciones que funcionen. Sin embargo, la posibilidad de que la UE se establezca como el otro polo de poder mundial aún parece lejana y poco probable. Es por ello que la UE debería concentrarse en establecer una alianza estratégica y preferencial con Estados Unidos para hacer contrapeso al que muy probablemente será el otro polo de poder: China.

## *Bush en Europa*

(Publicado el 23 de febrero de 2005)

La visita del presidente George W. Bush a Europa duró cinco días y tuvo una agenda cargada. Comenzó en Bruselas donde mantuvo un encuentro con los 25 jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros, después visitó las instituciones europeas, se entrevistó con dos de los principales opositores de la intervención a Iraq, el presidente francés Jacques Chirac y el primer ministro belga Guy Verhofstadt, así como con dos de sus principales aliados en Europa, Tony Blair y Silvio Berlusconi. Posteriormente, viajó a Alemania para sostener un encuentro con Gerhard Schröder y finalmente voló a Eslovaquia para encontrarse con Vladimir Putin, Presidente de Rusia.

Durante su visita, el presidente estadounidense hizo declaraciones sobre diversos temas. En lo referente a la alianza trasatlántica, lanzó un llamado para iniciar una nueva era en la misma, pues afirmó que la amistad entre Estados Unidos y Europa "es esencial para la paz y la prosperidad en el planeta. Ningún debate temporal o desacuerdo pasajero entre nuestros gobiernos, ni ningún poder en la tierra logrará dividirnos jamás". Por otro lado, pidió más apoyo a sus contrapartes europeas en los casos de Iraq, Irán y Rusia afirmando que "es el momento de que las democracias establecidas den una asistencia política, económica y seguridad tangible". Sobre la paz en Medio Oriente mencionó que tanto su país como la UE podían ayudar a consolidarla y en un comunicado conjunto con el Presidente francés afirmó que Líbano debe quedar libre de cualquier dominación foránea. Durante el encuentro que Bush sostuvo con Schröder, ambos mandatarios se mostraron deseosos de concentrarse en los puntos comunes y sepultar viejas discrepancias. Finalmente, expresó su preocupación sobre el levantamiento del embargo de armas a China porque esta acción por parte de la UE podría significar un cambio en el equilibrio de las relaciones entre este país y Taiwán.

De acuerdo con la revista *The Economist* el presidente Bush quiere, con esta simbólica visita, reestablecer las relaciones con los aliados europeos. Sin embargo, es difícil que este simbolismo se traduzca en múltiples acuerdos porque hay varias cuestiones que los dividen. Por ejemplo, la UE tenía una fuerte inclinación en que las discusiones

se enfocaran en la profundización de las relaciones económicas trasatlánticas, pero Estados Unidos no mostró ningún interés en este tema. Asimismo, Jacques Chirac señaló que el embargo de armas a China ya no se justifica, no obstante aclaró que Estados Unidos y la UE debieran ponerse de acuerdo en las condiciones para levantarlo. Por su parte, el líder alemán propuso una renovación en la forma en que opera la OTAN, de manera que este organismo conceda a Europa una voz con mayor peso, propuesta a la que Bush hizo oídos sordos. De cualquier forma y a pesar de tener intereses aparentemente divergentes, resulta difícil negar que la relación trasatlántica esté por iniciar una nueva etapa en la que será necesario un mejor entendimiento para discutir y solucionar las diferencias antes de que éstas produzcan nuevas fricciones.

### *El puente de la “potencia naciente”*

(Publicado el 18 de mayo de 2005)

La conmemoración del fin de la Segunda Guerra Mundial reunió tanto a los aliados como a muchos otros países que participaron en la misma. El evento evocó el momento histórico en el cual China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia derrotaron al nazismo, pero reflejó que el orden internacional desarrollado primordialmente bajo el resguardo de Naciones Unidas ha cambiado y que los líderes de las potencias actuales tendrán que determinar la forma en la que el mundo será organizado. En este sentido, las opiniones de Estados Unidos y de la UE son ambivalentes.

Dentro de las convergencias se puede destacar que Estados Unidos y la UE están interesados en expandir el comercio y la prosperidad; en combatir el terrorismo y la proliferación de armas químicas y nucleares; y dar solución al problema árabe-israelí. Sin embargo, las diferencias residen en los principios y los medios para actuar en estos temas de interés. Mientras Estados Unidos promulga la lucha antiterrorista como un principio primordial y promueve el uso de métodos que van desde las coaliciones *ad hoc* –dentro y fuera de organizaciones internacionales como la OTAN y la ONU– hasta la acción unilateral; la UE considera que el derecho internacional establece principios suficientes para hacer frente a las amenazas al orden

internacional (terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el cambio climático y la pobreza).

Pese a sus divergencias, Estados Unidos y la UE han logrado actuar y cooperar –equilibrando sus respectivos puntos de vista– en casos concretos como Irán, Líbano y Siria, pero no han configurado cuál será su posición frente al papel de otros vencedores de la gran guerra: China y Rusia. En lo que respecta a Rusia, tanto Estados Unidos como la UE coinciden en que ésta no es una potencia rival y que su debilitamiento debe ser tomado en serio porque representa un peligro, pero la estrategia para hacer frente a esta situación está ausente. En lo concerniente a China, Estados Unidos quiere retardar, en la medida de lo posible, su ascenso y postergar el levantamiento del embargo de armas, ya que ambos factores implican poner en peligro sus compromisos de seguridad en Asia y apresurar la consolidación de un futuro contendiente. Por su parte, la UE observa inocentemente a China como un país dentro de la coalición de países que pueden fungir como contrapeso de Estados Unidos y como un beneficio comercial por el levantamiento del embargo. Con ello, la UE deja fuera dos factores fundamentales, el primero, que Europa no podrá contrapesar ni el poderío chino ni el estadounidense y, segundo, que el comercio y la inversión europea en Asia depende en gran medida de la seguridad que promueven las fuerzas estadounidenses. Bajo esta lógica, parece que lo que queda a la UE es ser un puente entre los intereses del hegemon y la “potencia naciente” y centrarse en el proceso de integración que aún tiene mucho camino por recorrer.

## LA RELACIÓN UE-AMÉRICA LATINA

Desde la década de los sesenta la UE estableció vínculos con América Latina, por lo cual la relación entre los dos bloques ha evolucionado sustancialmente a lo largo de las últimas décadas. El fundamento último de esta estrecha relación ha sido la defensa común de valores compartidos: el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos; la economía de mercado; el reparto equitativo de las fuentes de la globalización y los beneficios derivados de las nuevas tecnologías.

Las relaciones entre la UE y América Latina se han desarrollado a nivel birregional, subregional (con el Mercosur, la Comunidad Andina y Centroamérica) y bilateral con algunos países específicos (Chile, Cuba y México). La relación birregional está institucionalizada por medio de un diálogo político constituido por dos foros: el de la UE con el Grupo de Río—establecido en 1986 con seis miembros iniciales, pero que actualmente comprende a toda América Latina y a representantes de países del Caribe y cuya última reunión fue en Grecia en 2003— y las cumbres UE-América Latina y el Caribe cuya última cita fue en Guadalajara en mayo de 2004. Es importante señalar que la “cita de Guadalajara” fue la primera vez en la que la UE acudió a la Cumbre con 25 Estados miembros.

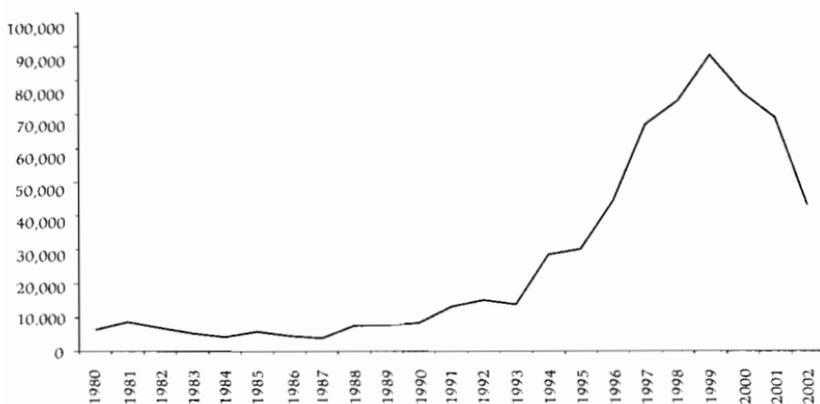
La UE es el principal donante hacia América Latina y el Caribe, prestando ayuda en forma de subvenciones y préstamos. Reflejo de ello es la consolidación de la UE como el segundo socio comercial de América Latina y el Caribe y el primero para Mercosur, Chile y el Grupo Andino. En materia de comercio los productos exportados por América Latina y el Caribe hacia la UE son principalmente productos agrícolas, aunque también se exporta material de transporte y energía. Por su parte, las exportaciones de la UE han sido más variadas, siendo los principales productos maquinaria, material de transporte y productos químicos.

La UE ha profundizado gradualmente sus relaciones económicas y comerciales con América Latina tanto a nivel bilateral como regional, lo que ha dado lugar a una duplicación del comercio entre 1990 y 2000. Las exportaciones de mercancías de la UE a América Latina en 2000 ascendieron a 54.5 millones de euros, sobre todo en maquinaria y equipos y productos químicos. En ese mismo año, las importaciones de la UE procedentes de América Latina ascendieron a 48.8 millones de euros, de los que más de un 20 por ciento correspondía a productos agrícolas.

No obstante, después del auge derivado del aumento de las inversiones europeas en la región durante la década de los noventa, al comenzar el siglo XXI se nota una disminución en estas relaciones, lo que se atribuye, entre otros factores, a la pérdida de dinamismo de la economía europea, al legítimo interés de la Unión por su reciente ampliación y su deseo por acelerar la incorporación de los nuevos socios comunitarios y a la atracción sobre los empresarios euro-

peos, producido por el *boom* de la economía china. En el terreno latinoamericano es consecuencia de los problemas de gobernabilidad, de la incertidumbre creada por el 11 de septiembre y del fortalecimiento de algunas patologías globales como el narcotráfico y el terrorismo que han complicado las condiciones generales de seguridad en el área, creando incertidumbre en los potenciales inversionistas en la zona.

### ENTRADA DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA (En millones de dólares)



Fuente: CEPAL.

América Latina se encuentra hoy en un plano secundario en las prioridades de la política internacional europea; su lugar está después de la incorporación de los nuevos países miembros, la solución del problema de los países vecinos del mediterráneo, la estructuración de una política de seguridad y defensa, el equilibrio de poder con Estados Unidos y la definición de nuevos términos en la relación comercial con China y la India. No obstante, la relación entre las dos regiones debe relanzarse para que no permanezca en segundo plano.

Este relanzamiento podría lograrse mediante coincidencias alrededor de la reforma al sistema de Naciones Unidas, la OMC, los organismos de Bretton Woods y la consecución de algunos obje-

tivos importantes para la región como su propia gobernabilidad, la cohesión social y mejores niveles de competitividad. Esa “alianza estratégica”, a partir de una visión renovada de la relación, podría, de igual forma, servir como equilibrio en la relación con otros socios importantes del continente como Estados Unidos.

Además de la insistencia en la solución pacífica de los conflictos, el respeto por los derechos humanos, la estructuración de una política de seguridad hemisférica basada en la cooperación y no en la confrontación y la protección social del medio ambiente; los desafíos que convendría plantearse en las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe pueden ser el de la gobernabilidad en lo político, la equidad en lo social y la competitividad en lo económico.

La Declaración de Guadalajara, resultante de la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe, constituye un buen punto de partida en la tarea de identificar prioridades comunes. En la declaración se manifestó la necesidad de avanzar hacia un “enfoque multilateral” del manejo de las relaciones internacionales por medio de una reforma de la ONU que refleje esta aspiración colectiva por una nueva gobernabilidad compartida del mundo. Asimismo, recoge el concepto de responsabilidad compartida como referente necesario en la batalla contra las drogas, plantea la necesidad de luchar contra las distintas formas de corrupción resultantes de la acción de algunas empresas transnacionales y plantea abiertamente la impostergable necesidad de garantizar los derechos de los inmigrantes.

Como se ha señalado, a pesar del importante intercambio comercial y de la ayuda al desarrollo que la UE da a América Latina y el Caribe, la región no es una prioridad para los europeos y la reciente ampliación profundizó este hecho. La UE está centrada en la consolidación de la ampliación y preocupada por la evolución socioeconómica y la estabilidad política de sus propios socios antes que prestarle especial atención a otras regiones. La ampliación implica para América Latina un desafío para desarrollar una nueva alianza estratégica que satisfaga las necesidades de la región.

Para México, la ampliación de la UE ofrece excelentes oportunidades, pero también plantea una serie de retos en todos los aspectos de la relación bilateral. El ámbito en la que ésta tiene más efectos es el económico, sobre todo en cuanto al comercio y las inversiones.

México, sin haber tenido que negociar, se encuentra con el hecho de que el Acuerdo de Concertación Política, Asociación Económica y Cooperación que rige la relación con la UE desde el 1o. de octubre de 2000, le da acceso al mercado de los 10 nuevos Estados miembros, ahora queda en nuestras manos el aprovechar esta oportunidad.

### *El problema de Cuba*

(Publicado el 30 de julio de 2003)

La relación entre la UE y Cuba se formalizó en 1996 mediante un acuerdo según el cual la UE se comprometió a fomentar la transición hacia la democracia, el respeto a los derechos humanos y el crecimiento económico sostenible en la isla caribeña. Sin embargo, desde abril de 2003 el trato entre ambas partes ha sufrido un cambio dramático hasta llegar a amenazas e insultos. La ruptura comenzó cuando el gobierno cubano, hace cuatro meses, encarceló a 75 disidentes y condenó a muerte a tres cubanos que habían secuestrado una lancha para huir de la isla.

Ante este escenario de carácter represivo, la Comisión Europea decidió no proceder con la petición de Cuba de ingresar al Acuerdo de Cotonú, el pacto político y comercial que vincula a la Unión con los países ACP (África, Caribe y Pacífico). Ante la negativa cubana de liberar a los disidentes, la UE optó por limitar al máximo las visitas oficiales de dirigentes europeos a la isla e invitar a los actos oficiales en las embajadas europeas en Cuba a los disidentes. Este nuevo paso para presionar al régimen de Fidel Castro no surtió el efecto deseado. Así, durante el Consejo de Asuntos Exteriores celebrado en Bruselas, se acordó que la ayuda económica de la Unión sólo se transmitirá por medio del gobierno cubano si éste asegura un beneficio directo a la población o contribuye a una apertura económica y a la reforma.

La respuesta cubana no se hizo esperar. El 26 de julio, fecha del 50o. aniversario del asalto al cuartel de la Moncada, Fidel Castro dedicó la mitad de su discurso a atacar a la UE e indicó que Cuba, por dignidad, renunciaba al diálogo político y a cualquier ayuda humanitaria que puedan ofrecer la Comisión Europea y los gobier-

nos de la UE, por intentar imponer condicionamientos políticos. De igual forma, minimizó la importancia de esta ayuda calificándola de escasa, mísera e ineficaz. La UE había aprobado cerca de 6 millones de euros para ayuda al desarrollo de Cuba para este año.

