

EL PROCESO DE NEGOCIACIONES DE CROACIA. EL CAPÍTULO 23. ¿NUEVOS ESTÁNDARES?

*Constantino Longares Barrio*¹

Resumen

El proceso de adhesión a la UE de nuevos países se lleva a cabo de acuerdo con unas negociaciones técnicas muy específicas. Lejos de ser parte de la práctica diplomática encuadrada en grandes conferencias y reuniones de negociación, la mayor parte de este proceso se realiza en ámbitos técnicos, con una cierta desigualdad entre la Comisión Europea, representando a la parte comunitaria, y el país candidato.

La adhesión de Croacia ha sido la primera de uno de los países que para suceder a la antigua Yugoslavia tuvieron que pasar por una guerra civil. En este caso, el proceso técnico de negociaciones se ha visto completado con la introducción de nuevos criterios técnicos y de condiciones más prácticas y avanzadas. En este artículo analizamos este proceso desde la perspectiva del capítulo 23 del acervo comunitario que se refiere a los sectores de la justicia y los derechos fundamentales. Croacia ha tenido que enfrentarse a demandas que van más allá de la mera adaptación a la legislación comunitaria. Si bien esto puede haber sido visto en ocasiones como condiciones añadidas o mayor dureza en la negociación, en la práctica esas condiciones han promovido un avance más rápido en la mejora de la gobernanza del país, para beneficio de sus ciudadanos. La participación de la sociedad civil y el control sucesivo desde el exterior han generado movimientos de cambio muy positivos y loables. Sin embargo, los líderes europeos y sus instituciones aún tienen pendiente comunicar a los ciudadanos que esto ha sido así e informar sobre las razones y consecuencias reales de las ampliaciones para obtener así un apoyo popular hacia estas políticas que cada vez es menor en los países ya miembros.

Palabras claves: Croacia, Unión Europea, integración, candidato, negociación.

El próximo 1 de julio de 2013 Croacia podría convertirse en el vigésimo octavo estado miembro de la UE. Con su entrada en el club europeo se inicia el proceso de adhesión de los países de la antigua Yugoslavia (si no tenemos en cuenta la adhesión de Eslovenia) y abre la apertura a esa región de Europa de la asociación de países que facilitó la superación

de las heridas de dos guerras mundiales y una secular y tradicional confrontación. Además, esta es la primera ampliación desde la gran oleada de los años 2002 y 2004 en que se produjo la adhesión de los países del antiguo bloque comunista. Desde entonces, la UE ha pasado por momentos de debilidad y problemas de legitimidad democrática, como lo está demostrando la actual crisis económica y las dificultades que está teniendo para mostrar una voluntad unida.

En este artículo vamos a analizar cómo se ha producido el proceso de negociaciones entre la UE y Croacia, en particular en referencia al capítulo 23 del acervo comunitario. Este capítulo ha supuesto una innovación en el proceso de negociación, y la forma en que se han enfocado las negociaciones suponen un hito en cuanto a la adhesión. A continuación hablaremos sobre el impacto que esto puede tener para posteriores negociaciones con el resto de los países de la antigua Yugoslavia y con Albania. Por último haremos una reflexión sobre la influencia que esto ha tenido en los estados miembros de la UE, su comportamiento político y el impacto en cuanto al famoso “déficit democrático” de la UE.

Las negociaciones entre la UE y Croacia en el capítulo 23. Un nuevo enfoque

- **El comienzo de las negociaciones, un difícil momento**

Las negociaciones entre la UE y Croacia empezaron el 3 de octubre de 2005, después de un dificultoso proceso por el que la UE reconoció el estatus de candidato a Croacia en 2004 una vez que se constató que el país cooperaba suficientemente con Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia. Tras este reconocimiento el proceso de negociación se inició con una revisión o *screening* de la legislación croata en todas las áreas de influencia del acervo comunitario. Para este fin, la Comisión Europea divide la legislación comunitaria en capítulos. En el caso que nos ocupa se trata del capítulo 23, sobre los asuntos de justicia y derechos fundamentales.

Las negociaciones con Croacia fueron las segundas llevadas a cabo con un país de la antigua Yugoslavia después de la guerra que concluyó con la división del país en varias repúblicas. Eslovenia ya había entrado en la UE pero podemos considerar que su negociación no se vio influida por la guerra civil de la antigua Yugoslavia ya que allí no se produjeron apenas enfrentamientos armados y tampoco se dieron fenómenos de limpieza étnica o dominio de la lógica nacionalista sobre los asuntos públicos. En el momento de inicio de las negociaciones la Comisión Europea acababa de culminar con éxito el proceso de adhesión de 11 nuevos países a la UE. Los Estados Miembros habían quedado satisfechos con esa ampliación, pero sin embargo existían dudas respecto a ciertos aspectos de la adhesión y de la adaptación realizada por esos países a la realidad

de la UE. Esa ampliación, la más grande de las que se han producido durante la historia de la UE, no había resultado fácil. En el momento en que se produjo había una gran voluntad política de superar la división este-oeste y de integrar toda una serie de países que tenían una economía y tejido productivo totalmente distinto del existente en la Europa unida.

