

LA ADHESIÓN DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL A LA UNIÓN EUROPEA: PROCESOS DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA EN DERECHOS HUMANOS*

Sonia Piedrafitá**

Los derechos humanos y la legitimidad de la Unidad Europea (UE)

Libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y Estado de Derecho son los principios fundadores de la Unión Europea y requisito indispensable de su legitimidad. Así queda reflejado en el Tratado de la Unión Europea. Los derechos humanos y los valores democráticos intervienen en todos los ámbitos de las actividades de la UE y se han convertido en piedra angular de su política exterior.

Las cláusulas de la Carta de las Naciones Unidas figuran entre los principios rectores de la Unión, citados en el preámbulo de su Tratado constitutivo, el Tratado de Roma de 1957. Desde entonces y de manera incremental, la UE se ha dedicado a la tarea global de promover y proteger los derechos y libertades recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los convenios complementarios,¹ así como en otros instrumentos internacionales y regionales, como la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, que fue firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, y

* Ponencia presentada durante el Seminario La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, celebrado en Guadalajara, Jalisco, el 14 y 15 de abril de 2005.

** Investigadora en Proyecto CIDEL Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (UNED).

¹ Estos son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Pueden consultarse los textos de estos instrumentos en la dirección de Internet: <http://www.unhchr.ch/html/intlinst.htm>

entró en vigor el 3 de septiembre de 1953. Esta última es el instrumento de protección de derechos humanos más prolijo y garante en el ámbito europeo; reconoce, entre otros, el derecho a la vida; la prohibición de la tortura y la esclavitud; el derecho a la libertad y a la seguridad; el derecho a un juicio justo; la prohibición de condena o castigo no amparado por la ley; el respeto de la vida familiar y privada; la libertad de pensamiento, conciencia y religión; la libertad de expresión, reunión y asociación, y la prohibición de la discriminación. Más derechos han sido incorporados al convenio original en sucesivos protocolos. Los estados miembros del Consejo de Europa se comprometen a garantizar estos derechos y libertades en el ámbito de su jurisdicción. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo vigila por su cumplimiento.²

El Tratado de la Unión Europea firmado en la ciudad holandesa de Maastricht en 1991, estableció que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como están garantizados por la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y, por las constituciones de los Estados miembros como principios generales del derechos comunitario (Art. F). En su Artículo 130 U) disponía asimismo que en su política de desarrollo, la Unión contribuirá al objetivo general de promover y consolidar la democracia y el imperio de la ley, y de respetar los derechos humanos y libertades fundamentales. El Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en mayo de 1999, marcó otro paso adelante significativo en la integración de los derechos humanos en el orden jurídico de la UE, pues añade al Artículo 6 (antiguo F) un apartado donde afirma que la UE “se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”. En la reunión del Consejo Europeo, en Niza en diciembre de 2000, la UE adoptó una Carta de los Derechos Fundamentales, que combina en un solo texto los derechos civiles, políticos, económicos y sociales antes establecidos en una diversidad de fuentes internacionales, europeas y nacionales.

Desde mayo de 1995, la UE ha incluido generalmente una cláusula sobre derechos humanos en sus acuerdos comerciales y de cooperación bilaterales, así como en los acuerdos bilaterales de carácter general

² http://www.coe.int/T/ES/Com/About_Coe/default.asp?L=ES

con terceros países. Estas cláusulas proporcionan una base positiva para promover el diálogo y apoyar la democracia y los derechos humanos, con la posibilidad de adoptar las medidas adecuadas, incluida la suspensión de un acuerdo, en caso de que se incumpla el compromiso de respetar los derechos humanos. Se han firmado ya muchos acuerdos de este tipo, incluidos acuerdos de asociación tales como los acuerdos europeos y mediterráneos. Otro ejemplo histórico es el Acuerdo de Cotonú entre la UE y los países de África, del Caribe y del Pacífico, que entró en vigor el 1 de abril de 2003. En él se incluye la versión más reciente de la cláusula de derechos humanos y se introduce un mecanismo específico de consulta para investigar presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por las Partes. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea (UE) y México, el Acuerdo Global, dice en su Artículo 1 que: “El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”.

Así pues, la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales se ha convertido en la piedra angular de la construcción de la identidad europea y, por consiguiente, ha ido adquiriendo un papel relevante en el desarrollo de todas sus políticas. La Carta de los Derechos Fundamentales, incluida en el Protocolo del Tratado de Niza, fue incorporada recientemente al articulado del Tratado por el que se establece una constitución para Europa, con el objeto de convertirla en vinculante jurídicamente. A la espera de su ratificación por todos los Estados miembro, la Comisión Europea ha introducido nuevos mecanismos de revisión y escrutinio para asegurar que todas las propuestas legislativas sean compatibles con la Carta y, está preparando un reglamento para crear una Agencia Europea de Derechos Fundamentales.

