

EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA EL ESTE. RETOS Y PERSPECTIVAS

Elizabeth AQUINO PALOMERO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Significado económico de la ampliación*. III. *Requisitos de la adhesión*. IV. *Proceso de negociación*. V. *La estrategia de preadhesión*. VI. *Los programas de ayuda*. VII. *Ayuda posterior a la adhesión y seguimiento de la ayuda*. VIII. *La opinión pública en el proceso de ampliación*. IX. *Ventajas y desventajas de la ampliación*. X. *Conclusiones*. XI. *Anexo*. XII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como propósito analizar las principales implicaciones económicas, políticas, sociales y jurídicas de uno de los fenómenos mundiales más interesantes que se están desarrollando en estos momentos y que sin duda alguna traerá repercusiones de todo tipo no sólo en la región donde tiene lugar, sino que afectará a las relaciones internacionales en su conjunto. Estamos hablando de la ampliación de uno de los bloques económicos y comerciales más acabados hasta el momento: la Unión Europea (UE).

El fenómeno de la globalización y la regionalización aparecen constantemente en los análisis de las relaciones internacionales, pero el caso más concreto del fenómeno de regionalización lo encontramos en Europa, con la Unión Europea, la cual constituye uno de los bloques más antiguos del mundo.

Nacida en 1957 con el Tratado de Roma, que dio origen a la Comunidad Económica Europea, este bloque se ha ido ampliando paulatinamente,

al pasar de seis miembros fundadores (Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo), a nueve en 1973 (Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca), diez en 1981 (Grecia), doce en 1986 (España y Portugal), quince en 1995 (Austria, Finlandia y Suecia). La quinta ampliación se llevó a cabo en 2004, con el ingreso de diez nuevos miembros (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia). La sexta ampliación se produjo en enero de 2007, con el ingreso de Bulgaria y Rumania.

Las últimas dos ampliaciones de la Unión Europea son la continuación de un largo proceso de relaciones con los países de Europa central y oriental y con Chipre, que se inició inmediatamente después de la caída del muro de Berlín, seguida de la descomposición del imperio soviético. Con estas nuevas ampliaciones la UE aumentará su potencial de recursos y territorio en un 34%, y su población en un 29%, y se convertirá en un mercado con un poco menos de 500 millones de compradores potenciales.

También con la ampliación la UE espera establecer una fuerte hegemonía de la Unión Europea en la mayor parte de Europa, lo que le otorgará un peso internacional muy fuerte, ya que los arquitectos de la UE esperan que con ello este bloque sea más protagónico en la toma de decisiones en organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por ejemplo.¹

Este fenómeno, aunque aparentemente lejano desde el punto de vista geográfico para los mexicanos, significa un cambio en la estructura de las relaciones internacionales y es digno de estudiarse, sobre todo para comprender cómo ha funcionado y de qué forma lo seguirá haciendo, ya que este proceso de integración es considerado por mucho estudiosos de la materia, como el más completo y ambicioso del mundo.

II. SIGNIFICADO ECONÓMICO DE LA AMPLIACIÓN

Desde que se creó, a principios de los años cincuenta, la UE no ha dejado de crecer. Los miembros fundadores invitaron a los pueblos europeos a

¹ Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, "La ampliación hacia Europa del Este", en Piñón Antillón, Rosa Ma. (coord.), *La economía global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UMAM-Delegación de la Comisión Europea en México, 2002, p. 327.

que compartieran sus ideas y aunaran sus esfuerzos. Desde entonces, tras las ampliaciones sucesivas, los Estados miembros fueron pasando de los seis iniciales a ser nueve, diez, doce, hasta los veintisiete actuales. El proceso continúa, y la UE está negociando la adhesión de Croacia y Turquía, que son países que han presentado su candidatura, y que iniciaron las negociaciones para su adhesión desde el 3 de octubre de 2003. Asimismo, el Consejo Europeo concedió a la antigua República Yugoslava de Macedonia la condición de país candidato en diciembre de 2005, aunque aún no se han abierto las negociaciones para su adhesión. Todos los países de los Balcanes occidentales son también candidatos potenciales a ingresar: Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia, incluido Kosovo, siempre y cuando cumplan los criterios de adhesión, en particular el respeto de los derechos humanos.²

Pero ¿cuál es el significado real de la ampliación? Este proceso significa, entre otras cosas, que las empresas europeas podrán operar con procedimientos normalizados en el mayor mercado sin fronteras del mundo; que en un tiempo no muy lejano, en este bloque se hablarán más de veinte lenguas, lo que seguramente dará cabida a una mezcla única de culturas y razas. El aumento del nivel de vida en los futuros Estados miembros y la armonización de las normas en un mercado único más amplio ofrecerán, asimismo, perspectivas nuevas a los exportadores de los países que no pertenecen a la UE, pues podrán comerciar con ese extenso mercado atendándose a una serie única de normas comerciales, a un arancel aduanero único y a procedimientos administrativos uniformes, lo cual se espera mejorará las condiciones de la inversión y del comercio.

Una diferencia fundamental de estas dos últimas ampliaciones en relación con las anteriores, es que las anteriores se desarrollaron en una Europa dividida por la guerra fría; en cambio, la presente etapa brinda la oportunidad de reunificar el continente. Por otro lado, estas ampliaciones se producen en un contexto de evolución rápida de las políticas y prácticas internas de la UE, y ofrecen la posibilidad de consolidar la estabilidad política y la prosperidad de todos los ciudadanos europeos, puesto que se espera que la integración reduzca el riesgo de conflictos en la zona.³

² www.ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/projects/index_es.htm, página de Internet sobre la ampliación de la Unión Europea, consultada en enero de 2004.

³ S/A, “La rationalité institutionnelle et économique de l’élargissement”, *La Documentation Française (Notes et études)*, París, núm. 5164-65, diciembre de 2002, p. 17.

III. REQUISITOS DE LA ADHESIÓN

El proceso de ampliación hacia Europa del Este inició verdaderamente desde el Consejo Europeo de Copenhague en junio de 1993. Ahí quedaron definidos netamente los principios y las reglas de la negociación. Los quince Estados miembros decidieron de manera histórica que los países de Europa central y oriental tenían la vocación para unirse a la Unión Europea.⁴

Aunque el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea establece que cualquier Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho puede solicitar el ingreso como miembro de la Unión. Para poder ingresar a ésta los países aspirantes necesitan reunir ciertas condiciones económicas y políticas conocidas como “Criterios de Copenhague”, según los cuales un futuro miembro debe

- Poseer una economía de mercado en funcionamiento capaz de competir y sostener la presión de las fuerzas del mercado dentro del mercado interno de la UE.
- Adoptar las reglas, normas y políticas comunes que constituyen el hábeas legislativo de la UE.
- Tener una democracia estable, que respete los derechos humanos, la ley y las minorías.

Para alcanzar estos objetivos la UE ayuda a dichos países a asumir el ordenamiento jurídico de la UE y proporciona diversos programas de asistencia financiera enfocados a mejorar su infraestructura y economía.

