

Estrategia de ampliación de la UE: principales retos (y oportunidades) 2010-2011

Alicia Sorroza *

Tema: A pesar de todo, la ampliación europea sigue siendo una política fundamental para el futuro de la UE, tanto para sus socios como para los candidatos formales y potenciales a formar parte del proyecto comunitario¹.

Resumen: La política de ampliación ha sido una de las herramientas más eficaces que el proyecto comunitario ha puesto en marcha para ampliar el bienestar a los ciudadanos europeos. Sin embargo, una serie de factores, tales como las dificultades para implementar las últimas reformas institucionales, la reticencia de algunos Estados miembros sobre la candidatura de Turquía, los conflictos sin resolver en los Balcanes y las lecciones aprendidas de otras ampliaciones, han estado detrás de grandes críticas e importantes dosis de escepticismo frente a futuras ampliaciones. En la última comunicación de la Comisión de noviembre de 2010, en la que presenta su Estrategia de Ampliación para los próximos meses, destaca en sus primeras líneas que “el proceso de ampliación ha cobrado renovado ímpetu”.

Análisis: Los procesos de ampliación de la UE son parte esencial del proyecto de integración europeo. En poco se parece la Europa de los seis Estados fundadores a la de los 27 socios actuales. El éxito mismo del proceso de integración está marcado por las sucesivas ampliaciones. Unas más sencillas y otras más complejas, pero todas han repercutido favorablemente en el devenir europeo, no sin haber planteado desafíos de gran envergadura para el resto de sus socios. Sin embargo, la necesidad misma de afrontarlas, de plantear nuevos instrumentos para resolverlas, ha permitido avanzar y profundizar la integración comunitaria a unos niveles que no eran previsibles hace solo unos años.

Uno de los objetivos iniciales de las Comunidades Europeas fue el de cerrar las cicatrices que dejaron las grandes conflagraciones del siglo XX y superar la rivalidad entre Francia y Alemania. Las sucesivas ampliaciones han permitido construir hoy una UE de 27 Estados, con 450 millones de ciudadanos, que a pesar de la crisis sigue siendo el principal bloque económico del mundo (aproximadamente una cuarta parte de la riqueza y del comercio mundial), que ha logrado mejorar sustancialmente la estabilidad política y social europea, ha ganado en diversidad cultural y posee más recursos como actor

* Investigadora, Real Instituto Elcano

¹ *Concept Paper* presentado en el seminario “Desafíos y oportunidades para las futuras ampliaciones de la UE”, celebrado el 3 de diciembre de 2010, co-organizado por el Real Instituto Elcano y la Representación de la Comisión Europea en España. Se contó con la intervención de Alejandra Cas Granje, directora Ampliación B de la Comisión Europea, y de los responsables diplomáticos, tanto de los países candidatos como potenciales. Participaron en los debates bajo la norma de *Chatham House*, académicos, expertos y responsables políticos interesados en el proceso de ampliación.

internacional en materias tales como el comercio, la lucha contra el cambio climático y la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, aún quedan muchas tareas pendientes en este ámbito, ya que la repetitiva falta de unidad y coherencia entre los socios europeos solo resta capacidad y poder a la UE y, por ende, a sus Estados miembros, aunque ellos consideren lo contrario. La última ampliación, que en 2004 permitió la incorporación de 10 nuevos Estados (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa), a los que se sumaron Rumanía y Bulgaria en 2007, fue la más ambiciosa hasta el momento. Con ella, Europa pretendía, una vez más, cicatrizar heridas, en este caso provocadas por una larga Guerra Fría que dividió durante años a los europeos. La caída del muro de Berlín hace ya 21 años fue el punto de partida para que la ambición europea de traer paz a un continente ya cansado de las consecuencias nefastas de la violencia y los totalitarismos fuera una realidad para toda la región.

Sin embargo, aún queda pendiente un compromiso moral e histórico con otra parte de Europa, cuya transición a un régimen democrático (proceso que aún no ha finalizado), ha estado plagada de conflictos armados, violaciones masivas de derechos humanos y limpiezas étnicas, ante la incapacidad de la UE de evitar las fratricidas guerras de los Balcanes.

En la actualidad, se puede coincidir con las declaraciones de la Presidencia española del Consejo con motivo de la Conferencia de Alto Nivel que tuvo lugar en junio de 2010 en Sarajevo, en el sentido de que “los últimos seis meses en los Balcanes Occidentales han sido la etapa más pacífica, productiva y esperanzadora de su historia reciente”.