Los derechos humanos en el acervo comunitario de ampliación

La única condición que el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea firmado en Roma en 1956, establecía como requisito para solicitar el ingreso en la misma era el ser un estado europeo (Art. 237). Sin embargo, ya en 1962, con motivo de los deseos expresados por España de

pertenecer a la Comunidad bajo la dictadura de Franco, la Asamblea (después, Parlamento Europeo) recomendaba en su Informe Birkelbach de enero de 1962,³ que la adhesión de nuevos miembros debería limitarse a estados democráticos que cumplieran las condiciones para pertenecer al Consejo de Europa –democracia pluralista, imperio de la ley y respeto de los derechos humanos–.

El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de las Comunidades Europeas de diciembre de 1973, declaraba que los principios de democracia representativa, el imperio de la ley y justicia social, así como el respeto de los derechos humanos eran elementos fundamentales de la identidad europea. El Consejo Europeo declaró en la cumbre de Copenhague del 7 y 8 de abril de 1978, que el respeto y salvaguardia de la democracia representativa y los derechos humanos eran elementos indispensables para ser un estado miembro de las Comunidades Europeas. Era una clara señal para Grecia, España y Portugal de que sólo podrían acceder si completaban el proceso de democratización.⁴ De este modo, la ratificación de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales se convirtió en requisito imprescindible para ser miembro de la Unión; de hecho, todos los Estados Miembros de la UE han sido previamente miembros del Consejo de Europa. Tras la caída de los regímenes comunistas a partir de 1989, y la solicitud de ingreso de otros países europeos, como Austria y Finlandia, en su informe al Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992,⁵ la Comisión reiteraba que para ser miembro de la UE, el país candidato tenía que compartir los valores de la identidad europea, ser una democracia y respetar los derechos humanos.

Finalmente, el Tratado de Ámsterdam firmado en 1997 institucionalizó esta doctrina jurídica al especificar como condición indispensable para solicitar el ingreso en la Unión (Art. 49) el respeto de los principios establecidos en el Artículo 6.1.: libertad, democracia, respeto

³ *Rapport de la Commission politique de l'Assemblée Parlementaire Européenne sur les aspects politiques et institutionnels* (15 de enero de 1962), Document 122, Janvier 1962. (Archives of the European Communities, 07.515:32;X3.075.15).

⁴ Eriksen, E. O., Fossum, J. E. y Sjørusen H. (2002): 'Widening or reconstituting the EU? Enlargement and Democratic Governance in Europe', en Sjørusen, H. (ed.) *Enlargement and the Finality of the EU*, ARENA Report N° 7/2002.

⁵ European Council at Lisbon, 26-27 June, 'Conclusions of the Presidency', *Bulletin of the EC* PE 158-180.

de los derechos humanos y libertades fundamentales, e imperio de la ley. El Tratado de Niza, que entró en vigor el de febrero de 2003,⁶ aún va más lejos al recoger mecanismos de vigilancia una vez que el país ya es miembro de pleno derecho. De esta manera, el Artículo 7 establece que el Consejo podrá hacer recomendaciones a un Estado miembro cuando exista riesgo claro de violación de derechos humanos en ese país, e incluso suspender algunos de sus derechos si constata la violación grave y persistente de los derechos fundamentales.

En el caso de los países del centro y el este de Europa, cuando desde 1990, comenzaron a declarar como su principal objetivo su ‘retorno’ a Europa, fundamentalmente a través del ingreso en la CE/UE, voces dentro y fuera de la Comunidad presionaron para que ésta les ofreciera una perspectiva de adhesión clara para garantizar el proceso de reformas. Así pues, el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993, estableció que todos los países asociados podrían solicitar su ingreso a la Unión siempre y cuando cumplieran los siguientes requisitos:⁷

1. Tener una economía de mercado capaz de hacer frente a la competencia dentro de la UE;
2. Tener instituciones estables que garanticen la democracia, el imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías;
3. Ser capaz de asumir las obligaciones de su pertenencia a la Unión, incluidos los objetivos de la unión política y económica.

Los Acuerdos de Asociación (liberalización comercial, asistencia técnica y legal, participación en programas comunitarios y diálogo político) firmados con estos países entre 1991 y 1996, también establecían como condición indispensable para acceder a ellos, la supremacía del derecho, el respeto de los derechos del hombre, el multipartidismo, elecciones libres y liberalización económica. Sin embargo, mientras que estos acuerdos fueron firmados con todos ellos aun cuando no cumplían todos los requisitos,⁸ los

⁶ Acordado en el Consejo Europeo de Niza, el 11 de diciembre de 2000, y firmado el 26 de febrero de 2001.

⁷ European Council at Copenhagen, 21-22 June 1993, ‘Conclusions of the Presidency’, EP, SN 180/93.

⁸ Estas excepciones marcaban la preferencia de la UE por establecer mecanismos inclusivos con el objetivo de evitar conflictos y procesos reaccionarios que podrían haberse originado por la exclusión de algún país.

criterios de Copenhague ejercieron una influencia mucho más activa en los procesos políticos que a partir de entonces se desarrollaron en los países candidatos. Todos los países asociados aspiraban a ser miembros de la Unión para lo cual, no sólo tenían que armonizar todas sus legislaciones de acuerdo con el acervo comunitario y el derecho internacional, sino que además tenían que demostrar que su implementación era efectiva y que cumplían con los “criterios”.

