

Los instrumentos de preadhesión (IPA): una puerta abierta de la Unión Europea

Walfa Constanza Téllez*

Docente Investigador

Coordinadora Maestría Gerencia para el Desarrollo

Correo electrónico: walfa.tellez@uexternado.edu.co

“L’Europe est un géant économique et un nain politique”

Yves Buchet de Neuilly¹

Con base en lo anterior, y para efectos del presente escrito, se buscará resolver las siguientes preguntas:

1. ¿Es el contrato de adhesión un instrumento idóneo y efectivo para iniciar las negociaciones de ingreso?
2. ¿Debe incluirse una constatación más rigurosa de la noción de “democracia”?

Para dar respuesta a estos interrogantes el presente documento se desarrollará a través de dos ejes: 1) La descripción y puesta en marcha del instrumento de preadhesión; 2) la idoneidad y efectividad de los instrumentos de preadhesión (IPA)² y su necesario ajuste conforme al eje democrático europeo.

INTRODUCCIÓN

El instrumento de preadhesión se ha convertido en el mecanismo formal utilizado por los Estados interesados en ingresar a la Unión Europea (UE). En ese sentido, su existencia es el paso obligado para que los Estados accedan a la Unión, una vez hayan cumplido los requisitos y las condiciones contenidos en dicho instrumento.

* Candidata a doctorado en Derecho Público, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Nantes (Francia); coordinadora de la Maestría en Gerencia para el Desarrollo, de la Línea de Investigación en Finanzas Públicas y Profesor Investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. walfa.tellez@uexternado.edu.co

¹ “Europa es un gigante económico y un enano político”, en Buchet de Neuilly (2005, 1).

² El fundamento jurídico de esta ayuda lo constituye el Reglamento del Consejo 1085/2006, adoptado el 17 de julio de 2006. Por otro lado, en el Reglamento de la Comisión 718/2007, de 12 de junio de 2007, se fijaron normas de aplicación más detalladas al respecto.

I PARTE. DESCRIPCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL INSTRUMENTO DE PREADHESIÓN

El instrumento de preadhesión como mecanismo jurídico para permitir el ingreso de nuevos países a la Unión

Los instrumentos de preadhesión a la Unión Europea (UE) se encuentran dentro de los llamados acuerdos de segunda generación, continuando el camino iniciado por los de primera generación denominados “Acuerdos de cooperación”. Antes de abordar los acuerdos de preadhesión es menester explicar los de cooperación, entendiendo que son un requisito necesario para construir los primeros.

Los acuerdos de cooperación fundados en el artículo 310 de la Comisión Europea (CE)³ le otorgan a esta Comisión la posibilidad de establecer un diálogo con países próximos a la UE sobre temas como política comercial y diplomática común. Entre estos se destacan los celebrados con Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia y la República Checa. Estos

tratados se constituyeron en el paso previo de esos países para ingresar a la UE e incluyeron, en buena medida, un primer ejercicio de ingreso a través de prácticas comerciales como son “las zonas de libre intercambio de productos industriales así como la libertad de establecimiento de empresas al interior de la Unión Europea”⁴.

Este primer paso condujo a la construcción de los instrumentos de preadhesión que se constituyeron en un mecanismo jurídico que permitió a los Estados no parte de la Unión prever su inclusión dentro de la Comunidad Europea. Este tipo de acuerdos se establecieron para los países del PECO⁵ y fueron promovidos por el Consejo Europeo, entidad responsable de establecer varias de las cláusulas que tendieron a edificar una amplia concertación y un diálogo político en múltiples temas, por ejemplo: política extranjera, justicia, transportes, entre otros. En igual sentido, los acuerdos tendieron a establecer en qué puntos se podrían ajustar las legislaciones nacionales con las de la Unión, lo que implicaría poner en práctica factores de preparación para el ensamblaje entre los potenciales candidatos y la UE⁶.

³ Artículo 310 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada), *Diario Oficial* C 325 del 24 de diciembre de 2002. “La Communauté peut conclure avec un ou plusieurs États ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières”, en <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>.

⁴ “Zones de libre-échange pour les produits industriels, ainsi que la liberté d’établissement pour les entreprises dans l’Union Européenne”, en Clergerie y Rambaud (2008, 804).

⁵ Los países del PECO (países de la Europa Central y Oriental) son: Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Chipre y Malta. Estos ingresaron como parte de la UE el 1 de mayo del 2004.

⁶ La construcción de la estrategia se basa esencialmente en: 1) los acuerdos bilaterales existentes; 2) las asociaciones para la adhesión y los programas nacionales que existen para la adopción del acervo legal; 3) la participación en los programas, agencias y comités comunitarios; 4) el diálogo político con la UE; 5) la evaluación continua de la Comisión “monitoring”; 6) la ayuda de preadhesión suministrada por la UE; 7) la cofinanciación mediante instituciones financieras internacionales (IFI), en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/preaccession_strategy_es.htm

Esta forma de acuerdo se acompaña con el aporte económico que la UE destina a los países que ingresen⁷, conforme al principio de *rattrapage*^{8,9} de los países candidatos a la UE.

