

EL TRATADO DE NIZA, PERSPECTIVAS DE UN CONTINENTE

6

ADRIANA PEÑA RAMOS

Egresada
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales - FIGRI
Universidad Externado de Colombia

Asistentes de Investigación:

Camilo Gómez,
María Clara Pérez y Eliana Rueda
Estudiantes Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales - FIGRI
Universidad Externado de Colombia

b. Malta	225
3. Países centroeuropeos	226
a. Países bálticos	226
b. República checa	227
c. Eslovaquia	228
d. Hungría	228
4. Países Balcánicos	229
a. Eslovenia	230
b. Rumania	230
c. Bulgaria	231
5. Países Bálticos	231
a. Estonia	232
b. Lituania	232
c. Letonia	233
6. Turquía	233
B. El futuro del Proyecto Europeo	235
1. Relaciones Intraeuropeas	236
2. Política Exterior Común	237
3. Regiones Periféricas	237

¿Hacia la Gran Europa?	239
------------------------	-----

Bibliografía	241
--------------	-----

b. Malta	225
3. Países centroeuropeos	226
a. Polonia	226
b. República checa	227
c. Eslovaquia	228
d. Hungría	228
4. Países Balcánicos	229
a. Eslovenia	230
b. Rumania	230
c. Bulgaria	231
5. Países Bálticos	231
a. Estonia	232
b. Letonia	232
c. Lituania	233
6. Turquía	233
B. El futuro del Proyecto Europeo	235
1. Relaciones intraeuropeas	236
2. Política Exterior Común	237
3. Regiones Periféricas	237

¿Hacia la Gran Europa?	239
------------------------	-----

Bibliografía	241
--------------	-----

Introducción

El 11 de diciembre de 2000, los 15 jefes de gobierno de la Unión Europea terminaron las negociaciones de la Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en Niza. Después de tres y medio de negociaciones, el texto final quedó listo para ser firmado en la reunión ceremonial que se celebró en la misma ciudad el 26 de febrero de 2001. El principal propósito de la Cumbre era lograr una serie de compromisos dirigidos a reformar las instituciones Europeas, para permitir su adecuado funcionamiento en una Unión Europea ampliada.

El Consejo Europeo reunido en Niza reafirmó la prioridad política que representa el proceso de ampliación de la Unión y aprobó un documento estratégico elaborado por la Comisión, con objeto de que la UE esté lista para comenzar a recibir a los nuevos miembros a finales de 2002.

Este proceso, que se inició en 1997, se reforzó con el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) y el Consejo Europeo de Fera (junio de 2000). En 2000 se llevaron a cabo 4 conferencias ministeriales de negociación para iniciar las conversaciones con Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania, y continuar las que se venían adelantando con Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y a República Checa. Además se propuso la primera «Asociación para la Adhesión» con Turquía.

En marzo de 2000, EL Consejo Europeo celebró una sesión especial para "acordar un nuevo objetivo estratégico de la Unión con el fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento". Posteriormente, en junio de 2001, se celebró en Gotemburgo una nueva reunión del Consejo Europeo, que tuvo por finalidad definir las orientaciones políticas de la Unión, confirmando los avances plasmados en el Tratado de Niza.

Los principales temas de la Conferencia Intergubernamental de Niza, instituida para preparar la reforma, giraron en torno al tamaño y composición de la Comisión y el Parlamento, a la ponderación de los votos en el Consejo, a la sustitución de la

unanimidad por la mayoría cualificada en los procedimientos de decisión y a las cooperaciones reforzadas.

La importancia de este Tratado radica en que, a través de las reformas mencionadas, se ha conseguido un nuevo balance de poder, que tiene por objetivo consolidar el bloque europeo en el nuevo entorno mundial, reforzando los aspectos sociales y económicos de todos sus miembros.

I. El futuro de la unión europea

Tanto en el entorno local como en el externo, Europa se encuentra confrontada, contestada y replanteada. Le corresponde encontrar las herramientas adecuadas para responder a estos desafíos. En ese sentido, Niza reflejó los objetivos, las dudas, las certezas y las ambigüedades de un grupo de gobernantes para los cuales la homogeneidad no es regla y que, atados al tradicional método comunitario, encuentran difícil replantear las reglas de juego para la "Nueva Unión". Éste no trata de buscar la perfecta coherencia en una Europa divergente, sino de encontrar una Europa viable, con una estructura heterogénea y eficiente, que tenga por objetivo la cooperación intergubernamental y la creación de instituciones al servicio del ciudadano de la Unión. ~

Paralelamente, los países europeos han llevado a cabo un proceso caracterizado por formas particulares de cooperación, que agrupan sólo a ciertos Estados miembros. Así han surgido programas y procesos como el de la Comunidad Schengen¹, el Eurocorps y aun la Unión Económica y Monetaria. Esta última incluye once países que forman un núcleo central².

¹ El espacio Schengen consiste en el principio de libertad de circulación de las personas dentro de la Unión Europea y es válido para todos, sin importar su nacionalidad. Entró en vigor el 26 de marzo de 1996, formando una frontera común. El Reino Unido e Irlanda no lo han ratificado.

² Esta estructura guarda una cierta similitud con la noción de centro y periferia, como es el caso de las federaciones, sindicatos o grupos de interés, aparte del grupo conformado por los pequeños Estados.

A partir del debate generado por la reforma del método comunitario, varios temas polémicos se desprenden del tratado: la reforma a las instituciones europeas, el mecanismo de ponderación de votos y la nueva distribución de poder en la Europa ampliada, que se constituyen en puntos de partida para una nueva definición de la Unión Europea.

A. Reformas Institucionales

El Tratado de Niza sólo especifica los principios y métodos para cambiar el sistema ante la aceptación de nuevos miembros, principios consignados en el Protocolo de Ampliación³ y en las Declaraciones de Ampliación. En los Tratados de Ampliación se determinó el número de puestos en el Parlamento Europeo para los nuevos Estados Miembros, el número de votos en el Consejo de Ministros y la aplicación de la mayoría cualificada.

1. El Parlamento

El Tratado de Niza introdujo una nueva distribución de los puestos en el Parlamento Europeo. El número de parlamentarios en la UE ampliada pasará de 700 a 732 y la representación de los actuales países miembros se reducirá de 626 a 535. Alemania y Luxemburgo son los únicos países que mantendrán el número actual de escaños. Esta decisión se aplicará de manera gradual y la elección de la asamblea del 2009 culminará el proceso.

El futuro Parlamento tendrá 99 diputados alemanes, mientras que el Reino Unido, Francia e Italia serán representados, cada uno, con 72. El resultado de la

³ El Protocolo de Ampliación aplica sólo para los actuales países candidatos, sin incluir a Turquía.

reponderación de votos refleja en parte la compensación que buscan los Quince por la nueva distribución en el Consejo de Ministros.

Está previsto para las elecciones europeas del 2004, incrementar el número de miembros del Parlamento a ser electos, tanto para los miembros actuales como para los candidatos que hayan firmado el Tratado de Adhesión antes del 1º de enero de 2004.

Las regulaciones y las condiciones generales del desempeño de las obligaciones de los miembros del Parlamento serán aprobadas por el Consejo por mayoría cualificada, con excepción de las medidas relacionadas con los impuestos. Las competencias del Parlamento serán ampliadas, extendiendo el alcance de la facultad de codecisión y mediante el dictamen conforme, que será requisito para establecer una cooperación reforzada en un ámbito regulado por la codecisión. El Parlamento también deberá pronunciarse cuando el Consejo desee comprobar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los derechos fundamentales. Dentro de las reformas realizadas, se contempló además la adopción, de acuerdo con el procedimiento de codecisión, del estatuto de los partidos políticos a escala europea y de la reglamentación de su financiación.

2. El Consejo

El Tratado estableció la nueva ponderación de votos para cada país a partir del 1º de enero de 2005, así como la que tendrán los países que ingresen a la UE. En el nuevo Consejo, los países más grandes⁴ tendrán el máximo de votos cada uno, manteniéndose la paridad entre Alemania y Francia, a pesar de la diferencia entre el tamaño de sus poblaciones.

