

El impacto de la ampliación en las relaciones exteriores de la Unión Europea*

Roberto Domínguez Rivera**

Resumen

Como resultado del proceso de ampliación gradual que ha venido desarrollando la Unión Europea desde hace algunos años, existe la interrogante sobre la viabilidad de continuar en esa vía sin tener en cuenta múltiples factores. Tal proceso de ampliación ha sido cuestionado debido a que algunos personajes han objetado que ésta debe tener ciertos límites y condiciones, pues antes que nada conviene tomar en cuenta el elemento de cohesión para formar parte del mecanismo. Esto permite que exista una política exterior que se adapte a los intereses y al marco institucional de la Unión de manera conjunta, dejando de lado los temores sobre la acción política hacia el exterior en distintas vertientes por parte de los países miembros. En este sentido, y bajo la premisa de la negociación, la Unión Europea ha desarrollado una política de vecindad exitosa a raíz de su ampliación al Este. Sin embargo, el proceso de participación en la toma de decisiones de los nuevos miembros parece tornarse más complejo conforme avanza y sus relaciones son un elemento importante en el diseño de una política exterior conjunta, lo cual es explicado en este artículo a partir del desarrollo de dos etapas: una previa y otra posterior a la adhesión.

Abstract

Resulted from the process of gradual enlargement faced by the European Union in the last years, there is an unanswered question regarding the viability of continuing in that way ignoring multiple factors. Such enlargement process has been questioned as some actors argue that this must embed some limits and conditions, as on top of everything the element of cohesion shall be considered as a part of the mechanism. This allows a foreign policy adaptable to the interests and the institutional frame of the Union in a joint way, leaving away the fears about the political action towards the

* Traducción del capítulo "The Impact of Enlargement on the External Relations of the EU" contenido en Joaquín Roy y Roberto Domínguez (eds.), *Towards the Completion of Europe. Analysis and Perspectives of the New European Union Enlargement*, Miami-Florida European Union Center/Thomson-Shore, Estados Unidos, pp. 171-182. Traducción al Español por María Fernanda Cámara Pérez y Antonio Girón Hernández.

** Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Actualmente es profesor-investigador en la Universidad de Suffolk en Boston, Massachusetts, Estados Unidos.

exterior by the Member States in different matters. In this sense, and under the negotiation premise, the European Union has developed a successful neighborhood policy emerged from its expansion to the East. Nevertheless, the participation of the new Member States in the decision making process seems to turn more complex as it advances and their relations are an important element in the design of a joint foreign policy. This is explained in this article based on the development of two stages: one before and one after the ratification.

Introducción

Este artículo se enfoca en el impacto de la quinta ampliación sobre la Política Exterior de la Unión Europea (PEUE). En el contexto del ataque de Estados Unidos a Iraq en 2003 y la imagen retórica de la “vieja” y la “nueva” Europa, surgió una percepción que señalaba que la voz de la Unión Europea (UE) se debilitaría después de mayo de 2004. Muchas cuestiones permanecen aún en el aire. ¿Actuarán los nuevos miembros de manera conjunta como bloque?, ¿es probable que los nuevos miembros se conviertan en caballos de Troya a favor de Estados Unidos y de este modo eviten el desarrollo de una política de seguridad europea? La respuesta preliminar es que la UE ha experimentado un proceso de adaptación gradual que inició antes de la ampliación formal y continúa en el contexto de la participación de los nuevos miembros en la elaboración de la política exterior de la UE. Antes que descarrilar la PEUE y a pesar de las diferencias intrínsecas entre las políticas exteriores nacionales, parece que los nuevos y viejos miembros negocian a diario para encontrar un consenso e implementar los objetivos de la PEUE.

Estructura analítica

Ulrich Sedelmeier argumenta que la ampliación de la UE “no debería ser sólo considerada como la variable dependiente en un análisis de la política exterior europea o de las políticas de identidad de la UE, sino también como una variable independiente que afecta tanto a la identidad de la UE como a la política exterior europea”.¹ La cuestión enfatizada por Sedelmeier refleja uno de los retos analíticos del proceso de ampliación para la PEUE: la transición de país candidato

¹ Ulrich Sedelmeier, *EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy: Identity Formation Through Policy Practice*, Working Papers del Instituto Universitario Europeo, núm. 2003/13, Florencia, Italia, p. 1.

(no afiliado) a Estado miembro (afiliado). Estas dos etapas son parte del mismo proceso; sin embargo, ambas tienen diferentes implicaciones para la elaboración de políticas en la UE.

