

LAS POTENCIALES AMPLIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

PATRICIA GARCÍA-DURÁN HUET*

- I. INTRODUCCIÓN
- II. «ESTADOS EUROPEOS»
 - 1. LOS CINCO PROCESOS DE ADHESIÓN ACTUALES
 - A) *Rumanía y Bulgaria*
 - B) *Turquía*
 - C) *Croacia y ARYM*
 - 2. CANDIDATOS POTENCIALES
- III. EL NUEVO MARCO NEGOCIADOR
- IV. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (en adelante UE) reconoce actualmente a Rumanía y Bulgaria como países de próxima adhesión, a Turquía, Croacia y a la Antigua República Yugoslava de Macedonia (en adelante ARYM) como candidatos oficiales y a Bosnia y Herzegovina, Albania y Serbia y Montenegro como candidatos potenciales. Sin embargo, sus Tratados no especifican unas fronteras geográficas claras y el Consejo de Europa, que también exige la condición de «Estado europeo» a sus miembros¹, cuen-

* Profesora Ayudante Doctora de Relaciones internacionales, Departamento de Derecho y Economía Internacionales, Universidad de Barcelona (patriciagarciaduran@ub.edu). La autora quiere agradecer a Montserrat Millet, Francesc Granell y José Antonio García-Durán sus comentarios y sugerencias al texto original.

¹ Artículo 4 del Estatuto del Consejo de Europa.

ta actualmente con cuarenta y seis Estados miembros y ha admitido a Bielorrusia como candidato oficial. Se trata, además de los ocho Estados ya mencionados y de los Veinticinco actuales miembros de la UE, de los cuatro EFTA (Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein), las tres repúblicas del Cáucaso (Armenia, Azerbaijón y Georgia) y Andorra, Mónaco, San Marino, Rusia, Ucrania y Moldavia. ¿Vamos hacia una UE a cuarenta y tantos miembros?

Este artículo defiende que el nuevo marco de negociación de una adhesión, acordado en el Consejo Europeo de diciembre de 2004, puede, en vez de evitar, ayudar a que se llegue a tal extremo. Después de repasar brevemente la situación, en términos de adhesión a la UE, de los países considerados como «europeos» por el Consejo de Europa, se concluye que la agenda de ampliación de la UE no puede limitarse a los Balcanes y a Turquía. Si ello es así, el nuevo marco negociador, al permitir un mayor grado de flexibilidad en el modelo de integración europea, puede facilitar la adhesión de un mayor número de estos países.

II. «ESTADOS EUROPEOS»

Los diferentes Tratados sobre los que asienta la evolución del proyecto de integración europea siempre han aportado la base jurídica indispensable para la entrada de nuevos Estados miembros. Así, el artículo 237 del Tratado de Roma fue recogido y revisado, primero, por el artículo O TUE del Tratado de Maastricht y, después, por el artículo 49 TUE del Tratado de Ámsterdam, y el debatido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa estipula los requisitos de pertenencia así como el procedimiento de adhesión en su artículo I-58.

Todos ellos establecen que sólo puede aspirar a ser miembro de la UE un Estado que sea «europeo», pero la interpretación de este criterio de adhesión sigue estando sujeta a debate. Para algunos, este criterio tiene una connotación exclusivamente geográfica², para otros, en cambio, la connotación debe ser histórico-cultural³. En lo que sí hay

² GOSALBO BONO, R., del servicio jurídico del Consejo de la UE, en: «La ampliación. El estado de la cuestión», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n.º 8, pp. 9-25, 2003.

³ Algunos han llegado a interpretar el hecho de que el preámbulo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no incluya una mención explícita a las raíces cristianas de Europa y hable de la «herencia cultural, humanista y religiosa

consenso es en que las fronteras de la UE siguen sin estar claramente definidas⁴.

Cabe recordar que, actualmente, además de tener que ser «europeo», todo Estado que quiera formar parte de la UE deberá cumplir con los llamados «criterios de Copenhague». Establecidos en los Consejos Europeos de Copenhague en junio de 1993 y de Madrid en 1995, y recogidos por los artículos 6(1) y 49 TUE, se trata de criterios políticos y económicos así como de criterios relativos al cumplimiento del acervo⁵.

Así, todo país que quiera entrar en la UE debe contar con una estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías. Además, el Estado solicitante debe tener una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas de mercado dentro de la Unión. Por último, el candidato debe tener la capacidad de asumir las obligaciones derivadas de la adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria; es decir, la capacidad de absorber (en su legislación nacional) y garantizar (a través de sus estructuras administrativas) la aplicación de las normas, prácticas y premisas comunitarias (acervo comunitario) así como la voluntad de aceptar los objetivos a largo plazo de la Unión.

Este apartado repasa brevemente la situación, en relación a su capa-

de Europa», como que la UE está dispuesta a abrir las puertas a todos aquellos Estados que acepten unos valores europeos que son universales, sin tener en cuenta consideraciones de tipo religioso o geográfico (MARCHAT, P.: «Quelles frontières pour quelle Europe?», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 486, pp. 141-148, marzo 2005). Una concepción muy amplia de la UE podría llegar a abarcar al conjunto de los países mediterráneos (TEZCAN, E.: «La Turquie et l'Union européenne: le point sur les arguments des partisans et des adversaires de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 482, pp. 569-575, oct-nov 2004).

⁴ Ver la interesante reflexión de BENAVIDES SALAS, P.: «¿Hasta dónde se extenderán las fronteras de la Unión?», en *La Europa de los Veinticinco: desafíos políticos y económicos*, J. M. BENEYTO (dir.), Madrid, Editorial Dykinson, 2005.

⁵ Los criterios políticos, en gran parte, fueron posteriormente recogidos en el artículo 6(1) TUE y a este artículo hace referencia explícita el párrafo primero del artículo 49 TUE relativo a los requisitos y proceso de adhesión. En cualquier caso, la existencia de los «criterios de Copenhague» acostumbra a justificarse a través del párrafo 2 del artículo 49 TUE que estipula que «Las condiciones de admisión (...) serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante (...)»

cidad de adhesión en la UE, de los Estados considerados «europeos» por el Consejo de Europa. Pone de manifiesto, por un lado, que ninguno de los cinco procesos de adhesión de la UE actualmente en activo está exento de problemas y, por otro, que la lista de candidatos potenciales difícilmente puede circunscribirse a los tres países de los Balcanes Occidentales oficialmente invitados a sumarse al proyecto de integración europea.