La política de ampliación se había convertido poco a poco en una verdadera empresa política y técnica de gran envergadura. Era además una política que tenía impacto sobre las políticas sectoriales.² Los países más grandes e importantes de la UE apoyaban con fuerza este proceso. Uno de los comisarios alemanes, país de importancia clave en este proceso, se ocupaba de este área y era un impulsor decidido del proceso. Tras el Consejo Europeo de Niza³, en 2001, los obstáculos institucionales que la ampliación planteaba quedaron resueltos. Como decimos, existía una fuerte voluntad política de avanzar por este camino. Por eso se llevó a cabo una ampliación de gran tamaño, sin hacer diferenciaciones en cuanto a la población de los países, el grado de preparación, o la capacidad administrativa de estos. Es verdad que todos los países transitaron por su proceso de adhesión individual y las negociaciones fueron específicas para cada uno de ellos, pero se hizo lo necesario para que todos estuvieran suficientemente preparados y se solventaron los problemas, aunque en ocasiones se hizo la vista gorda ante muchos detalles, para poder asegurar una adhesión simultánea el 1 de mayo de 2004. Tan solo se pospuso la adhesión de Bulgaria y Rumanía, pero ya se indicó una fecha de adhesión en enero de 2007.⁴

Este proceso provocó no pocas críticas por parte de sectores escépticos ante la adhesión de esos países, y al mismo tiempo, un proceso de reformas sin igual que llevó a que sus estructuras legales y administrativas, así como también la cultura administrativa y ciudadana tuvieran que cambiar en un proceso muy rápido. La negociación con estos países se centró en los aspectos técnicos, aquellos en los que la UE tiene competencias exclusivas frente a los Estados Miembros. Las áreas más importantes en este sentido son todas aquellas relativas al mercado interior: competencia, comercio exterior, contratos públicos... También hubo grandes esfuerzos de negociación en todos los sectores de la

² «Sometimes impending enlargement has impelled the EU to deepen; for example, the imminent accession of the Central and Eastern European countries in the early 2000s spurred member states to intensify integration in the area of justice and home affairs (immigration and internal security)». Dinan, D: 2005.

³ “The Enlargement after Nice”. Discurso del Comisario Gunter Verheugden el 16 de enero de 2001

⁴ «In fact that commitment to both Sofia and Bucharest about membership is so solid that – at worst – one or both countries might have to wait no more than an extra twelve months to be allowed in. In reality the legal, policing and other reforms demanded of the two states are going to have to continue well after they eventually join». “Europe’s Enlargement Problem. John Palmer”. Mayo 2006. www.opendemocracy.net

legislación común que implican ayudas financieras, tales como agricultura, desarrollo regional o empleo. Fue en estos sectores en los que se empezó a ver las reticencias de los antiguos estados miembros ante la adhesión repentina de un gran número de países. Los políticos de los antiguos estados miembros se dieron cuenta de repente de que las subvenciones agrícolas, o los apoyos a los precios de exportación no se iban a poder realizar de la misma manera una vez se hubiera integrado en la UE la agricultura polaca o la húngara, por no hablar de los programas de fomento del empleo en regiones en declive industrial o las ayudas de los fondos regionales. Sin embargo, la Comisión Europea se empleó a fondo en buscar medidas y programas que pudieran resultar satisfactorios, en cierta medida, para todos. Y el Consejo de Ministros negoció hasta los últimos detalles siempre con la voluntad de integrar a estos países.

- **Las condiciones para la adhesión**

La adhesión de nuevos países a la UE está condicionada a que sean democráticos y a la existencia de una economía de mercado funcional. Así se estableció en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993. Estos son los llamados “criterios de Copenhague”. Sin embargo, la legislación comunitaria no incluye un capítulo sobre la capacidad administrativa y las buenas prácticas democráticas de sus estados miembros. No hay un criterio claro sobre cuándo un país ha alcanzado un grado suficiente de armonización en estas áreas. Tampoco incluye mucha legislación en relación a la organización de cuestiones políticas, como las leyes electorales, la estructura de los países como más o menos descentralizados, ni sobre la organización y estructura del poder judicial. Estas son áreas que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, regulan exclusivamente los Estados Miembros y sobre las que no hay un “estándar europeo”. Así, en la adhesión de los 9 primeros nuevos socios en 2004 se hablaba ya de problemas básicos de la democracia en esos países. Incluso se llegó a plantear durante los años 90 la posibilidad de dejar a Eslovaquia fuera de esa primera hornada de adhesiones. Sin embargo el entusiasmo que la idea de la ampliación al este había creado, y el empuje de algunos de los estados miembros, sobre todo de Alemania, sirvieron para disipar las dudas en este sentido. Estas situaciones muestran que los procesos de adhesión dependen tanto de la preparación del país candidato y su adaptación al marco comunitario como de lo preparados o dispuestos que estén los estados miembros para aceptar a un nuevo socio en la UE.⁵