A partir de esta fecha, el sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada será igualmente modificado. En el futuro, la mayoría cualificada se obtendrá si la

⁴ Alemania, Reino Unido, Francia e Italia.

decisión recibe mínimo un número específico de votos⁵ y es aprobada por la mayoría de los Estados Miembros. El incremento en el número de votos será mayor para los Estados más poblados. El Tratado también permite la posibilidad, para los miembros del Consejo, de solicitar verificación de que la mayoría cualificada represente al menos al 62% de la población total de la UE, de lo contrario no se adoptará la decisión. La condición sólo será exigible si dicha verificación es solicitada por alguno de los países miembros.

3. La Comisión

Actualmente la Comisión Europea está constituida por 2 comisarios para cada uno de los 5 países más grandes (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España) y un comisario para cada uno de los diez países restantes. Para el 2005, los 5 Estados más grandes perderán 1 comisario cada uno; cuando la UE tenga 27 miembros, se decidirá por unanimidad el número definitivo de miembros, que deberá ser inferior a 27. Para lograr que la composición de la Comisión refleje de manera satisfactoria las condiciones demográficas y geográficas de los Estados miembros, los comisarios serán elegidos mediante un sistema de rotación igualitaria.

El proceso de nombramiento de la Comisión fue reformado y, en adelante, la designación del Presidente estará a cargo del Consejo Europeo. Los miembros de la Comisión serán elegidos de una lista hecha de común acuerdo entre el Presidente nombrado y el Consejo, con la intención de que la nueva Comisión esté compuesta de manera armónica y balanceada y que represente los intereses de todos los Estados miembros.

Por otro lado, los poderes del Presidente de la Comisión fueron reforzados: decidirá la organización interna, asignará las funciones a los comisarios, señalará el número de vicepresidentes y podrá solicitar la resignación de comisarios, previa aprobación de la Comisión. El Presidente será designado por mayoría cualificada

⁵ Para la UE de los Quince el umbral de la mayoría cualificada se fijó en 169 votos sobre 217, pasando del 71,20% al 71,31%. El umbral se modificará en función de las adhesiones, y en la Unión ampliada de 27 Estados, el umbral alcanzará el 73,91% de los votos.

y no por unanimidad, como se hace en la actualidad; su nombramiento será sometido a la aprobación del Parlamento Europeo.

EL REPARTO DEL PODER EN LA UE

En trama los países aspirantes	ESCAÑOS PARLAMENTARIOS		VOTOS DEL CONSEJO		POBLACIÓN	
	Actual	Aprobada	Actual	Aprobado	Mill.	%
Alemania	99	99	10	29	82,038	17,05
Reino Unido	87	72	10	29	59,247	12,31
Francia	87	72	10	29	58,966	12,25
Italia	87	72	10	29	57,612	11,92
España	64	50	8	27	39,394	8,18
Polonia		50		27	38,667	8,03
Rumania		33		14	22,489	4,67
Holanda	31	25	5	13	15,760	3,27
Grecia	25	22	5	12	10,533	2,18
Rep. Checa		20		12	10,290	2,13
Bélgica	25	22	5	12	10,213	2,12
Hungría		20		12	10,092	2,09
Portugal	25	22	5	12	9,980	2,07
Suecia	22	18	4	10	8,854	1,83
Bulgaria		17		10	8,230	1,71
Austria	21	17	4	10	8,082	1,67
Eslovaquia		13		7	5,393	1,12
Dinamarca	16	13	3	7	5,313	1,10
Finlandia	16	13	3	7	5,160	1,07
Irlanda	15	12	3	7	3,744	0,77
Lituania		12		7	3,701	0,76
Letonia		8		4	2,439	0,50
Eslovenia		7		4	1,978	0,41
Estonia		6		4	1,446	0,30
Chipre		6		4	0,752	0,15
Luxemburgo	6	6	2	4	0,429	0,08
Malta		5		3	0,379	0,07
	625	732	87	345	481,181	100,00

Fuente: Diario "El país", <http://www.elpais.es/especiales/2000/niza/claves.htm>

4. Sistema Legal de la Unión

Las principales medidas legales tomadas en Niza se refieren al Tribunal de Primera Instancia y sus responsabilidades, así como a la flexibilización del sistema jurisdiccional existente, con el fin de prepararlo para la incorporación de los nuevos miembros. En adelante, el estatuto del Tribunal de Justicia podrá ser modificado por el Consejo, por solicitud del Tribunal de Justicia de la Comisión, y la aprobación de los reglamentos de procedimientos del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia la hará el Consejo por mayoría cualificada.

El Tribunal estará constituido de manera proporcional, a razón de un juez por cada Estado miembro, y se buscará mantener la efectividad de la jurisdicción y la coherencia en la jurisprudencia. La Gran Sala estará compuesta por once jueces, incluidos el Presidente del Tribunal y los presidentes de las Salas, quienes serán elegidos por un período de tres años.

El Tribunal de Primera Instancia utiliza el juez de «common law» para todas las acciones directas, excepto para aquellas atribuidas a una cámara especial y aquellas que el estatuto reserve para el Tribunal en sí mismo, y la Corte de Justicia retiene la responsabilidad para los otros procedimientos. El objetivo es mantener dentro de la Corte, como cuerpo supremo jurisdiccional de la UE, las disputas concernientes esencialmente a la Comunidad. Se realizará una revisión de las responsabilidades, luego de que el Tratado de Niza entre en vigor.

B. Reformas Políticas

El principal objetivo de funcionamiento político que persigue la Unión Europea es lograr que las decisiones se adopten por mayoría cualificada y no por unanimidad. En esta forma se logra una mayor flexibilidad en la toma de decisiones, teniendo en cuenta que la UE eventualmente tendrá casi el doble de los miembros actuales.

Las decisiones en torno a los temas del tratado de Amsterdam⁶, se han tomado por unanimidad, es decir, los Quince gozan de derecho a veto. Sin embargo, se ha aceptado ampliar el sistema de mayoría cualificada a cerca de treinta temas, quedando pendientes cuarenta, entre los cuales se encuentran cinco de los más álgidos: fiscalidad, cohesión, política comercial, inmigración y seguridad social.

En cuanto a la Comisión, ésta considera que en los temas referentes al ingreso de los nuevos socios, los nombramientos y los asuntos constitucionales, los Quince deben conservar su derecho de veto.

1. Implicaciones Gubernativas

En Niza se tocó un tema fundamental para el desarrollo futuro de la Unión: el balance de poder. Por ello uno de los temas más complicados durante la negociación fue el de la ponderación de votos, ya que afecta el equilibrio entre los Quince y los futuros miembros.

Uno de los principales protagonistas de estos enfrentamientos es el eje franco-alemán. Alemania, con 82 millones de habitantes, quiere tener más votos que cualquier otro país en el Consejo de Ministros de la UE, en tanto que Francia se opone, argumentando que la UE se fundó y ha funcionado bajo el principio de equilibrio de poder entre esos dos países. Este eje se ha constituido en motor del desarrollo del proceso comunitario, especialmente luego de la caída del muro de Berlín y la reunificación alemana. Sin embargo, el debate en torno a la ponderación de votos se caracterizó por una clara influencia alemana, especialmente acerca de los países candidatos⁷, lo cual va a aumentar su peso de manera considerable, independientemente del equilibrio de votos logrado.

⁶ El Tratado de Amsterdam entró en vigor el 1 de mayo de 1999 y modifica algunas disposiciones del Tratado de la Unión Europea, de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de diversos actos afines, pero no los sustituye, sino que se suma a ellos.

⁷ Polonia, República Checa, Hungría y Estados Bálticos.

De otra parte, se presentó un enfrentamiento entre los Estados más grandes y los pequeños. El debate se centró fundamentalmente en la futura composición de la Comisión Europea, una vez que se produzca la ampliación. Los países grandes apostaron por una Comisión reducida, mientras los pequeños rechazaron rotundamente que alguno pueda quedarse sin comisario. La decisión final resultó una combinación de las dos posiciones, resolución que se refleja en la nueva composición de la Comisión. El problema con este tipo de oposiciones es que podría profundizar aún más el déficit democrático⁸, ya que los países pequeños verían reducida su influencia y seguiría siendo insuficiente su representación en las principales instituciones comunitarias.

