

El proceso de ingreso de Islandia a la UE como reto para la Presidencia española

Las negociaciones de ampliación son un proceso intergubernamental entre el país solicitante y los Estados ya miembros. En los procesos ampliatorios negociados hasta hoy el papel de la Presidencia ha sido determinante, como lo será también la española para el caso de Islandia.

Francesc Granell

España en el Mediterráneo: una agenda recuperada ¿a tiempo?

España trata de regresar a una zona que define como una de sus principales prioridades de política exterior, tras un largo paréntesis de bajo perfil. La visita del jefe del gobierno español a Oriente Próximo debe interpretarse tanto en clave nacional como comunitaria, dado que en breve se hará cargo de la Presidencia de la UE.

Jesús A. Núñez Villaverde

Las prioridades de la Presidencia sueca de la UE

El Programa de Trabajo de la Presidencia señala los seis temas prioritarios, que, en gran medida, tienen un carácter exógeno. Sin embargo, en el marco de estas seis prioridades el gobierno sueco ha decidido en parte destacar los retos para las distintas políticas y las posibles soluciones que se adecúan a sus propias prioridades.

Fredrik Langdal

La inmigración irregular en Europa Oriental: la frontera entre Rumanía, Moldavia y Ucrania

La inmigración irregular en las fronteras de Europa Oriental ocupó un papel central en los debates previos a la ampliación de la UE hacia Europa del Este de 2004, seguida, por la ampliación hacia Rumanía y Bulgaria. Pocos análisis se han centrado en la frontera rumana con Moldavia y Ucrania.

Silvia Marcu

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la Administración Pública y de las empresas que la financian, que se constituyó bajo la presidencia de honor de SAR el Príncipe de Asturias el 27 de diciembre de 2001.

El Instituto se define como una institución apartidista, aunque no neutral, con vocación prospectiva, que utiliza diversos enfoques disciplinares con el propósito de generar propuestas que, más allá de su interés teórico, puedan resultar de aplicación práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es generar ideas sobre la realidad internacional y sobre las opciones estratégicas de España en las relaciones internacionales que resulten útiles a los responsables políticos, la empresa privada, el mundo académico, los medios de comunicación y la opinión pública en general.

Los valores y objetivos básicos que inspiran la actuación del Instituto son:

- la paz en las relaciones internacionales;
- la cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos;
- el respeto a los derechos humanos;
- la promoción y defensa de la democracia y de sus valores;
- la concordia entre los Estados, pueblos y civilizaciones del mundo.

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

- analizar el escenario internacional con el fin de producir análisis, estudios e informes que arrojen luz sobre la evolución del mismo;

- difundir esos trabajos con la meta de participar e influir en el debate público global sobre la realidad internacional;
- servir de foro de encuentro y debate, a fin de fortalecer el diálogo entre agentes públicos y privados;
- fomentar el crecimiento y desarrollo de la comunidad académica española dedicada a los estudios internacionales y estratégicos



Si desean suscribirse a nuestro Boletín y/o Newsletter electrónico, pueden hacerlo visitando la página:

www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp

Editor: Real Instituto Elcano
Coordinadora: Carola García-Calvo
ISSN 1696-3466
Depósito Legal: M.23.689-2003

Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
Teléfono: 91 781 67 70
Fax: 91 426 21 57
E-mail: info@rielcano.org

El proceso de ingreso de Islandia a la UE como reto para la Presidencia española

Francesc Granell

Se repasa el contexto en el que se presenta la candidatura islandesa y se formulan propósitos respecto a cómo la Presidencia española debe gestionar eficazmente el proceso teniendo en cuenta experiencia de 1995 y tratando de no romper los equilibrios actuales de la UE frente a otras solicitudes de adhesión.

4

España en el Mediterráneo: una agenda recuperada ¿a tiempo?

Jesús A. Núñez Villaverde

España trata de regresar a una zona que define como una de sus principales prioridades de política exterior, tras un largo paréntesis de bajo perfil. La visita del jefe del gobierno español a Oriente Próximo debe interpretarse tanto en clave nacional como comunitaria.

9

Las prioridades de la Presidencia sueca de la UE

Fredrik Langdal

Aborda las seis áreas prioritarias de la Presidencia sueca de la UE durante la segunda mitad de 2009, al tiempo que contempla sus retos clave.

13

La inmigración irregular en Europa Oriental: la frontera entre Rumanía, Moldavia y Ucrania

Silvia Marcu

Es cada vez mayor la intensidad de la inmigración irregular que, proveniente de países asiáticos y africanos, pasa a la UE a través de la frontera situada entre Rumanía, Moldavia y Ucrania.

20

Documentos de trabajo y libros publicados

ARI, materiales de interés y próximas actividades

Actividades realizadas en noviembre

26

Este número de la Revista ARI se edita con la colaboración de la Representación de la Comisión Europea en Madrid.

El proceso de ingreso de Islandia a la UE como reto para la Presidencia española

Con el ritmo impuesto por la Presidencia sueca, parece normal que sea España la encargada de abrir las negociaciones intergubernamentales para el ingreso de Islandia en la UE una vez que la nueva Comisión dé a conocer el Dictamen analizando los temas que van a exigir una más ardua negociación.

Francesc Granell

Tema

Se repasa el contexto en el que se presenta la candidatura islandesa a la adhesión y se formulan propósitos respecto a cómo la Presidencia española debe gestionar eficazmente el proceso teniendo en cuenta la muy similar experiencia ampliatoria de 1995 y tratando de no romper los difíciles equilibrios actuales de la UE frente a otras solicitudes de adhesión.

Resumen

El gobierno islandés presentó por sorpresa su solicitud de ingreso a la UE a finales de julio de 2009, obteniendo el visto bueno del Consejo casi inmediatamente a pesar de la escasa mayoría parlamentaria en la que se basaba la solicitud. Con el ritmo impuesto por la Presidencia sueca, parece normal que sea España la encargada de abrir las negociaciones intergubernamentales para el ingreso de Islandia en la UE, una vez que la nueva Comisión designada de acuerdo con el Tratado de Lisboa dé a conocer el Dictamen analizando los temas que van a exigir una más ardua negociación. En este ARI se repasa el contexto en el que se presenta la candidatura islandesa a la adhesión y se formulan propósitos respecto a cómo la Presidencia española debe gestionar eficazmente el proceso teniendo en cuenta la muy similar experiencia ampliatoria de 1995 y tratando de no romper los difíciles equilibrios actuales de la UE frente a otras solicitudes de adhesión.