Pese a todo, la lenta adaptación de Rumanía y Bulgaria a los niveles europeos supuso que la adhesión de esos países quedara aplazada hasta 2007. Existían dudas sobre

⁵ Grabbe, H. “European Union conditionality and the Acquis Communautaire”. *International Political Science Review*. Julio 2002 vol. 23. Irlanda del Norte. Reino Unido.

la verdadera adaptación de las estructuras administrativas. También existía miedo a que debido al bajísimo nivel de vida de estos países, se produjera una emigración masiva de trabajadores hacia el oeste de Europa. Por ello se introdujeron medidas transitorias que retiran el derecho de libre establecimiento a los ciudadanos de estos países durante siete años a contar desde el momento de la adhesión. Esto ya se había hecho en la adhesión de los diez en 2004. Pero también existían miedos y reservas sobre el nivel de adaptación de estos países a las prácticas democráticas, su verdadero empeño en la lucha contra la corrupción y la separación de poderes dentro de estos estados.

No podemos olvidar tampoco que la ampliación ha sido vista como una fácil explicación de los problemas a los que se ha enfrentado la UE desde que esta se produjo. Así, como algunos autores indican⁶, la UE y sus políticos consideran que los problemas de aprobación de la Constitución Europea o los posteriores del tratado de Lisboa, por producirse inmediatamente a continuación de la ampliación, serían resultado del impacto de ésta en la opinión pública. Este silogismo —la ampliación ha provocado problemas en la UE— es falaz ya que los problemas existentes no serían consecuencia directa de la ampliación. En realidad esa argumentación la utilizan sobre todo aquellos que se oponen a las sucesivas ampliaciones desde un punto de vista ideológico, porque quieren poner un límite a la ampliación y definir unas fronteras europeas.⁷

Todo esto fue tenido en cuenta por los Estados Miembros y por la Comisión Europea de cara a la nueva ronda de negociaciones. Así en el comienzo de las negociaciones con Croacia se hizo claramente hincapié en la necesidad de una genuina adaptación de prácticas democráticas. Es importante tener en cuenta que se trata de la negociación de adhesión de un país que tras una guerra civil había tenido un gobierno autoritario aunque revestido de formas democráticas, que no respetaba a las minorías ni cumplía con criterios básicos de independencia judicial frente al ejecutivo o lucha contra la corrupción. Se quería iniciar otro proceso de adhesión pero no se querían cometer o tolerar los errores hechos con Eslovaquia en los años 90 o con Rumanía y Bulgaria al prometer una fecha de adhesión antes de que se hubiera terminado la adaptación real.

- **Las condiciones específicas para Croacia**

En el caso de la adhesión de Croacia, el proceso ya empezó de una manera distinta. Croacia había presentado su candidatura en marzo de 2003, y el estatus de candidato

⁶ Torreblanca, José Ignacio. 2006. "Ampliar o no ampliar la Unión: esa no es la cuestión". Madrid: Real Instituto Elcano.

⁷ Torreblanca, José Ignacio. 2006. "¿Necesita Europa fronteras?". Almería: Revista Mediterráneo Económico. Fundación Cajamar.

le fue reconocido en 2004, sin embargo los estados miembros rechazaron iniciar las negociaciones de adhesión hasta que no se dieran muestras de colaboración con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia. El citado tribunal había emitido órdenes de busca y captura contra algunas personas que habían ostentado cargos importantes en el gobierno y el ejército de Croacia inmediatamente después de la independencia. Esto llevó al bloqueo del comienzo de las negociaciones en marzo de 2005, hasta que el general Ante Gotovina fue detenido en diciembre de ese mismo año en España. Con esto la UE enviaba un claro mensaje a otros países que pudieran en un futuro aspirar a la adhesión a la UE, sobre todo a Serbia, como se vio posteriormente con la detención de criminales de guerra en ese país.

Pero al margen de esta particularidad el proceso, que viene motivada por el pasado de guerra del país, existen otras diferencias. Todos los procesos de adhesión se inician con una revisión de la legislación del país candidato. Es el llamado *screening* de la legislación en el que una serie de reuniones a nivel técnico van a analizar las leyes, reglamentos y disposiciones existentes en el país candidato y compararlas con la legislación comunitaria. Pues bien, mientras que en las áreas “tradicionales” tales como las de competencia o comercio la comparación ya se había hecho en el caso de las anteriores ampliaciones, en el campo de la justicia y los asuntos de interior, el *screening* era toda una novedad. Esto se debe por una parte al desarrollo legislativo en la UE en esas áreas en los años anteriores, y por otra a que la negociación fue más allá de la mera adaptación de los textos legales. Así, una vez terminado el análisis de legislación, se establece un cuadro de leyes y disposiciones que necesitan ser adaptadas. Muchos de estas adaptaciones son simples ajustes técnicos en reglamentos o instrucciones existentes. Otras veces requieren el establecimiento de nuevas órdenes o formas de trabajar de los ministerios en cuestión. En el caso del capítulo 23 del acervo comunitario, se incluyó en el análisis asuntos más sutiles, como por ejemplo la independencia de los jueces, el grado de eficiencia en la gestión de los casos judiciales acumulados o las medidas existentes en la lucha contra la corrupción.