La solicitud de adhesión de un país a la UE se hace a través del Consejo Europeo teniendo en cuenta el compromiso que adquieren en el marco de los artículos 6 y 49¹⁰ del Tratado de la Unión en lo atinente al respeto de los principios de libertad, democracia, derechos humanos, libertades fundamentales y Estado

de derecho, y en lo atinente al cumplimiento de los “criterios de Copenhague”¹¹. A estas condiciones se sumaron las señaladas en el Consejo Europeo de Madrid en 1995 que establecen: “todo país candidato debe estar en condiciones de poner en vigor las normas y procedimientos de la Unión. Pero también debe crear las condiciones que permitan su integración, mediante la adaptación de sus estructuras administrativas”. Es decir, no solo es importante la incorporación de la legislación europea en el

⁷ En este punto ha existido una importante controversia sobre el apoyo en recursos monetarios de la Unión Europea. Un ejemplo se colige del artículo “Europe: le scandale de la pré-adhésion”, en el cual se indica: “Il y a la Croatie, qui a reçu 141,2 millions d’euros en 2007, 146 en 2008, et en recevra jusque 160,4 millions en 2012, en vue de préparer son adhésion, pour lesquelles les négociations sont avancées. C’est également le cas de la Turquie: bien que Nicolas Sarkozy répète que la Turquie n’entrera pas dans l’Union européenne, les députés européens des partis majoritaires de droite et de gauche (y compris les députés français de la majorité présidentielle), participent à des réunions de travail relatives à l’adhésion des Turcs à l’Europe. Ainsi, d’ici 2012, les contribuables européens auront versés 3,937 milliards d’euros de crédits de pré-adhésion à la Turquie ! Quant à la Macédoine, les négociations relatives à son adhésion n’ont pas encore débutées ? Peu importe, elle goûte depuis 2007 aux largesses de l’Europe : en 2012, elle aura touché au total 507,3 millions d’euros. Le tableau ci-dessous présente l’aide totale versée au titre des IAP pour chaque pays, en millions d’euros”, en <http://www.contribuables.org/actualite/l-actualite/europe-le-scandale-de-la-pre-adhesion/>.

⁸ Si bien el término *rattrapage* tiene una traducción literal de “recuperación”, en términos del instrumento de pre-adhesión y de la política de ampliación de la Unión Europea tiene una significación más amplia y podría interpretarse como un proceso de “alastamiento” y de “poner al día” a los países candidatos a la Unión previo su ingreso efectivo.

⁹ Sobre este punto véase el artículo de Tykhonenko (2007, 41-65).

¹⁰ Artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada del tratado de la Unión Europea 2008/C 115/01): “Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:FR:HTML>.

¹¹ Criterios de Copenhague establecidos por el Consejo Europeo de 1993: 1) contar con instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, el respeto de las minorías y su protección; 2) contar con una economía de mercado que funcione y esté en capacidad de enfrentar la presión de la competencia en el mercado interno de la Unión; 3) tener la capacidad de asumir las obligaciones que conllevan la adhesión, especialmente aquellas relacionadas con el acervo comunitario y el apoyo a los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

derecho nacional de cada país solicitante, lo es también la aplicación y el cumplimiento efectivo de estas normas a través de su estructura administrativa y jurídica.

Ahora bien, la solicitud de adhesión es admitida o no por el Consejo, posterior al dictamen formal que realiza la Comisión Europea. Una vez el Consejo acuerda por unanimidad la solicitud, se estructura el marco de negociación¹² para cada país candidato que establece la orientación general de las negociaciones¹³. Este marco se complementa con el *instrumento de Asociación para la Adhesión* en el cual se precisan las condiciones y los plazos que el país candidato deberá introducir para aplicar toda la normativa vigente de la Unión, denominada el “acervo”¹⁴, cuya adopción no es negociable.

Es importante anotar que el marco de negociación es producto del “examen analítico”¹⁵,

paso previo en las negociaciones, realizado en conjunto por funcionarios de la UE y del país candidato con el fin de establecer la capacidad y el avance del país por cada capítulo (acervo). Como resultado de esta evaluación la Comisión establece los “criterios de referencia”¹⁶ con los cuales se diseña el plan de ajuste en el país e incluyen: i) un Plan de Acción (con requisitos y calendarios de aplicación), ii) un Programa Nacional para la adopción del acervo, instrumento específico que explica los detalles, plazos y costos del cumplimiento de los aspectos prioritarios identificados por la Unión (Asociación para la Adhesión). Existen casos particulares como los Acuerdos de Estabilización y de Asociación en el caso de los países de los Balcanes occidentales, cuya explicación se ampliará en el apartado siguiente.

¹² Por su parte: “la UE debe ser capaz de integrar a los nuevos países miembros: esto es, garantizar que sus instituciones y procesos decisorios sigan siendo eficaces y transparentes y que la Unión pueda seguir desarrollándose, aplicando políticas comunes en todos los campos y financiándolas de manera sostenible”, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_es.htm

¹³ Condiciones para la ampliación, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_es.htm

¹⁴ El acervo comunitario es la base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea. Incluye, entre otros: 1) el contenido, los principios y los objetivos políticos de los tratados; 2) la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; 3) las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la Unión; 4) los actos en materia de política exterior y de seguridad común. Para efectos de las negociaciones de preadhesión, el “acervo” se divide en 35 capítulos que incluyen temas como: política monetaria, laboral, aduanera, transporte, tránsito de personas, política agrícola, medioambiente, tecnología, etc.

¹⁵ Este examen analítico o *screening* preconizado por la Comisión omite, como se explicará en la segunda parte del presente trabajo, un análisis complejo –formal y material– del eje democrático de los potenciales miembros de la UE.