Análisis

El contexto de la Presidencia española

España asume la Presidencia del Consejo de la UE en el primer semestre de 2010. Esta Presidencia no será igual que las tres que asumió anteriormente –en el primer semestre de 1989, el segundo semestre de 1995 y el primer semestre de 2002–, tanto por el número de miembros que componen ahora la UE como por los cambios que para la Presidencia supone la trabajosamente conseguida entrada en vigor del Tratado de Reforma firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

Aunque las designaciones del nuevo presidente estable del Consejo Europeo y del alto representante para la Política Exterior y de Defensa Común amputarán de la Presidencia rotatoria española la dirección de una serie de elementos de política exterior comunitaria, el tema de las negociaciones con los países ya candidatos queda en manos de la Presidencia rotatoria del Consejo. Solamente las negociaciones con los países pre-candidatos –y este no es el caso de Islandia que ya es candidato firme al igual que Turquía, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia– pasarán a gestionarse bajo la batuta del alto representante en su calidad de presidente permanente del Consejo de Asuntos Exteriores.

La Presidencia Española deberá liderar, consecuentemente, el inicio de las negociaciones con Islandia –presidiendo el correspondiente grupo de Ampliación del Consejo–, las relaciones con el Parlamento Europeo sobre la materia y su interacción con la Comisión Europea para el ejercicio de *screening* de los capítulos de la negociación con objeto de definir los términos en que deberá redactarse el Tratado Ampliatorio y las correspondientes Actas de Ampliación. El objetivo confesado por el comisario de Ampliación, Olli Rehn, la Presidencia sueca del segundo semestre de 2009 y el secretario de Estado español para la UE, Diego López Garrido, es que tales negociaciones puedan encauzarse debidamente para que Islandia pueda incorporarse a la UE al mismo tiempo que Croacia (como miembros 28 y 29 de la UE) en 2012, si los 27 y el propio pueblo islandés ratifican, en su momento, el Tratado y las Actas de Adhesión, cosa que, en este momento y a la vista de las encuestas sobre la posición de la opinión pública islandesa, está en el aire.

Veamos, en este contexto, la labor que deberá asumir la Presidencia española en relación a las negociaciones de adhesión de Islandia a la UE y a lo que queda de la negociación con Croacia.

La inesperada solicitud islandesa de adhesión

Hasta mediados de julio de 2009 nadie preveía que Islandia pudiera presentar su solicitud de adhesión, pues el gobierno islandés que dimitió en febrero de 2009 era un gobierno de centro-derecha con predominio del Partido de la Independencia, cuyo primer ministro Geir Haarde había negado en repetidas ocasiones cualquier intento de mayor integración de Islandia en la UE, a la que Reykjavik está ya fuertemente vinculada por ser miembro fundador del Espacio Económico Europeo (EEE) establecido por el Tratado de Oporto de 1992. Tampoco el gobierno

interino de coalición formado por el pro-integración en la UE Partido Social Demócrata –encabezado por la actual primera ministra Jóhanna Sigurðardóttir– y el Partido Izquierda-Verdes –opuesto al ingreso en la UE– parecía que fuera cambiar esta idea, pues la experiencia de las Guerras del Bacalao (iniciadas en 1958 y solamente resueltas definitivamente en noviembre de 1994 por la entrada en vigor de la Zona económica exclusiva de 200 millas tras la Tercera Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar) no sugerían que Reykiavik pudiera solicitar cambiar el estatus islandés en relación a la UE.

La situación cambió súbitamente tras las elecciones del 26 de abril de 2009 que confirmaron en el poder al gobierno interino que se había hecho cargo del poder en febrero de 2009 al aceptar el Grupo Izquierda-Verdes la posición pro-integración plena en la UE del Partido Social Demócrata. De todas formas, la aritmética parlamentaria no daba para mucho y el Parlamento Islandés (*Althingi*) –que debía dar soporte a la idea– estaba muy dividido sobre la cuestión. Finalmente, el 16 de julio de 2009 el Parlamento aceptó por solamente 33 votos a favor, 28 en contra y dos abstenciones, que el gobierno presentara la solicitud de adhesión a la UE. Esto hizo el gobierno el 23 de julio, aprovechando la complicidad que suponía para la causa islandesa que Suecia ostentara, durante este segundo semestre de 2009, la Presidencia del Consejo de la UE y que el comisario con el dossier de la Ampliación fuera finlandés.

Todos los observadores coinciden en afirmar que la solicitud de adhesión presentada por Islandia fue consecuencia del reflejo en la isla del colapso económico mundial, que hizo que los tres grandes bancos del país quebraran y fueran renacionalizados tras haber asumido deudas equivalentes a 10 veces el PIB islandés. Es consecuencia también de la mala situación del desempleo y de la depreciación de la corona islandesa respecto al euro. Islandia pedía ingresar en la UE para acogerse lo más rápidamente posible a la zona de estabilidad que constituye la integración europea.

La mencionada complicidad de la Presidencia sueca del Consejo de Ministros, y la ausencia de países opuestos al ingreso de Islandia, hizo posible que en muy pocas fechas los 27 dieran luz verde a iniciar el procedimiento de Adhesión, cuyo primer paso fue encargar a la Comisión Europea que elaborara el Dictamen analítico de la candidatura en base a las respuestas islandesas al Cuestionario sobre las Condiciones de Adhesión presentado a Islandia por la Comisión Europea y ya respondido por Reykiavik. Es en base al Dictamen de la Comisión que el Consejo decidirá sobre la apertura de negociaciones de cara a la incorporación de Islandia a la UE. Es de esperar que el Dictamen sea hecho público por la nueva Comisión Europea –ya designada bajo los nuevos requisitos del Tratado de Lisboa– antes del final de 2009 o a principios de la cuarta Presidencia española del Consejo en enero de 2010.

La Presidencia española e Islandia

Las negociaciones de ampliación son un proceso intergubernamental entre el país solicitante y los Estados ya miembros, por lo que en los procesos

ampliatorios que se han negociado hasta hoy (véase la Tabla 1) el papel de la Presidencia ha sido determinante, como lo será también la Presidencia española para el caso de Islandia. El papel de la Comisión Europea en ellas es la de actuar como facilitador, pero la última palabra la tienen siempre los Estados miembros, al no existir una competencia comunitaria específica en esta materia. El liderazgo de la Presidencia es, pues, imprescindible, respetando –esto sí– el sacrosanto principio del respeto a los criterios de Copenhague 1993 (economía de mercado, régimen democrático y capacidad para asumir el acervo comunitario) y Madrid 2002 (poder participar en los mecanismos de la UE), que se exigen a todo país europeo que quiera entrar, y a la capacidad de absorción que tenga la propia UE para admitir al candidato (criterio de Helsinki de 2006).