El proceso de armonización para cumplir los criterios políticos

A partir de entonces, el esfuerzo de armonización legislativa se incrementó notablemente (aunque con diferente intensidad según los países), y de manera muy especial después de que el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995⁹ solicitara a la Comisión Europea su Opinión sobre el grado de cumplimiento de los criterios de Copenhague por parte de cada uno de los candidatos. Todos eran conscientes de que, para lograr una opinión favorable y así poder comenzar las negociaciones de adhesión, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías tenían que estar garantizados, pues en caso contrario, tendrían que asumir los costes de quedarse fuera de la ronda de negociaciones. De esta manera, con la presentación de sus solicitudes de adhesión consentían voluntariamente a que la UE examinara y evaluara sus procesos políticos internos. En el documento conocido como Agenda 2000,¹⁰ la Comisión presentó al Consejo Europeo en julio de 1997, su recomendación de empezar sólo las negociaciones con Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia y Estonia (+ Chipre), considerando que eran los únicos países que cumplían los criterios políticos y estaban en condiciones de cumplir los económicos, a medio plazo.

Para la elaboración de este documento la Comisión contó con recursos diversos tales como preguntas dirigidas a las autoridades de los distintos países; reuniones bilaterales; informes de las embajadas de los estados miembros en los países candidatos; valoraciones de las organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa y la OSCE;

⁹ European Council at Madrid, 15-16 December 1995, ‘Presidency Conclusions’, SN 400/95.

¹⁰ European Commission (1997): *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*, Luxembourg: Office for Official Publications, Luxembourg.

así como estudios e informes de distintas ongs. En palabras de la propia Comisión (traducción mía), así es como se llevó a cabo la valoración del nivel de cumplimiento de los criterios políticos: “La Comisión no sólo ofrece una descripción del funcionamiento y estructura de sus instituciones (Parlamento, Poder Ejecutivo y Judicial), sino que también examina si los derechos y libertades se ejercen en la práctica. En lo que se refiere a los derechos humanos, la Comisión analiza si los países candidatos respetan e implementan las disposiciones de los principales convenios internacionales, en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. En lo que respecta a la protección de las minorías y sus derechos, la Comisión presta atención especial a la implementación de los principios establecidos en el Convenio Marco para la Protección de la Minorías Nacionales del Consejo de Europa.”¹¹

Así pues, la ratificación de los principales tratados internacionales debía ir acompañada del proceso de armonización legislativa interno necesario para poder implementar efectivamente sus disposiciones. Por ejemplo, tanto en la Opinión de Polonia como de Eslovaquia, la Comisión constataba que ambos candidatos habían suscrito los principales convenios internacionales y, en especial, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus protocolos adicionales.¹² Sin embargo, mientras la opinión de la Comisión fue favorable respecto a Polonia, no lo fue para Eslovaquia. En los siguientes apartados veremos los motivos, a la vez que apreciaremos el nivel de exigencia en el capítulo de derechos humanos que fue necesario para conseguir iniciar las negociaciones de adhesión.

*Agenda 2000 Opinión de la Comisión sobre la solicitud de Polonia Capítulo 2: Derechos Humanos y Protección de las minorías*¹³

En enero de 1993, Polonia, que ha sido miembro del Consejo de Europa desde noviembre de 1991, ratificó el Convenio Europeo para la Protección

¹¹ European Commission: *Towards the Enlarged Union: Strategy paper and report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate state*, COM 700 final, octubre 2002.

¹² Cualquier país que desee ser miembro de la UE, debe haber ratificado estos textos.

¹³ European Commission: “Commission Opinion on Poland’s Application for Membership of the European Union”, *Agenda 2000*, Brussels 15th July 1997, DOC/97/16.

de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, así como la mayoría de sus protocolos adicionales de mayo de 1993 a octubre de 1994. Polonia también permite que los individuos interpongan su caso ante la Tribunal Europeo en caso de que consideren que sus derechos han sido violados y ha ratificado el convenio sobre la abolición de la tortura, pero todavía tiene pendiente de ratificar el Convenio sobre minorías y la Carta Social Europea. También ha ratificado los convenios fundamentales en el marco de Naciones Unidas.