La primera dimensión de la ampliación comprende a los 10 países candidatos (no afiliados) como objetos de las políticas de la UE. Después del 1º de mayo de 2004, no obstante, el cambio a la segunda dimensión indica que los nuevos miembros ya no son externos y participan en la elaboración de políticas respecto a las relaciones externas de la UE.

Basándose en esta premisa, la variable dependiente de este análisis es la PEUE. En este artículo entenderemos la PEUE como la red de decisiones, acciones y principios adoptados por las instituciones de la Unión Europea para lograr intereses y políticas en asuntos internacionales.² A diferencia del amplio concepto de relaciones exteriores, el término “política” refleja un “curso o principio de acción adoptado o propuesto por una organización o individuo”.³

Por otro lado, la variable independiente es el proceso de ampliación, que se entiende, basándose en Schimmelfenning, como un “proceso de institucionalización horizontal gradual y formal (informal también) de reglas y normas organizacionales”.⁴ Como se mencionó anteriormente, la quinta ampliación de la UE presenta dos características diferentes en las fases previa y posterior a la adhesión.

En la fase previa a la adhesión, la ampliación de la UE ha sido el evento más importante en el Viejo Continente en los últimos 15 años. La incertidumbre ocasionada por el fin de la Guerra Fría estuvo caracterizada por un proceso encabezado por la UE de reinvención de la estructura constitucional y las prácticas políticas de Europa Central y del Este. Ciertamente, en términos de normas y prácticas, las economías anteriormente centralizadas avanzaron hacia el modelo de la UE como se refleja en las 80 mil páginas del *acquis communautaire*. En palabras de dos especialistas realistas: “Las negociaciones resultantes sólo recientemente han sido más que un proceso de revisión de una lista masiva y

² Roberto Domínguez, *European Union Foreign Policy: Agents, Structures and Preferences*, Tesis doctoral, Universidad de Miami, 2005.

³ Judy Pearsall (ed.), “Policy” en *The Concise Oxford Dictionary*, Oxford University Press, 2001. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t23.e55183>, consultado el 13 de septiembre de 2004.

⁴ Frank Schimmelfenning y Ulrich Sedelmeier, “Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypothesis, and the State of Research” en *Journal of European Public Policy* 9, núm. 4, agosto 2002, p. 503.

⁵ Andrew Moravcsik y Milada Anna Vachudova, “Bargaining Among Unequals: Enlargement and the Future of European Integration” en *EUSA Review* 15, núm. 4, otoño 2002, p. 1.

esencialmente no negociable de leyes y regulaciones de la UE, capítulo por capítulo".⁵ Esta fase fue "en su mayor parte, pero no exclusivamente, una relación de una vía", del centro (la UE) a la periferia (Europa Central y del Este).

La fase posterior a la adhesión se está llevando a cabo en un nuevo ambiente legal y normativo. Como miembros de la UE, los recién llegados son capaces de participar en la elaboración de políticas del proceso de integración y negociar sus intereses desde una mejor posición que en la fase anterior. Dependiendo del asunto a ser negociado, forman alianzas con otros recién llegados, miembros grandes o que forman parte de la Alianza Atlántica, sólo por mencionar algunos ejemplos de la "autopista de múltiples carriles" de la interacción de intereses. Así, es probable que la convergencia entre el comportamiento de las políticas exteriores y de seguridad de los viejos y los nuevos miembros aumente en esta fase conforme el efecto de socialización del gobierno de la UE sobre los países de la adhesión crezca.⁶

La PEUE ha experimentado un proceso de adaptación para responder a los retos de la quinta ampliación. Respecto a la adaptación de políticas, Michael E. Smith señala que puede ser "un cambio de una posición existente o la creación de una nueva en un problema de políticas por resolver debido a la participación de los Estados en el sistema de Cooperación Política Europea/PESC. Este sistema impone obligaciones específicas en materia de política exterior a sus Estados miembros, en general en virtud de la membresía de la UE y en particular cuando se ocupa la Presidencia o se le representa en el exterior".⁷ Bajo esta premisa, ¿cuál ha sido la adaptación de la política exterior de la UE en las fases previa y posterior a la ampliación?

