

Las relaciones de la UE con Croacia en 2005

Visnja Samardzija

Coordinadora del Programa de Integración Europea
Instituto de Relaciones Internacionales, Zagreb

El inicio de las negociaciones para formar parte de la Unión Europea (UE) fue el mayor logro alcanzado por el Gobierno de Croacia en 2005. Croacia es el primer país del Proceso de Estabilización y Asociación (SAP) que inició las negociaciones con la UE, y, por consiguiente, este acontecimiento fue muy importante para la región. Podía motivar a otros países a seguir el ejemplo y construir estructuras democráticas estables, capaces de ajustarse a los criterios de adhesión. Croacia también es un país mediterráneo con una identidad mediterránea muy fuerte, y sus pasos hacia la adhesión a la UE podrían ayudar a Croacia a jugar un papel crucial sirviendo de puente entre la Europa Central, la Europa del Este y la Europa del Sures-te con la cuenca Mediterránea.

El objetivo del Gobierno de Croacia es estar preparados internamente para la integración europea a finales del año 2007, y conseguir ser miembros de forma completa en 2009. El objetivo es estar totalmente preparados para asumir los derechos y obligaciones de la adhesión y alcanzar con éxito la posición de nuevo Estado miembro. El Gobierno de Croacia estima que quizás necesite dedicar menos tiempo a las negociaciones que los candidatos anteriores, teniendo en cuenta el nivel logrado en las preparaciones combinado con la posibilidad de poder usar los conocimientos ya existentes, la experiencia y la *memoria institucional* de adhesiones anteriores.

De acuerdo con la opinión de Olli Rehn, miembro de la Comisión Europea responsable para la ampliación (Croatia & EU, Privredni vjesnik, special issue. Julio 2005), Croacia parece estar muy bien preparada desde el punto de vista organizativo. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer.

Desarrollos clave en 2005

El Acuerdo de Estabilización y Asociación (SAA) entre la UE y Croacia entró en vigor el día 1 de febrero de 2005. Proporciona el marco legal para las relaciones con la UE. En consecuencia, las primeras reuniones del Consejo de Estabilización y Asociación y el Comité de Estabilización y Asociación tuvieron lugar en abril y julio de 2005, mientras que la primera reunión del Comité Parlamentario conjunto UE-Croacia se celebró en marzo en Zagreb. Siete subcomités han reemplazado la antigua estructura de cinco subcomités del Acuerdo Interino. Las reuniones confirmaron que Croacia ha implementado una parte importante de las obligaciones contempladas en los SAA, a pesar de que aún serán necesarios importantes esfuerzos en el área de la política de competencia y el suministro de servicios.

En 2005 se adoptaron varios documentos estratégicos importantes para la adhesión a la UE. El tercer Programa Nacional para la Integración de la República de Croacia en la UE fue confirmado por el Parlamento de Croacia en enero de 2005, como principal documento estratégico para adaptar el sistema político, económico, legal y administrativo a los estándares de la UE. El segundo Programa Económico de Preadhesión 2006-2008 (PEP) fue

adoptado en diciembre por el Gobierno de Croacia, seguido de la Estrategia de Comunicación. El objetivo de la Estrategia de Comunicación es el de informar a la población de Croacia sobre todos los asuntos de relevancia de la adhesión de Croacia a la UE, así como de sus consecuencias positivas y negativas.

Los preparativos de Croacia para las negociaciones

El Consejo pospuso la apertura prevista de las negociaciones de adhesión debido a la falta de un acuerdo común. Las negociaciones no empezaron en marzo de 2005 como estaba previsto debido a un nivel de cooperación inadecuado con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY). Con la finalidad de movilizar todos los esfuerzos a fin de alcanzar los criterios requeridos, se estableció un Equipo de Trabajo ad hoc el 23 de marzo a fin de examinar el progreso de Croacia en materia de cooperación con el TPIY. Éste preparó un Plan de Acción definido en seis puntos a fin de progresar teniendo en cuenta el cumplimiento de esta condición particular. La decisión definitiva para empezar las negociaciones se tomó el día 3 de octubre (Decisión del Consejo, IP/05/1222), basada en un informe positivo del Fiscal General y del Equipo de Trabajo ad hoc. Las negociaciones se habían abierto con la conferencia bilateral intergubernamental, y empezaron con una investigación. Se trata del proceso formal de examen analítico de la legislación y los estándares de la UE, su explicación a las autoridades croatas y la evaluación del nivel de preparación de

