



¿CAMBIO EN EL CRITERIO DE ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA?

ANÁLISIS DE LA PRAXIS Y TEORÍAS DESDE UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA

SHIFT IN THE CRITERIA OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION? ANALYSIS OF THE PRAXIS AND PREVAILING THEORIES FROM AN INSTITUTIONALIST PERSPECTIVE.

LEONARDO PEPPEL MARÍN

ABSTRACT

Este ensayo plantea la idea de que el institucionalismo sociológico se ha instalado como el factor preponderante en el criterio de evaluación para aceptar nuevos países dentro de la UE. Si en el pasado hubo una predominancia utilitarista basada en los costos- beneficios de incluir nuevos países, hoy la regla se ha consolidado en incluir a los países simplemente por su deseo genuino de querer ser parte de la comunidad europea.

Esta genuinidad se basa en qué tan dispuesto están los países candidatos en adecuar sus políticas y realidad al *acquis communautaire* de la UE, lo cual representa un camino que muchas veces desafía la soberanía e identidad nacional, pero que también representa un resguardo ante otras amenazas externas en un contexto global altamente convulsionado. El ejemplo en la historia de adhesión presentado aquí sobre los países Balcánicos Occidentales y Turquía termina siendo la gran muestra de qué es lo primordial para la política externa de la UE.

PALABRAS CLAVE: Política de adhesión (*enlargement*) – Integración – Relaciones Internacionales – Institucionalismo Sociológico – *Acquis Communautaire* – Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

La adhesión a la Unión Europea (UE) ha sido un tema de debate en los últimos años debido a eventos geopolíticos, particularmente la situación en Ucrania y otros países de Europa del Este que se han visto amenazados por la agresión de Rusia y el deseo de ésta de expandirse hacia el oeste.

La UE ha mostrado flexibilidad en el proceso de adhesión para acomodar a los países más afectados por este conflicto, como Ucrania y Moldova, avanzando rápidamente en sus solicitudes otorgándoles el estatus de candidato en circunstancias extraordinarias y, recientemente en junio, ya se han iniciado formalmente las negociaciones bilaterales. Esto refleja un cambio estratégico en el apoyo a la estabilidad y reconstrucción en regiones devastadas por una guerra (Jano, 2024).

Esto ha dejado expuesto el caso de los países balcánicos que conformaban la ex Yugoslavia, pues estos han estado esperando su membresía en la UE durante al menos dos décadas, con Macedonia del Norte (entonces simplemente Macedonia) encabezando la lista de espera al ser el primer país en solicitar su adhesión en 2004.

La nueva situación ha planteado dudas sobre cuán objetivo es el proceso de ampliación de la UE. Es bien sabido que este es un proceso que requiere la unanimidad del Consejo de la Unión Europea (El Consejo), porque la decisión final de otorgar el estatus de candidato, abrir negociaciones de adhesión y, finalmente admitir un nuevo Estado miembro la toma El Consejo, entonces indudablemente es previsible que estas decisiones sean también altamente políticas al ser negociadas entre todos los Estados Miembros.

No obstante, tomando en consideración esta implicancia política, este ensayo intentará explicar si, dentro del marco de la institucionalidad y las

teorías institucionales en la toma de decisiones, existe un patrón predominante a lo largo de los años, o, si es que hay un cambio tan evidente que no puede ser ignorado al abordar la política de adhesión a la UE.

Es altamente conveniente que el lector no confunda el evidente cambio de estrategia que acerca a la UE a Ucrania o Moldavia, lo cual puede considerarse una política pública con un enfoque basado más bien en tácticas militares, ósea, que oculta cierta objetividad al público muchas veces. Aquí se busca responder si el enfoque institucional para la toma de decisiones (que es de público conocimiento), es decir, considerando las tres grandes teorías del institucionalismo (Elección Racional, *Path Dependence* y Enfoque Sociológico), ha sufrido cambios o no. Estos distintos enfoques están relacionados en el ámbito de las relaciones internacionales (RI), pero no son lo mismo.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El proceso de adhesión ha sido abordado de manera diferente a lo largo de los años. En primer lugar, debemos considerar las diferentes olas de adhesión. Existen diferentes perspectivas sobre el número de olas de adhesión, que varían de tres a cinco (European Commission, 2019). Este ensayo considerará tres olas: los miembros fundadores iniciales en 1957 y los países del norte en la década de 1960 (Francia, Alemania, Benelux¹, Italia, Irlanda, Reino Unido, Dinamarca); los países del sur (Grecia, España y Portugal) en la década de 1980; y los países de Europa del Este y otros después de la caída del muro de Berlín. La eventual adhesión de los países de los Balcanes Occidentales podría considerarse la cuarta si algún día se materializa.

¹ Benelux: Bélgica, Holanda, Luxemburgo.

La adhesión en el pasado implicaba convertirse en parte de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), conocidas colectivamente como las Comunidades Europeas (CE). Cada país candidato tenía que someterse a un riguroso proceso de alineación de sus leyes y políticas con las de las comunidades y negociar los términos de su membresía.

No existían reglas o protocolos explícitos que los países pudieran seguir inicialmente para postularse a ser miembros de estas Comunidades. Ni siquiera había un criterio establecido por parte de los que debían aprobarlos, y los asuntos exteriores (a los que pertenece la política de adhesión) se gestionaban principalmente a nivel intergubernamental.

El proceso de adhesión evolucionó a través de varias instituciones clave y tratados que progresivamente moldearon los procedimientos y criterios para la membresía. El Tratado de Maastricht y los desarrollos posteriores establecieron el proceso de adhesión formalizado que reconocemos hoy en día. Este último tratado en 1992 estableció la UE e introdujo su institucionalización, además de un enfoque estructurado para la ampliación. Se basó en los tratados existentes logrados por las Comunidades y creó un marco más completo para la adhesión, a saber:

- Criterios de Copenhague (1993): Establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague, estos criterios formalizaron los requisitos para la adhesión, centrándose en la gobernanza democrática, los derechos humanos, el estado de derecho, una economía de mercado funcional y la capacidad de adoptar e implementar las leyes y regulaciones de la UE (*acquis communautaire*).