La fase de preadhesión y la política exterior

En este periodo hay cuatro características principales. La primera es la tendencia histórica de cambio regional de política exterior en algunas áreas cada vez que la UE se ha ampliado. Reino Unido, con su experiencia en la *Commonwealth*, presionó para cambiar los vínculos de la Comunidad Europea con el Tercer Mundo; el resultado fue la renegociación de la Convención de Yaoundé, que

⁶ Nuray Ibrayamova, *Eastern Enlargement and the European Union's Security Agenda*, artículo presentado en la Convención Internacional de CEEISA/ISA, Budapest, Hungría, 26-28 de junio de 2003.

⁷ Michael E. Smith, "Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation" en *European Journal of International Relations* 10, núm. 1, 2004, p. 114.

dio a luz a la Convención de Lomé. Por otro lado, en 1986 la membresía de España y Portugal incitó también a una aproximación más activa hacia América Latina, mientras que la membresía de dos Estados nórdicos en 1995 llevó al énfasis en la Dimensión del Norte.⁸

La orientación regional o de políticas que los nuevos miembros traen a la agenda de política exterior de la UE no se desvanece durante los primeros años de su membresía; permanece en la agenda. Como parte de las estructuras institucionales actuales, el sistema de presidencia rotatoria es una oportunidad para que los Estados miembros lleven las prioridades externas de la UE en diferentes direcciones. Las presidencias de Francia, Italia y España a mediados de los años noventa intentaron reequilibrar la atención de la UE del Este al Sur (Conferencia de Barcelona), mientras que las presidencias finlandesa y sueca lanzaron una serie de iniciativas al Norte (Dimensión del Norte).⁹

La segunda característica en la fase previa a la adhesión es la definición y negociación de los términos de ésta, así como la supervisión de la internación en los candidatos del *acquis communautaire*. De 31 capítulos establecidos por la UE para negociar la adhesión de nuevos miembros, tres están íntimamente vinculados con las relaciones externas de la UE, a saber, los capítulos 25 (Unión Aduanera), 26 (Relaciones Externas) y 27 (PESC).

Desde el primer día de la adhesión, la administración de aduanas de los nuevos Estados miembros maneja y controla sus fronteras, que son las nuevas fronteras externas de la Unión. El *acquis* en el Capítulo 25 se refiere a la Tarifa Común Aduanera de la Comunidad, que incluye preferencias comerciales, cuotas y suspensión de tarifas y otra legislación relacionada con las aduanas fuera del alcance del código aduanero, tales como la legislación sobre falsificación y bienes piratas, precursores de drogas y la exportación de bienes culturales. Los arreglos transitorios fueron negociados sólo en dos casos. Hungría negoció importaciones de aluminio y a Malta le fue concedido un periodo transitorio de cinco años para la importación de telas tejidas de lana peinada o de pelo de animal fino peinado, mezclilla, telas tejidas de hilo de filamento artificial y otros accesorios de vestimenta.¹⁰

Por otro lado, el Capítulo 26 cubre las relaciones económicas y comerciales de la Comunidad con terceros países y organizaciones internacionales, así como

⁸ Clive Archer, "The European Union as an International Political Actor" en Neill Nugent (ed.), *European Union Enlargement*, Palgrave, Nueva York, 2004, p. 234.

⁹ William Wallace, *Looking After the Neighborhood: Responsibilities for the EU-25*, Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe, Policy Paper 4, julio 2003, p. 5.

¹⁰ European Commission, *Chapter 25, Customs Union*, diciembre 2004, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap25/>, consultado el 24 de febrero de 2005.

la cooperación y la asistencia. La política comercial común tiene un significado político particular como el aspecto externo del mercado común y como la política de mayor poder comercial en el mundo.¹¹ Ningún arreglo transitorio fue negociado en este capítulo.

Debido a la particular naturaleza intergubernamental del *acquis* en el Capítulo 27 (PESC),¹² no fue necesaria ninguna transposición en el orden legal nacional de los entonces países candidatos. Sin embargo, “como Estados miembros deben comprometerse a dar apoyo activo a la implementación de la PESC en un espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Los Estados miembros deben asegurar que sus políticas nacionales se ajusten a las posiciones comunes y las defiendan en foros internacionales”.¹³