En 1993, el Consejo Europeo de Copenhague (Cumbre de la UE) declaró que el ingreso tendría lugar en cuanto un país asociado pudiera asumir las obligaciones de adhesión y cumpliera con las condiciones económicas y políticas requeridas. El Consejo estableció asimismo los “Criterios de Copenhague” para los futuros miembros: instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías; existencia de una economía de mercado viable y capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y

⁴ <http://europa.eu.int/comm/enlargement/enlargement/> página de Internet sobre la ampliación de la Unión Europea, consultada en enero de 2004.

las fuerzas del mercado dentro de la Unión; capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión y, en particular, de suscribir los fines de la unión política, económica y monetaria.

Por otro lado, el Consejo Europeo de Madrid celebrado en 1995 señaló que los países candidatos debían adaptar sus estructuras administrativas, de manera que no efectuaran una mera incorporación nacional de la legislación comunitaria, sino que se aplicara de forma eficaz a través de unas estructuras administrativas y judiciales adecuadas, como condición previa de la confianza mutua que requiere la adhesión a la UE.

En el Consejo Europeo de Helsinki celebrado en 1999 se declaró que los países candidatos “deben compartir los valores y los objetivos de la Unión Europea tal como figuran en los Tratados”. Asimismo, instó a los candidatos a resolver los conflictos fronterizos pendientes y subrayó la importancia de implantar normas estrictas de seguridad nuclear. Y finalmente, el Consejo Europeo de Niza de 2000 invitó a los países candidatos a que prosiguieran y aceleraran las reformas necesarias para prepararse para la adhesión.

Por su parte, los países candidatos han entablado negociaciones con la UE para llegar a un acuerdo sobre las fechas y las condiciones de adhesión de cada uno de ellos.⁵

IV. PROCESO DE NEGOCIACIÓN

En 1997 el Consejo llegó a un acuerdo sobre el procedimiento para llevar a cabo las negociaciones. Las sesiones se celebran a nivel de ministros o diputados, representantes permanentes para los Estados miembros y embajadores o jefes de delegación para los países solicitantes. Las negociaciones normalmente se celebran entre los ministros de los Estados miembros de la UE y el personal designado por los países candidatos, y deben dar lugar a la celebración de tratados de adhesión.

Cada vez que se elabore un tratado, se presentará al Consejo de Ministros de la UE para que lo apruebe, al Parlamento Europeo para que emita un dictamen conforme y, a continuación, a los Estados miembros y los países candidatos para que lo ratifiquen con arreglo a sus procedimientos nacionales, que incluye en algunos casos referéndums. Una vez ratifica-

⁵ Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, *op. cit.*, nota 1, p. 329.

do, el tratado entrará en vigor, y el país candidato correspondiente pasará a ser miembro de la UE en la fecha acordada.

El 31 de marzo de 1998 se abrieron las negociaciones de adhesión con seis países: Chipre, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría y Polonia. En la Cumbre de Helsinki de diciembre de 1999, el Consejo Europeo decidió entablar negociaciones de adhesión con otros seis países: Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Eslovaquia y Rumania, negociaciones que se iniciaron el 15 de febrero de 2000. Asimismo, se confirmó la candidatura de Turquía.

El 9 de octubre de 2002 la Comisión recomendó cerrar negociaciones con Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia. Estas negociaciones concluyeron finalmente en diciembre de 2002.

En la Cumbre de Niza de diciembre de 2000, los dirigentes de la UE acordaron imprimir un nuevo impulso al progreso de ampliación, acogieron favorablemente los importantes progresos realizados en las negociaciones y reafirmaron el “principio de diferenciación, basado en los méritos de cada país candidato”.

Las negociaciones se llevan a cabo con cada país por separado, a un ritmo que depende del grado de preparación de cada uno de ellos y de la complejidad de los problemas que se planteen. Se valora cada candidato de acuerdo con sus propios méritos, y no de un calendario preestablecido.

Por otra parte, las negociaciones se fundan en el principio de que cada candidato debe adoptar la totalidad de la normativa y la legislación vigentes: el acervo no es negociable. En las negociaciones, los países candidatos se comprometen a adoptar, aplicar y velar por el cumplimiento del acervo, tal como se les exige, antes de la adhesión. En realidad, las negociaciones se limitan a las partes del acervo que los candidatos declaran no poder aplicar plenamente en el momento de la adhesión y para las cuales solicitan disposiciones transitorias.

Así, por ejemplo, el cumplimiento de algunas normas comunitarias relativas al medio ambiente requiere largos y gravosos cambios de los procesos industriales y mejoras de las infraestructuras. Por tanto, la UE está dispuesta a estudiar disposiciones transitorias, de forma limitada y en condiciones estrictamente definidas. La Unión puede solicitar disposiciones transitorias si lo considera oportuno para sus intereses.

La aceptación de los candidatos al proceso de negociación no ha sido automática. En efecto, el Consejo de Helsinki supeditó la apertura de ne-

gociaciones con Bulgaria a que las autoridades búlgaras decidieran antes de finales de 1999, fechas aceptables de clausura de las unidades 1 y 4 de la central nuclear de Kozloduy, y a que se confirmaran los avances significativos conseguidos en el proceso de reforma económica. Rumania, por su parte, tuvo que confirmar la aplicación de medidas presupuestarias eficaces y la reforma estructural de los centros de asistencia infantil, así como adoptar medidas apropiadas para mejorar la situación macroeconómica.

Dado que las normas de la UE evolucionan continuamente (sobre todo en materia de justicia, interior, defensa y empleo), el proceso de negociación debe prever mecanismos para cerciorarse de que las modificaciones se respetan plenamente. Para avanzar en el proceso de negociación, los países candidatos deben cumplir con sus obligaciones de forma constante. En la Cumbre de Helsinki se insistió en que el avance de las negociaciones debía ir a la par con la incorporación del acervo a la legislación, y su aplicación y cumplimiento efectivos.⁶

El objetivo de estas negociaciones es determinar las condiciones bajo las cuales cada país solicitante se unirá a la UE. Para ello deberán estar dispuestos a aceptar las leyes y normas adoptados en los tratados base de la UE, principalmente a los Tratados de Roma, Maastricht y Ámsterdam.

Las negociaciones con cada solicitante proceden a su propio ritmo. La velocidad de cada negociación dependerá del grado de preparación de cada solicitante y de la complejidad de los asuntos a resolver. Por esta razón, no es posible estimar el tiempo que tardará cada negociación previamente.

V. LA ESTRATEGIA DE PREADHESIÓN

La UE percibió de inmediato la importancia de la nueva fase de la historia europea que se iniciaba con la caída de muro de Berlín en 1989. Por ello se apresuró a crear lazos con los países de Europa central y oriental, suprimió los contingentes de importación, amplió el régimen de preferencias comerciales y firmó acuerdos de comercio, cooperación y, por último, de asociación.

Desde finales de los años ochenta proporcionó asistencia financiera y asesoramiento técnico en el marco de programas comunitarios especialmente diseñados, con objeto de fomentar los esfuerzos de los países de

⁶ Comisión Europea, *La Unión Europea sigue creciendo*, Bélgica, Dirección General de Prensa y Comunicación de la Comisión Europea, 2001, p. 11.

esa región para reformar y reconstruir sus economías. La UE pasó muy pronto a ser la fuente más importante de asistencia e inversión y el principal socio económico y comercial de dichos países, lo cual se tradujo en un considerable excedente comercial para la UE.