Este tipo de reformas ha enfrentado a países como Bélgica y Holanda. Hasta ahora, Bélgica y Holanda tenían cinco votos en el Consejo cada uno, pero Holanda hizo valer su peso demográfico, posición a la que se opuso Bélgica⁹. Finalmente Holanda quedó con 13 votos, frente a 12 de Bélgica.

Los cambios propuestos por Niza y las reacciones de los países europeos frente a ellos, evidencian la situación política que vive la UE: Mientras los Estados más grandes buscan reafirmar su superioridad, los demás quieren igualdad política dentro del proyecto comunitario y, a la vez, los Quince no quieren perder su supremacía dentro de la Unión ampliada.

De este modo, las alianzas del tipo del eje Franco-Alemán, fundamentales dentro de la Europa de posguerra, están dando paso a otras más fluidas, basadas en cuestiones individuales. Siguiendo éste patrón, Alemania está en busca de un liderazgo nuevo, basado en asociaciones más amplias y en una agenda menos intergubernamental.

⁸ Este déficit hace referencia a la falta de participación del ciudadano común en el proyecto europeo. "Refleja una percepción, según la cual, el sistema institucional comunitario estaría dominado por una institución que acumula poderes legislativos y gubernamentales, el Consejo, y por una institución sin legitimidad democrática real, la Comisión". Fuente: Página Web oficial de la UE.

⁹ La población actual de los Países Bajos es de 15,88 millones y la de Bélgica 10,2 millones. Fuente: Página Web oficial de la UE.

A su vez, el rol de los pequeños Estados adquiere importancia ya que las nuevas coaliciones se forman a raíz de su participación y su búsqueda de alianzas con los grandes en temas específicos. De esta manera, frente a la tradicional cooperación, se podría estar creando una cooperación sur-sur entre países menos desarrollados, en especial con los países candidatos a la próxima ampliación de la Unión.

Pero en Niza se hizo mucho más que modificar las formas tradicionales de cooperación, porque, en cierta forma, lanzó nuevamente el debate sobre la construcción de la Unión y los mecanismos de acción hacia el futuro. Este debate, que se encontraba más o menos estancado por los progresos espectaculares en el campo económico que dejaban de lado los temas políticos, dio inicio a una nueva etapa dentro de la evolución europea y las posiciones han tendido a desarrollarse en torno al conflicto sobre las futuras formas de gobierno de la Unión.

Previendo las posibles consecuencias, se instauró un debate constitucional de gran envergadura, que abarca temas como la distribución de poder, la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales y la clarificación de la distribución de responsabilidades entre las instituciones europeas. Se espera que este, que tiene por objeto recoger las inquietudes y expectativas de todos los ciudadanos europeos, sea público, abierto y culmine en la Conferencia Intergubernamental a realizarse en 2004.

Tony Blair, primer ministro británico, propuso un modelo intergubernamental en torno a una declaración política de principios como herramienta dinámica, lo que permitiría una revisión gradual de los tratados. Esta posición fue respaldada por diversos líderes españoles, quienes sostuvieron que los Quince debían concentrarse en desafíos prioritarios en vez de dejarse llevar por "visiones políticas", que sólo podían inducir al error, al centrarse en el desarrollo constitucional y dejar de lado otros aspectos.

De este modo, el Tratado de Niza sentó las bases para mejorar la Unión en los próximos cuatro años, ya que la reorganización interna de las instituciones y la

reestructuración de los procesos regulatorios para hacerlos más comprensibles, son requisitos esenciales para alcanzar las metas trazadas para 2004. No obstante, el choque de las posiciones políticas entre Francia y Alemania ha dejado ya huellas en Europa.

El canciller alemán Gerhard Schröder ha propuesto una Europa altamente federal, dotada de un texto constitucional base, donde la Comisión se ha de transformar en un verdadero ejecutivo y el Consejo de Ministros en una segunda cámara del Parlamento, con el fin de responder a principios de legitimidad, eficacia y transparencia. Las funciones del Estado se verían dramáticamente reducidas aunque podría darse una redistribución de competencias a escala nacional en sectores tales como la Política Agrícola Común.

Los franceses Jacques Chirac y Lionel Jospin, de igual manera, han trazado el proyecto de una Europa dotada de una Constitución base para una federación de Estados - Nación con el fin de precisar la repartición de competencias entre los diferentes niveles. Así, se ha buscado una integración respetuosa de las soberanías nacionales precedida de un gran debate público que debería generar un texto a ser aprobado por los jefes de Estado y Gobierno antes de ser sometido a los pueblos europeos. Sin embargo, la posición francesa ha sido criticada por ser más moderada que de costumbre, ya que el 2002 es un año electoral y la radicalización de posiciones pondría en peligro las aspiraciones del primer ministro Jospin para acceder a la presidencia. Las dos propuestas tienen puntos convergentes, tales como el refuerzo de la Unión Europea, la supresión del déficit democrático, la creación de una federación de Estados nación y de una Europa para los ciudadanos. Se han obtenido algunos consensos entre estos dos rivales que, después de sus declaraciones en Niza, han acercado gradualmente sus posiciones.

El primer consenso se refiere a la ampliación, la cual podría volver ingobernable a Europa, por lo que se requieren reformas profundas para ir más allá de la Unión Económica y Monetaria. El segundo es la responsabilidad particular de Francia y Alemania en la organización de la Europa futura. De esta forma las discusiones

frecuentes entre cancilleres y jefes de Estado, deben evitar las posibles contiendas entre los dos países y preparar en común un nuevo escenario que precise, hasta 2004, la arquitectura institucional de la Europa ampliada. El objetivo es continuar con la ratificación del Tratado de Niza y mostrar la determinación de los dos para evitar retrasos en este propósito, como signo de confianza para los países candidatos¹⁰.

Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Francia a comienzos de 2002 y las de otoño de ese mismo año en Alemania, dificultan la aplicación del principio de Integración, a pesar de que los objetivos fundamentales son claros.

Con un Euro en consolidación, una fuerza militar en proceso de ser consolidada para 2003, y un Primer Ministro británico más dispuesto a jugar el rol de líder en el proceso europeo, las negociaciones en torno a la dimensión constitucional de la Unión Europea parecen más viables.

Sin embargo, las discrepancias también se presentaron en el ámbito institucional. La Comisión sostiene que el Tratado de Niza debe reafirmar aspectos comunitarios y se fijó como objetivo supremo que los Estados cedan parte de su soberanía a favor del proyecto comunitario, aceptando que todas las decisiones se adopten por mayoría cualificada, y no por unanimidad, con lo que se busca acabar con la cultura del veto. Pero los Gobiernos no cedieron en temas que se consideran fundamentales en el equilibrio del poder (cohesión, seguridad social, fiscalidad, inmigración y política comercial), por lo que seguirán pendientes por lo menos hasta 2004.

2. Cooperaciones Reforzadas

Las cooperaciones reforzadas hacen referencia al procedimiento utilizado para permitir que algunos países vayan más rápido que otros en el proceso de

¹⁰ Irlanda es el único país de la UE que consultó a sus ciudadanos sobre el Tratado de Niza. El 63,87% de los votantes en el referéndum votaron por la no-ratificación. Pese a este resultado, la ratificación del Tratado no se obstaculizará. Sin embargo evidencia las dudas existentes al nivel de la población europea.

integración. Uno de los requisitos para que exista, es que por lo menos 8 países miembros participen. Este sistema es conocido comúnmente como Europa a dos velocidades ó de geometría variable¹¹ y de él quedan excluidos los temas del Tratado Schengen, los asuntos que puedan afectar el mercado interior y la política de defensa de la UE, por ser considerados temas vitales que deben ser desarrollados de manera conjunta.