La tercera característica es la aproximación de posiciones entre la UE y los miembros candidatos en asuntos internacionales. La tendencia general es que con “cualquier movimiento más próximo a la membresía, los países socializan cada vez más con los modos de hacer negocios de la UE”.¹⁴ En 1994, se estableció un diálogo en todos los niveles de la PESC para familiarizar a los recién llegados con el sistema, lo que significaba informarlos sobre el *acquis politique* de la PESC. Basándose en la investigación de Elfriede Regelsberger, los alineamientos con las declaraciones de la Presidencia de la UE incrementaron de 25 por ciento en 1995 a 71 por ciento en 2002 en el periodo que va de 1995 a 2003. Una vez que los Tratados de Adhesión fueron firmados en 2003, los 10 países de recién ingreso disfrutaron del *status* de observadores activos y compartieron explícitamente el contenido de todas las declaraciones de la PESC aprobadas desde el 17 de abril de 2003.¹⁵ En el caso de la Asamblea General de Naciones Unidas, incluso antes de la firma de sus tratados de adhesión, la mayoría de los países candidatos ya había logrado el 100 por ciento del alineamiento con las posiciones de la UE y ésta votó de manera unánime en promedio cuatro de cinco veces.¹⁶

¹¹ European Commission, *Chapter 26, External Relations*, diciembre 2004.

¹² La PESC no está equipada con los instrumentos legales (directivas y regulaciones) que existen para otras políticas comunitarias. Utiliza instrumentos tales como acciones conjuntas, posiciones comunes, afirmaciones y declaraciones, así como los utilizados en las conclusiones del Consejo Europeo y del Consejo.

¹³ European Commission, *Chapter 27, Common Foreign and Security Policy*, diciembre 2004.

¹⁴ Heather Grabbe, “The Newcomers” en Fraser Cameron (ed.), *The Future of Europe. Integration and Enlargement*, Routledge, Nueva York, 2004, p. 77.

¹⁵ Elfriede Regelsberger, “Are the Problems Arising from Enlargement and the Draft Treaty Leading to Paralysis Instead of Synergy?”, comentarios introductorios para el Grupo B Fornero Reforma Institucional y la Ampliación, Bruselas, 23 de abril de 2004, pp. 2-3.

¹⁶ European Commission, *The Enlarging European Union at the United Nations*, Comisión Europea, Luxemburgo, enero 2004, p. 12.

Alineación de los países de Europa Central y del Este con las declaraciones de la Presidencia de la UE a favor de la UE, 1995-2002

Año	Número total	Alineación	Porcentaje
1995	106	27	25.2
1996	110	30	27.3
1997	122	35	28.7
1998	149	58	38.7
1999	115	59	51.3
2000	175	122	69.7
2001	175	124	70.9
2002	181	130	71.8

Fuente: Elfriede Regelsberger, "Are the Problems Arising from Enlargement and the Draft Treaty Leading to Paralysis Instead of Synergy?", comentarios introductorios para el Grupo B Fomet Reforma Institucional y la Ampliación, Bruselas, 23 de abril de 2004, pp. 2-3.

Como resultado de este proceso de aproximación, la Europa de los 25 reforzó sus enfoques multilaterales en cuestiones mundiales. En la mayoría de los asuntos de política exterior, los países de Europa Central y del Este tienden a ponerse del lado de la UE, no de Estados Unidos. Teniendo recuerdos frescos de la dominación soviética durante la Guerra Fría, apoyan a la UE en asuntos tales como la no proliferación, el Protocolo de Kyoto, la pena de muerte y la Corte Penal Internacional, a pesar de la fuerte presión por parte de Estados Unidos. Incluso en el caso de Iraq y la alianza con Estados Unidos, la fuerza multinacional polaco-española ha sido debilitada. La decisión de España de retirar sus tropas de Iraq fue seguida por Nicaragua, República Dominicana y Honduras, quienes también formaban parte de la fuerza multinacional. Hungría finalizó su misión en diciembre de 2004 y Países Bajos retiró sus tropas en marzo de 2005. Polonia anunció en abril de 2005 que retiraría todas sus tropas de Iraq una vez que el mandato de Naciones Unidas para la fuerza multinacional expirara en diciembre de 2005.¹⁷

El cuarto elemento en la fase de preadhesión es la creación de nuevas fronteras. Con la primera ola de ampliación de la UE hacia el Este en 2004, las fronteras sur y este de los nuevos Estados miembros se convierten en las fronteras externas de la UE (sólo la República Checa está completamente rodeada por Estados miembros de la UE). Por este motivo, la Comisión propuso una política de una "Europa ampliada" para sus vecinos. El entonces

¹⁷ Judy Dempsey, "Poland Sets Date for Iraq Pullout" en *International Herald Tribune*, 13 de abril de 2005.

comisionado Patten declaró que a Rusia, a los países occidentales recién independizados y al Mediterráneo sur se debe ofrecer “la posibilidad de obtener beneficios en el mercado interno de la UE y mayor integración y liberalización para promover un libre movimiento de personas, bienes, servicios y capital (cuatro libertades)”.¹⁸