Todos los observadores coinciden en afirmar que la solicitud de adhesión presentada por Islandia fue consecuencia del impacto en la isla del colapso económico mundial

Islandia sabe, igual que Turquía y Croacia, que iniciaron sus respectivas negociaciones de ingreso en 2006, que para llamar a las puertas de la UE debe aceptar el Acervo Comunitario en su integridad y sabe que en las negociaciones de adhesión a lo máximo que puede aspirar es a conseguir determinados plazos para adaptarse a la normativa europea de forma progresiva.

La Presidencia española deberá, pues, lidiar con la dificultad de encauzar las soluciones transitorias que puedan plasmarse en el Tratado y Actas de Adhesión consiguiendo ‘posiciones comunes de los 27’ aceptables para Islandia en función de sus propias excepcionalidades. Teniendo en cuenta la experiencia de la ampliación de 1995, la Presidencia española debe ser consciente de que muchas veces será más difícil llegar a una posición común negociadora entre los 27, en el Grupo Ampliación del Consejo, que negociar luego tal posición común con Islandia para llegar a un texto aceptable para ambas partes. Además, ambas partes deberán someterse a los correspondientes ejercicios de ratificación a nivel parlamentario o por referéndum y hay que pensar que Islandia va a ser muy cauto a este respecto, pues su opinión pública está en contra de la adhesión solicitada por su gobierno en un 60%.

El ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, dijo tras su visita a Islandia el 17 de septiembre de 2009 –a la vista del Informe sobre las ampliaciones aprobado por el Comisión Europea el día 14– que España afronta las negociaciones con el espíritu de aceptar a Islandia como nuevo miembro de la UE pero que negociará pensando en los perjuicios pesqueros que una mala negociación podría implicarle. A estas horas, las cancillerías de los 27 están también pensando los perjuicios que podría suponerles el ingreso de Islandia si no planteasen períodos transitorios o arreglos técnicos que, sin tocar lo ‘intocable’ del Acervo

La Presidencia española deberá, pues, lidiar con la dificultad de encauzar las soluciones transitorias que puedan plasmarse en el Tratado y Actas de Adhesión consiguiendo ‘posiciones comunes de los 27’ aceptables para Islandia en función de sus propias excepcionalidades

Comunitario, les permitan dar su aquiescencia al ingreso de un nuevo país en el Club Europeo.

A partir de ahí la Comisión y el Estado candidato llevarán a cabo, bajo tutela de la Presidencia española y de las sucesivas (Bélgica y Hungría), el examen analítico (*screening*) de la normativa europea a aplicar por Islandia y las carencias y diferencias existentes con la normativa en vigor en Islandia con la finalidad de ir estudiando los arreglos a establecer en la negociación, a nivel de suplentes y a nivel ministerial.

Es así como se irán negociando y cerrando la treintena de capítulos en que se divide el acervo comunitario para su

Tabla 1. Incorporaciones y solicitudes de adhesión a la CE/UE

Estados solicitantes	Solicitud de adhesión	Tratado de Adhesión	Incorporación
Reino Unido	10-05-1967 (1)	22-01-1972	01-01-1973
Dinamarca	11-05-1967 (1)	22-01-1972	01-01-1973
Irlanda	11-05-1967 (1)	22-01-1972	01-01-1973
Noruega	–	21-07-1967 (1)	22-01-1972 (2)
Grecia	12-06-1975	28-05-1979	01-01-1981
Portugal	28-03-1977	12-06-1985	01-01-1986
España	28-07-1977 (3)	12-06-1985	01-01-1986
Turquía	14-04-1987 (4)	–	–
Marruecos	20-07-1987 (5)	–	–
Austria	17-07-1989	24-06-1994	01-01-1995
Chipre	04-07-1990	16-04-2003	01-05-2004
Malta	16-07-1990 (6)	16-04-2003	01-05-2004
Alemania Oriental	–	–	03-10-1990 (7)
Suecia	01-07-1991	24-06-1994	01-01-1995
Finlandia	18-03-1992	24-06-1994	01-01-1995
Suiza	26-05-1992 (8)	–	–
Noruega	–	25-11-1992	24-06-1994 (2)
Hungría	31-03-1994	16-04-2003	01-05-2004
Polonia	05-04-1994	16-04-2003	01-05-2004
Rumania	22-06-1995	25-04-2006	01-01-2007
Rep. Eslovaca	27-06-1995	16-04-2003	01-05-2004
Letonia	13-10-1995	16-04-2003	01-05-2004
Estonia	24-11-1995	16-04-2003	01-05-2004
Lituania	08-12-1995	16-04-2003	01-05-2004
Bulgaria	14-12-1995	25-04-2006	01-01-2007
Rep. Checa	17-01-1996	16-04-2003	01-05-2004
Eslovenia	10-06-1996	16-04-2003	01-05-2004
Croacia	21-02-2003 (9)	–	–
FYROM	22-03-2004 (10)	–	–
Islandia	23-07-2009 (11)	–	–

Notas:

(1) De Gaulle vetó el 14/II/1963 las candidaturas presentadas por Irlanda (31/VII/1961), el Reino Unido (9/VIII/1961), Dinamarca (10/III/1961) y Noruega (30/IV/1962).

(2) Tratado rechazado en referéndum por la población noruega.

(3) El gobierno del general Franco vio congelada su primera solicitud el 9/II/1962.

(4) Negociaciones de adhesión iniciadas el 12/VI/2006, pero con muchas incertidumbres.

(5) Rechazada por el Consejo por no considerarse país europeo (1/X/1987).

(6) El gobierno maltés suspendió la solicitud entre noviembre de 1996 y septiembre de 1998.

(7) Ampliación atípica por la reunificación Alemana y posterior desaparición de la RDA.

(8) Proceso frenado por el referéndum negativo del Espacio Económico Europeo.

(9) Negociaciones de adhesión comenzadas el 12/VI/2006.

(10) La Comisión Europea emitió Dictamen evidenciando carencias el 9/XI/2005.

(11) El Consejo aceptó la solicitud y encargó un Dictamen a la Comisión (27/VII/2009).

Fuente: el autor.

asunción por el futuro Estado miembro. Tanto Islandia como los otros cuatro países candidatos a la adhesión ya tiene asumidos algunos de estos capítulos por razones diversas: Turquía como consecuencia de la antigua Asociación y su actual acuerdo de Unión Aduanera; en el caso de Croacia y de la Antigua República Yugoslava de Macedonia por los Acuerdos de Estabilización y Asociación en vigor; y en el caso de Islandia por estar integrada en el Espacio Económico Europeo desde que éste entrara en vigor el 1 de enero de 1994.