Una vez terminado el *screening* la Comisión Europea establece un informe que va dirigido al Consejo y en el que da su opinión sobre la adaptación del país en cuestión al marco comunitario. Siguiendo sus recomendaciones, el Comité de Representantes Permanentes de la UE (COREPER) decidió abrir las negociaciones con Croacia pero estableció una serie de condiciones (benchmarks) que deberían cumplirse para cada capítulo antes de iniciar la negociación del mismo.

Ésta fue la gran novedad técnica en el proceso. Nunca antes habían existido condiciones de este tipo. Las condiciones venían definidas de la siguiente manera: *«Las condiciones, como instrumentos nuevos, buscan llamar la atención de los países candidatos hacia las reformas más importantes en el camino de la armonización completa con el*

acervo comunitario. Las condiciones normalmente implican la adopción de leyes nuevas, estrategias, planes operativos o el cumplimiento de obligaciones que se derivan del acuerdo de estabilización y asociación».

De esta manera, la apertura de cada capítulo se hizo depender del cumplimiento de ciertas condiciones. La mayor parte de esas condiciones no tenían carácter legislativo, sino que consistían en la adopción de planes estratégicos o en el cumplimiento efectivo de obligaciones que emanaban del acuerdo de estabilización y asociación firmado entre la UE y Croacia. Así la Unión Europea establecía un nuevo sistema de negociación que resultaba más exigente y al mismo tiempo favorecía a los países candidatos en el duro camino a la adhesión. Resultaba más exigente ya que algunos de los cambios resultaban bastante difíciles en un proceso de transición, bien por tener impacto presupuestario y detraer recursos de otras partidas, bien por ser medidas que pudieran resultar impopulares y por lo tanto de poco interés político.

Las negociaciones anteriores se habían hecho, por tanto, con el foco puesto en la adaptación al núcleo duro de la legislación comunitaria (cuestiones relativas a mercado y transferencias de poder decisorio) mientras que en esta negociación las cuestiones relativas a la gobernanza del país iban a tener mayor importancia. Es aquí donde se puede ver que el avance hacia la ampliación ha provocado una profundización o avance en cuanto a determinadas políticas y prácticas comunitarias.

¿Qué razones pueden existir para esto? Por un lado no debemos perder de vista la cuestión del tamaño. Mientras que la adhesión de un país con el tamaño, la población y la industria que tenía la antigua Yugoslavia hubiera sido complicada ya que hubiera representado una competencia para ciertos sectores productivos en algunos de los países miembros, la entrada de las repúblicas que sucedieron a Yugoslavia resultaba mucho más digerible desde este punto de vista. Ya en la ampliación anterior se admitió a Eslovenia, el alumno aventajado y rico que con muy poca población y un producto interior bruto muy alto proporcionalmente. Eslovenia no tuvo problemas para adaptarse. Una vez en la UE fue de los primeros países en adoptar el Euro y entrar en el acuerdo de Schengen. Esto demuestra que el marco legislativo de las ex repúblicas yugoslavas es relativamente fácil de adaptar a la legislación comunitaria.

Croacia es un país relativamente pequeño, que tenía algunas industrias importantes, pero sobre todo desde la guerra y el periodo posterior con las presidencias de Tuđman, lo que tenía era una situación de crisis industrial y social importante. Los puntos más complejos en las negociaciones de los capítulos tradicionales serán los relativos al derecho de la competencia, con la necesidad de dividir y reestructurar sectores industriales como los astilleros o la producción de acero, o la racionalización de sectores estatales como la compañía de ferrocarriles. Estos son sectores complejos técnicamente y costosos en apoyo político de la población. Todos los países que han accedido a la UE

han tenido que hacer reconversiones industriales, reduciendo subsidios, privatizando empresas y dividiendo grandes conglomerados industriales. Los políticos no se alegran de hacer esto ya que, por lo general, estas medidas implican un aumento del desempleo en algunos puntos de la geografía del país, y suelen ser vistas por la población como un abandono de sectores estratégicos, con su consiguiente coste en votos electorales.