RELACIONES UE-CROACIA. CRONOLOGÍA ANTERIOR A 2005

Octubre 2001: Firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación (SAA) UE-Croacia.

Marzo 2002: Entra en vigor el Acuerdo Interino del SAA por el que se aplican las provisiones del acuerdo referidas a comercio y transporte.

Febrero 2003: Croacia es el primer país del SAP que solicita la entrada en la UE.

Abril 2004: La Comisión Europea finaliza su

dictamen positivo sobre la solicitud de Croacia (COM [2004] 257 final). El Partenariado Europeo para Croacia que acompaña al dictamen de la Comisión identifica las prioridades a corto y medio plazo en la preparación para la adhesión.

http://europa.eu.int/comm/enlargement/croatia/pdf/cr_croat.pdf

Junio 2004: El Consejo Europeo confirma el estatus de Croacia como país candidato a la adhesión.

Diciembre 2004: El Consejo Europeo establece el 17 de marzo de 2005 como fecha de inicio de las negociaciones condicionada a la completa colaboración del Gobierno croata con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY). Croacia y los otros países del SAP deben cumplir una serie de condiciones que no eran esenciales para los anteriores países candidatos: respeto a los derechos de las minorías, retorno de los refugiados, cooperación regional y completa colaboración con el TPIY.

Croacia para abrir las negociaciones en cada capítulo específico. En 2005, la parte exploratoria de investigación comprendió siete capítulos (Ciencia e Investigación; Educación y Cultura; Mercado público; Competencia de mercado; Libre movimiento de servicios; Libre movimiento de capital; Agricultura). Los procedimientos y principios de las negociaciones se acordaron en la primera reunión de la Conferencia Intergubernamental (Bruselas, 28 de noviembre de 2005), y se adoptó el programa de seguimiento para 2006.

En referencia a la condicionalidad de la UE, el progreso más importante se logró el día 7 de diciembre, cuando el ex general Ante Gotovina, acusado por el TPIY, fue arrestado en las islas Canarias y transferido a La Haya. Así, la última condición pendiente para las negociaciones, la plena cooperación con el TPIY, fue lograda.

Los pasos de la UE hacia las negociaciones

El Consejo Europeo adoptó el Marco de Negociación con Croacia en junio de 2005 y confirmó que el objetivo de las negociaciones era la adhesión. Los temas centrales de las negociaciones se dividieron en varios capítulos de negociación. Sin embargo, la legislación de la UE se dividió en 35 capítulos en lugar de 31. El Marco de Negociación preveía la posibilidad de considerar períodos de transición, derogaciones, ajustes específicos o cláusulas de salvaguarda permanentes. Las negociaciones se basarán en los propios méritos de Croacia y su ritmo dependerá del pro-

greso de Croacia a la hora de alcanzar los requerimientos para llegar a convertirse en miembro. Se medirán los progresos tomando como referencia los criterios de Copenhague, que siguen siendo el punto de referencia para el conjunto de reformas en Croacia. Sin embargo, el acceso a las negociaciones podría ser suspendido *«en caso de una vulneración seria y persistente de los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y libertades, y al Estado de derecho en el que se funda la Unión»*. Aunque dicha cláusula de suspensión no estaba explícitamente destacada en los documentos de preadhesión de los candidatos anteriores, puede ser entendida como el resultado de las experiencias de las ampliaciones previas.