El julio de 1997, la Comisión Europea aprobó una comunicación sobre la llamada “Agenda 2000”, que constituye un marco estratégico para el desarrollo de la Unión Europea ante las perspectivas de la ampliación. Con el fin de ayudar a los países candidatos en la preparación a la integración, la UE definió una estrategia de preadhesión, en cuyo marco proporciona asistencia y fomenta las inversiones en dichos países para impulsar los cambios que les permitan adaptarse con mayor celeridad a los requisitos de la UE y adherirse sin dilaciones innecesarias ni largos periodos transitorios.⁷

La estrategia de preadhesión se articula en torno a los siguientes elementos y mecanismos:

- Acuerdo de asociación: acuerdos bilaterales formales entre la UE y los países candidatos, que abarcan aspectos comerciales, el diálogo político, la aproximación de las legislaciones y otros ámbitos de cooperación, incluida la industria, el medio ambiente, los transportes y las aduanas.
- Informes periódicos: se refiere a los progresos anuales de cada país candidato, y contribuye a las decisiones sobre las negociaciones. Los elabora la Comisión y los presenta al Consejo de la UE.
- Asociaciones para la adhesión: define las prioridades de la preparación de cada candidato y las distintas formas disponibles de ayuda comunitaria.
- Los candidatos han elaborado un programa nacional de adopción del acervo, que indica la forma en que tratarán las prioridades establecidas en la asociación para la adhesión y recoge los plazos previstos y los datos relativos a los recursos humanos y financieros.
- Asistencia a la preadhesión, en particular el programa Phare para diez países candidatos, la inversión en los sectores del medio ambiente y los transportes (ISPA), el apoyo al desarrollo agrícola y rural (*Sapard*) y la cofinanciación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otros organismos financieros internacionales.

⁷ *Ibidem*, p. 12.

- Participación de los países candidatos en los programas y agencias de la UE.
- Las propias negociaciones de las condiciones de adhesión de cada país candidato y de las formas de adopción, aplicación y cumplimiento del acervo comunitario en cada uno de ellos.
- La Conferencia Europea, en la que participan representantes gubernamentales de alto nivel de los países candidatos y de los Estados miembros de la UE para tratar diversos aspectos, como la política exterior y de seguridad, justicia y asuntos de interior, cooperación regional o asuntos económicos.⁸

VI. LOS PROGRAMAS DE AYUDA

La asistencia económica directa de la UE a los países candidatos de Europa central en el marco de la preadhesión se ha duplicado con creces desde 2000: se asignaron 3,120 millones de euros anuales entre 2000 y 2006 a través del programa Phare y de otros dos instrumentos nuevos para la preadhesión: Ispa (Instrumento estructural de preadhesión para las inversiones de transportes y medio ambiente) y Spard (Programa de ajuste estructural para el desarrollo agrícola y rural).

El programa Phare viene proporcionando asistencia a los países candidatos de Europa central y oriental desde 1989. Está dotado con un presupuesto anual de 1,500 millones de euros, y se centra en la aplicación del acervo. A través de Phare se financia la creación de instituciones y, en concreto, el refuerzo de la capacidad de los candidatos para aplicar el acervo. En ese contexto, la UE proporciona especialistas para el aseguramiento a corto plazo, y a través de hermanamientos destina a más largo plazo funcionarios de ministerios de los Estados miembros, instituciones regionales, organismos públicos y organizaciones profesionales.

Hay más de 300 proyectos de hermanamientos en curso que aportan los conocimientos técnicos de la UE sobre el terreno para resolver dificultades concretas relacionadas con la legislación o la gestión en numerosos ámbitos (agricultura, finanzas, medio ambiente, justicia y asuntos de interior, así como cualquier otra prioridad recogida en la Asociación para la Adhesión de cada país candidato). Phare contempla asimismo la

⁸ *Ibidem*, p. 14.

inversión en equipamiento a los candidatos de cara a la aplicación del acero. Mediante otras asignaciones destinadas a la denominada “cohesión económica y social”, Phare favorece el desarrollo de mecanismos e instituciones que serán necesarios después de la adhesión de los candidatos, en particular para aplicar la financiación regional de la UE.

La Comisión Europea adoptó la “Estrategia de Comunicación para la Ampliación” en mayo de 2000. Hasta entonces los preparativos para la ampliación se basaban en dos objetivos: la estrategia de preadhesión (el proceso de reforma en los países candidatos) y las negociaciones de adhesión. La Estrategia de Comunicación para la Ampliación es ahora el tercer instrumento en la preparación para la ampliación.

La estrategia de comunicación para la ampliación en los países candidatos de Europa central y oriental es financiado por el presupuesto del programa Phare. La Comisión Europea recientemente designó los fondos Phare 2002, para una mejor implementación de la estrategia de comunicación en estos países.

La Comisión colocó a fines de 2003 los últimos fondos para la Estrategia de Comunicación en los países donde se financia el programa Phare. Este año la localización o destino de los fondos tomó en consideración los diferentes niveles de actividad después de varios referéndums, y la necesidad de continuar los esfuerzos de información en el periodo inmediato anterior a la adhesión.

El programa Phare continuó financiando la estrategia de comunicación hasta fines de 2004 en los ocho países de Europa central que se unieron el 1o. de enero de 2004, así como en Bulgaria y Rumania, que se fusionaron el 1o. de enero de 2007.⁹

En el marco del programa Sapard, la UE asigna más de 500 millones de euros anuales al desarrollo agrícola y financia proyectos seleccionados por los candidatos, con arreglo a planes de desarrollo rural aprobados por la UE. La estructura plenamente descentralizada de aplicación incluye, para cada país, una agencia Sapard, que se encarga de la gestión y los pagos, y ésta acreditada y aprobada por la Comisión Europea.

A través del programa Ispa la UE invierte más de 1,000 millones de euros anuales en el medio ambiente y en las infraestructuras de trans-

⁹ <http://europa.eu.int/comm/enlargement/enlargement/>, página de Internet sobre la ampliación de la Unión Europea, consultada en enero de 2004.

porte. Cada país candidato ha preparado estrategias nacionales relativas al transporte y el medio ambiente de cara a la financiación comunitaria con cargo a Ispa. La Comisión ha aprobado proyectos de depuración de aguas residuales (en Bydgoszcz, Polonia y en Győr, Hungría), gestión de residuos (en Peatri Neamt, Rumania), rehabilitación de carreteras (corredor IXB en Lituania) y mejoras del ferrocarril (en la línea Bratislava-Senkvice).

La UE fomenta asimismo proyectos de infraestructura a gran escala mediante convenios de cofinanciación con el Banco Europeo de Inversión y las instituciones financieras internacionales con las cuales la comisión europea ha firmado un memorando de coordinación. Phare comprometió 400 millones de euros en proyectos cofinanciados en 1998 y 1999, mientras que el BEI concedió préstamos a los países de Europa central y oriental con valor de 2,170 millones de euros sólo en 1999, y dispone con capacidad de préstamo de 16,000 millones de euros a dichos países entre 2000 y 2007.