- Comisión Europea: La Comisión se convirtió en la institución clave responsable de evaluar la preparación de los países candidatos para la membresía y de monitorear su progreso.
- Consejo de la UE: Este organismo desempeña un rol clave en la toma de decisiones políticas sobre la concesión del estatus de candidato, la apertura de negociaciones de adhesión y la admisión de nuevos estados miembros.

La base legal para el proceso de adhesión se encuentra principalmente en los tratados de la UE, particularmente el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 49 del TUE describe el procedimiento para que un país europeo solicite la membresía, requiriendo la adhesión a los principios y valores de la UE y la aceptación del *acquis communautaire*.

La Ampliación hacia el Este (2004, 2007), también llamado Big Bang Enlargement (CDT, 2024), fue la mayor expansión de la UE, incluyendo a diez países en 2004 (República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta). Esto requirió extensos preparativos de preadhesión, reformas y monitoreo. La adhesión de Bulgaria y Rumanía en 2007 estuvo condicionada a reformas significativas en el ámbito judicial y la lucha contra la corrupción, con el Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV) introducido para monitorear el progreso posterior a la adhesión.

Las estrategias actuales y futuras incluyen la integración de los Balcanes Occidentales. Se podría decir que esto comenzó con la cumbre del Consejo de Tesalónica en 2003 (Tcherneva, 2023), y poco después se inició el llamado Proceso de Berlín, junto con un Plan Económico y de Inversión lanzado para impulsar el crecimiento económico y la convergencia con los estándares de la UE, abordando la infraestructura, las transiciones verde y digital, y el

desarrollo del capital humano. El objetivo general era fortalecer la cooperación regional y el desarrollo económico en los Balcanes Occidentales para prepararlos para una eventual membresía en la UE.

Más recientemente, ha habido reuniones y cumbres en Sofía (2018), Zagreb (2020), Belgrado (2021) y Bruselas (2022) para resolver algunas disputas bilaterales persistentes (entre Grecia y la entonces Macedonia, Eslovenia y Croacia, Bulgaria y Macedonia del Norte) que han dañado las relaciones diplomáticas entre los estados miembros y los Balcanes Occidentales, mientras que el no reconocimiento de Kosovo por parte de cinco estados miembros de la UE² ha dañado también las esperanzas de adhesión.

El proceso reciente no ha estado exento de polémicas. La intervención de Francia en 2018-2019 destacó las complejidades y sensibilidades políticas en torno a la ampliación de la UE. Si bien abogaba por un enfoque más cauteloso y basado en reformas, con esto Francia ralentizó temporalmente el proceso de adhesión para los Balcanes Occidentales. Sin embargo, estos eventos también llevaron a cambios significativos en la metodología de ampliación, con el objetivo de garantizar un proceso de adhesión más sólido y creíble en el futuro.

II. MARCO TEÓRICO.

El proceso de adhesión a la UE puede ser analizado por medio de las teorías institucionales aplicadas en políticas públicas. En su versión más clásica, estas pueden tener un enfoque utilitarista (*Rational Choice*), un enfoque histórico (*Path Dependence*) o un enfoque sociológico. Estas teorías ofrecen perspectivas distintas sobre cómo el proceso es moldeado por la toma de decisiones en base a la razón, las trayectorias históricas y las normas

² Eslovaquia, Grecia, España, Rumanía y Chipre.

socioculturales. Además, la interacción entre el intergubernamentalismo y el supranacionalismo esclarece aún más las dinámicas de la ampliación de la UE.

2.1. El enfoque utilitarista (*Rational Choice*).

La teoría de la elección racional, arraigada en principios utilitaristas, por ende, más cercana al Realismo³, postula que los actores toman decisiones basadas en análisis de costo-beneficio para maximizar su utilidad. En “*The Calculus of Consent*” de James Buchanan y Gordon Tullock (1960) se destaca que las decisiones colectivas en los procesos políticos son el resultado de cálculos racionales de los individuos para maximizar sus beneficios. De manera similar, “La Lógica de la Acción Colectiva” de Mancur Olson (1971) discute cómo los individuos actúan para lograr sus intereses dentro de los grupos, lo cual puede aplicarse a cómo los países negocian y cooperan para la adhesión.

Desde este punto de vista, la decisión de la UE de admitir nuevos miembros implica sopesar los beneficios económicos, políticos y de seguridad contra los costos potenciales. Por ejemplo, la ampliación para incluir a los países de Europa del Este en 2004 y 2007 fue impulsada por beneficios estratégicos como la estabilización de la región, la expansión del mercado único y la promoción de valores democráticos. Por el contrario, los costos potenciales incluían disparidades económicas, presiones migratorias y cargas administrativas.

Los países candidatos, de manera similar, emprenden reformas y alinean sus políticas con el *acquis communautaire* de la UE para acceder al mercado único, recibir ayuda financiera y mejorar su estabilidad política y su

³ El realismo aborda el estudio de las RI con los Estados como protagonistas de la política externa, donde los tomadores de decisiones están interesados en obtener, mantener y consolidar su poder por encima de los otros actores internacionales, asumiendo un contexto de anarquía.

posición internacional. El enfoque de la elección racional explica por qué los países persisten en el proceso de adhesión, el cual es largo y exigente, a pesar de los ajustes internos significativos que se requieren. Los cálculos racionales detrás del deseo de cada país de unirse a la UE son evidentes en las transformaciones económicas emprendidas por los países candidatos, que a menudo requieren cambios sustanciales en las políticas y reformas para cumplir con los estándares de la UE.