A este respecto, hay un elemento recurrente acerca de los límites de aceptar nuevos miembros. El gobierno marroquí ha expresado en dos ocasiones, en 1987 y en 2000, su ambición de solicitar una membresía en la UE. El ex primer ministro Berlusconi también habló de una futura solicitud israelí.¹⁹ Así, el *Wim Kok Report* ha atacado la cuestión de los límites de la ampliación. Este reporte establece que:

Los resultados positivos de la ronda actual de ampliación muestran que la estabilidad y la seguridad pueden ser alcanzadas de manera efectiva mediante la extensión de la UE. El prospecto de adhesión a la UE —a través de la condicionalidad de los criterios para la membresía— ha sido extraordinariamente exitoso en Europa Central y del Este en impulsar reformas económicas y políticas. Pero este proceso no puede ser extendido de manera indefinida. *La UE no puede simplemente aceptar a cada país vecino que desee unirse bajo la lógica de que la ampliación conlleva paz y seguridad. Esta lógica está en última instancia en contradicción con la lógica de cohesión.*²⁰

Para dar pasos concretos sobre cómo manejar el dilema de las nuevas fronteras, el Consejo de Asuntos Generales solicitó en abril de 2002 a la Comisión y al Alto Representante para la PESC que propusieran ideas sobre la relación con sus vecinos. El entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, sugirió algunas ideas sobre “Una política de proximidad”, en la que argumentaba que la UE ampliada necesitaba “... un círculo de amigos. Tenemos que estar preparados para ofrecer más que una asociación y menos que la membresía sin excluir la última categóricamente... ofreciendo el concepto de *compartir todo excepto instituciones*”.²¹

¹⁸ Christopher Patten, *EU Enlargement: Implications for the EU and Australia*, Discurso de apertura sobre la Política Exterior de la Unión Europea, Club Nacional de Prensa, Canberra, Australia, 17 de abril de 2003.

¹⁹ William Wallace, *op. cit.*, p. 6. Wallace afirma: “El gobierno marroquí ha expresado dos veces, en 1987 y en 2000, su ambición de solicitar membresía en la UE; durante la visita del rey de Marruecos a París, en marzo de 2000, su vocero oficial declaró que la aceptación formal por parte del Consejo Europeo de Helsinki del *status* de candidato de Turquía ha ‘levantado un tabú’ sobre la elegibilidad de otros Estados musulmanes del Mediterráneo”. Como reacción, el primer ministro portugués sugirió que la membresía marroquí pudiera ser considerada dentro de una perspectiva de 10 años.

²⁰ Wim Kok, *Enlarging the European Union. Achievements and Challenges*, Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia, 2003, p. 64. Las cursivas son nuestras.

²¹ Citado en William Wallace, *op. cit.*, p. 2. Las cursivas son nuestras.

Así, la Política Europea de Vecindad (PEV) busca compartir los beneficios de la ampliación de la UE de 2004 con los países vecinos, fortaleciendo la estabilidad, la seguridad y el bienestar para todos los implicados. "Está diseñada para prevenir el surgimiento de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y sus vecinos y ofrecerles la oportunidad de participar en varias actividades de la UE... La PEV es distinta del tema de membresía potencial".²² En otras palabras, "Los vecinos del Este de la UE que se incorporarán después de 2004 constituyen lo que los oficiales en Bruselas ahora describen como la zona gris: ni aceptados como candidatos definitivos, ni claramente negados del prospecto de membresía a largo plazo".²³

En el mismo tema de las fronteras, otra área en la que los nuevos Estados miembros podrían tener un impacto en la política exterior es Rusia. En general, los nuevos miembros tienen más sospechas de Rusia debido a la historia reciente²⁴ y a que los "legados del siglo XX continúan vivos, no sólo en la memoria de la gente sino en cuestiones prácticas".²⁵ Por ejemplo, la UE presionó para hacer del trato justo de las grandes minorías rusoparlantes en Estonia y Letonia parte de los criterios de adhesión para esos países. También negoció acuerdos de tránsito y un régimen de visado con Rusia para la gente que habita en el enclave de Kaliningrado.