La UE, quien desde 1993 ha destinado 145 millones de euros de ayuda a la isla, subrayó su intención de seguir pretándola al pueblo cubano. No obstante, lamentó las declaraciones de Castro y señaló que está dispuesta a eliminar toda ayuda si La Habana convierte en petición oficial el rechazo a la misma. Por su parte, el líder comunista, vestido de verde oliva, sólo exclamó como lo hizo hace 50 años frente a Batista: “¡Condenádmme, no importa! ¡Los pueblos dirán la última palabra!”

### *La III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe*

(Publicado el 19 de mayo de 2004)

La III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe que se llevó a cabo el 28 y 29 de mayo en Guadalajara, es el tercer encuentro que realizan ambas regiones en los últimos cinco años. Las dos cumbres precedentes fueron la de Río de Janeiro de junio de 1999 y la organizada por la presidencia europea española en Madrid, en mayo de 2002.

Los participantes destacaron que comparten raíces históricas, culturales y políticas que han fortalecido sus lazos. No obstante, la Cumbre también puso de manifiesto las grandes diferencias existentes entre las regiones. La principal es que a pesar de ambas regiones no tienen una gran diferencia en cuanto a población—455 millones de europeos versus 530 millones de latinoamericanos y caribeños— los niveles de ingreso son muy diferentes—24,582 dólares per cápita en la UE y 3,207 dólares en América Latina y el Caribe (ALC). Igualmente, se pueden señalar el aumento del número de personas que viven en condiciones de pobreza, el déficit en el grado de integración económica regional y el alto nivel de desigualdad que existe en las sociedades de América Latina y el Caribe en comparación con la europea.

El objetivo primordial de la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe fue el profundizar la “asociación estratégica” birregional.

De la Declaración de Guadalajara se desprenden tres prioridades principales: la importancia del multilateralismo ante las amenazas y desafíos globales que caracterizan nuestros tiempos; la cohesión social como uno de los instrumentos para erradicar la pobreza, la exclusión y la desigualdad que suponen afrentas a la dignidad humana; y el fomento de las relaciones biregionales que se proyectan por medio de los acuerdos entre la UE y las subregiones de América Latina y el Caribe.

Los temas principales propuestos por los europeos no causaron controversia, pero otras cuestiones como la condena a la Ley Helms-Burton, la migración y la desaprobación a la tortura y a los malos tratos a los prisioneros de guerra, fueron las que dividieron a los asistentes. Mientras algunos pedían que se hiciera una referencia explícita a Estados Unidos como un violador del sistema multilateral y de los derechos humanos, otros abogaron por mayor mesura. Asimismo, mientras ALC pedía el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes en la UE se negó a hacer referencia a esta cuestión. A pesar de estos desacuerdos, la Declaración de Guadalajara parece haber recogido todos los puntos de vista. Se reconocieron la importancia de respetar el sistema multilateral de la ONU y la necesidad de hacerlo más ágil y efectivo. En este sentido, destacaron el compromiso para reformar y revitalizar a las Naciones Unidas, incluyendo la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Ambas regiones mostraron su apoyo a la Corte Penal Internacional y se condenaron enérgicamente todas las formas de abuso, tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes contra las personas, incluyendo los prisioneros de guerra. En lo que se refiere a la migración, se mencionó la importancia de darle un enfoque integral a la misma así como de mejorar el conocimiento mutuo de las realidades migratorias de ambas regiones, el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes, las remesas y la necesidad de prevenir la migración irregular.

Por otro lado, la UE mostró su deseo de apoyar a América Latina y el Caribe para que se conviertan en regiones económicamente integradas, en donde la inestabilidad social y política quede en el pasado. Uno de los resultados inmediatos de la pasada Cumbre de Guadalajara fue la adopción del Programa EUROSOCIAL, un programa para la región que cuenta con una dotación de 30 millones de euros. Con este programa quinquenal, la Comisión Europea ayu-

dará a los países de América Latina a elaborar y aplicar políticas sociales que contribuyan a reducir las diferencias entre ricos y pobres. El programa EUROSOCIAL tiene por objetivo reforzar la cohesión social, ayudando a los responsables de la elaboración de políticas públicas a adquirir la capacidad necesaria para tener en cuenta la dimensión social haciendo un énfasis especial en las políticas de sanidad, educativa, de administración de justicia, de empleo y fiscal. Es importante que la “asociación estratégica” no se limite a hacer frente a problemas de solución urgente –como la seguridad global o los efectos de una crisis económica– sino que incluya el apoyo y el incentivo a las reformas que se estén llevando a cabo en la región.

A pesar de la puesta en marcha de este tipo de programas, en los próximos meses, la UE estará concentrada en consolidar el reto de la ampliación al este y, sin duda alguna, su relación con América Latina y el Caribe no será una de las prioridades externas más inmediatas. Por lo tanto, toca a los latinoamericanos enfatizar la importancia de la agenda birregional a fin de que, a pesar de la ampliación, la “asociación estratégica” se aplique cada día más. Ojalá que la IV Cumbre UE-América Latina y Caribe que se celebrará en Viena el 12 y 13 de mayo de 2006 confirme este hecho.

## Capítulo 5

# El monitoreo sobre los nuevos Estados miembros

Las primeras ampliaciones de la UE se llevaron a cabo bajo un mismo esquema en donde la integración no cuestionó los fundamentos que sostenían a las instituciones y a las políticas europeas. Empero, el último proceso de ampliación presentó varios problemas. Por un lado, en número y, por el otro, en la heterogeneidad de los candidatos. El hecho de que no existieran planes para lo que sucedería cuando cayera el Muro de Berlín hizo que la UE no estuviera preparada para acoger a los PECO en ese preciso momento. La primera respuesta de la UE fue brindarles ayuda por medio de los Acuerdos de Asociación o Acuerdos Europeos.<sup>40</sup> “El preámbulo de los Acuerdos Europeos incluye una previsión para la adhesión la cual señala que la meta de un país asociado es la membresía y que los Acuerdos Europeos ayudarán a obtenerla.”<sup>41</sup>

Desde 1998, la Comisión Europea monitoreó regularmente el progreso de los países candidatos para su entrada a la UE. Los informes de monitoreo se elaboraron de manera anual durante cinco años consecutivos y contenían información sobre la asimi-

<sup>40</sup> Los Acuerdos Europeos configuran el marco jurídico de la asociación entre los países candidatos y la UE. En ellos se abordan las relaciones políticas y económicas entre las partes: su objetivo es crear un marco apropiado para la integración progresiva de los países candidatos en la comunidad. Se han firmado Acuerdos Europeos con Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia, la República Checa, Rumania, Estonia, Letonia y Lituania. Hungría firmó su acuerdo de asociación el 16 de diciembre de 1991 en <http://www.europa.eu.int/comm/intro/criteria.htm> y Stankovsky Plasser, Ulram, *On the eve of EU Enlargement Economic Developments and Democratic attitudes in East and Central Europe*, Zentrum Viena, für Angewandte Politikforschung, 1998, pp. 90-91.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 101.

lación del acervo comunitario por parte de los países candidatos. Asimismo, la comisión señalaba temas o materias de preocupación en las cuales los candidatos tenían que poner mayor atención para asumir de manera más responsable su membresía. Durante el Consejo Europeo de Copenhague en 2002 y una vez cerradas las negociaciones de la ampliación, la presidencia en turno de la UE concluyó que con el fin de guiar a los países candidatos y para dar confianza a los Estados miembros sobre el proceso de ampliación era de vital importancia continuar con esta labor de monitoreo. Por otro lado, la presidencia dio su testimonio sobre la importancia de la coordinación y transformación económica.<sup>42</sup>

Este capítulo está dedicado a resumir parte de la información contenida en la última versión de los informes de monitoreo los cuales se elaboraron en 2003, así como hacer el análisis de la evolución económica de los 10 nuevos miembros de la UE. De igual forma, se presentan cuadros con datos de la evolución socioeconómica de estos 10 países. Cabe recordar que con la ampliación se quisieron impulsar no solamente los intercambios, las inversiones, la enseñanza y la investigación, sino también el crecimiento económico, así como crear el mayor mercado interior del mundo.

## LOS ESTADOS INSULARES

### *Chipre*

La UE y Chipre firmaron un Acuerdo de Asociación en diciembre de 1973 y fue complementado por un protocolo firmado en 1987. En 1991 se instauró un Comité Parlamentario Conjunto el cual se reunía dos veces al año y estaba formado por miembros del Parlamento europeo y de la Cámara de Representantes de Chipre. La República de Chipre expresó su deseo de ser parte de la UE en julio de 1990 y en 1993 la Comisión concluyó que la demanda estaba hecha en nombre de toda la isla. El Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 confirmó que las negociaciones de adhesión iniciarían el 30 de marzo

<sup>42</sup> Antecedentes de los informes de monitoreo (Regular Reports). En [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/)

de 1998. En 2001, la UE otorgó 11.5 millones de euros para apoyar la construcción de instituciones, la adopción del acervo comunitario y la realización de actividades entre las dos comunidades de la isla. Asimismo, con la ayuda proporcionada para el 2002 (11.5 millones de euros) se buscó apoyar proyectos binacionales, cuestiones relacionadas al libre tránsito de bienes, la preparación para aplicar las políticas de la UE y la mejora al transporte marítimo.

Dentro de las principales actividades económicas de Chipre se encuentran el turismo, la exportación de artesanías, los servicios bancarios y la relacionada con los buques mercantes. En los últimos años, Chipre se ha convertido gradualmente en una economía moderna con servicios dinámicos y con sectores industriales y agrícolas avanzados. Por otro lado, la economía chipriota goza de suficiente estabilidad y, a pesar de que es relativamente pequeña, por su desenvolvimiento está clasificada por el Banco Mundial como un país con ingresos altos. Su buen desempeño económico se atribuye a las políticas macroeconómicas del gobierno, a la existencia de un empresariado dinámico y flexible, al alto nivel educativo de la fuerza laboral, al desenvolvimiento del sector turístico (65 por ciento de la población está empleada en este sector) y al sector de servicios. La UE es el principal socio comercial de Chipre. El comercio entre la UE y Chipre en 2001 fue de 2,600 millones de euros por exportaciones (55.5 por ciento del total) y 900 millones de euros por concepto de importaciones de la UE (49 por ciento del total). El equipo de transporte representa el mayor sector de las importaciones de la UE provenientes de Chipre, seguido por los productos agrícolas, maquinaria y textiles.<sup>43</sup>

De acuerdo con el informe de monitoreo de 2003 la economía chipriota resistió la crisis de ese año, sin embargo, su crecimiento fue lento. Los indicadores del informe mostraron que la inflación, la cuenta corriente y el déficit gubernamental se deterioraron y que la reforma estructural continuó de forma lenta. Las áreas en las que se reportó un progreso fueron la liberalización de las telecomunicaciones, el sector energético, la transportación aérea y los servicios postales.

En lo que se refiere al acervo comunitario, Chipre alcanzó un alto nivel de alineamiento en casi todas las áreas políticas, pero aún

<sup>43</sup>En <http://europa.eu.int/comm/enlargement/cyprus/index.htm>

debía realizar acciones decisivas e inmediatas en agricultura y transporte. Asimismo, el informe señaló que Chipre requería, para que el acervo comunitario fuera implementado en todas sus áreas políticas, ser supervisado fiscalmente, combatir la corrupción, fortalecer y capacitar el servicio civil y la administración pública y reducir el tiempo de los procesos judiciales.<sup>44</sup>

## *Malta*

En 1971 entró en vigor el Acuerdo de Asociación entre Malta y la UE, el cual constituyó el marco legal para sus relaciones bilaterales. Por otro lado, entre 1978 y 1999 Malta recibió 130.5 millones de euros en ayuda financiera por parte de la UE para promover su desarrollo económico.

Sobre el plano económico, Malta siempre ha figurado en los primeros lugares entre los 10 nuevos miembros. La pequeña isla, independiente desde 1964, es, junto con Eslovenia, el único país de entre los diez nuevos miembros que goza de un nivel de riqueza por habitante equivalente a algunos de los 15, como Portugal y Grecia.

A pesar de que Malta carece de recursos naturales, su industria continúa desarrollándose. Además del turismo y la industria manufacturera, el país está desarrollando una economía enfocada a los servicios y tiene como objetivo convertirse en un centro de telecomunicaciones para la región del Mediterráneo. Un factor a favor de Malta es que posee una fuerza laboral multilingüe y flexible capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias.<sup>45</sup>

El principal socio comercial de Malta es la UE. El comercio entre ambos creció en 2001 abarcando el 41.7 por ciento (1,200 millones de euros) de las exportaciones de Malta y el 63.4 por ciento (2,300 millones de euros) de sus importaciones. Malta importa principalmente productos industriales semiacabados y exporta electrónicos, maquinaria y equipo de transporte.

<sup>44</sup> Comprehensive Monitoring Report on Cyprus's Preparations for Membership, 2003. En [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/cmr\\_cy\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_cy_final.pdf)

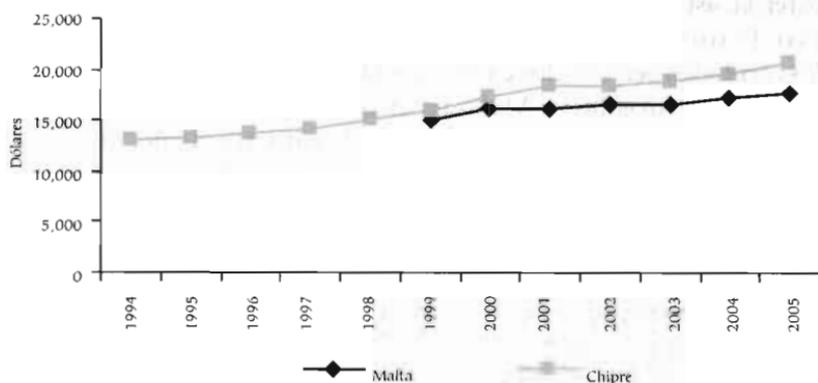
<sup>45</sup> Relaciones con Malta. En <http://europa.eu.int/comm/enlargement/malta/index.htm>

El último informe de monitoreo señaló que la actividad económica maltesa permaneció débil y afectada por la baja demanda externa, así como por la disminución de la actividad en el sector turístico. El turismo, esencial para la isla, continúa siendo víctima de los atentados perpetrados en Estados Unidos en 2001. En los últimos tres años el turismo en Malta ha disminuido un 10 por ciento, no obstante aún recibe cerca de 1'100,000 visitantes al año. En lo que se refiere a las reformas estructurales, la Comisión Europea señaló que Malta había progresado considerablemente, sin embargo, se destacó que necesitaba realizar un esfuerzo sustancial para garantizar las finanzas públicas a mediano plazo. Asimismo, la reestructuración de las empresas públicas debía ponerse en práctica de manera completa para que la eficiencia productiva fuera mayor y para que se llevara a cabo la consolidación fiscal. Por otro lado, el informe recomendó al gobierno maltés establecer una estrategia anticorrupción más comprensible para lograr que la lucha contra ésta fuera más intensa.