La comprobación de estas y otras circunstancias es lo que permite a la Comisión Europea reafirmar sin ambigüedad que la adhesión de los Balcanes es una clara prioridad de la UE y que el proceso de ampliación ha cobrado “renovado ímpetu”. Además, debe tenerse en cuenta que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hace ya un año permite a la UE mantener su programa de ampliación.

Por todo ello, en la última Comunicación de la Comisión en la que presenta su Estrategia de Ampliación y los principales retos para 2010-2011, se confirma que Croacia ha entrado ya en la etapa final de las negociaciones para la adhesión, se valora muy positivamente el acercamiento de posturas entre Serbia y la mayoría de los Estados europeos frente a la situación generada por la declaración unilateral de independencia Kosovo, se valora favorablemente la posibilidad de otorgar a Montenegro el estatus de candidato oficial, se valoran positivamente los avances registrados tras las reformas llevadas a cabo por la Antigua República Yugoslava de Macedonia y se estima que algunos de los conflictos bilaterales, como la disputa fronteriza entre Croacia y Eslovenia, o la demarcación de la frontera entre Kosovo y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, están en vías de resolución. Estos son sólo algunos de los acontecimientos recientes que se destacan en el documento de la Comisión, que nos hace ser optimistas sobre una cada vez más cercana, que no precipitada, incorporación de los Balcanes Occidentales a la UE. También se reafirma en el documento de la Comisión que para que la ampliación siga constituyendo un objetivo creíble para todos los interesados, debe haber la certeza por parte de los Estados miembros y de sus ciudadanos que se han cumplido rigurosamente las condiciones establecidas. Igualmente, los países candidatos deben estar seguros de que si realizan los esfuerzos necesarios y se cumplen los criterios planteados, podrán incorporarse a la UE.

Sin embargo, la comprobación de los avances realizados en muchos países de la región no debe conducir a la autocomplacencia, ya que tal y como se describe en el documento estratégico de la Comisión, aún queda mucho camino por recorrer en la región balcánica. En algunos Estados, el proceso de transición parece haber perdido fuerza e impulso. Aun quedan pendientes muchas reformas fundamentales para poder asumir la totalidad del *acquis communautaire*. Pero, sobre todo, no se han resuelto algunos temas esenciales para la consolidación de las nuevas democracias, en las que la corrupción, la falta de instituciones fuertes al servicio del ciudadano y un sistema judicial eficiente e independiente, es decir, un Estado de derecho consolidado, sigue siendo una asignatura pendiente de gran relevancia. Una vez más se pone de manifiesto la importancia de los criterios de Copenhague, que contemplan cuestiones tales como la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia y el Estado de Derecho, la defensa de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías, pero no solo por ser requisitos *sine qua non* para el proceso de adhesión, sino porque de ello depende su viabilidad y supervivencia como Estados democráticos. En este sentido, Bosnia y Herzegovina aún tiene mucho camino por recorrer para poder ser un socio pleno de la UE. Y aunque se reconoce que Albania ha realizado notables progresos, aún debe realizar importantes avances en este ámbito para poder obtener el estatus de candidato oficial. Aunque el caso de Kosovo es muy particular, la Comisión está tomando las medidas necesarias para apoyar su acercamiento a la UE, a pesar de las reticencias que todavía su estatus suscita entre algunos Estados miembros. Sin embargo, acontecimientos como el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de julio pasado o la resolución conjunta presentada por Serbia y los socios europeos bajo el auspicio de la alta representante Ashton en septiembre, nos permiten ser optimistas sobre el compromiso europeo para mejorar el bienestar de los ciudadanos kosovares, más allá del resbaladizo terreno jurídico en el que se mueve Kosovo como Estado independiente.

Es importante destacar un desafío común a todos los Estados balcánicos, como es la necesidad de luchar y derrotar a las redes de corrupción y crimen organizado que se encuentran enquistadas en todos los niveles de la sociedad y que ralentiza y obstaculiza los avances democráticos en la región. Estos grupos criminales tienen poco interés en que se adopten los estándares europeos en materia de transparencia, de control judicial o limitación en la financiación de partidos políticos, ya que pondrían en peligro sus lucrativos y delictivos negocios. Por ello, es fundamental que se logre un amplio consenso político y cívico para enfrentarse a los embates de la corrupción y por ende facilitar la consolidación de un Estado democrático y moderno al servicio de todos sus ciudadanos.