En 2000 la UE concedió a Chipre y Malta una ayuda a la preadhesión de 95 millones de euros para el periodo 2000 y 2004. Esos países también pueden disfrutar de los mecanismos financieros del BEI, que incluyen un instrumento de 6,420 millones de euros, creado para los países mediterráneos. El importe de los préstamos del BEI a Chipre en 2000 ascendió a 200 millones de euros.

Por otro lado, la UE ha duplicado la ayuda directa a Turquía. A partir de 2001 la dotación anual a este país fue del 15% del gasto total de la UE para su programa de asistencia para los países mediterráneos (Meda), a la que se añade una asignación anual media de 50 millones de euros destinada a las reformas estructurales, el desarrollo institucional y la inversión en la aplicación del acervo. Existen también préstamos del BEI para consolidar la unión aduanera UE-Turquía y, además este país puede optar por el instrumento financiero del BEI para los países mediterráneos, que está dotado con 6,420 millones de euros. El BEI acordó asimismo una dotación financiera de 600 millones de euros para la reconstrucción tras los terremotos ocurridos en 1999 en este país.

ASISTENCIA FINANCIERA DE LA UE A LOS PAÍSES CANDIDATOS
(miles de millones de euros)

<i>Categoría</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Phare	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Sapard	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Ispa	1	1	1	1	1	1	1
“Postadhesión”			6	8	11	13	15
Gasto total de la UE para la ampliación	3	3	9	11	14	16	18

N. B. Síntesis de los gastos de la UE previstos para la ampliación en el periodo 2000-2006.

La participación de los países candidatos en los programas y agencias comunitarios constituye otro elemento de la estrategia de preadhesión de la UE. Se han abierto a dichos países programas en los ámbitos de educación, formación profesional, juventud, investigación, energía, medio ambiente, pequeña y mediana empresa, y sanidad. De esa manera, se ofrecen perspectivas nuevas a los ciudadanos, científicos y empresarios, y se ayuda a los funcionarios a prepararse para que puedan gestionar ellos mismos dichos programas después de la adhesión. En 1999, por ejemplo, más de 16 mil estudiantes de los países candidatos participaron en el programa de intercambios universitarios Erasmus, y 34 mil, en el programa Juventud.

Del mismo modo, en 2000 concluyeron las negociaciones sobre la participación de los trece países candidatos en la Agencia Europea del Medio Ambiente, y próximamente se firmarán acuerdos con la mayoría de los candidatos sobre la participación en el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías y en otras agencias comunitarias.¹⁰

Los países solicitantes de la zona del Mediterráneo (Malta, Chipre y Turquía) reciben ayuda vía diferentes presupuestos, que incluyen la ayuda de instituciones financieras internacionales.

El nuevo Instrumento de preadhesión (Ipa) entró en vigor el 1o. de enero de 2007, y agrupa todas las ayudas de preadhesión en un único ins-

¹⁰ S/A, “La rationalité institutionnelle et économique de l’élargissement”, *cit.*, nota 3, p. 28.

trumento más específico. El Reglamento del Consejo que establece el Ipa fue adoptado el 17 de julio de 2006, y sustituye los instrumentos financieros de preadhesión Phare, Ispa y Sapard, al instrumento de preadhesión para Turquía y al instrumento financiero para los Balcanes occidentales, Cards. El Ipa abarca a los países reconocidos como candidatos (actualmente Croacia, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía), y a los reconocidos como candidatos potenciales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia, incluido Kosovo).

El Ipa consta de cinco componentes: ayuda a la transición y desarrollo institucional; cooperación transfronteriza; desarrollo regional; desarrollo de los recursos humanos y desarrollo rural. Los últimos tres se aplican a países candidatos, y han sido diseñados para reflejar los objetivos de los fondos estructurales, por lo que requieren la existencia de las estructuras de gestión oportunas.

Los candidatos potenciales pueden disfrutar de medidas similares que se ejecutan a través del componente de ayuda a la transición y construcción institucional. El componente I del Ipa abarca proyectos nacionales y con múltiples beneficios. Es responsabilidad de la Dirección General de Ampliación, que también es responsable del componente II (cooperación transfronteriza) en conjunto con la Dirección General de Política Regional. La Dirección General de Ampliación también se encarga de la coordinación general previa a la adhesión.

Como sabemos, el programa Phare se aplicaba a los países de próxima adhesión y a los países candidatos, y contemplaba fundamentalmente medidas de construcción institucional, así como medidas diseñadas a promover la cohesión económica y social. El programa Ispa se ocupaba de prestar apoyo a inversiones a gran escala en medio ambiente y transporte, y era responsabilidad de la Dirección General de Regional. El programa Sapard contribuía al desarrollo agrícola y rural, y era responsabilidad de la Dirección General de Agricultura. Turquía ha recibido en el pasado ayuda previa a la adhesión a través de instrumentos, líneas presupuestarias y procedimientos similares, aunque diferenciados.

El programa Cards (asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización) ha respaldado los objetivos y mecanismos del proceso de estabilización y asociación, que continúa siendo el marco político de la UE para los países de los Balcanes occidentales hasta su adhesión.

Todos estos instrumentos han sido sustituidos por el Ipa. Sin embargo, los proyectos que se están desarrollando dentro de los anteriores programas se mantendrán. Todas las acciones de preadhesión a partir de ahora se incluirán en el nuevo instrumento de preadhesión.

El programa Prince está diseñado para ayudar a implementar la estrategia de información y comunicación de la Unión Europea. Se centra en acciones sobre cuestiones relativas a la ampliación, dirigidas principalmente al gran público de los Estados miembros de la UE.

VII. AYUDA POSTERIOR A LA ADHESIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA AYUDA

Los diez nuevos Estados miembros que entraron en la UE en 2004 recibieron ayuda del mecanismo de transición entre 2004 y 2006. La ayuda posterior a la adhesión se ejecuta dentro del sistema de ejecución descentralizada ampliada (Seda). Por tanto, 2006 fue el último año de programación del mecanismo de transición, si bien la contratación prevista continuará hasta el 2008, y el pago de los fondos se prolongará hasta el 2009. El artículo 1o. del Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumania establece un mecanismo de transición posterior a la adhesión para estos países a partir de 2007. Esta ayuda contribuirá financieramente al progreso en determinados ámbitos clave que, según los informes de seguimiento exhaustivos de 2006, todavía deben reforzarse.

La Comisión supervisa la ejecución de los programas a través de sus servicios de la Dirección General de Ampliación y de las Delegaciones de la UE en los distintos países. Para ello ha establecido un sistema de seguimiento en el que participan los comités de seguimiento conjuntos de la Comisión y los países beneficiarios, que se encargan de analizar la ejecución de los programas de ayuda financiera con ayuda de informes de seguimiento y evaluación, y que acuerdan acciones correctivas cuando resulta preciso. Asimismo, se efectúa un seguimiento adicional a escala sectorial y de proyectos.