3. Redes de Seguridad

Con el nuevo sistema de mayorías y minorías en el Consejo, se estableció una nueva red de seguridad. Con las reformas nacieron tres formas distintas para lograr bloques efectivos en el proceso de toma de decisiones, ya que para que una decisión sea aprobada, deberá cumplir con tres requisitos: tener la mayoría cualificada de votos, la mayoría simple de Estados Miembros y representar por lo menos al 62% de la población total de la UE. Esto quiere decir que para la UE de 27 miembros se tendrán 345 votos y el umbral de la mayoría cualificada será 255 votos. La minoría de bloqueo será de 88 votos desde el 2005, y luego de 91 cuando los 12 candidatos hayan ingresado. Este sistema permitirá que tres países grandes y 1 pequeño puedan bloquear la aprobación de una decisión. De otro lado, no pueda haber mayoría cualificada si la mayoría de Estados se oponen.

Con la "cláusula de verificación demográfica" se podrá paralizar una decisión con al menos el 38% de la población de la UE, o que implica darle un mayor peso a Alemania, que podrá bloquear cualquier decisión con el apoyo de dos de los otros tres países más grandes. En el siguiente gráfico se pueden observar las posibles variaciones a esta fórmula de bloqueo.

¹¹ Europa "de geometría variable" designa la idea de un método de integración diferenciada que reconoce la existencia de diferencias remediables en la estructura de integración permitiendo una separación permanente entre un grupo de Estados miembros y unidades de integración menos desarrolladas. Fuente: Página oficial de la Unión Europea.



Fuente: Diario "El país". <http://www.elpais.es/especiales/2000/niza/clave1.htm>

4. Defensa Europea

Con el Tratado de Niza se espera que los Estados Miembros permitan la creación de tres órganos políticos con carácter militar: un Estado Mayor, un Comité Político y de Seguridad y un Comité Militar. Estos órganos comenzaron a funcionar de manera

provisional desde marzo de 2001 y se prevé su utilización en situaciones de crisis que afecten a la UE¹⁴.

Existe un acuerdo previo, no incluido en el Tratado de Niza, que contempla la creación de un grupo de reacción rápida compuesto por 60.000 hombres, así como sugerencias para la relación con la OTAN, con el fin de que la UE tenga acceso a sus instalaciones a pesar de que ésta no esté directamente implicada en la crisis. El tema de las relaciones con la OTAN también se considera pendiente.

En relación con la UEO¹⁵, el Tratado de la Unión Europea "lo eleva a la categoría de parte integrante del desarrollo de la Unión Europea manteniendo sin embargo su autonomía institucional", y le corresponde elaborar y aplicar las decisiones y acciones que tengan implicaciones en el ámbito de la defensa. Su relación con la OTAN y con los nuevos organismos creados por medio del Tratado de Niza, afectará no sólo a los miembros de la UE, sino a los países que hacen parte de estos tratados y a los países candidatos.

5. La Carta de los Derechos Fundamentales

Este documento, considerado por muchos como la futura constitución de la nueva UE, fue proclamado por los quince Estados Miembros y consta de 54 artículos, agrupados en 6 capítulos: Dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Se tuvo que recurrir a la «proclamación», porque la Carta suscita un fuerte rechazo en algunos países, entre los que están Irlanda, Suecia y Dinamarca, que,

¹⁴ En relación con el ataque terrorista a las Torres Gemelas en New York y la Pentágono en Washington el 11 de septiembre, es previsible la participación política de estos organismos en el apoyo a los EE.UU., constituyéndose en uno de sus primeros interenciones en el ámbito internacional.

¹⁵ La Unión Europea Occidental está constituida por 21 países, que se acogen a cuatro tipos de estatuto diferentes: Estados miembros, miembros asociados, observadores y países asociados. Los países que gozan del estatuto de Estado miembro son los de la Unión Europea (excepto Austria, Dinamarca, Irlanda, Irlanda y Suecia, que disponen de estatuto de observador).

liderados por el Reino Unido, se opusieron a su inclusión en el Tratado de Niza. Por ahora la Carta de los Derechos Fundamentales carece de fuerza jurídica.

6. Seguridad Alimentaria

Francia propuso la inclusión de los principios constitutivos de la futura Autoridad Alimentaria Europea en las conclusiones del Tratado de Niza. Estas iniciativas en materia de salud tienen origen en el Tratado de Amsterdam, donde se dispuso un alto nivel de protección en la definición y aplicación de todas las políticas y acciones de la Comunidad. La Comisión presentó una propuesta de reglamento con el propósito de establecer las bases de la legislación alimentaria europea y crear la Autoridad Alimentaria Europea. La política de seguridad de alimentos se aplicará en todos los ámbitos y se espera que funcione a partir del próximo año, con el mayor nivel de calidad para evitar crisis como la de las «vacas locas».

7. Derechos Humanos

Una de las decisiones más importantes hace referencia al artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Para evitar que se repitan sanciones como las que se tuvieron que aplicar contra Austria, cuando un partido extremista y xenófobo de ultraderecha entró en el gobierno, se decidió agregar un dispositivo preventivo.

El artículo 7 prevé una suspensión de los derechos de voto en las reuniones europeas para un Estado miembro que contravenga los principios «fundadores» de la UE (la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales).¹⁴ A propuesta de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría cualificada de cuatro quintos de sus miembros

y previo dictamen conforme de Parlamento, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro y dirigirlle recomendaciones apropiadas. El Tribunal de Justicia será competente únicamente para los litigios relativos a las disposiciones procedimentales contenidas en el artículo 7, y no para pronunciarse sobre el fundamento o la conveniencia de las decisiones adoptadas en virtud de dicha disposición».¹⁵

II. Las perspectivas de la nueva Europa

Los Quince acordaron convocar para el 2004 una nueva conferencia para delimitar de forma más detallada, las competencias entre la UE y los Estados miembros, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.¹⁶

Este acuerdo representa la gran victoria de Alemania en Niza. Además de delimitar las competencias, se abordó el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales proclamada por los Quince al inicio de la cumbre, el papel de los Parlamentos Nacionales en la construcción del proyecto europeo y la simplificación de los tratados en aras de una mayor claridad.

Las diversas estimaciones y los múltiples estudios económicos que sobre el tema de la adhesión a la Unión Europea se han realizado, conllevan a sorprendentes constataciones que revelan un cambio en la composición jerárquica de los países candidatos de Europa central y oriental. Las cifras referentes a los cinco criterios de convergencia traducidos en estabilidad macroeconómica, productividad, calidad de infraestructura e integración con el resto de Europa, permitieron una nueva clasificación de los países candidatos. Si bien los países miembros de la Unión establecieron que la prioridad de entrada debería ser concedida a la República

¹⁴ Comisión de las Comunidades Europeas Bruselas, 16 de enero de 2001, SEC(2001) 96, Síntesis del Tratado de Niza, página Web oficial de la UE.

¹⁵ Según este principio, la UE sólo actúa en asuntos que no pueden resolverse a escala nacional, con el objetivo de preservar el máximo nivel posible de soberanía de los estados, dentro del marco comunitario.

Checa, a la República de Hungría y a la República de Polonia; a realidad económica dicta por el contrario un orden prioritario a las Repúblicas de Eslovenia, Malta y Chipre.

Si se procede a realizar una clasificación europea, el siguiente sería el orden de precedencia por cumplimiento de criterios requeridos: Luxemburgo, Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Austria, Francia, Gran Bretaña, Alemania, Portugal, España o Italia. En esto brilla por su ausencia Grecia, país que se sitúa muy por debajo de varios aspirantes orientales. Así la clasificación económica sitúa a Eslovenia en primer lugar, seguida por Malta, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Grecia, Polonia, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Rumania y Bulgaria; esto si sólo se tiene en cuenta a los doce países cuyas peticiones de adhesión han sido consideradas positivamente.¹⁶

De acuerdo con los estudios comparativos, se podría establecer el siguiente panorama, que da más luces sobre lo antes expuesto.

País Candidato	PIB en US\$ millones	PIB per cápita en US\$	Inflación %	Desempleo % ('1999)	Deuda Pública como % del PIB
Estonia	18.700	9.100	10.9	13.6*	-
Malta	3.600	9.200	2.4	5.3	-
Chipre	8.600	12.300	4.1	3.6*	-
República Checa	49.600	4.960	3.9	9	36
Estonia	5.000	3.500	4	13.7	-
Hungría	46.100	4.600	9.7	6.7	61.2
Grecia	111.900	10.400	3.1	11.4	102
Polonia	163.800	4.200	10.2	15.1	47.6
Eslovaquia	19.000	3.500	12	18.9	36.81
Letonia	7.100	2.900	2.7	8.4	-

¹⁶ The EU enlargement barometer, 2000. Index of suitability to be an EU member Price Waterhouse Coopers.