¹⁶ Existen criterios de referencia iniciales y finales: los iniciales tienen que ver con el examen analítico que la Comisión realiza del país candidato sobre su capacidad y cumplimiento en cuanto a los 35 capítulos del “acervo”. De aquí se desprenden recomendaciones que serán la base para las negociaciones iniciales entre el país y el Consejo. En otros casos, existen países candidatos que muestran un alto grado de avance en su preparación, por lo cual, la Comisión recomienda al Consejo establecer criterios de referencia finales que permiten cerrar los capítulos mediante la aplicación efectiva de las normas europeas, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/screening-and-monitoring_es.htm

Itinerario y evolución del instrumento de preadhesión

La puesta en marcha de estos instrumentos fue concebida por el Consejo Europeo que construyó la estrategia de preadhesión en la reunión de diciembre 1994 en la cual se consideró que esta fórmula debía implicar un proceso de profundización entre los países asociados y los Estados miembros de la Unión a través de acuerdos europeos de cooperación y preparación financiera.

Las negociaciones en el proceso de preadhesión se realizan de forma independiente por cada Estado candidato, y es la Comisión la encargada de vigilar el cumplimiento de los criterios de referencia y de informar del avance de los mismos tanto al Consejo como al Parlamento. El avance de cada país depende de la eficacia con la que adopta las reformas necesarias para cumplir con el proceso de adhesión a la Unión.

A partir del 12 y 13 de diciembre de 1997, el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo afirmó su consenso sobre la ampliación de la UE a partir del instrumento de preadhesión, e inició las negociaciones con Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre. Luego continuó el proceso con Rumania, Bul-

garia, Eslovaquia, Letonia y Lituania, así como Malta y Turquía. Posteriormente, estos países se reunieron el 12 de marzo de 1998 en la ciudad de Londres con el propósito de realizar una Conferencia Europea destinada a acordar temas de política exterior, justicia, cooperación e intereses económicos. Estas reuniones se materializaron durante los días 12 y 13 de diciembre de 2002 con la celebración del Consejo Europeo de Copenhague en el cual se estableció la ayuda económica destinada a Bulgaria y Rumania.

Como corolario, se instauró un Protocolo anexo al Tratado de Niza sobre la ampliación y los derechos a los que tienen acceso los nuevos miembros de la Unión. Este proceso se le aplica a Turquía y Croacia a partir del 3 de octubre de 2005. En igual sentido, se establecieron las condiciones de los instrumentos de preadhesión a candidatos potenciales como son los países de los Balcanes Occidentales (Granell, 2005, 386), quienes son objeto de monitoreo de sus compromisos con la Unión a través de reportes regulares y documentos de estrategia. Este conjunto de herramientas se fortalecieron con el tratado de Lisboa, el cual entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, y en el que se formula la “cooperación reforzada” como paso previo al establecimiento de nuevas adhesiones de Estados¹⁷.

¹⁷ Véase artículo 10 del Tratado de Lisboa:

1. Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de esta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 280 A a 280 I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 280 C del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Es importante anotar que el instrumento de preadhesión ha evolucionado al ritmo de la misma UE. Para el periodo 2007-2013, el instrumento de preadhesión (IPA)¹⁸ se constituyó en el marco único de financiación para los países candidatos, reuniendo los diversos instrumentos de preadhesión desarrollados en el periodo 2000-2006: 1) Phare¹⁹ para el fortalecimiento de las administraciones públicas; 2) Sapard, para las acciones estructurales en el sector agrario; 3) ISPA²⁰, para la construcción de infraestructuras en los sectores de medioambiente y de transportes; 4) el instrumento de

preadhesión específico para Turquía; 5) el programa CARDS en favor de los países de los Balcanes Occidentales.

De acuerdo con su reglamento de creación²¹, el IPA es el instrumento financiero del proceso de preadhesión a la Unión Europea (UE) para el periodo 2007-2013. La ayuda se facilita en el marco de las asociaciones europeas de países potencialmente candidatos, y de las asociaciones para la adhesión de los países candidatos que, en estos momentos, engloban a los países de los Balcanes Occidentales, a Turquía y a Islandia. El IPA busca ser un instrumento

2. La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 280 D del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada. Las modalidades de la votación se establecen en el artículo 280 E del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. “Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión”, en http://www.traité-de-lisbonne.fr/Traite_de_Lisbonne.php?Traite=2.

¹⁸ El fundamento jurídico de esta ayuda lo constituyen el Reglamento (CE) 1085/2006 del Consejo del 17 de julio de 2006 el cual establece un instrumento de ayuda de preadhesión (IAP), y el Reglamento de la Comisión 718/2007 de 12 de junio de 2007 donde se fijaron normas de aplicación más detalladas, en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50020_fr.htm

¹⁹ El programa de ayuda de preadhesión PHARE tenía por objetivo ayudar a los países candidatos y a los países de próxima adhesión en el fortalecimiento de sus administraciones e instituciones públicas con el fin de garantizar el funcionamiento eficaz de las mismas al interior de la Unión Europea, de favorecer su adecuación de acuerdo con la legislación europea, de reducir la necesidad de periodos transitorios y de promover la cohesión económica y social. PHARE fue el principal instrumento financiero dentro de la estrategia de preadhesión de los países de Europa Central y Oriental (PECO), extendiéndose a los países de los Balcanes occidentales, en Cour des Comptes Européenne (2008).

²⁰ Tanto el PHARE, SAPARD e ISPA fueron los tres instrumentos financieros instituidos en el proceso de adhesión de los países de Europa Central y Oriental (Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia).