La Dirección General de Ampliación, además de informar al Consejo y al Parlamento Europeo sobre sus actividades, debe publicar dos informes anuales. El primero, titulado *Informes sobre el programa Phare, la ayuda de preadhesión y el mecanismo de transición*, abarca la ayuda financiera suministrada por los diferentes instrumentos gestionados por la Dirección

General de Ampliación. El segundo, titulado “Informe general sobre ayuda de preadhesión (Phare-Ispa-Sapard)”, abarca las actividades financiadas por los tres instrumentos de preadhesión Phare, Ispa y Sapard.¹¹

VIII. LA OPINIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE AMPLIACIÓN

El estado de la opinión pública tanto en los países que son miembros actualmente como en los que lo serán en un futuro constituye un factor clave en la estrategia de comunicación de la ampliación. La estrategia de comunicación está diseñada para responder a las necesidades del público en general, y es por consiguiente importante que la Comisión esté al pendiente tanto del nivel de conocimiento del proceso de adhesión como de las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos. Para ello la UE ha establecido una dirección electrónica en Internet por medio de la cual proporciona información periódicamente sobre el estado que guarda la opinión pública conforme vaya avanzando el proceso de adhesión.

La Comisión monitorea el estado en que se encuentra la opinión pública en los Estados miembros sobre un número determinado de asuntos o tópicos vía su regular Informe Eurobarómetro. El tema de la ampliación es también incluido como un asunto clave en el informe de los Estados miembros.

Gracias a su coherencia y cercanía a todos los países, el Eurobarómetro continúa siendo la principal fuente de información para la Comisión. Sin embargo, como complemento de esto y a fin de proporcionar un rango de información más amplio sobre este asunto, el sitio web en Internet proporciona información recopilada por otras agencias, que puede ser obtenida por los gobiernos de los países, por la delegación local de la Comisión Europea o por otros órganos, pero todos contribuyen a saber cuál es el estado de la opinión pública en ese momento.¹²

IX. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA AMPLIACIÓN

El proceso de ampliación de la UE puede ser analizado desde distintos puntos de vista y de acuerdo con las consecuencias que dicho proceso

¹¹ <http://europa.eu.int/comm/enlargement/enlargement/>, página de Internet sobre la ampliación de la Unión Europea, consultada en mayo de 2007.

¹² *Idem.*

traerá tanto al interior de la organización como a los países aspirantes a ingresar a ella. Para la UE, por ejemplo, dicho proceso significará un desembolso de recursos financieros, materiales y humanos, a fin de orientar a los países aspirantes a la adecuación de sus economías y sociedades, de acuerdo con el modelo económico de la UE.

Para los países aspirantes, este proceso traerá consigo todo un cambio revolucionario en su estructura interna, su economía, su forma de pensar y en sus relaciones internacionales con otros actores de la sociedad internacional.

El proceso de ampliación de la UE ha sido lento y difícil tanto para los Estados que están dentro como para los que se quieren adherir. Lento, porque el hecho de que los países aspirantes quieran ingresar a este organismo no es algo automático, ya que primero se requiere que cumplan con una serie de características de tipo económico, político y social. Y difícil, porque no se ha dado en forma automática, y en el transcurso de él se han venido generando una serie de problemas a resolver.

La fecha de ingreso de los países candidatos no sólo depende de ellos y de la capacidad que tengan para producir una serie de cambios internos, sino que también depende de la misma UE, de su proceso interno de ajuste y reforma. Es un hecho que no sólo Hungría, Polonia, Eslovenia y República Checa se han sometido a distintas transformaciones, sino que también la Unión ha tenido que enfrentar problemas tales como las reformas internas, principalmente las asignaturas pendientes de Ámsterdam —cargas presupuestarias, programas de ayuda a regiones y ajuste en los sectores sensibles—.

Los fondos estructurales y su cohesión son el blanco de una lucha campal entre los miembros que son los beneficiarios y los nuevos miembros o posibles nuevos miembros. España es uno de los países que lucha por retener su derecho de veto sobre los recursos de los fondos estructurales, temiendo que la ampliación pueda llevar a reducir el flujo de los fondos a las regiones españolas.

Otro asunto delicado es la protección hacia los mercados laborales y la inmigración, pues la ampliación es una amenaza, en el sentido de que lleva largas filas de trabajadores del Este al Oeste. La libre circulación de trabajadores es parte integral de la Unión, por lo que el asunto será probablemente pospuesto por medio del periodo de transición.

Pero de todo este proceso la pregunta a resolver es: ¿generará el ingreso de estos países con diferentes niveles de desarrollo económico, desi-

gualdad de intereses en la UE? Hasta el momento, según las evaluaciones de la Comisión de la UE, ninguno de estos países cumple con todos los criterios anteriormente señalados, por lo cual se piensa conjuntar el proceso interno de integración de la UE con una intensiva preparación de los futuros miembros.

Para ello, para cada uno de los Estados miembros, el Consejo elaboró una “Estrategia de integración” individual con prioridades, acciones concretas y tiempos de realización, que incluye la integración de una economía de mercado, la creación del orden legal propio de la democracia de tipo occidental, el mejoramiento de los órganos de administración interna, de la lucha contra el crimen, la política social, regional y las políticas de una serie de ramas clave de la economía, como energéticos, agricultura y transporte.

El problema fundamental de la UE es saber cuáles serán las ganancias económicas que generará la ampliación de sus miembros, que actualmente sólo son solamente potenciales, ya que el crecimiento de recursos que por ahora representa dicha ampliación es básicamente territorial y humano, ya que hoy en día, al tener otros cien millones de habitantes, los países aspirantes aumentarán el PIB de la UE en sólo un 5%, cifra que es menor a las obtenidas en las anteriores ampliaciones, y que disminuye significativamente los indicadores de desarrollo de toda la Unión.

A eso habría que añadir que los países aspirantes han experimentado crisis económicas en los últimos años, sin contar las diferencias en cuanto a generación de riqueza en cada uno de ellos, que van desde un PIB del 59% en Eslovenia hasta un 18% en Letonia. Además, al interior de cada uno de los países aspirantes existen diferencias regionales. Por ejemplo, en la República Checa el PIB per cápita es del 49.2%, pero en Praga es de 74.8%, mientras que en Bohemia central es de 42.5%, por dar sólo un ejemplo. En este sentido, es posible que en la UE ampliada se agudicen bruscamente los problemas de desarrollo de las regiones, y las dificultades para solucionarlos son evidentes, si tomamos como ejemplo a la antigua República Democrática Alemana.

A la UE se unirán principalmente países pequeños con una estructura económica caracterizada por una industria débil y una agricultura estancada, que exigirá una modernización de raíz. En estos países además no se han concluido las reformas de mercado, incluida la privatización de la economía. A los problemas regionales de desarrollo se suman los étnicos, ya que las minorías nacionales constituyen el 13% de la población

de Rumania y el 18% de la de Eslovaquia. Según las evaluaciones de la Comisión de la UE, en estos países se observa una administración y un sistema judicial poco eficiente, debido a la débil observancia de las leyes, corrupción y un medio ambiente contaminado.

En este sentido, en el programa de preparación para el ingreso de Hungría a la UE, la Comisión enumera 88 tareas no resueltas, 90 para la República Checa, 98 para Eslovaquia, mientras que para la mayoría de los países restantes el número de tareas no resueltas suman cientos.