2.2. Institucionalismo Histórico (*Path Dependence*)

El institucionalismo histórico enfatiza cómo las instituciones evolucionan con el tiempo y cómo las decisiones pasadas limitan las opciones de política futuras; un concepto conocido como *Path Dependence* (dependencia del camino). Paul Pierson, en su obra "*Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*" (2000), destaca cómo las decisiones tempranas y los marcos institucionales crean procesos auto-reforzantes que moldean las direcciones futuras de la política. De manera similar, Kathleen Thelen, en "*How Institutions Evolve*" (2004), discute la evolución gradual de las instituciones y la importancia de los contextos históricos en la configuración del desarrollo institucional.

El proceso de adhesión de la UE refleja el institucionalismo histórico a través de su naturaleza estructurada y secuencial, arraigada en los tratados y rondas de ampliación del pasado. El Tratado de Roma (1957), que estableció la Comunidad Económica Europea (CEE), sentó el marco inicial para la integración económica, influyendo en las adhesiones futuras. Los criterios de Copenhague, establecidos en 1993, se basaron en experiencias previas y lecciones aprendidas de ampliaciones anteriores, creando un marco dependiente del camino que moldea cómo los candidatos actuales y futuros navegan por el proceso de adhesión.

Por ejemplo, las rigurosas reformas requeridas a los países postcomunistas durante la ampliación oriental se informaron mediante expansiones anteriores, asegurando que los nuevos miembros estuvieran mejor preparados para la integración. Esta dependencia del camino también significa que el proceso puede ser lento para adaptarse a nuevos desafíos, como se observa en las dificultades continuas que enfrentan los países de los Balcanes Occidentales. El contexto histórico de la caída del Muro de Berlín y el posterior deseo de estabilizar e integrar el este de Europa en el marco de democracia y economía de mercado de la UE es una clara ilustración de la dependencia del camino en acción.

2.3. Institucionalismo Sociológico (IS)

Mientras que el institucionalismo histórico destaca el papel de los compromisos institucionales previos en la definición de las preferencias estatales y la determinación de las políticas futuras, el IS enfatiza el efecto constitutivo de las normas y principios (Piedrafita & Torreblanca, 2005), que son internalizados por los miembros de la organización de manera que las preferencias se establecen y las decisiones se toman de acuerdo con ellos (Parsons, 2000; Johnston, 2001), algo también planteado por el Constructivismo⁴. El institucionalismo sociológico se centra en cómo las estructuras y procesos institucionales son influenciados por normas culturales, valores e identidades. Esta teoría subraya el papel de la legitimidad social y la adecuación normativa en la configuración del comportamiento institucional. John W. Meyer y Brian Rowan, en "*Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*" (1977), argumentan

⁴ El Constructivismo, se centra en las normas e identidades para explicar la política mundial. Los Estados derivan sus identidades de los individuos, las culturas y las normas y, por tanto, consideran que la anarquía internacional es interpretada de forma diferente por cada Estado.

que las organizaciones adoptan estructuras y prácticas que son culturalmente aceptadas para obtener legitimidad.

En el contexto de la adhesión a la UE, el IS explica cómo el marco normativo de la UE, que enfatiza la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, influye en los países candidatos. El énfasis de la UE en estos valores refleja su identidad como una comunidad de normas compartidas, las cuales los países candidatos deben internalizar y adoptar para obtener la membresía.

El proceso de integración implica no solo ajustes legales y económicos, sino también la alineación de los valores y prácticas sociales. Esto es evidente en el enfoque de la UE en las reformas judiciales, las medidas anticorrupción y la protección de los derechos de las minorías en los países candidatos. El proceso se convierte en un medio para socializar a estos países en el marco normativo de la UE, fomentando un sentido de identidad europea y valores compartidos. Por ejemplo, la insistencia de la UE en las reformas judiciales y las medidas anticorrupción en Bulgaria y Rumanía antes de su adhesión en 2007 subraya la importancia de la alineación sociocultural con los estándares de la UE.

2.4. Intergubernamentalismo

El proceso de adhesión también refleja la tensión y la interacción entre el intergubernamentalismo y el supranacionalismo dentro de la UE. Andrew Moravcsik, en "*The Choice for Europe*" (1998) argumenta que la integración europea está impulsada principalmente por los intereses y las negociaciones de los Estados Miembros soberanos, en lugar de por las instituciones supranacionales. El intergubernamentalismo enfatiza el papel de los Estados Miembros en el control del proceso de ampliación. Las decisiones de abrir

negociaciones de adhesión, conceder el estatus de candidato y admitir nuevos miembros requieren consenso entre los estados miembros existentes.

El bloqueo por parte de Francia de las conversaciones de adhesión de Macedonia del Norte y Albania en 2019 ejemplifica la naturaleza intergubernamental de la ampliación, donde los intereses nacionales y las preocupaciones bilaterales influyen significativamente en el proceso. Durante las fases anteriores de la integración europea, como la creación de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) en 1951 y la CEE en 1957, las negociaciones intergubernamentales fueron cruciales. Los estados miembros mantenían un control significativo sobre el ritmo y el alcance de la integración, con el Tratado de Roma reflejando un equilibrio de intereses nacionales, aunque con el tiempo, los enfoques neo-funcionalistas comenzaron a cubrir la lógica de estas comunidades, al menos en las políticas económicas y transnacionales.

2.5. Supranacionalismo

Ernst B. Haas, en "*The Uniting of Europe*" (2004) enfatiza el papel de las instituciones supranacionales en la promoción de la integración europea, particularmente a través de los efectos de desbordamiento funcional que crean presión para una mayor integración. El supranacionalismo destaca el papel de las instituciones de la UE, como la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, en el impulso del proceso de ampliación. El papel de la Comisión en la supervisión del progreso de los países candidatos y la imposición del cumplimiento del *acquis* refleja la autoridad supranacional.