1. LOS CINCO PROCESOS DE ADHESIÓN ACTUALES

Todos los procesos de adhesión en marcha están siendo complejos. Bulgaria y Rumania no pudieron entrar con los Diez en el 2004 y no esta claro que logren hacerlo antes del 2008. Turquía, que presentó su solicitud formal de adhesión en 1987, no conseguía el estatuto de candidato oficial hasta diciembre de 1999 y no iniciaba oficialmente las negociaciones hasta el 3 de octubre de 2005. Por último, la fecha de inicio de las negociaciones con Croacia tuvo que retrasarse más de seis meses, de marzo a octubre de 2005, y aún no se ha fijado ninguna para la recién aceptada como candidata ARYM.

A) *Rumanía y Bulgaria*⁶

Ambos países empezaron su proceso de ingreso junto a los Diez de la quinta ampliación. Depositaron formalmente sus solicitudes de adhesión ante el Consejo en 1995, dos años después de la firma de sus respectivos acuerdos de asociación con la UE (también llamados «acuerdos europeos»)⁷. Empezaron las negociaciones en febrero de 2000, al mis-

⁶ Los documentos relativos a la adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la UE pueden consultarse en el *DO* n.º L 157 de 21/06/2005: la Decisión de la Comisión, las Resoluciones legislativas del Parlamento Europeo, la Decisión del Consejo y el Tratado relativo a su adhesión junto con el Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión y el Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la UE.

⁷ El objetivo de estos acuerdos de asociación era ir liberalizando los intercambios comerciales entre la UE y el socio en cuestión de forma asimétrica. Iban acompañados de un diálogo reforzado en el plano político-institucional y de una primera aproximación a las exigencias del acervo europeo así como de ayuda financiera. A partir de marzo de 1998, estos acuerdos se vieron reforzados con las «asociaciones para la adhesión». En ellas y de forma unilateral, la UE marcaba los ámbitos prioritarios de absorción del acervo de cada candidato, el programa de asistencia financiera y las

mo tiempo que Eslovaquia, Lituania, Letonia y Malta, y dos años después que Hungría, Polonia, la República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre. A diferencia de estos otros diez países, sin embargo, aún no son miembros de pleno derecho de la UE.

El Consejo Europeo de diciembre de 2002 consideró, sobre la base de los informes de la Comisión sobre el progreso realizado por cada uno de los Estados candidatos respecto a los criterios de Copenhague, que los logros alcanzados, en materia de reforma política, económica y social, por Bulgaria y Rumania no eran aún suficientes para permitir su entrada en la UE. No obstante, las Conclusiones de la Presidencia, en sus párrafos 13 y 14, también recogían que ambos países son «parte del mismo proceso de ampliación inclusivo e irreversible» que los Diez y que «el objetivo es acogerles como miembros de la UE en 2007».

Bulgaria y Rumania lograron cerrar negociaciones en diciembre de 2004⁸ y obtuvieron el dictamen conforme del Parlamento Europeo el 13 de abril de 2005. El Tratado de Adhesión se firmó, en la abadía luxemburguesa de Neumünster⁹, el 25 de abril de 2005. En principio, ambos se convertirán en miembros de la UE en enero de 2007. Sin embargo, como especifica el artículo 39 del Acta de adhesión, su ingreso puede llegar a retrasarse un año en caso de que no logren cumplir a tiempo con los compromisos adquiridos durante las negociaciones, en particular, los relativos a la lucha contra la corrupción y las mafias, la modernización del aparato administrativo y judicial, la protección medioambiental y la garantía de la libre competencia.

Así, el trabajo de preparación a la adhesión de estos dos Estados aún no ha acabado. *Hasta* su adhesión¹⁰, la Comisión seguirá supervisando el cumplimiento de los compromisos adquiridos y, en especial, su capa-

condiciones de dicha ayuda. Sobre la base de estas directrices, los candidatos elaboraban cada año sus «programas nacionales de adopción del acervo comunitario» (GARCÍA-DURÁN HUET, P.: «La V Ampliación de la Unión Europea», en *Lecturas de integración económica. La Unión Europea* (2 ed.), J. MUNS (dir.), Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 2003).

⁸ Ver párrafos 6 y 10 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2004.

⁹ A diferencia de la firma del Tratado de adhesión de los Diez en el Partenón de Atenas por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veinticinco, esta ceremonia fue protagonizada por los gobernantes de Bulgaria y Rumania y los ministros de exteriores de los Veinticinco.

¹⁰ Rumania y Bulgaria seguirán recibiendo ayuda de pre-adhesión. Entre los dos recibirán, de 2004 a 2006, un total de 4,5 millardos de euros bajo este concepto.

cidad para aplicar el acervo. En este sentido, deberá presentar ante el Consejo y el Parlamento Europeo informes de seguimiento anuales¹¹. Sobre la base de estos documentos, el Consejo decidirá, por unanimidad y previa consulta al Parlamento¹², si retrasar la fecha de ingreso mediante la aplicación de la cláusula de salvaguardia especial recogida en el mencionado artículo 39 del Acta de adhesión.

Es interesante señalar que, para hacer frente a los acontecimientos imprevistos que puedan surgir durante los tres primeros años *tras* la adhesión, el Acta de adhesión, lo mismo que la de los Diez previamente¹³, incluye tres cláusulas de salvaguardia más en sus artículos 36 a 38. Una es la clásica cláusula de salvaguardia económica de carácter general. Otra es una cláusula específica relativa al funcionamiento del mercado interior, incluidas todas las políticas sectoriales que afectan a actividades económicas con efectos transfronterizos. La tercera es también una cláusula específica pero relativa al ámbito de justicia y los asuntos de interior. La aplicación de cualquiera de estas tres cláusulas llevaría a la suspensión temporal de determinados capítulos del acervo¹⁴.

B) *Turquía*

Turquía constituye la candidatura más controvertida. Los que están a favor de su adhesión se apoyan sobre todo en su capacidad de evolución tanto en términos de democracia y respeto de los derechos huma-

¹¹ Ver párrafos 8 y 12 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2004.

¹² El artículo 39 del Acta de Adhesión también contempla que, en el caso de Rumanía, la decisión del Consejo pueda ser por mayoría cualificada.