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:0093:FR:PDF>

flexible al prestar una ayuda que depende de los avances realizados por los países beneficiarios y de las necesidades constatadas en las evaluaciones y los documentos de estrategia de la Comisión.

En cuanto a sus objetivos²², el IPA se concibió para responder lo mejor posible a las necesidades de los países beneficiarios en el marco de la política de preadhesión y tiene por objeto principal apoyar el refuerzo de las instituciones y del Estado de derecho, los derechos humanos, incluidas las libertades fundamentales, los derechos de las minorías, la igualdad de sexos y la no discriminación, las reformas tanto administrativas como económicas, el desarrollo económico y social, la reconciliación y la reconstrucción, y la cooperación regional y transfronteriza.

Los países beneficiarios del IPA están repartidos en dos grupos:

- Países candidatos: compuesto por cinco miembros, a saber: Croacia y Turquía, países con los cuales las negociaciones de adhesión comenzaron el 3 de octubre de 2005; la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), país que se convirtió en candidato en diciembre de 2005²³; y los dos últimos países que ingresaron a la lista en 2010, Montenegro e Islandia²⁴.

- Países candidatos potenciales: compuesto por el grupo de países de los Balcanes Occidentales, Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Kosovo con arreglo a la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁵.

Cada uno de estos grupos de países recibe el apoyo del IPA de acuerdo con sus cinco componentes temáticos²⁶: 1) ayuda a la transición y fortalecimiento institucional; 2) cooperación regional y transfronteriza; 3) desarrollo regional; 4) desarrollo de recursos humanos; 5) desarrollo rural.

Los tres últimos componentes están destinados únicamente a los países “candidatos”, y están soportados en los siguientes fondos de financiamiento: 1) el aspecto del “desarrollo regional” (destinado a la preparación y puesta en marcha de la política comunitaria de cohesión), está financiado mediante los Fondos de Desarrollo Regional y los Fondos de Cohesión; 2) el aspecto de “desarrollo de recursos humanos” (en cuanto a la preparación de la política de cohesión), mediante el Fondo Social Europeo; 3) el aspecto del “desarrollo rural” (en cuanto a la preparación de la política agrícola común y las políticas conexas), está soportado en los Fondos Europeos Agrícolas para el Desarrollo Rural (FEADER).

²² http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_es.htm

²³ http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_es.htm

²⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-30-10-627/EN/KS-30-10-627-EN.PDF

²⁵ Son candidatos potenciales aquellos países que podrán incorporarse a la UE a condición de cumplir los criterios de adhesión, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_es.htm

²⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_es.htm

El proceso de negociación con los “países candidatos potenciales” – Balcanes occidentales– se ha realizado mediante el denominado Proceso Estabilización y Asociación (PEA)²⁷, cuyo objetivo es acercar estos países de forma gradual a la UE mediante ayudas financieras que les permitan acceder con sus productos al mercado europeo (zona de libre comercio) y financiar sus reformas internas. Este proceso se concreta mediante el Acuerdo de Estabilización y Asociación suscrito entre el país candidato y la UE, el cual establece derechos y obligaciones respectivas, especialmente en el respeto de los principios democráticos fundamentales y en los aspectos básicos del mercado único europeo²⁸ y la cooperación regional.

Los avances presentados por cada uno de estos grupos de países son disímiles. Según el informe presentado por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, el 14 de octubre de 2009, “Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-2010)”²⁹, las negociaciones

de adhesión de Croacia son las más avanzadas en contraste con Turquía cuyas negociaciones requerirán de un nuevo aire por razones que van desde la corrupción en la administración pública y sus organismos de seguridad, la crisis económica interna, los conflictos fronterizos hasta el incumplimiento de principios democráticos relacionados con la defensa de los derechos humanos.

En el ámbito de los países de los Balcanes occidentales, los instrumentos de preadhesión abordan temas claves como el proceso de liberalización del régimen de visados entre estos países. Desde enero de 2008 se han puesto en práctica acuerdos que facilitan la expedición de visados con todos los países implicados cuyo objetivo final fue garantizar la movilización libre de ciudadanos de esta región hacia la UE en 2010. Así las cosas, a partir del 19 de diciembre de 2010, los ciudadanos de Macedonia, Montenegro y Serbia pueden ingresar al territorio Schengen³⁰

²⁷ El PEA persigue tres objetivos: el primero es la estabilización y la rápida transición a una economía de mercado; el segundo, la potenciación de la cooperación regional, y el tercero, la perspectiva de la adhesión a la UE. Para ello, ayuda a los países de la región a desarrollar su capacidad para adoptar e implantar las exigencias europeas, incluido el acervo comunitario, así como las normas internacionales, en http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_es.htm

²⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_es.htm

²⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-2010). Bruselas, 14 de octubre de 2009, COM (2009) 533 final, en http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_es.pdf

³⁰ “El espacio y la cooperación Schengen se basan en el Tratado Schengen de 1985. El espacio Schengen representa un territorio donde está garantizada la libre circulación de las personas. Los Estados que firmaron el Tratado han suprimido todas las fronteras interiores y en su lugar han establecido una única frontera exterior. Dentro de esta se aplican procedimientos y normas comunes en lo referente a los visados para estancias cortas, las solicitudes de asilo y los controles fronterizos. [...] No todos los países miembros de la UE son signatarios del espacio Schengen”, en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_es.htm

sin visa³¹ y solo portando el pasaporte biométrico³².