Derechos civiles y políticos

- En Polonia el acceso a los tribunales y la asistencia legal durante el juicio están garantizados a todos los ciudadanos. Sin embargo, todavía no se permiten apelaciones en el caso de medidas disciplinarias contra miembros de las fuerzas armadas, funcionarios y médicos
- La pena de muerte está a punto de ser abolida
- El derecho a no ser detenido arbitrariamente se asegura limitando el periodo de detención preventiva a 48 horas. Sin embargo, los detenidos todavía no tienen derecho a un abogado hasta que el fiscal ha leído sus cargos
- Todos los ciudadanos mayores de 18 años tienen derecho a votar
- La libertades de asociación y reunión están garantizadas
- Hay libertad de expresión, aunque los periodistas pueden ser penalizados con hasta 8 años de cárcel por calumnia y la protección de sus fuentes de información no está convenientemente garantizada
- Los canales públicos de televisión continúan teniendo un papel predominante, pero ha habido un rápido crecimiento de los privados y la libertad de expresión está garantizada, a pesar de la influencia del gobierno en ellos
- El derecho a la propiedad privada está garantizado y la expropiación sólo se permite si es por el interés público y está sujeta a una compensación previa y justa. Sin embargo, todavía están pendientes las reparaciones de los regímenes nazi y comunista
- Todavía persisten ciertas dificultades con respecto a la privacidad y al derecho de inviolabilidad del hogar; la policía puede entrar en el domicilio privado en caso de urgencia y el fiscal puede ordenar intervenir una línea telefónica sin orden judicial. De igual modo, las

autoridades pueden reclamar a los bancos, datos de sus clientes sin un procedimiento judicial previo

- La situación de los solicitantes de asilo es satisfactoria y Polonia ratificó en 1992, la Convención de Ginebra. Sin embargo, el periodo para examinar las solicitudes es demasiado largo
- No se ha registrado ningún caso de tratamiento inhumano o degradante en Polonia

Derechos económicos, sociales y culturales

- La Constitución garantiza el derecho a un ingreso mínimo de subsistencia, el derecho a la salud y la protección de los discapacitados
- La libertad sindical está garantizada con excepción de empleados públicos con cargos directivos
- Existe el derecho a huelga
- La libertad de acceso a la educación y la libertad de religión están también garantizadas
- La nueva Constitución de 1997, reafirma además la libertad de conciencia y la neutralidad del Estado hacia las diferentes confesiones religiosas

Derechos y protección de las minorías¹⁴

- La Constitución garantiza el derecho de las minorías a preservar y desarrollar su idioma, identidad cultural y tradiciones y, a tener sus propias instituciones religiosas, culturales y educativas
- Las minorías también se benefician de normas electorales especiales que les permiten tener representantes parlamentarios con menos votos de los requeridos habitualmente
- Las minorías no se enfrentan a dificultades especiales en Polonia. Sin embargo, los gitanos son a veces víctimas de violencia o discriminación y viven una situación social difícil (desempleo, hogar, educación, salud) debido en parte a la incapacidad de las autoridades de asumir su problemática especial
- Polonia ha fomentado la enseñanza de las lenguas minoritarias. Sin embargo, el progreso en este campo es limitado debido a las insuficiencias presupuestarias

¹⁴ Las minorías, principalmente alemanes, ucranianos y bielorrusos, sólo representaban el 1.3% de la población de Polonia.

AGENDA 2000 Opinión de la Comisión sobre la solicitud de Eslovaquia

Capítulo 2: Derechos Humanos y Protección de las minorías¹⁵

Eslovaquia, que ha sido miembro del Consejo de Europa desde junio de 1993, viene siendo parte del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y sus protocolos adicionales desde marzo de 1992, y otorga a sus ciudadanos el derecho de apelar al Tribunal Europeo si consideran que sus derechos han sido violados. Ha ratificado, entre otros acuerdos internacionales, la Convención contra el uso de la tortura, la Convención marco sobre minorías y las principales convenciones de la ONU sobre derechos humanos.

Derechos civiles y políticos

- En Eslovaquia está garantizado el derecho a un juicio justo y a la asistencia legal durante el mismo
- La pena de muerte fue abolida en 1990
- Existe protección contra arrestos arbitrarios. Nadie puede ser detenido sin una orden del fiscal y debe ser puesto a disposición judicial en el plazo de 24 horas, periodo en el que tiene derecho a asistencia legal
- Todos los ciudadanos mayores de 18 años tienen derecho a votar
- La libertad de asociación y reunión están garantizadas
- El gobierno tiene demasiada influencia en la televisión y radio públicas, siendo el acceso a los mismos por parte de la oposición muy difícil. El sector audiovisual privado continúa creciendo
- Aunque existe una gran variedad de prensa escrita, el periódico pro-gubernamental ‘*Slovenska Republika*’ recibe financiación pública
- Después de que el Presidente devolviera dos veces al Parlamento la propuesta de enmienda del código penal que contenía restricciones importantes a la libertad de expresión y de reunión (lo que la UE criticó enérgicamente en abril de 1996), éste finalmente rechazó la proposición de ley

¹⁵ European Commission: “Commission Opinion on Slovakia’s Application for Membership of the European Union”, *Agenda 2000*, Brussels 15th July 1997, DOC/97/20.