¹³ DO L 236 de 23/09/2003, artículos 37 a 39 del Acta de Adhesión. Para un análisis sobre la importancia de la inclusión de estas cláusulas de salvaguardia, ver GARCÍA-DURÁN HUET, P.: «Le traité d'Athènes, un traité d'adhésion comme les autres?», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 478, pp. 290-292, 2004.

¹⁴ Previa petición motivada de cualquier Estado miembro o a iniciativa de la Comisión, las cláusulas de salvaguardia específicas podrán ser invocadas antes de la adhesión, en base al informe de control de la Comisión, o durante los tres años siguientes a la adhesión. Las medidas resultantes podrán tener una duración superior a 3 años y sólo podrán afectar a los nuevos miembros que no hayan cumplido los compromisos de aplicación asumidos en el contexto de las negociaciones. La cláusula de salvaguardia económica general, en cambio, podrá afectar a todos los Estados miembros.

nos como de crecimiento económico. Los que están en contra se escudan en las «variables fijas» —historia, geografía y religión— para argüir que Turquía nunca podrá llegar a ser «europea». Tanto unos como otros están de acuerdo en que es la candidatura más difícil a la que ha tenido que hacer frente la UE¹⁵. Además de grande, en términos población, y de pobre, en términos de PIB, Turquía es un país que cultural, religiosa, política y geográficamente está a caballo entre Oriente y Occidente. No es, por tanto, de extrañar que su proceso de adhesión esté siendo el más atípico tanto en cuanto a duración como en cuanto a condiciones.

Las relaciones de Turquía con la hoy UE se remontan a los años cincuenta. Este país pidió ser miembro asociado de las Comunidades Europeas en septiembre de 1959¹⁶. Lo consiguió cuatro años más tarde, en septiembre de 1963. El «Acuerdo de Ankara» es un acuerdo de asociación que prevé la consecución de una unión aduanera en tres etapas¹⁷. La última etapa se logró en 1995 con la firma de un acuerdo de unión aduanera¹⁸. Dicho acuerdo entró en vigor en 1996 y ha logrado unir comercialmente a Turquía con la UE¹⁹. Aunque la Unión Aduanera UE-Turquía no incluye ni a los productos agrícolas ni a los servicios sí ha supuesto la eliminación de los aranceles que gravan al resto de produc-

¹⁵ TEZCAN, *op. cit.*

¹⁶ Según URWIN, D. W. (*The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, New Cork, Longman, 1991), ya entonces la intención de Turquía era pedir la adhesión cuando estuviese más preparada para ello.

¹⁷ *Journal Officiel*, n.º p. 217 de 29/12/1964.

¹⁸ *DO*, n.º L 35/1 de 13/02/1996. Como pone de manifiesto CONTRERAS, D. (en «Turquía: el largo camino hacia Europa», *Documento de Trabajo*, n.º 4, Instituto de Estudios Europeos, Universidad de San Pablo-CEU, 2004, p. 9): «El acuerdo fue acogido con júbilo en Ankara, ya que para el gobierno turco suponía el paso definitivo hacia la integración en la Unión Europea».

¹⁹ Es interesante señalar que Turquía se comprometió a firmar, antes de empezar las negociaciones de adhesión, el protocolo que amplía el Acuerdo de Ankara a los diez nuevos miembros de la UE. Este paso no es tan sencillo como parece pues uno de los nuevos miembros de la UE es Chipre y a Turquía no le es fácil reconocer, aunque sea de forma indirecta, al gobierno de la parte Sur como legítimo representante de toda la isla. Finalmente, en agosto 2005, Turquía firmó el protocolo pero también emitió un comunicado especificando que ello no implicaba un reconocimiento del gobierno griego-chipriota (*DO*, n.º L 254 de 30/09/2005). Según recuerda la Comisión en su Documento de estrategia para la ampliación de noviembre de 2005 (COM(2005) 561 final de 9/11/2005, p. 6): «La UE supervisará estrechamente la aplicación de dicho Protocolo y la evaluará en 2006 (...)».

tos y la acomodación por parte de Turquía al arancel exterior común y a la política comercial de la UE²⁰.

Este país que presentó su solicitud formal de adhesión a la UE en 1987, antes que los Diez de la quinta ampliación o que Rumania y Bulgaria, no ha logrado iniciar las negociaciones hasta octubre de 2005²¹. El Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 estableció una estrategia de ampliación que, aún sin rechazar su solicitud, dejaba a Turquía de lado²². Este país sólo consiguió el estatuto de candidato oficial a la adhesión en diciembre de 1999, en un Consejo Europeo de Helsinki celebrado después de la crisis de Kosovo y de una mejora en las relaciones grecoturcas²³. Sin embargo, antes de poder iniciar las negociaciones formales de adhesión, Turquía debía, al igual que cualquier otro candidato, haber alcanzado un grado suficiente de cumplimiento general de los criterios de Copenhague y, en particular, de los políticos²⁴.

²⁰ Para un balance del funcionamiento de la Unión Aduanera UE-Turquía ver ÜLGEN, S. y Y. ZAHARIADIS: «The Future of Turkish-EU Trade Relations: Deepening vs Widening», *EU-Turkey Working Papers*, n.º 5, Centre for European Policy Studies, agosto 2004.

²¹ Como los Diez, Bulgaria o Rumania, Turquía ha podido beneficiarse de la estrategia de preadhesión de la UE y, en particular, de ayudas de preadhesión, tanto de carácter técnico como financiera. Según recoge CONTRERAS (*op. cit.*, p.18): «Durante el período 1996-1999, Turquía recibió de la UE ayuda financiera por valor de 376 millones de ECU. Durante los años 2000-2003, la ayuda financiera acordada a Turquía ascendía a una media anual de 177 millones de euros. En el período 2004-2006 la ayuda será de 1050 millones de euros».

²² Ver párrafos 31 a 36 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 12 y 13 de diciembre de 1997. Según nos recuerda CONTRERAS (*op. cit.*, p. 8 y p. 5), la Opinión de 1989 de la Comisión confirmaba la «eligibilidad» de Turquía pero señalaba que no era «el momento adecuado para iniciar las negociaciones de adhesión». Ankara acusó a los gobiernos comunitarios de «prejuicios antiislámicos» e interrumpió el diálogo político con Bruselas.

²³ Ver párrafo 12 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 1999. Para un análisis de las relaciones grecoturcas desde 1999 ver AMAR, L.: «Avancées et limites du rapprochement gréco-turc», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 486, p. 149-154, marzo 2005.