Sin embargo, los sectores más difíciles de cambiar serán aquellos que se refieren a los hábitos de gobernanza y respecto a los cuales el tamaño no tiene importancia. Son cuestiones de principio. El autoritarismo, fomentado por la identificación nacionalista y el centralismo, el nepotismo, la corrupción y las malas prácticas administrativas son un gravamen permanente que supone un lastre en la administración croata. Así en cuanto comenzaron las negociaciones se vio que los problemas en estas áreas no vendrían de las dificultades de adaptación del marco legislativo, sino de su efectiva puesta en práctica y su funcionamiento. La cultura del amiguismo y el clientelismo, explotada por el nacionalismo posterior a la guerra lleva a que los ciudadanos vean más factible tener un apoyo en la administración o en los negocios que el esfuerzo personal y el cumplimiento de las condiciones estipuladas. Esto aúpa a los puestos de mayor importancia a personas que demuestran liderazgo de acuerdo con esos criterios y que al mismo tiempo son capaces de tejer redes de apoyo. Sin embargo, estas pautas de comportamiento son censuradas por los países de la UE que no quieren ver entrar en su selecto club a más países sin que estas formas de actuar hayan desaparecido.

Por ello durante todo el período se pone el acento en la reforma de la administración pública, y sobre todo, en la reforma de la justicia y en la lucha contra la corrupción.

Estas dos áreas legislativas y administrativas serán las más importantes para Croacia.

El capítulo 23 no existía en anteriores negociaciones. Su contenido se englobaba en un capítulo que se denominaba “Justicia, libertades y seguridad”. En esta negociación el contenido se separa de los aspectos de seguridad que irán a parar al capítulo 24. El capítulo 23 incluirá cuatro áreas: Justicia, lucha contra la corrupción, derechos fundamentales y derechos de los ciudadanos europeos. Así, como hemos indicado, las condiciones de apertura de la negociación del capítulo 23 harán que éste sea el último capítulo en abrirse, después de haber cumplido con la realización de planes, estrategias, también lo será de logros efectivos. Para ello, la Comisión Europea procede a enviar comisiones de expertos que, de manera regular, van a analizar la situación del país en cuanto a esos planes y estrategias. No son expertos que se limiten a verificar la existencia o no de esos planes sobre el papel, sino que estos exámenes se centrarán en los logros ya obtenidos. Por ejemplo, podemos citar la necesidad de emprender esfuerzos para reducir el número de casos pendientes de juicio. Este, siendo uno de los grandes problemas de

la justicia en muchos países europeos, supone el problema fundamental que imposibilita el acceso real de los ciudadanos a la justicia. La acumulación de casos en los tribunales implica que la solución judicial se demore de manera innecesaria, pero además permite que las prácticas de corrupción se generalicen para intentar acelerar los casos. Pues bien, para poder iniciar las negociaciones, Croacia tuvo que establecer planes para cambiar esta situación y contabilizar el número de casos pendientes por tribunal durante un período de tiempo, de manera que pudiera demostrar que estaba ocupándose del problema.

En concreto, las condiciones para la apertura de las negociaciones en este capítulo consistieron en la adopción de 4 planes de acción. En la primera mitad de 2008 el parlamento croata adoptó la estrategia para la lucha contra la corrupción, y el gobierno el plan de acción para su puesta en práctica. Además se adoptaron la estrategia para la reforma de la justicia, el plan de acción para la aplicación de la ley de protección a las minorías y el plan de acción para acelerar el programa de alojamiento para las minorías.⁸ La Comisión Europea emitió un dictamen favorable sobre el cumplimiento de estas condiciones en diciembre de 2008. Pese a todo, algunos estados miembros de la UE bloquearon la apertura de negociaciones hasta que Croacia no mostró una mayor cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, donde estaban siendo juzgadas algunas personas que para Croacia representaban iconos populares de lucha por la independencia. Una vez se aumentó la colaboración con el tribunal en cuanto a proporcionar información y cooperación, las negociaciones en este capítulo empezaron en febrero de 2010.

El resultado de las negociaciones es que Croacia acepta todas las medidas legislativas comunitarias y que no necesita períodos transitorios para ninguna de ellas. Sin embargo, a pesar de ello, se establecieron también condiciones para el cierre de los capítulos. ¿Por qué?

De nuevo nos enfrentamos a una situación de desconfianza por parte de los estados miembros y de una negociación de adhesión que va más allá de los límites estrictos del derecho comunitario.