Capítulos de la negociación como la Unión Económica y Monetaria, con la derogación prevista de no participación inmediata en el euro, Estadísticas, Política Industrial, Pequeñas y Medianas Empresas, Ciencia e Investigación, Educación y Formación, Cultura y Política Audiovisual, Protección de Consumidores y Salud, y Política Exterior y de Seguridad Común, no suscitarán grandes reparos y serán los primeros capítulos que quedarán cerrados a la espera del acuerdo global final. Los capítulos que para Islandia van a ser más conflictivos van a ser los referidos a ciertas exportaciones agrarias, la agricultura y la pesca (cuotas, pesca de ballenas, protección de recursos y acuerdos pesqueros internacionales), la energía por la cuestión nuclear, las ayudas regionales y algunas cuestiones de medio ambiente, la participación en las instituciones por la ponderación a obtener y el capítulo presupuestario por el deseo de no ser contribuyente neto.

Una vez acordados todos los períodos transitorios y las adaptaciones técnicas a los Tratados, se clausurarán las negociaciones, pasándose los acuerdos adoptados a un grupo que llevará a cabo la redacción del Tratado y Actas de Adhesión. Una vez aceptados por el Parlamento Europeo, éstos serán firmado por los Estados miembros y el nuevo participe o participes (¿Islandia con Croacia?) para pasar, luego, a la ratificación nacional en todos y cada uno de los Estados según sus respectivos procedimientos internos.

Orientando el proceso de adhesión de Islandia

La Presidencia española está llamada, pues, a iniciar las negociaciones a la vista del Dictamen de la Comisión Europea. Este Dictamen va a mostrar que Islandia reúne ya la mayoría de las condiciones exigibles para entrar en la UE y más, pues –pese a sus dificultades financieras actuales– es un país rico con una trayectoria impecable de buen gobierno y con un pasado reciente de participación en el EEE, la mayoría de los organismos internacionales y europeos relevantes y hasta en la OTAN, además de participar en los arreglos de Schengen.

La Presidencia española verá facilitada su negociación por el hecho de que casi la mitad de los capítulos en que se divide el Acervo están ya cubiertos por el Tratado de la EEE (libertades consagradas por el mercado único; políticas de transporte, competencia leal, protección consumidores y salud, investigación y tecnologías de la información, estadísticas, legislación de empresas, etc) y hay también otros que derivan de arreglos en los que Islandia ya participa: la PESC, por la participación de Islandia en la OTAN, y el Acuerdo de Schengen.

La Presidencia española deberá también tener muy en

cuenta que hay capítulos de negociación ya parcialmente cubiertos por el tratado EEE: políticas social y de medio ambiente, energía, agricultura y pesca (capítulo éste especialmente sensible para España, como ya sucediera en 1994 con la negociación con Noruega).

España ha declarado que la presidencia española evitará que una precipitada aceleración del proceso islandés sin contrapartida en el frente de países candidatos de los Balcanes Occidentales

Hay, en cambio, temas en los que el Acuerdo EEE no ha entrado y que por tanto deberán negociarse desde cero: arancel exterior común, política de relaciones exteriores y cooperación al desarrollo, instrumentos estructurales y cohesión económica y social, política regional y fiscalidad.

Por muy rápido que se avance en la negociación, es evidente que no podrá acabar en los seis meses de Presidencia española. Con mi experiencia de la ampliación de 1995, considero que las negociaciones podrán, esto sí, ser breves y desarrollarse en, más o menos, el tiempo que fue preciso para concluir las negociaciones para el ingreso de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, que estaban en las mismas condiciones institucionales que Islandia tiene hoy respecto a la UE. Aquellas negociaciones iniciaron su singladura el 3 de febrero de 1993 y pudieron finalizar el 11 de abril de 1994, firmándose el Tratado de Adhesión el 24 de junio de 1994 y concretándose el ingreso en la UE de tres de los cuatro países que habían firmado el Tratado y Actas de Corfú el 1 de enero de 1995.¹ La sola diferencia respecto al ritmo negociador posible para Islandia puede verse condicionado por el escaso número de funcionarios de su administración pública y por el hecho de que la Europa de la Comisión Delors de la Europa a 12 de entonces tenía un pulso superior al de la estructura europea actual. Islandia tratará de conseguir condiciones favorables en los capítulos más sensibles para ella, invocando el precedente de Noruega, en que su electorado estaba en contra del ingreso en la UE querido por su gobierno y votó en contra de él, y que hoy también se plantea en Islandia pese a que sus sindicatos están claramente a favor de la adhesión.

La Presidencia española deberá tener en cuenta que el hecho de que Islandia sólo tenga poco más de 300.000 habitantes dará lugar a un debate respecto a los capítulos institucional y presupuestario, teniendo en cuenta que todo Estado miembro –por pequeño que sea– goza del privilegio de tener un miembro de la Comisión Europea y de estar presente en la totalidad de las instituciones europeas con lo que esto supone para las decisiones que deban adoptarse por unanimidad. En el caso de la ampliación de 1995 se decidió, precisamente, por este motivo, marginar las solicitudes de adhesión de Chipre y Malta, que estaban ya sobre el tapete. La Presidencia española deberá empezar a proponer consensos respecto a la participación institucional de Islandia, pues tal

¹ Para un examen detallado de tales negociaciones en 1993-1994 véase F. Granell, "The European Union Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden", *Journal of Common Market Studies*, vol. 33/1, marzo de 1995.

país no había sido incluido en las previsiones institucionales del Tratado de Niza ni en el Tratado de Reforma.

Por otra parte España ha declarado que la presidencia española evitará que una precipitada aceleración del proceso islandés sin contrapartida en el frente de países candidatos de los Balcanes Occidentales (Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia) o candidatos potenciales de la misma área (Albania, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Serbia y hasta Kosovo –según la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 20 de abril 2004–) pueda generar graves desavenencias entre los actuales miembros de la UE y pueda generar muchas frustraciones entre los países balcánicos, que hace tiempo aguardan la oportunidad para solicitar su adhesión a la UE.

La propuesta de la Comisión Europea de una nueva ampliación con ingreso simultáneo de Islandia y Croacia en la UE puede dar, a este respecto, una señal positiva al resto de países de los Balcanes Occidentales respecto a su futura adhesión sin, por el instante, entrar en el capítulo Turquía, que seguirá siendo la asignatura ampliatoria pendiente.

Conclusión

La Presidencia española que se inicia el 1 de enero de 2010 deberá ocuparse de muchos temas que se han podido ir planificando con tiempo pero deberá ocuparse, también, de otros temas que no se esperaban con tanta antelación. Uno de estos será el inicio de las negociaciones de adhesión de Islandia, que deberán montarse a la luz del Dictamen de la Comisión Europea, disponible a finales de 2009 o principios de 2010.

Las similitudes institucionales de Islandia con Austria, Finlandia y Suecia hacen que se pueda construir la negociación sobre la experiencia de capítulos EEE y no EEE que en la negociación de 1993-1994 se llevó a cabo.