²⁴ En su caso, y según se desprende de los informes anuales de seguimiento de la Comisión (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm>), esto supone la eliminación de la pena de muerte, la mejora de las condiciones de vida de las prisiones, la aceptación de ciertos valores europeos esenciales (incluyendo el respeto de los derechos de las minorías) y la afirmación de una sociedad realmente laica así como resolver pacíficamente su litigio territorial con Grecia en el mar Egeo y ayudar a solventar el problema de Chipre.

En diciembre de 2002²⁵, el Consejo Europeo que dio luz verde a la entrada de los Diez sólo se comprometió a examinar, pasados dos años, si Turquía había logrado avances significativos en la aprobación de las leyes necesarias para el cumplimiento de los criterios políticos²⁶. Finalmente, en diciembre de 2004, este importante socio de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) al que respalda los Estados Unidos de América²⁷, consiguió que el Consejo Europeo estableciese una fecha para la apertura de las negociaciones: el 3 de octubre de 2005²⁸.

En línea con su particularmente difícil proceso de adhesión hasta el momento, no se espera que estas negociaciones sean rápidas o fáciles²⁹. En este sentido, no hay más que recordar que el inicio de las negociaciones en la fecha prevista estuvo en suspenso hasta el último momento debido a lo difícil que ha sido para los Veinticinco llegar a un acuerdo sobre el marco negociador que debe guiarlas³⁰. Además, tanto Austria como Francia han anunciado que someterán el posible Tratado de Adhesión a consulta popular y, según los últimos eurobarómetros, sólo el 10 % de los austriacos y el 20 % de los franceses apoya el ingreso de este país en la UE³¹. Es posible que Turquía esté más de diez años ne-

²⁵ Ver párrafo 19 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 12 y 13 de diciembre de 2002.

²⁶ Aunque se retrasó la decisión de inicio de negociaciones, a partir de 2004, la ayuda de preadhesión de Turquía, que hasta el momento se recogía sobre todo en el programa MEDA, fue más generosa y se sufragó a cargo de la línea presupuestaria relativa a gastos de preadhesión.

²⁷ Turquía es miembro de la OTAN desde principios de los años cincuenta y del Consejo de Europa desde 1949 (URWIN, *op. cit.*).

²⁸ Ver párrafo 22 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2004. Como nos resume FUENTES MONZÓNIS-VILALLONGA, J. (en «Turquía, entre Oriente y Occidente» *ARI*, n.º 136/2004, Real Instituto Elcano, 2004), las reformas legislativas acometidas por Turquía desde 2002 incluyen la supresión de la pena de muerte, el respeto e integración de la mujer, las libertades de enseñanza, de prensa y de asociación, la utilización de idiomas diferentes al turco y el sometimiento del ejército al poder civil.

²⁹ Como especifica la Comisión en su Documento de estrategia para la ampliación de noviembre de 2005 (*op. cit.*, p. 7): «El primer paso de las negociaciones fue el inicio del examen analítico (el «screening») del acervo comunitario el 20 de octubre de 2005. (...) Se espera que el examen analítico de todos los capítulos del acervo concluya en otoño de 2006».

³⁰ En particular, Austria quería enfatizar que el resultado de las negociaciones podía no ser la plena adhesión. Ver el Documento del Consejo 12514/05 (Presse 241).

³¹ En el caso de Francia, la consulta popular sobre cualquier nuevo acuerdo de adhesión es obligatoria después de los cambios constitucionales introducidos en otoño de 2005 (*Financial Times* de 3 octubre 2005).

gociando para conseguir, en vez de la adhesión, una nueva forma de asociación privilegiada.

C) Croacia y ARYM

Se trata de los dos primeros Estados de los Balcanes Occidentales que han logrado establecer lo que la Comisión califica como «una relación contractual sólida» con la UE³², a través de la firma de un Acuerdo de Estabilización y Asociación. El acuerdo con ARYM se firmó en abril de 2001³³ y, con Croacia³⁴, en octubre de ese mismo año. El primero entró en vigor en abril de 2004 y, el segundo, en febrero de 2005.

Dichos acuerdos, similares a los «acuerdos europeos» firmados con los Diez de la quinta ampliación o con Bulgaria y Rumania, forman parte del Proceso de Estabilización y Asociación que la UE ofrece desde 2000 a los cinco Estados de esa parte del Sud-Este de Europa, para asegurar la paz y la seguridad del continente³⁵. En ellos se prevé la aproximación gradual de estos países al acervo y mercado de la UE a través, en particular, de un diálogo político reforzado y del establecimiento de una zona de libre cambio para todos los productos industriales y gran parte de los agrícolas³⁶. Hasta su entrada en vigor en 2004 o 2005, fueron precedidos por unos Acuerdos Interinos sobre Comercio³⁷ —en vigor desde

³² Documento de estrategia para la ampliación de noviembre de 2005 de la Comisión (*op. cit.*, p. 13).

³³ *DO*, n.º L 84 de 20/03/2004.

³⁴ *DO*, n.º L 26 de 28/01/2005.

³⁵ Como pone de manifiesto el Tercer Informe sobre el Proceso de Estabilización y Asociación de la Comisión (COM (2004) 202 final de 30/03/2004), éste es el marco político de referencia en las relaciones UE-Balcanes Occidentales. Busca apoyar el desarrollo de estos países así como preparar su ingreso en la UE a través de tres instrumentos principales: los Acuerdos de Estabilización y Asociación, medidas de liberalización comercial autónomas y asistencia financiera; instrumentos, todos ellos, que contemplan la necesidad de promover la cooperación intra-regional entre los propios países de los Balcanes. El apoyo financiero se ofrece, principalmente, a través del programa CARDS (Asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización) que cuenta con un presupuesto de 5 mil millones de euros para el período 2000-2006.

³⁶ Se prevé conseguir la zona de libre cambio en el 2007 con Croacia y en el 2011 con ARYM.

³⁷ Para Croacia ver *DO*, n.º L 330 de 14/12/2001 y, para ARYM, *DO*, n.º L 124 de 04/05/2001.

junio de 2001, en el caso de ARYM, y desde marzo de 2002, en el caso de Croacia— por el que la mayoría de los productos croatas y macedonios ya han conseguido libre acceso al mercado de la UE³⁸.