La adhesión de los países de Europa central y oriental a la Unión Europea:
Procesos de armonización legislativa en derechos humanos

- El derecho a la propiedad privada está garantizado y la expropiación sólo se permite si es por el interés público y a cambio de una compensación justa. Igualmente se ha procedido a la devolución de las propiedades a aquellos expropiados durante el régimen comunista
- El respeto a la privacidad está asegurado pues la policía necesita un orden judicial para proceder a un registro o a intervenir una línea telefónica
- Eslovaquia ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra, y los solicitantes de asilo disfrutaban de los derechos y la protección garantizados internacionalmente
- Recientemente se han denunciado casos de trato degradante e inhumano de la policía a detenidos preventivamente

Derechos económicos, sociales y culturales

- La Constitución eslovaca garantiza el derecho a un ingreso mínimo de subsistencia, y a la seguridad social
- La libertad sindical está garantizada, excepto para los miembros de las fuerzas armadas
- La Constitución también reconoce el derecho a huelga, excepto para jueces, fiscales, bomberos y militares
- La libertad religiosa y de educación también están garantizadas constitucionalmente. Sin embargo, ha de decirse que en el canal público de televisión se ha dicho recientemente que los judíos fueron deportados de Eslovaquia porque se habían enriquecido a costa de los eslovacos. Las autoridades han publicado un libro de texto en el que se idealiza el régimen pro-nazi eslovaco

Derechos y protección de las minorías¹⁶

- En 1995, Eslovaquia ratificó la Convención-marco para la protección de las minorías del Consejo de Europa. Sin embargo, no ha suscrito la recomendación 1201 de la Asamblea del Consejo de Europa que establece los derechos colectivos de las minorías
- En 1995 firmó el Tratado de Amistad y Cooperación con Hungría, pero éste fue ratificado por el Parlamento eslovaco con dos

¹⁶ Las minorías, principalmente húngaros y gitanos, representaban aproximadamente el 20% de la población de Eslovaquia.

disposiciones adicionales que negaban el reconocimiento de derechos colectivos para las minorías y el derecho a establecer estructuras administrativas autónomas

- La Constitución garantiza a las minorías el derecho a desarrollar su propia cultura, recibir información y educación en su propio idioma y participar en la toma de decisiones que les conciernen
- No existen provisiones legales específicas que garanticen su representación parlamentaria, pero 17 parlamentarios son húngaros, pertenecientes a una coalición de tres partidos políticos
- Existen tensiones entre la minoría húngara y el gobierno eslovaco. En noviembre de 1995, se aprobó una ley nacional sobre la lengua que derogaba las disposiciones anteriores que permitían el uso del idioma de una minoría, en comunicaciones oficiales, en aquellas ciudades donde esta minoría representara más de un 20% de la población, cuando éste es un derecho reconocido constitucionalmente y que el gobierno eslovaco se había comprometido a respetar con la Unión Europea y el Alto Comisionado de la OSCE para las minorías nacionales. Además, se han reducido las subvenciones a asociaciones culturales húngaras y si un profesor entrega las notas a un alumno en los dos idiomas puede ser despedido.
- Los gitanos sufren discriminación y son objeto de la violencia de cabezas rapadas, sin recibir la adecuada protección por parte de la policía. Su situación social también es denigrante

La Comisión Europea dictaminó en su Opinión presentada al Consejo Europeo en julio de 1997, y que éste endosó en su reunión de Luxemburgo de diciembre de ese mismo año, que Polonia¹⁷ reunía los criterios políticos de una democracia con instituciones estables que garantizaban la primacía del derecho y el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías. Sin embargo, en el caso de Eslovaquia consideraba que, mientras el marco institucional definido en la Constitución correspondía al de una democracia parlamentaria con elecciones justas y libres, la situación con respecto a la estabilidad de las instituciones y su integración en la vida política era insatisfactoria, porque no respetaba los poderes establecidos en la Constitución, no garantizaba los derechos de

¹⁷ También Hungría, República Checa, Eslovenia y Estonia (+ Chipre).

la oposición, había hecho muy poco con relación a las minorías húngaras y gitanas, ejercía demasiado control sobre los medios de comunicación y hacía uso indebido de la policía y los servicios secretos para intimidar a sus oponentes. Por estos motivos, Eslovaquia no fue invitada a abrir negociaciones en 1998. Tampoco lo fueron, por motivos de la misma índole, Bulgaria, Rumania, Letonia y Lituania (+ Malta).

Aunque para iniciar las negociaciones de adhesión era requisito imprescindible cumplir con los criterios políticos de Copenhague, ni siquiera los candidatos que lo lograron obtuvieron una evaluación totalmente favorable (como se observa en la Opinión de Polonia). Por este motivo, el escrutinio de la Comisión continuó tras la apertura de las mismas, haciéndose extensible el así llamado “*screening process*” al resto de candidatos. De este modo, la Comisión publicó anualmente (desde 1998 y hasta su adhesión a la UE) Informes Regulares (*Regular Reports*) sobre cada país candidato, detallando las deficiencias que observaba y las recomendaciones para subsanarlas, especialmente en el área de los derechos humanos. Los informes crearon una atmósfera de vigilancia y seguimiento que contribuyó a reforzar en los gobiernos de estos países la obligación de implantar todos los compromisos para que su adhesión a la UE se hiciera posible. En palabras de la Comisión (traducción propia), “Los Informes Regulares valoran el progreso de los candidatos en términos de legislación y medidas realmente adoptadas e implementadas, asegurando el tratamiento equitativo de todos ellos y permitiendo una valoración objetiva de la situación en cada país. El progreso en el cumplimiento de los criterios se valora según una lista estándar pormenorizada, que permite que se tengan en cuenta los mismos aspectos para todos ellos y que garantiza la transparencia del ejercicio. Los informes se basan en y contrastan con numerosas fuentes, que van desde la información que los mismos candidatos nos facilitan, hasta informes del Parlamento Europeo, evaluaciones de los Estados Miembros o el trabajo de organizaciones internacionales y no gubernamentales.”¹⁸