Las condiciones para el cierre de los capítulos fueron las siguientes: Actualizar la estrategia para la reforma de la justicia y su plan de acción y asegurar su puesta en práctica efectiva; reforzar la independencia, responsabilidad, imparcialidad y profesionalidad de la justicia; mejorar la eficacia de la justicia; mejorar la forma en la que se gestionan los casos de crímenes de guerra en el ámbito local; establecer un análisis y registro de resultados

⁸ La era Tudman se había caracterizado por la falta de derechos de las minorías étnicas en Croacia, sobre todo para las personas serbias. El plan de alojamiento preveía que el estado proporcionase viviendas a aquellas personas que hubieran huido de Croacia durante la guerra por razones de persecución étnica y que como resultado hubieran perdido sus viviendas.

en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción en todos los niveles, incluida la corrupción a alto nivel y en sectores vulnerables, como los contratos públicos; establecer un registro de medidas de prevención reforzadas para luchar contra la corrupción y evitar los conflictos de intereses; reforzar la protección de las minorías étnicas y resolver las reclamaciones pendientes sobre el regreso de refugiados y mejorar la protección de los derechos humanos. A esto se añadía la condición de mantener la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

En general lo que se ha visto en esta negociación es que la UE, debido a la experiencia de la anterior ampliación, quiere establecer sistemas durante las negociaciones que otorguen un mayor grado de garantía de que los países que quieren entrar en la UE van a tener un marco legislativo, administrativo y judicial que cumpla ciertos estándares de democracia, transparencia y justicia. Podría considerarse que estos estándares son incluso más altos que los que cumplen algunos estados miembros. Además, dado el alto grado de corrupción existente en esos países, se busca que se establezcan leyes, y se tomen medidas para empezar a crear una cultura contraria al fenómeno de la corrupción, de manera que su incidencia sea menor una vez el país esté en la UE. Cabe preguntarse de todos modos hasta que punto estas reformas serán duraderas y si no se producirán cambios al poco de entrar en la UE.

- **Los efectos de la negociación**

Lo que está claro es que, de lograrse estos objetivos, los cambios revertirían de manera clara en favor de la población de Croacia. Prueba de ello es que la sociedad civil ha tomado parte activa en todo el proceso. Por ejemplo, es sintomático que una coalición de asociaciones no gubernamentales emitiera en febrero de 2011 una opinión contraria a que la UE reconociera el cumplimiento de esas condiciones.⁹

Pero para ver en detalle el funcionamiento de este sistema, tomemos como ejemplo uno de los asuntos más polémicos de la reforma judicial: la entrada en la carrera judicial y la gestión de la misma. Como es bien sabido, la UE no tiene legislación común en este campo. En algunos países el acceso a la judicatura se basa en la obtención de estudios universitarios de leyes y la superación de una oposición. Una vez nombrados jueces, éstos lo son de por vida, como funcionarios del estado, y su carrera la gestiona un órgano de gobierno de los jueces, independiente del gobierno. Sin embargo, los gobiernos tienen cierto nivel de influencia sobre los jueces a través de la gestión de los

⁹ "Joint Opinion of the Croatian civil society organizations on the readiness of the Republic of Croatia for the closing of negotiations in Chapter 23" - Judiciary and Fundamental Rights. Zagreb, 16 de Febrero de 2011. www.cesi.hr

ministerios de justicia y de la distribución de presupuestos para su función, pero en conjunto se puede decir que la dirección de la judicatura es independiente. A veces esto provoca críticas por parte de la población o los políticos, que pueden llegar a acusar a los jueces de corporativistas y proteccionistas de su posición. En otros países comunitarios el acceso a la condición de juez se obtienen de distinta manera, a través de prácticas en los juzgados. Este es por ejemplo el caso de Austria. En Croacia el sistema existente era precisamente ese, ya que la legislación en este campo era originaria de las leyes del imperio austriaco, que fueron lógicamente modificadas durante los años de la dictadura socialista de Tito, pero que mantenían su esencia. De esta manera, eran los presidentes de tribunales los que podían decidir qué titulados de derecho podían cubrir las plazas de prácticas de juez, y así en su día acceder a la profesión. Se aceptaba que gran parte de los puestos disponibles iban a parar a hijos y familiares de jueces o abogados de renombre, y que una persona que no tuviera contactos encontraría grandes dificultades para convertirse en juez, por muy brillante que hubiera sido en sus estudios.

La UE fue presionando durante el período de negociaciones para llegar a obtener un cambio de este sistema. Ahora los candidatos a jueces deben pasar una oposición para acceder a la academia judicial desde la que, después de dos años de formación y si la superan con éxito, saldrán con un nombramiento de juez. Aún no se han hecho los primeros nombramientos basados en este nuevo sistema, y hasta que esto ocurra se mantendrá un sistema híbrido pero que mejora al anterior en cuanto incluye reglas de independencia, competencia y criterios homogéneos y transparentes para el nombramiento. Aún así, algunos críticos consideran que al no haber cambiado las reglas existentes por el momento, y al ser los jueces y aquellas personas que dirigen la judicatura, los mismos que accedieron a esos puestos en los años 90 (en esas fechas la judicatura se renovó radicalmente de acuerdo con criterios que algunos califican de sectarios y nacionalistas) se pueden plantear dudas en cuanto al verdadero calado de esta reforma. El mismo tipo de preguntas y cuestiones se plantean en cuanto a la profesionalización de la judicatura o al aumento de la independencia de los jueces. Otras áreas que han sido reformadas y reforzadas durante este periodo están dirigidas hacia la mejora de la eficiencia de la justicia, asegurando juicios más rápidos, introduciendo formas alternativas de resolución de conflictos y reduciendo el número de casos pendientes en los tribunales. Para ello se han hecho inversiones materiales en sistemas informáticos y otras infraestructuras y se han hecho cambios en las leyes de enjuiciamiento civil y criminal.