Gracias a este trabajo de preparación a la adhesión, Croacia y ARYM son también los dos primeros países de los Balcanes Occidentales que han conseguido iniciar su proceso formal de adhesión a la UE³⁹. A diferencia del Acuerdo de Estabilización y Asociación, sin embargo, en este caso es Croacia quien lleva la delantera a ARYM.

Croacia presentó formalmente su solicitud de adhesión el 21 de febrero de 2003. En abril de 2004 recibía la Opinión favorable de la Comisión⁴⁰ y, el 18 de junio de ese mismo año, se convertía en candidato oficial a la adhesión⁴¹. Las negociaciones de adhesión deberían haber empezado el 17 de marzo de 2005⁴², finalmente, lo han hecho el 3 de octubre⁴³.

La fecha de inicio de las negociaciones ha estado en suspenso, durante algo más de medio año, debido a que el Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2005 consideró que Croacia incumplía con la condición previa, exigida por el Consejo Europeo de diciembre de 2004, de cooperar plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)⁴⁴. Las negociaciones se han abierto formalmente des-

³⁸ Estos acuerdos interinos se enmarcan en el esfuerzo autónomo de liberalización comercial que ha llevado a cabo la UE desde septiembre de 2000 para ofrecer a casi todos los productos de los países de los Balcanes Occidentales acceso uniforme y libre a su mercado. Las excepciones son productos de carne bovina, pesca y vino. (Tercer Informe sobre el Proceso de Estabilización y Asociación de la Comisión, *op. cit.*)

³⁹ Como recuerda la Comisión, en su Documento de estrategia para la ampliación de noviembre de 2005 (*op. cit.*), tras convertirse en países candidatos, ambos pueden optar, además de al apoyo financiero del CARDS, al de los tres instrumentos financieros de pre-adhesión: Phare, ISPA y SAPARD. Según la Web de la Comisión, en el caso de Croacia estamos hablando de 105 millones de euros en 2005 y 140 millones de euros en 2006. (europa.eu.int/comm/enlargement/croatia/eu_relations.html)

⁴⁰ COM (2004) 257 final de 20/04/2004.

⁴¹ Ver párrafo 33 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 17 y 18 de junio de 2004.

⁴² Ver párrafo 16 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2004.

⁴³ Ver Documento del Consejo 12514/05 (presse 241). Como en el caso de Turquía, el examen analítico del acervo comunitario se inició el 20 de octubre de 2005 y se espera que concluya en otoño de 2006 (Documento de estrategia para la ampliación de noviembre de 2005 de la Comisión, *op. cit.*).

⁴⁴ Documento del Consejo 7138/2/05 REV 2 de 16/03/2005. El TPIY quería, en particular, que el Gobierno de Zabreg ayudase en la captura y entrega del general

pués de que la Fiscal General del TPIY, Carla del Ponte, certificase la plena colaboración de Croacia con la labor del Tribunal⁴⁵. En su comunicado de prensa de 3 de octubre de 2005⁴⁶, el Consejo de Ministros recuerda que éste seguirá siendo un requisito para avanzar a lo largo de todo el proceso de adhesión.

ARYM, por su parte, presentó su solicitud formal de adhesión el 22 de marzo de 2004 y obtuvo la Opinión favorable de la Comisión en noviembre de 2005⁴⁷. El Consejo Europeo de diciembre de 2005, en una difícil cumbre marcada por la negociación de las perspectivas financieras 2007-2013, le otorgó el estatuto de candidato oficial a la adhesión. Aún no se ha hablado, sin embargo, de una posible fecha de apertura de las negociaciones.

2. CANDIDATOS POTENCIALES

Actualmente, la UE sólo reconoce a tres países como candidatos potenciales: Albania, Bosnia y Herzegovina y Serbia y Montenegro. Como tales, estos países ya pueden acceder a una serie de instrumentos disponibles para ayudar a los países candidatos y, en particular, a las llamadas asociaciones europeas, a preferencias comerciales para sus productos y a ayuda financiera⁴⁸.

Lo mismo que Croacia y ARYM, estos Estados de los Balcanes Occidentales fueron invitados formalmente, por primera vez, a convertirse en miembros de la UE por el Consejo Europeo celebrado en junio de 2000 en Santa Maria Da Feira. El párrafo 67 de las Conclusiones de la

Ante Gotovina, acusado de cometer crímenes de guerra en la región croata de Krajina en 1995 pero considerado como un héroe por muchos croatas.

⁴⁵ Ver el Documento de estrategia para la ampliación de noviembre de 2005 de la Comisión (*op. cit.*). Es interesante señalar que, según se intuye en el *Financial Times* (27/09/05 y 4/10/05), el desbloqueo del proceso de adhesión con Croacia puede haber sido determinante para que Austria aceptase el marco de negociación para Turquía.

⁴⁶ Documento del Consejo 12514/05 (presse 241).

⁴⁷ COM(2005) 562 final de 9/11/2005.

⁴⁸ La introducción de un número de instrumentos de preadhesión al Proceso de Estabilización y Asociación para el Sud-Este Europeo se acordó en el Consejo Europeo de Salónica de junio 2003 (la llamada «Agenda de Salónica»). A este respecto, ver también el Documento de estrategia para la ampliación de noviembre 2005 de la Comisión (*op. cit.*) y el Tercer informe anual de la Comisión sobre el Proceso de Estabilización y Asociación (*op. cit.*).

Presidencia, referido a esta zona del Sud-Este de Europa, lee: «El Consejo Europeo ha confirmado que su objetivo sigue siendo la integración más completa posible de los países de la región en el núcleo político y económico de Europa mediante el Proceso de Estabilización y Asociación, el diálogo político, la liberalización del comercio y la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior. Todos los países interesados son candidatos potenciales a la adhesión a la UE».

Desde entonces, los esfuerzos de estos países se han dirigido a conseguir un Acuerdo de Estabilización y Asociación, paso esencial para que la UE tenga en cuenta una solicitud suya de adhesión⁴⁹. En enero de 2003 se iniciaron las negociaciones de dicho acuerdo con Albania y, en octubre de 2005, con Serbia y Montenegro. En cuanto a Bosnia y Herzegovina, el Consejo Europeo ha reiterado en varias ocasiones su determinación de hacer lo propio cuando se den las condiciones para ello⁵⁰. Es de esperar, por tanto, que la reciente recomendación de la Comisión de abrir dichas negociaciones, de 21 de octubre de 2005⁵¹, no tarde en dar frutos.