La Comisión Europea reconoce en sus diversos dictámenes sobre Montenegro y Albania que la incorporación de estos países tendría un escaso impacto en las políticas de la Unión, y que tampoco afectaría negativamente a la capacidad de la UE para fortalecer su propio desarrollo. En el caso de Islandia, también se prevé que tenga un impacto muy limitado sobre las estructuras europeas. Todo lo contrario sucede en el caso de Turquía y, como reconoce la Comisión, el efecto combinado de su población, su dimensión, su ubicación geográfica y su potencial económico, militar y de seguridad, plantean importantes retos a la UE, pero también grandes oportunidades.

Debe recordarse al respecto que Turquía se considera actualmente un país de gran relevancia internacional, que pretende actuar como una potencia regional con capacidad de intervenir globalmente. Turquía es un país con una economía dinámica, que crecerá un 8,2% durante 2010 (tengamos en cuenta que el país europeo que más crecerá en la

zona euro según las últimas previsiones de la OCDE es Alemania, con un 3,5%, y que la media de la zona euro será del 1,7%) y que algunos expertos ya la ven como una de las economías destinadas a liderar el crecimiento mundial. En suma, Turquía pertenecería a la selecta familia de los EAGLE, o *Emerging and Growth-leading Economies* –junto a Corea del Sur, Indonesia, México, Egipto y Taiwán– según el concepto acuñado por el Servicio de Estudios del BBVA.

Por estos y otros motivos, es de fundamental importancia que las negociaciones y reformas de carácter estratégico avancen a buen ritmo. Por ello, se deben evitar las actitudes y declaraciones negativas procedentes de la UE sobre la posible adhesión de Turquía que puedan minar la credibilidad del proceso de ampliación, y por ende desincentivar el proceso de reformas. En este sentido, la Comisión Europea valora positivamente la batería de enmiendas constitucionales aprobadas mediante referéndum en septiembre de 2010, y considera que constituyen “un paso en la dirección correcta”, aunque también menciona numerosos temas que aún deben ser abordados y mejorados en relación con la cuestión kurda, la protección de minorías, la libertad de expresión, la libertad de culto y otros. Además, aunque no hay progresos en la normalización de las relaciones bilaterales con la República de Chipre, en opinión de la Comisión, las relaciones con Grecia sí han mejorado en algunos ámbitos, como el comercio, la educación, el transporte, la energía, la cultura y el medio ambiente.

Como es sabido, gracias al dictamen favorable de la Comisión Europea de febrero de este año, Islandia es formalmente candidata a la adhesión a la UE desde el Consejo Europeo de junio de 2010. En principio, no es probable que las negociaciones que comenzaron en julio susciten grandes problemas. Islandia cumple ampliamente los criterios políticos, ya que cuenta con una democracia consolidada y tiene además la gran ventaja de formar parte del Espacio Económico Europeo (EEE). Sin embargo, aún hay ámbitos en los que debe realizar mejoras, tales como el de los servicios financieros, la agricultura y el desarrollo rural, la libre circulación de capitales y el medio ambiente. Asimismo, temas como la pesca o la disputa sobre Icesave (asunto que se complicó tras el resultado negativo del referéndum de marzo de 2010, en el que se rechazó la norma que autorizaba la introducción de una garantía estatal para cubrir los préstamos que los gobiernos del Reino Unido y los Países Bajos habían concedido, como compensación, a sus nacionales titulares de cuentas de ahorro en Icesave) son potencialmente conflictivos y podrían ralentizar el proceso de adhesión.

De este breve repaso a algunos de los asuntos suscitados en la Estrategia de la Comisión Europea para la ampliación, surgen numerosas preguntas y dudas que no siempre tienen respuesta fácil. No obstante, su mero planteamiento y el debate que puede suscitar por parte de un grupo cualificado de expertos y responsables políticos puede resultar de gran interés.