Aún sabiendo que las negociaciones de adhesión no podrán culminarse durante la Presidencia española, Madrid deberá velar por evitar que la prisa de los “nórdicos” por hacer entrar a Islandia en la UE rápidamente, no repercuta en sus intereses pesqueros e institucionales y presupuestarios y no genere frustraciones y desavenencias con los Países de los Balcanes Occidentales, que están esperando su oportunidad para entrar en el espacio de paz y seguridad que hoy constituye la UE.

Francesc Granell Trías

Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona, académico de la Real de Ciencias Económicas y Financieras y director general honorario de la Comisión Europea; en 1993-1994 fue jefe negociador en la Comisión Europea para el ingreso de Finlandia en la UE

Tema

¿Cuál es el papel de España en el Mediterráneo en vísperas de asumir la Presidencia rotatoria de la UE?

Resumen

España trata de regresar a una zona que define como una de sus principales prioridades de política exterior, tras un largo paréntesis de bajo perfil. La reciente visita del jefe del gobierno español a Oriente Próximo debe interpretarse tanto en clave nacional como comunitaria, dado que en breve se hará cargo de la Presidencia de la UE. Las condiciones objetivas en el sur y este del Mediterráneo no son nada halagüeñas y esto hace más difícil aún –pero igualmente necesaria– cualquier iniciativa para cerrar conflictos tan enmarañados como el saharauí y el árabe-israelí y para promover un verdadero espacio euromediterráneo de paz y prosperidad compartida. España debe seguir apostando, tanto en el marco bilateral como en los foros internacionales de los que forma parte, por impulsar los esfuerzos que permitan una mejora de la estabilidad de una región a la que estamos indisolublemente unidos.

Análisis

Dice el refranero español que “nunca es tarde si la dicha es buena”. En el caso que nos ocupa en estas páginas –la gira del presidente del gobierno español por algunos países de Oriente Próximo– se cumple ya de entrada la primera parte del aserto. Efectivamente, la visita se ha hecho esperar demasiado tiempo –recordemos que es la primera que realiza a la zona tras más de cinco años al frente del gobierno–. En cuanto a la dicha que propone la segunda parte, no parece que la situación regional permita la más mínima complacencia, aunque cabe alegrarse de un gesto que debe interpretarse como el intento por recuperar un espacio que se había ido perdiendo en estos últimos años. Tampoco puede esperarse que una visita cambie radicalmente las cosas o que seis meses de Presidencia comunitaria provoquen un vuelco substancial en el bajo perfil que la UE viene adoptando en relación con los temas mediterráneos. Lo importante, en todo caso, no es determinar si España (o cualquier otro país) aumenta su peso en la zona con estos movimientos sino si, como resultado de ellos, se incrementan las posibilidades de que la paz se asiente por fin entre los habitantes de esta castigada región. A día de hoy tampoco caben muchas alegrías en este sentido, aunque sea obligación de quienes, como España, están interesados en hacer realidad la idea de un espacio euromediterráneo de paz y prosperidad compartida intentararlo sin desmayo, aprovechando cualquier resquicio por pequeño que sea.

España es cualquier cosa menos un recién llegado al Mediterráneo. Por el contrario, es, por múltiples razones, un actor importante que ha desempeñado una magnífica labor hasta mediados de la década pasada. En muy pocos años –desde 1990 a 1995– el impulso español en el área fue muy apreciable en una doble vertiente: como voz de alarma sobre las amenazas y los desafíos que planteaba una orilla sur y este hundida en el subdesarrollo y la inestabilidad y, con la misma intensidad,

España en el Mediterráneo: una agenda recuperada ¿a tiempo?

España debe seguir apostando, tanto en el marco bilateral como en los foros internacionales de los que forma parte, por impulsar los esfuerzos que permitan una mejora de la estabilidad de una región a la que estamos indisolublemente unidos.

Jesús A. Núñez Villaverde

como abogado defensor de nuestros vecinos del sur; todo ello con la intención de sensibilizar a nuestros socios y aliados de la necesidad de prestar una mayor atención y un mayor esfuerzo para remediar esa situación. Se logró de este modo no solo que el Mediterráneo no fuera arrinconado frente a otras prioridades –la Europa Central y Oriental–, sino que pasara a ser asumido realmente como un tema de notable interés común. En el haber español destaca el protagonismo adquirido, junto a la Italia de entonces, en el lanzamiento de propuestas como la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (1990) y el Diálogo 5+5 (1990), así como en la puesta en marcha del Diálogo OTAN-Mediterráneo (1994) y, sobre todo, en el arranque del Proceso de Barcelona (1995). En esa misma línea, ya en 1991 le fue reconocido ese positivo activismo con la designación de Madrid como sede de la Conferencia de Paz de Oriente Medio, en su calidad de interlocutor válido para la totalidad de las partes implicadas en el conflicto árabe-israelí.

Pero fue precisamente a partir de la consecución de ese hito de la Asociación Euromediterránea (AEM) cuando podemos identificar el comienzo del declive de España en la región. Se ha intentado argumentar, en defensa de ese cambio de tono, que era imposible hacer más y que la insistencia en seguir en primera línea acarrearía inevitablemente la envidia de otros socios europeos que también reclamaban su cuota de protagonismo mediterráneo. Puede añadirse a lo anterior que el asesinato de Isaac Rabin en 1995 provocó un efecto tan negativo que, desde entonces –y hasta hoy, por mucho que algunos se empeñen en sostener lo contrario–, el proceso de paz quedó tan dañado que ha invalidado cualquier esfuerzo por positivo que fuera en teoría. Con ser parcialmente ciertos estos argumentos, resultan insuficientes para explicar el desfallecimiento de España en una zona que identifica invariablemente como una de sus principales prioridades de acción exterior.

Dicho de otro modo, España no puede permitirse el lujo del descanso en una región que afecta de manera muy directa a sus intereses y en la que ya había logrado ser percibida como un referente sólido. El balance de estos últimos años, incluyendo la cumbre celebrada en Barcelona en 2005 para conmemorar los primeros 10 años de la AEM, es magro en extremo, sin que sirva de consuelo que lo mismo pueda decirse del resto de actores con intereses en la zona. Sea por la prioridad otorgada a otros asuntos como el ingreso en la Unión Económica y Monetaria o el notorio acercamiento a América Latina, o por errores de bulto como la desventura de Perejil (2002) y el alineamiento militarista con Washington en la invasión de Iraq (2003), el hecho es que España hace tiempo que no pone sobre la mesa una sola iniciativa euromediterránea de cierto peso.