La otra gran área de reformas es la relativa a la lucha contra la corrupción. El proceso de negociaciones y sus condicionalidades llevaron a la creación de programas y planes de acción para enfrentarse a este problema. Croacia es un país que comparte con los demás países mediterráneos y de mayoría católica una amplia laxitud y tolerancia social hacia los fenómenos de corrupción, nepotismo y arbitrariedad en las decisiones

administrativas. Si a esto añadimos los círculos de poder creados por el socialismo especial establecido por Tito en el área económica, nos encontramos con un caldo de cultivo ideal para el desarrollo de oligarquías y redes de intereses que afectan a toda la economía y a otras áreas de la vida social. La UE ha intentado cambiar esta cultura e inculcar un ansia de rigor y rectitud en cuanto a esas conductas. Para ello se han potenciado y financiado programas para aumentar la sensibilidad de la población frente a esto, se han establecido programas de apoyo y se han introducido nuevas formas de investigar y enjuiciar los casos de corrupción. La presión europea ha estimulado la aparición de la voluntad política y finalmente en los últimos años se han producido investigaciones importantes sobre casos de corrupción con condenas relevantes. Todo ello hace ver un cambio de rumbo, pero lo que cabe preguntarse, de nuevo, es si esto durará y si aguantará pese a cambios de gobierno que pueda haber una vez el país esté en la UE.

¿Qué implica esto para los otros países de la antigua Yugoslavia?

Las negociaciones con Croacia han sido bastante rápidas. Pero no por ello han dejado de ser complejas. Está claro que las negociaciones con Serbia podrían seguir el mismo camino. El caso de Macedonia está menos claro, por sus dificultades para adaptarse al acervo comunitario y por el conflicto bilateral con Grecia. Los casos de Montenegro, Bosnia y Herzegovina o de Albania son más complejos y los procesos de estabilización y posterior negociación se auguran largos. Sin embargo, como hemos dicho, podría esperarse que el proceso con Serbia sea relativamente rápido. En ese caso, las exigencias que se han tenido con Croacia serán probablemente revisadas y quizás aumentadas a la luz del éxito que se haya obtenido. Es decir, la UE va a continuar aumentando su celo en cuanto a la necesidad de que los nuevos países tengan garantías de tener un poder judicial eficaz, independiente y profesional, y que por otro lado se adopten medidas para luchar contra la corrupción de manera seria y eficaz. Esto, en el fondo, es un gran avance para los ciudadanos de los países candidatos y por otra parte ayudarán a la UE a poder acometer las ampliaciones sin riesgos de encontrarse con problemas posteriormente, siempre y cuando las reformas duren y perduren después de la adhesión.

De momento se ha visto que el proceso de reconocimiento del estatus de candidato y la apertura de negociaciones con Serbia sigue el mismo patrón. Una vez detenidos una serie de criminales de guerra que se escondían en su territorio, la Comisión Europea recomendó otorgar el estatus de candidato y el Consejo Europeo lo otorgó (esto tiene implicaciones en cuanto al nivel y la extensión de los fondos de ayuda a la adhesión que la UE desembolsa en el país).

Podemos ver también un reflejo de lo ocurrido en las negociaciones con Croacia en el establecimiento del llamado “diálogo estructurado con Bosnia y Herzegovina en el

ámbito de la justicia” que se inició en junio de 2011. El “diálogo estructurado” consiste en un proceso de análisis y recomendaciones llevado a cabo de forma bilateral entre la UE y Bosnia y Herzegovina con reuniones plenarias dos veces al año en las que se pasa revista a la situación de la legislación y la práctica de este país en comparación con los criterios y estándares recomendados por la UE. Esto es una gran novedad ya que, sin ser un proceso de negociaciones, y referirse a un país que no es candidato a la adhesión todavía, utiliza el mismo enfoque para promover cambios legislativos, de práctica administrativa y de cultura ciudadana sobre la gobernanza y en particular sobre el área de la justicia. De todos es sabido que la situación de Bosnia y Herzegovina es extremadamente compleja, con una estructura constitucional que provoca continuos bloqueos legislativos e institucionales. Pero el enfoque promovido por la UE demuestra que se ha ido aprendiendo de los errores anteriores y que se toma una actitud dinámica y de iniciativa, para preparar con más tiempo aquellas áreas más complejas en el camino a la adhesión.