La dimensión económica de la ampliación

La crisis económica ha afectado a todos los países candidatos, tanto potenciales como oficiales, pero de forma desigual, ya que como se menciona anteriormente algunos Estados –como Turquía– están saliendo muy reforzados de esta crisis internacional. En este sentido, la crisis puede verse como una oportunidad, tanto para impulsar reformas profundas en los países candidatos como en relación con la gobernanza económica de la propia UE. Teniendo en cuenta este contexto, ¿cuáles son las oportunidades que surgen para el resto de socios de la UE ante la incorporación de los nuevos Estados?, ¿qué oportunidades empresariales se están generando en los países candidatos formales y

potenciales?, ¿se están aprovechando estas oportunidades?, ¿cuál es el posicionamiento de las empresas españolas en el mercado de los países candidatos? y ¿cómo puede afectar a la candidatura turca su ascenso en la economía mundial? Esta nueva configuración económica mundial, ¿puede facilitar un posible cambio en la postura de Alemania y Francia con respecto a la adhesión de Turquía? La zona euro, ¿se reforzará o será aún más vulnerable a situaciones como las actuales?

También cabe plantarse las siguientes preguntas: ¿cómo se están gestionando los recursos económicos que la UE está distribuyendo a los países candidatos, especialmente a través del Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IAP) y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI)?, ¿cómo se valora desde los países candidatos la orientación más sectorial del IAP que plantea la Estrategia de la Comisión? y ¿es ésta la mejor forma de mejorar los mecanismos de apropiación por parte de los receptores de la ayuda?

La UE y su papel en el mundo

¿Cómo afectarán las futuras adhesiones a los problemas que actualmente padece la acción exterior de la UE? ¿Su papel y su relevancia estratégica serán mayores? Una UE de más de 30 Estados miembros, ¿será capaz de definir sus intereses y actuar en consecuencia? ¿Tendrá la UE más capacidad y más peso para actuar en la escena internacional? Las nuevas vecindades surgidas de la ampliación, ¿ofrecerán más oportunidades para resolver cuestiones como la de la seguridad energética? O, por el contrario, ¿generará más riesgos que la UE difícilmente podrá gestionar? ¿Cómo afectará la incorporación de los futuros socios (nuevas sensibilidades, intereses, etc.) a las relaciones de la UE con países como Rusia, China o EEUU?

El futuro del proyecto comunitario

¿Es la ampliación una prioridad para la UE? ¿Y para la Comisión? ¿Cuál es la actitud de los ciudadanos –tanto europeos como de los países candidatos– frente a la ampliación? ¿Hay conocimiento por parte de la ciudadanía de los países aspirantes que muchas de sus preocupaciones en materia de corrupción, crimen organizado, empleo, y bienestar social se podrían resolver mediante las reformas propugnadas por las instituciones europeas? ¿Cómo está afectando la crisis de la zona euro al compromiso europeísta de los países candidatos? ¿Hay un sentimiento claramente europeísta entre las elites políticas, económicas y culturales de los países candidatos? ¿Qué significa para ellos la UE? Los resultados tangibles que ofrece la UE, ¿son suficientes para impulsar las reformas que se exigen? El *tempo* del proceso de adhesión, ¿es demasiado lento para los candidatos y excesivamente rápido para los socios europeos? ¿Es posible modificar las posiciones reticentes a las futuras ampliaciones de algunos socios europeos?

¿Es posible replicar en otros ámbitos el proceso de liberalización del régimen de visados, que ha demostrado su eficacia al establecer requisitos de reforma específicos y concretos? ¿Se incentiva suficientemente la cooperación regional entre los países balcánicos? ¿Qué se puede hacer para que los “conflictos bilaterales” no sigan afectando negativamente los procesos de adhesión?

En lo que al funcionamiento futuro de la UE se refiere, ¿cómo afectará a su funcionamiento institucional la existencia de 36 miembros? El funcionamiento de las instituciones con el Tratado de Lisboa –a un año de su entrada en vigor–, ¿nos permite ser optimistas o pesimistas al respecto? ¿Se potenciarán las opciones de integración diferenciada o una Europa a distintas velocidades? ¿Qué percepción tienen los países

candidatos de la ciudadanía europea?

Conclusiones: Del documento de la Comisión podemos extraer algunas conclusiones, que, sin embargo, lejos están de responder a las todas las preguntas planteadas anteriormente. En primer lugar se explicita claramente que la ampliación es una de las prioridades de la Comisión, pero que la urgencia de resolver la crisis económica y financiera y de asegurar el futuro de la Unión Económica y Monetaria, sigue siendo la primera preocupación en la agenda europea.

En segundo lugar, se busca reafirmar que la ampliación es de interés mutuo, y que todas las partes, incluida la europea, salen ganando con este procedimiento de europeización, para intentar contrarrestar la percepción de que los únicos beneficiados, sobre todo económicamente, son las poblaciones de los países candidatos.