España no puede permitirse el lujo del descanso en una región que afecta de manera muy directa a sus intereses y en la que ya había logrado ser percibida como un referente sólido

Rumbo al futuro

Si se entiende que la mencionada gira por la región es una tentativa de cambiar esa tendencia, interesa analizar qué se ha encontrado el visitante, qué expectativas de evolución futura cabe imaginar y qué margen de maniobra le queda a un actor como España para poder influir positivamente en dicho futuro. Para ello resulta igualmente necesario ampliar el foco, procurando abarcar la totalidad del Mediterráneo –desde el Magreb a Oriente Próximo– dadas las evidentes interconexiones entre esas dos subregiones y la conveniencia de desarrollar una política integrada de conjunto.

Como ocurre en tantos otros casos, en relación con los dos primeros puntos de estudio es inmediato identificar una disonancia entre la visión de los actores políticos, obligatoriamente optimistas, y la de los académicos y analistas, aferrados a su escepticismo a ultranza y menos hipotecados por la necesidad de tomar decisiones. Así, frente a una realidad que nos muestra el bloqueo de todos los canales de resolución del conflicto del Sáhara Occidental y del que enfrenta a Israel con sus vecinos árabes –sin olvidar el trasfondo de episodios tan inquietantes como los de Iraq, Afganistán y hasta Pakistán–, volvemos a escuchar un discurso oficial según el cual estaríamos ante una nueva, y definitiva, oportunidad para la paz a la vuelta de la esquina. Siendo así, adquiriría pleno sentido la necesidad de realizar un último esfuerzo adicional para rematar una tarea que parece a punto de verse coronada por el éxito. Sin embargo, basta con recordar que el conflicto saharauí lleva abierto desde 1975 y el árabe-israelí al menos desde 1948, mientras que en el terreno socioeconómico las brechas de desigualdad entre el norte y el sur del Mediterráneo no han hecho más que aumentar imparablemente y, en el ámbito político, la emergencias de sociedades abiertas continúa siendo un sueño irrealizable para nuestros vecinos. Desde hace décadas, en resumen, venimos sucesivamente entusiasmándonos y, más frecuentemente, frustrándonos con innumerables ocasiones perdidas.

Si esto vale para los dos principales frentes de seguridad en el área euromediterránea, lo mismo puede decirse de la situación económica y sociopolítica. La práctica totalidad de los regímenes de la región son, con todos los matices que sea preciso considerar, manifiestamente mejorables en términos económicos, democráticos y de defensa de los derechos humanos. En este terreno es quizá donde con mayor claridad se percibe un generalizado sesgo hacia la contemporización, que nos lleva a aceptar como un mal menor la permanencia en el poder de líderes que garanticen a su modo la estabilidad regional, olvidando la defensa de valores y principios que entendemos formalmente como guías de nuestra actuación en el mundo. El temor a la emergencia del islamismo político al frente de esos países lleva, tanto a España como al resto de los países de la UE, a seguir apostando por interlocutores que han mostrado su incapacidad y su falta de voluntad para alumbrar modelos sociales, políticos y económicos que den satisfacción a las necesidades básicas de sus respectivas poblaciones y que aporten seguridad a sus vidas.

El islamismo, convertido ya en el actor más atractivo a los ojos de crecientes sectores de la población de la región, no puede seguir siendo demonizado por más tiempo, esperando que desaparezca como por ensalmo, cuando sigue germinando el caldo de cultivo que le ha dado alas. Sin atender a las causas profundas del subdesarrollo y de las desigualdades tan evidentes en esas sociedades no cabe esperar una mayor estabilidad estructural, sino todo lo contrario. En este sentido, sigue siendo muy timorata la implicación española (y comunitaria), al no activar medios suficientes para cerrar las enormes brechas de exclusión que caracterizan a cualquiera de esos países y, de igual manera, al no mostrar la voluntad política de marcar líneas rojas a nuestros interlocutores actuales, abriendo nuevos canales de diálogo con otros actores locales.

El Magreb, una asignatura pendiente

En cuanto al primero de los conflictos mencionados (el del Sáhara Occidental), a día de hoy se mantiene la parálisis tanto sobre el terreno como en el marco diplomático, sin que nadie parezca dispuesto a renunciar a sus enfrentadas posiciones de partida. Es cierto que Marruecos cuenta con mayores bazas en defensa de su aspiración por hacer ondear definitivamente su bandera en la totalidad del territorio en disputa. Pero no lo es menos que los saharauis tienen la legalidad internacional de su lado y, en lo que respecta a España, una amplia simpatía y apoyo por parte de una opinión pública menos preocupada por los intereses que por la defensa de valores y principios que nos definen como una sociedad democrática y desarrollada.

En esas circunstancias, la notoria inclinación del gobierno español hacia las tesis marroquíes puede interpretarse como una apuesta final por la estabilidad del Mediterráneo Occidental. De seguir en esa senda, y nada indica que vaya a producirse un cambio de rumbo, España parece dispuesta a abandonar abiertamente su postura de neutralidad activa en la resolución del contencioso (una posición cómoda por otra parte, en la medida en que le permitía aparecer como defensora de la legalidad internacional y, al mismo tiempo, tranquilizadora en tanto que la dedicación marroquí a esa zona reducía automáticamente su posible presión sobre otras más sensibles para España). Ahora,

por el contrario, se prefiere que Marruecos resuelva a su favor el problema de sus “provincias del Sur”, si con eso se logra una mayor estabilidad de nuestro vecino y un mayor grado de colaboración en asuntos que nos afectan más directamente (sea el terrorismo, el narcotráfico o la presión migratoria sobre nuestras costas).

Se puede entender ese envite –que incluye premiar a Rabat con la celebración de la primera Cumbre UE-Marruecos durante la Presidencia comunitaria española– desde la óptica de la *realpolitik*, pero ni será fácil transmitir ese mensaje a la opinión pública ni, dado el alto grado de arbitrariedad de nuestro vecino del sur, es posible garantizar que este radical cambio de política vaya a garantizar nuestros intereses en la zona.

Esa preferencia por las relaciones con Marruecos sitúan de hecho al resto de los países magrebíes en un segundo plano dentro de la agenda bilateral española, aunque formalmente se hayan firmado Tratados de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con Túnez (1995), Argelia (2002) y Mauritania (2008), a la espera de que las amistades peligrosas con Libia lleguen algún día a ese mismo nivel. No cabe esperar que haya cambios relevantes en las relaciones de Madrid con esos países, mientras que es en el marco comunitario en el que se apuntan ciertos avances de modo inminente. Así lo prevé el gobierno español cuando señala su intención de mejorar, durante su Presidencia semestral, el Acuerdo de Asociación UE-Túnez y apoyar las negociaciones para un acuerdo similar con Libia, al tiempo que considera posible cerrar la Asociación Energética UE-Argelia.