La fase posterior a la adhesión

Hasta mediados de 2005, ninguna crisis mayor había surgido como resultado de la ampliación de 2004. De hecho, se puede especular que es más probable que la entrada de nuevos miembros refuerce las tendencias existentes en la política de la UE. Ciertamente, se espera que los nuevos Estados miembros formen un bloque unificado en algunos asuntos como el incremento del presupuesto, menor legislación social y ambiental, el euro y la adhesión Schengen.²⁶

En lo que se refiere al impacto de la ampliación en la política exterior de la UE, la primera característica es el acomodo de las prioridades nacionales en la elaboración de la PEUE, un proceso que comenzó ya a aparecer en la fase de

²² European Commission, *What is the European Neighborhood Policy?* en http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm, consultado el 26 de enero de 2005.

²³ William Wallace, *op. cit.*, p. 4.

²⁴ Fraser Cameron, "Enlargement. The Political Impact" en *EPC Issue Paper*, núm. 13, European Policy Centre, 21 de abril de 2004, pp. 4-5.

²⁵ Heather Grabbe, *op. cit.*, p. 74.

²⁶ Fraser Cameron, *op. cit.*, p. 2.

preadhesión. La UE se encuentra en los pasos iniciales del diseño de una gran estrategia, aunque sigue en gran medida enfocada en las regiones inmediatas. Así, las políticas exteriores de los nuevos miembros —que han estado mayormente enfocadas en la vecindad regional, con la adhesión a la UE y a la OTAN como prioridad— enfatizarán el manejo de problemas pendientes en el nivel regional. De hecho, este acomodo de prioridades es una práctica común en la PEUE. Por ejemplo, en el caso de las relaciones alemanas hacia América Latina, Detlef Nolte ha insistido en que éstas encajan en la aproximación general de la UE debido a que “muchos argumentan respecto a la política exterior comunitaria que los intereses alemanes están mejor representados como parte de una política común europea para América Latina que si lo hiciera de manera individual. Otros sostienen que este podría ser un medio para deshacerse de un tema de menor importancia en las relaciones exteriores y ahorrar tiempo en asuntos de política exterior más serios”.²⁷ A este respecto, España y Portugal consideran a América Latina y el área del Mediterráneo a la cabeza de sus prioridades.

Por consiguiente, como viejo patrón de la PEUE, se espera que cada Estado miembro sea más asertivo en aquellas áreas en las que hay más intereses nacionales implicados. La crisis ucraniana a finales de 2004 fue una prueba para la PEUE ampliada como conjunto y para los países de la frontera de la UE (más afectados por la probabilidad de una crisis en Ucrania). A ese respecto, el rol mediador jugado por Javier Solana, alto representante para la PESC, Alexander Kwasniewski, presidente polaco, y Valdas Adamkus, presidente lituano, “fue la encarnación física de la nueva UE que ha surgido, segura de sus intereses y valores y dispuesta a actuar sobre ellos. Lejos de debilitarla, la ampliación ha fortalecido la PESC”.²⁸

Otro ejemplo en el que los recién llegados defienden sus propias visiones en la elaboración de la política exterior de la UE es el desacuerdo de República Checa y Polonia con las recientes políticas de la UE respecto a Cuba. Entre marzo y abril de 2003, Cuba implementó una serie de enérgicas medidas políticas, arrestó a 75 disidentes y los sentenció a largos periodos de prisión. En respuesta, la UE impuso sanciones diplomáticas y después de que el gobierno cubano liberara a 14 de ellos, la UE accedió el 31 de enero de 2005 a finalizar el

²⁷ Detlef Nolte, *Problems of Latin America Security and its Implications for Europe: A German Perspective*, Jean Monnet/Robert Schuman Working Paper Series, Universidad de Miami, vol. 4, núm. 11, octubre 2004.

²⁸ Dov Linch, “A New Eastern Question” en *Newsletter*, Institute for Security Studies, enero 2005; Adrian Karatnycky, “Ukraine’s Orange Revolution”, *Foreign Affairs*, vol. 84, núm. 2, marzo-abril 2005, p. 46.

congelamiento diplomático contra el régimen comunista. La decisión, fuertemente impulsada por el gobierno español, encontró algo de oposición por parte de otros miembros de la UE. La redacción de las conclusiones del Consejo fue modificada, seguida de una fuerte oposición de República Checa y Polonia, quienes argumentaron a favor de un mayor apoyo y reconocimiento público para los líderes de la disidencia cubana. El antiguo disidente anticomunista y expresidente Vaclav Havel se unió al debate acerca de las futuras políticas hacia Cuba y criticó fuertemente a los Estados miembros por su cambio diplomático hacia el régimen de Castro. "Es difícil encontrar un mejor modo para la UE de destruir sus ideales de libertad, igualdad y respeto por los derechos humanos", dijo Havel.²⁹