La política de ampliación es una política de transformación de todos los ámbitos de la vida social, política, cultural y económica, un elemento fundamental para superar el actual contexto de crisis económica en el que Europa está inmersa. Por ello, es esencial impulsar un proceso de modernización en todos los niveles que redunde positivamente en el crecimiento de toda la región. Por ello se vincula el proceso de reformas propiciadas desde la Comisión en los países candidatos con la Estrategia 2020, asumida por los Estados miembros.

Uno de los elementos que más ha buscado destacar el comisario de Ampliación, Štefan Füle, en esta Comunicación es la necesidad de hacer creíble todo el proceso de adhesión. Se pretende reforzar la necesidad de cumplir rigurosamente los criterios establecidos y, a la vez, se pretenden disipar las dudas sobre las intenciones europeas, aunque esto sigue siendo una tarea de difícil consecución, ya que las posiciones de Francia, Alemania o Austria no parecen haber sufrido grandes cambios en los últimos tiempos.

Con este planteamiento se pretende dotar a todo el proceso de perspectivas reales y avances tangibles, que permitan a los países candidatos impulsar y defender las difíciles reformas internas en sus contextos domésticos. Pero para que la credibilidad del proceso sea sostenible, la rigurosidad en el cumplimiento de las condiciones establecidas tiene que ser del 100%, según las palabras del comisario.

La UE actúa bajo el temor de caer en la supuesta trampa de incorporar de forma prematura a los países europeos más pobres, débiles y con graves problemas territoriales. Europa quiere ser más precavida, tras algunas lecciones que han dejado anteriores ampliaciones –por ejemplo, las consecuencias de las engañosas estadísticas griegas, la situación de Chipre o las dificultades que países como Rumanía y Bulgaria están atravesando en su lucha contra la corrupción y el crimen organizado–. Ante esta situación, la tentación es retrasar cuanto más mejor todas las etapas del proceso de adhesión de los países balcánicos. El gran problema es que si se opta definitivamente por esta estrategia se puede caer en otra situación con no pocos riesgos, que es retrasar tanto el proceso de adhesión que esta situación de indefinición solo ayude a socavar la credibilidad de la UE en los países candidatos.

Por ello, la tarea del comisario de Ampliación se antoja muy difícil: debe impulsar el proceso de adhesión buscando el equilibrio entre el dinamismo necesario para mantener las expectativas de los (potenciales) candidatos y una cierta prudencia en la gestión del

proceso de adhesión que no levante las críticas de los Estados miembros, que pueda derivar en un posible boqueo del proceso. A esto debe sumarse el efecto negativo y de ralentización que ejercen los problemas bilaterales tanto entre los países candidatos (y potenciales) como entre los Estados miembros y los países candidatos. En el primer caso, la influencia y el objetivo común de llegar ser un Estado miembro de la UE y la presión comunitaria pueden ser un importante factor en la resolución de los mismos, tal como se está observando en la posibilidad de establecer un diálogo entre Serbia y Kosovo bajo la mediación de la UE. Sin embargo, en el otro caso sucede lo contrario, la asimetría es evidente, ya que estamos frente a desacuerdos entre un candidato y un socio europeo. Sin embargo, y a pesar de las dificultades que esto entraña, deberíamos ser capaces desde la UE de articular algún mecanismo que permitiera “descontaminar” todo el proceso de adhesión y a la vez que sirva de incentivo para resolver estos conflictos.

Finalmente, tiene sentido reforzar la idea de que estamos frente a un proceso de interés mutuo. En las futuras ampliaciones, la UE se juega buena parte de su futuro estratégico y la posibilidad de ser percibida como un actor global de peso en la escena internacional. La tendencia actual, que se está consolidando aceleradamente como uno de los daños colaterales de la crisis financiera y económica internacional, es la pérdida de peso político, económico y estratégico del viejo continente. Sin embargo, tampoco puede negarse que sus bases y sus principales valores son los ejes del proceso de globalización.² Por un lado, la generalización del Estado democrático y, por otro, un modelo económico basado en la libertad de mercado, son criterios básicos de la política de ampliación. Por ello, la necesidad de los países candidatos y potenciales de asumir la condicionalidad europea tiene más que ver con su propia supervivencia y bienestar que con exigencias comunitarias.

Alicia Sorroza Blanco
Investigadora, Real Instituto Elcano

² Véase al respecto, E. Lamo de Espinosa (2010), “Un mundo post-europeo”, en E. Lamo de Espinosa (coord.), *Europa después de Europa*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.