La metodología de ampliación revisada introducida en 2020, destinada a mejorar la credibilidad y previsibilidad del proceso, subraya el papel crucial de la Comisión en la configuración de la trayectoria de adhesión. Desde el Tratado de Maastricht (1992), que estableció la UE e introdujo el concepto de

ciudadanía europea, el papel de las instituciones supranacionales ha aumentado. El Tratado de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001) aumentaron aún más los poderes del Parlamento Europeo y agilizaron los procesos de toma de decisiones, reflejando un cambio hacia una gobernanza más supranacional.

La interacción entre el intergubernamentalismo y el supranacionalismo es evidente en la estrategia para los Balcanes Occidentales, que involucra tanto el consenso de los Estados Miembros como las iniciativas de la Comisión Europea para impulsar el proceso de integración. Por ejemplo, el Proceso de Berlín, iniciado en 2014, con el objetivo de fortalecer la cooperación regional y el desarrollo económico en los Balcanes Occidentales, muestra los esfuerzos supranacionales de la UE para preparar a estos países para una eventual membresía. Esta iniciativa, aunque impulsada por la Comisión Europea, requirió el respaldo y la cooperación de los estados miembros, destacando la dimensión intergubernamental.

III. ¿CUAL ES LA LÓGICA INSTITUCIONAL QUE HA PREVALECIDO ABORADANDO LA AMPLIACIÓN DE LA UE?

La tesis de este ensayo es que, al menos después del Tratado de Maastricht, el IS ha predominado en la política de adhesión, a pesar de la actual crisis de legitimidad de la democracia que ha socavado los valores fundamentales de la UE, como se refleja en un mayor apoyo popular hacia líderes autoritarios y un menor respeto hacia el Estado de Derecho en tiempos recientes (Kriesi, 2020).

Inicialmente, la adhesión como parte de los asuntos exteriores se abordó desde una base estrictamente intergubernamental, motivada por intereses transnacionales elitistas. Aquí se podría decir que se perseguía la máxima

utilitaria de lograr beneficios económicos (*rational choice*), y junto con esto vino la estabilidad política, exactamente como lo afirman los postulados de la Teoría de la Modernización (Lipset, 1959). No hay mejor ejemplo para reflejar esto que el proceso y los cambios experimentados por los países del sur de Europa después de la adhesión, donde parece haber una convergencia con las políticas de los países controladores (la realidad de los ya Estados Miembros).

No obstante, una vez consolidada la democracia y garantizados los valores del modelo occidental liberal, el crecimiento económico y el desarrollo pasan a un segundo plano y no se consideran catalizadores endógenos por sí mismos (Przeworski, 2000). Respecto a esto, en algún momento especialmente después del Tratado de Maastricht, las motivaciones para los países candidatos comenzaron a ser más una especie de isomorfismo para con la membresía de la UE que un análisis completamente racional de pros y contras. Los valores y dogmas de la UE se veían simplemente como el objetivo "natural" que debía ser replicado. La relación entre democracia y desarrollo comenzó a ser más líquida (Valsangiacomo, 2021).

Con el tiempo, el liderazgo supranacional de la Comisión y del Parlamento Europeo comenzó a ganar terreno, sobre todo después del Tratado de Lisboa. Con esto surgió la oportunidad de delegar responsabilidades que pasaron desde una visión estatal- centralista bajo una perspectiva nacional, hacia una nueva representatividad jerárquica supranacional, tal como se ha venido ejemplificando de forma innovadora con la ampliación de los Balcanes Occidentales y el papel de la Comisión.

El aspecto sociológico recientemente ha sido afectado por la contingencia política, como se ha mencionado. Sin embargo, es bastante difícil que los países, especialmente aquellos que toman la iniciativa (los países líderes), estén dispuestos a abandonar el proyecto integracionista de la UE

simplemente porque ya no les genere más ingresos económicos. Ahora hablamos de defender una ideología, un modelo completo de valores e interpretaciones de la realidad, y mientras no haya un nuevo modelo relativamente exitoso a seguir, lo que hace la UE es preservar el que existe actualmente, de lo contrario, implicaría el fracaso del modelo. Los costos son demasiado altos, porque la simbiosis entre democracia y modelo económico es muy fuerte hoy. Europa y la UE se han convertido, de alguna manera, en sinónimo de democracia y desarrollo, y ahora esa es la marca a defender, incluso si las tasas de democracia han disminuido en el continente (Kriesi, 2020).

IV. PRESENTACIÓN

En esta sección del ensayo, se presentará cómo se aborda actualmente el proceso de adhesión, cuáles son los países candidatos y cómo los casos de adhesión de los países balcánicos y Turquía ejemplifican la prioridad de las afinidades sociológicas por sobre la elección racional o las razones históricas.

4.1. El proceso de adhesión

El proceso de adhesión a la UE según la Comisión Europea (The European Commission, 2023), consta en términos generales de 3 etapas:

1. Cuando un país está listo, se convierte en candidato oficial a la membresía, pero esto no significa necesariamente que se hayan abierto negociaciones formales.
2. El candidato pasa a negociaciones formales de membresía, un proceso que implica la adopción de la legislación establecida de la UE, los preparativos para estar en condiciones de aplicarla y hacer cumplirla adecuadamente y la implementación de reformas judiciales,

administrativas, económicas y de otro tipo necesarias para que el país pueda cumplir las condiciones para adherirse, conocidas como criterios de adhesión.

3. Cuando las negociaciones y las reformas que las acompañan hayan concluido a satisfacción de ambas partes, el país podrá unirse a la UE.