País Candidato	PIB en US\$ millones	PIB per cápita en US\$	Inflación %	Desempleo % ('1999)	Deuda Pública como % del PIB
Letonia	7.100	2.900	2.7	8.4	-
Lituania	11.200	3.000	1	11.5	-
Rumania	36.700	1.600	45.6	11.2	34.7
Bulgaria	12.300	1.600	10.4	18.1	78.2

Fuente: The Economist, EUI, Department of Foreign Affairs and Trade, Australia. Datos de 2000.

A. Los Candidatos a la Ampliación

Actualmente hay 13 países negociando su proceso de integración. Un primer grupo, constituido por Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia, comenzó este proceso en marzo de 1998. El segundo grupo, conformado por Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Rumania y Eslovaquia, inició negociaciones en febrero de 2000. Turquía fue propuesta oficialmente en el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999, pero las negociaciones no comenzarán oficialmente hasta que el Gobierno de Ankara cumpla los criterios políticos de acceso como la protección de minorías y el respeto a los derechos humanos.

Las etapas de la ampliación

La candidatura de Turquía todavía se encuentra por concretar

Estado actual

15 países

Primera fase

45 países

Eslovenia
Estonia
Polonia
Rep. Checa
Hungría
Chile

Segunda fase

8 países

Rumanía
Bulgaria
Lituania
Eslovaquia
Letonia
Malta



Fuente: Diario "El País", <http://www.elpais.es/especiales/2000/hiza/claves.htm>

El propósito principal de vincular las naciones europeas en el proyecto de la Unión, es preservar el fundamento geoestratégico de la estabilidad continental. La UE ve la necesidad de consolidar sus fronteras territoriales, estabilizar las políticas comunitarias, y reforzar las economías nacionales para que cumplan sanamente en un mercado común. Este esquema general garantiza no sólo una coherencia de intereses entre los estados europeos sino un marco de seguridad general para dar vía libre a la consolidación de un bloque europeo fortalecido.

Las fases de ampliación de la UE, hacia los países de la Europa central y oriental, contemplan un exhaustivo programa de adecuación nacional en cada uno de los países candidatos, para cumplir con los requisitos exigidos por la Unión frente a los

avances y progresos de los miembros. Así mismo, la calidad de Candidato, otorgada por los miembros de la Unión a través de una disposición especial de la Comisión en 1997, le permite a los aspirantes tomar parte en Programas y Agencias Comunitarias en diversos ámbitos.

1. Asociación para la adhesión

La Asociación para la Adhesión es el programa que reúne todas las políticas comunitarias encargadas de eschematizar los parámetros de ampliación y de evaluación de los progresos de los candidatos con base en los reportes de la Comisión, además de recopilar los resultados de las negociaciones, señalando las prioridades a corto y largo plazo de cada país para cumplir los requisitos de acceso.

En el marco de las Asociaciones se estableció la Cláusula de condicionalidad, en virtud de la cual el insuficiente progreso de un candidato hacia los criterios de adhesión, o el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los acuerdos de asociación, es sancionado por la Unión con la parálisis del proceso.

La Unión Europea exige una serie de requisitos para que los candidatos establezcan sus situaciones internas con respecto a las distintas materias, garantizando que la aplicación de las políticas comunitarias no genere distorsiones de los criterios aplicados en los antiguos miembros frente a los aplicados en los recién ingresados. Estos requisitos fueron adoptados por el Consejo Europeo de Copenhague, en junio de 1993. Cuando las primeras nuevos Estados miembros se integren en la Unión Europea, los fondos de preadhesión quedarán libres para ser utilizados por el resto de candidatos.

Estos recursos se canalizan a través de tres programas:

1. Phare: Creado en 1989. Inicialmente, ayuda para la transición del comunismo al libre mercado. Busca la consolidación institucional (adaptar y reforzar las instituciones democráticas y la administración pública) y la ayuda a las inversiones (adaptación de empresas y de infraestructura básica).
2. Ispa: Creado en 1997. Su objetivo es acercar a los estándares de la UE, las infraestructuras de transporte y medio ambiente.
3. Sapard: Creado en 1997. Trabaja en la modernización de la agricultura y el desarrollo rural.

2. Países Mediterráneos

a) Chipre:

Inició sus contactos con la Comunidad Europea en 1973. Las negociaciones formales comenzaron en 1998 y actualmente cumple con los criterios relativos a la democracia y los requerimientos políticos de la Unión. Existe una mayoría turco-chipriota que desea postergar el proceso de adhesión para hacerlo junto con Turquía, motivados más por una fidelidad a su vecino del norte que a un nacionalismo definido, puesto que la entidad autoproclamada independiente en 1983 ha sido reconocida tan sólo por Turquía. De tal forma que el desequilibrio existente entre los turco-chipriotas del norte y los greco-chipriotas del sur, sumado a la ocupación militar del norte de la isla por el ejército turco, han obstaculizado el proceso de adhesión.

b) Malta

Se constituye como uno de los candidatos para la segunda vuelta de adhesiones. Inició negociaciones formalmente en marzo de 2000. El Gobierno debe profundizar la gestión pública, con miras a lograr la estabilidad económica del Estado, que tiene

su principal falencia en el déficit público, aunque las políticas gubernamentales han generado resultados alentadores para su control. Dentro de las estrategias seguidas para integrar a Malta, se pretende extender a la isla las redes trans-europeas en los ámbitos de transportes marítimos y telecomunicaciones, y la participación en programas comunitarios. El Ministro de Asuntos Exteriores de Malta, Joseph Bugeja, afirmó que el gobierno hará todo lo que esté en su mano para garantizar que Malta alcance a los países del "grupo de Luxemburgo" para poder tomar parte de la primera ola de adhesiones.

3. Países centroeuropeos

Luego de la caída del muro de Berlín, la Alemania reunificada se convirtió en el corazón de Europa, desde donde se empezó a configurar el continente en medio del fortalecimiento de la Unión Europea y el alejamiento de los países ex satélites de Rusia.

a) Polonia

Inició negociaciones para la adhesión en abril de 1998. La consolidación del nuevo Estado se presentó con el gobierno de unidad de Mazowiecki, apoyado principalmente por la oposición anticomunista del partido Solidaridad. Las posibilidades de crecimiento económico y ordenamiento social empezaron a ampliarse lenta pero constantemente, mientras la participación democrática y los consensos sociales tomaron nuevas dimensiones en las directrices políticas y económicas de la nación. Pese a los problemas económicos propios de los países ex comunistas, también llamados "en transición", Polonia ha alcanzado índices calificados por la Unión Europea como "muy satisfactorios", que proporcionan logros significativos para su adhesión en medio de la política de ordenamiento.

Es el país más grande en población y extensión, además de ser un posible competidor para España. Guarda una fuerte influencia industrial y comercial proveniente de Alemania, además de poseer las tradiciones culturales de los países centroeuropeos.

Sus condiciones generales la hacen un candidato preparado: sin embargo, algunos problemas internos como la corrupción requieren de un mayor control interno. También existe una tendencia de la opinión interna a cambiar su posición, hasta ahora de renuencia a medidas consideradas inflexibles y arbitrariamente impuestas, hacia una recepción amistosa de las propuestas europeas de desarrollo. A finales de 2001 las elecciones parlamentarias han dado la mayoría a los socialistas (excomunistas) que formaron un gobierno de coalición con el partido agrario.

Al ser, entre los candidatos, el país con la mayor tasa de crecimiento económico, reúne las condiciones económicas necesarias para enfrentar, en primera instancia, los retos del mercado europeo. Sin embargo, las reformas del sector agrario se hacen indispensables para armonizar este sector, vulnerable con la realidad que se vive en países como Francia e Inglaterra, donde el agro tiene gran peso.

b) República Checa

Ha sido la nación más expuesta a la influencia europeísta de la unificación, dado que limita territorialmente con dos países de la Unión, Alemania (al norte) y Austria (al sur), inició negociaciones en abril de 1998 y hace parte del primer grupo de adhesión. Su gobierno social-demócrata, en concierto con los conservadores, está firme en este propósito.