Aparte de este grupo, otros dos países presentaron sus solicitudes de adhesión a la UE, son estos: Albania (abril 2009) y Serbia (diciembre 2009). Estas nuevas solicitudes, acompañadas de los procesos de preadhesión de los actuales países candidatos, ponen sobre el tapete la discusión de la conveniencia o no de la ampliación de la UE y la permanencia de su solidez y viabilidad hacia el futuro.

II PARTE. IDONEIDAD Y EFECTIVIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PREADHESIÓN Y LA NECESIDAD DE AJUSTE CONFORME AL EJE DEMOCRÁTICO

Una vez explicada y descrita la existencia de los instrumentos de preadhesión, en esta segunda parte se aborda un análisis de la idoneidad y efectividad de los mismos. De igual manera, se formulan los elementos que podrían darle una nueva aplicación al contrato de preadhesión. Estos elementos hacen parte de la política de la UE y no del instrumento de adhesión. En ese sentido, las modificaciones propuestas pondrían en evidencia una reforma a los instrumentos de adhesión tal como se conciben, teniendo en cuenta que estos son el vector

por medio del cual se concretizan las actuales políticas de ampliación de la UE. Formular un posible cambio plantearía una modificación de los instrumentos de adhesión.

La idoneidad y la eficacia son dos términos que han sido utilizados en el derecho internacional público de manera amplia, en especial por el derecho internacional de los derechos humanos. En el caso de la Unión Europea podríamos, haciendo eco de otros sistemas, indicar que la idoneidad consiste en que el instrumento sea adecuado para el fin que ha sido concebido y la efectividad consistiría en que el instrumento de adhesión sea apto para el ingreso de los nuevos Estados a la UE.

Llevando a la práctica esos dos ejes a los instrumentos de preadhesión debe decirse que estos se aplican toda vez que su utilización es la forma de materializar el interés de un Estado para ser parte de la UE y, por el otro lado, su eficacia es probada toda vez que son realizados justamente para que el Estado interesado pueda cumplir con los requisitos. En este último aspecto debe preguntarse si esa eficacia es real, teniendo en cuenta el cumplimiento de la “cláusula democrática” al momento de aceptar a un miembro potencial.

Los instrumentos de preadhesión se han convertido en cajas negras de las cuales salen

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0660:FIN:ES:HTML>. Los nacionales de estos países pueden permanecer en el espacio Schengen sin visa para estancias menores a tres meses.

³² El pasaporte biométrico incorpora un chip electrónico con datos personales, faciales y dactilares. Su uso fue aprobado por el parlamento europeo en junio de 2009. El objetivo es utilizar este tipo de instrumentos tecnológicos que disminuyan los riesgos de terrorismo y delincuencia en la Unión. Más información en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20090108STO45593&language=ES>

recursos³³ para permitir la incorporación de países que podrían poner en peligro la integración política, económica y social de la Unión por estar atados a modelos que distan del concepto democrático de la UE.

Administrar una Europa con 27 países es un reto inmenso. Antes de nuevas alianzas debe permitirse la marcha de la Unión para dimensionarla. Los instrumentos de preadhesión deberían incluir de forma puntual las metas específicas que deberían cumplir los Estados para ser parte, lejos de los criterios generales de Copenhague³⁴ para los acuerdos de cooperación y de lo determinado en Essen en el año 1994³⁵. En igual sentido, más allá de la adecuación legislativa en diferentes sectores por parte del candidato, debe constatarse la aplicación de esa normatividad y el tipo de sociedad que existe. Como corolario de lo anterior, en el instrumento de preadhesión debe incluirse una profunda discusión sobre el principio democrático.

Sobre este particular es importante anotar que aun cuando no existen definiciones manifiestas de “democracia” en el marco legal de la UE, sí existe el compromiso de acogerse a la figura de democracia, tal como lo señalan los artículos 6 y 11 del Tratado de la Unión Europea:

[La UE] se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los estados miembros. [...] La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común [...] cuyos objetivos serán los siguientes [...] el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En este orden de ideas, la democracia y su consolidación son objetivos sustanciales de la UE, y este compromiso reviste mayor im-

³³ Sobre este tema véase la información de los recursos que destina la Unión Europea para financiar los instrumentos de preadhesión. Para el año 2000-2006 se destinaron 4,65 millardos de Euros y para el año 2007-2013 se estipulan 11,5 millardos de Euros en el sitio del Ministerio de Economía, la Industria y el Empleo: [exporter.gouv.fr/exporter/Pages.aspx?iddoc=452&pex=1-2-40-88-452](http://www.exporter.gouv.fr/exporter/Pages.aspx?iddoc=452&pex=1-2-40-88-452)

³⁴ Consejo Europeo de Copenhague, junio de 1993. Este Consejo ha definido tres criterios imperativos que los países candidatos a la adhesión deben cumplir: “1) la presencia de instituciones estables que garanticen la democracia, la primacía del derecho, los derechos humanos, el respeto de las minorías y su protección; 2) la existencia de una economía de mercado viable y la capacidad de hacer frente a la presión concurrente de todas las fuerzas del mercado interior de la Unión Europea; 3) la capacidad de un país candidato de asumir las obligaciones de la Unión Europea y, principalmente, de suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria”, en Drevet (2001, 130).