No obstante, es difícil descartar que Noruega, Islandia y Suiza lleguen algún día a ser miembros de la UE. Noruega ha estado a punto de serlo dos veces: participó tanto en el primero como en el cuarto proceso de ampliación. En ambos casos, el Tratado de adhesión no llegó a ser ratificado por una mayoría de la población noruega (en noviembre de 1972, rechazo del 53,9% y, en noviembre de 1994, del 52,8%). En los otros dos Estados, su posible entrada es un tema de discusión interna recurrente⁵². En cualquier caso, no se prevé que el ingreso de ninguno de ellos pueda ser problemático. Se trata de países pequeños en términos de población y ricos en términos de PIB cuya condición de «Esta-

⁴⁹ La Comisión, en su Documento de estrategia para la ampliación de noviembre 2005 (*op. cit.*, p. 11), explica: «La negociación y celebración de un acuerdo de este tipo permite a los países demostrar su capacidad para mantener unas relaciones más avanzadas con la Unión Europea. La correcta aplicación del acuerdo es, por tanto, la mejor base para evaluar la disposición de un país para pasar a la siguiente fase, el estatuto de país candidato, y posteriormente a las negociaciones de adhesión».

⁵⁰ Ver, por ejemplo, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 16-17 de junio de 2005.

⁵¹ COM (2005) 529 final de 21/10/2005.

⁵² Ver FRIIS, L.: «EU Enlargement- And Then There Were 28?», en *The European Union: How does it Work?*, E. BOMBERG y A. STUBB (ed.), *The New European Union Series*, Oxford University Press, 2003.

dos europeos» no se pone en duda. Además, todos ellos participan ya activamente en el mercado interior europeo, así como en otros ámbitos de la UE, ya sea a través del Espacio Económico Europeo, como es el caso de Noruega e Islandia, o a través de acuerdos bilaterales, en el caso de Suiza⁵³.

La entrada de los también ricos Liechtenstein, Andorra, Mónaco y San Marino sería más problemática debido a su condición de micro-estados⁵⁴. De momento, la UE mantiene relaciones especiales con todos ellos. Liechtenstein es miembro del Espacio Económico Europeo, tanto Andorra como San Marino tienen firmado un acuerdo de unión aduanera y Mónaco es parte del territorio aduanero comunitario excepto en el ámbito del comercio exterior. Tanto Mónaco como San Marino utilizan el Euro como moneda oficial y todos ellos han firmado, en 2004, acuerdos sobre la fiscalidad del ahorro.

El resto de «Estados europeos» aquí contemplados, sin embargo, lo tendría, en principio, más difícil. La política de buena vecindad comunitaria, diseñada a raíz de la última ampliación⁵⁵, aboga por establecer unas relaciones con el resto de países vecinos de la UE —tanto de la región mediterránea como del Este— intensas y especiales, tanto desde un punto de vista económico como político⁵⁶, pero sin llegar a la adhesión⁵⁷.

⁵³ Ver MILLET, M. y J. ELÍAS: «El mercado interior europeo» en *Lecturas de integración económica. La Unión Europea* (3.ª ed.), J. MUNS (dir.), Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 2005.

⁵⁴ Para una revisión y análisis de las relaciones de estos cuatro países con la UE y de sus particularidades ver RIBAS REIG, O.: *La integración en la UE de los micro-estados históricos europeos en un contexto de globalización*, Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y financieras, 2005.

⁵⁵ La idea de la nueva política de vecindad es, en palabras de GOSALBO (p. 25, *op. cit.*), «evitar la creación de una nueva muralla en Europa (frente a los nuevos Estados limítrofes de la UE-25) que ponga en peligro la paz y prosperidad del conjunto del continente».

⁵⁶ Como la Comunicación de la Comisión de noviembre de 2005 relativa a la puesta en práctica de esta política (SEC(2005) 1521 de 22/11/2005) resume en su introducción: «La Política Europea de Vecindad ofrece a los países asociados un nuevo tipo de relación con la UE que va más allá de la cooperación, incluyendo relaciones políticas más estrechas y un elemento de integración económica. Además de estos incentivos, esta política les ofrece un papel en el mercado interior y apoyo para cumplir con los estándares de la UE así como asistencia para llevar a cabo reformas destinadas a estimular su desarrollo económico y social» (mi traducción)

⁵⁷ En palabras de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de marzo de 2003 sobre el nuevo marco para las relaciones con los vecinos

Por tanto, por ahora, Rusia, Moldavia, Ucrania, Bielorrusia, Armenia, Georgia y Azerbaijón sólo pueden aspirar a reforzar sus relaciones con la UE. A pesar de ello, la adhesión es el objetivo declarado del nuevo gobierno de Ucrania, surgido de la llamada «revolución naranja», y Varsovia lo apoya.

* * *

En conclusión, no todos los Estados reconocidos, actualmente, como europeos por el Consejo de Europa parecen tener las mismas posibilidades de convertirse en miembros de la UE. Ni siquiera los cinco procesos de ampliación actualmente en marcha están exentos de interrogantes. Una cosa, sin embargo, parece clara: la lista de candidatos potenciales a ser miembros de la UE no puede circunscribirse a los tres países de los Balcanes Occidentales que aún no han iniciado el proceso de adhesión.

Desde luego, sería difícil defender que Noruega, Islandia o Suiza no pueden ser candidatos a formar parte de la UE en un futuro. Pero si su condición de candidatos potenciales difícilmente puede ser puesta en duda, otra cosa es su voluntad de serlo. Quizás si se les diese la posibilidad de una adhesión parcial o a la medida...⁵⁸ Eso es precisamente lo que puede llegar a ofrecer el nuevo marco negociador recogido en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de diciembre de 2004.

III. EL NUEVO MARCO NEGOCIADOR

Son muchos los que hablan de «*enlargement fatigue*» así como de que la integración europea está en crisis⁵⁹. Desde luego, la UE ha hecho un gran esfuerzo de ampliación y sigue sin haber consenso sobre dónde están los límites de su evolución cuantitativa o cualitativa. Por último,

del Este y del Sur (COM(2003) 104 final de 11/03/2003, p. 5): «El objetivo de la nueva Política de Vecindad es aportar un marco para el desarrollo de una nueva relación que no incluye, en el medio plazo, ninguna perspectiva de adhesión o de un papel en las instituciones de la Unión» (mi traducción)

⁵⁸ Es interesante señalar que GRANELL, F. (en «Andorra y su encaje en la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 10, pp. 597-610, 2001) contemplaba la posibilidad de que el principio de cooperación reforzada facilitase el ingreso de Andorra.