Oriente Próximo, sin horizonte claro

Por lo que respecta al segundo de los focos de conflicto, debemos partir de la convicción de que su resolución está aún muy lejana. No existe hoy ni negociación en marcha, ni siquiera diálogo directo entre las partes que esté produciendo resultados. Por el contrario, el gobierno israelí se aferra a posturas de fuerza, tan reiterada como inútilmente condenadas por la comunidad internacional, en un intento abocado al fracaso de doblegar la resistencia de los palestinos. Mientras tanto, estos últimos no hacen más que aumentar sus fracturas internas, en un contexto de creciente frustración de la población con sus propios representantes, sumidos en el descrédito por su ineficiencia y sus luchas internas. El resto de los países directamente implicados se sitúan entre el inmovilismo de Siria –consciente de que todavía maneja bazas (como su influencia en Líbano) de las que puede sacar buen partido sin ceder en sus posiciones de rechazo a Israel–, el creciente empantanamiento de Líbano –incapaz tan siquiera de constituir un gobierno creíble en un marco de acusado feudalismo político– y el obligado seguidismo de Jordania –producto de su propia debilidad estructural–. Ninguno de ellos, incluyendo el activismo de Egipto con sus esfuerzos mediadores, parece dispuesto (ni capaz) a alterar de momento el *statu quo* imperante. Todo apunta, en consecuencia, a más de lo mismo o incluso a un empeoramiento a corto plazo.

Capacidades limitadas bien empleadas

En esas condiciones, y centrándonos específicamente en Oriente Próximo, la capacidad de España –como la de cualquier otro país, salvo EEUU– es muy limitada

para provocar cambios positivos de la situación actual. No cabe imaginar que, en solitario, pueda lograr algún resultado de alcance significativo en sus gestiones. Ante esa realidad la visita del mandatario español, incluso con el respaldo al menos implícito que le otorga el hecho de haber pasado primero por la Casa Blanca, puede imaginarse que se ha centrado en dos objetivos: el ya referido de recuperar una mayor presencia en la zona y, en clave comunitaria, el de repasar los asuntos pendientes que puedan ser incorporados con ciertas probabilidades de éxito en la agenda semestral de la UE. En ningún caso debe entenderse ese doble objetivo como un asunto menor; por el contrario, debe ser bienvenido si se traduce en un renovado activismo español en los asuntos euromediterráneos, por muy difíciles que sean las condiciones de partida.

Conscientes de ello –para algo contamos con un buen conocimiento de la situación (empezando por el propio ministro de Exteriores) y con buena interlocución con la práctica totalidad de las partes enfrentadas–, España debe orientar su esfuerzo actual y futuro en otras direcciones. Entre ellas, destacan las siguientes:

- Tratar de reflotar la agenda euromediterránea en el conjunto de la UE. Ésta es en sí misma una tarea que no tiene asegurado el éxito, si tenemos en cuenta que la UE se encuentra institucionalmente paralizada, a la espera de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Durante el próximo semestre –cuando España asuma la Presidencia– las prioridades fundamentales serán, por tanto, lograr el desbloqueo político y poner en marcha dicho Tratado, además de asentar una respuesta común a la crisis económica que afecta al conjunto de los Veintisiete. De ahí se deduce, sin duda, que cualquier otro asunto será de orden menor en la escala de preocupaciones comunitarias. Pero aún así, aunque solo se perciban los beneficios más adelante, la activación de la acción exterior de la UE y su vocación mediterránea son tareas imprescindibles para mejorar las posibilidades de contar con una Unión más eficaz en la búsqueda de soluciones a los problemas de la región.
- Lograr posturas comunes entre los Veintisiete sobre los asuntos euromediterráneos. Es bien conocida la fragmentación comunitaria en este campo, lo que se traduce en su consideración como un actor secundario a todos los efectos (salvo el de la ayuda al desarrollo). El temor actual es que lo máximo a lograr en común se circunscriba a validar la normalización en Palestina, sin aspirar a que se produzca una retirada israelí de los Territorios Ocupados en 1967. Sin esa ambición –que es la base de cualquier iniciativa real de paz–, estaremos únicamente realizando movimientos tácticos que no conducen más que a nuevas frustraciones.
- Mirar hacia Washington, aprovechando la llegada de Obama y la sintonía que parece consolidarse entre los inquilinos de la Moncloa y de la Casa Blanca, tras su encuentro de hace unos días. Si esa sintonía se mantiene en el tiempo, interesa establecer una división del trabajo entre Washington y Bruselas, de tal modo que, dejando el protagonismo a EEUU en el tratamiento del núcleo central del problema (el palestino-israelí), la UE enfoque sus fuerzas hacia los demás frentes del conflicto (sirio y libanés especialmente). Es realista aceptar que solo EEUU puede influir directamente en palestinos e israelíes y no hay menoscabo alguno en hacerse

cargo de otras tareas no menos importantes, siempre que se logre crear un marco de coordinación en un asunto que interesa resolver a ambos lados del Atlántico. Por otro lado, ante el fracaso del acercamiento directo a Israel, resulta más aconsejable crear complicidades con el líder mundial, único interlocutor al que Tel Aviv reconoce cierta autoridad.

- Reconducir la todavía incipiente Unión para el Mediterráneo (UpM) hacia la AEM. La visión global que incorpora el Proceso de Barcelona corre el riesgo de verse sustituida por otra más mercantilista, en la que los asuntos de cooperación política y de seguridad, así como los del diálogo social, cultural y humanos queden definitivamente arrinconados. La paz y la prosperidad euromediterránea solo se lograrán si se avanza simultáneamente en todos los capítulos de cooperación establecidos en su día en Barcelona. No necesitamos nuevos instrumentos ni nuevos esquemas para mejorar la situación de la región: basta con la voluntad política de los actores en presencia para activar las potencialidades que Barcelona agrupó en torno a la Asociación Euromediterránea. Sin un renovado impulso en los otros dos capítulos de cooperación, la iniciativa de inspiración francesa de poner en marcha proyectos empresarialmente atractivos conducirá a una mayor frustración a corto plazo.
- Mantener el esfuerzo en Líbano, e incluso elevarlo en línea con la responsabilidad que le toca a España a partir del próximo mes de febrero. Asumir el mando de la operación de la Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano (FINUL) reforzada supone una responsabilidad añadida que a España le interesa aprobar con buena nota (intentando compensar de algún modo las repercusiones negativas de otras operaciones en las que ha quedado dañada su imagen de socio fiable). Lo que hacemos en Líbano está plenamente legitimado, sirve a los intereses de España en la región y contribuye a mantener la paz, al menos de momento.
- Dejar de hacerle el juego a Israel. La historia nos demuestra que la permanente contemporización con la potencia ocupante no ha rendido fruto alguno en términos de paz en la zona. Con la renuncia a nuestros propios principios (sea ahora con las limitaciones autoimpuestas a nuestra forma de entender la jurisdicción universal o antes con los productos fabricados en los asentamientos), solo logramos más desprecio y más prepotencia por parte de quien ha mostrado en innumerables ocasiones su desinterés por ajustarse a las normas internacionales. Ceder ante el empuje israelí no nos otorga en la práctica más bazas de negociación, ni más influencia, para promover un auténtico proceso de negociación que conduzca algún día a una paz justa, global y duradera.
- Abrir canales de diálogo con actores políticos palestinos más allá de la Autoridad Palestina (AP). Aun dentro de los escasos límites que Israel concede a los palestinos, es posible desarrollar una gestión más eficaz que la realizada hasta hoy por los gobernantes palestinos. Su fracaso es incontestable a los ojos de la mayoría de la población palestina, y ahí está la victoria de Hamas en 2006 para demostrarlo. Seguir negando esa realidad, aferrados a la defensa de unos líderes que apenas gozan de respaldo popular, y negar el pan y la sal a los del Movimiento de Resistencia Islámica, que cuentan con legitimidad y apoyo, resulta a todas luces una