La Comisión Europea preparó el primer Informe sobre los progresos realizados por Croacia el 9 de noviembre (SEC [2005] 1424). En referencia a los criterios políticos de la UE, el Informe afirma que Croacia *«no se enfrenta a grandes dificultades»* a la hora de cumplirlos. Se han realizado avances en el campo de la justicia y de la cooperación regional; la posición de las minorías continuó mejorando. Sin embargo, el progreso a la hora de implementar las leyes fundamentales ha sido lento. Croacia puede ser considerada como un país con una economía de mercado funcional y debería ser capaz de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas de mercado de la Unión a medio plazo, teniendo en cuenta que continúe con el programa de reformas.

La economía de Croacia ha logrado cierto grado de estabilidad macroeconómica con una baja inflación y un tipo

de cambio estable; se han reducido de manera significativa los déficits de presupuesto y cuenta corriente. Los principales indicadores macroeconómicos sitúan a Croacia lejos de los países SAP, pero también en el término medio de los nuevos Estados miembros, con un PIB por cápita de 6.220 euros. Las intervenciones estatales en la economía son todavía bastante significativas y se han realizado progresos limitados en la reestructuración de las grandes empresas públicas. La baja competitividad de la economía sigue siendo el reto clave. Croacia ha progresado en lo que se refiere a armonización jurídica, particularmente en el área relacionada con el mercado interior, aunque aún son necesarios más esfuerzos en materia de aplicación de las leyes y capacidad administrativa. La Comisión dio la bienvenida a los progresos globales realizados por Croacia, pero instó al Gobierno a acelerar sus reformas estructurales.

El partenariado de Preadhesión (COM [2005] 556 final) se adjunta al Informe sobre los Progresos realizados.

Organismos de implementación para el acceso a la UE

Croacia ya preparaba las negociaciones antes de su apertura formal: las principales estructuras de la negociación se establecieron entre finales de 2004 y 2005; se designó a un jefe de negociaciones y a un jefe de delegación nacional. Se nombraron negociadores para capítulos en particular y los grupos de negociación fueron creados para tratar con los 35 capítulos totales.

En 2005 el Ministerio para la Integración Europea se fusionó con el Ministerio de Asuntos Exteriores, estableciendo así un único cuerpo negociador para el proceso de integración a la UE.

En referencia al establecimiento de estructuras y cuerpos de negociación, el Parlamento de Croacia adoptó la Declaración conjunta de Actividades del Gobierno y del Parlamento, la Declaración de los Principios Fundamentales de las Negociaciones, y la Decisión sobre el Establecimiento de un Comité Nacional para el Seguimiento de las Negociaciones (enero 2005). El Comité Nacional para el Seguimiento de las Negociaciones engloba a representantes de todos los partidos políticos, movimientos sociales, sindicatos, uniones de trabajadores y académicos con el objetivo de redactar las precondiciones para supervisar el proceso de negociación y hacer que éste sea lo más transparente posible. Incluso antes (noviembre 2004), se estableció el Foro Nacional de Adhesión a la UE con el objetivo de informar a los ciudadanos sobre los pros y los contras de la integración en la Unión Europea.

Apoyo público

En lo que se refiere a la integración en la UE, Croacia registró un período de fuerte eurooptimismo inicial (principios de 2000), seguido por un período de descenso del apoyo a la entrada a la UE, (2004/05), debido a diferentes razones y, finalmente, un aumento creciente del apoyo tras el inicio de las negociaciones con la UE. Concretamente, la mayoría de sondeos a la *opinión pública* realizados a partir del año 2000 y repetidos cada seis meses por el Ministerio para la Integración Europea mostraban que el apoyo a la adhesión oscilaba entre el 72-79 %, con sólo entre el 8 y el 20 % de la población declarándose completamente en contra de ello. En junio de 2004 el apoyo a la adhesión descendió repentinamente hasta un 51 % y la oposición declarada alcanzó el 39 %, y la situación no varió mucho hasta que empezaron las negociaciones con la UE. Los resultados del sondeo de opinión realizado por la empresa independiente de sondeos

Puls a mediados de 2005 muestran que el 53 % de la población no estaba a favor de la entrada de Croacia a la UE, con sólo un 36 % a favor.