³⁵ La estrategia de preadhesión definida para el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994 se basa en: 1) los acuerdos de asociación; 2) un libro blanco de la Comisión que fije las prioridades dentro del ajuste de las legislaciones; 3) el diálogo estructurado sobre el plano institucional; 4) el Programa PHARE, principal instrumento financiero de las estrategias de preadhesión, en sitio web del ministerio de Asuntos Extranjeros del Gran Ducado de Luxemburgo, en <http://www.mae.lu/fr/Site-MAE/Politique-etrangete-et-europeenne/Affaires-communautaires/Les-dossiers-cles-de-l-Union-europeenne/Les-etapes-de-l-elargissement>

portancia con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, y el carácter vinculante³⁶ que tomó la Carta de los derechos fundamentales de la UE³⁷. Y aun cuando podría señalarse que la Carta tiene una temática casi exclusiva hacia la protección de los derechos humanos, es oportuno precisar que esta indica de forma precisa los “valores indivisibles y universales”³⁸ sobre los cuales está fundada la Unión y que en conjunto propenden por la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en donde el ciudadano, el individuo, es el centro de su acción.

Esta concepción es un reflejo de la forma como el ejercicio democrático europeo va más allá del concepto de la democracia electoral al añadir de forma interdependiente los derechos humanos³⁹, los derechos civiles y los derechos sociales, económicos y culturales.

Quizás podría hablarse de una forma gradual, ascendente y complementaria de comprender e implementar la “democracia” en el seno de la Unión al integrar, en un primer peldaño, las instituciones democráticas y sus procedimientos en el marco de la celebración de elecciones. Un segundo peldaño estaría relacionado con un alcance más liberal al incorporar la protección de los derechos civiles y políticos como un criterio para determinar la existencia de democracia. Un tercer y último peldaño lo integraría una visión ampliada al incorporar los derechos económicos, sociales y culturales a través de los cuales se genera el desarrollo social y económico de la sociedad y de los individuos (bienestar)⁴⁰.

De este tercer peldaño se desprenden acepciones en torno a la democracia y las políticas de desarrollo, y son las que relacionan la

³⁶ Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la Carta de derechos fundamentales de la UE se hizo legalmente vinculante para todos los Estados que la integran excepto Polonia y el Reino Unido.

³⁷ En el preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000) reza: “Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho”, en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

³⁸ “La Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho”, en preámbulo Carta de los derechos fundamentales de la UE, en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

³⁹ A propósito de la democracia y los derechos humanos véase Andriantsimbazovina et ál. (2008, 266): “La Grèce antique a inventé la démocratie mais n’a jamais conçu l’idée de droits subjectifs opposables à l’État. Inversement c’est dans une Europe monarchique, où l’on ne songeait pas à construire une démocratie, qu’ont été conceptualisés les droits de l’homme. Logiquement d’autre part l’idée de droits de l’homme implique l’existence de droits imprescriptibles appartenant aux êtres humains du seul fait qu’ils font partie de l’espèce humaine. Leur respect constitue donc un impératif absolu”.

⁴⁰ Existen diversos instrumentos subjetivos y objetivos de medición de la democracia. Uno de los más publicitados es el Índice de Democracia realizado por el periódico británico *The Economist – The Economist Intelligence Unit*. La evaluación la realiza cada año en una muestra de 167 países a través de cinco categorías principales: pluralismo y proceso electoral, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, y cultura política y participación ciudadana, en http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf

capacidad del Estado para servir y atender a sus ciudadanos en términos de “buen gobierno” o “gobernanza”⁴¹.

Esta aproximación coincide con las reflexiones del historiador Pierre Rosanvallon sobre democracia y la administración de la gobernanza. Para este autor, la noción de gobernanza ha sido producto de un proceso evolutivo en el cual el modo de regulación se ha flexibilizado dando paso a un nuevo estilo de gestión pública (*New public management*) (Rosanvallon, 2010, 111-113). En este sentido, ha surgido la configuración de un *État post-moderne* cuyo funcionamiento otorga mayor espacio para la negociación, lo cual conlleva mayores niveles de transparencia, y la aplicación de toda suerte de controles. El autor confirma este proceso evolutivo al develar cómo los principios de organización que rigen un Estado han contribuido a desestabilizar la figura del funcionario, a bajarlo de su pedestal y, en su lugar, se ha instalado la figura del interés general (p. 111).

Así mismo, en esta concepción integral y posmoderna de la democracia, Rosanvallon propone esbozar la figura de una “democracia de apropiación” que corrija, compense y organice la separación entre gobernantes y gobernados de tal manera que estos últimos puedan controlar y orientar el poder de manera diferente al concepto tradicional de transmisión de un mandato. En palabras del historiador: “no puede existir una democracia

evidente sin que estas dos dimensiones estén claramente diferenciadas y conducidas a sus funciones respectivas” (2010, 348-353). De la misma manera indica tres grandes modalidades alrededor de las cuales se ejerce la “democracia de apropiación”. La primera modalidad es a través de la actividad ciudadana y su rol de desconfianza en contraste con la manifestación propia de confianza en un ejercicio electoral. En este orden de ideas, la desconfianza actúa como parte de un bloque contrademocrático a partir de la cual la sociedad civil ejerce sus poderes de corrección y presión mediante manifestaciones de vigilancia, juzgamiento e impedimentos. La segunda modalidad atañe a los organismos de la democracia indirecta y su rol como vigilante, regulador o garante del acervo jurídico como son las cortes constitucionales. La tercera modalidad es una conjunción de las dos anteriores y señala cómo el comportamiento democrático de los gobernantes les genera obligaciones distintas de aquellas que resultaron de su elección.