Asimismo, estos países no están en condiciones de adherirse a la unión monetaria y a la divisa única, el euro, pues ello le exigiría mayor estabilidad en las finanzas gubernamentales, por lo que se espera que en la UE ampliada se constituirá un núcleo de países que posean una nueva divisa junto a una amplia e inestable periferia financiera y de monedas distintas al euro.

Los recientemente incorporados miembros Bulgaria y Rumania han realizado serios esfuerzos de modernización, con lo cual sus gobiernos han logrado controlar relativamente el déficit fiscal, la inflación y el desempleo. Sin embargo, el hecho de que se les impongan deberes estrictos y medidas de vigilancia, cautela y salvaguardias en lo que se refiere a corrupción y crimen organizado, control sanitario de los alimentos y uso adecuado de los fondos comunitarios, y que a estas alturas se les pida modificar su propia Constitución para garantizar la independencia del sistema judicial y otras medidas, no deja de ser preocupante. A ello se añade la opinión pública de los ciudadanos europeos, que en su mayoría asocian la ampliación con la agudización del crimen, el desempleo y la caída de los salarios. El temor a un alud de emigración de estos países hacia Europa occidental centra la atención de los actuales miembros.

Por otro lado, es un hecho que esta última y más reciente ampliación precisa urgentemente la reestructuración de las instituciones comunitarias. Desde 2000 ya lo presagiaba el Tratado de Niza al señalar que tras la entrada del Estado miembro número 27 debía haber una reforma institucional, de ahí la necesidad de aprobar la tan mencionada Constitución Europea.¹³

Por todo lo anterior, no es casual que los ideólogos de la integración europea tengan serios temores de que su expansión transcurrirá en prejui-

¹³ ITAM, IEIE, UE, *Carta Unión Europea*, documento editado por el Instituto de Estudios de la Integración Europea, vol. V, núm. 1, octubre de 2006.

cio del desarrollo interno de ésta, y que debido a dicha situación se produzcan serios debates al interior de la UE.

Es evidente que los países aspirantes no están en condiciones de superar su atraso por sí mismos en un futuro cercano, ni podrán desarrollar sus mercados y superar los rezagos de su estructura económica, por lo que la UE, por un largo periodo, tendrá que tratar con países de tipo clientelar, que pretenden una sistemática redistribución de recursos a su favor.

En un plan de ampliación rápida, es decir, sin contar obstáculos complementarios, hacia el año 2003 fue introducido el euro en los países aspirantes que lograron la membresía en el 2004. El techo del presupuesto de la UE para la garantía con respecto a la ampliación es de 1.27% del PIB de la UE en un periodo que llega hasta el 2006, y toda la ayuda para los países aspirantes no fue superior al 4% del PIB de cada uno de ellos. Incluso considerando todo lo anterior, para poder llevar a cabo la ampliación de la UE hacia 2007 se tienen presupuestados 75 mil millones de euros; 21 mil millones serán utilizados para el programa de preparación para el ingreso a la UE y 54 mil millones para varias formas de ayuda a los nuevos países miembros en los primeros años de su ingreso a la UE. En otras palabras, su membresía será para la UE aún más abrumadora que su integración, y en comparación con las asignaciones del PIB de la UE para este fin, la ampliación costará más o menos el doble que el Plan Marshall en su tiempo a Estados Unidos.¹⁴

X. CONCLUSIONES

Ante este escenario, los especialistas en el tema opinan que al ser más grande, la UE será más pobre. Para evitarlo, la UE se propone tomar varias medidas, entre las cuales se encuentra reducir la suma destinada a las orientaciones de la política estructural de la Comisión de la UE del 7 al 3% del PIB, lo cual implica que habrá una reducción en el número de personas que se beneficien de los subsidios que otorga la UE en un 15%; asimismo, es posible que disminuya la ayuda que brinda Bruselas al desarrollo per cápita, por lo que es de preverse que algunas regiones completas quedarán sin subsidio. Por ejemplo, Lisboa, Valencia, Córcega, Cerdeña, la región del Eno en Bélgica, Escocia, regiones de Holanda y toda Irlanda.

¹⁴ Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, *op. cit.*, nota 1, p. 331.

Por otro lado, España deberá dejar de ser un país beneficiario para convertirse en donador de ayuda. Actualmente los países donadores de la UE son sólo ocho: Austria, Inglaterra, Alemania, Italia, Luxemburgo, Islandia, Finlandia y Suecia, y el resto de los países son receptores. Francia, por ejemplo, absorbe un gran flujo de recursos.

Pero todos estos problemas que seguramente generará la ampliación están lejos de influir en los arquitectos de la ampliación, que con objetivos políticos fuerzan la integración de territorios alrededor de la UE y utilizan el vacío de influencias que surgió desde inicios de los años noventa en Europa central y oriental y en los países del Báltico.

Documentos oficiales de la UE avalan que el fin de la guerra fría y la desintegración de la ex URSS conducen a la UE a un papel clave en los conflictos de Europa. La ampliación es antes que nada un objetivo político. La importancia política de tal hecho supera largamente los recursos financieros que se puedan otorgar para este fin. Esto significa que detrás de este hecho se aspira a la repartición de una “herencia sin dueño”, que dejó en Europa el desmembramiento del anterior campo soviético.

Sin embargo, existe también una fracción al interior de la UE que se opone a la ampliación y que señala que si ésta no se lleva a cabo de manera efectiva solamente agudizará las fricciones entre el Norte y el Sur, la ciudad y el campo, entre los miembros iniciales y los que se adhieran posteriormente. De hecho ya se han producido protestas contra la prisa y la falta de reflexión al respecto durante el encuentro de las ciudades y regiones de Europa realizado en Ámsterdam en mayo de 1997. La población de la UE está consciente de los riesgos de la ampliación, y según encuestas efectuadas a los ciudadanos de la UE éstos prefieren como candidatos a Suiza (77%), Noruega (69%), Islandia (50%), Malta (49%) e incluso Turquía (32%), pero no desean que ingresen sus vecinos orientales, sobre todo por el temor al aumento del desempleo, el deterioro de la seguridad social y por el crecimiento de la criminalidad (del 50% al 65% de los encuestados).

Por otro lado, el bloque empresarial europeo (las grandes empresas y bancos) se preparan actualmente para la incursión e incluso asimilación de estos mercados; piensan extraer ganancias por concepto de mano de obra barata y materias primas, así como participar en los procesos de privatización locales de los países aspirantes a ingresar provenientes de Europa central y oriental. A su vez, las poderosas firmas y cooperativas agrícolas de la UE se preparan para sustituir a las pequeñas y poco productivas firmas de la región.

En cuanto a las adecuaciones internas que deberán hacer los miembros de la UE a sus marcos jurídicos, por ejemplo, es evidente que esto implicará no sólo una simple armonización de las leyes, sino la creación de una nueva legislación, de infraestructura y de especialistas, e incluso de una nueva cultura política que por ahora no existe.