En lo referente al acervo comunitario, el informe destacó que Malta tenía condiciones suficientes en su capacidad administrativa y judicial para la implementación del acervo y destacó que los malteses alcanzaron un alto grado de alineación con el mismo. A pesar de lo anterior, el gobierno maltés debía tomar acciones inmediatas y decisivas en tres capítulos del acervo. Primero, en el capítulo de política de competencia se requería modificar las ayudas estatales. Segundo, en el capítulo de agricultura, se debían realizar esfuerzos para establecer una agencia de pagos a fin de poner en práctica un sistema de control y administración integrada para crear mecanismos de comercio exterior. Por último, en el capítulo de transporte se necesitaban reformas en el ámbito de la seguridad marítima.<sup>46</sup>

<sup>46</sup>Comprehensive Monitoring Report on Malta's Preparations for Membership 2003. En [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/cmr\\_cy\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_cy_final.pdf)

## EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA (PPA) EN LOS PAÍSES INSULARES



Fuente: Eurostat yearbook 2004: the statistical guide to Europe (data 1991-2002, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 2004. Versión electrónica: [http://epp.eurostat.ec.eu.int/cache/11Y\\_OFFPUB/KS-CD-04-001/EN/KS-CD-04-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.eu.int/cache/11Y_OFFPUB/KS-CD-04-001/EN/KS-CD-04-001-EN.PDF)

## LAS REPÚBLICAS BÁLTICAS

### *Estonia*

La Comunidad Europea reconoció a Estonia como país independiente en agosto de 1991. En 1995 la UE y Estonia concluyeron el Acuerdo de Asociación, el cual entró en vigor hasta 1998. A éste se le incorporó uno de libre comercio que junto con el de Asociación, constituyó la base para las negociaciones de preadhesión.

A principios de la década de los noventa Estonia inició su transición hacia una economía de mercado. A partir de 1992, cuando el país se independizó de la Unión Soviética, el gobierno estonio inició la reforma monetaria, liberalizó los precios, estableció un marco legal para reestructurar el sector empresarial e inició los procesos de privatización. Como consecuencia de la transición, el PIB disminuyó bruscamente entre 1991 y 1994, pero en 1995 la recesión terminó.<sup>47</sup>

Las exportaciones de Estonia hacia la UE comprenden principalmente maquinaria, equipo electrónico, madera y productos textiles.

<sup>47</sup> Relaciones con Estonia. En <http://europa.eu.int/comm/enlargement/estonia/index.htm>

Éstas alcanzaron en 2001 el 69 por ciento del total de sus exportaciones. Las importaciones provenientes de la UE hacia Estonia son maquinaria, vehículos y metales. Éstas representaron en 2001 el 56 por ciento del total de las importaciones de Estonia. El comercio bilateral con Estonia representa cerca del 0.3 por ciento del total del comercio externo de la UE.

Según el informe de monitoreo de 2003, el desempeño macroeconómico de Estonia permaneció sólido, aunque el déficit aumentó. La estabilidad macroeconómica estuvo en riesgo, ya que los gobiernos locales y el central desarrollaron una política fiscal expansionista. Las políticas relacionadas con el mercado laboral estuvieron encaminadas a solucionar el problema de desempleo. En los últimos tres años la tasa de desempleo ha disminuido. En 2003, logró situarse abajo del 10 por ciento. De igual forma, el informe destacó que se logró avanzar en la reestructuración del sector petrolero, no obstante aún no se había realizado una liberalización completa del mercado energético.

En cuanto al acervo comunitario, el informe señaló que existía suficiente capacidad administrativa y judicial para su implementación. A pesar de lo anterior, Estonia requería realizar más avances en la coordinación del servicio civil, en las reformas profundas al sistema judicial y en las medidas anticorrupción. El informe hizo notar que Estonia alcanzó un alto nivel de alineación con el acervo en casi todas las áreas, pero que el gobierno necesitaba tomar acciones inmediatas en dos capítulos del mismo: en el de libre movimiento de personas y en el concerniente a la política social y de empleo –haciendo referencia directa a la ley laboral y a la igualdad de género.<sup>48</sup>

## *Letonia*

Desde 1991, la relación entre la UE y Letonia se desarrolló de manera dinámica tras la sucesión de diversos tratados cada vez más ambiciosos. Después de obtener su independencia en 1991, Letonia comenzó su transformación hacia una democracia y una economía de mercado. La intensa cooperación entre Letonia y otros estados

<sup>48</sup>Comprehensive Monitoring Report on Estonia's Preparations for Membership 2003. En [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/cmrr\\_ee\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmrr_ee_final.pdf)

democráticos, en especial con los Estados miembros de la UE, emergió rápidamente. Después de un inicio difícil, la economía letona comenzó a crecer de manera significativa hacia 1996, seguido de un pequeño periodo de estancamiento en 1999. Para finales de la década de los noventa, la situación macroeconómica de Letonia se estabilizó, el crecimiento del PIB fue mayor al 5 por ciento y la inflación y el déficit público fueron bajos. Los sectores económicos que más contribuyen al crecimiento del PIB son el de servicios (70 por ciento), el industrial (19 por ciento), el de construcción (6 por ciento) y el de la agricultura (5 por ciento).<sup>49</sup>

Letonia realiza el 61 por ciento del total de sus exportaciones hacia la UE, y 53 por ciento de sus importaciones. Sus exportaciones están compuestas principalmente por madera, textiles y minerales, mientras que las importaciones se componen de maquinaria, equipo electrónico, transporte y productos agrícolas. La tasa de desempleo se ha estabilizado y afecta al 8.5 por ciento de la población económicamente activa.

De acuerdo con el último informe de monitoreo, la actividad económica letona permaneció estable excepto en su desempeño en el ambiente externo. El patrón de reforma económica se mantuvo y el desarrollo de políticas activas en el mercado laboral se llevó a cabo. La Comisión Europea señaló que Letonia creó las condiciones apropiadas para atraer la inversión extranjera, pero que el ambiente para la consolidación de nuevas empresas continuaba siendo problemático. Asimismo, el informe puntuó que la capacidad administrativa y judicial mejoró de manera que el acervo podía ser implementado por la administración pública y las autoridades judiciales. A pesar de lo anterior, se destacó que era importante que el gobierno letón armonizara las estructuras del servicio civil para que éste tuviera reglas y prácticas más transparentes, además de poner especial atención a la reforma judicial y a la lucha contra la corrupción.

En lo referente a la adopción del acervo comunitario, el informe señaló que Letonia alcanzó un alto nivel de alineación en casi todas las áreas. Sin embargo, el gobierno debía tomar acciones necesarias y decisivas en cuatro capítulos del acervo: 1. en el área de libre

<sup>49</sup>Relaciones con Letonia. En <http://europa.eu.int/comm/enlargement/lithuania/index.htm>

movimiento de personas se requería que Letonia se preparara para el sistema general de reconocimiento mutuo de las profesiones; 2. en el capítulo de la agricultura; 3. en lo concerniente a los impuestos, y 4. en ciertos sistemas de tecnologías de información y en la capacidad administrativa y operativa.<sup>50</sup>

### *Lituania*

La relación oficial y de cooperación entre la UE y Lituania inició en 1991 cuando la Comunidad Europea reconoció la independencia del país. En mayo de 1992, ambos firmaron el Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica y Comercial. Dos años después, suscribieron el Acuerdo de Libre Comercio e iniciaron las negociaciones para el Acuerdo Europeo. En 1995, el gobierno lituano sometió de manera oficial su candidatura para ser miembro de la UE.

Desde 1997 y en contra de los efectos negativos de la crisis rusa, el desarrollo de la economía lituana ha sido generalmente positivo. En promedio, el PIB real ha crecido anualmente un 3.6 por ciento y las exportaciones un 7.4 por ciento. Otros indicadores macroeconómicos como la inflación, el déficit en cuenta corriente y la balanza de pagos han sido controlados. Asimismo, las reformas estructurales y el proceso de privatización fueron realizados de manera rápida y exitosa. Las privatizaciones en el sector petrolero casi han sido terminadas. Su transición hacia una economía de mercado está casi completada. Más del 80 por ciento de la riqueza lituana está hoy asegurada por el sector privado. Desde el 2000, la economía lituana ha tenido un crecimiento estable superior al 6 por ciento. El desempleo ha disminuido de forma paulatina. En 2002 tocaba al 10.5 por ciento de la población activa, mientras que en 2003 bajó al 9.8 por ciento. No obstante, cabe señalar las fuertes disparidades entre las cinco principales ciudades del país y el interior del territorio donde la situación es más complicada. Un cuarto de los lituanos aún viven bajo la línea de pobreza.

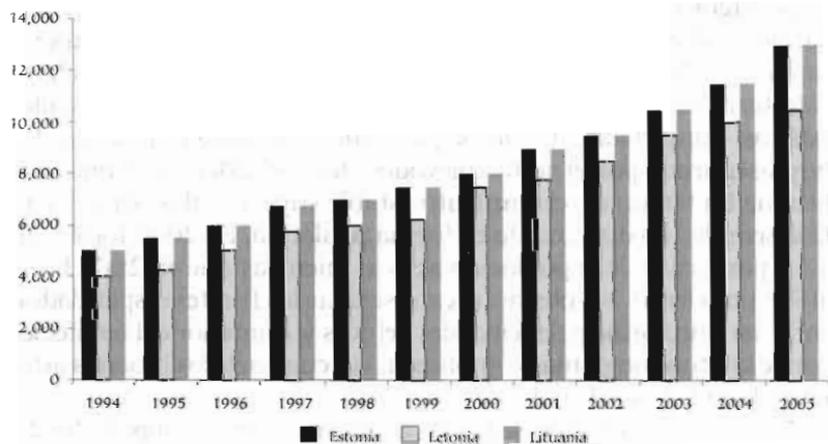
En cuanto a comercio se refiere, entre enero y noviembre de 2002, un 48.9 por ciento de las exportaciones lituanas fueron dirigidas principalmente a Alemania, Suecia y Reino Unido, mientras que un

<sup>50</sup> Comprehensive Monitoring Report on Latvia's Preparations for Membership 2003. En [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/cmr\\_lv\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_lv_final.pdf)

45.3 por ciento de sus importaciones provinieron de Alemania, Francia e Italia. Los sectores de maquinaria y vehículos acaparan la mayoría de las importaciones desde la UE, mientras que las principales exportaciones hacia ésta son textiles y minerales.<sup>51</sup>

El informe de monitoreo de 2003 destacó que el desempeño macroeconómico lituano permaneció fuerte y las autoridades continuaron con las reformas necesarias. En política fiscal, el gobierno lituano mostró un fuerte compromiso con su consolidación, sin embargo, persistió el problema del alto desempleo y el alto déficit en la seguridad social. El informe destacó que el gobierno mejoró su capacidad administrativa y judicial, sobre todo en los marcos legales y en la reestructuración del mercado. Las áreas administrativas y judiciales en donde Lituania debía prestar atención eran las de reclutamiento de profesionistas capacitados, abogados y servidores públicos para el manejo del acervo y de los fondos estructurales. Asimismo, la Comisión Europea señaló que la lucha contra la corrupción debía continuar como una prioridad para el gobierno.

#### EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA (PPA) EN LAS REPÚBLICAS BÁLTICAS



Fuente: Eurostat Yearbook 2004: the statistical guide to Europe data 1991-2002, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 2004. Versión electrónica: [http://cpp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-04-001/EN/KS-CD-04-001-EN.PDF](http://cpp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-04-001/EN/KS-CD-04-001-EN.PDF)

<sup>51</sup> Relaciones con Lituania. En <http://europa.eu.int/comm/enlargement/lithuania/index.htm>

En lo referente a la implementación del acervo comunitario, el informe subrayó que Lituania alcanzó un alto nivel de alineamiento en gran parte de las áreas. A pesar de lo anterior, Lituania debía continuar con sus compromisos y requerimientos en áreas como la legislación sectorial, los servicios de inversión y seguridades del mercado, así como en el ámbito de la protección a la propiedad intelectual e industrial. Por otro lado, se señaló que el gobierno lituano debía tomar medidas inmediatas y decisivas en el reconocimiento de calificaciones para garantizar el libre movimiento de personas, en el control de recursos y en la inspección de las flotas pesqueras.<sup>52</sup>

## PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

### *Eslovaquia*

En 2001, la UE importó de Eslovaquia 8,000 millones de euros y las exportaciones respectivas fueron por 7,900 millones de euros. Maquinaria, equipo eléctrico y equipo de transporte son los productos que continúan dominando la relación comercial. Las exportaciones hacia la UE son el 60 por ciento de sus exportaciones totales y el 49.8 por ciento de sus importaciones. Desde 1993, los flujos comerciales se han cuadruplicado, cifras que denotan un alto nivel de integración comercial con la UE.

El informe de la Comisión Europea de 1998 concluyó que Eslovaquia aún no cumplía con los criterios políticos requeridos para adherirse a la Unión. Sin embargo, un año más tarde el informe afirmó lo contrario. Desde entonces Eslovaquia realizó un progreso considerable en la consolidación de las instituciones garantes de la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías. Asimismo, se dieron avances considerables en la lucha contra la corrupción, aunque la UE aún espera que Eslovaquia erradique la corrupción que toca todas las esferas de la sociedad eslovaca, desde la administración pasando por las escuelas, los hospitales y la policía.

<sup>52</sup> Comprehensive Monitoring Report on Lithuania's Preparations for Membership 2003. En [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/cmr\\_lt\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_lt_final.pdf)

De acuerdo con el mencionado informe, el desempeño macroeconómico de Eslovaquia mejoró considerablemente, aunque aún permanecían algunos desequilibrios. El gobierno eslovaco revirtió exitosamente la política fiscal expansionista, de manera que el déficit en cuenta corriente disminuyó y las autoridades eslovacas mejoraron el marco legal para dar la bienvenida a la economía de mercado. Asimismo, se atacó el profundo problema de desempleo el cual afectaba en 2002 al 20 por ciento de la población activa. Las mejoras se han dado sobre todo en Eslovaquia del oeste, pues ciertas regiones de Eslovaquia del este aún mantienen tasas de desempleo superiores al 20 por ciento.

En materia del acervo comunitario, la Comisión Europea declaró que Eslovaquia cumplía las condiciones necesarias para la implementación del acervo en áreas de la administración pública y judicial, pero que debía realizar un mayor esfuerzo en reducir la duración de los procedimientos judiciales en los casos comerciales y civiles, así como dar mayor prioridad a la lucha en contra de la corrupción. El informe mostró una seria preocupación en la implementación de dos capítulos del acervo: la política de competencia y la agricultura.<sup>53</sup>

## *Eslovenia*

La UE reconoció oficialmente la independencia de Eslovenia en enero de 1992 y el Acuerdo de Cooperación Bilateral entró en vigor en septiembre de 1993. Si bien es cierto que desde su independencia la política eslovena se enfocó a su adhesión a la UE, fue hasta 1996 cuando firmó un Acuerdo de Asociación que cubría asuntos comerciales, diálogo político y cooperación en numerosas áreas. Finalmente en 1996 Eslovenia hizo oficial su deseo de ingresar a la UE.

Eslovenia siempre ha sido considerado como el “mejor alumno” de los 10 nuevos miembros de la UE. Esta reputación la ha ganado gracias a una situación económica favorable. Eslovenia tiene el segundo nivel de vida más alto, de los nuevos miembros, solamente detrás de Chipre. Este desempeño no es nuevo. Eslovenia era, de hecho, la más desarrollada de las repúblicas de la Federación Yugoslava, antes de su independencia en junio de 1991.