En síntesis, la democracia comprendida de manera amplia y viviente ha limitado la imagen del Estado como el poder democrático por excelencia. Tal como lo afirma el profesor norteamericano Robert Maranto (1998), “el gran cambio [...] es que una función pública altiva y dominante llegó a ser positivamente insoportable [...]. El país, adulto, no soporta más que se le explique, desde arriba, qué es lo que se debe hacer o dejar de hacer”.

⁴¹ Véase Comunicación de la Comisión Europea, Gobernanza y Desarrollo, 2003, p. 3. “La gobernanza se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad”.

En términos de la UE, la democracia se encuentra de forma transversal en todas sus políticas y en los requisitos previos que se imponen a los Estados como parte de su proceso de ingreso. Esta dinámica ampliada de la democracia, que muta hacia nuevas formas⁴², constituye el corazón de la política europea en su conjunto. Es el caso de la política de seguridad de la Unión donde la democracia y los objetivos de seguridad son temas interdependientes. Lo mismo sucede con su ideal de desarrollo al anteponer el desarrollo democrático como un requisito previo para fomentar y lograr el económico. Es decir, la fortaleza de la cohesión social que alimenta la seguridad ciudadana, la estabilidad política, el desarrollo económico y social de sus ciudadanos y la capacidad de los gobiernos de identificar y satisfacer las necesidades de sus gobernados.

Este conjunto de condiciones, y la forma ampliada, dinámica y copiosa como se entiende y vive la democracia en la Unión, deberían constituirse como el requisito primigenio frente a países candidatos que aplican la de-

mocracia en su sentido meramente formal⁴³. De igual forma, debe tenerse en cuenta que uno de los elementos más importantes de discusión es que exista una separación entre el poder religioso y el poder político como una circunstancia que profundiza la democracia. En el caso específico de Turquía⁴⁴, este ha sido un tema de larga discusión que ha limitado la posibilidad de su integración con la UE debido a su frágil adecuación a los estándares verificables de laicismo⁴⁵.

En los mismos términos de democracia señalados supra, y frente al caso de Turquía, la respuesta de la UE a la adhesión de esta nación ha estado marcada por el temor de Europa a perder su identidad mientras que a la Unión le preocupa la construcción futura europea.

Tanto las élites como el público europeo en general asumen que los turcos están lejos de los valores comunes necesarios para ser parte de la UE. A pesar de la indefinición general de dichos valores, la idea persiste con fuerza en el imaginario colectivo y se pone de manifiesto a través de los datos del Eurobarómetro⁴⁶.

⁴² Según el filósofo Claude Lefort, con la aparición de la democracia moderna, una nueva forma de Estado, de sociedad, de pueblo y de nación han surgido (1981, 85).

⁴³ Sobre este punto véase el artículo escrito por Todorov (2009, 17).

⁴⁴ A pesar de esta crítica, el ministro de Asuntos Extranjeros de Turquía, Abdullah Gul, afirmó: “Nosotros hemos satisfecho los criterios de Copenhague (1993) a pesar de que contradigan algunos criterios de Ankara. Es claro que en ningún momento hemos aceptado estos criterios como reglas que debemos adoptar por defecto, contra nuestra voluntad. Estas reformas las hemos realizado para nosotros mismos, por nuestro pueblo y por las personas que viven dentro de nuestro país 20 años después de la caída del muro” (Verluisse, 2009, 207).

⁴⁵ Sobre el ingreso de Turquía a la UE debe decirse que el interés político principal lo tiene Estados Unidos como quedó establecido en el discurso del presidente Barack Obama en la reunión de la Unión el 29 de abril de 2009: “Evolucionar hacia la adhesión de Turquía en la Unión Europea es una importante señal de nuestro compromiso en este sentido y aseguraría que nosotros continuaríamos el proceso de afianzamiento de Turquía en Europa”, en Foucher (2009, 61).

⁴⁶ El Eurobarómetro es un instrumento para conocer la opinión de los ciudadanos de la UE.

Más aún, esta percepción sobre la distancia cultural que separa turcos y europeos tiene un fuerte impacto negativo sobre el apoyo popular al ingreso de Turquía en la Unión (Ruiz Jiménez, 2011, 63-95).

Esta situación no deja de generar preocupación dentro del proceso de construcción y ampliación de la Unión Europea máxime cuando la opinión pública se ha constituido en una variable muy importante a la hora de permitir a los candidatos ser parte de la misma. En este sentido, aún cuando la opinión pública del ciudadano europeo no hace parte del cumplimiento de condiciones exigidas a los países candidatos vía el instrumento de preadhesión, sí es cierto que la presión ejercida en un momento dado puede interferir de manera directa el ingreso de un país a la Unión.

CONSIDERACIONES FINALES

Los instrumentos de preadhesión son vectores por medio de los cuales se consolida el ingreso de un Estado a la UE. Estos vectores se derivan de los acuerdos de cooperación que permiten acercar a las partes para luego contemplar unas políticas de consenso entre estas y así contemplar el ingreso a la UE.

Así mismo, los instrumentos son mecanismos idóneos y relativamente efectivos, toda vez que son adecuados para el fin que fueron concebidos. Su efectividad es probada justamente a través del cumplimiento de requisitos por parte del Estado interesado. Sin embargo, esta efectividad debe matizarse en el momento de ajustar sus resultados a la visión amplia y dinámica de la democracia europea. En este sentido, el cumplimiento del componente

democrático, transversal a todo el conjunto de políticas de la Unión, no puede limitarse a la constatación de elecciones o a la existencia formal de separación de poderes del Estado en el país candidato. Su constatación debe involucrar la visión ampliada democrática de la Unión mediante la vinculación de una serie de principios y responsabilidades en materia de derechos humanos, derechos de las minorías, libertad de expresión, desarrollo democrático, gobernanza y cohesión social, entre otros.