La situación de discriminación de la minoría roma o gitana, ha provocado la preocupación de la UE, que ha visto cómo el proceso para solucionar el conflicto ha retrocedido de manera ostensible. Esto ha ocasionado, a su vez, demoras en el proceso de Adhesión.

El ritmo de la aproximación de la legislación en la República Checa no se ha acelerado de una manera significativa, y los progresos más lentos se dan en los temas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, así como en el de agricultura. Sin embargo, su economía presenta índices satisfactorios y está preparada para los procesos de apertura.

c) Eslovaquia

El país más joven de los aspirantes a la adhesión y el que más ha progresado en la carrera hacia la Unión Europea, inició negociaciones en diciembre del 2000. Ha avanzado con significativa rapidez, requiriendo para un fortalecimiento total del aparato político, mejores mecanismos legales para la protección de las minorías y la consolidación de un gobierno presidencialista independiente.

En 2001 Eslovaquia enfrenta la cumbre de la OTAN (donde puede ser aceptada como miembro), el proceso de adhesión a la Unión y elecciones locales. La coalición ha logrado que la UE sea acogida entre los eslovacos como una opción muy benéfica que ayudaría a la solución de sus problemas socioeconómicos, heredados del comunismo.

d) Hungría

Inició negociaciones en 1998 y se encuentra en el primer grupo de adhesión. Presenta una significativa división de la opinión pública con respecto a la incorporación. Los húngaros más arraigados al antiguo sistema socialista, temen por la ardua competencia comercial del mercado interno, que puede llegar a perjudicar los niveles de vida de los productores agrícolas de pequeña escala.

Según datos estadísticos, "el 65% de los húngaros votará a favor de la adhesión en el referéndum prometido por el Gobierno de Viktor Orbán y un 25% aún no ha tomado su decisión"¹⁷.

En un marco general, Hungría proporciona para Europa un equilibrio geográfico, nuevos mercados y un mayor potencial para competir con EEUU y Japón, mientras que la UE representa para Hungría seguridad general. La Comisión Europea determinó que este país es, junto a Estonia y Eslovenia, el mejor preparado de los 12 candidatos para convertirse en miembro de pleno derecho a mediados de 2004.

Cabe resaltar que el gobierno húngaro se queja de asimetrías en la información que manejan los países miembros y que impiden una negociación clara y abierta para su país, sobre todo en los temas más álgidos. Enfrenta una oposición frente al proceso de integración, liderada por el Partido Húngaro por la Justicia y la Vida de extrema derecha (MIÉP), quienes comparten la hostilidad del Partido de la Libertad austriaco hacia la ampliación de la UE. Estos dos partidos enfrentan la posición recientemente adoptada del gobierno austriaco, de apoyar la candidatura húngara luego de que el gobierno de Orbán apoyara la posición del controvertido Primer Ministro Haider, acusado de xenófobo y racista.

4. Países Balcánicos

Desde la caída del comunismo, la segmentación de la península dio pie al nacimiento de nuevos estados, en medio de una extensa variedad de naciones, pueblos y culturas. Eslovenia, la primera nación libre de la ex-Yugoslavia, junto con Rumania y Bulgaria, antiguas repúblicas socialistas de la URSS, conforman este primer grupo de nuevas naciones balcánicas que se unen al proyecto europeo, aislándose del ambiente conflictivo de la zona.

¹⁷ Lobo, Ramón. Hungría entre el fatalismo y la esperanza.

a) Eslovenia

Inició negociaciones en 1999. Cumple con los criterios de adhesión de la UE, pero están pendientes reformas del sistema judicial y de la administración pública. Reporta índices económicos aceptables y se prepara con rapidez para el reto del mercado libre europeo, aunque su economía depende demasiado del sector público y necesita acometer procesos de privatización.

b) Rumania

Las negociaciones se iniciaron en diciembre de 2000. En materia política aún necesita fortalecer mucho su régimen de gobierno y mejorar los problemas de protección a las minorías.

Para la UE, Rumania cumple un papel estabilizador de la región, dada su calidad de miembro del Pacto para la Estabilidad de Europa Oriental del Sur y su participación en el Acuerdo de Libre Comercio Central Europeo, lo que mejora su capacidad negociadora en los procesos comunitarios.

Dado que sus índices no son muy buenos, en el corto plazo no se espera que cumpla los criterios macroeconómicos que permitirían su entrada a la UE. Existe un alto grado de riesgo para la inversión privada y mantiene aún una tasa de crecimiento muy baja. En materia de legislación, ciertos sectores básicos permanecen estancados. La Administración Pública es incapaz de afrontar los cambios legislativos, dado que el gobierno se atribuye muchas facultades legislativas que deprimen la función del parlamento.

c) Bulgaria

Su candidatura fue aceptada en 1995 e inició negociaciones en 1999. La mayor preocupación nacional se refiere al cumplimiento del calendario de la reforma de la privatización, la realización de inversiones extranjeras directas y la mejora del acceso de las PYME a los mercados de exportación.

Bulgaria se ha beneficiado del Quinto Programa Marco de Investigación y Desarrollo que se planea ejecutar entre 1998 y el 2002. A través del instrumento estructural de preadhesión ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*), se estableció la cuota que ese país debe aportar a la Unión como miembro.

Actualmente debe reforzar la débil administración pública para agilizar los procesos de armonización de la legislación con la Unión, sobre todo en materia de efectividad judicial. Quedan por emprender medidas más exigentes en las áreas de medio ambiente, transporte, agricultura, energía y justicia.

Hay que anotar que "el Gobierno búlgaro considera que la adhesión a la UE es un importante objetivo estratégico que contribuirá a incrementar la prosperidad y fortalecer el Estado de Derecho y el cometido de la economía de mercado, pero acepta que la adhesión no es un acto político único sino un largo proceso que exige la movilización de toda la sociedad búlgara para abrazar los valores europeos"¹⁴. En las elecciones de noviembre de 2001 resultó ganador de la presidencia el candidato del partido socialista (ex comunista).

5. Países Bálticos

Con la incorporación de estos países del antiguo bloque comunista, se busca fortalecer el marco de expansión de la Unión hacia el norte del continente. Estonia,

¹⁴ Ficha Técnica del Parlamento Europeo sobre los avances de Bulgaria.

Lituania y Letonia se convertirán en la región que culmine el círculo europeo que rodea el mar báltico, generando una cohesión de intereses sobre esta importante zona marítima.

a) Estonia

Ingresó a la primera ronda de países de la ampliación en marzo de 1998, bajo el patrocinio de Finlandia. En materia política ha experimentado una rápida transición de la democracia socialista de partido único a la democracia presidencialista mucho más equitativa y diversa. Además, ha venido mermando la oposición de las minorías rusas hacia la adhesión, implantando políticas que las obligan a aprender la lengua oficial. En materia legislativa debe fortalecer el control sobre el mercado negro y sobre todo la política agraria, tan importante dentro de los parámetros de la Unión.

b) Letonia

Inició negociaciones en 1998. En general, presenta oposiciones parciales de las minorías étnicas, entre estas la rusa, que no cesan la adhesión. Letonia implantó la Ley de la Lengua, que fue recientemente atenuada.

Debe concentrarse en la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales, encaminadas, principalmente, a controlar el déficit público y a emprender más privatizaciones de los centros productivos. El avance legislativo es lento y no se han reformado muchos procesos internos de armonización; además, quedan pendientes leyes en asuntos de libre circulación de personas, tecnologías y telecomunicaciones.

c) Lituania

Este es uno de los países cuya candidatura ha tomado más tiempo en ser aceptada, hasta el punto que las negociaciones formales sólo se iniciaron en 2000. Dentro del proceso de incorporación se hace imperioso que Lituania abra sus fronteras a otros organismos internacionales que le permitan agilizar la adecuación para la integración a la Unión; este es el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la cual está negociando su adhesión, en conjunto con Croacia. Existe una implicación política y estratégica de su transformación, que obliga a replantear las relaciones con vecinos como Rusia y Bielorrusia, dado que la brecha que se abre entre estos antiguos miembros de la URSS trae implicaciones considerables para la economía y la política. Hay que notar que las relaciones con Polonia, su otro vecino, tampoco son las más fáciles.