¹⁸ European Commission (2002): *Towards the Enlarged Union: Strategy paper and report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate state*, COM 700 final, 9 Octubre.

La influencia de la UE en el proceso de armonización

En un primer momento, el mecanismo de influencia más importante de la UE fue la crítica pública a los países candidatos que no cumplían los criterios políticos. Si un gobierno de Europa del Este aseguraba a sus ciudadanos que el país estaba en el buen camino para ingresar en la UE, y la mayor parte de su población apoyaba la adhesión (como era el caso de todos ellos), no sólo estaba autorizando a la UE a hacer comentarios sobre el progreso de su país, sino que además en el caso de que la ésta criticara su actuación se arriesgaba a sufrir elevados costes políticos.¹⁹ Los comentarios y críticas por parte de representantes de la UE comenzaron a surgir a partir de 1994. Después, la publicación de las Opiniones y de los Informes Regulares eran acogidos con gran expectación por los medios de comunicación de los países candidatos y podían tener enormes repercusiones para aquellos gobiernos que no cumplían sus compromisos, especialmente con relación al respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías.

Eslovaquia

Una de las posiciones más críticas de la UE fue hacia el gobierno de Vladimir Meciar en Eslovaquia, comenzando con una *démarche*²⁰ en octubre de 1994, y no cesando hasta que perdió el poder en 1998. Durante estos años, el gobierno tomó medidas para limitar el poder del Presidente y debilitar a la oposición en el Parlamento, hubo ataques con bombas y secuestros de rivales políticos, fraude electoral, modificaciones arbitrarias de la ley electoral y violaciones de los derechos de las minorías.²¹ Tras dos *démarches* de la UE, el 23 de noviembre de 1994 y el 25 de octubre de 1995, mostrando su preocupación por la concentración de poder en las elites dominantes y por sus malas relaciones con el Presidente del Estado, el Parlamento Europeo adoptó una resolución criticando el

¹⁹ Vachudova, M. A. (2005): *Europe Undivided: Democracy, Leverage & Integration After Communism*, New York: Oxford University Press, (127).

²⁰ Nota diplomática formal, criticando las acciones del Gobierno.

²¹ Kubicek, P. (2005): 'The Application and Acceptance of Democratic Norms in the Eastward Enlargement', en Sjursen, H. (ed.) *Enlargement in perspective*, ARENA Report N° 2/2005, (189).

intento del Primer Ministro de expulsar del Parlamento eslovaco a miembros de la oposición, el hecho de que ésta no tuviera una representación justa en el gobierno y, la instigación a la que estaban siendo sometidos políticos y periodistas involucrados en la investigación del secuestro del hijo del Presidente.²² Tras el fraude en el referéndum de mayo de 1997, la Comisión dictaminaba en su Opinión publicada en julio, que Eslovaquia no cumplía los criterios políticos de Copenhague en las áreas de democracia y protección de las minorías. Aunque el Consejo Europeo antes de emitir su voto en la Cumbre de Luxemburgo en diciembre, insinuó a Meciar la posibilidad de abrir negociaciones si los políticos de la oposición volvían a las comisiones parlamentarias y si se legalizaba el uso de las lenguas étnicas minoritarias, no hubo ningún cambio al respecto y Eslovaquia quedó fuera del primer grupo de candidatos.²³

En su informe regular de 1998,²⁴ sobre el progreso de Eslovaquia en el cumplimiento de los requisitos políticos para poder iniciar las negociaciones de adhesión, la Comisión constataba las deficiencias que todavía tenían que ser subsanadas por el gobierno eslovaco referidas a derechos humanos si quería incorporarse a la Unión. En el capítulo de derechos civiles y políticos subrayaba el alto grado de control sobre la televisión y radio públicas que el gobierno eslovaco había ejercido durante la última campaña electoral, así como las denuncias de intimidación a periodistas y medios de comunicación. Asimismo, en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, destacaba las tensiones existentes en el diálogo social, que se había interrumpido sin llegar a un acuerdo sobre salarios. La tensión entre la Confederación Nacional de Sindicatos y el gobierno aumentó aún más a raíz de la creación por parte del gobierno en 1998, de la Junta Económico-Social que reunía a las organizaciones sindicales no pertenecientes a la Confederación, a empleados civiles y uniones cívicas. El informe también constataba el nulo progreso en la adopción de la legislación sobre el idioma de las minorías y en la aplicación del Tratado Básico con Hungría porque las partes no habían

²² Vachudova, M. A. (2005): *Europe Undivided: Democracy, Leverage & Integration After Communism*, New York: Oxford University Press, (157).