Influencia de este proceso en los estados miembros de la UE

Por último, querríamos hacer una breve reflexión sobre el nivel de conocimiento que existe en los países de la UE de todo este proceso. Los ciudadanos de los países miembros de la UE tienen un conocimiento sobre el proceso de adhesión de Croacia que es inversamente proporcional a la distancia que separa sus fronteras. Podemos decir, sin base científica, pero sin temor a equivocarnos, que los ciudadanos de Eslovenia y de Hungría están bastante bien informados sobre este proceso y que los de Italia o Austria son relativamente conscientes de lo que está pasando. Sin embargo, los ciudadanos del Reino Unido, Irlanda, España o Portugal tienen poquísima información. Esta falta de información facilita la creación de clichés y prejuicios sobre los problemas que puedan existir allí o las implicaciones de la adhesión. Cabe preguntarse por qué los políticos de nuestros países no informan sobre estos asuntos a la población de una manera más activa y completa, y por qué esto no es percibido como necesario.¹⁰ En el fondo, las sucesivas ampliaciones son objeto de tratados de adhesión, que son tratados internacionales. Nuestros gobiernos los firman y los parlamentos los ratifican sin dar la palabra a los ciudadanos. En algunos países se producen además referendo que son o no vinculantes, y allí las cosas se ven más cercanas al pueblo pero en otros esto no es así. Esto entronca con el consabido “déficit democrático” del que adolece la UE. Si la ampliación ha de seguir

¹⁰ En muchos sectores del ámbito de acción de la UE hay un exceso de información pero un déficit de conocimiento. Dinan, D: 2005.

siendo una de las políticas importantes de la UE, y si se quiere que esas ampliaciones sean exitosas, está claro que se debe seguir utilizando condicionantes y negociaciones como las utilizadas con Croacia en el capítulo 23, pero también es necesario que los ciudadanos de los países que ya están en la UE sean informados sobre éstas y que se les explique la situación de los nuevos países. Así se evitarán las reacciones negativas que actualmente se producen respecto a los últimos en llegar al club comunitario.

Conclusión

Las negociaciones de adhesión de Croacia en cuanto al capítulo 23 han sido distintas de las realizadas en los procesos de adhesión anteriores. Los estados miembros se han dotado de más instrumentos legislativos comunes en estas áreas conforme se han producido ampliaciones pero además actualmente se exige a los países candidatos algo más que cumplir con marcos legislativos. La adaptación de la práctica administrativa y la obtención de resultados van más allá de la aplicación del acervo comunitario en sentido estricto. Esto resulta difícil en los países que quieren acceder a la UE. En ocasiones será visto como una afrenta a su identidad nacional o a sus características particulares. En otras ocasiones se acusará a la UE o a la Comisión Europea de paternalismo y de intrusión en los asuntos internos de un país. Sin embargo, lo que está claro es que la consecución con éxito de este proceso de adaptación reportará grandes beneficios a los ciudadanos de estos países y que en general hará de ellos países que puedan integrarse con más facilidad en la UE.

Queda claro que, a partir de ahora, las futuras adhesiones de los países de los Balcanes occidentales a la UE se enmarcarán dentro de este patrón. La UE ha aprendido de su error, y el clima político es conducente hacia el establecimiento de un proceso más estricto y exigente frente a estos países en sectores que antes no eran objeto de negociación y que actualmente tampoco están regulados por el derecho comunitario. Sin embargo si que representan hoy en día una condición para que los países puedan ser considerados plenamente democráticos y, por lo tanto, serán analizados con lupa.

La tarea pendiente y a la que todavía no se ha enfrentado la UE y sus líderes es la relativa a explicar esto mejor a los ciudadanos de la UE y a contrarrestar las opiniones negativas sobre las ampliaciones con datos y hechos positivos derivadas de las sucesivas ampliaciones. Porque la realidad es que la ampliación ha supuesto una de las políticas de mayor calado e impacto, y en general, ha influido de manera muy positiva sobre la construcción europea.

Bibliografía

- Dinan, Desmond. 2005. *Ever closer Union. An introduction to European Integration*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Grabbe, H. “European Union conditionality and the Acquis Communautaire”. *International Political Science Review*. Julio 2002 vol. 23. Irlanda del Norte. Reino Unido.
- Torreblanca, José Ignacio. 2006. “Ampliar o no ampliar la Unión: esa no es la cuestión”. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Torreblanca, José Ignacio. 2006. “¿Necesita Europa fronteras?”. Almería: Revista Mediterráneo Económico. Fundación Cajamar.
- Palmer, John. “Europe’s Enlargement Problem”. Mayo 2006. www.opendemocracy.net
- Verheughen, Gunter. “The Enlargement after Nice”. Discurso del Comisario el 16 de enero de 2001. Comisión Europea. Bruselas.
- Joint Opinion of the Croatian civil society organizations on the readiness of the Republic of Croatia for the closing of negotiations in Chapter 23 - Judiciary and Fundamental Rights. Zagreb, 16 de Febrero de 2011. www.cesi.hr