Para tener una idea del tipo de reformas que implica la ampliación en los países que ingresan, diremos que por ejemplo el protocolo de adhesión de Inglaterra a la UE tuvo 145 páginas; España y Portugal presentaron un documento de 347 páginas. Sin embargo, en el caso de Europa oriental y la zona del Báltico, solamente el volumen de los cuestionamientos dirigidos por la UE a estos países es de 1,500 páginas.

Es un hecho que se tendrán que producir cambios profundos en la agricultura de los países del Este, pasando del sistema de granjas locales, cooperativas y pequeños propietarios a aquel de las grandes propiedades, seguramente subsidiadas por la política agrícola común (PAC). Sin embargo, la ayuda otorgada por la UE a los países aspirantes parece ser poco adecuada, ya que, en primer lugar, estará estrictamente orientada a objetivos específicos. Por ejemplo, para cumplir con las exigencias de la UE, a los países aspirantes se les asignan 3.8 mil millones de euros en el periodo de 2000-2006; sin embargo, como ninguno de esos países ha adecuado su marco legislativo y tampoco ha completado las reformas de mercado, seguramente habrá problemas para la transferencia del subsidio.

En segundo lugar, la suma asignada de 75 mil millones de euros puede recaudarse sólo con un ritmo de crecimiento económico sostenido en la UE —estimado en 2.5% durante ocho años consecutivos—, lo que no está garantizado, y con un presupuesto de 1.27% del PIB de los actuales miembros (siendo que su nivel real actual es de 1.22%). Al respecto, todos los países donantes están en contra del aumento de este indicador, sobre todo Alemania, Holanda, Inglaterra y Austria.

A su vez, los países aspirantes deben contar con sus propios recursos para realizar las reformas. Como fuente de recursos complementarios, se les pide a los aspirantes una reforma en su sistema de pensiones y de seguridad social; en el sistema de impuestos y un alza en los precios de los alimentos de entre 30% y 80%, hasta que alcancen el nivel de los precios internos de la UE. Por ello, tomando en consideración el alto desempleo y el hecho de que los gastos en alimentación constituyen 25% del presupuesto familiar en Eslovenia y 65% en Rumania, a la población de estos países le espera un nuevo periodo de terapia de choque.

Con la adhesión, se abrirán totalmente los mercados de la UE para los países aspirantes, pero esta apertura es evidente que sólo podrán aprovecharla los exportadores agrícolas, ya que las exportaciones de productos industriales de estos países prácticamente no tienen aranceles, y con sus ingresos se espera el endurecimiento de los reglamentos de la producción bajo normas europeas-occidentales de competencia, y también, según los estándares tecnológicos y las normas de protección de los consumidores. Estos países tendrán que transitar de los parámetros nacionales a los más estrictos de la UE, tarea que seguramente exigirá una reorganización global de la industria y mucho capital.

Como resultado de todo este proceso se espera que la balanza comercial de los países aspirantes con los de la UE será negativa, y difícilmente descenderá de su actual nivel, que es de 16 mil millones de euros. No podemos afirmar, sin embargo, que los países de Europa central u oriental experimentarán un colapso económico debido a su ingreso a la UE, ya que el proceso de integración conlleva otros aspectos de crecimiento económico, aunque sea sectorial.

Es importante aclarar que esta adaptación de los nuevos miembros de la UE define el carácter de la nueva fase de integración, basada exclusivamente en las condiciones que impone la UE, y que no son discutibles para sus nuevos miembros. En este sentido, la ampliación de la UE no se da en igualdad de condiciones para los nuevos miembros, como antaño, sino muy por el contrario, debido a los siguientes hechos:

Los criterios de la ampliación fueron definidos unilateralmente por la UE, sin la participación de los países aspirantes. Los aspirantes fueron divididos en dos grupos, lo cual los colocó desde el principio hacia una competencia que los divide. A diferencia de las anteriores etapas de ampliación, que se realizaba a través de compromisos en el marco de correctivos específicos para cada país y sector (por ejemplo, con Inglaterra, en cuanto a la agricultura; con Finlandia y Suecia a través de un régimen especial de interacción en el desarrollo de sus territorios septentrionales).

A los actuales candidatos se les exige una incondicional y completa aceptación de las condiciones que impone la UE, las cuales tienen una absoluta prioridad sobre su legislación nacional. Por otro lado, se ha dado un paso hacia atrás en comparación con los anteriores “Acuerdos Europeos” de estos países con la UE, que fueron hasta cierto punto de carácter bilateral. Para los actuales candidatos se ha adoptado un enfoque único, que no deja lugar para la consideración de su especificidad nacio-

nal, ya que para cumplir con las obligaciones de la UE, los países aspirantes practican una severa disciplina. Los intentos de Polonia de alargar —aunque fuera por un breve periodo— la defensa proteccionista de su industria del acero generaron una negativa inmediata por parte de la Comisión de la UE.

Las anteriores fases de ampliación consideraron la especificidad nacional de los aspirantes. Los países que ingresaron antes a la UE acordaron para sí determinados periodos de transición, para la adecuación a las exigencias de la UE en algunos sectores de la economía y el derecho. Por ejemplo, España recibió para su total adaptación a las exigencias de la UE con respecto a la unión fiscal, un plazo de siete años para la agricultura y diez para la pesca. Suecia hasta la fecha mantiene el monopolio gubernamental para el alcohol. Para la nueva etapa de ampliación, estas especificidades no se prevén, o bien se sustituyen por aplazamientos en la membresía.

La UE se reserva el derecho de limitar el ingreso en esta nueva etapa de ampliación, basándose en aspectos específicos de la legislación y de las libertades de estos países, como la libertad de tránsito de la fuerza de trabajo, porque los países integrantes de la UE no están dispuestos a absorber los rezagos sociales de estos países, y que son resultado de los ajustes para ingresar al ámbito de competencia de la Unión. Según las encuestas, existen siete mil habitantes dispuestos a buscar empleo en la UE.

Los nuevos candidatos se enfrentarán en la UE a una reforma administrativa, es decir, un cambio en las reglas de representación de los diferentes países miembros en los órganos de la UE. Es de preverse que para la votación en la mayoría de los órganos empezará a funcionar una nueva fórmula que tomará en cuenta el peso de los grandes países y debilitará las posiciones de los más pequeños (categoría a la que pertenecen la mayoría de los aspirantes).

Por lo tanto, la nueva ampliación aparece ya no como fusión, sino más bien como una absorción por parte de la UE de los países que buscan integrarse. No es casual que varios analistas señalen las intenciones hegemónicas de los países más fuertes de la UE.

Hay quienes incluso consideran a la UE con este nuevo proyecto como un ente colonizador que deberá crear la impresión de que la integración no es una copia simplista de la legislación, la política y estructuras de la UE en los nuevos países, y que de la anterior forma autónoma de subsistencia no queda ya nada que valga la pena.

Para los académicos de los países del Este, las condiciones de desigualdad en que ingresan sus países parecen no preocuparle mucho a las élites gobernantes, ya que desechando la búsqueda de cualquier otro modelo de integración, decidieron convertirse en “nuevos europeos” tan rápido como sea posible y a cualquier precio. En Europa oriental —argumentan— creen que serán suficientes las soluciones legislativas y ejecutivas para la adecuación de sus estructuras a la UE, y no piensan que la burocracia local será sustituida por la burocracia supranacional de la UE, entre otros cambios.