⁵⁹ Ver, por ejemplo, los diferentes artículos del n.º 95 de la *Revista DCIDOB*, de diciembre de 2005, sobre la crisis de la construcción europea (disponible en <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/dcidob/dcidob95.cfm>)

el rechazo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa por parte de los ciudadanos de dos de los Estados fundadores, Francia y Holanda, en mayo y junio de 2005⁶⁰, no ha ayudado a disipar los temores sobre el futuro de la construcción europea. En cualquier caso, se trata de una UE en la que ya antes se estaban buscando fórmulas alternativas a la adhesión «clásica» para ofrecer a los Estados candidatos, como refleja el nuevo marco negociador establecido a finales de 2004.

A tenor de lo acordado en el Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2004, toda nueva negociación de adhesión, empezando por las de Croacia y Turquía, debe basarse en un marco de negociación adoptado por el Consejo a propuesta de la Comisión. Del párrafo 23 de las Conclusiones de la Presidencia se desprende, además, que cada marco de negociación puede abrir la puerta a toda una serie de lo que podríamos denominar «frenos de seguridad». Se trata de la posibilidad de suspensión de las negociaciones, de llegar a lo que podríamos tildar de adhesiones parciales y de casi-adhesiones, y de utilizar los aspectos financieros para retrasar una adhesión⁶¹.

Así, las negociaciones se podrán suspender siempre que un Estado candidato «viole de manera grave y persistente los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de derecho, en los que se basa la Unión». La Comisión, por iniciativa propia o a petición de un tercio de los Estados miembros, recomendaría al Consejo la suspensión de las negociaciones y las condiciones para su reanudación. El Consejo decidiría por mayoría cualificada tras haber oído al Estado candidato. Se informaría al Parlamento Europeo.

Cada marco negociador puede plantear «períodos transitorios prolongados, excepciones, disposiciones específicas o cláusulas de salvaguardia permanentes» en ámbitos como la libertad de circulación de personas⁶², las políticas estructurales o la agricultura. Se puede argüir que esta rup-

⁶⁰ Para un análisis del Tratado y de su rechazo ver GRANELL, F.: «La Constitución Europea», en *Lecturas de integración económica. La Unión Europea* (3 ed.), J. MUNS (dir), Barcelona, Publicacions i Edicions UB, 2005.

⁶¹ También se prevé, que la Unión, simultáneamente a las negociaciones, entable con cada Estado candidato un diálogo político y cultural intensivo en el que participe la sociedad civil.

⁶² En lo relativo a la decisión sobre la futura introducción de la libre circulación de las personas, deberá otorgarse un papel lo más amplio posible a cada Estado miembro.

tura con la que ha sido la regla de oro de las negociaciones hasta ahora —de prohibir las derogaciones permanentes— supone, de hecho, introducir la posibilidad de que se den adhesiones parciales o de que se empiece a construir una «Europa a la carta» al revés.

En cualquier caso, el resultado de las negociaciones no tiene porque ser la adhesión: «Estas negociaciones son un proceso abierto cuyo resultado no puede garantizarse de antemano». La UE puede ofrecer al Estado candidato otras formas de asociación que no lleguen a la adhesión: «si el Estado candidato no está en condiciones de asumir por entero todas las obligaciones de la adhesión, deberá garantizarse que dicho Estado candidato quede plenamente anclado en las estructuras europeas mediante un vínculo lo más fuerte posible». Dicho de otro modo, parece que se podría abrir la puerta a figuras de casi-adhesión, o de asociación privilegiada, que estarían a caballo entre la plena adhesión y la mera asociación.

Por último, las Conclusiones de la Presidencia, del Consejo Europeo de diciembre de 2004, también establecen en el párrafo 23 que: «Los aspectos financieros de la adhesión de un Estado candidato han de prevalecer en el Marco Financiero aplicable». En caso de que la adhesión de un candidato tenga repercusiones financieras «sustanciales», las negociaciones de adhesión sólo «podrán concluirse una vez esté establecido el Marco Financiero para después de 2014». De esta manera, por tanto, Croacia podría llegar a entrar en el período 2007-2013 pero Turquía no.

El contenido de cada marco de negociación, así como el resultado final de las negociaciones, debe depender no sólo de la evolución del acervo y de las características concretas de cada Estado candidato, sino también de la llamada «capacidad de absorción» de la UE. En este sentido, las Conclusiones de la Presidencia aquí analizadas recuerdan, en el párrafo 5, que «la capacidad de la Unión de incorporar a nuevos miembros a la vez que se mantiene el impulso de la integración europea» es un «importante factor» a tener en cuenta, «en pro del interés general tanto de la Unión como de los países candidatos»⁶³.

⁶³ Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 ya recogían la necesidad de tener en cuenta la capacidad de absorción de la UE de cara a la ampliación de los países de Europa Central y del Este. En su Documento de estrategia para la ampliación de noviembre de 2005 (*op. cit.*, p. 3), la Comisión interpreta que: «El ritmo de la ampliación debe tener en cuenta la capacidad de absorción de la Unión Europea (...) La Unión debe garantizar que puede mantener

En la práctica, el marco negociador de la UE para Turquía recoge todas las posibles acepciones⁶⁴. El marco acordado para Croacia⁶⁵, en cambio, no menciona los aspectos financieros de la adhesión y, además, suaviza la aplicación de los otros «frenos de seguridad». Así, si bien se recoge que el resultado final de las negociaciones no puede asegurarse de antemano, no se especifica, como en el marco para Turquía, que, en ese caso, se buscará otras soluciones de anclaje en las estructuras europeas. Además, la capacidad de absorción de la UE es una «consideración importante» (párrafo 6), cuando en el marco para Turquía es un criterio de Copenhague más y, por tanto, un requisito de adhesión⁶⁶. Por último, si bien en ambos marcos se contempla la posibilidad de introducir modificaciones específicas del acervo comunitario⁶⁷, el margen de acción parece más amplio en el caso de Turquía. En dicho marco se recoge, palabra por palabra lo especificado en la Conclusión de la Presidencia del Consejo Europeo de diciembre de 2004 en cuanto a lo que aquí se ha referido a «adhesiones parciales». En el marco para Croacia, en cambio, se habla de forma más general de la posibilidad de que se acuerden períodos transitorios y disposiciones específicas, en particular cláusulas de salvaguardia, en interés de la UE⁶⁸.

su capacidad de actuar y decidir con arreglo a un equilibrio justo dentro de sus instituciones, respetar los límites presupuestarios y aplicar políticas comunes que funcionen bien y consigan sus objetivos».