²³ Comisario Leon Brittan, citado en 'Európska komisia dá SR odporúcanie, ak si vyriesime svoje politické problémy', SME, 12 de septiembre de 1997.

²⁴ European Commission: *Regular report 1998 from the Commission on Slovakia's progress towards accession*, DOC 8/98.

logrado ponerse de acuerdo en la composición del comité para la protección de las minorías; al tiempo que la minoría gitana continuaba sufriendo discriminación y no tenía garantizada una protección policial suficiente. En su evaluación global, la Comisión concluía que “Durante el período de julio de 1997 a septiembre de 1998, no ha habido una estabilidad institucional que garantice la democracia, el imperio de la ley y la protección de los derechos humanos, como queda reflejado en la incapacidad de elegir un Presidente, el controvertido uso de los poderes presidenciales, el mal funcionamiento de las comisiones parlamentarias y el escaso respeto a las sentencias del Tribunal Constitucional. Ha habido problemas en el tratamiento de las minorías y ningún progreso en la adopción de la legislación sobre las lenguas minoritarias”. Finalmente manifestaba que el nuevo gobierno²⁵ tenía ahora la oportunidad de demostrar el compromiso de Eslovaquia con los principios democráticos, el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley.

Aunque la mayor parte de la responsabilidad era atribuida directamente a Meciar, éste contaba con un gran respaldo de la opinión pública. Sus acciones eran justificadas con la necesidad de defender y desarrollar el nuevo Estado eslovaco. Al principio, la UE presionó, sin demasiado éxito, para que el gobierno eslovaco llevara a cabo reformas políticas y desistiera de sus intentos de erosionar las libertades democráticas y las estructuras de control político. Entonces, acompañó sus protestas en contra de las acciones del gobierno eslovaco, con programas de apoyo a la democracia que incluían vínculos transnacionales con partidos políticos, principalmente de la oposición. En 1998, estos partidos habían aprovechado las ventajas de estas redes con los partidos e instituciones europeas para presentar un frente unido y organizado contra Meciar.²⁶ Dado que la oposición se relacionaba con Europa, ganó legitimidad a los ojos de muchos votantes y el partido de Meciar fue derrotado en las elecciones parlamentarias de ese año. Sólo unos meses después, el Parlamento Europeo anunció que los obstáculos esenciales que impedían a Eslovaquia ingresar en la Unión habían desaparecido. En 1999, la UE estimó que Eslovaquia cumplía los requisitos políticos para ser invitada a abrir las negociaciones.

²⁵ Había habido elecciones parlamentarias en septiembre de 1998.

²⁶ Kubicek, P. (2005): ‘The Application and Acceptance of Democratic Norms in the Eastward Enlargement’, en Sjurson, H. (ed.) *Enlargement in perspective*,.. ARENA Report N° 2/2005, (191).

Letonia

El respeto de los derechos humanos fue el eje central de las relaciones entre la UE y Letonia, donde la condicionalidad de su ingreso en la Unión al respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías implicó un cambio de rumbo de las políticas gubernamentales iniciales, que incluso gozaban de un amplio respaldo popular. A pesar de ser considerada una democracia consolidada, Letonia presentaba dos problemas básicos referidos a la ciudadanía y al idioma de la minoría rusa. En ambos casos, las autoridades fueron acusadas de discriminar a la minoría rusa (40% de la población en 1989), poniendo en juego el ingreso del país a la UE.

El gobierno letón, argumentando que era un estado reconstituido cuya independencia (1918-1940) había sido perdida como consecuencia de una ocupación ilegal, inicialmente concedió la ciudadanía tan sólo a aquellos que eran ciudadanos antes de 1940 y a sus descendientes, excluyendo a los más de 700.000 rusos que habían emigrado allí mientras perteneció a la Unión Soviética. En 1992, el Consejo de Europa rechazó la solicitud de adhesión de Letonia y en 1993, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, estableció una oficina de seguimiento en el país, presionando para la adopción de una ley de ciudadanía más liberal que incluyera medidas de naturalización. Sin embargo, estos esfuerzos no fueron bien recibidos por el gobierno nacionalista, cuya prioridad era salvaguardar la independencia de Moscú. La presión por parte del resto de Europa fue en aumento y finalmente el gobierno tuvo que adoptar una nueva ley en 1994, para poder llegar a ser miembro del Consejo de Europa.²⁷ Pero, la naturalización de los inmigrantes rusos procedió de manera lenta y con muchos obstáculos y la UE comenzó a presionar por mayores cambios. Representantes de la Unión hicieron patente que la adhesión de Letonia no iba a ser posible con esa ley de ciudadanía, logrando que se discutieran en los siguientes años varias enmiendas a dicha ley que fueron aprobadas en un referéndum en octubre de 1998.