Un segundo elemento más visible en la fase posterior a la adhesión es la influencia que cada país puede ejercer, una vez que han sido socializados dentro de las reglas y normas de la UE. En el ambiente organizacional de la UE-25, Polonia ha empezado a jugar su papel como un nuevo miembro grande. Después de proporcionar su apoyo incondicional a Estados Unidos en 2003, la actitud de Polonia hacia la idea de un grupo de Estados miembros mayores "comenzó a evolucionar tan pronto como fue claro que Polonia podría en verdad ser uno de los 'de adentro'... Los polacos creen que podrían ser capaces de jugar en la primera división de Europa".³⁰ Algunos hechos refuerzan la visión de que las decisiones de Polonia en política exterior de la primera división europea han sido adecuadas: a) apoya la idea de la cooperación estructurada; b) da la bienvenida a la creación de grupos de batalla; y c) la iniciativa en la Dimensión del Este de la PEUE.³¹

El papel más asertivo de Polonia puede contribuir a fortalecer el papel de Alemania, Francia y Reino Unido en los asuntos globales si pueden acordar trabajar juntos. La iniciativa trilateral de Reino Unido, Francia y Alemania respecto a Irán ha mitigado temporalmente los intentos de Estados Unidos por expandir la acción militar en el área y hasta ahora representa un éxito para la diplomacia europea. Ciertamente la idea de una Europa nuclear no es bien vista por los Estados medianos y pequeños.³² Sin embargo, al menos en el área de política

²⁹ Lucia Kubosova, "EU Lifts Sanctions on Cuba" en *Euroobserver*, 31 de enero de 2005.

³⁰ Marcin Zabotowski, *From America's Protégé to Constructive European. Polish Security in the Twenty-First Century*, *Occasional Paper*, núm. 56, Institute for Security Studies, París, diciembre 2004, p. 21.

³¹ El *Non-Paper* con propuestas polacas respecto a la política hacia los vecinos del Este después de la ampliación de la UE fue publicado en enero de 2003. Véase "EU Enlargement and Neighborhood Policy", Varsovia, Stefan Batory Foundation, 2003.

³² Heather Grabbe y Ulrike Guérout, *Could a Hard Core Run the Enlarged EU?*, Briefing Note, Londres, Centre for European Reform, febrero de 2004, p. 5. El autor afirma: "Francia y Alemania necesitarían incluir a Reino Unido no sólo para tener acceso a los recursos diplomáticos de Gran Bretaña y sus capacidades militares, sino también porque sin dicho país le faltaría credibilidad

exterior, Polonia, como un nuevo país grande, presiona en esa dirección.

Por otra parte, la postura de Polonia a favor de la Alianza Atlántica se está volviendo más cautelosa y menos incondicional en cuanto al apoyo que brinda a Estados Unidos a la luz de dos temas mayores: a) la membresía de la UE y b) la desilusión con el liderazgo de Estados Unidos en Iraq.³³ Así, en septiembre de 2004 más de 70 por ciento de los polacos querían que sus tropas fueran retiradas de Iraq y el presidente Kwasniewski estaba desilusionado con el firme rechazo por parte de la administración Bush para conceder a los ciudadanos polacos un *status* de *visa waiver*.³⁴

Un tercer elemento en la fase posterior a la adhesión comprende la formalización de la nueva ola de ampliación y la Dimensión del Este de la UE, encerrada en la PEV. Por el momento, el Consejo Europeo reunido del 16 al 17 de diciembre de 2004 estableció el curso para el proceso de ampliación continuo de la UE en 2005-2007. Se decidió que Bulgaria y Rumania debían firmar el Tratado de Adhesión en abril de 2005 y que la adhesión total tendría lugar en enero de 2007. Aunque Croacia recibió la fecha del 17 de marzo de 2005 para la apertura de negociaciones, éstas se pospusieron a la luz de la falla en cumplir con la muy explícita condición de tomar los pasos necesarios para la completa cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia. El punto más importante para Turquía es que consiguió una fecha —el 3 de octubre de 2005— para la apertura de negociaciones.³⁵

Por otra parte, la PEV ha avanzado en su desarrollo e implementación. Con base en el Documento de Estrategia de la PEV, el 9 de diciembre de 2004 la Comisión presentó un primer borrador de los Planes de Acción con Países Socios. El 2 de marzo de 2005, la Comisión recomendó una intensificación de relaciones con Egipto y Líbano; y Armenia, Azerbaiján y Georgia. El Consejo decidirá si es pertinente desarrollar Planes de Acción bajo la PEV con los tres países caucásicos en virtud de que los Planes de Acción ya han sido negociados con Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania.³⁶

política a una iniciativa de política exterior y de seguridad... Gran Bretaña no es sólo una de las dos potencias militares serias de la UE, es también el único Estado miembro que puede ganar apoyo esencial de Estados Unidos”.