En este orden de ideas, antes de lanzar nuevos capítulos de ampliación de la UE, subsiste la necesidad de precisar y clarificar las condiciones previas del ingreso de los países, en el marco del ejercicio democrático europeo. De esta manera se evita iniciar procesos de prenegociación con un país que parte solo del hecho de manifestar su intención de ingreso. Al tiempo, se limita el desgaste desde el punto de vista político y económico toda vez que, al final, cualquier proceso de prenegociación o de un instrumento de preadhesión implica erogaciones considerables por parte de la Unión. De la misma manera, se podrían acercar los puntos en discordia entre quienes propenden por la profundización-consolidación de la UE y quienes defienden el proceso de ampliación.

BIBLIOGRAFÍA

- Andriantsimbazovina, Joël, Gaudin, Hélène, Marguénau, Jean-Pierre, et ál., 2008. *Le dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie y Rambaud, Patrick, 2008. "Zones de libre-échange pour les produits industriels, ainsi que la liberté d'établissement

- pour les entreprises dans l'Union Européenne", en *L'Union Européenne*, Paris, Dalloz.
- Drevet, Jean-François, 2001. *L'élargissement de l'union Européenne, jusqu'ou?*, Paris, L'Harmattan.
- Foucher, Michel, 2009. *L'Europe et l'avenir du monde*, Paris, Odile Jacob.
- Granell, Francesc, 2005. *La Coopération au développement de la Communauté Européenne*, Bruxelles, Études Européennes.
- Lefort, Claude, 1981. *L'invention démocratique*, Paris, Biblio Essais.
- Maranto, Robert, 1998. *Thinking the Unthinkable: a case for spoils in the federal bureaucracy, Administration and Society*, vol. 29, núm. 6, University of Arkansas.
- Neuilly, Yves, 2005. "L'Europe est un géant économique et un nain politique", en *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Économica.
- Rosanvallon, Pierre, 2010. *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Éditions du Seuil.
- Ruiz Jiménez, Antonia, 2011. "¿Medir o crear opinión pública a través de encuestas? El caso de Turquía y la UE a través del Eurobarómetro", en *Empiria Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 21, enero, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla España, pp. 63-95.
- Todorov, Tzvetan, 2009. "Menaces sur la démocratie", en *Le Monde*, Dimanche 15, Lundi 16, novembre.
- Tykhonenko, Anna, 2007. "Les perspectives de rattrapage économique des nouveaux membres de l'UE en provenance de l'Europe de L'Est", en Krifa-Schneider, Hadjila (Ed.), *L'élargissement de l'Union Européenne, Quels enjeux et défis majeurs?*, Paris, L'Harmattan.
- Verluisse, Pierre, 2009. *L'Europe recomposée*, Paris, Choiseul.

REFERENCIAS EN LA WEB

- Ampliación UE
http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_es.htm
http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_es.htm
- Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000), en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- Comunicación de la Comisión Europea, Gobernanza y Desarrollo, 2003.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-2010), Bruselas, 14.10.2009, COM (2009) 533 final, en http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_es.pdf
- Controversia sobre el apoyo en recursos monetarios de la Unión Europea, en <http://www.contribuables.org/actualite/l-actualite/europe-le-scandale-de-la-pre-adhesion/>
- Construcción estrategia de preadhesión, en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/preaccession_strategy_es.htm
- Cour des Comptes Européenne. Rapport Spécial No. 12, 2008. Programa PHARE, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:0093:FR:PDF>
- Criterios acervo comunitario, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/screening-and-monitoring_es.htm
- Criterios de Copenhague Consejo Europeo de 1993, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_es.htm
- Diario Oficial C 325 del 24 de diciembre de 2002. Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

- (versión consolidada), en <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>.
- El espacio y la cooperación Schengen, en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_es.htm
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0660:FIN:ES:HTML>
- Evaluación países candidatos, en http://epp.euostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-30-10-627/EN/KS-30-10-627-EN.PDF
- Índice de democracia, *The Economist – The Economist Intelligence Unit*, en http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf
- La estrategia de preadhesión definida para el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994, en <http://www.mae.lu/fr/Site-MAE/Politique-etrange-et-europeenne/Affaires-communautaires/Les-dossiers-des-de-l-Union-europeenne/Les-etapes-de-l-elargissement>
- Pasaporte biométrico, en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20090108STO45593&language=ES>
- PEA, en http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_es.htm
- http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_es.htm
- Recursos instrumentos de preadhesión, en <http://www.exporter.gouv.fr/exporter/Pages.aspx?iddoc=452&pex=1-2-40-88-452>
- Reglamento del Consejo 1085/2006, adoptado el 17 de julio de 2006.
- Reglamento de la Comisión 718/2007 de 12 de junio de 2007.
- Reglamento (CE) 1085/2006 del Consejo del 17 de julio de 2006 (IPA); Reglamento de la Comisión 718/2007 de 12 de junio de 2007, en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50020_fr.htm
- Tratado de Lisboa, en http://www.traité-de-lisbonne.fr/Traite_de_Lisbonne.php?Traite=2
- Tratado de la Unión Europea (versión consolidada 2008/C 115/01), en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:FR:HTML>.