²⁷ Muiznieks, N. and Kehris, I.B. (2003): 'The European Union, democratization and minorities in Latvia', in Kubicek, P. (ed.): *The European Union and Democratization*, London: Routledge, (31-36).

El asunto del idioma saltó a la palestra ese mismo año cuando el gobierno letón propuso que la regulación que del idioma letón se hacía en el sector público, rigiera también en el sector privado. Esta medida estaba dirigida principalmente a la minoría ruso-hablante y levantó severas críticas por parte del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales y de la Comisión Europea que consideraban que esta ley violaba claramente las leyes internacionales sobre la libertad de expresión.²⁸ Representantes de la UE y de sus Estados miembro reiteraron que el ingreso de Letonia en la Unión no sería posible si la Ley de las Lenguas no cumplía con los parámetros europeos. Cuando en 1999, surgió la posibilidad de que la UE abriera negociaciones con todos los países que cumplieran los criterios políticos, se agudizó la necesidad de hacer cambios a la ley. Finalmente, la atracción de Europa permitió que el parlamento aprobara una versión revisada de la ley, de acuerdo con las exigencias europeas y, Letonia fue invitada a abrir las negociaciones de adhesión en el Consejo Europeo de Helsinki.

Rumania

En Rumania, el primer presidente del gobierno tras la caída del régimen comunista, Ion Iliescu, era un antiguo miembro del Politburó vinculado con el ex Presidente Nicolae Ceaucescu. Su partido, el Frente de Salvación Nacional, ganó las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1990, que fueron duramente criticadas por fraudulentas, dada la intimidación a la que sus oponentes habían sido sometidos y por el desigual acceso a los medios de comunicación. Posteriormente, el gobierno fue acusado de estar detrás de la represión violenta de las manifestaciones de estudiantes en Bucarest y de las minorías húngaras en Tirgu Mures. El Consejo de Europa pospuso la entrada de Rumania, emitiendo varios informes que criticaban el Estado de derecho en ese país, la libertad de prensa, los servicios secretos y los derechos de las minorías.²⁹ La UE suspendió sus fondos por motivos de corrupción y violación de derechos humanos y, aunque Rumania firmó los Acuerdos de Asociación con la UE y solicitó su ingreso formalmente,

²⁸ *Ibid.*...(45).

²⁹ Vachudova, M. A. (2005): *Europe Undivided: Democracy, Leverage & Integration After Communism*, New York: Oxford University Press, (153).

no era considerada una democracia consolidada por el abuso de poder de las élites dominantes; sus relaciones cliente-patrón con el electorado; y el control de los recursos estatales, incluidos los servicios secretos, para intimidar y marginalizar a la oposición.³⁰ En 1997, la UE decidió no abrir las negociaciones con Rumania por no cumplir los criterios políticos.

Sin embargo, las elecciones de 1996 habían dejado un nuevo presidente, Emil Constantinescu, que estaba decidido a recuperar el tiempo perdido y lograr la incorporación de Rumania a la UE. La campaña electoral del Partido de la Democracia Social de Rumania (antiguo Frente de Salvación Nacional) había girado en torno al nacionalismo antihúngaro y antisemitismo y a acusaciones a la oposición de estar realizando una caza de brujas contra los comunistas y planear un programa de reforma económica que llevaría al país a la ruina. Esta vez, aunque Ion Iliescu logró mantener el voto campesino, perdió su apoyo en las zonas industriales, que llevaron a la victoria a Constantinescu.³¹ El estándar democrático de Rumania mejoró ostensiblemente, especialmente en lo referido a las libertades civiles y tratamiento de las minorías, de tal manera que la UE estimó en 1999, que cumplía los criterios políticos necesarios para la apertura de las negociaciones. El Partido de la Democracia Social de Iliescu ganó las elecciones parlamentarias y presidenciales de nuevo en el año 2000, pero esta vez, Iliescu reafirmó su compromiso con la integración, la democracia y la tolerancia y aceptó la colaboración con el Partido Húngaro. Los últimos informes de la Comisión señalaron que, aunque Rumania cumplía los criterios políticos, necesitaba mejorar problemas latentes tales como la corrupción, la independencia del poder judicial, el tratamiento policial, el trato a los gitanos y la situación de los niños en los orfanatos si quería proceder efectivamente a la adhesión en el año 2007.³² Finalmente, el Tratado de Adhesión, firmado en el mes de abril de este año, incluye una cláusula de suspensión en el caso de que Rumania no cumpla con sus compromisos.

³⁰ Kubicek, P. (2005): 'The Application and Acceptance of Democratic Norms in the Eastward Enlargement', en Sjursen, H. (ed.) *Enlargement in perspective*, ARENA Report N° 2/2005, (193).

³¹ Chirot, D. (2000): 'How much does the Past count? Interpreting the Romanian Transition's Political Successes and Economic failures', en Baer, W. y Love, J.L: (eds) *Liberalization and its Consequences*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

³² Los informes están disponibles en la página web de la Comisión Europea <http://europa.eu.int/comm/enlargement/romania/>