<sup>53</sup> Comprehensive Monitoring Report on Slovakia's Preparations for Membership 2003. En [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/cmr\\_sk\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_sk_final.pdf)

La Comunidad Europea dio asistencia para las reformas de Eslovenia, las cuáles se hicieron por medio de un modelo de reforma económica paulatino con el que logró un sólido crecimiento económico. A pesar de esto, la inflación continúa siendo un problema y la transformación del sector bancario y de seguros ha sido lenta. Una de las industrias con mayor importancia en Eslovenia es la del turismo la cual constituyó un 38 por ciento del PIB en 2000, pero otras actividades económicas trascendentes son la producción de equipo eléctrico, la comida procesada, los textiles, el papel y los productos de madera.<sup>54</sup>

Eslovenia siempre ha estado abierta al intercambio con el exterior. Más del 67 por ciento de sus exportaciones se dirigen hacia la UE y 69 por ciento de sus importaciones provienen de ella. Sus exportaciones consisten principalmente de maquinaria y equipo electrónico (23 por ciento del total), equipo de transporte (18 por ciento del total) y metales básicos (14 por ciento del total). Su principal socio económico es Alemania. No obstante, Francia también es uno de sus socios importantes al ser el primer inversor extranjero en Eslovenia.

El rendimiento macroeconómico de Eslovenia fue relativamente dinámico, de acuerdo con el informe de monitoreo de 2003, pero la inflación continuó siendo el centro de las preocupaciones políticas. La Comisión Europea recomendó al gobierno esloveno profundizar las reformas estructurales y realizar más privatizaciones en el sector financiero de manera que ambos aspectos favorecieran su competitividad económica. En cuanto a la capacidad administrativa y judicial eslovena, se reportaron suficientes avances para la implementación del acervo comunitario, no obstante se señaló que las reformas al sistema judicial y la lucha contra la corrupción tendrían que profundizarse. Asimismo, el informe mostró preocupación en el capítulo del acervo comunitario referente al libre movimiento de personas, en particular en el reconocimiento mutuo de la capacitación profesional. El informe hizo un llamado a Eslovenia para realizar acciones decisivas e inmediatas en este capítulo.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Relaciones con Eslovenia. En <http://europa.eu.int/comm/enlargement/slovenia/index.htm>

<sup>55</sup> Comprehensive Monitoring Report on Slovenia's Preparations for Membership 2003. En [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/cmr\\_si\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_si_final.pdf)

## Hungría

La caída del régimen comunista en 1989 y la instauración de la democracia han permitido el establecimiento de importantes reformas que buscan liberalizar la economía y acelerar su desarrollo. La política de apertura llevada a cabo por los dirigentes húngaros y el programa de privatización de las empresas públicas han atraído, desde 1990, más del 40 por ciento de la inversión extranjera directa en Europa central y oriental. Esas inversiones se centran principalmente en los sectores automovilístico, de telecomunicaciones y nuevas tecnologías.

Las economías de Hungría y de la UE están muy integradas. En el 2001 el intercambio comercial con Hungría representó el 2.4 por ciento del comercio total de la UE. El comercio entre Hungría y la UE se cuadruplicó desde 1989. No obstante, Hungría tiene un comercio deficitario con su contraparte europea, sin embargo, esto es consecuencia del esfuerzo húngaro por tener productos de capital para impulsar el crecimiento económico. Las principales exportaciones húngaras son maquinaria y equipo electrónicos, pero la política comercial está centrada en acrecentar las exportaciones de bienes manufacturados y servicios, así como en la diversificación de ambos por medio de la promoción de la inversión extranjera directa.<sup>56</sup>

Según el informe de monitoreo de 2003, el equilibrio macroeconómico de la economía húngara se deterioró en la composición del PIB, en las cuentas externas, las tasas de interés y el tipo de cambio. A pesar de que Hungría estableció una política fiscal ambiciosa para hacer frente al déficit presupuestario, el informe señaló que la política monetaria y la política cambiaria permanecieron incongruentes, de manera que Hungría requería realizar mayores progresos en la reforma fiscal. Por otro lado, el informe destacó que la lucha en contra de la corrupción debía seguir siendo prioridad para el gobierno. En 2003, el crecimiento del país llegó a un 3 por ciento y estuvo acompañado por una mejoría en la calidad de vida, aunque está continúa siendo tres veces menor que el promedio de los 15.

<sup>56</sup> Relaciones con Hungría. En <http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/index.htm>

En lo referente a la adopción del acervo comunitario, el informe señaló que existía suficiente capacidad administrativa y judicial para su implementación. A pesar de este avance, se destacó que las reformas debían continuar en las áreas de desarrollo regional, de gobiernos locales y de la administración estatal. Asimismo, Hungría requería hacer un mayor esfuerzo en la legislación sectorial, en los servicios de información, en los derechos de propiedad intelectual e industrial y en lo concerniente a mecanismos de comercio y de organizaciones del mercado común de manera que se alineara completamente en todas las áreas del acervo. El informe destacó que Hungría necesitaba tomar acciones inmediatas y decisivas en un capítulo del acervo: la agricultura. Para ello, la Comisión Europea recomendó el establecimiento de una Agencia de Pagos y la implementación del Sistema de Control y de Administración Integrada, ambas con el objetivo de realizar el desarrollo rural y asegurar los estándares públicos de salud en los establecimientos de productos agrícolas.<sup>57</sup>

## *Polonia*

Polonia figura entre los “pesos pesados” económica y políticamente entre los 10 nuevos miembros de la UE. Por lo tanto, se ha beneficiado con una ayuda comunitaria de 13,000 millones de euros para el periodo 2004–2006, resultado de las negociaciones de adhesión. Actualmente, el 70 por ciento de sus actividades económicas son resultado del rápido desarrollo del sector privado que es, a su vez, consecuencia del gran flujo de inversión extranjera directa y del alto sentido empresarial de la población. Las principales industrias polacas son la de metal, la de acero, la química y la textil.<sup>58</sup>

El comercio bilateral entre la UE y Polonia continúa creciendo. En 2001, el comercio con la UE representó el 61.4 por ciento de todas las importaciones hechas por Polonia y el 69.2 por ciento de sus exportaciones. El porcentaje que ocupa Polonia en las exportaciones de la UE se mantuvo constante en un 3.6 por ciento.

<sup>57</sup>Comprehensive Monitoring Report on Hungary's Preparations for Membership 2003. En [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/cmr\\_hu\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_hu_final.pdf)

<sup>58</sup>Relaciones con Polonia. En <http://europa.eu.int/comm/enlargement/poland/index.htm>

Polonia mantuvo una situación macroeconómica estable, de acuerdo con el informe de monitoreo de 2003, y experimentaba una recuperación gradual en el manejo de la demanda externa. Asimismo, de acuerdo con la Comisión Europea, creó la suficiente capacidad administrativa y judicial para poner en práctica el acervo comunitario. Igualmente, el informe sugirió a Polonia progresar en la reestructuración de la industria pesada, la distribución energética y en la agricultura.

En lo referente a la implementación del acervo, Polonia mostró un alto grado de alineación, pero se requería que el gobierno tomara acciones inmediatas y decisivas en tres capítulos. Primero, en el ámbito del libre movimiento de personas; segundo, en el área de agricultura, las autoridades debían establecer sus Agencias de Pagos para la implementación del Sistema de Control de Administración Integrada y, por último, había preocupación en lo que se refiere al manejo de recursos, inspección y control, así como en las políticas de mercado.<sup>59</sup>

La reestructuración que se ha llevado a cabo en los sectores industriales –minería, siderúrgica– están acompañados de una reducción del empleo y el desempleo se mantiene en un nivel elevado (17 por ciento). Otra dificultad consiste en la disminución de la inversión extranjera directa. Polonia atraía grandes cantidades de capital extranjero en la década de los noventa, pero recibió solamente 6,000 millones de euros en 2002, es decir, una tercera parte del objetivo fijado por el gobierno.

Últimamente Polonia se encontró en el centro de grandes discusiones. Primeramente en razón de su posición en la escena internacional durante la crisis en Iraq. Al apoyar a Estados Unidos a favor de una intervención militar sin la autorización de Naciones Unidas, Polonia chocó con la posición de Alemania y Francia, opuestos a la guerra. Posteriormente participó de forma total con la coalición, después de la caída de Saddam Hussein, por lo cual se le atribuyó el comando de una zona ocupada de Iraq. Esta posición proestadounidense dio lugar a una crisis en el seno de la UE, entre la “vieja Europa” (Francia, Alemania, Bélgica) y la “nueva Europa” de la cual son parte los nuevos miembros de la UE. De igual forma, Polonia agr-

<sup>59</sup>Comprehensive Monitoring Report on Poland’s Preparations for Membership 2003. En [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/cmr\\_pl\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_pl_final.pdf)

vó la situación durante los debates sobre la Constitución europea. En diciembre de 2003, bloqueó junto con España este importante proyecto para el futuro de la Europa de los 25 al rehusarse a aceptar varias disposiciones que consideraba iban en contra de sus intereses.

### *República Checa*

La transformación económica que ha llevado la República Checa ha consistido en la rápida liberalización de los precios, la restitución de la propiedad privada y una privatización masiva. Después de 1993, la República Checa experimentó lo que se conoció popularmente como el “milagro checo” el cual fue una combinación de rápida transferencia de propiedad al sector privado, bajo desempleo y una hiperinflación nula.

El último informe de monitoreo mostró que la República Checa mantuvo su estabilidad económica, pero sus finanzas públicas se deterioraron. A partir de lo anterior, la Comisión Europea sugirió al gobierno checo realizar reformas más profundas aun cuando éstas afectarían los beneficios sociales, los sistemas de pensiones y la seguridad social. En cuanto a la capacidad judicial y administrativa, se señaló que la República Checa tenía suficientes condiciones para poner en práctica el acervo, pero destacó que la lucha contra la corrupción debía continuar de forma prioritaria.

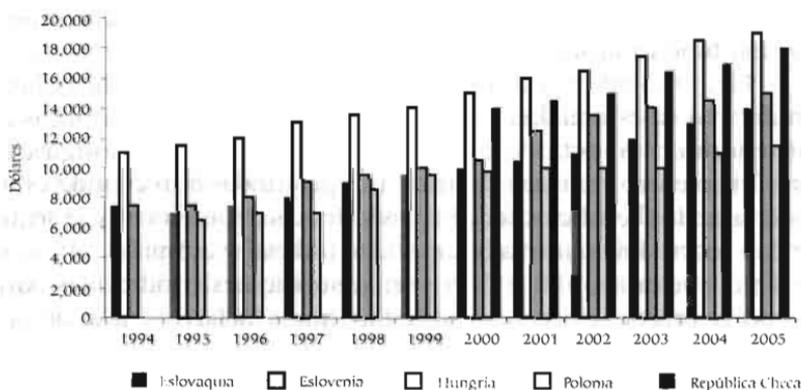
En lo que se refiere al acervo comunitario, el gobierno alcanzó un alto grado de alineación, sin embargo, debía tomar acciones inmediatas y decisivas en tres áreas de seria preocupación. Primero, la República Checa necesitaba prepararse para el reconocimiento de ciertas profesiones, incluidas las del sector salud. Segundo, el gobierno checo requería mejorar los establecimientos “agri-food” de manera que éstos cumplieran con los requerimientos de salubridad. Por último, la implementación del acervo técnico y social en el área del transporte terrestre debía fortalecerse.<sup>60</sup>

No obstante la situación económica del país los checos no están totalmente seguros de los beneficios económicos de la ampliación.

<sup>60</sup>Comprehensive Monitoring Report on Czech Republic's Preparations for Membership 2003. En [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/cmr\\_cz\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_cz_final.pdf)

El crecimiento fue mayor al 3 por ciento en 2003, causada principalmente por el consumo, después de una alza de 4.6 por ciento en los salarios. De igual forma, el 2004 inició con una tasa de desempleo récord mayor al 10 por ciento de la población activa, es decir 540,000 personas. El desempleo golpea principalmente el este del país y la región de Bohemia donde llega a ser del 24 por ciento de la población activa. En la capital, Praga, los salarios son 35 por ciento mayores que el promedio nacional. El ambiente de inquietud se ve reflejado en otra estadística relevante: la tasa de natalidad. Ésta es de 1.4 niños por mujer, una de las más bajas del mundo.

### EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA (PPA) EN LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y OCCIDENTAL



Fuente: Eurostat Yearbook 2004: the statistical guide to Europe data 1991-2002, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004. Versión electrónica: [http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-04-001/EN/KS-CD-04-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-04-001/EN/KS-CD-04-001-EN.PDF)

## INFORMACIÓN DE LOS PAÍSES

País	Capital	Área (km <sup>2</sup> )	Población	Lengua oficial	Esperanza de vida
Chipre	Nicosia	9,251	705,500	Griego y turco.	78.2
Eslovaquia	Bratislava	49,035	5.4 millones	Eslovaco	73.6
Eslovenia	Ljubljana	20,200	2 millones	Esloveno	76.2
Estonia	Tallin	45,227	1.36 millones	Estonio	71.6
Hungría	Budapest	93,036	10.2 millones	Húngaro	71.7
Letonia	Riga	64,600	2.346 millones	Letón	70.9
Lituania	Vilnius	65,301	3.7 millones	Lituano	72.5
Malta	La Valleta	316	390,000	Maltés e inglés.	78.3
Polonia	Varsovia	312,685	38,654 millones	Polaco	73.8
República Checa	Praga	79,000	10.3 millones	Checo	75.3

Fuentes: Información sobre países candidatos [http://europa.eu.int/comm/enlargement/candidate\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/candidate_es.htm). Informe sobre Desarrollo Humano 2004: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy, UNDP, Mundi-Prensa, 2004. Versión electrónica [http://hdr.ndp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04\\_sp\\_complete.pdf](http://hdr.ndp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_complete.pdf)

## COMPOSICIÓN DEL COMERCIO 2002

País	Importación de bienes y servicios (% del PIB)	Exportación de bienes y servicios (% del PIB)	Exportación de productos primarios (% de exportación de mercancías)	Exportación de productos manufacturados (% de exportación de mercancías)	Exportación de productos de tecnología (% exportación de productos manufacturados)
Chipre	..	..	45	55	3
Eslovaquia	80	73	15	85	3
Eslovenia	56	58	10	90	5
Estonia	94	84	28	72	12
Hungría	67	64	11	86	25
Letonia	56	45	41	59	4
Lituania	60	54	41 <sub>b</sub>	58 <sub>b</sub>	5 <sub>b</sub>
Malta	89	88	4 <sub>b</sub>	96 <sub>b</sub>	62
Polonia	31	28	18	82	3
República Checa	67	65	10	89	14

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, 2004, UNDP, *op. cit.*  
b. El dato se refiere al año 2001.

**EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA  
(PPA) 1997-2005  
(En dólares)**

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Chipre	14230	14960	15900	17280	18290	18380	18840	19550	20500
Eslovenia	12580	13250	14340	15160	15920	16710	17200	18070	19090
Hungría	8910	9510	10200	11050	12020	12830	13370	14130	14940
Eslovaquia	8370	8820	9160	9920	10430	11340	11740	12240	12860
Estonia	6810	7280	7510	8490	9020	9650	10560	11480	12840
Letonia	5630	6050	6430	7140	7790	8370	8940	9680	10490
Lituania	6710	7340	7440	8109	8850	9570	10630	11610	12620
Malta			15050	16110	16110	16530	16690	17170	17780
Polonia	7350	8210	8920	9460	9770	10010	10340	10940	11600
República Checa				13530	14100	14820	15410	16230	17190

Fuente: Eurostat Yearbook 2004: the statistical guide to Europe data 1991-2002, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004. Versión electrónica: [http://ep.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-04-001/EN/KS-CD-04-001-EN.PDF](http://ep.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-04-001/EN/KS-CD-04-001-EN.PDF)

**INFORMACIÓN ECONÓMICA**

País	PIB 2002 (miles de millones de dólares)	Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita (por ciento) 1990-2002	Crecimiento económico real 2002 (%)	Inflación (%)	Déficit público 2002 (% del PIB)	Tasa de desempleo 2004	Balanza comercial 2002 (billones de euros)
Chipre	10.1	3.2	2.19	2.8	-3.5	4.7	-3.5
Eslovaquia	23.7	2.1	4.39	3.3	-7.2	16.6	-2.3
Eslovenia	22	4.2 <sup>b</sup>	3.18	7.5	-2.6	6.2	-0.6
Estonia	6.5	2.3	5.98	3.6	1.3	6.8	-1.4
Hungría	65.8	2.4	3.29	5.2	-9.2	5.9	-3.4
Letonia	8.4	0.2	6.07	2.0	-3.0	10.6	-2.4
Lituania	13.8	-0.3	6.71	0.4	-2.0	11.7	-1.9
Malta	3.9	3.6	1.20	...	-6.2	8.8	-0.7
Polonia	189	4.2	1.63	1.9	-4.1	19.1	-15
República Checa	69.5	1.4	1.96	1.4	-3.9	9.8	-2.3

Fuentes: Índice sobre Desarrollo Humano 2004, UNDP y Eurostat Yearbook 2004, *op. cit.* b. Se refiere a un periodo menor al especificado

## Epílogo; después del “non” francés y el “née” holandés

*La Unión Europea es el fruto complejo de una elaboración paciente de más de medio siglo, el cual no puede flaquear, pues el proceso de integración es como andar en bicicleta, si dejas de avanzar, te caes.*

El rechazo al tratado constitucional por parte de Francia y los Países Bajos provocó que el entusiasmo que se vivía sobre el futuro de la integración en la UE se convirtiera en incertidumbre y escepticismo. El porqué de la oposición en estos dos países hacia el proyecto europeo apunta, mas allá de situaciones o causas internas, al descontento generalizado en torno a tres aspectos específicos.

Uno de ellos es la profunda distancia que existe entre la burocracia de Bruselas y la ciudadanía de algunos países. Es cierto que desde la capital europea se han concebido mecanismos complejos de integración que han permitido avanzar en la misma, pero no se ha logrado atraer la atención y el interés de la ciudadanía y, como consecuencia, las personalidades burocráticas permanecen como figuras distantes y extrañas a las bases nacionales. Por otro lado, las decisiones tomadas en las instituciones europeas se han observado lejanas a los intereses prioritarios de la población como pueden ser la reactivación económica, el desempleo y, en general, el aspecto social del desarrollo.

Otro tema fundamental ha sido el relacionado con la consolidación de la actual ampliación y del futuro proceso de integración de países del sureste europeo y de Turquía. Referente a esta preocupación, la migración, la mano de obra barata, el desplazamiento de fábricas hacia el este, el miedo hacia la población musulmana, entre otros temas, se han puesto al centro de las discusiones internas de los países de la UE15 y han generado una actitud negativa en la

población de los mismos hacia el tema de la ampliación pues la ven como una amenaza a sus intereses y a su bienestar.

Por último, el rechazo a la Constitución ha puesto en duda los liderazgos europeos –como el de Francia quien se había caracterizado por ser el principal promotor del proyecto europeo– y alienta una reconfiguración de los mismos con Reino Unido como el promotor de nuevas propuestas para continuar el proceso de integración.

Las causas de lo ocurrido no son lo más grave, sino sus consecuencias. Seguir con los referendos previstos como si nada hubiera ocurrido representa un peligro que ha sido percibido por los países que los iban a celebrar después de Francia y los Países Bajos; varios han aplazado las fechas de los mismos. Este respiro no significa que el debate deba detenerse, mientras tanto los líderes europeos deben encarar los problemas principales de la UE en este momento.

El problema más evidente es la falta de consenso sobre las políticas económicas y financieras. No se ha logrado un acuerdo entre los 25 sobre las políticas redistributivas del presupuesto en el marco de una cifra reducida al 1 por ciento del PIB europeo. La voluntad de reducir el presupuesto a este nivel mínimo manifestada por los mayores contribuyentes –Alemania, Bélgica, Francia y los Países Bajos– vuelve muy difícil toda política de futuro. En lo que se refiere a la distribución del presupuesto comunitario, destinado en un 46.2 por ciento al sector agrícola en el que únicamente 4 por ciento de la población europea trabaja, ha producido fuertes roces entre el liderazgo franco-alemán frente al británico. Relacionado con lo anterior, el reembolso presupuestal al Reino Unido será mantenido, de acuerdo con las autoridades de este país, hasta que la PAC sea reformada, pues se argumenta que ésta es la fuente principal del desequilibrio presupuestal. Por último, los nuevos Estados miembros no han recibido, como consecuencia de las discusiones presupuestales, las ayudas que esperaban para su integración a la UE y el cumplimiento del acervo comunitario.

La ruptura en la orientación presupuestaria pone en evidencia un problema grave de la Unión: la carencia de un proyecto claro. ¿Qué quiere la UE?, ¿quiere ser un gran mercado? De serlo así ¿Reino Unido buscará imponer su concepto de eficiencia económica?, ¿cómo se alcanzarán los objetivos de Lisboa?, ¿quieren una Unión política?, ¿seguirán impulsando la idea de un Ministro de Asuntos Exte-

riores que coordine la PESC? Antes de preguntarse y responderse deben aceptar que la UE es un conjunto de naciones con intereses, al mismo tiempo, convergentes y divergentes.

La falta de consenso sobre la respuesta a tales preguntas se encuentra en diferentes situaciones políticas internas de cada Estado miembro y en experiencias distintas en relación con la integración. Así, el gobierno socialista español, país muy beneficiado por la UE y con la fuerza de haber llegado hace poco al poder, tiene respuestas proeuropeas de avanzar y profundizar en la integración. Al contrario, el liderazgo alemán atraviesa un momento difícil por la proximidad de elecciones que, según encuestas, pueden dar el voto a la democracia cristiana encabezada por Angela Merkel; una personalidad ubicada en el centro-derecha que estaría más alineada con Estados Unidos (por lo tanto menos proeuropea) y que ha manifestado su oposición a la integración de Turquía a la UE. En Francia, Jaques Chirac también encuentra dificultades al interior de su país que lo han hecho enfocarse más hacia la situación interna que a su liderazgo a nivel europeo. Por último, Tony Blair ha tomado nuevos bríos y tiene una posición de fuerza que, con la ostentación de la Presidencia de la UE en el segundo semestre de 2005, le permitirá empujar su visión de Europa con una credibilidad renovada.

En lo que se refiere al proceso de ratificación del texto constitucional, cabe recordar que todos los Estados miembros deben aceptarlo –ya sea por medio de la ratificación, referéndum o una combinación de ambos– para que éste entre en vigor. Haciendo un recuento, 12 países han aprobado el texto, dos lo han rechazado y el resto sigue pendiente. Los países que han retrasado los referendos populares son Dinamarca, Irlanda, Portugal, Reino Unido y República Checa. Este retraso es una medida *ad hoc* para evitar el peor de los escenarios: que el número de Estados miembros que rechacen la Constitución sea mayor a cinco y ésta quede invalidada. Sin embargo, aun cuando el tratado no sea desechado retomar las negociaciones también será un reto para la UE.

Finalmente, se encuentran las dudas sobre el proceso de ampliación, aun cuando la Europa de los 25 no se ha consolidado, ni estabilizado se han firmado los tratados de adhesión con Bulgaria y Rumania. Lo anterior abre la puerta a uno de los temas más controvertido hoy en Europa: la expansión hacia el resto de los Balcanes

y las negociaciones con Turquía. Ante la crisis actual, el tema será relegado e incluso omitido de las discusiones para evitar que éste entorpezca aún más las negociaciones en áreas prioritarias como la Constitución y las perspectivas presupuestales.

El *non* francés y el *née* holandés a la Constitución europea fuerzan a la UE a tener que repensarse. Los 25 toman ahora un tiempo de reflexión. Esta crisis europea no se arreglará fácilmente. Para ello, los ciudadanos deben tener claro que el proyecto común europeo no es un sacrificio, sino un progreso; que es una posibilidad para que las naciones se consoliden manteniendo sus diferencias y juntas sean una potencia capaz de actuar a nivel mundial. Asimismo, la UE requiere encontrar nuevos liderazgos, de la talla que en su momento tuvo Jean Monnet, pero con un rostro que se dirija menos a los intereses económicos y burocráticos y más al conjunto de los ciudadanos. La presidencia inglesa de la UE tendrá muchos retos por delante, sin embargo la inquietud británica de asumir un renovado liderazgo en la UE da muestras de que se buscará resolver los problemas de una manera novedosa que, si bien no estará excluida de férreas discusiones, sí dará lugar a una lluvia de ideas para la solución de los problemas. Al cerrar este libro, el futuro de Europa se vislumbra incierto, se trata, quizá, de una impresión pasajera.

# Glosario

### *Acervo comunitario*

Comprende la base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembros de la UE. Los países candidatos deben aceptarlo antes de adherirse a la Unión y las exenciones al mismo son escasas y de alcance limitado. Está en evolución constante y engloba:

- el contenido, los principios y los objetivos políticos de los tratados;
- la legislación adoptada en aplicación de los tratados y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia;
- las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la Unión;
- los actos en materia de política exterior y de seguridad común;
- los actos acordados en materia de justicia y asuntos de interior;
- los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad y los celebrados por los Estados miembros entre sí en el ámbito de las actividades de la Unión.

### *Acuerdo europeo*

Designa una forma específica de Acuerdo de Asociación celebrado entre la UE y varios estados de Europa central y oriental (artículo 238 del Tratado CE). Su objetivo es preparar la futura adhesión a la UE del Estado asociado y se basa en el respeto de los derechos humanos y de los principios de democracia, estado de derecho y economía de mercado.

De duración indefinida, un acuerdo europeo consta de varios aspectos:

- un aspecto político que incluye consultas bilaterales y multilaterales sobre toda cuestión de interés común;
- un aspecto comercial, para la creación de una zona de libre comercio;
- una cooperación a escala económica, cultural y financiera;
- una aproximación de las legislaciones en materia de propiedad intelectual y normas de competencia.

### *Adhesión de un nuevo Estado a la Unión*

Está prevista por el artículo 49 (antiguo artículo O) del Tratado de la UE. Para iniciar las negociaciones, el Consejo se pronuncia por unanimidad, previa consulta a la Comisión y dictamen conforme del Parlamento. Las condiciones de admisión, los posibles periodos transitorios y las adaptaciones requeridas por los tratados en los que se fundamenta la UE 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.

### *Alto representante de la PESC (señor o señora PESC)*

La función de alto representante para la PESC fue creada por el Tratado de Ámsterdam y la ejerce el secretario general del Consejo

con el fin de prestar asistencia a la presidencia que representa a la Unión en las materias que tienen que ver con la política exterior y de seguridad común. Su objetivo es permitir a la Unión expresarse con más visibilidad y coherencia en el plano internacional, dotándose de un rostro y una voz más perceptibles. El alto representante contribuye también a la formulación, elaboración y aplicación de las decisiones políticas del Consejo. Actuando en nombre del Consejo, y a petición de la presidencia, puede encargarse del diálogo político con terceras partes.

### *Compromiso de Luxemburgo*

Puso fin a la crisis llamada “de la silla vacía” (enero de 1966) durante la cual Francia no participaba ya en el Consejo desde julio de 1965. Este compromiso fue una constatación del desacuerdo existente entre, por una parte, quienes deseaban, cuando un interés nacional muy importante estuviere en causa, que los miembros del Consejo se esforzaran en llegar a soluciones que pudiesen ser adoptadas en un plazo razonable por todos en cumplimiento de sus intereses mutuos; y, por otra parte, Francia que favorecía la continuación de los debates hasta que se llegara a un acuerdo unánime. Posteriormente, otros Estados miembros se sumarían al punto de vista francés.

### *Conferencia Intergubernamental (CIG)*

En una negociación entre los gobiernos de los Estados miembros, destinada a introducir modificaciones en los tratados. Esas conferencias desempeñan un papel decisivo en el esfuerzo de integración europea, ya que todo cambio institucional debe ser el resultado de las negociaciones a las que dan lugar.

### *Consejo Europeo*

Se llama Consejo Europeo a las reuniones regulares de los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros de la UE. Fue insti-

tuido por el comunicado final de la cumbre de París de diciembre de 1974 y se reunió por primera vez en 1975. Sucedió a la práctica de las conferencias europeas en la cumbre que caracterizaba el periodo de 1961 a 1974. El Acta Única Europea consagró jurídicamente su existencia y recibió un estatuto oficial en el Tratado de la Unión Europea. Se reúne, por lo menos, dos veces al año e incluye, como miembros de derecho, al presidente de la Comisión. Su objetivo consiste en dar a la UE los impulsos necesarios para su desarrollo y en definir las orientaciones políticas generales

### *Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)*

En junio de 1993 el Consejo Europeo de Copenhague reconoció a los países de Europa central y oriental el derecho a adherirse a la UE cuando cumplieran los tres criterios siguientes:

- políticos: instituciones estables garantes de la democracia, primacía del Derecho, derechos humanos, respeto de las minorías;
- económicos: economía de mercado viable;
- comunitarios: integración del acervo comunitario y adhesión a los objetivos políticos, económicos y monetarios de la UE.

La Unión se reserva, no obstante, el derecho a decidir el momento en que estará dispuesta a aceptar nuevos miembros.

### *Declaración de Laeken*

Un año después del Tratado de Niza y de la Declaración del mismo nombre que proponía continuar con la reforma institucional más allá de los resultados obtenidos en la CIG de 2000, el Consejo Europeo, reunido en Laeken, adoptó el 15 de diciembre de 2001 una "Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea" o "Declaración de Laeken", por la que la Unión se compromete a ser más democrática, transparente y eficaz.

## *Europa "a la carta"*

Designa la idea de un método de integración diferenciada según el cual los distintos Estados miembros están en condiciones de seleccionar, como ante un menú, el sector político o económico en el cual quisieran aportar su participación, conservando sólo un número mínimo de objetivos comunes.

## *Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión*

Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión se inscriben en el marco de la política estructural de la Comunidad, encaminada a reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones y los Estados miembros de la UE. Dichos fondos contribuyen plenamente al objetivo de cohesión económica y social.

Existen cuatro Fondos Estructurales:

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975, es el más importante de ellos. Proporciona ayudas para la construcción de infraestructuras y la realización de inversiones productivas que generen empleo, en beneficio sobre todo de las empresas y de los proyectos de desarrollo local.

El Fondo Social Europeo (FSE), instaurado en 1958, favorece la inserción profesional de los desempleados y de los grupos de población desfavorecidos, al financiar concretamente actividades de formación.

El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), creado también en 1958 como instrumento financiero de la política agrícola común, consta de dos secciones: la sección de orientación financia medidas de desarrollo rural y de apoyo a los agricultores establecidos en las regiones menos desarrolladas y la sección de garantía financia las organizaciones comunes de mercados, así como medidas de desarrollo rural en otras zonas de la Comunidad.

El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) se creó en 1993, con el objeto de adaptar y modernizar el equipamiento de este sector y de diversificar las actividades económicas de las zonas que dependen de la pesca.