El sondeo llevado a cabo a finales de 2005 por el periódico independiente *Novi list* (6 de octubre) mostraba que el 54 % de los ciudadanos apoyaba la integración en la UE mientras que un 25 % estaba en contra. Sin embargo, su actitud en referencia a las negociaciones con la UE aún seguía dividida: una ligera mayoría de los encuestados respondía negativamente a la pregunta de si Croacia sería capaz de defender los intereses de sus ciudadanos en las negociaciones (36 %) mientras que el 34 % confiaba en que sí sería posible.

Participación en los fondos de preadhesión

En 2005 Croacia se convirtió en candidata para los fondos de preadhesión. Concretamente, la estrategia de preadhesión abrió las puertas para el acceso al PHARE y al ISPA en 2005, y al SAPARD en 2006. En 2005, Croacia tenía a su disposición 105 millones de euros, aumentando hasta los 140 millones de euros en 2006. Los mencionados programas estarán disponibles para Croacia hasta el año 2007. Las nuevas Perspectivas Financieras 2007-2013, prevén que el nuevo Instrumento de Preadhesión (IPA) deberá reemplazar los instrumentos existentes para los candidatos (Turquía, Croacia) y los potenciales candidatos (los que quedan de la parte occidental de los Balcanes). En 2005 Croacia está centrada en el desarrollo de sus instituciones y el refuerzo de sus capacidades para integrar el apoyo adicional esperado de los fondos de la UE. Se emprendieron las preparaciones para lograr un uso eficaz de la asistencia técnica europea, así como también para asegurar una implementación efectiva de los proyectos en el marco de los programas PHARE, ISPA y SAPARD.

Observaciones finales

Croacia realizó un progreso significativo en su camino hacia la UE en 2005,

y empezó las negociaciones para su plena adhesión. La eficiencia en la implementación y la continuación de las reformas constituirá el factor más relevante para lograr el éxito, teniendo en cuenta que el calendario es muy ajustado para alcanzar la fecha marcada como objetivo de 2007/09. El estado de la implementación lograda del SAA, los progresos realizados para la adopción de los principios del acervo, juntamente con la situación global macroeconómica del país y el estado de las reformas (económica, judicial y administrativa) representan un buen punto de partida para cumplir con los restantes criterios de Copenhague. En el próximo período será crucial seguir con la implementación del programa de reforma a la misma velocidad a fin de superar las debilidades restantes.

Bibliografía

- CROACIA 2005. Informe sobre los progresos realizados por Croacia. Comisión Europea. SEC (2005) 1424. Bruselas, 9 noviembre 2005.
- Gobierno de la República de Croacia. Programa de preadhesión 2005-2007. Zagreb, noviembre 2004. www.mfin.hr
- Ministerio de Asuntos Exteriores e Integración Europea (2005). *National Programme for the Integration of the Republic of Croatia into the European Union – 2005 (NPPEU)*. Zagreb, enero 2005.
- SAMARDZIJA, Visnja.; STANICIC, Mladen. «Croatia on the Path Towards the EU: Conditionality and Challenge of Negotiations». En: *Croatian International Relations Review*. Institute for International Relations. Vol. X. n.º 36/37 (2004)
- SAMARDZIJA, Visnja. «Challenges of Croatia and EU integration: is the fast track approach possible?». En: *Međunarodné otázky. Journal for International Relations, International Law, Diplomacy, Economics and Culture*, vol. XIV (2005).
- Croatia / Nevenka Čučković, Višnja Samardžija, Mladen Staničić, Igor Vidačak. *EU – 25 Watch*, n.º 2, 2006. (www.eu-consent.net), pp. 32-36, 109-114, 151-152, 182-186, 228-230, 264-265, 287-288.