4.1.1 Negociaciones de membresía; en detalle

Las negociaciones de membresía no pueden comenzar hasta que todos los gobiernos de la UE acuerden, mediante una decisión unánime del Consejo de la UE, un marco o mandato para las negociaciones con el país candidato.

Las negociaciones tienen lugar entre los ministros y embajadores de los gobiernos de la UE y el país candidato en lo que se llama una conferencia intergubernamental.

Las negociaciones bajo cada capítulo se basan en los siguientes elementos:

- a. Selección: la Comisión lleva a cabo un examen detallado, junto con el país candidato, de cada política (capítulo), para determinar en qué medida está preparado el país. La Comisión presenta los resultados por capítulos a los Estados miembros en forma de informe de seguimiento. La conclusión de este informe es una recomendación de la Comisión de iniciar negociaciones directamente o exigir que primero se cumplan ciertas condiciones (puntos de referencia de apertura).

- b. Posiciones de negociación: antes de que puedan comenzar las negociaciones, el país candidato debe presentar su posición y la UE debe adoptar una posición común. Para la mayoría de los capítulos, la UE

establecerá puntos de referencia finales sobre esta posición que el país candidato debe cumplir antes de que se puedan cerrar las negociaciones del ámbito de la política en cuestión. Para los capítulos 23 y 24, la Comisión propone que en el futuro estos capítulos se abran sobre la base de planes de acción, con puntos de referencia provisionales que se cumplirán en función de su implementación antes de que se establezcan los puntos de referencia de cierre.

El ritmo de las negociaciones depende entonces de la velocidad de la reforma y de la alineación con las leyes de la UE en cada país. La duración de las negociaciones puede variar: comenzar al mismo tiempo que otro país no es garantía de terminar al mismo tiempo

4.1.2 Concluyendo las negociaciones

- a. Cerrando los capítulos

No se cierran negociaciones sobre ningún capítulo individual hasta que todos los gobiernos de la UE estén satisfechos con el progreso del candidato en ese campo político, según lo analizado por la Comisión.

Y todo el proceso de negociación sólo concluye definitivamente una vez que se han cerrado todos los capítulos.

b. Tratado de adhesión

Este es el documento que consolida la membresía del país en la UE. Contiene los términos y condiciones detallados de membresía, todos los acuerdos y plazos de transición, así como detalles de los acuerdos financieros y cualquier cláusula de salvaguardia.

No será definitivo ni vinculante hasta que:

- obtiene el apoyo del Consejo de la UE, la Comisión y el Parlamento Europeo
- está firmado por el país candidato y representantes de todos los países existentes de la UE
- es ratificado por el país candidato y por cada país de la UE, según sus normas constitucionales (votación parlamentaria, referéndum, etc.).

c. País adherente

Sin embargo, una vez firmado el tratado, el candidato se convierte en país adherente. Esto significa que se espera que se convierta en miembro de pleno derecho de la UE en la fecha establecida en el tratado, siempre que el tratado haya sido ratificado.

Mientras tanto, se beneficia de acuerdos especiales, como la posibilidad de comentar sobre proyectos de propuestas, comunicaciones, recomendaciones o iniciativas de la UE, y de un “estatus de observador activo” en los órganos y agencias de la UE (tiene derecho a hablar, pero no a votar).

4.1.3 Proceso Especial para los Países de los Balcanes de Occidente

Las relaciones de la UE con los países de los Balcanes Occidentales se desarrollan dentro de un marco especial conocido como el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA). Tiene tres objetivos:

- Estabilización Política y Transición a una Economía de Mercado
- Promoción de la Cooperación Regional
- Membresía Eventual en la UE

Un país recibe la perspectiva de membresía (se convierte en un potencial candidato). Esto significa que debería recibir el estatus oficial de candidato cuando esté listo. El proceso ayuda a los países en cuestión a construir su capacidad para adoptar e implementar la legislación de la UE, así como los estándares europeos e internacionales. Se basa en una asociación cada vez más cercana, con la UE ofreciendo una mezcla de:

- Concesiones Comerciales (Acceso libre de derechos a los mercados de la UE).
- Asistencia Económica y Financiera
- Asistencia para Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización
- Acuerdos de Estabilización y Asociación (Una relación contractual de gran alcance con la UE, que implica derechos y obligaciones mutuas).

Cada país avanza paso a paso hacia la membresía de la UE a medida que cumple con sus compromisos en el proceso de estabilización y asociación. La Comisión evalúa el progreso realizado en informes anuales de progreso publicados cada otoño.

Los países candidatos actuales son:

- Albania
- Bosnia y Herzegovina
- Georgia
- Moldavia
- Montenegro
- Macedonia del Norte
- Serbia
- Turquía
- Ucrania

Kosovo es un candidato potencial.

4.2. El caso de los países de los Balcanes de Occidente

La situación de los países Balcánicos Occidentales ha planteado una nueva ola de adhesiones que se ha abordado de manera completamente diferente en comparación con las olas anteriores.

La evolución y los cambios establecidos después de los Criterios de Copenhague, que los han hecho más difíciles de cumplir, muestran la naturaleza reacia de la UE a aceptar a estos países, lo cual sólo se explica por razones socioculturales. Algunos autores han señalado que se ha producido un cambio de valores y criterios prodemocracia a imposiciones de estabilidad (The Clingendael Institute , 2022).

La UE está abnegada a aceptar que existe una brecha sociocultural significativa que es más importante para dar luz verde a la adhesión de los Balcanes Occidentales ya que esto evidenciaría el rostro más discriminatorio del bloque y, por lo tanto, podría no estar alineado con los valores de respeto por la diversidad, pluralidad, solidaridad, entre otros. Basta recordar las

objeciones que Francia planteó en 2017 para comprender que los aspectos sociales y culturales son más influyentes que otros criterios⁵.