### *Libros Blancos*

Publicados por la Comisión son documentos que contienen propuestas de acción comunitaria en un sector específico. Se inscriben a veces en la prolongación de Libros Verdes. Cuando el consejo da acogida favorable a un Libro Blanco, éste puede conducir, en su caso, a un programa de acción de la Unión en el sector de que se trate.

### *Libros Verdes*

Publicados por la Comisión son documentos cuyo objetivo es estimular una reflexión y lanzar una consulta a nivel europeo sobre un tema concreto (por ejemplo: política social, moneda única, telecomunicaciones, etcétera). Las consultas suscitadas por un Libro Verde pueden posteriormente originar la publicación de un Libro Blanco con el fin de traducir los frutos de la reflexión en medidas concretas de acción comunitaria.

### *Misiones de Petersberg*

Las misiones de Petersberg fueron instituidas en junio de 1992 con ocasión del consejo ministerial de la Unión de la Europa Occidental (UEO) que tuvo lugar en el hotel Petersberg, cerca de Bonn. Los estados miembros de la UEO se declararon entonces dispuestos a poner a disposición de unidades militares provenientes de todo el abanico de sus fuerzas convencionales para misiones militares que se llevarían a cabo bajo la autoridad de la UEO. Se definieron los distintos tipos de misiones militares que podrían incumbir a la UEO: además de la contribución a la defensa colectiva en el marco de la aplicación del artículo 5o. del Tratado de Washington y del artículo 5o. del Tratado de Bruselas modificado, las unidades militares de los Estados miembros de la UEO pueden ser utilizadas para: misiones humanitarias o de evacuación de nacionales; misiones de mantenimiento de la paz; misiones de fuerzas de combate para la gestión de las crisis, incluidas operaciones de restablecimiento de la paz. Estas misiones forman parte integrante de la PESD.

### *Tratado de Ámsterdam*

Es el resultado de la CIG convocada el 29 de marzo de 1996 en el Consejo Europeo de Turín. Fue adoptado en el Consejo Europeo de Ámsterdam de 16 y 17 de junio de 1997 y firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los 15 Estados miembros. Entró en vigor el 1o. de mayo de 1999. En el plano jurídico, el Tratado de Ámsterdam modifica algunas disposiciones del Tratado de la Unión Europea, de los tratados constitutivos de las comunidades europeas y de diversos actos afines, pero no los sustituye sino que se suma a ellos.

### *Tratado de Niza*

Adoptado en diciembre de 2000 con motivo del Consejo Europeo de Niza y firmado el 26 de febrero de 2001, el Tratado de Niza pone fin a la CIG iniciada en febrero de 2000 y cuyo objeto era adaptar el funcionamiento de las instituciones europeas a la incorporación de nuevos Estados miembros.

### *Unión Europea Occidental (UEO)*

Es una organización europea de cooperación para la defensa y la seguridad fundada en 1948 por el Tratado de Bruselas. Está constituida por 28 países. El Tratado de Ámsterdam elevó la UEO al rango de parte integrante del desarrollo de la Unión, ya que esta organización le confiere una capacidad operativa en el ámbito de la defensa. Así, por ejemplo, la UEO ha desempeñado un importante papel en la realización de las primeras misiones de Petersberg, como el destacamento de policía a Mostar o la cooperación con la policía en Albania. Sin embargo, hoy en día este papel parece haber sido abandonado en favor de la creación de estructuras y capacidades propias de la Unión en el ámbito de la PESD. Testimonio de ello es la transferencia de las capacidades de funcionamiento de la UEO a la Unión. Por esta causa los órganos subsidiarios de la UE, el instituto de los estudios de seguridad y el centro de satélites han pasado a ser agencias de la Unión.

# Resumen de la Constitución europea<sup>61</sup>

## INTRODUCCIÓN

El 29 de octubre de 2004, los jefes de Estado o de gobierno de los 25 Estados miembros y los tres países candidatos firmaron el tratado por el cual se instituye una Constitución para Europa y lo adoptaron por unanimidad el 18 de junio de ese mismo año. El tratado está pendiente de ratificación por los Estados miembros antes de su entrada en vigor.

Lo que se presenta a continuación es el resumen oficial del Tratado Constitucional.<sup>62</sup>

## INSTITUCIONES

El proyecto de Constitución clarifica las funciones respectivas de las instituciones y órganos de la Unión.

### *Parlamento Europeo*

El Parlamento Europeo ejerce, conjuntamente con el Consejo de Ministros, las funciones legislativa y presupuestaria, así como fun-

<sup>61</sup> En [http://europa.eu.int/constitution/download/oth180604\\_es.pdf](http://europa.eu.int/constitution/download/oth180604_es.pdf). Si desea tener la versión completa del Tratado Constitucional consulte la página de Internet: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML>

<sup>62</sup> Si se desea tener información simplificada puede consultar la siguiente fuente de información en [http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_es.htm)

ciones de control político y consultivas. Elige al presidente de la Comisión Europea a propuesta del Consejo Europeo (adoptada por mayoría cualificada) que debe tener en cuenta el resultado de las elecciones; el Parlamento Europeo aprueba también la Comisión en su conjunto. El número de sus diputados no excederá de 750. La Constitución no prevé la distribución de los escaños entre los Estados miembros, como ocurre actualmente. En cambio, el artículo I-19 incluye una base jurídica por la que se encarga al Consejo Europeo, por iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, que decida, con suficiente antelación a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, la distribución de los escaños conforme al principio de *representación decreciente proporcional*, con un umbral mínimo de seis diputados y un umbral máximo de 96 escaños por Estado miembro (la Convención proponía cuatro como umbral mínimo sin fijar umbral máximo).

### *Consejo Europeo*

El Consejo Europeo pasa a ser una institución de pleno derecho. Se suprime la presidencia por turno y se instaura una presidencia estable del Consejo Europeo, con poderes limitados, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo Europeo, para un mandato de dos años y medio, renovable. La norma general para la adopción de decisiones es el consenso.

El Consejo Europeo da los impulsos necesarios y define las prioridades políticas, pero no debe ejercer ninguna función legislativa. Ha podido salvaguardarse el respeto de este principio en el transcurso de la negociación en el seno de la CIG, a pesar de haberse entablado un debate muy difícil sobre la función del Consejo Europeo en el ámbito de la cooperación judicial penal (véase más adelante la descripción del compromiso alcanzado acerca de la definición del mecanismo de "freno de emergencia").

### *Consejo de Ministros de la Unión*

La Constitución prevé la instauración de un Consejo de Asuntos Exteriores presidido por el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (véase más adelante), diferente del Consejo de Asuntos Generales.

El Consejo de Asuntos Generales sigue garantizando la coherencia de los trabajos del Consejo apoyándose en el Coreper.

Por lo que se refiere a las formaciones especializadas del Consejo, sus reuniones deberán dividirse en dos partes, una dedicada a las deliberaciones legislativas (públicas) y otra a las deliberaciones no legislativas, con objeto de satisfacer las exigencias de transparencia.

La organización de los trabajos del Consejo ha dado lugar hasta una fase avanzada de la CIG a enconadas discusiones, ya que una mayoría de Estados miembros mostraba su apego por mantener la rotación de la presidencia del Consejo (salvo en lo relativo al Consejo de Asuntos Exteriores). La Constitución afirma finalmente el principio de rotación en condiciones de igualdad, en el marco de un sistema de presidencia "por equipo" definido mediante una decisión del Consejo Europeo.

### *Mayoría cualificada*

La mayoría cualificada ha estado a lo largo de la Convención y de la CIG en el centro de las discusiones, tanto por lo que se refiere a su definición, como a su ámbito de aplicación.

En cuanto a su definición, la fórmula finalmente decidida por la CIG sigue basándose en el principio de doble mayoría definido por la Convención. Sin embargo, se han elevado los umbrales: un mínimo del 55 por ciento de Estados miembros (la Convención proponía la mayoría de Estados miembros) que incluya por lo menos a 15 de ellos (exigencia que no tendrá significado autónomo a partir de 27 Estados miembros) y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo a un 65 por ciento de la población (la Convención proponía un 60 por ciento). No obstante, la CIG ha añadido una cláusula adicional de acuerdo con la cual una minoría de bloqueo (un 35 por ciento de la población *a priori*) deberá sumar por lo menos cuatro Estados miembros, sin la cual se considerará de todas formas adoptada la decisión.<sup>63</sup> Este sistema se aplicará a partir del 1o. de noviembre de 2009. Con objeto de salvar las últimas reticencias de determinados

<sup>63</sup>Lo cual puede tener como consecuencia reducir el umbral de la población y permitir la adopción de una ley, por ejemplo, por 22 estados miembros que representen solamente un 55,5 por ciento.

Estados miembros, la Conferencia adoptó asimismo una decisión que incluye una especie de compromiso de Ioánnina revisado.<sup>64</sup>

Cuando no se requiera la iniciativa de la Comisión, o cuando la decisión no se adopte por iniciativa del ministro de Asuntos Exteriores, se incrementa la mayoría cualificada requerida: un 72 por ciento de Estados miembros (dos terceras partes según la Convención) que representen por lo menos al 65 por ciento de la población (al 60 por ciento según la Convención).

La mayoría cualificada pasa a ser la norma general para la adopción de decisiones en el Consejo de Ministros. La unanimidad sigue siendo la norma por lo que se refiere a la fiscalidad y, en parte, en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común y de la política social. Por otra parte, también se aplicará la unanimidad en lo relativo al sistema de recursos propios y al marco financiero plurianual. Por último, cabe señalar que, para los casos en los que no se ha logrado un consenso en la Convención sobre el paso a la mayoría cualificada, se prevé una cláusula “pasarela” general (con arreglo a la cual el Consejo Europeo puede decidir, por unanimidad, previa aprobación del PE que en lo sucesivo el Consejo decida por mayoría cualificada y, en su caso, según el procedimiento legislativo ordinario, sin que sea necesaria una revisión constitucional ni, *a fortiori*, la ratificación por cada Estado miembro). No obstante, basta la oposición formal de un solo Parlamento nacional para bloquear la aplicación de la “pasarela”.

### *Ministro Europeo de Asuntos Exteriores*

Gran innovación institucional propuesta por la Convención, el ministro, nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada con la aprobación del presidente de la Comisión, está al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión, preside el Consejo de Asuntos Exteriores y es al mismo tiempo vicepresidente de la Comisión (en virtud de lo cual está sujeto al voto de aprobación colectiva del Parlamento Europeo y, en su caso, a la moción de

<sup>64</sup> Si miembros del Consejo que representan como mínimo tres cuartas partes de los estados miembros o el nivel de población necesario para bloquear una decisión manifiestan su oposición a la adopción de un acto por el Consejo por mayoría cualificada, el Consejo seguirá debatiendo el tema con objeto de lograr, en un plazo razonable, un acuerdo más amplio.

censura). Mediante esta “doble pertenencia” Comisión–Consejo, tiene la responsabilidad de la ejecución de la política exterior de la Unión *en su conjunto*. Está facultado para presentar propuestas, representa a la Unión solo o con la Comisión y se apoya en un Servicio Europeo de Acción Exterior.<sup>65</sup>

### *Comisión Europea*

Se consolida claramente el poder de iniciativa legislativa de la Comisión Europea. Por el contrario, la CIG no ha seguido la propuesta de la Convención sobre su composición: el acuerdo finalmente alcanzado prevé que la Comisión estará compuesta por un comisario por Estado miembro hasta el año 2014; a partir de esta fecha, la compondrán un número de miembros correspondiente a las dos terceras partes del número de estados miembros, elegidos con arreglo a un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los estados miembros.

Se refuerza la función política del presidente de la Comisión, elegido por el Parlamento Europeo (designación de los comisarios, atribución de carteras, facultad de pedir la dimisión de un comisario).

### *Tribunal de Justicia*

Se amplía notablemente la competencia del Tribunal de Justicia, en particular, en lo relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia y a determinados aspectos de la política exterior. Se establece un determinado acceso de particulares al Tribunal.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Servicio que estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión así como por funcionarios de los servicios diplomáticos nacionales en comisión de servicio. Su organización y funcionamiento se establecerán mediante decisión del Consejo, previo dictamen del PE y aprobación de la Comisión.

<sup>66</sup> La Constitución prevé que toda persona física o jurídica podrá interponer recurso contra los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

## COMPETENCIAS Y SU EJERCICIO POR LAS INSTITUCIONES

### *Sistema de competencias*

El proyecto de Constitución establece en primer lugar los principios fundamentales en la materia:

- principio de atribución de las competencias de la Unión;
- regulación del ejercicio de competencias mediante los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
- primacía del Derecho de la Unión, afirmada sin ambigüedad;
- obligación de los Estados miembros de asegurar el cumplimiento del Derecho de la Unión.

Se distinguen tres categorías de competencias de la Unión: competencias exclusivas, compartidas y ámbitos en los que la Unión tendrá facultades para llevar a cabo acciones de apoyo, precisándose que las competencias se ejercerán de conformidad con las disposiciones específicas de cada ámbito contenidas en la Parte III. Se reconocen algunas particularidades en lo referente a la coordinación de las políticas económicas y de empleo (artículo 14) y a la política exterior y de seguridad común (artículo 15), no comprendidas en la clasificación general.

La necesaria flexibilidad del sistema está garantizada por una cláusula que permite la adopción de las disposiciones necesarias para alcanzar uno de los objetivos fijados en el proyecto de Constitución, cuando ésta no ha previsto los poderes de actuación necesarios al efecto. Su ámbito de aplicación es, por lo tanto, más amplio que el del actual artículo 308 TCE, limitado al mercado interior, pero las condiciones para su aplicación son más estrictas, ya que, además de la exigencia de unanimidad en el Consejo, se requiere la aprobación del Parlamento.

Completa este dispositivo el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que introduce, en particular, un “mecanismo de alerta precoz” que asocia a los parlamentos nacionales al control de la aplicación del principio de subsidiariedad.<sup>67</sup>

<sup>67</sup>Se les informará de la totalidad de las nuevas iniciativas legislativas y si por lo menos una tercera parte de ellos considera que una propuesta infringe el principio de subsidiariedad, la Comisión deberá reexaminar su propuesta.

## Instrumentos y su procedimiento de adopción

### Instrumentos legislativos y reglamentarios

El proyecto de Constitución efectúa, sobre la base de una jerarquía de normas, una clarificación de los actos jurídicos mediante los cuales las instituciones aplican las competencias de la Unión, así como de los procedimientos para su adopción, por medio de dos distinciones sucesivas:

- entre los actos vinculantes jurídicamente (leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones) y los actos no vinculantes (dictámenes y recomendaciones);
- dentro de los actos vinculantes jurídicamente, entre actos legislativos (“leyes” y “leyes marco”) y actos no legislativos (“reglamentos” y “decisiones”).<sup>68</sup>

En lo relativo a los actos legislativos:

El poder de iniciativa legislativa permanece en la Comisión, si bien compartido, en determinadas materias del espacio de libertad, seguridad y justicia, con una cuarta parte de los Estados miembros como mínimo.

El proyecto de Constitución establece como norma general que las leyes y leyes marco europeas sean adoptadas en codecisión por el PE y el Consejo de Ministros, decidiendo este por mayoría cualificada, con arreglo al procedimiento calificado de “procedimiento legislativo ordinario”,<sup>69</sup> calcado prácticamente sin modificaciones del actual procedimiento de codecisión.

