

PROFUNDIZANDO EN LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA LOS BALCANES OCCIDENTALES: LA ADHESIÓN DE CROACIA

GABRIELA A. OANTA *

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LUCES Y SOMBRAS EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA ADHESIÓN DE CROACIA A LA UNIÓN EUROPEA.
- III. DE LA ADHESIÓN A LA INTEGRACIÓN DE CROACIA EN LA UNIÓN EUROPEA.
 - 1. MEDIDAS TRANSITORIAS.
 - 2. CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA.
 - 3. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES.
 - 4. DISPOSICIONES FINANCIERAS.
- IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El 1 de julio de 2013 se produjo la adhesión de Croacia a la Unión Europea (UE), séptima ampliación de esta Organización internacional que llega cuarenta años después de la primera, cuando se incorporaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Con ello, un nuevo país balcánico pasa a ser parte de la UE, consolidando el proceso de expansión de la Unión hacia el Sur-Este de Europa¹, iniciado

* Profesora contratada doctora de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidad de La Coruña. E-mail: gabriela.oanta@udc.es

¹ Para una presentación detallada de la ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales, *vid.*, entre otros: CHECA HIDALGO, D., «La acción exterior de la Unión Euro-

hace una década con la integración de Eslovenia en 2005, y de Bulgaria y Rumanía en 2007².

Croacia es un pequeño Estado europeo situado en la parte occidental de los Balcanes. Tiene una superficie de 56.594 km², una población de 4.500.000 personas aproximadamente, que, según los datos del censo realizado en el año 2001, está formada por croatas (89,6%), serbios (4,5%; una década antes habían representado el 12% de la población total de este país), y de otras procedencias como bosnios, húngaros, eslovenos, checos y gitanos (5,9%)³. En el año 2012, el PIB de Croacia fue de 14.000 euros⁴, y aunque en términos económicos se encuentra en una posición incluso mejor que la de algunos Estados miembros de la Unión, su adhesión no tendrá un gran impacto ni sobre el conjunto de la economía⁵ ni sobre la población de la UE al representar ésta, solamente, el 1% de la población total de los veintisiete Estados miembros de la Unión.

Como es sabido, este país balcánico consiguió su independencia de la antigua Yugoslavia el 25 de junio de 1991, tras el referéndum celebrado el 19 de mayo de ese mismo año⁶. Independencia que, sin embargo, fue suspendida du-

pea hacia los países de la antigua Yugoslavia», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 45/46, 2003/2004, pp. 23-40; FUENTES, J., «Los Balcanes Occidentales: ¿sexta ampliación de la UE?», *Política Exterior*, nº 96, 2003, pp. 137-148; GORI, L., «The Balkans and the European Union», en BINDI, F. (ed.), *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, pp. 148-154; KRASTEV, I., «European Union and the Balkans: Enlargement or Empire?», en DEIMEL, J.; VAN MEURS, W. P., *The Balkan prism: a retrospective by policy-makers and analysts*, Ed. Sagner, Munich, 2007, pp. 93-100; RENNER, S.; TRAUNER, F., «Creeping EU Membership in South-east Europe: The Dynamics of EU Rule Transfer to the Western Balkans», *European Integration*, vol. 31, nº 4, pp. 449-465.

² Para un análisis de la sexta ampliación de la UE, *vid.*: OANTA, G. A., «Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea: de la adhesión a la integración», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 29, 2008, pp. 91-132.

³ Consúltase: *The World Factbook*, disponible en la página web de Central Intelligence Agency: www.cia.gov/cia/publications/factbook. *Vid.* igualmente: RODRÍGUEZ BERNAL, A. P., «La Unión Europea y los Balcanes», 2006, p. 13; disponible en <http://www.rodriquezbernal.com/documentos/balcanes.htm>.

⁴ Dato consultado en: «Close-up on Enlargement Countries: Croatia», EU Enlargement Factsheet; disponible en <http://ec.europa.eu/enlargement>

⁵ Ocurre todo lo contrario con la economía croata, que se espera que aumente en un 9% después de la adhesión a la UE. *Vid.*: LEJOUR, A.; MERVAR, A.; VERVEIJ, G., *The economic effects of Croatia's accession to the EU*, CPB Document, nº 154, October 2007, p. 37.

⁶ Para un detallado análisis de la desmembración de la antigua Yugoslavia, *vid.*, entre otros: DRAGOVIC-SOSO, J.; GORDY, E., «Coming to Terms with the Past: Transitional

rante tres meses, hasta el 8 de octubre de 1991, cuando fue confirmada por una decisión del Parlamento sobre la derogación de los vínculos estatales jurídicos con la antigua Yugoslavia⁷. Sus primeros años de independencia estuvieron marcados por la primera guerra de los Balcanes (1991-1995), que, huelga decirlo, causó la pérdida de numerosas vidas humanas, la destrucción de muchas familias, una grave tensión en las relaciones interétnicas, envenenado el día a día en la sociedad croata⁸. Ello produjo, también, el colapso económico de Croacia, a pesar de que partía, en un primer momento, con una ventaja económica respecto de sus vecinos al ser la economía más desarrollada de la región.

Además, la política nacionalista del partido político presidido por el general croata Franjo Tudjman —que gobernó Croacia durante el período 1991-1999— tuvo como consecuencia el aislamiento internacional de este país. Y, solamente, tras el cambio político propiciado por las elecciones celebradas en el año 2000 —unos pocos meses después de la muerte de Franjo Tudjman⁹— comenzó a abrirse el camino a la democratización del sistema político en este país. Inmediatamente después, el Gobierno resultante de las urnas, liderado por Ivica Racan, manifestó su interés por integrarse en las estructuras euroatlánticas¹⁰. Era la apuesta de futuro de un país profundamente europeo en cuanto a la cultura, mentalidad y comportamientos, pero que en su historia más reciente había conocido graves enfrentamientos. Enfrentamientos que, junto con los registrados también en las otras partes de la antigua Yugoslavia, determinaron, como es sabido, la creación del Tribunal Penal Internacio-

justice and reconciliation in the post-Yugoslav lands», en DJOKIC, D.; KER-LINDSAY, J. (eds.), *New Perspectives on Yugoslavia. Key Issues and Controversies*, Ed. Routledge, London and New York, 2011, pp. 193-212; TRBOVICH, A. S., *A Legal Geography of Yugoslavia's Desintegration*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

⁷ COM (2004) 257 final: *Comunicación de la Comisión – Dictamen sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea presentada por Croacia*, Bruselas, 20.04.2004, p. 6.

⁸ RADOVIC, A., *Enlargement of the European Union to Croatia and Montenegro. Geopolitical and Social-Constructive Approches*, Ed. VDM, Saarbrücken, 2010, p. 17.

⁹ Para un estudio de la situación vivida en Croacia después de la muerte de Franjo Tudjman, *vid.*: JOVIC, D., «Croatia after Tudjman: the ICTY and issues of transitional justice», en BATT, J.; OBRADOVIC-WOCHNIK, J. (eds.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, n° 116, Paris, 2009, pp. 13-27.

¹⁰ *Vid.*: SZPALA, M., «Croatia», en AA.VV., *The Western Balkans and European Integration. Prospects and Implications*, Office of the Committee for European Integration, Department of Analyses and Strategies, Centre of Eastern Studies, Warsaw, 2008, p. 25.

nal para la Antigua Yugoslavia (TPIY)¹¹. A nuestro entender, esta aspiración euro-atlántica representa una constante tanto de la nueva clase política croata —durante los siguientes años se ha mantenido independientemente del color político del Gobierno existente en el poder— como de la sociedad civil de este país.

La UE reconoció a Croacia como Estado independiente en enero de 1992¹², y a partir de entonces ha estado muy presente en el día a día de este país balcánico, aunque, en algunas ocasiones, esta presencia se ha visto ensombrecida por las tensiones originadas por el no respeto por Croacia de los Derechos humanos, por su falta de colaboración con el TPIY, así como por los problemas bilaterales con Eslovenia.

Inicialmente, la posición de la Unión respecto de Croacia se enmarcó en una estrategia de conjunto diseñada para toda la región de los Balcanes Occidentales. Estrategia que debutó con la Aproximación Regional para Europa Suroriental, adoptada por el Consejo de la UE en abril de 1997, y sustituida, dos años después, por el Proceso de Estabilización y Asociación¹³, del que se esperaba que fuera un verdadero «Plan Marshall para los Balcanes»¹⁴. En el marco de este Proceso se negociaron los Acuerdos de Estabilización y Asociación que fueron firmados por la Unión con cada uno de estos países, entre ellos Croacia, lo que ocurrió el 29 de octubre de 2011, en vigor a partir del 1 de febrero de 2005¹⁵, aunque ya desde marzo de 2002 y hasta su entrada

¹¹ EL TPIY fue creado mediante la Resolución 808 (1993) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 22 de febrero de 1993, y la Resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 25 de mayo de 1993, «con la finalidad exclusiva de enjuiciar a los presuntos responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia entre el 1º de enero de 1991 y una fecha que el Consejo de Seguridad determinará una vez restaurada la paz» [punto 2 de la Resolución 827 (1993)].

¹² COM (2004) 257 final, *doc. cit.*, p. 6.

¹³ COM (1999) 235 final: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo al proceso de estabilización y asociación de los países del sudeste de Europa*, Bruselas, 26 de mayo de 1999.

¹⁴ Para un análisis de este Proceso, *vid.*: BRANIF, M., «Transforming the Balkans? Lesson Learning and Institutional Reflexibility in the EU Enlargement Approach», *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, 2009, p. 556; ELBASANI, A., «The Stabilisation and Association Process in the Balkans: Overloaded Agenda and Weak Incentives?», *European University Institute Working Paper No. SPS 2008/03*, 2008, pp. 1-27; PHINEMORE, D., «Stabilization and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?», *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, n° 1, 2003, pp. 77-103.

¹⁵ En este sentido, *vid.*: *Decisión 2005/40/CE, Euratom del Consejo y de la Comisión*, de 13 de diciembre de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo de Estabiliza-

en vigor se aplicaron, provisionalmente, las disposiciones del Protocolo del Acuerdo de Estabilización y Asociación¹⁶.

De este Acuerdo destacan, en nuestra opinión, las disposiciones referidas a la condicionalidad política (art. 120.2) en virtud de las cuales si una de las partes consideraba que la otra parte no había cumplido con alguna de sus obligaciones establecidas en el Acuerdo podía adoptar las medidas apropiadas¹⁷.

Tal era el escenario de las relaciones cuando el 21 de febrero de 2003 Croacia solicitó formalmente su adhesión a la UE. Desde el primer momento la candidatura fue controvertida, incluso la propia Unión ya había intentado, ese mismo año, desalentar a las autoridades croatas para que lo hicieran¹⁸, quienes, sin embargo, siguieron adelante justificándolo en razones y datos

ción y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Croacia, por otra (*DO* L 26, 28.01.2005, p. 1); Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Croacia, por otra (*DO* L 26, 28.01.2005, p. 3).

¹⁶ Se trata de la Decisión 2005/41/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004 (*DO* L 26, 28.01.2005, p. 221).

¹⁷ Aclarándose, en la Declaración conjunta sobre este art. 120, incluida en el mencionado Acuerdo, que por «medidas apropiadas» se entenderían aquellas «*medidas adoptadas de acuerdo con el Derecho internacional. Si una Parte adoptara una medida en un caso de especial urgencia en virtud del artículo 120, la otra Parte podrá acogerse al procedimiento de solución de controversias*». Pero, antes de que una parte adoptara alguna de estas medidas, y salvo en situaciones especiales, debía haber proporcionado al Consejo de Estabilización y Asociación «*toda la información pertinente necesaria para realizar un examen detallado de la situación con vistas a encontrar una solución aceptable para las Partes*». Para ello, se debían «*elegir prioritariamente las medidas que ocasionen menos perturbaciones al funcionamiento*» del Acuerdo, las cuales había que notificar, inmediatamente, al Consejo de Estabilización y Asociación, siendo «*objeto de consultas en el seno de dicho Consejo si la otra Parte así lo solicita*». *Vid.*: Decisión 2005/40/CE, *doc. cit.*; Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Croacia, por otra, *doc. cit.* Para un mayor desarrollo sobre la condicionalidad política en las relaciones de la UE con los países de los Balcanes Occidentales, *vid.*: APPICIAFUOCO, L., «L'Unione europea e la condizionalità democratica nelle relazioni con i Paesi dei Balcani occidentali», *Studi sull'integrazione europea*, vol. V, n° 2, 2010, pp. 492-508; BATT, J.; OBRAĐOVIC-WOCHNIK, J. (eds.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, Paris, n° 116, 2009; PRIDHAM, G., «Unfinished Business: European Political Conditionality after Eastern Enlargement», en YOUNGS, R. (ed.), *The European Union and Democracy Promotion: A Critical Global Assessment*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2010, pp. 16-37.

¹⁸ Para un análisis más detallado, *vid.*: RADOVIC, A., *op. cit.*, p. 25.

que, a su juicio, avalaban tal petición¹⁹. No obstante, cuatro meses más tarde, el Consejo Europeo de Tesalónica confirmó la perspectiva de adhesión de los países de los Balcanes Occidentales, incluida Croacia.

Las posibilidades de membresía en la UE, así como las prioridades y los objetivos esenciales a la hora de conseguir el estatuto de Estado miembro de la misma fueron fijados en el Reglamento 533/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, relativo al establecimiento de asociaciones europeas en el marco del Proceso de Estabilización y Asociación²⁰. Sus disposiciones fueron desarrolladas, posteriormente, a través de la Decisión 2004/648/CE del Consejo, de 13 de septiembre de 2004, aplicable a Croacia²¹.

En abril de 2004 la Comisión Europea se pronunció favorablemente sobre la solicitud de Croacia de adherirse a la UE²², fijándose el 17 de marzo de 2005 como fecha de inicio de las negociaciones de adhesión, condicionada a la plena colaboración de Croacia con el TPIY²³.

Este tema ha estado muy presente a lo largo del proceso de adhesión, retrasando, incluso, el inicio de las negociaciones debido a la falta, según la Comisión, de cooperación de Croacia con el TPIY²⁴. De manera que sólo una

¹⁹ Entre otros: un apoyo elevado de la opinión pública para la integración; el consenso parlamentario; la ausencia de un partido croata que fuera euroescéptico; la aplicación correcta de los compromisos del Acuerdo de Estabilización y Asociación; un crecimiento económico que situaba el PIB medio de este país por encima de algunos de los ya Estados miembros de la Unión; la cooperación adecuada con la Corte Penal Internacional y el desarrollo de buenas relaciones de vecindad, sobre todo con Bosnia-Herzegovina, Serbia, y Montenegro, etc. Para un mayor análisis de estas cuestiones, *vid.*: FUENTES, J., *op. cit.*, pp. 139-140; RADOVIC, A., *op. cit.*, pp. 25-28.

²⁰ DO L 86, 24.03.2004, p. 1.

²¹ DO L 297, 22.09.2004, p. 19.

²² COM (2004) 257 final, *doc. cit.*

²³ «Conclusiones de la Presidencia. Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas», 16-17 de diciembre de 2004, punto 16.

²⁴ Esta situación fue ocasionada por la impresión de que Croacia no hacía todo lo posible para entregar al TPIY al general Ante Gotovina, quien había sido responsable de la matanza de civiles serbios en Krajina en agosto de 1995. Situación que comenzó a cambiar el 30 de septiembre de 2005 cuando el Gobierno croata le entregó a la Sra. Carla del Ponte una conversación grabada del general Gotovina con su mujer que posibilitó su localización en España, y su posterior arresto en las Islas Canarias el 7 de diciembre de 2005, y posterior traslado a La Haya. Sobre esto mismo, *vid.*: CLARK, J. N., «The ICTY and Reconciliation in Croatia. A Case Study of Vukovar», *Journal of International Criminal Justice*, vol. 10, 2012, pp. 397-422; HARTMANN, F., «The ICTY and EU conditionality», en BATT, J.; OBRADOVIC-WOCHNIK, J. (eds.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, Paris,

vez que la entonces Fiscal Jefe de este Tribunal internacional, la Sra. Carla del Ponte, afirmase que Croacia cooperaba plenamente con este Tribunal internacional, la UE decidió, el 3 de octubre de 2005, abrir las negociaciones de adhesión.

Para tratar de examinar el proceso de adhesión de Croacia a la UE, dividiremos nuestro trabajo en dos partes principales. Así, en la *Primera Parte*, nos detendremos en el análisis del proceso de negociación desarrollado destacando sus luces y sombras (*II*). Y, en la *Segunda Parte*, examinaremos algunas consecuencias jurídicas inmediatas derivadas de la firma del Tratado de Adhesión de Croacia a la UE y la posterior integración de este Estado en la Unión el 1 de julio de 2013 (*III*).

II. LUCES Y SOMBRAS EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA ADHESIÓN DE CROACIA A LA UNIÓN EUROPEA

Las negociaciones para la incorporación de Croacia en la UE se han desarrollado en un corto e intenso período de tiempo. A este país balcánico le ha sido suficiente poco más de un lustro para cumplir, como veremos a lo largo de esta parte de nuestro trabajo, con los criterios políticos y económicos necesarios para la adhesión, así como para demostrar que poseía la suficiente capacidad para asumir las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión. En este sentido, la propia Comisión Europea estimaba, ya en el año 2005, que Croacia cumplía con gran parte de los criterios de adhesión²⁵.

Un hecho que, sin duda, individualiza estas negociaciones respecto de las anteriores negociaciones de adhesión es que han sido coetáneas con el proceso de elaboración, firma y entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que, como es sabido, introduce importantes novedades en relación con el art. 49 TUE respecto del cómo y sobre qué base los Estados pueden adherirse a la Unión²⁶. En relación con ello, cabe recordar que las disposiciones generales

nº 116, 2009, pp. 69-71; RADAN, P., «Case Study 16: The Serb Krajina: An Unsuccessful Secession from Croatia», en *The Ashgate Research Companion to Secession*, pp. 523-525.

²⁵ COM (2005) 561 final: *Comunicación de la Comisión: Documento de estrategia para la ampliación*. 2005, Bruselas, 9.11.2005.

²⁶ De las aportaciones doctrinales sobre el art. 49 TUE modificado mediante el Tratado de Lisboa, *vid.*, entre otros: CADILHAC, M-C., «La révision a minima de l'article 49 TUE ou l'occasion manquée de « revisiter » la procédure d'adhésion à l'Union européenne», *Revue de l'Union européenne*, nº 559, 2012, pp. 361-369; TATHAM, A. F.,

del modificado art. 49 TUE, además de la novedosa referencia al respeto de los valores mencionados en el art. 2 TUE, también prevén expresamente los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo. Criterios que obviamente son distintos de los criterios de adhesión, al ser más restrictivos y al referirse solamente a la situación de un Estado candidato en concreto.

Otro hecho que marca estas negociaciones, al igual que viene ocurriendo con otras negociaciones de la misma naturaleza, es la ya mencionada condicionalidad política que, como sucede también con países de otras partes del mundo²⁷, ha sido una constante en las relaciones no sólo entre la UE y los Balcanes Occidentales, en general, sino que llegó a ser, prácticamente, una condición *sine qua non* para cualquier actuación de la Unión respecto de Croacia²⁸. En concreto, esta condicionalidad se ha desplegado en distintos ámbitos: desde la construcción del Estado, la democratización y la transformación de los conflictos hasta cuestiones más tradicionales y técnicas como lo es la armonización de la legislación de este país con el acervo de la Unión. Aunque esta exigencia ha sido considerada por una parte de la doctrina²⁹ como un fracaso en ausencia de unos resultados significativos en ámbitos como la vuelta de refugiados y la reconciliación étnica, entre otros.

Un tercer aspecto que constituye una innovación jurídica en los procesos de negociación y sobre el que quisiéramos detenernos brevemente es la introducción del requisito de supervisión de la preadhesión, presente en las negociaciones e incluido, posteriormente, en el art. 36 y ampliado en el art. 38 del Acta de adhesión de Croacia³⁰. En virtud de este art. 36, la Comisión Europea ha tenido que supervisar los compromisos asumidos por Croacia durante las negociaciones de adhesión, centrándose, concretamente, en las siguientes tres cuestiones: el poder judicial y los derechos fundamentales; el

«Don't Mention Divorce at Wedding, Darling!: EU Accession and Withdrawal after Lisbon», en BIONDI, A.; EECKHOUT, P. (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 128-154.

²⁷ Para unas consideraciones generales acerca de la condicionalidad política aplicada por la UE en sus relaciones con los terceros países, *vid.*: GSTÖHL, S., «The Common Commercial Policy and Political Conditionality: «Normative Power Europe» through Trade?», *Studia Diplomatica*, vol. 63, n° 3-4, 2010, pp. 23-41; SMITH, K. E., «The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how effective?», EUI Working Paper, n° 97/7, 1997, pp. 1-37; STOKKE, O., *Aid and political conditionality*, The European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), Geneva, 1995.

²⁸ JOVIC, D., *op. cit.*, p. 27.

²⁹ En este sentido, *vid.*: BRANIF, M., *op. cit.*, p. 554.

³⁰ DO L 112, 24.04.2012, p. 21.

Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; y la política de la competencia. En virtud de estas disposiciones, la Comisión Europea ha tenido que publicar cada seis meses un informe periódico acerca de los progresos realizados por Croacia para preparar su adhesión a la Unión³¹.

En particular y por lo que se refiere al poder judicial y los derechos fundamentales, la Comisión se ha pronunciado sobre diez temas específicos³² —consideramos que, en general, la valoración de la Comisión realizada en esta ocasión fue muy positiva—. Y, al mismo tiempo, esta Institución europea recomendaba que se realizaran más reformas en relación con la contratación pública —al constatarse aún corrupción a nivel local, lo que exigiría la aplicación de los mecanismos necesarios para proteger eficazmente a los denunciantes de irregularidades—, que se ejecutaran más rápidamente los programas de alojamiento para los refugiados repatriados, y que se aplicaran las nuevas opciones de compra en condiciones favorables para los beneficiarios de programas de alojamiento³³.

³¹ Al respecto, los informes más recientes difundidos por la Comisión Europea han sido los publicados el 24 de abril de 2012 (relativo al período 1 de septiembre de 2011-29 de febrero de 2012), el 10 de octubre de 2012 (referido al período octubre de 2011-septiembre de 2012), y el 26 de marzo de 2013 (que abarca el período septiembre de 2012-febrero de 2013), respectivamente. Se trata de: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Monitoring report on Croatia's accession preparations*; COM (2012) 601 final: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las principales conclusiones del informe exhaustivo de seguimiento sobre el grado de preparación de Croacia para la adhesión a la UE*; y COM (2013) 171 final: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe de supervisión de los preparativos para la adhesión de Croacia*.

³² A saber: (1) proseguir la aplicación eficaz del plan de acción y la estrategia de reforma judicial; (2) seguir reforzando la independencia, la rendición de cuentas, la imparcialidad y la profesionalidad del poder judicial; (3) seguir aumentando la eficiencia del poder judicial; (4) seguir mejorando la tramitación de los expedientes nacionales de crímenes de guerra; (5) seguir garantizando un historial ininterrumpido de resultados concretos basados en investigaciones, enjuiciamientos y resoluciones judiciales eficientes, eficaces e imparciales en los asuntos de delincuencia organizada y corrupción a todos los niveles, incluida la corrupción de alto nivel, y en sectores vulnerables como la contratación pública; (6) seguir mejorando su historial de medidas de refuerzo de la prevención en la lucha contra la corrupción y los conflictos de intereses; (7) seguir reforzando la protección de las minorías, en particular mediante la aplicación efectiva de la Ley orgánica sobre los derechos de las minorías nacionales; (8) seguir abordando los problemas pendientes provocados por el retorno de los refugiados; (9) seguir mejorando la protección de los derechos humanos; y (10) seguir cooperando plenamente con el TPIY. Para más información, *vid.*: COM (2013) 171 final, *doc. cit.*, pp. 3-10.

³³ COM (2013) 171 final, *doc. cit.*, pp. 7-10.

En cuanto a la problemática de la justicia, la libertad y la seguridad, hay que mencionar que la valoración de la Comisión giraba en torno a las cuatro medidas prioritarias que habían sido establecidas con anterioridad para Croacia en relación con la migración, los pasos fronterizos en el corredor de Neum, la policía de fronteras, y la Ley de policía. En concreto, en este Informe se estimaba que salvo la segunda medida prioritaria referida a la construcción de los pasos fronterizos de Neum las otras tres sí que habían sido llevadas ya a cabo por parte de Croacia³⁴.

Y, respecto, finalmente, de la política de la competencia, cabe indicar que la Comisión constataba que este Estado había cumplido con todas las exigencias negociadas en los ámbitos de la defensa de la competencia, las concentraciones, así como de las ayudas estatales³⁵.

Por lo que se refiere al desarrollo cronológico de estas negociaciones, el 20 de octubre de 2005 comenzó la fase del examen analítico de las negociaciones de adhesión, analizándose en qué medida la legislación croata estaba armonizada en aquel momento con el acervo de la Unión. Este proceso finalizó un año más tarde, y coincidió con la publicación, por parte de la Comisión Europea, de dos Comunicaciones sobre los Balcanes Occidentales en las cuales se hacía referencia, también, a la situación en la que se encontraba este país respecto de su futura adhesión a la UE³⁶. Siendo precisamente a raíz de estas Comunicaciones cuando la Comisión Europea comenzó a intensificar las negociaciones de adhesión con los distintos países de los Balcanes Occidentales de cara a acelerar sus respectivas incorporaciones en la Unión.

Fruto del desarrollo de las negociaciones de adhesión de Croacia fue la adopción de una nueva Asociación para la Adhesión de Croacia a la UE, publicada en la Decisión 2006/145/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006³⁷, incluyendo unos objetivos prioritarios que Croacia debería alcanzar. Justo dos años después de la publicación de esta Decisión, el Consejo adoptó las nuevas condiciones de la Asociación para la Adhesión con Croacia —se

³⁴ *Ibidem*, pp. 10-14.

³⁵ *Ibidem*, p. 3.

³⁶ La primera Comunicación, titulada «Los Balcanes Occidentales en la vía hacia la UE: consolidación de la estabilidad y aumento de la prosperidad», fue publicada el 27 de enero de 2006 (COM (2006) 27 final), y la segunda, sobre «Balcanes occidentales: potenciar la perspectiva europea», lo sería el 5 de marzo de 2008 (COM (2008) 127 final).

³⁷ DO L 55, 25.02.2006, p. 30. También estaban recogidas las prioridades relacionadas con los criterios políticos y económicos, y con la capacidad para asumir las obligaciones de la adhesión.

trata de la Decisión 2008/119/CE³⁸. En esta ocasión, la UE actualizaba la Asociación acordada en el año 2006 a la luz de las conclusiones del Informe de la situación que había publicado la Comisión Europea el 6 de noviembre de 2007 sobre los preparativos realizados por Croacia para integrarse en la Unión³⁹ y, también, para tener en cuenta las disposiciones del Reglamento (CE) n° 1085/2006 relativo al marco financiero para los países en fase de preadhesión⁴⁰.

Ello parecía indicar la buena marcha del proceso de negociación, ahora bien, este proceso se vería gravemente entorpecido a raíz de las diferencias existentes entre Croacia y Eslovenia (Estado miembro de la UE). Diferencias que se referían, principalmente, a las controversias territoriales⁴¹, a la gestión

³⁸ *Decisión 2008/119/CE del Consejo*, de 12 de febrero de 2008, sobre los principios, las prioridades y las condiciones de la Asociación para la adhesión con Croacia y por la que se deroga la Decisión 2006/145/CE (DO L 42, 16.02.2008, p. 51).

³⁹ SEC (2007) 1431 final: *Commission staff working document – Croatia 2007 Progress Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008*, Brussels, 6.11.2007. Vid. también: COM (2007) 663 final: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Estrategia y desafíos principales de la ampliación (2007-2008)*, Bruselas, 6.11.2007.

⁴⁰ *Reglamento (CE) n° 1085/2006 del Consejo*, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) (DO L 210, 31.07.2006, p. 82).

⁴¹ Las diferencias territoriales entre Croacia y Eslovenia han representado un conflicto constante entre estos dos países prácticamente desde que consiguieron sus respectivas independencias de la antigua Yugoslavia en el año 1991. Los elementos de la discordia eran Istria, Sveta Gera, y el río Mura Banks, y afectaban las distintas zonas marítimas sobre las que estos países entendían que tenían derecho en el Mar Adriático. De este modo, Eslovenia buscaba tener acceso a aguas internacionales, mientras que Croacia consideraba que la frontera marítima entre los dos Estados debía trazarse a la mitad de la Bahía Piran. Lo que significaba que Eslovenia no hubiera tenido acceso a aguas internacionales. Para intentar resolver estas cuestiones, en el año 2001 Croacia y Eslovenia firmaron un tratado que, sin embargo, nunca llegó a ser ratificado por Croacia. Tratado en virtud del cual se contemplaba la cesión de la mayor parte de la Bahía de Piran (que constituye el único acceso al mar de Eslovenia) y, por consiguiente, acceso marítimo para Eslovenia, y, en contraprestación, varios pueblos fronterizos pasaban a ser parte integrante del territorio croata. Para un análisis de la diferencia marítima entre Croacia y Eslovenia en el Mar Adriático, vid.: ARNAUT, D., «Stormy Waters on the Way to the High Seas: The Case of the Territorial Sea Delimitation between Croatia and Slovenia», *Ocean and Coastal Law Journal*, vol. 8, 2002-2003, pp. 21-70; DEGAN, V-D., «Consolidation of Legal Principles on Maritime Delimitation: Implications for the Dispute between Slovenia and Croatia in the North Adriatic», *Chinese Journal of International Law*, vol. 6, 2007, pp. 601-634.

conjunta de la central nuclear de Krsko⁴², así como a las responsabilidades no fijadas para el Banco Ljubljanska respecto de los nacionales croatas⁴³.

Con el telón de fondo del fracaso por no haber llegado a un acuerdo en estas diferencias con Eslovenia, y también como consecuencia del informe negativo emitido por el TPIY en relación con la falta de cooperación por entonces con este Tribunal por parte de Croacia, la UE decidió, en diciembre de 2008, suspender temporalmente las negociaciones de adhesión de este país balcánico⁴⁴. No obstante, paulatinamente, estos obstáculos fueron desapareciendo. Por lo que se refiere a las relaciones con la vecina Eslovenia, se redujo la tensión al llegar a un acuerdo para someter la diferencia de la delimitación marítima y territorial a un arbitraje internacional⁴⁵. De manera que

⁴² Es propiedad de Croacia y de Eslovenia. A pesar del contrato concluido en 2001 en el que se estipula el estatuto de esta central nuclear, a lo largo de los años la gestión conjunta de esta central nuclear generó numerosos problemas.

⁴³ Durante la existencia del Estado yugoslavo, el Banco Ljubljanska (con sede en Liubliana) fue el banco más grande de Yugoslavia. En el año 1991 fue transformado en el Nova Ljubljanska Banka, causando la pérdida de importantes depósitos bancarios para los nacionales croatas y bosnios —se estima que las pérdidas causadas a los croatas y los bosniacos ascendieron a 175 millones de euros aproximadamente, a los que se tendrían que sumar, también, los tipos de intereses correspondientes. Posteriormente, representó una fuente importante de tensión entre Croacia y Eslovenia, y se tardaron dos décadas en firmarse un memorándum de acuerdo según el cual las dos partes se comprometían a encontrar una solución aceptable en relación con los ahorros en divisas depositadas en este banco y transferidos a bancos de Croacia. Para más información, *vid.*: COM (2013) 171 final, *doc. cit.*, p. 16. Consúltese igualmente: SZPALA, M., *op. cit.*, pp. 28-29.

⁴⁴ Para un mayor análisis de la suspensión de las negociaciones de la UE con Croacia, así como de los problemas existentes en los últimos años entre Croacia y Eslovenia, *vid.*: PARDO GETINO, L-A., «El principio de respeto de los derechos humanos en la adhesión de Croacia a la Unión Europea. ¿Por qué Turquía no lo consigue?», *Revista General de Derecho Europeo*, n° 26, 2012, pp. 18-19; RODRÍGUEZ BERNAL, A., «La Unión Europea y los Balcanes», pp. 21-22; disponible en www.rodriguezbernal.com; SZPALA, M., *op. cit.*, pp. 28-30; TATHAM, A. F., *op. cit.*, p. 133.

⁴⁵ El acuerdo fue alcanzado en Estocolmo el 4 de noviembre de 2009, y fue ratificado posteriormente por el Parlamento croata, y el visto bueno del Parlamento esloveno del 19 de abril de 2010 fue avalado por la población eslovena en un referéndum celebrado el 6 de junio de 2010. Más recientemente, Croacia y Eslovenia han firmado un acuerdo de arbitraje fronterizo, y el año 2012 se estableció un tribunal arbitral en el marco del Tribunal Permanente de Arbitraje, quien deberá decidir sobre las siguientes tres cuestiones: la frontera marítima y territorial entre Eslovenia y Croacia; la conexión de Eslovenia con la alta mar; y el régimen relativo a la utilización de los diferentes espacios marítimos en el Mar Adriático. Este Tribunal arbitral es presidido por el juez Gilbert Guillaume (Francia), y lo componen, también, los jueces: Vaughan Lowe (Reino Unido), Bruno

ya en noviembre de 2009 fue posible reanudarlas. Desde entonces, las negociaciones avanzaron, concluyéndose rápidamente, tras seis años, el 30 de junio de 2011.

El 12 de octubre de 2011 la Comisión Europea expresó una opinión favorable para la adhesión de Croacia a la UE⁴⁶, el 1 de diciembre de 2011 el Parlamento Europeo dio luz verde a la adhesión de Croacia a la UE⁴⁷, y el Consejo de Asuntos Generales reunido en Bruselas el 5 de diciembre de 2011 notó con satisfacción que este país había alcanzado un alto nivel de preparación para la adhesión, y lo animaba a seguir avanzando para mejorar en los ámbitos de los derechos judiciales y fundamentales, el espacio de libertad, seguridad y justicia, y la política de la competencia⁴⁸. El 9 de diciembre de ese mismo año, se firmó el Tratado de adhesión de Croacia a la UE⁴⁹, y a partir de ese momento comenzó el proceso de ratificación del mismo por parte tanto de Croacia como de los 27 Estados miembros de la UE, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno de cada uno de ellos, con vistas a que este país balcánico llegara a ser el Estado miembro nº 28 de la Unión a partir del 1 de julio de 2013.

III. DE LA ADHESIÓN A LA INTEGRACIÓN DE CROACIA EN LA UNIÓN EUROPEA

El 22 de enero de 2012 Croacia ratificó, mediante referéndum, el tratado relativo a su adhesión a la UE⁵⁰. En aquella ocasión, el 66,27% de los votan-

Simma (Alemania), Jernej Sekolec (Eslovenia), y Budislav Vukas (Croacia). Para más información, consúltense: «Communiqué de presse de la Cour permanente d'arbitrage: Arbitrage entre la République de Croatie et la République de Slovénie», 13 avril 2012 ; y http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1443.

⁴⁶ DO L 112, 24.04.2012, p. 3.

⁴⁷ Con 564 votos a favor, 38 en contra, y 32 abstenciones. *Vid.*: DO L 112, 24.04.2012, p. 5.

⁴⁸ La Decisión del Consejo relativa a la admisión de la República de Croacia a la UE fue publicada en el DO L 112, 24.04.2012, p. 6.

⁴⁹ DO L 112, 24.04.2012, p. 10.

⁵⁰ Pocos días después, el Parlamento de Eslovaquia ratificaba este tratado, el último Estado miembro en hacerlo siendo Alemania (el 16 de mayo de 2013, el Bundestag ratificó este tratado, a escasas semanas de la fecha prevista para la incorporación de Croacia en la UE). Para un detallado estudio del Tratado de adhesión de Croacia a la Unión, *vid.*: LAZOWSKI, A., «European Union Do Not Worry, Croatia Is Behind You: A Commentary

tes se manifestó a favor de la incorporación de su país en la Unión, y el «sí» ganó en todas las unidades administrativas de Croacia⁵¹. Y el 9 de marzo de ese mismo año el Parlamento croata ratificó por unanimidad el Tratado de adhesión a la Unión.

Se trata de un texto jurídico que guarda bastante parecido con los tratados relativos a las últimas adhesiones de doce países europeos en los años 2005 y 2007. Se compone, además del texto del tratado propiamente dicho, del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia y a las adaptaciones del TUE, el TFUE y el Tratado constitutivo de la CEEA. Además, contiene: nueve Anexos referidos a la adaptación del ordenamiento jurídico de este Estado al acervo de la Unión, a los períodos transitorios, y a los distintos compromisos contraídos por Croacia en algunos ámbitos; y un Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas a una posible transferencia única a Croacia de unidades de la cantidad atribuida expedidas con arreglo al Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, así como a la compensación conexa.

Estos textos se completan con el Acta final, y cuatro Declaraciones: la primera, conjunta de los Estados miembros actuales sobre la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen; la segunda, conjunta de Alemania y Austria sobre la libre circulación de los trabajadores procedentes de Croacia; la tercera, conjunta de los Estados miembros actuales y de Croacia sobre el Fondo Europeo de Desarrollo; y la cuarta, realizada por Croacia, en relación con la disposición transitoria respecto de la liberalización del mercado de las tierras agrícolas croatas.

Además, hay que mencionar que, como había ocurrido también en las dos ampliaciones anteriores de la UE, estas disposiciones relativas a la adhesión a la Unión de Croacia contienen determinadas medidas transitorias (1), cláusulas de salvaguardia (2), y disposiciones que afectan a los ámbitos institucional (3) y financiero (4). Y al mismo tiempo nos parece importante señalar que no se han adoptado medidas específicas o transitorias sobre casi la mitad

on the Seventh Accession Treaty», *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 8, 2012, pp. 1-39.

⁵¹ El apoyo más importante se registró en los distritos Medimurje (75,73%) y Brod-Posavina (72,61%), y los distritos donde los votantes se pronunciaron en un porcentaje inferior sobre la adhesión de Croacia a la UE fueron los de Dubrovnik-Neretva (56,59%) y Split-Dalmatia (58,55%). Consúltense: «66.27% of Croatian Voters Say YES to the EU», 23.01.2012; disponible en la página web: <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=3866>

del total de los treinta y cinco capítulos de negociación⁵², y que en el caso de otros nueve capítulos de negociación se hayan establecido solamente algunos arreglos específicos⁵³.

1. MEDIDAS TRANSITORIAS

De conformidad con el art. 18 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE, y con el Anexo V del Tratado de adhesión firmado en diciembre de 2011, se han establecido determinadas medidas transitorias para Croacia, que serán aplicables sobre todo en los primeros años de su incorporación en la Unión en los siguientes diez campos: la libre circulación de mercancías; la libre circulación de personas, la libre circulación de capitales; la agricultura; la seguridad alimentaria y la política veterinaria y fitosanitaria; la pesca; la política de transportes; la fiscalidad; la libertad, seguridad y justicia; y el medio ambiente. En las líneas que siguen nos centraremos sobre todo en dos – la libre circulación de trabajadores y el medio ambiente – que, a nuestro entender, son las materias que mayor atención han recibido en el Tratado de adhesión de Croacia a la Unión⁵⁴.

⁵² Se trata de los siguientes dieciséis capítulos de negociación: Capítulo 3º. El Derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios; Capítulo 5º. La contratación pública; Capítulo 6º. El Derecho de sociedades; Capítulo 10º. La sociedad de la información y mass-media; Capítulo 15º. Energía; Capítulo 17º. La política económica y monetaria; Capítulo 18º. Estadística; Capítulo 19º. La política social y el empleo; Capítulo 21º. Las redes transeuropeas; Capítulo 23º. El sistema judicial y los Derechos humanos; Capítulo 25º. La ciencia y la tecnología; Capítulo 26º. La educación y la cultura; Capítulo 28º. La protección del consumidor y de la salud; Capítulo 30º. Las relaciones exteriores; Capítulo 31º. La política exterior, de seguridad y de defensa; Capítulo 32º. El control financiero.

⁵³ Nos estamos refiriendo a los siguientes capítulos de negociación: Capítulo 4º. La libre circulación de capitales; Capítulo 7º. El Derecho de propiedad intelectual; Capítulo 9º. Los servicios financieros; Capítulo 11º. La agricultura y el desarrollo rural; Capítulo 12º. La política de seguridad alimentaria, veterinaria y fitosanitaria; Capítulo 13º. La política pesquera; Capítulo 14º. La política de transportes; Capítulo 22º. La política y la coordinación de los instrumentos estructurales; Capítulo 29º. La unión aduanera.

⁵⁴ Hay que señalar que existen, también, otras medidas transitorias con un gran impacto para Croacia y/o la UE. Por ejemplo, en relación con la fiscalidad (Capítulo 16), se han acordado arreglos transitorios y dos derogaciones sobre impuestos indirectos: una relativa al IVA, y la otra que afecta a los impuestos especiales (se le permite aplicar unos impuestos más bajos al tabaco hasta el 31 de diciembre de 2017). Por lo que se refiere al ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad (Capítulo 24º) a Croacia le fue conce-

En primer lugar, por lo que respecta al caso específico de *la libre circulación de trabajadores*, se debe señalar que se trata de un ámbito que, tradicionalmente, ha representado un tema de particular interés para los países candidatos a la adhesión a la UE, ya que, para ello, resulta, obviamente, uno de los mayores atractivos presentados por tal adhesión. Cabe recordar, también, que este tipo de medida transitoria había sido incluida, igualmente, en el caso de las dos ampliaciones anteriores de la Unión⁵⁵.

Por lo que se refiere al derecho de los trabajadores de nacionalidad croata de acceder como asalariados al mercado laboral de otro Estado miembro de la UE, éste podría llegar a ser restringido hasta un período máximo de siete años, es decir hasta el 30 de junio de 2020 (el llamado modelo «2+3+2»).

En concreto, y como regla general, se ha decidido que hasta el final de un período de dos años contados desde la fecha de adhesión de Croacia, los Estados miembros aplicarán medidas nacionales o medidas que resulten de acuerdos bilaterales para regular el acceso de los croatas a sus mercados de trabajo⁵⁶. Período que, sin embargo, podrá ser ampliado hasta los cinco años desde la fecha de adhesión e, incluso, hasta los siete años «*en caso de graves perturbaciones [...] o de que exista el riesgo de que estas se produzcan*»⁵⁷. En relación con ello, hay que mencionar que, en la actualidad, los trabajadores de nacionalidad croata necesitan un permiso de trabajo para poder trabajar en los siguientes Estados miembros de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, y el Reino Unido.

En una situación diferente se encontrarán aquellos croatas que estuvieran trabajando legalmente en un Estado miembro antes del momento de la adhesión de Croacia, o aquellos que fuesen admitidos en el mercado de trabajo de dicho Estado por un período ininterrumpido igual o superior a doce meses, pero siempre y cuando se tratara solamente del mercado de trabajo de ese

dida una medida transitoria según la cual puede mantener sus pasos fronterizos conjuntos con Bosnia y Herzegovina hasta que sea enmendado el Código de Fronteras Schengen o hasta que su adhesión al espacio Schengen sea efectiva.

⁵⁵ Para una presentación de estas cuestiones, *vid.*: OANTA, G. A., *op. cit.*, p. 116. La información actualizada referida a los permisos de trabajo que necesitan algunos ciudadanos europeos para tener acceso al mercado laboral de determinados Estados miembros de la UE puede consultarse en la siguiente página web: http://europa.eu/youreurope/citizens/work/abroad/work-permits/index_es.htm

⁵⁶ Información disponible en: http://europa.eu/youreurope/citizens/work/abroad/work-permits/index_es.htm

⁵⁷ *Vid.*: Punto 2.5 del Anexo V del Tratado de Adhesión de Croacia a la UE.

Estado miembro puesto que en los demás Estados miembros no podrían disfrutar de este derecho.

Antes de la finalización del plazo inicial de restricción de dos años, el Consejo, sobre la base de un informe emitido por la Comisión, tendrá que revisar el funcionamiento de las medidas transitorias relativas a los trabajadores de nacionalidad croata. Y, al mismo tiempo, Croacia podría solicitar una nueva revisión, sobre la cual el Consejo deberá pronunciarse en un plazo de seis meses contados a partir de la recepción de dicha solicitud. Además, Croacia *«podrá mantener en vigor medidas equivalentes con respecto a las nacionales de los Estados miembros»* que estuvieran aplicando medidas transitorias en esta materia⁵⁸.

Consideramos que los mercados de trabajo de Alemania y Austria merecen una atención especial en relación con esta medida transitoria. Se trata de dos Estados miembros que, en el momento de la firma del Tratado de adhesión de Croacia a la UE, han hecho una Declaración conjunta sobre la libre circulación de trabajadores de nacionalidad croata⁵⁹ de conformidad con las disposiciones de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios⁶⁰. En virtud de ello, estos dos Estados miembros, mientras tengan adoptadas medidas transitorias para Croacia en relación con la libre circulación de trabajadores, podrán, previa notificación a la Comisión, establecer excepciones *«con objeto de limitar, en el contexto de la prestación de servicios por parte de sociedades establecidas en Croacia, el desplazamiento temporal de trabajadores cuyo derecho a trabajar en Alemania y Austria esté sujeto a medidas nacionales»*⁶¹.

Finalmente, cabe hacer una breve observación acerca del posible impacto de esta medida transitoria en el caso de aquellos croatas que quisieran obtener el derecho de residencia permanente en un Estado miembro de la UE.

⁵⁸ Consúltese: Punto 2.10 del Anexo V del Tratado de Adhesión de Croacia a la UE.

⁵⁹ DO L 112, 24.04.2012, p. 106.

⁶⁰ DO L 18, 21.01.1997, p. 1.

⁶¹ Punto 2.12 del Anexo V del Tratado de Adhesión de Croacia a la UE. En el caso de Alemania, se trata de los siguientes sectores: la construcción (incluidas las actividades afines), las actividades industriales de limpieza, y las actividades de los decoradores de interiores. En el caso de Austria, se trata de un abanico más amplio de sectores, a saber: las actividades de los servicios relacionados con la horticultura, la industria de la piedra, la fabricación de estructuras metálicas y sus partes, la construcción (incluidas las actividades afines), los servicios de seguridad, las actividades industriales de limpieza, la atención sanitaria a domicilio, y las actividades de prestación de servicios sociales sin alojamiento.

Derecho que está previsto por el art. 16 de la Directiva 2004/38/CE⁶² para «[l]os ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida». En relación con ello, hay que indicar que el TJUE encontró que para el cálculo de este período de cinco años podrán ser tenidos en cuenta los períodos de residencia transcurridos antes de la adhesión a la UE, siempre y cuando los ciudadanos de los Estados recién adheridos a la Unión cumplieran los requisitos previstos por el Derecho de la Unión⁶³.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la medida transitoria sobre el *medio ambiente*, quisiéramos señalar que se ha acordado un gran número de disposiciones específicas relativas a un importante número de actos normativos adoptados por la UE antes de la adhesión de Croacia. Disposiciones que afectan a la legislación horizontal de la Unión en materia medioambiental, la calidad del aire, la gestión de residuos, la calidad del agua, la prevención y control integrados de la contaminación, así como a los productos químicos. Además, ha sido acordado un Protocolo —que es parte integrante del Tratado de adhesión de Croacia a la UE— sobre determinadas disposiciones relativas a una posible transferencia única a la República de Croacia de unidades de la cantidad atribuida expedidas con arreglo al Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, así como a la compensación conexa⁶⁴.

2. CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA

Como había ocurrido, también, en el caso de las dos anteriores ampliaciones de la UE, el Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a esta Organización contiene, además, tres tipos de cláusulas de salvaguardia que podrían ser activadas en los primeros tres años, contados a partir del 1

⁶² Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, 30.04.2004, p. 77).

⁶³ En este sentido, consúltese: sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2011, *Ziolkowski y Szeja*, asuntos acumulados C-424/10 y C-425/10, *Rec.* 2011, p. I-14035. Para un mayor análisis de estas cuestiones, *vid.*: LAZOWSKI, A., *op. cit.*, pp. 27-28.

⁶⁴ DO L 112, 24.04.2012, p. 92.

de julio de 2013, si se detectaran aspectos preocupantes en relación con algún sector de la actividad económica (art. 37), el mercado interior (art. 38), y con algunos actos normativos adoptados por las Instituciones de la Unión antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (art. 39).

Así, por lo que se refiere a las *cláusulas de salvaguardia relacionadas con la actividad económica*, hay que mencionar que éstas podrán ser solicitadas a la Comisión bien por Croacia o bien por un Estado miembro, «*cuan-do surgieran dificultades graves y con probabilidades de persistir [...] o que pudieran ocasionar un importante deterioro de la situación económica en una región determinada*», y podrán consistir en excepciones a las disposiciones del TUE, del TFUE o del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE. La Comisión tendrá que pronunciarse mediante el procedimiento de urgencia, en un plazo de cinco días laborables desde que recibió la solicitud, dando «*prioridad a las medidas que menos perturben el funcionamiento del mercado interior*».

En relación con las *cláusulas de salvaguardia sobre el funcionamiento del mercado interior*, cabe indicar que éstas podrán ser adoptadas en un período máximo de tres años a partir de la adhesión, por parte de la Comisión, bien previa petición motivada de un Estado miembro actual de la Unión o bien por iniciativa propia si Croacia no cumpliera con los compromisos asumidos durante el proceso negociador de su adhesión a la UE. Situación que causaría una perturbación grave al funcionamiento del mercado interior o una amenaza para los intereses financieros de la Unión o un riesgo inminente de dicha perturbación o amenaza. Estas medidas deberán ser proporcionadas, no podrán ser utilizadas «*como medio para introducir una discriminación arbitraria o una restricción encubierta en el comercio entre Estados miembros*», y la Comisión Europea dará preferencia a aquellas medidas que menos perturben el funcionamiento del mercado interior.

También, hay que indicar que existe la posibilidad que las cláusulas existentes puedan ser adaptadas en función de las circunstancias e, incluso, que sean mantenidas más allá del plazo inicial de tres años estipulado al respecto en el art. 38 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la Unión. Además, cualquier acción de la Comisión en relación con estas cláusulas tendrá que ser comunicada al Consejo con suficiente antelación que, a su vez, podrá hacer cualquier observación que estime pertinente, que será tenida debidamente en cuenta por parte de la Comisión.

Por último, las *cláusulas de salvaguardia que se pudieran establecer en relación con algunos actos normativos adoptados por las Instituciones de la*

Unión antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa podrán ser tomadas por la Comisión, previa solicitud motivada de un Estado miembro o por iniciativa propia, y después de haber consultado en este sentido a los Estados miembros si «hubiera deficiencias graves o riesgos inminentes de deficiencias graves en la incorporación al Derecho nacional o el estado de aplicación de los actos adoptados por las instituciones» de la Unión antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en relación con la libre circulación de personas, servicios y capitales, así como con las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal.

Añadir, asimismo, que estas cláusulas podrán consistir en una suspensión temporal de la aplicación de las disposiciones relativas a estos ámbitos entre Croacia y cualquier otro Estado miembro, «sin perjuicio de que se siga llevando a cabo una estrecha cooperación judicial». Aunque dichas medidas «no se mantendrán más de lo estrictamente necesario» y «se suspenderán cuando se solucionen las deficiencias». Como ocurre también con las cláusulas de salvaguardia que podrían ser instituidas en relación con el funcionamiento del mercado interior, cualquier acción de la Comisión en relación con estas cláusulas tendrá que ser comunicada al Consejo con suficiente antelación que, a su vez, podrá hacer cualquier observación que estime pertinente, que será tenida debidamente en cuenta por parte de la Comisión. Por último, señalar que estas cláusulas de salvaguardia podrán ser adoptadas por la Comisión Europea en un período máximo de tres años contados a partir del momento de la adhesión de Croacia a la Unión, e, incluso, los podrán mantener más allá de este período mientras subsistan las deficiencias que ocasionaron la aplicación de una cláusula de salvaguardia en esta materia.

3. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES

La adhesión de Croacia a la UE tiene, también, implicaciones para el sistema institucional de la Unión⁶⁵, aunque, por razones obvias, su alcance es bastante inferior a las que tuvieron en esta materia las dos últimas ampliaciones.

Así, a partir del 1 de julio de 2013 y hasta el 31 de octubre de 2014, la Comisión Europea cuenta con un nuevo miembro en la persona del Sr. Neven

⁶⁵ Para una presentación más detallada de estas cuestiones, consúltense: GOLDNER LANG, I., «The Impact of Enlargement(s) on the EU Institutions and Decision-Making. Special Focus: Croatia», *Yearbook of European Law*, vol. 31, nº 1, 2012, pp. 488-493; LAZOWSKI, A., *op. cit.*, pp. 11-18.

Mimica que se encargará de la cartera de protección de los consumidores⁶⁶. El hecho de que esta Institución tenga ahora 28 comisarios europeos vuelve a reactivar el debate acerca del número de los comisarios que deberían integrar la Comisión Europea. Debate surgido, como es bien sabido, a raíz de la adhesión a la Unión de trece nuevos Estados europeos en la última década. Es por ello que en la última reforma del Derecho originario de la UE realizada en Lisboa se estableció que a partir del 1 de noviembre de 2014 esta Institución estuviera «*compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*», salvo que el Consejo Europeo decidiese por unanimidad modificar dicho número⁶⁷. Por tanto, los comisarios europeos serán seleccionados a partir de dicha fecha de entre nacionales de los Estados miembros sobre la base de «*un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados*», que «*será establecido por unanimidad por el Consejo Europeo*» a tenor de las disposiciones del art. 244 TFUE. Si tal hecho se llega a producir, podría darse la paradoja de que Croacia perdiera el reciente y flamante Comisario, y tuviera que esperar a un nuevo cambio en la composición de esta Institución. Lo cual, suponemos, no sería recibido con mucho agrado por el Gobierno croata. En relación con ello, hay que mencionar que hasta la fecha no ha sido alcanzado todavía el tan esperado acuerdo político, difícilmente conjugable con las pretensiones de Irlanda, y que posteriormente fuese plasmado en algún acto normativo procedente del Consejo Europeo que regulara la selección de los titulares de las carteras de la Comisión Europea 2014-2019.

Asimismo, durante la legislatura 2009-2014 Croacia tendrá doce europarlamentarios⁶⁸. Lo que elevará el número de los miembros del actual Parlamento Europeo hasta 766. Número que, sin embargo, deberá ser reducido a partir de la próxima legislatura a 750 más el Presidente de esta Institución,

⁶⁶ Su mandato finalizará junto con el del resto de los miembros de la Comisión. *Vid.*: art. 21 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE.

⁶⁷ Art. 17.5 TUE.

⁶⁸ Art. 19 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE. Las primeras elecciones para el Parlamento Europeo se celebraron en Croacia el 15 de abril de 2013, destacando, de manera negativa, la baja participación del electorado croata pues la tasa de participación en las urnas fue inferior al 21%, es decir fue aproximadamente la mitad de la media de cualquiera de los 27 Estados miembros de la UE.

tal y como lo prevé el art. 14.2 TUE. Así, el pasado 28 de junio de 2013, el Consejo Europeo publicó una Decisión por la que se fija la composición del Parlamento Europeo tras las elecciones del año 2014, teniendo en cuenta los cambios demográficos de los Estados miembros⁶⁹. El acuerdo al que se ha llegado respecto a esta Institución lleva a Croacia a perder un escaño. Y en la misma situación se encuentran, también, Austria, Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Portugal, y Rumanía; mientras que Alemania volverá a tener 96 eurodiputados que es el máximo número de escaños que permite el TUE.

Por lo que se refiere a los eurodiputados procedentes de Croacia, el art. 19.2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE estipula que este país balcánico debería celebrar antes de la adhesión a la Unión unas elecciones *ad hoc* al Parlamento Europeo, salvo si la fecha de la adhesión fuera «anterior en menos de seis meses a las próximas elecciones» a esta Institución. Situación en la que los eurodiputados que representan a los ciudadanos croatas «podrán ser designados por el Parlamento nacional de Croacia de entre sus miembros, siempre y cuando las personas de que se trate hayan sido elegidas por sufragio universal directo». Se trata de una innovación jurídica que no fue estipulada en ningún otro tratado de adhesión a la UE, y que ha exigido a Croacia organizar unas elecciones al Parlamento Europeo antes de que se incorporara a esta Organización, pero de conformidad con el acervo de la UE en esta materia.

Además, hasta el 31 de octubre de 2014 Croacia dispondrá de siete votos para la adopción por mayoría cualificada de los actos normativos por parte del Consejo Europeo o del Consejo⁷⁰, de nueve miembros en el Comité Económico y Social Europeo⁷¹, y de otros nueve miembros en el Comité de las Regiones⁷². El peso de Croacia en estos campos es similar al que ya tienen Estados como Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda y Lituania.

⁶⁹ Decisión 2013/312/UE del Consejo, de 28 de junio de 2013, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo (DO L 181, 29.06.2013, p. 57). Consúltense también: «Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2013, sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014», A7-0041/2013.

⁷⁰ El art. 20 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE estipula que «los acuerdos requerirán al menos 260 votos que representen la votación favorable de la mayoría de los miembros, cuando en virtud de los Tratados deban ser adoptados a propuesta de la Comisión. En los demás casos, requerirán al menos 260 votos que representen la votación favorable de dos tercios de los miembros como mínimo».

⁷¹ Art. 23 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE.

⁷² Art. 24 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE.

Si bien es verdad que Croacia es uno de los países más pequeños y menos ricos dentro de la UE, consideramos que no debería infravalorarse su capacidad de formar o entrar en coaliciones con otros Estados miembros que se encuentren en la misma posición y con los que comparta los mismos intereses en determinados ámbitos, que le permitan defender sus intereses nacionales⁷³. Así, podría darse este caso, entre otras, en la política de cohesión, la Política Agrícola Común, la Política Pesquera Común, el acceso al espacio Schengen, etc. En relación con ello, y por lo que a la política de cohesión se refiera, quisiéramos mencionar que Croacia ha participado, incluso antes de su adhesión a la Unión, en las reuniones de la Coalición «Amigos de la Política de Cohesión» —que engloba a trece actuales Estados miembros⁷⁴— en su condición de receptor neto de distintos fondos de la UE previstos en el Marco Financiero Plurianual establecido para el período 2014-2020⁷⁵.

Finalmente, respecto del Tribunal de Luxemburgo, hay que mencionar que el 4 de julio de 2013 han comenzado los mandatos de los dos jueces croatas en el Tribunal de Justicia y en el Tribunal General, respectivamente⁷⁶. Y, como ocurre con la mayor parte de los Estados miembros, Croacia tampoco tendrá derecho a tener un Abogado General de manera permanente, sino que se le aplicarán las reglas del sistema de rotación que tiene en cuenta el orden alfabético de los veintiocho Estados miembros.

4. DISPOSICIONES FINANCIERAS

Como es bien conocido, todo proceso de integración de un nuevo Estado

⁷³ Para una presentación de estas cuestiones, *vid.*: GOLDNER LANG, I., *op. cit.*, pp. 497-501; WALLACE, H., «Adapting to Enlargement of the European Union: Institutional Practice since May 2004», Trans European Policy Studies Association, London, 16 November 2007, pp. 1-25.

⁷⁴ Esta coalición se compone de los siguientes Estados: Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, y Rumanía. Hay que mencionar que la coalición «Amigos de la Política de Cohesión» defiende una política bastante diferente en este ámbito a aquellos Estados miembros integrantes de la coalición «Amigos de un mejor gasto», a saber: Alemania, Austria, Finlandia, Francia, Países Bajos, y Suecia.

⁷⁵ COM(2011) 865 final: *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo – Una Europa Global: un nuevo enfoque para financiar la acción exterior de la UE*, Bruselas, 7.12.2011.

⁷⁶ Art. 22 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE se refiere específicamente a la representación de este país en el TJUE.

miembro en la UE está acompañado por un paquete de medidas financieras, destinado a asistir al nuevo Estado en sus primeros años de adhesión. En el caso de Croacia, se acordó que además de las cantidades de dinero con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión⁷⁷, al Fondo de Pesca⁷⁸, y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)⁷⁹ para los años 2013 y 2014, se iban a crear tres instrumentos temporales específicos para ayudar a este país balcánico en determinados ámbitos. Se trata del mecanismo de transición, el instrumento financiero temporal para Schengen, y del mecanismo temporal de flujos de efectivo.

El mecanismo de transición ha sido creado para ayudar a Croacia a que desarrolle y refuerce su capacidad administrativa y judicial. En este sentido, se financiarán proyectos de desarrollo institucional e inversiones conexas a pequeña escala. Este mecanismo contará con 29 millones de euros en el año 2013⁸⁰. Por lo que se refiere al instrumento financiero temporal para Schengen, hay que mencionar que trata de ayudar a Croacia durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2013 y el 31 de diciembre de 2014 para financiar acciones en las nuevas fronteras exteriores de la UE en relación con la aplicación del acervo de Schengen y de los controles de estas fronteras; se destinarán 40 millones de euros en 2013, y otros 80 millones en año siguiente. Mientras que con cargo al mecanismo temporal de flujos de efectivo se financiarán —hasta el 31 de diciembre de 2014— los esfuerzos de Croacia para mejorar los flujos de efectivo en el presupuesto nacional; para el 2013 han sido negociados 75 millones de euros, y otros 28,6 millones de euros para el 2014⁸¹.

Ahora bien, esta ayuda financiera ha de ser comprendida en un marco general de colaboración, en virtud del cual Croacia también tiene obligacio-

⁷⁷ El art. 33 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE prevé que con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión se reservarán 449,4 millones de euros en créditos de compromiso, de los cuales una tercera parte dotará al Fondo de Cohesión.

⁷⁸ Según el art. 34 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE, se trata de 8,7 millones de euros en créditos de compromiso.

⁷⁹ A Croacia se le podrían asignar hasta 27,7 millones de euros con cargo al componente de desarrollo rural, si bien la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER no se le aplicará durante la totalidad del período de programación 2007-2013. Véanse el art. 35 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE, y el Anexo VI del Tratado de Adhesión de Croacia a la UE.

⁸⁰ Art. 30 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE.

⁸¹ Art. 32 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE.

nes financieras respecto de la UE derivadas de su membresía, que son consecuencia de la aceptación del acervo de la Unión durante el proceso negociador. Así, a partir del 1 de julio de 2013, Croacia está contribuyendo a las arcas de la Unión, abonando cantidades importantes de dinero, entre otros, al capital del Banco Europeo de Inversiones, así como al Fondo de Investigación del Carbón y del Acero⁸².

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La adhesión de Croacia supone un paso más en la ampliación de la Unión hacia el Sudeste europeo. Es una nueva etapa —pero no la final, sin duda— en un proceso abierto por las precedentes adhesiones de Eslovenia, Bulgaria y Rumanía. Esta ampliación manifiestamente ayuda a Croacia a salir del aislamiento en el que estaba hundida tras su independencia como consecuencia, entre otras cosas, del radical nacionalismo de alguno de sus Gobiernos, del poco entendimiento con sus vecinos, y de sus reticencias a cooperar con el TPIY.

Pues bien, tal y como hemos presentado a lo largo de este trabajo, Croacia ha recorrido, hasta hacer realidad su deseo de incorporación a la UE, un camino, tal vez no tan largo como en otros precedentes procesos de adhesión, pero sí lleno de dificultades y de obstáculos. En el caso de este país balcánico, las trabas han sido, como hemos visto a lo largo de estas páginas, más de naturaleza política que propiamente económica.

Para avanzar por este camino Croacia ha debido dejar atrás su reciente pasado, traumático y sangriento, lo cual, sin duda, no ha sido ni mucho menos sencillo. La lentitud en eliminar los rescoldos de todo ello han lastrado las negociaciones, llevándolas, en algún momento, a un punto muerto. Han sido sus esfuerzos en los que se ve la mano de la UE, dirigidos a normalizar sus relaciones con los Estados balcánicos vecinos y, en particular, Eslovenia, y su sumisión al Derecho internacional y, en concreto, a las exigencias derivadas de la justicia penal internacional, los que han facilitado y acelerado el desenlace del proceso y el que, desde el pasado mes de julio, este país balcánico sea el 28 Estado miembro de la UE.

⁸² En los arts. 27-28 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Croacia a la UE se prevé que la contribución de Croacia al Banco Europeo de Inversiones asciende a 42.720.000 euros que se abonarán en ocho pagos iguales, y que contribuirá con 494.000 euros al Fondo de Investigación del Carbón y del Acero.

La posición de la Unión respecto de la adhesión de Croacia demostró ser más condicionante y estricta que en los procesos de ampliación de 2005 y 2007, respectivamente. Prueba de ello han sido las exigencias establecidas en el Proceso de Estabilización y Asociación lanzado por la Unión también con este país balcánico, en cuyo marco se firmó posteriormente el Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la UE y Croacia. Exigencias que, consideramos, han propiciado en gran medida el que la Unión decidiera, el 16 de marzo de 2005, aplazar el inicio de las negociaciones de adhesión de Croacia a esta Organización. Situación que fue posible desbloquear, como decíamos, solamente a raíz de una colaboración seria y plena de Croacia con el TPIY.

Tal y como señalábamos en la Primera Parte del presente estudio, el proceso de negociación de la adhesión de Croacia a la UE se ha realizado a grandes rasgos en la línea de los dos anteriores a éste. Ha sido, entendemos, un tiempo relativamente corto, en el que se plasmaron las debilidades y también fortalezas de un país como Croacia, que considera que su lugar es dentro y no fuera de la UE, y que podría aportar mucho desde dentro no solamente para los distintos países de la región de los Balcanes Occidentales que han estado consolidando sus respectivas democracias, sino, igualmente, para toda la Unión. Y, en este sentido, pensamos que este proceso de ampliación hacia el Sudeste europeo de la Unión está permitiendo una relajación de la tensión en la región y facilitando una normalización de las relaciones entre los países balcánicos vecinos.

Pero, también este período de negociación muestra cómo la UE parece haber aprendido de las dificultades derivadas de las precedentes adhesiones, introduciendo un severo requisito de supervisión de preadhesión. Por lo demás, han sido las primeras negociaciones cubiertas por el Tratado de Lisboa que, en realidad, pocas novedades aporta al respecto, salvo la remota de que el Consejo Europeo pueda ser llevado ante el TJUE por la vía del art. 163 TFUE.

Aunque la adhesión de Croacia a la UE sea menos visible sobre todo que la realizada en el año 2005, ésta puede llegar a acentuar determinados problemas ya existentes en el marco de la Unión. Es lo que hemos tratado presentar en la Segunda Parte de nuestro análisis cuando nos referimos a las medidas transitorias, las cláusulas de salvaguardia, así como a las disposiciones institucionales y financieras, previstas por el Tratado de adhesión de Croacia a la UE, y que ponen de manifiesto que la incorporación de este Estado europeo en las estructuras de la Unión no equivale a su integración inmediata en la misma, sobre todo por la candente cuestión de la libre circu-

lación de trabajadores. Tanto Croacia como los demás Estados miembros e incluso la propia Unión precisarán un cierto período de tiempo de adaptación para poder asimilar el cambio que trajo consigo en esta materia la fecha del 1 de julio de 2013.

La incorporación de este nuevo país enfrenta, otra vez más, a la UE al antiguo y constante dilema de: más integración o más ampliación. Pero, ahora, en un escenario especialmente particular pues la Unión, con su política en los Balcanes Occidentales, corre el alto riesgo de introducir factores de división en los países que conforman esta parte de Europa (unos socios, otros no). Propiciando una fractura que nos retrotraería a las épocas de la división imperial de esta región del mundo. En relación con ello, cabe recordar que, en la actualidad, siguen abiertos o por abrir —con mayores o menores dificultades— otros procesos de adhesión a la UE que afectan a países balcánicos vecinos de Croacia.

Frente a tales riesgos, y ante las dudas de dobles raseros, la adhesión de Croacia a la UE debería representar, según nosotros, para la Unión la oportunidad —perdida en la década de los noventa del pasado siglo— de actuar activa, inteligente y democráticamente en el fortalecimiento de la estabilidad y no de la división de una región que, aunque en la periferia de la «pequeña Europa», tiene el triste recuerdo de ser «el polvorín de Europa».

PROFUNDIZANDO EN LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA LOS BALCANES OCCIDENTALES: LA ADHESIÓN DE CROACIA

RESUMEN: El presente trabajo aborda el proceso de adhesión de Croacia a la Unión Europea. Para ello, en la Primera Parte de este artículo nos detenemos en el análisis de las negociaciones, sus momentos álgidos, las concesiones, las dificultades y los avances. Y, en la Segunda Parte, estudiamos el Tratado de adhesión de Croacia a la Unión y, dentro de él, las cuestiones relativas a las medidas transitorias, las cláusulas de salvaguardia, las disposiciones institucionales y financieras. En definitiva, se trata de ver en qué medida esta adhesión es un paso verdadero en la profundización de la ampliación de la Unión Europea hacia los Balcanes Occidentales.

PALABRAS CLAVES: Unión Europea; Croacia; Balcanes Occidentales; ampliación; condicionalidad política; mecanismo de supervisión de la preadhesión.

DEEPING IN THE EUROPEAN UNION'S ENLARGEMENT TOWARDS THE WESTERN BALKANS: CROATIA'S ACCESSION

ABSTRACT: This paper addresses the process of Croatia's accession to the European Union. To do this, in the First Part of this article we focus on the analysis of the negotiations, the intense moments, the concessions, the difficulties and the progress. And, in the Second Part, we study the Treaty of Accession of Croatia to the European Union and, within it, the issues regarding the transitional measures, the safeguard clauses, the institutional and financial arrangements. In short, it is to see to what extent this accession is a real step forward in the deepening of the European Union's enlargement towards the Western Balkans.

KEY WORDS: European Union; Croatia; Western Balkans; enlargement; political conditionality; pre-accession surveillance mechanism.

APPROFONDISSEMENT DANS L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE AUX BALKANS OCCIDENTAUX: L'ADHESION DE LA CROATIE

RÉSUMÉ: Ce travail examine le processus d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne. Pour ce faire, dans la Première Partie de cet article nous concentrons sur l'analyse des négociations du traité d'adhésion, des moments critiques, des concessions, des difficultés et des progrès qu'elle a connu. Et, dans la Deuxième Partie, nous examinons le traité d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne et, en son sein, les questions relatives aux mesures transitoires, aux clauses de sauvegarde, et aux dispositions institutionnelles et financières. En somme, il s'agit de voir dans quelle mesure cette adhésion est une véritable étape dans l'approfondissement de l'élargissement de l'Union européenne vers les Balkans occidentaux.

MOTS CLÉS: Union européenne; la Croatie; les Balkans occidentaux; l'élargissement; la conditionnalité politique; le mécanisme de surveillance de préadhésion.