Los países de la ex Yugoslavia, además, han visto recientemente el desprecio y el trato diferenciado de la UE hacia ellos mediante la rápida aceptación de Moldavia y Ucrania como países candidatos. Aunque esto puede ser una medida de seguridad y defensa no guiada por razones netamente económicas o sociológicas, los países balcánicos han comenzado a internalizar que el proceso de adhesión no es tan objetivo como debería ser, y que no está tan claro los beneficios de la adhesión. El estancamiento del proceso en países como Serbia (EuroNews, 2024) es un ejemplo de esto, y también evidencia los riesgos de no tomar el proceso con la seriedad que merece, pues esto ha llevado a Serbia a cuestionar si debiese alinearse mejor con países como Rusia y otras potencias extranjeras, como China, cuya influencia sigue siendo muy prominente en este país (Brebenel, 2023).

Por otro lado, la cuestión de Kosovo es otro obstáculo en el camino de la adhesión. Kosovo declaró su independencia de Serbia en 2008, una medida que Belgrado se niega a reconocer y otros Estados Europeos miembros de la UE también. En abril de 2024, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE acordaron congelar el proceso de adhesión de Serbia si no implementaba un acuerdo para normalizar su relación con Kosovo por no estar en línea con los valores democráticos, ya que se acusa al primero de un hostil y creciente autoritarismo que no impide el normal desarrollo del segundo. La condición principal es que Serbia deje de obstruir los esfuerzos de Kosovo para unirse a organizaciones internacionales clave, como la ONU, el Consejo de Europa y la OTAN (EuroNews, 2024).

⁵ Mencionado en la sección de Contexto Histórico.

Esto resulta ser un poco irónico y flanco de críticas hacia la política exterior de la UE considerando la abstención de hacerse partícipe sobre otras aspiraciones de libre determinación dentro del mismo continente como, por ejemplo, el caso catalán en España o anteriormente, con Reino Unido aún como miembro de la UE, en el caso de Escocia.

Por último, pero no menor, el bajo cumplimiento de este grupo de países con los requisitos deseados por la UE también es un problema, ya que no hay avances tangibles. Esto ha llevado a una nueva estrategia por parte de la UE para manejar y ayudar a estos países de una manera más efectiva, ofreciendo más flexibilidad y una serie de múltiples opciones para los candidatos bajo el plan de crecimiento de noviembre de 2023 en el marco del PEA (Schwarzer, 2024), incluyendo más específicamente:

- Libre circulación de bienes siguiendo la armonización con los estándares de productos horizontales de la UE y la mejora de la cooperación aduanera y fiscal.
- Libre circulación de trabajadores y servicios.
- Acceso a la Zona Única de Pagos en euros.
- Facilitación del transporte por carretera.
- Integración de los mercados de electricidad y cooperación en la descarbonización.
- Mercado Único Digital, incluyendo ciberseguridad y cargos de roaming.
- Integración en las cadenas de valor de materias primas sostenibles.

Estas medidas pueden potencialmente impulsar la integración económica en la región y proporcionar los primeros elementos de una mayor seguridad, basándose en los logros de la iniciativa del Mercado Regional Común, la iniciativa de los Balcanes Abiertos y el Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (CEFTA).

En la primera Estrategia de Ampliación y Principales Desafíos de los años 2014-2015 (proceso de Berlín), se invitó a los países de los Balcanes Occidentales a mejorar la política económica y su gobernanza a través de la preparación de Programas Nacionales de Reforma Económica anuales. Estos programas constaban de dos partes. La primera parte consistía en una versión mejorada de los Programas Económicos de Pre-Adhesión (PEP) para países candidatos y Programas Económicos y Fiscales (EFP) para candidatos potenciales, extendidos también para incluir a Kosovo (Commission of the European Union, 2014), algo que aún sigue vigente.

La nueva Estrategia de Ampliación para la región, que incluyó en febrero de 2020 una nueva metodología de ampliación para revitalizar el proceso de adhesión al infundir más credibilidad, predictibilidad, dinamismo y una dirección política más sólida, se caracteriza por contener mayores medidas de flexibilidad, como lo es la mencionada integración gradual en el mercado interno de la UE, incluyendo la aplicación de medidas regulatorias, y también entre los propios países candidatos.

Un primer paso se ha dado al incluir a los candidatos en la Revisión Anual del Estado de Derecho. Con el fin de apoyar las reformas económicas, se planea un apoyo adicional de 6 mil millones de euros (2/3 préstamos, 1/3 subvenciones,) durante un período de 4 años (2024-2027). Además, los candidatos deberían ser integrados en el Semestre Europeo, un proceso de la UE para revisiones conjuntas de las agendas de reformas y los programas nacionales de reformas económicas (Schwarzer, 2024).

El incremento de las transferencias de la UE también busca mitigar los efectos de la apertura del mercado, así como adoptar un enfoque regulatorio para gestionar una fase de transición que mantenga la cohesión. Durante esta fase, se deben prever medidas para prevenir la compra de industrias y activos

clave en los países candidatos, así como incentivos para que la mano de obra cualificada permanezca en o regrese a los países candidatos. Estas medidas están contempladas en los Acuerdos de Estabilización y Asociación y en el Instrumento de Asistencia a la Pre-Adhesión (IPA en inglés).

El nuevo liderazgo político de la UE después de las Elecciones Parlamentarias de junio de 2024 tendrá que abordar este objetivo y el proceso de reformas planteado si quiere que el proceso de adhesión de los Balcanes Occidentales tenga éxito. Para esto, está prevista una cumbre conjunta con los líderes políticos de todos los países candidatos a principios de 2025 una vez que el nuevo liderazgo de la UE esté plenamente establecido. Se espera con esto dar un nuevo impulso y dar inicio a las discusiones sobre el futuro de la UE, involucrando tanto a los miembros actuales como a los candidatos (ibid.).