En lo relativo a los actos no legislativos:

Sobre los actos de ejecución *stricto sensu*, el proyecto de Constitución recuerda para empezar que corresponde en primer lugar

<sup>68</sup>En aras de la exhaustividad debería indicarse que el término “decisión” engloba tanto las decisiones entendidas como acto administrativo como las decisiones de carácter político, término empleado igualmente en el proyecto de Constitución: por ejemplo, las decisiones del Consejo en cuanto a la suspensión de los derechos de un Estado miembro vinculados con la pertenencia a la Unión.

<sup>69</sup>En casos excepcionales previstos por la Constitución, podrán adoptar las leyes y leyes marco el Consejo (por ejemplo, ley sobre los recursos propios, ley sobre el marco financiero plurianual, ley sobre las elecciones al PE) o el Parlamento (en tres casos: ley sobre el estatuto de sus diputados, ley sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y ley sobre las modalidades de ejercicio del derecho de investigación), pero siempre con la participación de la otra rama que podrá extenderse desde la consulta simple a la aprobación (actual dictamen conforme).

a los Estados miembros la ejecución de los actos jurídicamente obligatorios de las instituciones europeas. En la medida que se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la Unión, el proyecto de Constitución confía a la Comisión en principio y, excepcionalmente, al Consejo (actos de ejecución adoptados directamente sobre la base de la Constitución, al margen de la PESC) el poder de dictar las medidas de ejecución correspondientes. En cuanto a la comitología, una ley europea establecerá previamente las normas y principios generales relativos a los regímenes de control, por parte de los Estados miembros, de los actos de ejecución de la Unión. Por consiguiente, la voz del PE será decisiva en la futura "comitología".

El proyecto de Constitución crea asimismo los *reglamentos delegados*, aprobados por la Comisión (nótese que no existen reglamentos delegados del Consejo) por delegación de la autoridad legislativa, es decir, del Parlamento y del Consejo. Estos reglamentos delegados que pueden modificar o completar determinados elementos de las leyes o leyes marco, pero sin afectar sus aspectos esenciales, exigen una habilitación específica formulada en el texto de base en cuestión y están sujetos a un mecanismo particular de control por parte del colegislador: cada una de las dos ramas puede revocar la delegación; el reglamento delegado únicamente puede entrar en vigor si, en el plazo fijado en la ley o ley marco, ninguna de las dos ramas de la autoridad legislativa ha formulado objeciones.

### Disposiciones presupuestarias y financieras

La Constitución modifica sensiblemente el marco institucional de las finanzas comunitarias. La CIG no ha seguido totalmente el proyecto de la Convención, pero puede decirse que se ha respetado en lo fundamental el equilibrio propugnado por la Convención, a pesar de los ataques de que ha sido objeto, los cuales han exigido esfuerzos adicionales a los representantes del Parlamento en la Conferencia para que se descartaran propuestas que pudieran debilitar seriamente la función del Parlamento.

#### *Recursos propios*

Una ley europea adoptada por unanimidad por el Consejo, previa consulta al Parlamento, fija el límite de los recursos propios y puede establecer nuevas categorías de recursos o suprimir recursos existentes. Esa ley sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por

los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. No obstante, las modalidades concretas de aplicación de esta ley se fijarán mediante una ley del Consejo (adoptada por mayoría cualificada), previa aprobación del Parlamento.<sup>70</sup>

#### *Marco financiero plurianual*

El marco financiero plurianual (que sustituye a las actuales perspectivas financieras) regula la evolución ordenada de los gastos de la Unión por un periodo (mínimo) de 5 años dentro del límite de sus recursos propios. Fija los importes de los límites máximos por categoría de gastos. Se adopta mediante una ley del Consejo que decide por unanimidad, previa aprobación del Parlamento que se pronuncia por mayoría de sus miembros. Sin embargo, a raíz de la solicitud formulada por varias delegaciones y por los representantes del Parlamento que se oponían al regreso de la unanimidad (la Convención preveía la unanimidad para el primer marco plurianual aprobado tras la firma de la Constitución y la mayoría cualificada para los siguientes), la Constitución prevé una "pasarela" con arreglo a la cual el Consejo Europeo puede adoptar, por unanimidad, una decisión por la que se autorice al Consejo a adoptar la ley por la que se establece el marco financiero plurianual por mayoría cualificada.

#### *Presupuesto anual*

La ley que fija el presupuesto anual que debe respetar el marco financiero plurianual, es adoptada conjuntamente por el Parlamento y el Consejo. Se ha modificado profundamente el procedimiento presupuestario, pero, a pesar de los intentos de muchas delegaciones para cuestionar el acuerdo establecido en la Convención, se ha mantenido lo fundamental del mismo: se suprime la distinción entre GO y GNO. En cualquier caso, el Parlamento tiene la última palabra sobre el conjunto del presupuesto.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> "Dictamen conforme", según la denominación actual.

<sup>71</sup> Cfr. artículo III-310: el procedimiento no comprende más que una lectura en cada institución. El Consejo se pronuncia en primer lugar sobre el proyecto de presupuesto de la Comisión. Si en un plazo de 42 días, el Parlamento aprueba la posición del Consejo, el presupuesto queda adoptado. Si el Parlamento aprueba enmiendas (por mayoría de sus miembros) a la posición del Consejo, los presidentes de ambas instituciones convocan el Comité de Conciliación, a menos que el Consejo, en un plazo de 10 días, apruebe todas las enmiendas del Parlamento. Si el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto en un plazo de 21 días, el Parlamento y el Consejo disponen de 14 días para adoptar el proyecto común pronunciándose respectivamente por mayoría de los votos emitidos y por mayoría cualificada (apartado 7 del art. III-310).

Si el Comité de Conciliación no logra adoptar un proyecto común o si el Parlamento (o ambas instituciones) rechaza el proyecto común, por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, la Comisión debe presentar un nuevo proyecto de presupuesto.

Por otra parte, las disposiciones que constituyen lo que actualmente se denomina “Reglamento Financiero” serán objeto en el futuro de una ley adoptada con arreglo al procedimiento presupuestario ordinario (pero hasta 2007 el Consejo decidirá por unanimidad).

### *Cooperación reforzada*

La cooperación reforzada debe reunir por lo menos una tercera parte de los Estados miembros. Sólo podrá tratar de las competencias no exclusivas de la Unión (pero en el futuro podrá afectar a la política de defensa). La autorización de proceder a una cooperación reforzada la concede el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo, y a propuesta de la Comisión, salvo en materias de la PESC, caso en el que se precisan una decisión por unanimidad del Consejo, así como un dictamen del Ministro de Asuntos Exteriores y de la Comisión, y en el que simplemente se informa al Parlamento Europeo. Los Estados miembros que queden al margen de la cooperación reforzada participan en las deliberaciones del Consejo de Ministros, aunque no lo hacen en la adopción de decisiones.

Por otra parte, a raíz de los esfuerzos llevados a cabo por algunas delegaciones y, especialmente, por los representantes del Parlamento, la Conferencia ha aceptado asimismo una disposición “pasarela”, propuesta por la Convención pero cuestionada seriamente durante las negociaciones que permite a los estados que participen en una cooperación reforzada proceder a la votación por mayoría cualificada o seguir el procedimiento legislativo ordinario mediante una decisión adoptada por unanimidad por estos Estados (no obstante, esta cláusula “pasarela” no podrá utilizarse en el ámbito de la defensa).

---

Si el Consejo rechaza el proyecto común, mientras que el Parlamento lo aprueba, el Parlamento dispone de 14 días para confirmar las enmiendas que había aprobado en primera lectura (mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos). Si el Parlamento no consigue confirmar las enmiendas, se respetará la posición del Comité de Conciliación sobre la línea presupuestaria de que se trate.

## POLÍTICAS

Varias cláusulas de aplicación general hacen las veces de introducción a la Parte III del proyecto de Constitución, dedicada a las políticas de la Unión: sobre la coherencia general de las políticas; sobre la lucha contra las discriminaciones; sobre la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres; sobre la protección social; sobre las exigencias de la protección del medio ambiente; sobre la protección de los consumidores, y, finalmente, una cláusula de reconocimiento de “los servicios de interés económico general”, cuyos “principios y condiciones” de funcionamiento debe definir la ley.

### *Políticas exteriores*

#### Acción exterior

Este es el ámbito en el que el proyecto de Constitución es más innovador, más por medio de determinadas modificaciones institucionales (como la instauración de la figura del ministro de Asuntos Exteriores –véase *supra*–) que por la mejora de los procedimientos que se mantienen prácticamente inalterados. No cambia en lo fundamental la función del Parlamento en materia de política exterior, si bien se refuerza en cuanto a la política comercial común y a la celebración de acuerdos internacionales.

#### *Política exterior y de seguridad común*

Su aplicación –por decisión del Consejo Europeo o del Consejo por unanimidad, salvo en algunos casos previstos por la Constitución o si el Consejo Europeo así lo decide– escapa al “procedimiento legislativo ordinario”. Ahora se consulta regularmente al Parlamento.

Se crean algunas bases jurídicas nuevas: cláusula de solidaridad entre los Estados miembros en caso de atentados terroristas o de catástrofe natural, acuerdos internacionales con los países vecinos.

La política en materia de seguridad se moderniza en varios aspectos, al haber consagrado la CIG avances importantes no previstos por la convención, especialmente en materia de defensa:

–actualización de las misiones de Petersberg (adición de una referencia a las misiones de desarme, asesoramiento militar, estabili-

- zación al término de los conflictos y lucha contra el terrorismo, también en el territorio de terceros estados);
- creación de nuevas formas de flexibilidad y de cooperaciones en materia de defensa;
  - posibilidad de que el Consejo encomiende la realización de una misión a un grupo de Estados miembros para preservar los valores de la Unión;
  - posibilidad de crear, mediante decisión del consejo por mayoría cualificada, una cooperación estructurada permanente entre los estados que cumplan los criterios y suscriban los compromisos en materia de capacidad militar incluidos en un protocolo en anexo a la Constitución;
  - establecimiento de una cooperación más estrecha en materia de defensa mutua, previendo especialmente la obligación de ayuda y asistencia a un Estado miembro víctima de una agresión armada en su territorio (sin cuestionar el carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros); y
  - creación de un fondo inicial para las defensas militares independientes del presupuesto de la Unión;
  - creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares;
  - definición de un procedimiento de acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión.

### *Política comercial común*

Se amplía su ámbito de aplicación en lo relativo al comercio de servicios y a la propiedad intelectual.

Se refuerza la función del Parlamento: prevalecerá el procedimiento legislativo ordinario para establecer las medidas de aplicación de la política comercial común; se le informará periódicamente sobre las negociaciones de acuerdos internacionales que solamente podrán celebrarse siempre que cuenten con la aprobación del Parlamento.

Cabe señalar el mantenimiento por la Constitución de una modalidad atenuada de “excepción cultural”.<sup>72</sup>

<sup>72</sup>El Consejo solamente puede pronunciarse por unanimidad en lo referente a los acuerdos en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales (cuando éstos puedan afectar negativamente a la diversidad cultural y lingüística de la Unión). La CIG ha “ampliado” incluso esta “excepción” al comercio de servicios sociales, de educación y de salud cuando amenacen

*Cooperación para el desarrollo*

La Constitución crea las condiciones para que se incorpore al presupuesto el Fondo Europeo de Desarrollo.

*Ayuda humanitaria*

El proyecto de Constitución crea una base jurídica específica en este ámbito, dentro de la que se prevé la creación de un cuerpo voluntario europeo de ayuda humanitaria (procedimiento legislativo ordinario).

*Políticas interiores*

## Espacio de libertad, seguridad y justicia

Entre las políticas denominadas interiores, este es el ámbito en el que el proyecto de Constitución modifica en mayor medida la situación existente, aunque no fuera más que a consecuencia de la supresión de la dicotomía entre las disposiciones del Tratado CE y las del "tercer pilar" y por la promoción de la codecisión (procedimiento legislativo ordinario) y de la votación por mayoría cualificada como normas generales.

Se clarifican los objetivos de las políticas de la Unión: en lo sucesivo, la acción de la Unión se subordina explícitamente a los derechos fundamentales; el acceso a la justicia figura como objetivo general; se yuxtaponen las exigencias de reconocimiento mutuo de los diferentes ordenamientos y de aproximación de las legislaciones.

Se profundiza la definición de las políticas: las políticas en materia de asilo e inmigración se consagran como políticas comunes de la Unión regidas por los principios de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros.

Son ante todo las disposiciones relativas a la cooperación judicial en materia penal las que se refunden de una manera muy

---

con perturbar gravemente la organización de estos servicios a escala nacional y con menoscabar la competencia de los Estados miembros para la prestación de estos servicios. Por otra parte, el Consejo decidirá asimismo por unanimidad en lo que se refiere a los acuerdos en el ámbito de los servicios en general y de los aspectos de la propiedad intelectual cuando incluyan disposiciones para las que se requiere la unanimidad cuando se trate de adoptar normas internas.

innovadora, sobre todo si se considera que exceden en buena medida a la mayoría cualificada: el proyecto de Constitución promueve la aproximación de las legislaciones penales de fondo (definición de las infracciones penales y de las sanciones), por un lado, para luchar contra determinados delitos de “interés europeo” (que se enumeran) y, por otra parte, para garantizar la realización de una legislación de la Unión.

Esta legislación debe tener en consideración las diferencias entre las tradiciones jurídicas y los sistemas judiciales de los Estados miembros. Además, para disipar los temores de determinados estados miembros, la CIG ha consagrado un procedimiento especial denominado “freno de emergencia”: si un Estado miembro considera que una propuesta legislativa en esta materia puede cuestionar aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, puede solicitar que se devuelva la cuestión al Consejo Europeo y que se suspenda el procedimiento. El Consejo Europeo debe devolver la cuestión al consejo en un plazo de cuatro meses para que continúe el procedimiento o solicitar la presentación de una nueva propuesta legislativa por parte de la Comisión o del grupo de estados autores de la iniciativa. Si el Consejo Europeo no adopta la decisión mencionada en el plazo de cuatro meses o si el nuevo procedimiento legislativo iniciado a petición suya no llega a término en un plazo de 12 meses, se pondrá en marcha automáticamente una cooperación reforzada en esta materia en cuanto lo decida una tercera parte de los Estados miembros.

Se generaliza el control por el Tribunal de Justicia de la acción de la Unión en este ámbito.

Persiste, no obstante, cierto particularismo institucional: definición por el Consejo Europeo (por lo tanto, por consenso) de las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa, sin que esté asociado a esta tarea el Parlamento Europeo; se reparte la iniciativa legislativa entre la Comisión y una cuarta parte de los Estados miembros (un Estado miembro ya no puede presentar una propuesta por sí solo) en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial; mantenimiento de la unanimidad en determinados ámbitos, en particular, en lo relativo a los aspectos transfronterizos del derecho de familia y al conjunto de la cooperación policial; definición de un papel reforzado de los parla-

mentos nacionales, en particular, en cuanto al control del respeto del principio de subsidiariedad. Sin embargo, se aporta una cierta apertura hacia evoluciones ulteriores por medio de disposiciones de "pasarela" en relación con el derecho de familia y la lista de delitos graves, para los que la ley marco europea puede establecer normas mínimas (el Consejo, por decisión adoptada por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, puede ampliar la lista de estos delitos).