En el ámbito interno, la transición económica y política de Lituania aún deja mucho que desear, pese a que se han hecho avances. Es necesario que mejore su administración de justicia, mediante la profesionalización de la carrera judicial y la eficiencia de su funcionamiento. A pesar de la plena adopción jurídica de la legislación comunitaria, falta su efectiva implantación, sobre todo en algunas áreas como impuestos, agricultura, política regional y control financiero.

6. Turquía

Turquía y la UE firmaron el Acuerdo de Ankara en 1963, con el que se dio inicio a las relaciones entre ellas y se implementaron los criterios de adecuación a las condiciones comunitarias, en temas como el funcionamiento de la unión aduanera, la agricultura, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, la liberalización de los movimientos de capitales y la coordinación en las políticas económicas y la libre circulación de los trabajadores, entre otros.

En abril de 1987, Turquía solicitó oficialmente su ingreso. Sin embargo, las negociaciones formales de adhesión no han comenzado y no está prevista su entrada en el corto plazo, en razón de la situación interna de serias limitaciones a la democracia y a los derechos de las minorías.

El proyecto vigente, del cual la Unión Europea es pionera, es la redacción de una Constitución Civil que defina soluciones a temas como la abolición de la pena de muerte, garantía de la libertad de pensamiento, prevención de la tortura, concesión de derechos culturales a los kurdos (radio, televisión, educación), abolición del Consejo de Seguridad Nacional, abolición del estado de excepción, la resolución del conflicto del mar Egeo y de la cuestión chipriota.

En 1998 un informe de la Comisión, relativo a la evolución de las relaciones con Turquía, mostraba a la UE como partidaria "de buscar una solución política al conflicto y apoyaba las propuestas destinadas a otorgar un reconocimiento jurídico a la identidad kurca, aunque se limitara simplemente a reconocer algunos aspectos de su identidad cultural". Por otro lado, la UE está en desacuerdo con el tratamiento turco a la cuestión chipriota, puesto que viola las disposiciones de la ONU y especialmente el programa de cooperación euromediterránea.

La Comisión ha establecido que Turquía está muy lejos de cumplir los criterios europeos, dado que la introducción de reformas democráticas es excesivamente lenta; además resalta los problemas en materia de Derechos Humanos y la participación de la sociedad civil en el proceso democrático. Enfatiza el excesivo papel que desempeñan las instancias militares en la vida política y la escasa armonización de la legislación, a excepción de la política de aduanas, con respecto al acervo comunitario, lo que ha generado arduas críticas de la clase política europea sobre la concesión de candidato que se ha otorgado a Turquía.

B. El futuro del Proyecto Europeo

Uno de los principales puntos que aún está por debatir es el concerniente al reparto de competencias entre las instituciones de la UE y los Estados y entre estos y las regiones, así como la simplificación del acervo legal de la UE.

Por un lado, se decidió incluir, en el acta final de la Conferencia, la Declaración sobre el futuro de la Unión, con el ánimo de tranquilizar al público y disipar las dudas sobre las insuficientes reformas hechas.

Esta Declaración recoge los postulados de la propuesta italo-alemana de convocar nuevas Conferencias Intergubernamentales, orientadas a lograr "un debate más profundo y más ancho sobre el desarrollo futuro de la Unión europea".

Esta Declaración, que se destaca por no utilizar en ninguna parte los términos «constitucional» o «federal», convoca a la Conferencia Intergubernamental del 2004, donde se espera concluir el proceso de reformas y flexibilización institucional, establecido en la Cumbre de Niza.

El futuro de la Unión está determinado por temas coyunturales como la delimitación de las zonas de competencia entre la UE y los Estados miembros, el estado de la Carta de Derechos Fundamentales, la simplificación de los Tratados y el papel de los Parlamentos de cada país dentro de la construcción del proyecto europeo.

Estos temas están directamente ligados con la política interior y exterior de la UE. Las decisiones que a largo plazo adopte la UE, ya sea por intermedio de sus instituciones o las nacionales de sus miembros, dependen en gran medida de las directrices políticas y económicas que fomen las zonas periféricas.

1. Relaciones Intraeuropeas

El nuevo panorama internacional exige a los países europeos modificar sus tradicionales parámetros de reconocimiento de Estados. La viabilidad del Estado ya no se circunscribe únicamente al tipo de Gobierno, sino a su estabilidad política, a la apertura democrática y a la política de derechos humanos. Este nuevo esquema se hizo evidente en el caso de Yugoslavia y los otros nuevos Estados, fuertemente cuestionados por carecer de una estructura adecuada en materia democrática, Estado de Derecho y protección de los derechos fundamentales.

A su vez, los países excomunistas han dejado de ver a Rusia como su referente en materia de política exterior, constituyéndose en elementos claves para la construcción y expansión del bloque europeo. La «soberanía limitada», aplicada a la política exterior en aras del interés general del comunismo, fue sustituida por unos nuevos principios basados en la soberanía plena, la defensa de la seguridad nacional y la promoción de los intereses nacionales. Esta ideología ha exigido que la UE flexibilice aún más sus instituciones, para acoger a los nuevos Estados sin causar conflictos entre las respectivas políticas. Los países del Este buscan, como su tabla de salvación, unirse a la denominada comunidad de naciones democráticas y amantes de la paz, complementaria a su adhesión a la OTAN.

Las relaciones de estos países se han intensificado, especialmente con Alemania, Francia y Reino Unido, a pesar de que no están plenamente convencidos de su inclusión en el proyecto europeo, por tener múltiples problemas en el ámbito de la democracia y la economía de mercado.

Actualmente, los Estados del Este manejan de manera independiente su política exterior, o que los convierte en competidores por su ingreso a la UE.

2. Política Exterior Común

Al finalizar la Guerra Fría, se esperaba que la UE reemplazara a Rusia en el rol principal. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la UE no ha presentado posiciones comunes en política exterior tanto como lo anunciaba. Esto tiene explicación en gran parte por los nacionalismos que aun se viven en el interior de la comunidad europea. El tema de la Política Exterior y de Seguridad es uno de los más álgidos, debido a las grandes diferencias existentes entre los Estados, que no permiten concretar fácilmente decisiones en torno a la estructura de la seguridad europea.

3. Regiones Periféricas

Las relaciones con Estados Unidos y Canadá son estrechas debido a los vínculos en materia de seguridad global; es posible que pertenecer a la OTAN facilite la consecución de objetivos comunes. Las relaciones entre estas dos regiones se extiende a múltiples campos, que incluso abarcan cooperaciones en temas de defensa de valores y principios comunes. Los lazos creados entre la UE y Norteamérica están matizados por perspectivas a largo plazo, fortalecidos con mecanismos políticos. Sin embargo, las diferencias económicas y comerciales son numerosas y los reclamos constantes.

En cuanto a la Cuenca del Mediterráneo, el tema de la paz ha logrado reunir a los Quince con doce Estados de ésta importante zona. Problemas de seguridad, inmigración, desarrollo económico, político y social han obligado a la UE a no descuidar la evolución de la región. Las grandes inversiones realizadas por la UE en beneficio de los Estados más pobres y vulnerables a la influencia islámica, buscan disminuir el flujo migratorio hacia los países europeos.

Al igual que con los países del Este, la cuenca del Mediterráneo es múltiple y diversa, por lo que una negociación homogénea no es viable. La zona de Libre Comercio que acordaron crear, debe enfrentar los retos propios de incluir en un proyecto economías de tan abundantes recursos.

Geopolíticamente, la cuenca del Mediterráneo juega un papel fundamental en las relaciones internacionales de la UE, en especial si se tiene en cuenta que la gran potencia en formación debe cuidar sus regiones periféricas, al tiempo que contrarresta la influencia de los Estados Unidos. El conflicto Israel-Palestina es el mayor obstáculo a la extensión de los vínculos entre el norte y el sur de éste mar. Por esta razón los europeos intentan mediar, con un gran recelo por parte de Israel.