La flexibilidad no implica abandonar el enfoque sociológico ya adoptado, sino hacer que sea más reactivo a los desafíos que impiden una adhesión correcta bajo los mismos Criterios de Copenhague y sus continuaciones a través de los planes estratégicos específicos de adhesión.

4.3. El caso de Turquía

Turquía es un caso más evidente donde los criterios socioculturales han demostrado ser primordiales a la hora de manejar su adhesión, incluso antes del Tratado de Maastricht, por tanto, aquí podría decirse que no hubo un cambio en el criterio, sino más bien sólo se profundizó el IS. Este país presentó su primera solicitud el 14 de abril de 1987 y, hasta la fecha, el proceso ha sido pospuesto y congelado.

Al principio, el principal problema señalado como impedimento para su adhesión era el conflicto pendiente con Chipre⁶ y sus relaciones con Grecia. No obstante, es interesante cómo para muchos Estados miembros su adhesión es un asunto ferozmente controvertido, hasta el punto de que, por ejemplo, se convirtió en uno de los principales lemas de la propaganda anti turca – antiinmigración del líder de extrema derecha en los Países Bajos, Geert Wilders (Dutch news, 2015), el líder del partido que ganó una victoria dramática en las últimas elecciones generales de los Países Bajos.

A pesar de Turquía haber presentado su solicitud antes de los Criterios de Copenhague, ésta no se consideró sino solamente hacia 1997, cuando el Consejo de Luxemburgo declaró finalmente a Turquía elegible para convertirse en miembro de la UE, y en la Cumbre de Helsinki, Turquía fue declarada oficialmente país candidato.

Desde 2016, las negociaciones de adhesión se han estancado. La UE ha acusado y criticado a Turquía por violaciones de los derechos humanos y deficiencias en el Estado de Derecho. En 2017, los funcionarios de la UE afirmaron que el fuerte presidencialismo creado por el Referéndum Constitucional Turco de 2017 violaba los Criterios de Copenhague para la elegibilidad en la membresía de la UE (Al-Monitor, 2017), pese a haber ganado con el 51,4% de los votos.

El 20 de febrero de 2019, un comité del Parlamento Europeo votó a favor de suspender las conversaciones de adhesión, lo que provocó críticas por parte del gobierno turco. Por lo tanto, las negociaciones de adhesión de Turquía se han estancado de facto, y la apertura o cierre de nuevos capítulos no está

⁶ Turquía invadió Chipre ilegalmente en 1974 y nunca se retiró. Posteriormente, se fundó una nueva República de Chipre del Norte, pero sin reconocimiento internacional, salvo el de Turquía.

considerada, además de que no se prevé ningún avance adicional en la modernización de la autoridad aduanera UE-Turquía.

Algunos de los desacuerdos socioculturales más notorios son:

- Derechos Humanos y Estándares Democráticos:
 - Deficiencias Democráticas: Las preocupaciones sobre el estado de la democracia en Turquía, incluyendo problemas relacionados con la libertad de expresión, la libertad de prensa y el Estado de derecho, han sido significativas. La UE requiere que los países candidatos cumplan con los Criterios de Copenhague, que incluyen instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías.
 - Tendencias Autoritarias: La UE ha criticado al gobierno turco, especialmente bajo la presidencia de Recep Tayyip Erdoğan, por el aumento del autoritarismo, incluyendo la represión de opositores políticos, la sociedad civil y los medios de comunicación independientes.
- Preocupaciones Judiciales y Legales:
 - Independencia Judicial: La UE ha expresado preocupaciones sobre la independencia del poder judicial en Turquía. Las reformas en el sistema judicial son vistas como esenciales para garantizar juicios justos y el Estado de derecho.
 - Reformas Legales: Turquía ha sido lenta en implementar las reformas legales necesarias para alinearse con los estándares de la UE.

- Violaciones de Derechos Humanos:
 - Historial de Derechos Humanos: Problemas como el trato a las minorías, especialmente a la población kurda, y el manejo de protestas y disidencia han sido problemáticos.
 - Represión Posterior al Intento de Golpe: Tras el fallido intento de golpe en 2016, el gobierno turco llevó a cabo purgas generalizadas en el ejército, el poder judicial, la administración pública y las instituciones educativas, que la UE consideró excesivas y una violación de los derechos humanos.

Si solo el enfoque utilitario/racionalista hubiera prevalecido en la aceptación de Turquía, la decisión de aceptarla se habría tomado hace mucho tiempo, ya que Turquía es un mercado enorme donde las empresas y los llamados "campeones" de los Estados miembros de la UE podrían expandir su influencia transnacional (Bublitz, Leisinger, & Yang, 2019).

La realidad muestra que la importancia de la aceptación del *acquis communautaire* y la afinidad cultural se ha profundizado al momento de evaluar adherirse a la UE, y la Turquía de Erdogan, quien ya lleva más de 20 años en el poder, se ha ido alejando cada vez más de aquella Turquía aliada de la NATO, sin embargo, y como se ha dicho ya en este ensayo, lo militar muchas veces va más allá del mimetismo sociocultural o lo económico, y en verdad, a ningún país miembro de la UE se le ocurriría cuestionar la presencia de Turquía en dicha alianza militar hoy en día.

CONCLUSIONES

Las teorías institucionalistas en los procedimientos de adhesión están presentes simultáneamente en diferentes escalas, pero lo que se puede observar sobre los países Balcánicos Occidentales a partir de los estudios de caso y las adhesiones anteriores, es que el IS ha prevalecido, al menos evidentemente después de su institucionalización tras el Tratado de Maastricht. La flexibilidad se garantizará dentro del marco de los principios fundacionales y el *acquis communautaire* de la UE, y sólo se espera un cambio en la metodología por parte de la Comisión quien ha adquirido un liderazgo que representa un cambio hacia una línea más supranacional respecto al intergubernamentalismo imperante.

La ampliación está altamente amenazada por la influencia de actores externos y la “crisis” del propio modelo occidental. En una etapa anterior en la que la democracia y el liberalismo eran el único *game in town*, la situación se ha complicado en un mundo multipolar e inestable (Mounk & Foa, 2017). La ampliación podría ser retirada por algunos candidatos si ven que la UE no ofrece ninguna garantía de un futuro prominente.

Si la UE quiere cumplir su objetivo de ampliación antes de 2030, como lo afirmó el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, en septiembre de 2023 (Politico, 2023), la nueva Estrategia de Ampliación debe tener un compromiso real y superar los retrocesos sociopolíticos que distancian y desmotivan a los países candidatos, como lo son la divergencia económica entre los países y la desigualdad interna, el autoritarismo y la corrupción, y por qué no, el trato diferenciado entre países candidatos, reflejada en la pérdida de objetividad e imparcialidad del proceso



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Bibliografía

Al-Monitor. (22 de June de 2017). New clashes likely between Turkey, Europe. Obtenido de Al-monitor Web Site: <https://www.al-monitor.com/originals/2017/06/turkey-european-union-relations-possible-collision.html>

Brebenel, S. (22 de November de 2023). Institutionalism, intergovernmentalism and beyond: Compromise building mechanisms in EU enlargement processes. EU Council negotiations on Serbia's EU accession, 36. Amsterdam, Netherlands: Amsterdam School for Regional, Transnational and European Studies (ARTES). Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/591502351.pdf>

Bublitz, E., Leisinger, M., & Yang, N. (2019). Europe's Search for Superstar Firms: The Puzzle. *Intereconomics*, 54(5).

Buchanan, J., & Tullock, G. (1960). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Vol. 3). (U. o. Press, Ed.) Michigan: An arbor Paperbacks.

CDT. (31 de May de 2024). Translation Centre for the Bodies of The EU website. Obtenido de [cdt.europa.eu](https://cdt.europa.eu/en/news/20-years-eus-big-bang-great-enlargement-increased-eus-linguistic-landscape): <https://cdt.europa.eu/en/news/20-years-eus-big-bang-great-enlargement-increased-eus-linguistic-landscape>

Commission of the European Union. (October de 2014). Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European and Social Committee and the Committee of Regions. 52014DCo700. Brussels, Belgium: COM. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DCo700&from=SL>

Dutch news. (7 December 2015). Wilders sparks fury with message to Turks: ‘You’ll never be Europeans’. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=AYw4FGfMMDU>

EuroNews. (14 de May de 2024). EuroNews. Obtenido de My Europe EuroNews: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/14/is-serbia-sliding-towards-authoritarianism-or-closer-to-eu-membership>

European Commission. (2019). Five years of an enlarged EU; Economic achievements and challenges. Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Haas, E. B. (2004). *Uniting Of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Paris: University of Notre Dame Press.

Jano, D. (2024). *EU Accession Criteria and Procedures: Up for the Challenge?* EuZ - Zeitschrift für Europarecht. Zürich: EIZ Publishing. Obtenido de https://eizpublishing.ch/wp-content/uploads/2024/04/EuZ-2024-04-Jano-Digital-VI_00-20240416.pdf

Johnston, A. I. (2001). *Treating International Institutions*. *International Studies*, 45, 487-515.

Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kriesi, H. (2020). *Is There a Crisis of Democracy in Europe?* *Polit Vierteljahresschr*, 61, 237-260.

Lipset, S. M. (1959). *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*. *American Political Science Review*, 53(1), 69-105.

Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.

Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: Cornell University Press.

Mounk, Y., & Foa, R. (2017). The Signs of Deconsolidation. *Journal of Democracy*, 28(1), 5-16.

Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

Parsons, W. (2000). Theories of the Policy Process. *Journal of European Public Policy*, 7(1), 126-130.

Piedrafita, S., & Torreblanca, J. (2005). The three logics of EU enlargement: interest's identities and arguments. *Politique européenne*, 1(15), 29-59.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Politico. (28 de August de 2023). Charles Michel: Get ready by 2030 to enlarge the EU. Obtenido de politico.eu: <https://www.politico.eu/article/european-council-president-charles-michel-eu-enlargement-by-2030/>

Pollack, M. A. (2007). *The New Institutionalisms and European Integration*. The Constitutionalism Web-Papers, p0031. Recuperado el 2024, de <https://www.e-ir.info/2020/09/06/the-process-of-european-integration-through-the-lenses-of-institutionalism/>

Przeworski, A. (2000). Democracy and Economic Development. Cambridge: Cambridge University Press.

Schwarzer, D. (15 de May de 2024). Swedish Institute for European Policy Studies website. Obtenido de sieps.se: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2024/ff35_5_schwarzer.pdf?

Tcherneva, V. (14 de September de 2023). European Council of Foreign Relations website. Obtenido de ECFR.EU: <https://ecfr.eu/article/growing-pains-how-the-eu-should-support-the-western-balkans-eu-accession/>

The Clingendael Institute. (2022). The EU as a promoter of democracy or 'stabilitocracy' in the Western Balkans? The Hague: Think for Europe Network (TEN).

The European Commission. (2023). European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Recuperado el 2024, de European Comission website: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en

Thelen, K. (2004). How Institutions Evolve. Illinois: Cambridge University Press.

Valsangiacomo, C. (2021). Clarifying and Defining the Concept of Liquid Democracy. Swiss Political Science Review, 28(1), 61-80. Obtenido de <https://doi.org/10.1111/spsr.12486>