⁶⁴ El marco de negociación (de octubre de 2005) puede consultarse en la Web de la Comisión (http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20002_en05_HR_frame.doc.pdf).

⁶⁵ El marco de negociación (de octubre de 2005) puede consultarse en la Web de la Comisión (http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20004_en05_HR_frame.doc.pdf).

⁶⁶ El párrafo 2 del marco para Turquía establece: «(...) Teniendo en cuenta todos los criterios de Copenhague, incluyendo el de la capacidad de absorción de la Unión, si Turquía no está en condiciones de asumir por entero las obligaciones de la adhesión, deberá garantizarse que Turquía quede plenamente anclada en las estructuras europeas mediante un vínculo lo más fuerte posible» (mi traducción).

⁶⁷ Según el párrafo 12 del marco para Turquía y el párrafo 9 del marco para Croacia: «En caso necesario, se acordarán modificaciones específicas del acervo en base a lo principios, criterios y parámetros considerados por los Estados miembros en el momento de la adopción de dicho acervo, y teniendo en cuenta las especificidades de Turquía/Croacia» (mi traducción).

⁶⁸ Según el párrafo 9 del marco para Croacia: «También pueden acordarse en el interés de la Unión, disposiciones transitorias y acuerdos específicos, en particular cláusulas de salvaguardia, en línea con el segundo punto destacado del párrafo 23 de las Conclusiones de la Presidencia de 16/17 de diciembre de 2004 » (mi traducción).

Por tanto, se puede afirmar que el nuevo marco negociador acordado por el Consejo Europeo de diciembre de 2004 ofrece a los ya miembros nuevos instrumentos de blindaje ante próximas ampliaciones⁶⁹. Para hacerlo, sin embargo, introduce la posibilidad de dotar a la UE de una nueva flexibilidad: la de ofrecer opciones de adhesión *ad hoc* u opciones diferentes a las hasta ahora basadas en el principio de aceptar la totalidad del acervo comunitario sin posibilidad de obtener derogaciones permanentes.

En este sentido, los marcos negociadores constituirían un nuevo paso en la progresión hacia un modelo de integración cada vez más flexible que ha acompañado el proceso de profundización y ampliación del proyecto europeo. Al reconocimiento mutuo y la cooperación reforzada, a la zona euro y el espacio Schengen, o a las nuevas cláusulas específicas de salvaguardia de los últimos Tratados de adhesión, se le sumaría la posibilidad de contemplar fórmulas alternativas a la adhesión clásica —lo que aquí se ha denominado «casi-adhesiones» y «adhesiones parciales».

IV. CONCLUSIÓN

Todo parece indicar que la UE puede llegar a cuarenta y tantos miembros pero que éstos no tendrían los mismos derechos y obligaciones. Aunque el criterio de «europeidad» sigue sin asociarse a unas fronteras geográficas claras, haciendo difícil el elaborar una lista de «Estados europeos», el caso de países como Noruega o Suiza pone en evidencia que la lista de candidatos a convertirse en miembros de la UE no puede circunscribirse a los países de los Balcanes Occidentales y a Turquía. La agenda de ampliación de la UE no puede considerarse cerrada.

Además, las opciones de adhesión *ad hoc* que introduce el nuevo marco negociador, acordado por el Consejo Europeo en diciembre de 2004, pueden llevar a que se abra la puerta a un modelo de integración más flexible y a avanzar hacia una Europa diferente. «Diferente» no tiene porque ser sinónimo de «malo» o «peor». Al fin y al cabo la UE quiere adaptarse a los nuevos retos y puede tener que hacerlo a través de la construcción de una «Europa a varias velocidades», de una «Europa a la geometría variable» o hasta de una «Europa a la carta». Dichos mo-

⁶⁹ Como comenta SCHMID, D. (en «La Turquie aux portes de l'Union: vers une négociation politique?», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 485, febrero 2005, p. 74), la UE se ha dotado de «puertas de salida».

delos de integración podrían dar cabida a un mayor número de Estados que el actual.

LAS POTENCIALES AMPLIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN: El nuevo marco negociador del proceso de adhesión, acordado en el Consejo Europeo de diciembre de 2004, confiere a la Unión Europea nuevos instrumentos de blindaje ante próximas ampliaciones. Para hacerlo, sin embargo, introduce la posibilidad de dotar a la Unión de una nueva flexibilidad: la de ofrecer opciones de adhesión *ad hoc* u opciones diferentes a las hasta ahora basadas en el principio de aceptar la totalidad del acervo comunitario sin posibilidad de obtener derogaciones permanentes. Este artículo defiende que ello podría facilitar la entrada de un mayor número de países en la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, ampliación, proceso de adhesión, países candidatos, candidatos potenciales, modelos de integración europea.

THE EU POTENTIAL ENLARGEMENTS

ABSTRACT: The new framework for negotiations of the accession process, agreed at the European Council of 16/17 December 2004, endows the European Union with new instruments of protection in the face of future enlargements. By so doing, however, it also provides the Union with greater flexibility: the opportunity to offer accession options different from the ones based on the principle of full endorsement of the *acquis* that excludes the possibility of obtaining permanent derogations. This paper argues that this may facilitate the accession into the European Union of a larger number of countries.

KEY WORDS: European Union, enlargement, accession process, candidate countries, potential candidates, European integration models.

LES ELARGISSEMENTS POTENTIELS DE L'UNION EUROPEENNE

RESUME: Le nouveau cadre de négociation du procès d'adhésion, convenu au Conseil européen du 16 et 17 décembre 2004, pourvoit l'Union européenne de nouveaux instruments de blindage pour faire face à des futurs élargissements. Pour y arriver, cependant, il introduit aussi la possibilité de donner à l'Union une nouvelle flexibilité: celle d'offrir des options d'adhésion *ad hoc*, c'est-à-dire, des options différentes à celles basées sur le principe d'accepter la totalité de l'acquis communautaire sans la possibilité d'obtenir des dérogations permanentes. Cet article défend que cette nouvelle flexibilité pourrait faciliter l'entrée d'un plus grand nombre de pays dans l'Union européenne.