³³ Marcin Zabotowski, *op. cit.*, p. 5.

³⁴ *Ibidem*, pp. 13-15.

³⁵ Michael Emerson, “Vade Mecum for the Next Enlargements of the European Union” en *CEPS Policy Brief*, núm. 61, Centre for European Policy Studies, diciembre 2004.

³⁶ European Commission, *European Neighborhood Policy: The Next Steps*, IP/05/236, Bruselas, 2 de marzo de 2005.

En el contexto de la Dimensión del Este, la Agencia Europea para las Fronteras Exteriores fue creada en marzo de 2005. Además de Polonia, Estonia, Hungría, Eslovenia y Malta estuvieron en la contienda por dirigir la agencia, que se supone comience a operar en Varsovia el 1º de mayo de 2005, con un presupuesto anual de 10 millones de euros. De acuerdo con la regla adoptada por el Consejo el 26 de octubre de 2004, la Agencia Europea para las Fronteras Exteriores se supone que debe “facilitar la aplicación de las medidas comunitarias existentes y futuras respecto a la administración de las fronteras externas de la UE mediante la coordinación de las acciones de los Estados miembros para implementar tales medidas”.

Un cuarto elemento en la elaboración de políticas es la presión que los Estados miembros y las instituciones de la UE pueden ejercer sobre cuestiones específicas o países miembros. Tal es el caso de Chipre. En contraste con los chipriotas griegos, la parte norte de Chipre votó por el “sí” el 24 de abril de 2004 y dejó abierta una ventana para una solución. El alto representante, Javier Solana, fue claro al declarar: “Por esa razón (el sí de los chipriotas turcos), la UE está determinada a buscar una solución al conflicto...”³⁷ y añadió, “ahora, puedo decir que la isla no es ya un obstáculo para las relaciones entre la UE y Turquía. Los turcos intentaron contribuir a la solución... El verdadero problema para mí fue la posición de los líderes del sur de la isla. Desairaron un acuerdo de caballeros”.³⁸

La estrategia de la UE es apoyar económicamente a la parte norte de Chipre hasta que se instaure un acuerdo político. Hay una propuesta de ayuda financiera por 259 millones de euros para Chipre del Norte y otra para permitir comercio directo con la UE. Chipre, apoyado por Grecia, ha objetado esto último. Sin embargo, tales objeciones parecen ser un asunto de negociación dentro del marco legal de la UE.

Algunas conclusiones

El análisis presentado arriba sugiere las siguientes conclusiones:

- 1) es improbable que los nuevos miembros importen y mantengan agendas de políticas desestabilizadoras dentro de la PEUE. Si tal fuere el caso, tiene lugar un proceso de adaptación de políticas;

³⁷ Entrevista a Javier Solana por *Imerissia*, Grecia, 1º de mayo de 2004.

³⁸ “Solana: You Don’t Have a Cyprus Issue Anymore” en *ZAMAN On Line*, 3 de mayo de 2004.

- 2) el verdadero reto de una ruptura, sin embargo, no deriva de la diversidad de agendas de políticas, sino de las preferencias establecidas por los Estados miembros de la UE;³⁹
- 3) el marco institucional de la UE facilita el acomodo de las prioridades nacionales en la PEUE. La participación en el Consejo y en la Comisión ofrece una oportunidad para hacer uso del empuje de la UE en asuntos internacionales;
- 4) en la elaboración de políticas de relaciones exteriores, el patrón no es forjar alianzas fijas entre Estados involucrados contra Estados de recién ingreso. En su lugar, las alianzas tienen lugar entre los países más grandes y los más pequeños y también entre los defensores de la retención de tanta independencia nacional como sea posible y los europeístas y a favor de la Alianza Atlántica.
- 5) la socialización de las normas y prácticas de la PEUE ha venido sucediendo desde la fase de preadhesión; y
- 6) en términos de política exterior, la quinta ampliación de la UE ha llevado a un cambio hacia la Dimensión del Este y el desarrollo de la Política Europea de Vecindad.

³⁹ Andrew Moravcsik y Milada Anna Vachudova, *op. cit.*, p. 2.