La zona asiática es un importante socio comercial de la UE. A pesar de las extendidas cooperaciones, que abarcan especialmente los sectores de tecnología, política ambiental e industria, la UE ha venido perdiendo competitividad frente a los más poderosos países de esta zona. Desde 1996 se han venido llevando a cabo acercamientos Asia-Europa, con el fin de incentivar la inversión, las cooperaciones en materia ambiental e incluso reforzar los intercambios culturales de todo tipo entre las dos regiones. Los lineamientos de la UE para Asia, incluyen la integración de China a la economía mundial, unida a la defensa de los derechos humanos y la democracia en éste país.

Las relaciones con los países en desarrollo están principalmente orientadas hacia la asistencia económica. América Latina no es considerada una prioridad en la agenda de la UE, pero los vínculos se han estrechado últimamente, por iniciativa de esta última. Se han celebrado varias cumbres entre países de las dos regiones. Los europeos habían dado preferencias a MERCOSUR, cuyas dificultades ven con temor. Finalmente, hay que anotar que la UE también hace presencia en América Central.

¿Hacia la Gran Europa?

Después de intensas negociaciones, la Conferencia Intergubernamental de Niza produjo como resultado el Tratado de Niza. Este implica grandes cambios en el ordenamiento institucional de la UE y aun tiene que enfrentar uno de los principales obstáculos: lograr la aprobación pública. Los cambios introducidos bastan para conseguir que la ampliación no comprometa la estabilidad de los organismos europeos, pero, para algunos, no colmó las expectativas en torno a las reformas requeridas. Su carácter tecnocrático lo hace difícil de presentar a las escépticas opiniones públicas.

El Tratado de Niza creó las bases fundamentales para la ampliación de la Unión y el logro de un afianzamiento de su política exterior; de igual manera, consiguió consolidar el Euro. Las reformas van más allá de los aspectos técnicos de la ampliación: están dirigidas a la redistribución del poder entre los Quince. En un mercado común es fácil equilibrar los poderes, pero en una Unión ampliada de 27 Estados, la situación política influye en las decisiones a largo plazo. Ésta situación ha contribuido a dilatar las conversaciones en torno a la creación de una constitución para la Unión Europea, en la medida en que los países tienen que ceder su soberanía en aras de un ente verdaderamente supranacional.

Para lograr los consensos de Niza, los países pequeños tuvieron que aceptar la redistribución de votos en el Consejo para no perder representación en la Comisión y Francia tuvo que ceder en la política comercial común para asegurar la paridad con Alemania en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, el trasfondo de estas determinaciones muestra una pugna por equilibrar el poder entre Francia y Alemania, principales pilares del proyecto europeo.

El conflicto existente entre los países grandes y los pequeños se ha visto acentuado por el eventual ingreso de los países candidatos, ya que este reconfiguraría la estructura de poder existente y le daría mayor peso a factores como la población y el desempleo.

Las controversias sobre la mayoría cualificada encierran las tensiones existentes entre las Instituciones de la UE (intergubernamental) y los Estados miembros (supranacionalidad). Las cooperaciones reforzadas a su vez implican la posibilidad de tener un grupo directivo en la Unión Europea ampliada.

Pero los logros alcanzados en las reformas institucionales parecen no ser suficientes para reducir el déficit democrático, incluso para el ciudadano común. Los Estados miembros discutieron ampliamente la necesidad de reducir el número de miembros en la Comisión, pero ninguno quería perder su representación nacional. Esto puso de manifiesto la desconfianza existente hacia la supranacionalidad y la teoría de que los comisarios deben representar los intereses europeos sin importar su nacionalidad.

Las condiciones políticas demuestran que el eje Franco-Alemán tomará nuevamente vigencia, si el Reino Unido permanece al margen de la Unión Monetaria. La formación de alianzas regionales es inevitable en este proyecto de dimensiones continentales, con intereses no sólo económicos, sino geopolíticos.

El principal dilema de la UE es la elección de una opción viable para todos. En los próximos 4 años el debate político se centrará entre el establecimiento de una estructura institucional sólida, que garantice una cohesión mínima por medio de una constitución para la Unión y la opción intergubernamental de permitir que el proceso se desarrolle libremente, siguiendo las diversas iniciativas políticas.

El Tratado de Niza refleja la tendencia hacia la opción constitucional, que está siguiendo la mayoría de los Estados miembros. Este grupo, liderado por Alemania, lo conforman Italia, los países del Benelux, y algunos pequeños como Portugal y Grecia. Dadas las actuales condiciones de los países candidatos a la adhesión, es factible que estos tiendan a unirse al grupo constitucionalista, no sólo por estar mejor protegidos en una unión política que en una zona económica, altamente competitiva, sino por su considerable afinidad con Alemania.

Para 2004, las perspectivas de la Unión Europea serán muy diferentes a las actuales, teniendo en cuenta las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2002 en Francia, que probablemente acaben con la cohabitación Chirac-Jospin, y las elecciones de 2002 en Alemania. El panorama muestra a una Unión Europea más sólida, con un Euro listo para hacerle contrapeso al dólar y al yen, con instituciones más flexibles y con un importante acervo comunitario, pero con un nuevo balance de poder que contrasta con un real déficit democrático. La coyuntura económica, claramente recesiva, puede constituir un freno a los progresos programados.

Bibliografía

- CHRYSOCHOOU, Dimitris. Indefense of the Civic : The Search for an European Res Publica. En : *Arena Working Papers* : wp 01/12.
- DE SCHOUTHEETE, Philippe. Une europe pour Tous, Éditions Odile Jacob, Paris, 1997
- FONTAINE, Pascal. Diez Lecciones sobre Europa. Periódico 1995, Oficina de Publicaciones Críticas de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995
- HUMEUR, Vencelas. Construction Européenne, Acte III. En : *Futuribles*, N° 246, Octubre de 1999
- LOBO, Ramón. Hungría entre el fatalismo y la esperanza. <http://www.elpais.es/temas/ue/menua>.
- MAYHEW, Alan. El largo camino a la UE. University of Sussex. www.magazine-deutschland.de
- MICHNIK, Adam. Entre el pasado y el mañana. En : Revista Deutschland.
- Quo Vadis Europa?, En : *Les Noytes de la Fondation Jean Jaures*, N° 16, Julio de 2000.
- RAMJAS, Gebrie Arthur. Los Retos de la Nueva Europa. Serie Análisis. Fondo Editorial Cancillería de San Carlos, Bogotá, 1998
- The Economist. EU. Department of Foreign Affairs and Trade, Australia, Datos del 2000.

- The EU enlargement barometer. Index of suitability to be an EU member. Pricewaterhouse Coopers, 2000.
- TERTSCH, Hermann. Polonia; el gran reto de Europa. <http://www.elpais.es/temas/ue/menua>.
- ZAFRA TURBAY, Wilma y Sorja Mendoza, Alfonso. Marco jurídico de la Unión Europea. Colección Pre-exas, N° 12, Universidad Externado de Colombia, 1999.
- ZELONKA, Jan. Enlargment and the Finality of European Integration. Harvard Law School. Harvard Jean Monnet Working Paper, 2000
- Sitio oficial de la Unión Europea : www.europe.eu.int
- Requisitos de los candidatos: <http://www.elpais.es/temas/ue/menua/menua3.html>.
- Diario "El país", <http://www.elpais.es/especiales/2000/niza/claves.htm>.
- Hemeroteca ELPais, documentos sobre la UE:
- Resultados y expectativas de Niza: <http://www.elpais.es/especiales/2000/niza/grafi.htm>.
- Centro de Documentación Europea: <http://cde.ua.es/cde/masnov.html>
- Revista Deutschland: www.magazine-deutschland.de/spanish.html
- Programa de reconstrucción económica para Europa del este (UE y Banco Mundial): <http://www.seerecon.org/>
- Bulgaria: (Estrategia de Asistencia al País): <http://www.worldbank.org/bulgarias>