En marzo de 1957 se firmó el Tratado de Roma. Hoy, a cincuenta años de tal acontecimiento, tal parece que existe una crisis de mediana edad que ha llevado a la UE a un proceso de introspección. El rechazo al tratado constitucional, la anacronía de las instituciones comunitarias ante 27 miembros, el malestar que produce la ampliación, la creciente dependencia energética, la aversión a la inmigración y el envejecimiento de la población, son algunos de los problemas actuales y a la vez los retos futuros que enfrentará la UE en su conjunto.¹⁵

XI. ANEXO

ETAPAS PRINCIPALES DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE

- 1950 La Declaración Schuman del 9 de mayo sienta los principios de la integración democrática europea, que siguen sustentando la UE actual.
- 1957 Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos firman el Tratado de Roma y crean la Comunidad Económica Europea (CEE).
- 1963 Turquía firma un acuerdo de asociación.
- 1988 Hungría firma el primer acuerdo de comercio y cooperación; posteriormente se firman acuerdos similares con los demás países de Europa central.
- 1989 Caída del muro de Berlín; la UE crea el programa Phare; la Comisión Europea emite un dictamen sobre Turquía.

¹⁵ ITAM, Carta Unión Europea, documento editado por el Instituto de Estudios de la Integración Europea, vol. V, núm. 12, marzo de 2007, p. 2.

- 1991 Hungría y Polonia firman los primeros acuerdos europeos (ratificados en 1994); posteriormente se firman acuerdos similares con los demás países de Europa central.
- 1993 El Consejo Europeo de Copenhague establece los criterios de adhesión; la Comisión Europea emite dictámenes sobre Chipre y Malta.
- 1994 El Consejo Europeo de Essen define la estrategia de preadhesión.
- 1995 Australia, Finlandia y Suecia se adhieren a la UE.
- 1996 Entra en vigor la última fase de la unión aduanera UE-Turquía.
- 1997 La Comisión Europea adopta la Agenda 2000 y emite dictámenes; el Consejo Europeo de Luxemburgo decide iniciar el proceso de ampliación.
- 1998 *Marzo*: se inicia el proceso de adhesión, se aprueban las asociaciones para la adhesión y se entablan negociaciones con Chipre, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría y Polonia. Se lanza la estrategia europea relativa a Turquía.
Octubre: Malta vuelve a presentar su candidatura.
Noviembre: la Comisión Europea aprueba los primeros informes periódicos sobre los países candidatos.
Diciembre: el Consejo Europeo de Viena aprueba los informes periódicos de la Comisión Europea.
- 1999 *Febrero*: la Comisión Europea presenta una actualización de su dictamen de 1993 sobre Malta.
Marzo: el Consejo Europeo de Berlín aprueba las perspectivas financieras para 2000-2006, que incluyen los fondos de preadhesión y los gastos relacionados con la adhesión.
Octubre: la Comisión Europea aprueba la segunda serie de informes periódicos y revisa las asociaciones para la adhesión.
Diciembre: el Consejo Europeo de Helsinki reafirma el carácter inclusivo del proceso de adhesión, decide entablar negociaciones con otros seis países y confirma la candidatura de Turquía.
- 2000 *Febrero*: se inician oficialmente las negociaciones para la adhesión con Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Malta y Rumanía.
Noviembre: la Comisión Europea aprueba la tercera serie de informes periódicos, propone una asociación para la adhesión con Turquía y una estrategia para la última fase de la ampliación con un calendario general de las negociaciones definitivas.

- Diciembre*: el Consejo Europeo de Niza aprueba los informes de la Comisión y la nueva estrategia relativa a la ampliación; adopta asimismo el Tratado de Niza, que modifica los procedimientos de toma de decisiones de la UE para preparar el cambio de la ampliación.
- 2001 Enero: entra en vigor la nueva estrategia relativa a la ampliación, junto con un plan de negociaciones de los capítulos pendientes, que se llevarán a cabo durante las presidencias suecas, belgas y española de la UE.
- 2002 El primer semestre de 2002 la estrategia concede carácter prioritario a las negociaciones de los aspectos pendientes en los sectores de agricultura, política regional e instrumentos estructurales, disposiciones financieras y presupuestarias, instituciones y cuestiones importantes de otros capítulos para las que todavía no se haya encontrado una solución. La presidencia española se encargará de orientar el proceso en esta fase crucial. En el transcurso del año 2002 deberían poder concluirse las negociaciones con los países candidatos que cumplan todas las condiciones de adhesión.
- 2003 Si las negociaciones han concluido, los Estados miembros de la UE y los países candidatos deberán ratificar el tratado de adhesión resultante.
- 2004 El 1o. de mayo diez países del sur, centro y oriente de Europa ingresan a la UE: Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, la República Checa, Lituania, Letonia, Malta y Polonia.
- 2007 El 1o. de enero, ingreso de Bulgaria y Rumania.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- CARREÓN, Mónica y ORTEGA, Héctor, *La Unión Europea de los veinticinco: una mirada retrospectiva*, México, Porrúa-ITAM-Universidad Autónoma de Barcelona, 2005.
- Carta Unión Europea*, documento editado por el Instituto de Estudios de la Integración Europea, volúmenes correspondientes al 2006 y 2007, México, ITAM, 2006 y 2007.
- COMISIÓN EUROPEA, *La Unión Europea sigue creciendo*, Bruselas, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Comisión Europea, 2001.

- “Europa sella solemnemente su unificación el miércoles en Atenas”, *Le Monde*, 17 de abril de 2003.
- FAVRET, Jean Marc, *L’essentiel de l’Union Européenne et du droit communautaire*, París, 2002.
- GUTIÉRREZ DEL CID, Ma. Teresa, “La ampliación hacia Europa del este”, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa Ma. (coord.), *La economía global. Márgenes de maniobra para México y América Latina*, México, FCPyS-UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2002.
- ITAM, Carta Unión Europea, documento editado por el Instituto de Estudios de la Integración Europea, volúmenes correspondientes al 2006 y 2007.
- “L’integration européenne par les échanges commerciaux”, *La Documentation Française* (notes et études documentaires), París, núm. 5164-65, diciembre de 2002. “La rationalité institutionnelle et économique de l’élargissement”, *La Documentation Française* (notes et études documentaires), París, núm. 5164’65, diciembre de 2002.
- LEFORT, Jean-Claude, “Europe-États Unis: quelles relations économiques? (rapport d’information déposé par la délégation de l’Assemblée Nationale pour l’Union Européenne sur les relations économiques entre l’Union Européenne et les États-Unis)”, *Les documents législatifs de l’Assemblée Nationale*, París, Rapport préliminaire, Rapport d’information 1150, 1998.
- RAIMOND, Jean-Bernard, *Une étape importante pour l’élargissement de l’Union Européenne*, Conseil Européenne d’Helsinki, Rapport d’information 1995, *Les documents législatifs de l’Assemblée Nationale*, Délégation pour l’Assemblée Nationale pour l’Union Européenne. Assemblée Nationale, 10 y 11 de diciembre de 1999.