Por último, y a pesar de la fuerte oposición de varias delegaciones, la Constitución prevé la creación, mediante ley europea adoptada por unanimidad por el Consejo, previa aprobación del Parlamento, de una fiscalía europea, competente para luchar contra las infracciones que lesionen los intereses financieros de la Unión, la cual podrá procesar a los responsables de las mismas. Una cláusula "pasarela" prevé la posibilidad de ampliar las competencias de la fiscalía europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza, mediante una decisión europea adoptada por el Consejo por unanimidad, previa aprobación del Parlamento (y consulta de la Comisión).

#### Otras modificaciones de las políticas internas

Las modificaciones introducidas por el proyecto de Constitución en las otras políticas sectoriales son consecuencia, ante todo, de la consagración de la codecisión y, por lo tanto, de la votación por mayoría cualificada como procedimiento legislativo ordinario y del "desglose" entre actos legislativos y no legislativos según la nueva definición.

Asimismo, se añade cierto número de bases jurídicas nuevas, en particular, para la política de energía, el deporte, la protección civil contra las catástrofes naturales o de origen humano, y la cooperación administrativa para la aplicación del derecho europeo.

#### *No discriminación y ciudadanía*

Se agrupan en un título autónomo las disposiciones relativas a las acciones en materia de lucha contra las discriminaciones (adopción con arreglo al procedimiento legislativo ordinario de los principios básicos de las medidas de estímulo a los Estados miembros en este ámbito) y a la promoción de los derechos derivados de la ciudadanía europea.

### *Mercado interior/fiscalidad*

Se mantiene la unanimidad en el consejo para la fiscalidad. Los pasos (bastante limitados) a la mayoría cualificada (ley/ley marco) propuestos por la convención en materia de las medidas de cooperación administrativa y de la lucha contra el fraude y la evasión fiscal ilegal (previa constatación por el consejo por unanimidad de que las medidas propuestas se refieren a estas cuestiones) no han sido aceptados por la CIG.

### *Política económica y monetaria*

La Constitución introduce pocas modificaciones sustanciales. Cabe señalar, no obstante, la promoción al rango de institución del Banco Central Europeo, el establecimiento de un vínculo explícito entre la coordinación de las políticas económicas y la coordinación de las políticas de empleo (aunque la CIG haya modificado el texto de la convención para hacer hincapié en el hecho de que son los Estados miembros los que coordinan sus políticas de acuerdo con modalidades definidas en el seno de la Unión), y el refuerzo de las disposiciones que afectan a los Estados miembros que forman parte de la zona del euro: por ejemplo, la decisión del consejo sobre la adhesión de nuevos Estados miembros al euro (propuesta por la comisión) debe estar precedida de una recomendación por mayoría cualificada de los Estados miembros que ya pertenecen a la zona del euro.

Las modalidades de funcionamiento del Grupo del Euro, por su parte, se precisan en un protocolo anexo y la CIG ha adoptado además una declaración sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De hecho, el pacto originó enconadas discusiones entre determinadas delegaciones, lo que condujo a la adopción de algunas modificaciones al texto de la convención: por lo que se refiere al procedimiento por déficit excesivo, la CIG ha atenuado la función que proponía la convención a la comisión (las recomendaciones formuladas por el consejo al Estado miembro de que se trate deben adoptarse sobre la base de una recomendación de la comisión y no sobre la base de una propuesta).

### *Política social*

Si entre los objetivos de la Unión consagrados en la introducción de la Constitución figuran el “pleno empleo” y el “progreso social”, cabe constatar asimismo la inclusión al principio de la Parte III de una

cláusula social de carácter horizontal, con arreglo a la cual la Unión deberá tener en cuenta, al decidir y ejecutar sus políticas, las exigencias vinculadas con la “promoción de un alto nivel de empleo” (concepto que permanece en la Parte III, a pesar de la referencia al “pleno empleo” entre los objetivos), la “garantía de una protección social adecuada”, la “lucha contra la exclusión social”, así como con un “nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”.

Cabe señalar también en este ámbito el reconocimiento explícito en el nivel de la parte I (“institucional”) del papel de los “interlocutores sociales” y especialmente de la cumbre social tripartita por el crecimiento y el empleo que contribuye al diálogo social. Por lo demás, la unanimidad se mantiene en los mismos casos que actualmente. Solamente pasan al procedimiento legislativo ordinario las medidas de seguridad social relativas al derecho a prestaciones de los trabajadores migrantes por cuenta ajena o por cuenta propia. Sin embargo, ello ha sido únicamente posible concediendo la revisión de otro “freno de emergencia”: en el caso en que un Estado miembro considere que estas medidas podrían afectar “aspectos fundamentales de su sistema de seguridad social, especialmente el ámbito de aplicación, el coste o la estructura financiera del mismo, o el equilibrio financiero”, puede solicitar que se someta la cuestión al Consejo Europeo (lo que lleva aparejada la suspensión del procedimiento legislativo). El Consejo Europeo debe, en un plazo de cuatro meses, devolver el asunto al Consejo para que prosiga el procedimiento o pedir a la Comisión que presente una nueva propuesta (la Constitución no menciona las consecuencias de la posible inhibición del consejo).

#### *PAC*

Actualmente, todas las decisiones en esta materia se toman por mayoría cualificada en el Consejo y el Parlamento intervienen solamente por medio de la consulta simple. El proyecto de Constitución lleva a cabo un desglose de estas decisiones entre:

–actos de carácter legislativo que dependen de la ley o de la ley marco europea y, por consiguiente, del procedimiento legislativo ordinario: afectan la organización común de mercados agrícolas y las demás disposiciones necesarias para alcanzar los objetivos de la política común de agricultura y de pesca;

—actos no legislativos, como la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como el reparto de las posibilidades de pesca: dependen de reglamentos o de decisiones europeas adoptadas por el consejo sobre la base del propio proyecto de Constitución, y no se consulta al Parlamento al respecto.

### *Investigación, desarrollo tecnológico y espacio*

Se añade un nuevo elemento a la política de investigación y desarrollo tecnológico, la política espacial europea. El programa marco de investigación que adquiere rango de ley europea, se adoptará por mayoría cualificada. Paralelamente se realizará, mediante leyes adoptadas de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, un espacio de investigación europeo, en el que circulen libremente los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías. Podrá adoptarse un programa espacial europeo mediante ley o ley marco. La salvaguardia de los derechos legislativos del Parlamento en esta materia cuestionados durante la CIG es el logro tras la lucha encarnizada que llevaron a cabo sus representantes.

### *Energía*

La política de energía se fija entre otros objetivos asegurar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad del aprovisionamiento energético y fomentar la eficacia energética y el desarrollo de energías renovables. No obstante, la CIG ha introducido un límite a la acción de la Unión que no podrá afectar al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, su elección entre diferentes fuentes de energía y la estructura general de su aprovisionamiento energético. Por otra parte, si el procedimiento legislativo ordinario y la votación por mayoría cualificada son la norma en este ámbito, la CIG ha previsto que toda medida que sea principalmente de carácter fiscal debe adoptarse mediante ley del consejo adoptada por unanimidad, mientras que el parlamento es meramente consultado.

### *Salud pública*

La CIG ha ido un poco más lejos que la convención al añadir a la lucha contra "las enfermedades transfronterizas más graves y ampliamente difundidas" entre las acciones de apoyo llevadas a cabo por la Unión la vigilancia, la alerta y la lucha contra amenazas transfron-

terizas graves para la salud. Asimismo la Unión debe establecer entre otras cosas medidas que establezcan normas elevadas de calidad y de seguridad de los productos médicos, así como medidas de protección de la salud pública por lo que se refiere al tabaco y al alcohol. Por último, la Constitución precisa que la acción de la Unión se lleva a cabo en el respeto de las responsabilidades de los Estados miembros por lo que se refiere a la definición de su política de salud, las cuales incluyen la gestión de servicios de salud y de atención médica, así como la asignación de los recursos que se le conceden.

## REVISIÓN

Se modifica el procedimiento de revisión del tratado: el Parlamento adquiere el derecho de iniciativa constitucional, en pie de igualdad con la Comisión y los Estados miembros; la Convención se convierte en la instancia normal de elaboración de las recomendaciones que han de someterse a la conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros que deberá adoptar las modificaciones de la Constitución por unanimidad. No obstante, el Consejo Europeo podrá decidir, por mayoría cualificada y previa aprobación del Parlamento que la entidad de las modificaciones constitucionales propuestas no justifica la convocatoria de la convención.

Se prevé un procedimiento "simplificado" de revisión de la Constitución por lo que se refiere a las modificaciones de las "políticas interiores" consagradas en la Parte III, siempre que no impliquen un incremento de las competencias de la Unión: el Consejo Europeo podrá adoptar, por unanimidad, una decisión de modificación de estas políticas, previa consulta del Parlamento y de la Comisión (o del Banco Central Europeo). Esta decisión entrará en vigor una vez aprobada por todos los estados miembros con arreglo a sus normas constitucionales respectivas.

## CONCLUSIÓN

En relación con los tratados actuales, la Constitución practica, en un cuádruple nivel, *una consolidación del carácter democrático de la Unión:*

- se concede al ciudadano, mediante el establecimiento de una iniciativa popular, la facultad de iniciar la elaboración de un acto legislativo europeo; además, gracias a la extensión de la competencia del Tribunal de Justicia, dispone de mejores garantías judiciales;
- se reconoce explícitamente la contribución particular de los parlamentos nacionales a la vida democrática de la Unión, en particular, mediante el establecimiento de un “mecanismo de alerta precoz” en materia de control del respeto del principio de subsidiariedad;
- se consolidan firmemente las competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento (codecisión, abandono de la distinción GO-GNO) y sus poderes de control político (elección del presidente de la comisión);
- se institucionaliza el recurso al método de la convención para las futuras revisiones constitucionales.

# Índice

PRESENTACIÓN	
<i>Olga Pellicer</i> .....	5
Capítulo 1	
La integración europea .....	7
GENERALIDADES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN .....	7
LA AMENAZA COMUNISTA, LA DOCTRINA TRUMAN Y EL PLAN MARSHALL .....	8
EL RENACIMIENTO DE EUROPA .....	11
TODOS LOS CAMINOS LLEVAN A ROMA .....	14
Capítulo 2	
La ampliación al este de la UE .....	17
LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN .....	17
FINAL DE LA QUINTA AMPLIACIÓN .....	21
MOMENTOS CLAVE DE LA AMPLIACIÓN .....	22
El acuerdo sobre el costo de la ampliación .....	22
El fin de las negociaciones de ampliación .....	23
La reunión de Atenas .....	24
La heterogeneidad de los 25 .....	25
La Europa de los 25 y... más allá .....	27
Rumania y Bulgaria; un reto más para la construcción europea .....	28

TURQUÍA HACIA LA UE.....	30
Turquía: ¿miembro de la UE? .....	30
Las semillas turcas .....	31
Criterios para la admisión de Turquía.....	32
Turquía “sí, pero...” .....	33
¿Turquía en la UE?: por el momento sí.....	34
LA MIGRACIÓN EN EL MARCO DE LA AMPLIACIÓN.....	35
Migración ilegal; un tema que agobia a Europa .....	41
La política común de asilo y migración .....	43
Más allá de las disposiciones migratorias .....	44
 Capítulo 3	
La Constitución europea .....	47
 CONSTITUCIÓN EUROPEA:	
PROYECTO LIGADO A LA AMPLIACIÓN.....	47
EL DIFÍCIL CAMINO HACIA LA CONSTITUCIÓN.....	50
Los enfrentamientos por el sistema de votación.....	50
Tropiezos en la recta final.....	51
Los aspectos difíciles de la Constitución .....	52
Polonia, España y... la razón.....	53
El reparto de poder.....	55
Crónica de una crisis anunciada .....	56
LA CONSOLIDACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN .....	58
Los ciudadanos europeos;	
clave del futuro de la Constitución .....	58
La ratificación y la población;	
una combinación de mucho poder.....	59
El calvario.....	60
OBJETIVOS BÁSICOS DE LA CONSTITUCIÓN .....	62
EL PROCESO DE RATIFICACIÓN .....	65
 Capítulo 4	
La PESC y las relaciones exteriores .....	69
 LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC) .....	69
LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD) .....	71

DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN	
RELATIVAS A LA PESCA Y PESD .....	73
DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE .....	75
LA LUCHA ANTITERRORISTA .....	76
LA NECESIDAD DE UNA PESCA Y UNA PESD .....	77
La fractura de la PESCA.....	79
La unidad y acción europea en África .....	80
Los donativos de la UE para Iraq .....	81
La Europa de la defensa avanza .....	82
La estrategia de seguridad europea; sólo un comienzo.....	85
La UE enfrenta el terrorismo .....	87
EL EFECTO DE LA AMPLIACIÓN EN LAS RELACIONES EXTERIORES .....	88
LA AMPLIACIÓN Y LA RELACIÓN TRASATLÁNTICA .....	89
¿Ampliación e Iraq: debilitamiento de la PESCA? .....	91
División y pesimismo .....	92
Europa y la reconstrucción de Iraq .....	93
Europa; ¿el otro polo de poder? .....	94
Bush en Europa .....	96
El puente de la “potencia naciente” .....	97
LA RELACIÓN UE-AMÉRICA LATINA.....	98
El problema de Cuba .....	102
La III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe.....	103
 Capítulo 5	
El monitoreo sobre los nuevos Estados miembros .....	107
 LOS ESTADOS INSULARES .....	108
Chipre.....	108
Malta.....	110
LAS REPÚBLICAS BÁLTICAS .....	112
Estonia .....	112
Letonia .....	113
Lituania .....	115
PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL.....	117
Eslovaquia .....	117
Eslovenia .....	118

Hungría.....	120
Polonia.....	121
República Checa .....	123
ANEXO I	
Epílogo; después del “non” francés y el “née” holandés.....	127
ANEXO II	
Glosario.....	131
ANEXO III	
Resumen de la Constitución europea .....	139

*La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva*  
se terminó de imprimir en la ciudad de México  
durante el mes de enero del año 2006.  
Esta reimpresión, en papel de 75 gramos,  
consta de 1,000 ejemplares más  
sobrantes para reposición y  
estuvo al cuidado de la  
oficina litotipográfica  
de la casa editora.



ISBN 970-701-682-5  
MAP: 014148-01

Desde su creación la Unión Europea ha sido protagonista de las relaciones internacionales. Ahora, como la unión de 25 estados, con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto interno bruto mundial, dispone de una amplia gama de instrumentos que lo convierten, de manera inevitable, en un actor de envergadura mundial.

El libro que tiene en sus manos aborda de manera ágil y didáctica el proceso de integración europea, la ampliación a 25 miembros, la Constitución europea y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Asimismo, reseña algunos de los problemas cruciales que ha enfrentado la Unión Europea en los últimos años, como los surgidos con motivo de la guerra en Iraq y aquellos asociados al tema de la migración.

*La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva* ofrece información para iniciarse en el conocimiento de uno de los fenómenos regionales más interesantes de las relaciones internacionales contemporáneas. Para aquellos conocedores contiene el seguimiento detallado y análisis de temas que han sido determinantes para nuestra actualidad, durante los últimos tres años.



**ITAM**  
EXCELENCIA ACADÉMICA

**UAB**  
Universitat Autònoma  
de Barcelona

Miguel Ángel  
  
**Porrúa**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
  
CONOCER  
PARA DECIDIR  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN