

RUMANÍA Y BULGARIA EN LA UNIÓN EUROPEA: DE LA ADHESIÓN A LA INTEGRACIÓN

GABRIELA ALEXANDRA OANTA*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA ADHESIÓN DE RUMANÍA Y BULGARIA A LA UNIÓN EUROPEA: UN PROCESO DE CERCA DE TRES DÉCADAS.
 1. LA FASE DE ACERCAMIENTO AL PROYECTO EUROPEO DESDE UNAS ECONOMÍAS SOCIALISTAS.
 2. LA VÍA DE LA ADHESIÓN: UNA ADAPTACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE RUMANÍA Y BULGARIA A LA DEMOCRACIA Y A LA ECONOMÍA DE MERCADO.
 3. LA ASISTENCIA FINANCIERA Y TÉCNICA.
- III. UNA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA A LA ESPERA DE UNA REAL INTEGRACIÓN EN LA MISMA.
 1. LAS CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA.
 2. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS.
 3. LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y SEGUIMIENTO.
 4. ALGUNOS EFECTOS DE LA ADHESIÓN DE RUMANÍA Y BULGARIA SOBRE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y CIERTAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA.
- IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El Mar Negro que parecía tan lejano de Bruselas es, desde el 1 de enero de 2007, uno de los cuatro mares que bañan, junto a dos océanos, la Unión Europea (en adelante, UE). La adhesión de Rumanía y Bulgaria lo ha hecho posible, el perímetro europeo se amplía, lo hace también su periferia, y las fronteras exteriores de la Unión se extienden hacia el Este.

* Doctora en Derecho. Investigadora contratada del Instituto Universitario de Estudios Europeos «Salvador de Madariaga» de la Universidad de A Coruña.

Tras un proceso en el que no han faltado las dificultades de distinta índole, estos dos países vecinos, pero no tan cercanos, ni en cultura ni en tradiciones, son hoy países miembros de la Unión, y sus nacionales, ciudadanos comunitarios.

Tal vez, las precauciones con las que hoy en día la Unión acoge a sus nuevos socios, la amplitud de las cláusulas de salvaguardia, los períodos transitorios y de los mecanismos de seguimiento, hayan hecho enfriar en los ánimos de las poblaciones rumanas (21,7 millones de personas) y búlgaras (7,8 millones de personas) el espíritu integracionista y hayan nublado los perfiles de ese Occidente europeo que tanto atrajo a esas poblaciones durante los años posteriores al derrumbe de los gobiernos comunistas¹.

Tal vez, también, la percepción de que no todo es recibir de una UE rica y próspera, sino que la adhesión conlleva unos sacrificios que, seguramente, supondrá un coste a sectores económicos no competitivos, como ya ocurrió en su momento con otros países que se fueron incorporando a la Unión, tenga como consecuencia una cierta decepción en la sociedad búlgara y en la rumana. Mientras que, también hay que reconocerlo, las opiniones públicas occidentales no están informadas positiva y objetivamente de lo que ocurre en estos países y de cómo están conformadas sus sociedades ni cuál es la realidad de estos pueblos.

La adaptación política a los modos democráticos y del Estado de Derecho ha seguido vías distintas en Rumanía y Bulgaria. Aunque en común han tenido el deseo de integrarse en las estructuras euro-atlánticas, y unos años noventa caracterizados por la recesión económica, el deterioro de las condiciones de vida de la población, y el enriquecimiento de unos grupos de personas allegadas a los círculos del poder pasado y del que empezaba a construirse. La caída del comunismo ha dejado espacios a avances de políticos con discursos nacionalistas y populistas, frecuentemente agresivos, hacia sus vecinos y con objetivos expansionistas, como ha sucedido, por ejemplo, con el Partido de la Gran Rumanía².

¹ Hasta el 2006 los rumanos eran los que más confianza tenían en la UE. Pero, a partir de la primavera de 2007, sólo el 65 % de la población rumana se manifiesta en este sentido, teniendo ahora el mismo nivel de confianza que los daneses, lituanos, españoles y portugueses. Asimismo, los rumanos son, a medio plazo, junto con los estonios y los letones, los europeos más optimistas, pero sin serlo de una manera extrema. Véase: Comisión Europea: «Eurobarómetro 67. Opinión pública en Unión Europea. Report nacional: Rumanía», primavera 2007, pp. 8 y 15.

² En rumano, Partidul Romania Mare. Aunque hay que señalar que el Presidente de este partido político, el Sr. Corneliu Vadim Tudor, hoy en día tiene una escasa acogida

El desarrollo económico de estos países se ha visto frenado en las últimas décadas, y durante varios años la corrupción se generalizó en todos los niveles de la sociedad: la educación, la salud, las formalidades administrativas, las aduanas, el fisco, la justicia. Las privatizaciones se realizaron rápida y no transparentemente, en provecho de personas o grupos, en algunos casos, de perfiles claramente mafiosos. El paro se incrementó, las perspectivas de trabajo disminuyeron, y un importante fenómeno de emigración empezó a manifestarse tanto en Rumanía como en Bulgaria, donde los jóvenes con calificaciones profesionales comenzaron a dejar esos países.

La transición de una economía planificada hacia un sistema liberal no está resultando fácil: cierran las empresas públicas por falta de rentabilidad, se incrementa el paro, no llegan las inversiones extranjeras, se reducen las fuerzas armadas, la privatización viene acompañada de una ola de corrupción, como decíamos, que inunda todas las economías de estos países (crimen organizado, corrupción y criminalidad económica).

Pero, a pesar de todo, estos países están creciendo económicamente. Por ejemplo, el PIB de Rumanía aumentó en los últimos años en un 5 % cada año, y en el 2006 en un 7,7 %, siendo uno de los crecimientos económicos más importantes registrados en la zona³.

La aplicación de reformas económicas no es sencilla, la cohesión económica y social que, aunque débil, existía en aquellos países en la época comunista se ha derrumbado sin que inmediatamente otra cohesión la haya sustituido. Ello ha llevado a que se agraven las diferencias sociales, a que se empobrezca una parte de la población, a que se acelere el éxodo rural, etc. Ante semejante panorama, no nos debe extrañar que, en estos países, la tasa

popular como consecuencia, principalmente, de su oposición a la condena del comunismo en Rumanía, y a la aparición en la escena política rumana de otros líderes políticos con un discurso populista. En la otra orilla del Danubio, Bulgaria, la formación política «Ataka», de carácter nacionalista, antiturca y antiromaní, logró, en las elecciones celebradas en el 2005, 17 escaños en el Parlamento de Sofía. Sobre este mismo, véase: DRAGÁNOV, D., «La integración europea de Bulgaria», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 42, 2006, p. 27.

³ Sin embargo, la tasa de inflación sigue siendo alta (6,56 % en el año 2006), y muy lejos del criterio de Maastricht, el cual es del 2,5 %, aunque ha bajado significativamente en los últimos años (era del 17,8 % a finales del 2002). Asimismo, hay que señalar que el déficit externo también se incrementó, llegando a ser del 11,6 % del PIB, y los gastos públicos y privados están creciendo constantemente. Véanse, entre otras, la nota de prensa EurActiv.ro: «Financial Times: Romania – potential economic, dar riscuri mari pentru investitori», 11 septiembre 2007; y la página web del Instituto Nacional de Estadística de Rumanía www.insse.ro

más elevada de confianza en la UE se registre en las áreas metropolitanas de Bucarest y de Sofía, y la más baja en las zonas rurales más pobres. Resulta significativo en este sentido que el 67% de la población búlgara se muestra descontenta con su vida, y el índice de optimismo social en este país es de los más bajos de todos los Estados miembros. Mientras, en Rumanía es dos veces mayor que la media comunitaria que es del 27%⁴.

De todos modos, como señalaba el que fuera Ministro de Asuntos Exteriores de Rumanía, el Sr. Dan Mircea Gioana, habría que evitar que, en el debate interno, se confundan los costes internos de la transición con los de la integración⁵. Hecho que ha sido destacado, igualmente, por el Presidente de la Comisión Europea, el Sr. Barroso, que, en su discurso en el Parlamento de Bucarest el 7 de septiembre de 2007, les pidió a los parlamentarios rumanos que durante la campaña electoral para las elecciones al Parlamento Europeo⁶ no les prometieran a los rumanos «cosas que no podrán ser cumplidas por Europa» y que intentaran «ofrecer a la gente una imagen realista de lo que significa Europa y lo que significa tener problemas europeos»⁷. Sin duda, estas elecciones representaron una excelente oportunidad para la clase política rumana de centrarse, durante la campaña electoral, sobre temas europeos y no sobre las políticas internas, tan convulsas en los últimos años⁸.

La adaptación de las estructuras administrativas y judiciales no está siendo, sin duda alguna, sencilla para ninguno de estos dos países de aque-

⁴ Datos disponibles en: European Commission: «Eurobarometer 67. Public Opinion in the European Union. National Report. Executive Summary: Bulgaria», Spring 2007, p. 6.

⁵ GIOANA, D. M., «Rumanía y el futuro de una Unión Europea ampliada», en DE LA CRUZ FERRER, J. y CANO MONTEJANO, J. C. (coords.), *Rumbo a Europa. La ampliación al Este de la Unión Europea: Repercusiones para España*, Dykinson, Madrid, 2002, p. 127.

⁶ Las elecciones para el Parlamento Europeo se celebraron en Bulgaria el 20 de mayo de 2007 (el índice de participación del electorado en las urnas fue inferior al 30%), y en Rumanía la fecha fue fijada para el 25 de noviembre de 2007 (la presencia del electorado rumano en las urnas fue del 29,46%).

⁷ Véase el discurso del Sr. Barroso: «Nu faceti romanilor promisiuni pe care Europa nu le poate respecta»; disponible en www.eurActiv.ro

⁸ El 19 de mayo de 2007, en Rumanía se organizó un referéndum relativo a la destitución del Presidente de este país – el Sr. Traian Basescu. Un mes antes, el Parlamento rumano había suspendido al Presidente con el motivo de que había actuado fuera del marco de las funciones encomendadas por la Constitución de Rumanía. Finalmente, el Sr. Traian Basescu fue confirmado en su mandato por aproximadamente el 75% de los votos expresados en las urnas en dicha ocasión.

lla otra Europa que resurge con fuerza después de un período de glaciación política que las tuvo alejadas de los sistemas y los métodos democráticos propios a la UE. Pero, la Unión no puede ser verdaderamente europea si no da cobijo a todos los Estados europeos que lo deseen y se encuentren en condiciones de integrarse en ella. No se trata de una reflexión actual al hilo de lo que ocurre en Europa, sino que ya estaba en la mente de aquellos que en los años cincuenta dibujaron los primeros pequeños pasos de la pequeña Europa⁹.

Al mismo tiempo, se trata de unos países que se caracterizan por encerrar un verdadero mosaico étnico entre sus fronteras. Y el problema de las minorías constituye una de las cuestiones que se encuentran, permanentemente, en la atención de las sociedades multiétnicas que son la rumaniana y la búlgara. Así, en Bulgaria —el Estado miembro de la UE con casi un millón de musulmanes en su territorio (aproximadamente el 12 % de la población búlgara)¹⁰—, el problema turco representa un tema central y de relevancia institucional, que ha determinado, en el pasado reciente, que surjan mensajes alarmistas sobre la desintegración de este país, lo que, a nuestro juicio, resulta poco probable ya que esta minoría está bastante integrada en la sociedad búlgara¹¹.

En el otro país bajo danubiano, Rumanía, el tema húngaro ha sido en muchas ocasiones magnificado artificialmente. Según el último censo de población realizado en el 2002 en este país, los magiares (como se les conocen a los rumanos de origen húngaro, es decir cuyos antecesores empezaron a llegar a Transilvania a partir del Siglo IX, allí donde ya vivían desde muchos siglos atrás los rumanos) constituyen solamente el 6,6 % de la población total rumana¹². Se trata de una minoría que, después de la

⁹ Ya en los inicios de la construcción comunitaria, uno de los Padres Fundadores, Robert Schuman, subrayaba que «Nous devons construire l'Europe non seulement dans l'intérêt des pays libres, mais aussi pour pouvoir y intégrer les pays de l'Europe orientale, dès qu'après la libéralisation de leur contrainte ils nous demanderont de les accepter à la Communauté», cita extraída de MALOSSE, H. y HUCHET, B., *Unifier la Grande Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 55.

¹⁰ Se estima que, en la actualidad, los musulmanes representan el 3-4 % de la población de la UE. En este sentido, véase la nota de prensa «Europa nu devine Eurabia, ii linistesc specialistii pe cei care se tem de Islam», 23 august 2007; disponible en www.euractiv.ro

¹¹ En este sentido, MARCU, S., «Evolución, perspectivas y transformaciones de la Europa bajodanubiana», *Revista de Geografía*, n.º 13, 2003, pp. 161-162.

¹² Según los datos del Instituto Nacional de Estadística de Rumanía (2002), en Rumanía viven 1.434.377 magiares; los rumanos representan el 89,5 % de la población

caída del régimen comunista de Ceausescu, han estado representados en el Parlamento de Bucarest (por ejemplo, el más importante de ellos —la Unión Demócrata de los Magiars de Rumanía—, siempre ha conseguido varios escaños), y también ha estado presente casi en todos los Gobiernos formados después del 1990. Y, no menos importante, los magiars tienen el derecho garantizado por la Constitución a la enseñanza (tanto preuniversitaria como universitaria) en su propio idioma materno, hecho poco habitual en los países de la zona.

En relación con ello, nos parece de obligada mención la delicada posición en la que se encuentran los propios rumanos que conviven junto con los magiars en el centro del país. Personas que se han visto, y no en pocas ocasiones, discriminadas, y sin que muchos de sus derechos, también constitucionales, sean respetados. Se trata, pues, de una situación sensible, la que vive la población rumana de Transilvania, y que, por desgracia, ha sido utilizada por algunos nacionalistas en su interés propio y en el de un grupo limitado de personas. Ello ha provocado una cierta crispación entre la población que estaba conviviendo pacíficamente desde hace siglos en esta parte de Rumanía. Baste con recordar, ahora, los episodios violentos de Targu-Mures registrados en el período 1990-1992, que pusieron de manifiesto la existencia de dos diferentes percepciones respecto de esta parte de Rumanía¹³, o el referéndum organizado en Hungría, en diciembre de 2004, acerca de la posibilidad de otorgar la nacionalidad húngara a todos los húngaros que tienen la nacionalidad de otros países de la zona¹⁴.

En nuestra opinión, las relaciones entre Hungría y Rumanía no deben ser entendidas como un problema añadido para la UE (los dos países tienen firmado, desde 1996, el Tratado Rumano-Húngaro de buena vecindad, y también ha sido creado un Batallón rumano-húngaro de mantenimiento de la paz¹⁵), sino como una oportunidad histórica de colaborar y de estre-

total de este país, seguidos por: gitanos (2,5%), alemanes (0,3%), ucranianos (0,3%), rusolipovanos (0,2%), serbios (0,1%), turcos (0,1%), tártaros (0,1%), y eslovacos (0,1%). Datos disponibles en www.insse.ro

¹³ Véase: MARCU, S., «Evolución, perspectivas y...», *loc. cit.*, p. 163.

¹⁴ Lo que afectó también a los magiars de Rumanía. Sin embargo, los resultados de este referéndum no fueron validados debido a la escasa participación en las urnas, que fue de solamente del 37% cuando se necesitaba el 50%, y también al bajo porcentaje de los que votaron a favor de dicha propuesta (en el supuesto de que la participación en las urnas fuera inferior al 50%, se requería el 25% a favor, lo que tampoco ocurrió).

¹⁵ Se trata de un proyecto común rumano-húngaro, supervisado por Francia y Alemania, creado para incrementar la confianza y el acercamiento entre los Ejércitos de los dos

char unos vínculos económicos ya existentes desde décadas atrás y ahora en un espacio común de libertad, seguridad y justicia como es el de la Unión.

Ciertamente, la integración de estos países en la UE debe pasar por la superación de los problemas de las minorías y, al respecto, pensamos que ellas son las primeras interesadas en que el proceso de integración se afiance en Rumanía y en Bulgaria. Pudiendo contribuir, de este modo, al proyecto común de paz y de prosperidad que atraviesa la Unión del norte al sur y del oeste al este.

Pues bien, partiendo de la idea de que Rumanía y Bulgaria pueden avanzar, y así lo hacen, en el camino de las necesarias reformas económicas y sociales de forma más rápida dentro de un proceso de adhesión a la UE que fuera del mismo, nos proponemos en las líneas que siguen presentar, desde una perspectiva histórica, la extensión de la Unión hacia el Mar Negro (II); para, a continuación, detenernos en analizar algunos de los problemas que esta incorporación está, en nuestra opinión, planteando a la espera de una real integración de estos dos nuevos Estados miembros en la UE (III).

II. LA ADHESIÓN DE RUMANÍA Y BULGARIA A LA UNIÓN EUROPEA: UN PROCESO DE CERCA DE TRES DÉCADAS

La UE se enfrenta a la necesidad de «digerir» las últimas ampliaciones efectuadas en el 2004 y el 2007, para poder hacer frente a una imprescindible profundización de su proceso de integración¹⁶, de su identidad y de su proyecto político, sin lo cual, el riesgo de dilución se hace más que evidente. En relación con ello, para algunos, en la Unión se registra una «fatiga» de la ampliación, que, unida al rechazo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa mostrado en los referéndums organizados en Francia y los Países Bajos, quedó de manifiesto durante la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros,

países. El mando de este Batallón pertenece durante un año sucesivamente a Rumanía y Hungría. El 30 % del programa de preparación en común del personal armado se destina a las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias. Sobre este mismo, véase: PASCU, I. M., «Securitatea europeană – aportul României», disponible en www.mdpl.ro/_documente

¹⁶ Sobre la capacidad de integración de la UE, véase: PETIT, Y., «Quelques réflexions sur la capacité d'intégration de l'Union européenne», *RMCUE*, n.º 506, 2007, pp. 153-162.

celebrada en Luxemburgo en diciembre de 2005, cuando se estaba intentando adoptar las perspectivas presupuestarias para el período 2007-2013. Lo que entonces se consiguió fue que los antiguos 15 Estados miembros se beneficiaran del 48 % del total de los fondos estructurales previstos para dicho período¹⁷, mientras que los recién incorporados en la UE, que los necesitaban más, recibieran el 52 %¹⁸. Sin lugar a dudas, la Unión se encontraba en una encrucijada, entre la necesidad de fondos estructurales de los recién llegados, por un lado, y la «defensa» de los intereses de los antiguos Estados miembros, sobre todo de los llamados «países de cohesión»¹⁹, y la imperiosidad de la articulación de la Política europea de cohesión económica y social con las exigencias de la estrategia de Lisboa, por otro lado.

1. LA FASE DE ACERCAMIENTO AL PROYECTO EUROPEO DESDE UNAS ECONOMÍAS SOCIALISTAS

Los dos países balcánicos, objeto de nuestra atención en este trabajo, tienen en común unos largos, duros y penosos años de régimen comunista. Es lógico que ahora necesiten un cierto período para adaptar sus instituciones a los estándares comunitarios. En nuestra opinión, para Rumanía está resultando especialmente difícil, pero completamente comprensible si se tiene en cuenta el carácter totalitario y dictatorial del sistema comunista creado por Nicolae Ceausescu. Sistema que tuvo sus peculiaridades tanto en el interior del país como en el ámbito internacional, y que imposi-

¹⁷ Según un Informe financiero de la UE, los Estados miembros que más financiación recibieron en el 2006 —cerca de 60.000 millones €—, fueron: Francia, España, Alemania, Italia y el Reino Unido, justo los Estados más poblados de la Unión. Aunque los países que se adhirieron a la UE en el 2004 recibieron un 12 % más que en el año de su incorporación, todavía estaban muy lejos de beneficiarse de todos los fondos estructurales que podrían llegar a recibir. Así, España fue, en el 2006, la principal destinataria de los fondos estructurales, con un 17,8 % de la totalidad de dichos fondos —aproximadamente 5.800 millones €. Mientras, Francia fue la principal beneficiaria de los fondos destinados a la agricultura —10.100 millones € (20,3 % del total).

¹⁸ Como es bien sabido, salvo algunos casos excepcionales, las regiones de los nuevos Estados miembros se sitúan por debajo de la media comunitaria. Bulgaria y Rumanía son los Estados que registran el PIB per cápita más bajo de todos ellos. Por ejemplo, en el 2005, el PIB registrado en Bulgaria fue de 2.700 €, y en Rumanía de 3.600 €. Datos disponibles en: DUBOZ, M-L., «Quelle politique régionale européenne pour l'UE élargie aux PECO?», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, n.º 1, 2007, p. 65.

¹⁹ Se trata de: España, Grecia, Irlanda y Portugal.

bilitó que en este país se entrevieran aquellos cambios que empezaban a producirse en todos los demás países del Pacto de Varsovia. Durante casi 45 años, este país conoció, desgraciadamente, el sistema político y económico, originariamente estalinista, más centralizado y estatal, del entorno de los países del Este. Sobre las atrocidades del régimen comunista en Rumanía mucho se ha dicho y se ha escrito, y mucho, también, podríamos apuntar nosotros, pero creemos que ello excedería los términos propuestos en este análisis. De las actuaciones de Rumanía de Ceausescu en la escena internacional²⁰, que marcaron una cierta originalidad y unas ciertas simpatías, en tanto distintas y lejanas de las de la antigua URSS, nos gustaría solamente destacar algunas de ellas: la reanudación, en 1967, de las relaciones diplomáticas con la República Federal Alemana; el mantenimiento de las relaciones diplomáticas con Israel después de la Guerra de Seis Días; la no intervención armada en la antigua Checoslovaquia, en 1968, etc., y, sobre todo, la peculiar política externa de Rumanía en sus relaciones con la entonces Comunidad Económica Europea (en adelante, CEE). Rumanía fue, como es conocido, el primer país del antiguo Bloque comunista en establecer relaciones de tipo convencional con la Comunidad. A Rumanía se le aplicaba, desde el año 1974, el Sistema Generalizado de Preferencias, y en 1980 se firmó un Acuerdo sobre Productos Industriales entre la CEE y este país. Sin embargo, las relaciones diplomáticas no se establecían hasta 1990, una vez reinstaurada ya la democracia en este país al ser derrocado el régimen personalista de Ceausescu.

En cambio, Bulgaria, hasta la caída de su régimen comunista, siempre actuó conforme a las instrucciones de Kremlin, alejada, por tanto, de la UE. Así se explica, por ejemplo, que durante aquellos años de régimen comunista no mantuvieran siquiera relación económica con la CE. Este país estableció relaciones diplomáticas con las Comunidades Europeas en fechas relativamente recientes, en 1989. Relaciones que sólo llegaron a ser efectivas tras la caída de Todor Jivkov.

Una vez derrocados ya los regímenes comunistas que azotaron las sociedades rumana y búlgara durante décadas, los Gobiernos de Bucarest y Sofía se orientaron hacia las estructuras euro-atlánticas con el fin de regresar, después de más de cinco décadas, al «club» europeo. Así, a partir de 1990, estuvieron inmersos, con mayor o menor intensidad, en un pro-

²⁰ Sobre la Política exterior de Rumanía en aquellos años, véase: YAKEMTCHOUK, R., «La Bulgarie et la Roumanie. Nouveaux États membres de l'Union européenne», *RMCUE*, n.º 503, 2006, pp. 646-647.

ceso real de democratización. Los primeros pasos realizados en este sentido fueron especialmente difíciles, y quizás más todavía en el caso de Rumanía. En nuestra opinión, en este país se vivió una situación posrevolucionaria durante meses, cuyas consecuencias se vieron agudizadas por las acciones violentas, registradas en el mes de junio de 1990, de mineros contra estudiantes que se manifestaban pacíficamente en el centro de Bucarest, solicitando mayores reformas en todos los sectores de la sociedad rumana. Acciones que no hicieron más que empeorar la imagen del Gobierno rumano en el exterior del país. A ellas se les sumaban aquellas voces que afirmaban que los hechos sangrientos de diciembre de 1989 habían sido «sólo un golpe de Estado»²¹.

Pero, tanto Rumanía como Bulgaria manifestaron su deseo de seguir profundizando en sus esfuerzos de democratización. Esfuerzos que les fueron reconocidos al ser aceptadas en el Consejo de Europa – Bulgaria llegaba a ser, el 7 de mayo de 1992, miembro de esta Organización; Rumanía lo conseguía el 7 de octubre de 1993. Además del apoyo resultante de la condición de miembro del Consejo de Europa, estos dos países disfrutaron, también, de la ayuda del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo al llegar a ser miembros de esta institución financiera internacional en 1991. Banco que les apoyó muy especialmente durante el período de transición en sus esfuerzos hacia una economía real del mercado. Gracias a sus avances en la democratización y en la transformación económica, y en la intensificación de las reformas estructurales, Rumanía y Bulgaria empezaban a ser consideradas países con una democracia formal y consolidada²², y, por lo tanto, comenzaban a perfilarse también como unos interlocutores viables para la UE.

2. LA VÍA DE LA ADHESIÓN: UNA ADAPTACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE RUMANÍA Y BULGARIA A LA DEMOCRACIA Y A LA ECONOMÍA DE MERCADO

El 13 de febrero de 1991, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Rumanía, el Sr. Adrian Nastase, presentaba en Bruselas la demanda de

²¹ En este sentido, véase, entre otras más, la nota de prensa: «El Consejo de Europa rechaza a Rumanía y pide “un proceso real de democratización”», *El País*, 1.07.1990.

²² MARCU, S., «Rumanía: transición poscomunista e integración atlántica», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 45/46, Valencia, 2003/2004, pp. 113-116.

asociación de este país a la CEE. Acto que fue seguido por la firma de un Acuerdo comercial y de cooperación. Dos meses más tarde, el Presidente del Gobierno búlgaro, el Sr. Popov, solicitaba el establecimiento de una cooperación de su país con la Comunidad. También se firmó un Acuerdo comercial y de cooperación entre Bulgaria y la CEE. En septiembre de 1991, el Consejo daba su acuerdo de principio para la apertura de negociaciones para la firma de Acuerdos europeos con estos dos países: Rumanía lo firmaba el 1 de febrero de 1993²³, y Bulgaria lo hacía el 8 de marzo del mismo año²⁴. Entrando en vigor los dos Acuerdos el 1 de febrero de 1995. Cuatro meses más tarde, Rumanía presentaba su solicitud de adhesión a la UE, y, en diciembre de 1995, también Bulgaria solicitaba su ingreso en la Unión, lo hacía en el marco del Consejo Europeo de Madrid²⁵.

En esta misma línea, cabría señalar que después de la adopción de los conocidos como «criterios de Copenhague» en el Consejo Europeo celebrado en la capital danesa en 1993²⁶, la UE y sus Estados miembros empezaron a transformar los Acuerdos europeos en el pilar central de la estrategia de adhesión. Así, el Reglamento (CE) n.º 622/98 del Consejo²⁷ creaba una relación directa entre la aplicación de los Acuerdos europeos que habían sido firmados por los países de Europa Central y Oriental deseados de incorporarse en la Unión, y los mencionados criterios. Lo que iba a condicionar la posterior concesión de asistencia financiera para la preadhesión²⁸.

²³ «Agenda 2000 – Commission Opinion on Romania’s Application for Membership of the European Union», DOC/97/18, Brussels, 15th July 1997.

²⁴ «Commission Opinion on Bulgaria’s Application for Membership of the European Union», DOC/97/11, Brussels, 15th July 1997. Véase igualmente la nota de prensa: «Bulgaria en la Unión Europea. El camino de Bulgaria hacia el acceso a la Unión Europea»; disponible en: www.bnr.bg/radiobulgaria

²⁵ Consejo Europeo de Madrid. Conclusiones de la Presidencia, 15-16 de diciembre de 1995, *Bol. UE* 12-1995, Anexo 6, punto I.

²⁶ Consejo Europeo de Copenhague. Conclusiones de la Presidencia, 21-22 de junio de 1993, *Bol. UE* 6-1993, punto I.13.

²⁷ *Reglamento (CE) n.º 622/98 del Consejo*, de 16 de marzo de 1998, relativo a la asistencia a favor de los Estados candidatos en el marco de una estrategia de preadhesión y, en particular, de la creación de asociaciones para la adhesión, *DO* L 85, 20.03.1998, pp. 1-2.

²⁸ Sobre un análisis de los Acuerdos europeos firmados por estos dos países, véanse: JÓZON, M., «Romania», en BLOCKMANS, S. y LAZOWSKI, A. (eds.), *The European Union and Its Neighbours*, T.M.C. Asser Instituut, The Hague, 2006, pp. 252-257; LAZOWSKI, A.

Las negociaciones de adhesión de Bulgaria y de Rumanía a la UE se inscriben, pues, en un proceso más amplio que se inició, formalmente, en marzo de 1998. En el Consejo Europeo de Luxemburgo, los Jefes de Estado o de Gobierno de los entonces Estados miembros de la Unión decidieron comenzar a negociar únicamente con seis países candidatos: la República Checa, Hungría, Polonia, Estonia, Eslovenia y Chipre²⁹. Mientras, Bulgaria y Rumanía, junto con Eslovaquia, Letonia, Lituania y Malta serán propuestas por la Comisión Europea para el inicio de negociaciones el 13 de octubre de 1999. Propuesta que fue aprobada un mes más tarde en el Consejo Europeo de Helsinki³⁰. Lo que se decidió en materia de ampliación en la capital finlandesa fue el «enfoque regata»³¹. Enfoque que consistía en evaluar a cada país candidato en función de sus méritos individuales (principio de diferenciación) y de sus propios progresos, lo que le permitiría a un país candidato más «atrasado» en el cumplimiento de los compromisos relativos a la aceptación y la aplicación efectiva de la totalidad del acervo comunitario recuperar el retraso respecto de aquellos países candidatos más avanzados (principio de repesca o *catching up*). Enfoque éste también que hizo que Rumanía y Bulgaria sean los únicos de los países candidatos que no ingresaran en la UE en mayo de 2004, y que permitió que Estados que habían presentado más tarde que ellas sus solicitudes de adhesión a la Unión³² llegaran a ser miembros antes que éstas.

La apertura de negociaciones para la adhesión a la UE con estos dos

e YOSIFOVA, S., «Bulgaria», en BLOCKMANS, S. y LAZOWSKI, A. (eds.), *The European Union and Its Neighbours*, T.M.C. Asser Instituut, The Hague, 2006, pp. 215-228. Véase igualmente: PRESTON, C., *Enlargement and Integration in the European Union*, Routledge, London, 1997, pp. 198-202.

²⁹ Consejo Europeo de Luxemburgo. Conclusiones de la Presidencia, 12-13 de diciembre de 1997, *Bol. UE* 12-1998, punto 27.

³⁰ Consejo Europeo de Helsinki. Conclusiones de la Presidencia, 10-11 de diciembre de 1999, *Bol. UE* 12-1999, punto 10.

³¹ De las aportaciones doctrinales sobre este mismo, véanse, entre otros: BARBÉ, E.: «La política europea de España 1999-2000», Observatori de Política Exterior Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus, *Working Paper* n.º 1, octubre de 2001; GRANELL TRÍAS, F.: «El Tratado de Atenas y la quinta ampliación de la Unión Europea», en *iustel.com*, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 1, 2003, p. 14; y «La sexta ampliación de la Unión Europea», *Boletín Económico de Información Comercial de España*, n.º 2902, 2007, p. 25.

³² Sobre las fechas de las solicitudes de adhesión y las incorporaciones en la UE de distintos Estados, véase: GRANELL TRÍAS, F.: «La sexta ampliación ...», *loc. cit.*, p. 24.

países se inició en febrero de 2000³³. El Consejo Europeo de Copenhague de 12-13 de diciembre de 2002, estableció la lista de países de la Europa Central y Oriental preparados para adherirse a la UE, entre ellos figuraban Rumanía y Bulgaria³⁴. Ciertos retrasos acumulados en la implantación de las medidas económicas y en la aplicación del acervo comunitario, debido a la escasa capacidad administrativa de las autoridades nacionales encargadas de aplicar estas normas, impidieron que estos países se integraran en la primera adhesión de mayo de 2004.

Al mismo tiempo, la Unión se comprometía a llevar las negociaciones con Bulgaria y Rumanía a buen término en 2004, según los méritos individuales de cada país, con vistas a la firma del Tratado de Adhesión en el 2005, y la posterior incorporación en la UE en enero de 2007. En este sentido, la Comisión propuso unos planes de trabajo, que abarcaran el período restante hasta la adhesión de estos dos países a la Unión³⁵. El

³³ Previamente, la Comisión Europea ya había adoptado, en julio de 1997, la Agenda 2000, que contenía su dictamen sobre las solicitudes de adhesión a la UE presentadas por *Bulgaria* (COM(97) 2008 final, 15.07.1997) y *Rumanía* (COM(97) 2003 final, 15.07.1997), y, en noviembre de 1998, los primeros Informes para cada país candidato sobre lo efectuado de cara a su adhesión en la Unión (COM(98) 707 final: *Informe periódico de la Comisión sobre los progresos realizados por Bulgaria en la vía de la adhesión*, Bruselas, 17.12.1998; COM(98) 702 final: *Informe periódico de la Comisión sobre los progresos realizados por Rumanía en la vía de la adhesión*, Bruselas, 17.12.1998). Y, hasta el 2004, la Comisión presentó, anualmente, sus Informes sobre los avances registrados por cada uno de los dos países balcánicos con vistas a su incorporación en la UE, en los que formulaba recomendaciones consideradas necesarias de cara a la futura adhesión. En este sentido, consúltense las siguientes Comunicaciones de la Comisión, relativas a Bulgaria (COM(99) 501 final, 13.10.1999; COM(2000) 701 final, 8.11.2000) y a Rumanía (COM(99) 510 final, 13.10.1999; COM(2000) 710 final, 8.11.2000), así como las referidas a los progresos realizados por estos dos países en la vía de la adhesión (COM(2001) 700 final, 13.11.2001; COM(2002) 700 final, 9.10.2002; COM(2003) 676 final, 15.11.2003; COM(2004) 657 final, 6.10.2004).

³⁴ Consejo Europeo de Copenhague. Conclusiones de la Presidencia, 12-13 de diciembre de 2002, *Bol. UE* 12-2002, puntos 3 y 13-17.

³⁵ COM(2002) 624 final, 13.11.2002. En éstos, se hacía hincapié en los avances registrados por los dos países candidatos, al tiempo que se señalaban sus necesidades, como en el ámbito del desarrollo agrícola y rural, de las infraestructuras de transporte y del medio ambiente, de la cohesión económica y social, y de las inversiones y del desarrollo institucional en relación con la aplicación del acervo comunitario. Al mismo tiempo, la Comisión señalaba que Bulgaria y Rumanía estaban avanzando considerablemente en cuanto al cumplimiento de los criterios para su adhesión, ya que estimaba que los dos países cumplían los criterios políticos, pero que aún no lo hacían totalmente en cuanto a los criterios económicos y a los relativos al acervo comunitario. Además, en el caso de Rumanía

objetivo propuesto era apoyarlos en el cumplimiento de los criterios restantes para su incorporación en la UE. Para ello, fijaba las tareas todavía pendientes y establecía una mayor asistencia financiera, tal y como lo veremos en el próximo apartado de este trabajo.

En relación con ello, nos gustaría señalar que, a pesar de la apertura para Bulgaria y Rumanía de los mercados internacionales una vez caído el Muro de Berlín y el establecimiento de un marco jurídico adecuado que propiciara intercambios comerciales con la CE, los dos países balcánicos resultaron muy castigados por los acontecimientos políticos que tuvieron lugar en dicha zona geográfica en la década de los noventa. Baste con destacar, ahora, la guerra de la antigua Yugoslavia y la de Kosovo, el bloqueo del transporte por el Danubio y el embargo impuesto por las Naciones Unidas que afectó de manera significativa muy especialmente a Rumanía³⁶. Cabe recordar, en relación con ello, que Rumanía es el país más grande de la Península Balcánica y que durante siglos ha sido, tradicionalmente, la aliada de Serbia. Por lo tanto, este nuevo contexto regional le causó a la economía rumana pérdidas de muchos miles de millones de dólares estadounidenses. Rumanía resultó afectada considerablemente también por las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad antes y después de la Guerra del Golfo —había sido, durante décadas, un importante socio económico de Irak y de sus vecinos. Y, a ello se le deben sumar otros factores internos. Nos estamos refiriendo a la presencia de los antiguos comunistas muy relacionados con el aparato de la *Securitate* (Policía política rumana) en todas las estructuras políticas, económicas y sociales en la Rumanía post-comunista. Ello, por un lado, no ha hecho más que entorpecer las reformas tan necesarias para la integración de este país en la UE, e, igualmente, por otro lado, ha provocado que el período de transición desde los cambios sucedidos en diciembre de 1989 hasta la actualidad resulte demasiado largo y costoso para el ciudadano rumano.

Todo ello, unido también a la lejanía geográfica con Centro Europa, a diferencia de otros países del Este, explique quizás, igualmente, el menor nivel de desarrollo económico de Bulgaria y Rumanía entendidas en su

se señalaba que debía seguirse con la reforma de la función pública y del poder judicial a fin de lograr la capacidad administrativa y judicial necesaria; mientras, en el caso de Bulgaria, se subrayaba la necesidad de supervisar el cumplimiento de los compromisos sobre el acervo asumido por este Estado. Véase igualmente: Consejo Europeo de Bruselas. Conclusiones de la Presidencia, 15-16 de junio de 2006, *Bol. UE* 6-2006, punto 52.

³⁶ OANCEA, S., «Rumanía y España ante los retos del Siglo XXI», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 32, 2002, p. 15.

conjunto, y que se estime, hoy por hoy, que serán necesarios más de 15 años hasta que alcancen el PIB per cápita igual al 75 % de la media de la Europa de los 27³⁷. Nota discordante es la que presentan, sin embargo, las áreas metropolitanas de Sofía y Bucarest, sobre todo en esta última se está produciendo un crecimiento importante del PIB per cápita.

En lo que concierne directamente ya a las negociaciones de adhesión a la Unión, el proceso negociador se fue desarrollando con un ritmo más dinámico en el caso búlgaro que en el rumano. Los cuatro últimos capítulos de la negociación (Competencia, Agricultura, Política regional, Disposiciones financieras) fueron cerrados por Bulgaria en junio de 2004 y por Rumanía en diciembre del mismo año.

Las dificultades encontradas durante las negociaciones de adhesión le llevaron a la Comisión Europea a sugerir que una salvaguardia específica —la cláusula de dilación— fuese introducida en el Tratado de adhesión, con el objetivo de permitir al Consejo, previa recomendación de la Comisión, el retrasar la integración al 1 de enero de 2008 de uno o de los dos países balcánicos³⁸. Se trata de una innovación jurídica, que no había sido incluida con anterioridad en ningún otro proceso de ampliación³⁹, y que aparece recogida en el artículo 39 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Rumanía y Bulgaria a la UE⁴⁰. En nuestra opinión, la introducción de esta cláusula en el Tratado de adhesión de 2005, que ya había sido aprobada en el marco de las negociaciones con Bulgaria, hizo que se temiera, hasta la segunda mitad del 2006, que Rumanía y Bulgaria no llegarían a incorporarse a la Unión antes del 1 de enero de 2008. Finalmente, pesaron más las consideraciones políticas, como había ocurrido tam-

³⁷ El mismo período se considera necesario también en el caso de Polonia. En este sentido, COM(2007) 273 final: *Cuarto Informe sobre la cohesión económica y social*, Bruselas, 30.05.2007, p. 5.

³⁸ COM(2004) 657 final: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Documento de estrategia de la Comisión Europea sobre los progresos realizados en el proceso de ampliación*, Bruselas, 6.10.2004, pp. 4-5.

³⁹ Véanse: BOEV, I., «Une adhésion en suspens? L'Etat de préparation et les enjeux du prochain élargissement», *RMCUE*, n.º 499, 2006, pp. 408-409; BEURDELEY, L., «L'Union européenne et ses périphéries: entre intégration et nouvelle Politique de voisinage», *RMCUE*, n.º 492, 2005, p. 569; LAZOWSKI, A., «And Then They Were Twenty-Seven ... A Legal Appraisal of the Sixth Accession Treaty», *CMLR*, n.º 44, 2007, p. 413.

⁴⁰ Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, DO L 157, 21.06.2005, pp. 203-220.

bién con otros procesos de ampliación de la UE, que la pura realidad socio-política. Su aplicación hubiese constituido, en nuestra opinión, un precio demasiado alto para los dos países balcánicos, que habían hecho, dadas las circunstancias y el contexto, todo lo posible para respetar el plazo de 1 de enero de 2007⁴¹.

En virtud de esta cláusula, como decíamos, hubiera sido posible retrasar el ingreso de estos países en la Unión si «sobre la base de la supervisión permanente por parte de la Comisión» se constatará claramente la existencia de «un grave riesgo» por parte de Rumanía y/o Bulgaria de no estar preparada(s) «para cumplir los requisitos de la pertinencia a la Unión, en relación con un número importante de ámbitos». Sobre la base de su Informe presentado en el 2004 relativo a los progresos del proceso de ampliación en Rumanía y Bulgaria, podría afirmarse que la Comisión se refería, sobre todo, a los asuntos de justicia y de interior, y, en el caso de Rumanía, también a los temas de competencia y de medio ambiente⁴².

Por lo que se refiere a las dificultades surgidas durante las negociaciones de adhesión de estos dos países⁴³, nos gustaría señalar que, aunque en el 2004, se temía realmente por la incorporación de Rumanía en la UE al 1 de enero de 2007⁴⁴, un año más tarde, otra era la situación: este país estaba ya respe-

⁴¹ Opinión expresada el 5 de abril de 2006 por el Sr. Pierre Moscovici, ponente para Rumanía para el Parlamento Europeo. En este sentido, véase: BOEV, I., *loc. cit.*, p. 411.

⁴² Art. 39.2 y 3 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea. Véase igualmente: COM(2004) 657 final, *doc. cit.*

⁴³ Para un análisis más detallado del proceso de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la UE, véanse: SARPE, D. y MANOURY, J., *L'élargissement de l'Union européenne et la Roumanie: problèmes et perspectives*, Havre, 2004; DRAGANOVA, E. y DRAGANOVA, M., *La Bulgarie face à l'Europe: de la transition à l'intégration*, Paris, 2004.

⁴⁴ Baste con mencionar, ahora, que el Parlamento Europeo estaba «amenazando», el 11 de marzo de 2004, en el sentido de que no iba a dar su dictamen conforme para la adhesión de Rumanía a la UE, al estimar que ésta no había alcanzado «la plena instauración del Estado de derecho, que constituye el criterio más importante entre los criterios políticos de Copenhague». Para remediar esta situación, les recomendaba a la Comisión y al Consejo que «reorienten, en el marco del calendario establecido en el Consejo Europeo de diciembre de 2003, la estrategia de adhesión de Rumanía», y le pedía a la Comisión «que elabore urgentemente un plan de control mayor y eficaz de la aplicación de las partes del acervo ya adoptadas por Rumanía, en particular en el ámbito de la justicia y de los asuntos interiores, acompañado de datos de referencia claros, de procedimientos regulares de evaluación y de una asistencia en la lucha contra la corrupción; también pide al Gobierno rumano el estricto respeto de los derechos humanos». En este sentido, «Resolución del Parlamento Europeo sobre los progresos realizados por Rumanía en la vía de la adhesión»,

tando los pasos y procedimientos fijados por la Comisión Europea, y quizás los retrasos registrados hasta entonces en el cierre de algunos de los capítulos de negociación se debieran más a las dificultades de reformar las estructuras administrativas de un país de las dimensiones de Rumanía y que se estaba enfrentando a problemas más complicados que su vecina del sur del Danubio, así como al factor poblacional⁴⁵. En el caso de Bulgaria, otros eran los problemas ya que en esa época estaba inmersa en una gran inestabilidad política generada por los resultados registrados en las elecciones legislativas celebradas en junio de 2005, lo que provocó una pérdida de tiempo muy precioso justo en el momento menos apropiado para ello.

El 26 de septiembre de 2006, la Comisión publicó el Informe de seguimiento sobre el nivel de preparación de Rumanía y Bulgaria con vistas a su adhesión⁴⁶. En él se les recomendaba a los Estados miembros firmar el Tratado de adhesión con Bulgaria y Rumanía, de modo que éstos llegasen a formar parte de la Unión a partir del 1 de enero de 2007. También se reconocían todos los progresos realizados por los dos países balcánicos desde su anterior Informe⁴⁷, y se señalaban los puntos débiles que todavía quedaban por resolver. Teniendo en cuenta la situación delicada en la que se encontraban los dos países en algunas materias de gran importancia para la Unión, y también su reducido nivel de renta respecto de la media de la UE de los 25, la Comisión hacía hincapié en aquellas cláusulas de salvaguardia, disposiciones transitorias y mecanismos de seguimiento que habían sido incluidas en el Tratado de Adhesión firmado un año antes⁴⁸. Cuestiones de las que nos ocuparemos con detenimiento en la parte III de nuestro trabajo.

A5-0103/2004, de 11 de marzo de 2004, punto 41. Véase igualmente: «Resolución del Parlamento Europeo sobre los progresos realizados por Bulgaria en la vía de la adhesión», A5-0105/2004, de 11 de marzo de 2004.

⁴⁵ La población de Rumanía es tres veces mayor que la de Bulgaria.

⁴⁶ COM(2006) 549 final.

⁴⁷ COM(2006) 214 final: *doc. cit.*. Véase igualmente: COM(2005) 534 final: *Comunicación de la Comisión – Informe de seguimiento exhaustivo sobre la preparación para la adhesión a la UE de Bulgaria y Rumanía*, Bruselas, 25.10.2005. A Bulgaria se le había recomendado trabajar en lo relativo al sistema judicial, la lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales, la delincuencia organizada, el sistema de administración y control integrados de la agricultura, las Encefalopatías Espongiformes Bovinas, y al control financiero. Y, en el caso de Rumanía, se trataba de: el sistema judicial y la lucha contra la corrupción, el sistema de administración y control integrados de la agricultura, los organismos pagadores, las Encefalopatías Espongiformes Bovinas, y la interconectividad de los sistemas fiscales.

⁴⁸ DO L 157, 21.06.2005, pp. 11-28.

3. LA ASISTENCIA FINANCIERA Y TÉCNICA

No quisiéramos dar por finalizado nuestro análisis relativo a la reciente extensión de la Unión hacia el Mar Negro sin mencionar, brevemente, cuál ha sido la asistencia financiera de la que se han estado beneficiando Rumanía y Bulgaria a partir de los años noventa.

Como ha ocurrido con otros países del Este y Centro de Europa que se han ido incorporando a la UE, esta ayuda económica se ha articulado en torno a tres instrumentos financieros: el PHARE, el ISPA y el SAPARD. De los tres, el PHARE ha sido el principal instrumento de asistencia, siendo destinados sus fondos a la construcción institucional y al apoyo de las inversiones. El ISPA se ha centrado en la financiación de la rehabilitación de las infraestructuras medioambientales, y la mejora y la modernización de las infraestructuras en el transporte. Mientras, el SAPARD ha tenido como objetivo el establecimiento de un marco comunitario de apoyo del desarrollo rural sostenible, y de la implantación del acervo comunitario relativo a la Política Agrícola Común y a otras políticas comunitarias conexas. Por lo tanto, el objetivo principal de estos programas de financiación ha sido el de apoyar las reformas necesarias en los países destinatarios hacia una nueva democracia, de cara a una integración progresiva en todas las estructuras de la Unión, pero sin una intromisión política por parte de los Estados ya miembros.

Con el paso de los años, los dos países balcánicos han llegado a ser unos de los beneficiarios más importantes de estos fondos comunitarios⁴⁹. Obviamente, dicha asistencia se vio incrementada, considerablemente, al recibirse, en el 2002, la confirmación política de su próxima incorporación a la UE en el 2007. Asistencia que llegó a ser incluso más importante a partir del 2005 una vez que ya eran miembros de la Unión los diez Estados con los cuales, hasta entonces, Rumanía y Bulgaria tuvieron que repartir el apetecible pastel de los fondos comunitarios de preadhesión. A partir del 1 de enero de 2007, al ser ya miembros de la Unión, tanto Rumanía como Bulgaria están recibiendo ayuda económica a través de la Política de cohesión económica y social, y de conformidad con lo acorda-

⁴⁹ Para un análisis acerca de la gestión de los fondos comunitarios de preadhesión en Bulgaria y Rumanía, véanse: DUBOZ, M-L., *loc. cit.*, pp. 45-68; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «La gestión de los fondos para la ampliación de la Unión Europea en el Siglo XXI», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 25, 2006, pp. 799-828.

do durante las negociaciones de adhesión, y tal y como quedó estipulado en el Acta anexa al Tratado relativo a sus adhesiones⁵⁰.

De los dos países que estamos examinando, Rumanía ha sido, con diferencia, la principal destinataria de estos fondos comunitarios. Ello es comprensible si se tiene en cuenta que representa «el más pequeño país de gran dimensión de la UE»⁵¹, y que, de los doce recién nuevos Estados miembros de la Unión, es de los más grandes, inmediatamente después de Polonia.

Así, en la década de los noventa, Rumanía recibió 1.200 millones de €⁵². Desde el 2000 hasta el 2003, la ayuda financiera concedida a este país alcanzó los 660 millones de € cada año, mientras que Bulgaria recibía unos 178 millones de € anualmente. A los que deben sumarse otros 2.793 millones de € durante los últimos tres años previos a su ingreso en la UE, en el caso de Rumanía, y 1.197 millones de €, para Bulgaria.⁵³ En el año 2004, se decidió que el paquete financiero para Rumanía y Bulgaria, correspondiente a los tres primeros años después de su incorporación en la Unión, ascendiera a 15.396 millones de € en concepto de créditos de compromiso (para la agricultura, las medidas estructurales, las políticas internas, y para la administración) y de 9.056 millones de € para los créditos de pago⁵⁴.

Para el período 2007-2013, a las seis regiones de Bulgaria les han sido

⁵⁰ Arts. 31-35 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea. Sobre la Política de cohesión económica y social de la UE de los 27, véanse: JAZRA BANDARRA, N., «La Politique de cohésion dans l'Union européenne et l'élargissement. Nouvelles orientations pour la période 2007-2013», *RMCUE*, n.º 496, 2006, pp. 177-188; BOURRINET, J., «Problématique de la Politique de cohésion économique et sociale dans une Union européenne à 27 membres», *RMCUE*, n.º 507, 2007, pp. 223-232.

⁵¹ Expresión utilizada por el antiguo Ministro rumano de Asuntos Exteriores, el Sr. Dan Mircea Gioana. Véase: GIOANA, D. M., *loc. cit.*, p. 128.

⁵² Véase la página web de la Representación Permanente de Rumanía ante la Unión Europea: www.ue.mae.ro

⁵³ Datos disponibles en: COM(2002) 624 final: *doc. cit.*, Anexo.

⁵⁴ «Resolución del Parlamento Europeo sobre las repercusiones financieras de la adhesión de Bulgaria y Rumanía: Incidencia financiera de la adhesión de Bulgaria y Rumanía», A6-0090/2005, 12.04.2005. Por ejemplo, se decidió que «los créditos de compromiso de la Sección Garantía del FEOGA para desarrollo rural en Bulgaria y Rumanía durante el trienio 2007-2009 ascenderán a 3.041 millones de euros (precios de 2004)». En este sentido, véase: art. 34.2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea.

destinados 6.853 millones de € (6.674 millones de e para el objetivo de convergencia, y 179 millones de € dentro del objetivo de cooperación territorial)⁵⁵. Y a Rumanía otros 19.200 millones de e para el objetivo de convergencia y 455 millones de e para el objetivo de cooperación territorial⁵⁶. Se espera que la utilización de todos estos fondos comunitarios genere un incremento significativo de la prosperidad en esta parte de Europa. Según la Comisaria europea encargada de los asuntos de Política regional, la Sra. Danuta Hübner, se estima que, para el período 2007-2013, el crecimiento de Rumanía sea del 7,5 % y del 6 % en Bulgaria, mientras que en Grecia se supone que será del 3,5 % y en Portugal del 3,1 %⁵⁷. Diferencias, por tanto, bastante apreciables.

Asimismo, hay que señalar que en los últimos años tanto Rumanía y Bulgaria han sido receptoras, por razones de distinta índole, también de otras ayudas comunitarias. En primer lugar, cabría mencionar el auxilio de la Comisión Europea a través del Fondo de Solidaridad de la UE, para afrontar la difícil situación creada por las inundaciones del verano de 2005 en esta zona de Europa⁵⁸. Además, el Banco Europeo de Inversiones le ofreció a Rumanía un crédito de emergencia de hasta 600 millones de e para financiar aquellas operaciones urgentes de reparación de las infraestructuras rumanas que habían resultado dañadas⁵⁹.

⁵⁵ «European Union Regional Policy: Bulgaria – Cohesion Policy 2007-13», 2007; disponible en: www.ec.europa.eu/regional_policy Se establecieron 4 objetivos estratégicos para Bulgaria, a saber: la mejora de la infraestructura básica; el incremento de la calidad del capital humano, enfocado hacia el empleo; el fomento de las iniciativas empresariales favoreciendo el medio de negocios y el buen gobierno; y, el apoyo al desarrollo territorial equilibrado.

⁵⁶ «European Union Regional Policy: Romania - Cohesion Policy 2007-13», 2007; disponible en: www.ec.europa.eu/regional_policy Para este país, han sido fijadas 5 prioridades temáticas, así: el desarrollo de la infraestructura básica para llegar a estándares europeos; el incremento, a largo plazo, de la competitividad de la economía rumana; el desarrollo y una mejor utilización eficaz del capital humano de Rumanía; la creación de una capacidad administrativa efectiva; y, la promoción de un desarrollo territorial equilibrado.

⁵⁷ «Growing Regions, Growing Europe», by Danuta Hübner, Brussels, 30 May 2007; disponible en: www.ec.europa.eu/regional_policy

⁵⁸ Véase la nota de prensa: «Commission stands ready to provide financial assistance to help Member States cope with the consequences of this summer's natural disasters», IP/05/1071, Brussels, 26th August 2005.

⁵⁹ En este sentido, véase la nota de prensa: «EIB provides emergency loan of up to EUR 600 million for natural disaster relief to Romania», BEI/05/84, Bucarest/Luxembourg, 27 September 2005.

Ahora bien, esta ayuda financiera de la que se espera que se beneficien Rumanía y Bulgaria en los primeros años tras su adhesión a la Unión ha de ser comprendida en el marco de una colaboración, es decir que se articule de forma clara y transparente con las obligaciones financieras de estos Estados respecto de la UE, que se derivan de la aceptación del acervo comunitario durante el proceso negociador. Así, a partir del 1 de enero de 2007, los Gobiernos de Bucarest y Sofía están contribuyendo a las arcas comunitarias: están participando —teniendo en cuenta sus economías— en el capital del Banco Europeo de Inversiones y del Banco Central Europeo; están contribuyendo a las reservas y provisiones equivalentes a las reservas comunitarias, así como al Fondo de Investigación del Carbón y del Acero, etc.⁶⁰.

Existen, en este contexto, algunos aspectos particulares que pensamos deben señalarse, así la problemática del desmantelamiento de la central nuclear búlgara de Kozloduy representa uno de los aspectos más significativos referidos al tema de la asistencia financiera. Se trata, sin duda, de una de las cuestiones más delicadas de la agenda de las negociaciones de adhesión de Bulgaria. Esta central nuclear fue creada en los años setenta, como parte del sistema energético de la antigua URSS. Su cierre y posterior desmantelamiento constituyó un requisito indispensable para la incorporación de este país en la UE. En este sentido, en 1999 fue firmado un Acuerdo entre la Comisión Europea y Bulgaria para el desmantelamiento gradual de la central de Kozloduy.

A cambio, la Unión le facilitaba a este país una importante ayuda financiera para respaldar sus esfuerzos de desmantelamiento y hacer frente a las consecuencias de este proceso irreversible, así: fueron 200 millones de € en el período 2000-2006, a los que se añadieron otros 140 millones de € en los años 2004, 2005 y 2006⁶¹. Además, en el Acta anexa al Tra-

⁶⁰ Arts. 25 y 26 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea. Sobre las aportaciones financieras de Rumanía y Bulgaria, véase: GRANER TRÍAS, F.: «La sexta ampliación ...», *loc. cit.*, p. 26.

⁶¹ YAKEMTCHOUK, R., «La Bulgarie et ...», *loc. cit.*, p. 650. Véanse igualmente: COM(98) 134 final: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las actividades realizadas en el sector nuclear a favor de los países candidatos de Europa Central y Oriental y de los Nuevos Estados Independientes*, Bruselas, 31.03.1998; COM(2000) 493 final: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Ayuda de la Comisión a la seguridad nuclear de los nuevos Estados independientes y Europa Central y Oriental*, Bruselas, 6.09.2000. Sobre este mismo, LAZOWSKI, A., *loc. cit.*, pp. 426-427.

tado de adhesión de Bulgaria a la Unión se previó otra ayuda financiera más para Bulgaria, que ascenderá, en el período 2007-2009, a 210 millones de € en créditos de compromiso, como contribución comunitaria del Fondo Internacional de Apoyo al Desmantelamiento de Kozloduy, gestionado por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo⁶². Bulgaria llegó a cerrar, definitivamente, en el 2002, las unidades 1 y 2 de la mencionada central nuclear, y los reactores 3 y 4 en la víspera de su ingreso en la Unión.

Fue ésta, sin duda, una decisión con importantes consecuencias para la sociedad búlgara, que ha creado cierto euroescepticismo, al tiempo que abrió un debate público en Bulgaria acerca de la idoneidad del cierre de esta central nuclear en un contexto en el que se asiste al incremento del número de las centrales eléctricas nucleares en el territorio comunitario, lo que lógicamente hace surgir ciertas susceptibilidades.

De lo que venimos señalando, cabría concluir que, la UE, con el deseo de facilitar la absorción del acervo comunitario por parte de Rumanía y Bulgaria, les ha acordado una importante asistencia financiera. Y que, con el paso de los años, el país del norte de Danubio ha llegado a ser el principal destinatario de la misma.

III. UNA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA A LA ESPERA DE UNA REAL INTEGRACIÓN EN LA MISMA

El 25 de abril de 2005, tras el preceptivo dictamen favorable del Parlamento Europeo⁶³, fue firmado el Tratado de adhesión de Rumanía y Bulgaria a la UE⁶⁴. Un Tratado bastante parecido al relativo a la adhesión de diez países en el 2004, al contener determinadas cláusulas de salvaguardia y ciertas

⁶² Art. 30.1 y 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea.

⁶³ Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de ingreso de la República de Bulgaria como miembro de la Unión Europea, *DO L 157*, 21.06.2005, p. 5-6; Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de ingreso de Rumanía como miembro de la Unión Europea, *DO L 157*, 21.06.2005, p. 7-8. Los resultados de las votaciones fueron los siguientes: para *Bulgaria* – 522 a favor, 70 en contra y 69 abstenciones; para *Rumanía* – 497 votos a favor, 93 en contra y 71 abstenciones.

⁶⁴ *DO L 157*, de 21.06.2005, pp. 11-28. El Tratado fue firmado por el Presidente rumano (el Sr. Traian Basescu), el Presidente del Gobierno búlgaro (el Sr. Simeón de Saxa Coburg), y por los Ministros de Asuntos Exteriores de los 25 Estados miembros. Véase igualmente: *Decisión del Consejo*, de 25 de abril de 2005, relativa a la admisión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea, *DO L 157*, 21.06.2005, p. 9.

disposiciones transitorias⁶⁵. Pero que, además, y como novedad jurídica, prevé una serie de mecanismos de cooperación y seguimiento de algunas temas comunitarios en concreto, que le permitiría a la Unión intervenir si los recién llegados no cumplieran con sus compromisos adquiridos. Lo que ha sido interpretado por algunos en el sentido de que el criterio de la ampliación condiciona no sólo *ex ante*, sino también *ex post* su ingreso⁶⁶.

Esta situación ha sido generada, en gran medida, por la debilidad institucional manifestada tanto por Rumanía como por Bulgaria a lo largo de todo el proceso de negociación de su adhesión a la Unión⁶⁷. Incapacidad institucional que ha quedado patente no sólo durante la asunción del acervo comunitario en los dos países, sino también en la limitada capacidad de las administraciones rumana y búlgara para aplicar la legislación recién adoptada. Esta capacidad, como decíamos, limitada se debe, entre otras cosas, a la escasez de medios humanos suficientemente preparados. Así, según un recién estudio realizado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND), en la administración pública de Rumanía se registra, comparativamente, el porcentaje más bajo de los funcionarios que disponen de una formación profesional alta, con un 20%, frente a la media comunitaria europea que es del 40%. Además, la preocupación por la mejora de la formación profesional es también del 20% en Rumanía (porcentaje registrado, igualmente, en España, Grecia, Hungría y Portugal), y de solamente un 10% en Bulgaria (como ocurre también en Turquía)⁶⁸. Ante tal panorama, entendemos que es de urgente adopción una estrategia nacional en los dos nuevos Estados miembros de captación de sus nacionales que hoy en día viven en la «UE de los 25», para regresar a sus países de origen. Utilizándose, de este modo, sobre todo los conocimientos profesionales de éstos que fueron adquiriendo lejos de sus casas.

En otros términos, muchos de estos problemas derivan del «éxodo de cerebros» que sufren estos países.

⁶⁵ Sobre un análisis del Tratado de adhesión firmado en Atenas en el 2003, véase: GARCÍA-DURÁN HUET, P., «Le Traité d'Athènes, un Traité d'Adhésion comme les autres?», *RMCUE*, n.º 478, 2004, pp. 290-292.

⁶⁶ En este sentido, ANDREEV, S. A., «Bulgaria y Rumanía en la UE: ¿fin de carrera o aún más obstáculos por delante?», Real Instituto Elcano, Área: Europa – *ARI* n.º 126/2006, p. 6.

⁶⁷ LAZOWSKI, A., *loc. cit.*, p. 411.

⁶⁸ Datos disponibles en: «Romanii – cei mai nemultumiti salariatii europeni»; disponible en www.euractiv.ro/uniunea-europeana

1. LAS CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA

Las previsiones de las autoridades comunitarias y de los ya Estados miembros ante tal estado de cosas explican la incorporación en el Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumanía de una panoplia de cláusulas de salvaguardia.

El Tratado de adhesión de los dos países bajo danubianos a la UE prevé tres tipos de cláusulas de salvaguardia que podrían ser activadas en los primeros años si «surgieran dificultades graves y con probabilidades de persistir» en los ámbitos económicos (art. 36), los vinculados al mercado interior (art. 37), y en los relativos a la justicia y a los asuntos de interior (art. 38).

Así, *las cláusulas de salvaguardia económicas* podrán ser solicitadas por los Estados miembros y aplicadas por la Comisión Europea, en los primeros tres años de la adhesión de Rumanía y Bulgaria, para remediar una situación económica difícil y adaptar dicho ámbito de actividad a la economía del mercado interior. Podrán ser establecidas solamente después del 1 de enero de 2007, y no podrán perturbar el funcionamiento del mercado único.

Por lo que se refiere a *las cláusulas de salvaguardia vinculadas al mercado interior*, podrán ser adoptadas si los dos nuevos Estados miembros no cumplieran con los compromisos asumidos durante el proceso de negociación de su adhesión a la UE «respecto de todas las políticas sectoriales que afecten a actividades económicas con efectos transfronterizos, causando con ello una perturbación grave del funcionamiento del mercado interior, o un riesgo inminente de tal perturbación»⁶⁹. Decisión que podría ser invocada incluso antes de que se materializara el ingreso de Bulgaria y Rumanía en la Unión, sobre la base de las conclusiones de los controles pertinentes realizados por la Comisión Europea, pero sin empezar a producir sus efectos jurídicos antes de la adhesión. En este sentido, podrá adoptar reglamentos o decisiones que establezcan aquellas medidas que los estime oportunos. Medidas que podrán ser establecidas durante un período de tres años tras la incorporación de Rumanía y Bulgaria a la UE, y po-

⁶⁹ Art. 37.1 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea. Se trata, pues, tanto de las cuatro libertades fundamentales del mercado interior como de las políticas comunitarias sectoriales de la competencia, energía, transporte, telecomunicaciones, agricultura, salud pública, protección del consumidor, y de seguridad alimentaria.

drán ser empleadas también después de dicha fecha hasta que la situación conflictiva resultara remediada.

Esto ya ha ocurrido con Bulgaria. Así, la Comisión Europea adoptaba, el 21 de diciembre de 2006, el Reglamento (CE) n.º 1962/2006, a tenor del cual las compañías aéreas con una licencia de explotación expedida por la autoridad competente búlgara no serán consideradas «compañía aérea comunitaria»⁷⁰. Esta medida fue decidida como consecuencia del incumplimiento por parte de este país de sus compromisos asumidos durante el proceso de negociación de su adhesión en el campo del transporte aéreo, al estimarse que ello podría ocasionar falseamientos de la competencia entre las compañías aéreas con licencia de otros Estados miembros y las compañías aéreas con licencia de este Estado balcánico, en el supuesto de que se les concediera a éstas últimas un acceso ilimitado al mercado interior único.

Y, las cláusulas de salvaguardia relativas a la justicia y a los asuntos de interior permiten la suspensión temporal de la aplicación de las obligaciones de los demás Estados miembros con Rumanía y/o Bulgaria, en el ámbito de la cooperación judicial en materia tanto civil como penal. También, como podría ocurrir con las cláusulas de salvaguardia vinculadas al mercado interior, estas medidas excepcionales podrían ser invocadas incluso antes de que se adhieran los dos países balcánicos, aunque sin que surjan consecuencias jurídicas antes de dicha adhesión. Asimismo, la Comisión Europea podría adoptar reglamentos o decisiones consideradas necesarias, durante un período de tres años después del ingreso de Bulgaria y Rumanía en la UE, y también podrían ser empleadas después de esta fecha hasta que dicha situación sea remediada.

En concreto, la Comisión Europea podría concederles a los Estados miembros el derecho de negar el reconocimiento automático y la aplicación de determinados fallos judiciales en materia penal o civil, pronunciados en Rumanía y/o Bulgaria. Pero, «sin perjuicio de la continuación de una cooperación judicial expresa»⁷¹.

La práctica nos muestra como, hasta ahora, la Comisión Europea no ha hecho uso, por lo general, de estas cláusulas de salvaguardia, salvo la

⁷⁰ Corrección de errores del Reglamento (CE) n.º 1962/2006 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2006, en aplicación del artículo 37 del Acta de adhesión de Bulgaria a la Unión Europea (DO L 47, 16.02.2007, pp. 8-10), art. 2.

⁷¹ Art. 38.2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea.

aplicable en el ámbito de la seguridad aérea en Bulgaria. Es decir, los dos Estados recién incorporados en la UE parece que están cumpliendo con las obligaciones asumidas durante el proceso de negociación de adhesión, y sus actuaciones están, por tanto, apuntando las previsiones realizadas al respecto.

2. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

De conformidad con los artículos 40-42 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la UE, y los Anexos VI y VII del Tratado de adhesión firmado en abril de 2005, se han establecido determinadas disposiciones transitorias para los dos países balcánicos, aplicables sobre todo en los primeros tres años después de su incorporación en la Unión⁷². La finalidad buscada es la de evitar posibles perturbaciones regionales o sectoriales tanto en los antiguos Estados miembros como en los recién llegados.

Del conjunto de las disposiciones transitorias previstas para los dos nuevos Estados miembros, cabe destacar, en primer lugar, aquella aplicable a *la libre circulación de trabajadores*. En virtud de esta disposición, el acceso de los búlgaros y los rumanos al mercado laboral de la UE de los 25 podría llegar a estar limitado hasta un período de siete años tras la adhesión (el llamado modelo «2+3+2» años). Lo mismo se había previsto, unos años atrás, para otros países de Europa Central y Oriental que se habían incorporado a la UE en el año 2004⁷³.

En concreto, y como regla general, se ha decidido que, hasta el final de un período de dos años contados a partir de la fecha de adhesión, los 25 Estados miembros pueden aplicar medidas nacionales o aquellas que resulten de acuerdos bilaterales para regular el acceso de los búlgaros y

⁷² Véase igualmente: COM(2006) 549 final: *Comunicación de la Comisión – Informe de seguimiento sobre el nivel de preparación de Bulgaria y Rumanía con vistas a su adhesión a la UE*, Bruselas, 26.09.2006, p. 9. En general, se trata de disposiciones que afectan materias como: la libre circulación de personas, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales, la agricultura, la Política de transportes, y el medio ambiente. A las que se les deben añadir, para Bulgaria, los campos de la fiscalidad, la Política social y empleo, la energía, las telecomunicaciones y tecnologías de la información; y, para Rumanía, la Política de la competencia.

⁷³ En este sentido, véanse: ADINOLFI, A. «Free movement and access to work of citizens of the new Member Status: The transitional measures», *CMLR*, vol. 42, n.º 2, 2005, pp. 469-498; LAZOWSKI, A., *loc. cit.*, pp. 422-423.

los rumanos a sus mercados de trabajo. Antes de la finalización de este período, este sistema será revisado por el Consejo sobre la base de un Informe preparado por la Comisión Europea. Revisión que podría ser solicitada también por Rumanía y Bulgaria, y sobre la que el Consejo se pronunciaría en un período de seis meses desde la recepción de dicha solicitud. Asimismo, los Estados miembros podrían notificarle a esta Institución comunitaria que seguirán aplicando estas prohibiciones relativas al mercado laboral por un período de otros tres años⁷⁴. Y, aquellos Estados que mantendrían las medidas restrictivas durante cinco años, siempre y cuando invocaran graves perturbaciones en su mercado de trabajo o la existencia del riesgo de que éstas se produzcan, e, igualmente, previa notificación a la Comisión Europea, podría decidirse que dichas medidas excepcionales se apliquen hasta el final de un período de siete años, contados desde la fecha de adhesión. Al mismo tiempo, se ha decidido que «de no efectuarse la notificación [a la Comisión Europea], se aplicarán los artículos 1 a 6 del Reglamento (CEE) n.º 1612/68», relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad⁷⁵.

Por otro lado, hay que mencionar la posibilidad de los Estados miembros «antiguos» de prever, «en su Derecho interno, una mayor libertad de circulación que la existente en la fecha de adhesión, incluido el pleno acceso al mercado de trabajo», así como de suspender, a partir del tercer año después de la adhesión, la aplicación de las medidas restrictivas de acceso de los búlgaros y los rumanos a su mercado nacional de trabajo⁷⁶.

Al mismo tiempo, existe la posibilidad de que tanto Rumanía como Bulgaria puedan establecer este tipo de disposiciones transitorias para cualquier nacional de otro Estado miembro. Incluso, por ejemplo, que Ruma-

⁷⁴ Puntos 1.2-1.4 del Anexo VI, y 1.2-1.4 del Anexo VII, del Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea.

⁷⁵ Puntos 1.3 y 1.5 del Anexo VI, y 1.3 y 1.5 del Anexo VII, del Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea. Véase igualmente: *Reglamento (CEE) n.º 1612/68 del Consejo*, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, *DO L 257* de 19.10.1968, pp. 2-12; Edición especial en español: Capítulo 5, Tomo 1, p. 77. Por ejemplo, el art. 1.1 de este Reglamento prevé: «Todo nacional de un Estado miembro, sea cual fuere su lugar de residencia, tendrá derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales de dicho Estado».

⁷⁶ Puntos 1.12 del Anexo VI, y 1.12 del Anexo VII, del Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea.

nía imponga restricciones para los búlgaros, y viceversa. Pero, siempre y cuando existan «serias perturbaciones en su mercado de trabajo que puedan poner en grave peligro el nivel de vida o el índice de empleo en una determinada región o una determinada profesión», y haya informado de ello a la Comisión Europea⁷⁷.

Además, el Tratado de Adhesión de 2005 prevé numerosas disposiciones relativas a los rumanos y los búlgaros que ya estaban trabajando legalmente en algún Estado miembro antes del 1 de enero de 2007, y otras derogaciones especiales referidas a la libre circulación de prestación de servicios realizados por parte de compañías establecidas en Rumanía y Bulgaria⁷⁸.

En esta misma materia, nos parece interesante señalar que, mientras todos los antiguos quince Estados miembros hicieron uso de estas disposiciones transitorias, de los diez Estados que se adhirieron a la Unión en el año 2004, solamente Hungría las está aplicando⁷⁹.

En nuestra opinión, esta cláusula de salvaguardia no es oportuna ni acertada puesto que tanto la unificación de Alemania en el 1990 como la adhesión de diez nuevos Estados en el 2004 han demostrado que no hubo una emigración masiva hacia los Estados ya integrantes de la Unión y que las dificultades de acceso de los trabajadores al mercado laboral de los «antiguos» Estados miembros no hacen más que crear inseguridad para los nacionales de países que tienen impuesta esta cláusula. De esta situación compleja parecen estar conscientes algunos Gobiernos que, en un primer momento, impusieron esta disposición transitoria y que, luego, decidieron levantarla. Así ha ocurrido con España que acordó, recientemente, eliminar el visado laboral para aquellos rumanos y búlgaros que dispongan de un contrato de trabajo con una duración superior a seis meses⁸⁰. Aunque consideramos que, en la práctica, todavía queda mucho por hacer, sobre todo respecto de la agilización de la tramitación de expedientes.

A nuestro entender, también son de obligada mención las disposiciones transitorias establecidas para Rumanía y Bulgaria en lo relativo a *las nor-*

⁷⁷ Puntos 1.7 del Anexo VI, y 1.7 del Anexo VII, del Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea.

⁷⁸ Puntos 1.13 del Anexo VI, y 1.13 del Anexo VII, del Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea.

⁷⁹ En este sentido, KUBUSOVA, L., «Hungary first EU newcomer to restrict Balkan job seekers», EUobserver, 21.12.2006. Véase igualmente: LAZOWSKI, A., *loc. cit.*, p. 423.

⁸⁰ Véase la nota de prensa: «Spania ridică restricțiile impuse muncitorilor romani și bulgari»; disponible en www.euractiv.ro

mas veterinarias, fitosanitarias o de seguridad alimentaria. Así, el art. 42 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía prevé la posibilidad para la Comisión Europea de adoptar, durante un período de 3 años a partir de la fecha de la adhesión, ciertas medidas transitorias en esta materia, a fin de «facilitar la transición del régimen actualmente vigente en estos dos nuevos Estados miembros al régimen resultante de la aplicación de la normativa comunitaria en materia veterinaria, fitosanitaria y de seguridad alimentaria». Sobre la base de esta disposición, la Comisión Europea ha adoptado ya una serie de disposiciones transitorias en el campo de la seguridad de los productos alimenticios⁸¹. Disposiciones que establecen, entre otras cosas, que la exportación de cerdos y productos de cerdo desde Rumanía y Bulgaria en los demás Estados miembros no será posible hasta que la fiebre porcina no esté erradicada en su territorio, y las empresas alimentarias rumanas y búlgaras con esta prohibición podrán comercializar sus productos solamente en el mercado nacional, etc.

3. LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y SEGUIMIENTO

Además de las medidas de salvaguardia y las disposiciones transitorias ya señaladas, la adhesión de Rumanía y Bulgaria está también condicionada, y como novedad jurídica respecto de las anteriores ampliaciones de la

⁸¹ En este sentido, véanse: COM(2007) 377 final: *doc. cit.*, Anexo; COM(2007) 378 final: *doc. cit.*, Anexo. A título de ejemplo destacamos los siguientes actos normativos: *Decisión 2006/779/CE de la Comisión*, de 14 de noviembre de 2006, sobre las medidas transitorias de control de sanidad veterinaria relativas a la peste porcina clásica en Rumanía, *DO L 314* de 15.11.2006, pp. 48-49; *Decisión 2006/800/CE de la Comisión*, de 23 de noviembre de 2006, por la que se aprueban los planes de erradicación de la peste porcina clásica de los jabalís y de la vacunación de urgencia de los mismos contra dicha enfermedad en Bulgaria, *DO L 325* de 24.11.2006, pp. 35-36; *Decisión 2006/802/CE de la Comisión*, de 23 de noviembre de 2006, por la que se aprueban el plan de erradicación de la peste porcina clásica de los jabalís y el plan de vacunación de urgencia de los jabalís y de los cerdos de explotaciones porcinas de Rumanía contra dicha enfermedad, *DO L 329* de 25.11.2006, pp. 34-37; *Decisión 2006/805/CE de la Comisión*, de 24 de noviembre de 2006, sobre las medidas de control de sanidad veterinaria relativas a la peste porcina clásica en determinados Estados miembros (modificada en último lugar por la *Decisión 2007/152/CE de la Comisión*, de 6 de marzo de 2007), *DO L 329* de 25.11.2006, pp. 67-73; *Decisión 2007/16/CE de la Comisión*, de 22 de diciembre de 2006, por la que se establecen medidas transitorias para el comercio intracomunitario de esperma, óvulos y embriones de las especies bovina, porcina, ovina, caprina y equina obtenidos en Bulgaria y Rumanía, *DO L 7* de 12.01.2007, pp. 22 y 31-32; etc.

Unión, por unos mecanismos de cooperación y seguimiento. Mecanismos que, sobre la base del art. 4.3 del Tratado de adhesión de los dos países a la UE, pueden ser adoptados por la Comisión Europea en caso de riesgo inminente de que resulten perturbadas las reglas del mercado interior, a fin de garantizar el funcionamiento de las políticas comunitarias.

Se trata de unas medidas complementarias concretas y de carácter temporal, que la Comisión Europea ha considerado necesarias para acompañar la adhesión de Rumanía y Bulgaria. Si alguno de los dos países fracasa en el cumplimiento de los deberes fijados para su ingreso en la Unión, cabe la posibilidad de que se le apliquen las cláusulas de salvaguardia previstas por el Tratado de adhesión de 2005. Por ejemplo, a través del Informe de seguimiento sobre el nivel de preparación de estos países con vistas a su incorporación en la Unión, presentado el 26 de septiembre de 2006⁸², la Comisión Europea ha decidido que estas cláusulas serán de aplicación para los ámbitos relativos al sistema judicial y la lucha contra la corrupción, la utilización de los fondos agrícolas, la seguridad alimentaria, y el control de la navegación aérea, este último respecto, solamente, de Bulgaria.

Por lo que se refiere a estas medidas y, en primer lugar, respecto del *sistema judicial y la lucha contra la corrupción*, la Comisión Europea adoptó, el 13 de diciembre de 2006, tal mecanismo para comprobar y verificar los avances logrados en el cumplimiento de los indicadores concretos recomendados en estos campos⁸³. Mecanismos que entraron en vigor el 1 de enero de 2007, y en virtud de los cuales, estos países bajo danubianos deberán presentar antes del 31 de marzo de cada año, y, por vez primera, antes del 31 de marzo del 2007, un informe sobre los avances logrados en relación con los indicadores concretos ya propuestos por la Unión. Y, si lo estimara oportuno, la Comisión Europea podría proporcionarles, también, asistencia técnica, así como organizar misiones de expertos con esta finalidad⁸⁴.

⁸² COM(2006) 549 final: *doc. cit.*, pp. 10-13.

⁸³ Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción, *DO L 354*, 14.12.2006, pp. 56-57; Decisión 2006/929/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, *DO L 354*, 14.12.2006, pp. 58-60.

⁸⁴ Decisión 2006/928/CE, *cit.*, art. 1; Decisión 2006/929/CE, *cit.*, art. 1.

En segundo lugar, en relación a *la utilización de los fondos agrícolas*, debido a la importante contribución desde las arcas comunitarias para la agricultura de Rumanía y Bulgaria, se ha establecido una monitorización muy pormenorizada que, en el supuesto de una incorrecta utilización de los fondos europeos en este ámbito, determinará la aplicación de unas correcciones financieras drásticas (así: retraso en los pagos de fondos agrícolas, la disminución de las subvenciones agrícolas, devolución de los fondos agrícolas). Con lo que se están jugando, ninguno de los dos Estados miembros pueden permitirse el lujo de tomarse a la ligera estas actuaciones. Por ejemplo, en Rumanía la agricultura concentra casi el 40% de los empleos, y existen más de tres millones de explotaciones agrícolas con una superficie inferior a dos hectáreas⁸⁵.

En este contexto, no debe extrañar que, además de los mecanismos ya «clásicos» que se aplican a todos los Estados miembros respecto de los fondos estructurales y los fondos agrícolas, la Comisión Europea haya establecido además otras reglas, aplicables solamente a Rumanía y Bulgaria, con el fin de prevenir el riesgo de que el Sistema Integrado de Gestión y Control (en adelante, SIGC) no funcione correctamente. Este Sistema resulta ser de suma importancia puesto que, a través de él, se gestionará aproximadamente el 80% de los fondos agrícolas destinados para los pagos directos a los agricultores búlgaros y rumanos, y también algunos gastos en materia de desarrollo rural. Con su utilización se busca evitar prácticas fraudulentas y pagos irregulares.

También, hay que señalar la adopción, por la Comisión Europea, del Reglamento (CE) n.º 1423/2006, en el cual se ha previsto una reducción del 25% de los fondos agrícolas destinados, en un principio, a los dos nuevos Estados miembros en el supuesto de que los Sistemas creados en éstos fueran ineficaces al afectar el buen funcionamiento de todo el mecanismo de financiación comunitaria⁸⁶. En relación con ello, cabe mencionar que, en la actualidad, en Bulgaria el SIGC ya está funcionando correctamente. Mientras, Rumanía todavía tiene pendiente solucionar dos aspectos fundamentales de este Sistema (la aplicación y el correcto funcionamiento de dos programas informáticos claves para el funcionamiento del SIGC; y el evitar el pago de fondos comunitarios a los agricultores antes de la fina-

⁸⁵ YAKEMTCHOUK, R., «La Bulgarie et ...», *loc. cit.*, p. 652.

⁸⁶ *Reglamento (CE) n.º 1423/2006 de la Comisión*, de 26 de septiembre de 2006, por el que se establece un mecanismo para adoptar las medidas oportunas en el ámbito del gasto agrario en relación con Bulgaria y Rumanía, *DO L 269*, 28.09.2006, pp. 10-12.

lización de los controles obligatorios). Lo que le llevó a la Comisión Europea a advertir a Rumanía que ello podría determinar la imposición de la cláusula de salvaguardia en esta materia antes de finales del año 2007⁸⁷. Aunque, en la actualidad, se considera que la aplicación de este mecanismo no se justifica más⁸⁸.

En tercer lugar, por lo que se refiere a *la seguridad alimentaria*, cabe destacar las múltiples carencias existentes en Rumanía y Bulgaria al respecto. Se trata de países donde algunas enfermedades animales son endémicas. Es ésta una parte de Europa también recientemente muy afectada por la gripe aviar H5N1. En concreto, Rumanía ha resultado, de hecho, muy castigada por esta pandemia animal⁸⁹. Problemas éstas que han llevado a la UE a que adopte disposiciones específicas tanto durante las negociaciones de adhesión como después del 1 de enero de 2007. Se trata, pues, de un ámbito donde se están registrando ciertos avances⁹⁰, pero, de momento, tanto Rumanía como Bulgaria están lejos todavía de los estándares comunitarios fijados al respecto.

En cuarto lugar, y en cuanto al *control de la navegación aérea*, además de la cláusula de salvaguardia adoptada ya para Bulgaria, la Comisión Europea también ha establecido un mecanismo especial para ayudar a este Estado a subsanar las graves deficiencias que habían sido constatadas en su territorio por la Agencia Europea de Seguridad Aérea y las Autoridades Aeronáuticas Conjuntas en el ámbito de la seguridad aérea. Es por esta razón por la que, por ejemplo, le fue denegado el reconocimiento mutuo en el sistema conjunto de la UE respecto de los ámbitos de seguridad aérea correspondientes⁹¹.

En nuestra opinión, a partir de entonces Bulgaria ha hecho lo posible para cumplir plenamente con las obligaciones derivadas de las normas comunitarias pertinentes. Baste con mencionar, ahora, la mejora de sus ca-

⁸⁷ En este sentido, véase la nota de prensa: «RAPID: Comisia ii mai acorda Romaniei o luna pentru imbunatatirea sistemelor de ajutorare pentru agricultori si saluta progresul inregistrat in Bulgaria», 10 octombrie 2007; disponible en www.infoeuropa.ro

⁸⁸ Véase la nota de prensa: «Comisia nu va activa clauza de salvagardare in agricultura», 19 decembrie 2007; disponible en: www.euractiv.ro

⁸⁹ Sobre un análisis de las medidas legislativas adoptadas por la UE como consecuencia de los casos de gripe aviar H5N1 registrados en Rumanía, véase: OANTA, G. A., *La Política de seguridad alimentaria en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 273-296.

⁹⁰ COM(2007) 377 final: *doc. cit.*, p. 5; COM(2007) 378 final: *doc. cit.*, p. 4.

⁹¹ Se trata de: la aeronavegabilidad, el mantenimiento, las operaciones aéreas, y la autorización de personal de vuelo. En este sentido, COM(2006) 549 final: *doc. cit.*, p. 13.

pacidades de vigilancia y control aéreos. En este sentido, ha adoptado toda una serie de medidas de salvaguardia cautelares, que consisten, entre otras cosas, en: retirar los certificados de aeronavegabilidad de cinco compañías aéreas búlgaras, imponer determinadas restricciones a otra compañía más que presentaba ciertas deficiencias respecto de la seguridad de las operaciones aéreas, y en dar de baja a más de 160 aviones que no se ajustaban a las normativa comunitaria relativa a la seguridad aérea⁹². Acto seguido por la decisión de la Comisión Europea de incluir a dichas compañías en la «lista negra» de aquellas aeronaves que no puedan volar en la UE⁹³.

Por último, hay que mencionar que la Comisión Europea ha presentado el 27 de junio de 2007 sus primeros Informes en estos campos⁹⁴. En ellos, en general se reconocen los avances logrados y los esfuerzos realizados por los dos nuevos Estados miembros. Aunque se estima que el período de transcurrió desde su adhesión a la Unión ha sido insuficiente para que Rumanía y Bulgaria estén adecuadamente preparadas de modo que se pueda ya prescindir de los mencionados mecanismos⁹⁵.

4. ALGUNOS EFECTOS DE LA ADHESIÓN DE RUMANÍA Y BULGARIA SOBRE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y CIERTAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La culminación de la sexta ampliación de la UE que nos ocupa tiene algunos efectos tanto sobre el sistema institucional comunitario como sobre una serie de Políticas, que intentaremos exponer de manera sucinta a continuación.

Por lo que se refiere al marco institucional, quisiéramos apuntar, ya de entrada, que, a diferencia de la quinta ampliación, las implicaciones de la adhesión de Rumanía y Bulgaria no son tan grandes y profundas para

⁹² COM(2007) 377 final: *doc. cit.*, p. 5.

⁹³ Se trata de las siguientes compañías aéreas: Air Sofia, Bright Aviation Services, Heli Air Services, Skorpion Air y Vega Airlines. Véase la nota de prensa: «5 companii aeriene bulgaresti pe lista neagra a UE», 6 martie 2007; disponible en: www.euractiv.ro

⁹⁴ En este sentido, véanse: COM(2007) 377 final: *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances realizados por Bulgaria en relación con las medidas complementarias tras la adhesión*, Bruselas, 27.06.2007, pp. 5-25; COM(2007) 378 final: *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances realizados por Rumanía en relación con las medidas complementarias tras la adhesión*, Bruselas, 27.06.2007, pp. 5-20.

⁹⁵ COM(2007) 377 final: *doc. cit.*, p. 24; COM(2007) 378 final: *doc. cit.*, p. 22.

el conjunto de la UE, tienen un carácter más cuantitativo, y que lo que está subrayando es la ineludible necesidad de reformar en profundidad la arquitectura institucional comunitaria. Resulta obvio que el esqueleto institucional que había sido establecido unas décadas atrás para una pequeña Europa no le puede servir ya a la Unión durante mucho más tiempo si quiere seguir funcionando de una manera eficaz⁹⁶. En nuestra opinión, la sexta ampliación no hace más que recordar la necesidad de que la UE se lance en esta reforma puesto que no se necesita «una nueva disposición institucional únicamente por razón de la ampliación; la necesita para que [...] funcione mejor»⁹⁷.

En cuanto a los efectos de esta sexta ampliación sobre el esqueleto institucional, en primer lugar, hay que destacar el caso de la *Comisión Europea*. La consecuencia inmediata de la adhesión de Rumanía y Bulgaria ha sido que, hasta el 31 de octubre de 2009, esta Institución contará con 27 miembros⁹⁸. Los dos nuevos Comisarios fueron nombrados por el Consejo por mayoría cualificada y de acuerdo con el Presidente de la Comisión Europea, después de haber sido recibido al respecto el dictamen conforme del Parlamento Europeo⁹⁹. En relación con ello, cabría mencionar que la designación de la Comisaria búlgara para la cartera de Protección del consumidor no causó ningún problema. Mientras, en el caso de Rumanía, hay que señalar el rechazo por parte del Sr. Barroso de la primera propuesta del Gobierno rumano (en persona del Sr. Varujan Vosganian, al que la prensa escrita rumana lo acusaba de haber colaborado con la Policía secreta de Ceausescu – *Securitatea*), unido a la controversia ocasionada por la creación de una nueva cartera dedicada al multilingüismo en la Unión.

Esta situación surge cuando la Unión se encuentra en un momento crucial en que, como decíamos, deberá tomar decisiones significativas relativas a su entramado institucional. En Niza se decidió que, cuando la

⁹⁶ No olvidemos que fue necesario que transcurrieran 40 años para que la Europa de los Seis se convirtiera en la Europa de los Quince.

⁹⁷ COM(2006) 649 final: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007, incluido en anexo el Informe especial sobre la capacidad de la UE para integrar a nuevos miembros*, Bruselas, 8.11.2006, p. 20. De las aportaciones doctrinales, véase: LAZOWSKI, A., *loc. cit.*, pp. 404-405.

⁹⁸ *Decisión 2007/1/CE del Consejo*, de 1 de enero de 2007, por la que se nombran miembros de la Comisión de las Comunidades Europeas, DO L 1, 4.01.2007, p. 4.

⁹⁹ Art. 45 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea.

UE cuente con 27 Estados miembros, el número de los Comisarios deberá ser inferior a 27. Número exacto que será decidido, por unanimidad, por el Consejo. La designación de éstos y la duración de su mandato deberá seguir un sistema de rotación, igualitario entre los Estados miembros. En relación con ello, el Tratado de Lisboa, que sustituye al fallido Tratado Constitucional, prevé que a partir del 2014 la Comisión Europea tendrá «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 decida por unanimidad otra composición¹⁰⁰. Y como novedad, también, el art. 211 bis del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, introducido por el Tratado de Lisboa, dispone, además, que la composición de esta Institución deberá reflejar la diversidad demográfica y geográfica existente en el conjunto de los Estados miembros.

En segundo lugar, la adhesión de Rumanía y Bulgaria tiene ciertos efectos sobre el Consejo¹⁰¹. La consecuencia inmediata es la relativa a una nueva distribución de votos —en Niza se acordó que a Bulgaria le corresponderán 10 votos y a Rumanía 14. Por otro lado, esta última ampliación de la UE ha afectado, asimismo, el orden de las Presidencias de turno de la Unión: Bulgaria la tendrá en el segundo semestre del 2018, y Rumanía un año más tarde. En nuestra opinión, la incorporación de los dos países balcánicos no altera demasiado la dinámica de trabajo de esta Institución comunitaria. Baste con señalar, ahora, que en los últimos años previos a su ingreso en la Unión, tanto Rumanía como Bulgaria ya se estaban beneficiando de un procedimiento de información y de consulta, creado por la Unión, en virtud del cual «toda propuesta, comunicación, recomendación o iniciativa que pueda conducir a decisiones de instituciones u organismos de la Unión Europea será comunicada a los Estados adherentes, después de haber sido transmitida al Consejo»¹⁰².

¹⁰⁰ Art. 9D.5 TUE. El Tratado de Lisboa por el se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, DO C 306 de 17.12.2007, p. 1.

¹⁰¹ Véanse: art. 10 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea; Decisión 2007/4/CE, Euratom del Consejo, de 1 de enero de 2007, por la que se modifica su Reglamento interno, DO L 1, 4.01.2007, pp. 9-10.

¹⁰² Canje de Notas entre la Unión Europea y la República de Bulgaria y Rumanía sobre el procedimiento de información y de consulta para la adopción de determinadas decisiones y otras medidas que deban tomarse durante el período que preceda a la adhesión, DO L 157, 21.06.2005, pp. 393-395.

En tercer lugar, también el *Parlamento Europeo* se ha visto afectado por la sexta ampliación. Como es bien sabido, el art. 189.2 CE limita el número máximo de los escaños en el Parlamento Europeo a 736, pero, tras la adhesión de Rumanía y Bulgaria, hasta el 2009, habrán 785 eurodiputados (Bulgaria tiene 18 escaños y Rumanía 35).

En relación con ello, hay que señalar que esta Institución comunitaria está inmersa en un proceso irreversible de reforma. Así, sobre la base de la invitación del Consejo Europeo de 21-22 de junio de 2007 y lo acordado en el marco de la última Conferencia Intergubernamental, el Parlamento Europeo aprobó, en su sesión plenaria del 11 de octubre de 2007, el Informe presentado por Alain Lamassoure y Adrian Severin (eurodiputado rumano) sobre la propuesta de modificación de las disposiciones del Tratado sobre su composición¹⁰³. En él se establece el número máximo de los escaños que, para la legislatura 2009-2014, será de 750, con un máximo de 96 y un mínimo de 6 escaños por cada Estado miembro, así como el principio de proporcionalidad decreciente¹⁰⁴. Tal y como afirmaba el ponente Andrei Severin, este Informe «no es provisorio, sino de transición. Resulta ser de duración, y, al mismo tiempo, permite también avances en el futuro. Y para ello hemos introducido cláusulas de revisión [...] nadie está penalizado. Nadie pierde, nadie gana. Hay una mayor legitimidad. Por lo tanto, todo el mundo gana algo»¹⁰⁵.

Durante el Consejo Europeo celebrado en Lisboa el 18 y 19 de octubre de 2007, se dio el visto bueno en este sentido. Pero, posteriormente, se ha decidido que el Parlamento Europeo se compondrá, a partir de la próxima legislatura, de 750 eurodiputados y su Presidente. Asimismo, se ha acordado que el reparto de escaños para cada Estado miembro no será plasmado en el Tratado de Lisboa hasta que el propio Parlamento Europeo no lo fijará «con tiempo suficiente antes de las decisiones parlamentarias europeas de 2009» y el Consejo Europeo adoptará una decisión al respecto¹⁰⁶.

¹⁰³ «Proyecto de Informe sobre la propuesta de modificación de las disposiciones del Tratado sobre la composición del Parlamento Europeo», 5 de septiembre de 2007, 2007/2169(INI), Comisión de Asuntos Institucionales, Ponentes: Alain Lamassoure y Adrian Severin. El Informe fue adoptado con 378 votos a favor, 154 votos en contra y 109 abstenciones.

¹⁰⁴ Por ejemplo, Bulgaria y Rumanía seguirían con el mismo número de eurodiputados, mientras que España tendría 54 escaños y no 50 como ocurre en la actualidad.

¹⁰⁵ Véase la nota de prensa: «Parlamentul European a votat noua distributie a mandatorilor», 11 octubre 2007; disponible en la página web www.euractiv.ro

¹⁰⁶ En este sentido, véase: art. 2 del Título I del Protocolo sobre la Decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 9 C del Tratado de la Unión Europea

En cuarto lugar, la adhesión de Bulgaria y Rumanía determinó ciertas modificaciones en la composición de *otras Instituciones y Órganos comunitarios*. Así, a partir del 1 de enero de 2007, el TJCE cuenta con 27 jueces¹⁰⁷ y el TPI con otros 27 jueces¹⁰⁸. Y lo mismo ocurre con el Tribunal de Cuentas.¹⁰⁹ Finalmente, mencionar que Bulgaria tiene 12 miembros y Rumanía 15 miembros en el Comité de las Regiones¹¹⁰ y en el Comité Económico y Social Europeo¹¹¹, respectivamente. Y que los recién incorporados en la UE ya habían participado con anterioridad en las actividades de muchas de las Agencias europeas, jugando un papel activo en el marco de las mismas.

Como adelantábamos, esta sexta ampliación, que lleva a Europa a la rivera del Mar Negro, tiene, también, consecuencias sobre ciertas Políticas de la Unión. Nos estamos refiriendo sobre todo a la Política energética y a la Política de vecindad e, implícitamente, a la Política exterior y de seguridad en las fronteras. Se trata, pues, de cuestiones de máximo interés para la UE, que han de coordinarse y complementarse, de modo que ésta siga siendo un espacio de seguridad y prosperidad y que genere esta sensación igualmente en las zonas próximas a sus fronteras.

y del apartado 2 del artículo 205 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra (*DO C 306* de 17.12.2007).

¹⁰⁷ Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Unión Europea 2007/7/CE, Euratom de 1 de enero de 2007, por la que se nombran jueces del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, *DO L 1*, 4.01.2007, p. 18. El juez búlgaro —el Sr. Alexander Arabadjev— fue nombrado para el período 1 de enero de 2007 – 6 de octubre de 2012. Y, la juez rumana —la Sra. Camelia Toader— fue nombrada para el período 1 de enero de 2007 – 6 de octubre de 2009.

¹⁰⁸ Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Unión Europea 2007/8/CE, Euratom de 1 de enero de 2007, por la que se nombran jueces del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, *DO L 1*, 4.01.2007, p. 19. El juez búlgaro —el Sr. Theodore Chipev— fue nombrado para el período 1 de enero de 2007 – 31 de agosto de 2007. Y, el juez rumano —el Sr. Valeriu Ciuca— fue nombrado para el período 1 de enero de 2007 – 31 de agosto de 2010.

¹⁰⁹ Decisión 2007/2/CE del Consejo, de 1 de enero de 2007, por la que se nombran miembros del Tribunal de Cuentas, *DO L 1*, 4.01.2007, p. 5. Se trata de Nadezhda Sandolova para Bulgaria, y de Ovidiu Ispir para Rumanía.

¹¹⁰ Decisión 2007/6/CE del Consejo, de 1 de enero de 2007, por la que se nombran miembros y suplentes búlgaros y rumanos del Comité de las Regiones, *DO L 1*, 4.01.2007, pp. 13-17.

¹¹¹ Decisión 2007/3/CE del Consejo, de 1 de enero de 2007, por la que se nombran miembros y suplentes búlgaros y rumanos del Comité Económico y Social Europeo, *DO L 1*, 4.01.2007, pp. 6-8.

No cabe duda, pensamos, que la adhesión de Rumanía y Bulgaria le han añadido a la Unión, como había ocurrido hace unos años atrás con la OTAN¹¹², un destacado valor geoestratégico a la zona de los Balcanes, permitiéndole a la Unión acercarse a la región del Caspio y tener una presencia significativa en todo lo relacionado con el tránsito de hidrocarburos, por ejemplo, desde esa área hacia el territorio comunitario. Como se viene desde hace varios años hablando, la construcción de un oleoducto que atravesase el Mar Negro permitiría a la UE relajar su extrema dependencia de los hidrocarburos de Rusia que pasan primero por Bielorrusia y Ucrania antes de entrar en su territorio.

En cuanto a la Política europea de vecindad, ésta conoce nuevas dimensiones desde que Rumanía y Bulgaria son partes integrantes de la Unión¹¹³. Estos nuevos Estados podrán contribuir a la estabilidad en las fronteras externas de la UE, inclusive en los Balcanes. En nuestra opinión, el hecho de que el Mar Negro bañe las fronteras del sur de la Unión no ha de ser entendido como un mero dato geográfico, sino como un espacio que se encuentra entre Asia y Europa, entre Oriente y Occidente, entre el Cristianismo y el Islam. Y, al mismo tiempo, el Mar Negro se encuentra en el centro de los esfuerzos de la UE de proyectar sus intereses hacia el Caucazo y el Oriente Próximo¹¹⁴. En este contexto, Rumanía y Bulgaria resultan ser punto vital de conexión con la región de los Balcanes, el espacio de Rusia y las antiguas Repúblicas soviéticas, y con la zona del Mediterráneo¹¹⁵.

Por otro lado, este nuevo escenario europeo anima a Ucrania y a Moldavia, dos ex Repúblicas de la antigua URSS, a ver más cerca su potencial ingreso en la gran «familia» europea. Precisamente en las relaciones de la Unión con Moldavia, Rumanía podría jugar un papel clave al compartir raíces históricas milenarias¹¹⁶. No hay que olvidar que, hasta la

¹¹² Sobre este mismo, véase: DRONZINA, T., «Bulgaria en la OTAN, dos años más tarde», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 42, 2006, p. 95.

¹¹³ Sobre las nuevas dimensiones de la Política comunitaria de vecindad, véase: BEURDELEY, L., *loc. cit.*, pp. 577-582.

¹¹⁴ Sobre la posición geoestratégica de la región del Mar Negro, véase: PAVLIUK, O. y KLYMPUSH-TSINTSADZE, I. (ed.), *The Black Sea Region: Cooperation and Security Building*, EastWest Institute, M. E. Sharpe, Inc., New York, 2004.

¹¹⁵ Sobre la posición de Rumanía en la región geopolítica del Mar Negro, véase: MARCU, S., «Rumanía en el contexto geopolítico del Mar Negro», *Geographicalia*, n.º 50, 2006, pp. 59-85.

¹¹⁶ Sobre las relaciones de Rumanía con Moldavia y de esta última con la UE, véanse: POP, A.; PASCARIU, G.; ANGLITOIU, G. y PURCARUS, A., *Romania si Republica Mol-*

Segunda Guerra Mundial, el territorio de la actual República de Moldavia pertenecía al Estado rumano, y que la mitad oeste de esta área geográfica es parte integrante de Rumanía. Tampoco hay que olvidar que en el territorio de esta antigua República soviética existe una zona de conflicto pendiente de solución – Transnistria. Constituye ésta una parte del territorio de la República de Moldavia que todavía está ocupada por el Ejército ruso, a pesar de los compromisos asumidos por Rusia en el ámbito internacional (en la Cumbre de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, celebrada en Estambul), a tenor de los cuales debía haber retirado sus tropas y el arsenal militar desde el 2001¹¹⁷. Como resulta manifiesto, estamos ante una zona en la que Rusia no está dispuesta a perder su influencia. Prueba de ello es la reunión celebrada en Moscú, el 22 de febrero de 2007, por el Gobierno ruso con los Ministros de Asuntos Exteriores de los regímenes separatistas de Transnistria, Osetia del Sur y Abhazia¹¹⁸.

Rumanía, y también Bulgaria, constituye, además, una fuente de estabilidad en la zona. Baste con mencionar, ahora, los partenariados estratégicos que Rumanía tiene firmados con Grecia y Turquía. Rumanía ha sido, desde siempre, un importante actor regional. Es miembro fundador de la Organización de Cooperación Económica en el Mar Negro, que dispone de un gran potencial tanto para el desarrollo de una cooperación económica a escala regional, y para la estabilidad y la seguridad en la zona, como para la creación de una comunidad de intereses y de valores en el Mar Negro¹¹⁹.

dova – intre Politica Europeana de Vecinatate si perspectiva extinderii Uniunii Europene, seria: «Studii de impact III», Institutul European din Romania, Bucuresti, 2005; SOARE, C. M., «Entre l'ouest et l'est, la République de Moldavie», *RMCUE*, n.º 499, 2006, pp. 413-416; YAKEMTCHOUK, R., «L'Union européenne et la République de Moldova», *RMCUE*, n.º 480, 2004, pp. 430-439.

¹¹⁷ En el momento de la desintegración de la URSS, la flota rusa disponía en el Mar Negro de un gran número de buques de guerra, inclusive submarinos, que variaba entre 300 y 635, así como de unos 70.000 militares. Pero, después de 1995, Rusia ha seguido manteniendo una importante fuerza militar en la zona compuesta por unos 48.000 militares, 14 submarinos, 31 buques de superficie, 125 aviones de combate, 85 helicópteros, etc. En este sentido, véase: IONESCU, C., «Marea Neagra – un pivot geopolitic in disputa?», *Geopolitica*, Universitatea din Bucuresti, n.º 1(5), 2005, p. 46.

¹¹⁸ Véase la nota de prensa: «Transnistria isi cere independenta de Putin», disponible en www.ziare.ro

¹¹⁹ *White Paper of Security and National Defense*, The Government of Romania, Bucharest, 2004, pp. 5 y 69. Sobre este mismo, véase: IONESCU, C., *loc. cit.*, pp. 47-48.

En definitiva, se trata de un área clave para muchos de los intereses de la Unión: el transporte de los hidrocarburos, distintos intereses políticos y económicos en el Oriente Próximo, la lucha contra la inmigración clandestina, el tráfico de drogas, el tráfico ilegal de armamento, la gestión de sus fronteras exteriores, etc. Intereses que, de hecho, están chocando frontalmente con los de las grandes potencias regionales: Turquía, Rusia y también Irán.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Tanto Rumanía como Bulgaria no han encontrado modelos alternativos a la UE donde integrarse. Tal vez, esta incorporación ayude a extraer a estos Estados de la era post-comunista caracterizada por el autoritarismo y la corrupción. Tal vez, sea ésta la ocasión de reparar el desmembramiento que de manera tan injusta fue impuesto a Europa en Yalta, excluyendo una parte del Continente del proceso de integración europea e incardinándola en la órbita soviética.

En nuestra opinión, si la adhesión de los diez nuevos países en mayo del 2004 coincide con un momento de relativa euforia del proceso de profundización europea, canalizado a través de un Tratado por el que se establecía una Constitución Europea, la ampliación concretada en Rumanía y Bulgaria en enero del 2007 se produce en otro contexto, no de profundización, sino de ralentización del proceso de integración europea. Es una Europa más «terre à terre» la que acoge a los ciudadanos rumanos y búlgaros y, por tanto, más exigente.

Por otro lado, la incorporación de los dos países balcánicos, así como el nuevo contexto geopolítico en el Oriente Próximo y en la región de Asia Central hacen que el Mar Negro deje de ser la periferia de Europa. Y que aparezca quizás más fuerte que nunca como una región de convergencia.

En este trabajo hemos ido viendo los esfuerzos realizados por Rumanía y Bulgaria para, primero, acercarse a las estructuras comunitarias desde unas economías socialistas y, luego, adherirse a la UE, con el objetivo de regresar después de varias décadas a la gran familia europea. Beneficiándose, en este sentido, de una importante contribución financiera de la Unión. El estudio muestra, igualmente, un complejo sistema de supervisión y control (cláusulas de salvaguardia, disposiciones transitorias, y mecanismos de cooperación y seguimiento) que la UE ha ideado a fin de que

estos dos nuevos Estados miembros cumplan con sus compromisos adquiridos en distintas materias de gran interés para la Unión.

Cabría concluir afirmando que, como bien lo decía el actual Presidente rumano, el Sr. Traian Basecu, durante su visita al Parlamento Europeo el 31 de enero de 2007, «la adhesión no supone inmediatamente la integración». No cabe la menor duda que desde el momento de la adhesión hasta la integración real en la Unión se necesitan unos años de adaptación. Pero, tanto los búlgaros como los rumanos perciben este momento histórico como un retorno a la gran familia de las naciones europeas democráticas, después de una ausencia de más de medio siglo. Y, además, son conscientes de que, aunque la adhesión a la Unión no resulta una panacea para los problemas internos de sus países, tendrán la oportunidad histórica de afianzar su prosperidad en el marco de un sistema legislativo, económico y social como es el de la UE.

RUMANÍA Y BULGARIA EN LA UNIÓN EUROPEA: DE LA ADHESIÓN A LA INTEGRACIÓN

RESUMEN: Desde el 1 de enero de 2007, Rumanía y Bulgaria son miembros de la Unión Europea. Esta fecha marca, por un lado, el fin de un proceso de cerca de treinta años de acercamiento de estos dos Estados balcánicos al espacio común europeo y, por otro lado, el inicio de un nuevo proceso, esta vez, de integración real en el mismo. Esta segunda fase no va a ser sencilla dada las precauciones, la amplitud de las cláusulas de salvaguardia, los períodos transitorios y los mecanismos de seguimiento establecidos y dada, también, la amplitud de las necesarias reformas económicas y sociales que estos dos países «bajo danubianos» deben acometer y están acometiendo. Y, para facilitar este duro proceso, estos dos países balcánicos se han beneficiado y se están beneficiando de una considerable ayuda financiera de preadhesión y de los actuales fondos. En este sentido, la finalidad de nuestro trabajo es doble: en primer lugar, analizar el camino que ha llevado hacia la firma del Tratado de adhesión de estos países a la Unión Europea y, en segundo lugar, destacar los retos y las dificultades a los que ahora se están enfrentando estos países y la propia Unión para hacer realidad su integración en el espacio europeo.

PALABRAS CLAVES: Rumanía, Bulgaria, Unión Europea, Mar Negro, Península Balcánica, Estado miembro, ampliación, integración, negociaciones de adhesión, ayudas de preadhesión, asistencia financiera y técnica, cláusulas de salvaguardia, disposiciones transitorias, mecanismos de seguimiento y control, Política de vecindad, Política energética.

ROMANIA AND BULGARIA IN THE EUROPEAN UNION: FROM THE ACCESSION TO THE INTEGRATION

ABSTRACT: Since January 1st, 2007, Romania and Bulgaria are members of the European Union. This date marks, on one hand, the end of a thirty year process of approximation of these two Balkan States to the European common space; and, on the other hand, the beginning of a new process, this time of real integration within the same. This second phase will not be easy due to the precautions, the amplitude of the safeguard clauses, the transitional dispositions and the established monitoring and control mechanisms. It will also not be easy due to the amplitude of the necessary economic and social reforms, which these two «lower Danube» countries must undertake and are undertaking. And, these two Balkan countries have benefited and they are still benefiting from a considerable financial pre-accession assistance and the current funds in order to make easier this hard process. In this sense, the aim of our report is double: firstly, to analyse the way which has led to the signing of the Accession Treaty of these countries to the European Union; and, secondly, to emphasize the challenges and difficulties met by both these countries and the European Union to make real its integration in the European space.

KEY WORDS: Bulgaria, Romania, enlargement, European Union, Black Sea, Balkan Peninsula, accession negotiations, Member State, pre-accession assistance, technical and financial assistance, safeguard clauses, transitional dispositions, monitoring and control mechanisms, Neighbourhood Policy, Energy Policy.

LA ROUMANIE ET LA BULGARIE DANS L'UNION EUROPÉENNE: DE L'ADHÉSION À L'INTEGRATION

RÉSUMÉ: Depuis le 1^{er} janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie sont membres de l'Union européenne. Cette date marque, d'un côté, la fin d'un processus de près de trente ans de rapprochement de ces deux États balkaniques à l'espace commun européen, et, d'un autre côté, le début d'un nouveau processus, cette fois-ci de véritable intégration dans cet espace. Cette deuxième étape ne sera pas facile, en raison des précautions déployées, de l'amplitude des clauses de sauvegarde, des périodes transitoires, et des mécanismes de suivi établis. En outre, elle sera difficile en raison des nécessaires réformes économiques et sociales que ces deux États danubiens doivent réaliser et réalisent en ce moment. Et, pour faciliter cet dur processus, ces deux pays Balkan ont profité et profitent de une considérable aide financière de préadhésion et de les fonds actuels. Dans ce sens, la finalité de notre travail est double: premièrement, analyser les étapes conduisant à la signature du Traité d'adhésion de ces États à l'Union européenne, et deuxièmement, souligner les défis et les difficultés auxquels ces États, et l'Union elle-même, font face en ce moment pour faire réalité leur intégration dans l'espace européen.

MOTS CLÉS: Bulgarie, Roumanie, élargissement, Union européenne, Mer Noire, Balkans, négociations d'adhésion, État membre, aide de préadhésion, assistance financière et technique, clauses de sauvegarde, dispositions transitoires, mécanisme de suivi et contrôle, Politique de voisinage, Politique de l'énergie.