política ciega y equivocada. Mahmud Abbas no puede ser nuestra única baza, salvo que nos empeñemos en seguir arruinando nuestras posibilidades de influir positivamente en el desarrollo de los acontecimientos en Palestina.

No se agota aquí el listado de tareas a realizar para poner fin a un conflicto que, efectivamente, no es irresoluble. Desgraciadamente, el conflicto tiene razones muy poderosas para seguir abierto y solo procurando entenderlas (para eso sirve, por ejemplo, el viaje por tierra entre Jerusalén y Ammán del jefe de gobierno español, que le habrá permitido conocer mejor la racionalidad que impulsa la sistemática usurpación de tierra palestina para ampliar los ilegales asentamientos) será posible articular una estrategia que rompa las dinámicas violentas y las reconduzca hacia la paz.

Conclusión

España es, por múltiples razones, un actor importante en el Mediterráneo que ha desempeñado una magnífica labor hasta mediados de la década pasada con el lanzamiento de relevantes propuestas. Diversos motivos han impedido que España mantuviera ese nivel de implicación y generación de iniciativas desde entonces. Sin embargo, los argumentos empleados con más frecuencia (clima regional adverso por la falta de perspectivas de paz entre israelíes y palestinos, o las dificultades que plantea el funcionamiento interno de la UE y la escasa prioridad que reciben los asuntos euromediterráneos) resultan insuficientes para explicar el desfallecimiento de España en una zona que identifica invariablemente como una de sus principales prioridades de acción exterior.

España no puede permitirse el lujo del descanso en una región que afecta de manera muy directa a sus intereses y en la que ya había logrado ser percibida como un referente sólido. Para lograr un renovado activismo español en los asuntos euromediterráneos de cara a la Presidencia semestral de la UE, España debería orientar sus esfuerzos actuales y futuros hacia el Mediterráneo en direcciones concretas, como por ejemplo: tratar de reflotar la agenda euromediterránea en el conjunto de la UE y buscar posturas comunes entre los Veintisiete sobre los asuntos euromediterráneos; colaborar con la Administración Obama y establecer una división del trabajo entre Washington y Bruselas durante la Presidencia española de la UE y más allá; reconducir la todavía incipiente Unión para el Mediterráneo hacia una visión más global que incorpore ámbitos de cooperación previstos en el Proceso de Barcelona, más allá de un enfoque predominantemente mercantilista; mantener y elevar el esfuerzo en Líbano en línea con la responsabilidad que implica asumir el mando de la operación de la FINUL reforzada; dejar de hacerle el juego a Israel, ya que ceder ante el empuje israelí no nos otorga en la práctica más bazas de negociación ni más influencia para promover un auténtico proceso de paz; y, por último, abrir canales de diálogo con actores políticos palestinos más allá de la Autoridad Palestina.

Jesús A. Núñez Villaverde

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid

Tema

Este ARI¹ aborda las seis áreas prioritarias de la Presidencia sueca de la UE durante la segunda mitad de 2009, al mismo tiempo que contempla sus retos clave.

Resumen

El acuerdo sobre el cambio climático que deberá concluirse en Copenhague en diciembre de 2009 es la principal prioridad de la Presidencia sueca de la UE. La crisis económica y financiera también será una cuestión esencial para la Presidencia tanto por su propia importancia como debido a la forma en la que afecta al margen de maniobra en otras políticas. Las incertidumbres en los ámbitos constitucional e institucional también afectan a la Presidencia y la aplicación de un nuevo tratado y el proceso de formación de una nueva Comisión requerirán mucha atención por parte de la Presidencia. El Programa de Estocolmo, sucesor del Programa de La Haya, en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia se concluirá durante el otoño, al igual que el primer acuerdo de cooperación macrorregional en la UE: la Estrategia del Mar Báltico. La Presidencia también dará prioridad a la dimensión externa de la UE y abordará cuestiones que van desde la ampliación hasta la OMC.

Análisis

Introducción

La Presidencia sueca de la UE durante la segunda mitad de 2009 se enfrentará a varios retos. No solamente tendrá que negociar un acuerdo que sustituya al Acuerdo de Kioto, tarea que se plantea extremadamente compleja y que suscita numerosas reticencias, en una situación marcada por la crisis económica más profunda que haya conocido la UE y el mundo entero desde hace décadas, sino que además el proceso de reforma constitucional de la UE entrará en su fase final y la nueva Comisión no empezará a ejercer sus funciones hasta noviembre como pronto.

El Programa de Trabajo de la Presidencia (disponible en la página web www.se2009.eu) señala los seis temas prioritarios, que, en gran medida, tienen un carácter exógeno. Sin embargo, tal y como se indicará a continuación, en el marco de estas seis prioridades el gobierno sueco ha decidido en parte destacar los retos para las distintas políticas y las posibles soluciones que se adecuan a sus propias prioridades. Dependiendo de sus capacidades y sus circunstancias, la Presidencia podría afectar al contenido y la dirección de las políticas en estas áreas, aunque para valorar su impacto será necesario analizar la Presidencia con la perspectiva que da el paso del tiempo. No obstante, este ARI pretende describir las prioridades y considerar los posibles resultados utilizando la información disponible sobre la política sueca, europea y mundial, así como el análisis sobre el papel que desempeñan las Presidencias en los procesos de elaboración de las políticas de la UE.

Las prioridades de la Presidencia sueca de la UE

El acuerdo sobre el cambio climático que deberá concluirse en Copenhague en diciembre de 2009 es la principal prioridad de la Presidencia sueca de la UE.

Fredrik Langdal

Las áreas a las que pretende dar prioridad la Presidencia sueca durante sus seis meses de duración son las siguientes:

- Economía y empleo.
- Cambio climático.
- El Programa de Estocolmo.
- La Estrategia del Mar Báltico.
- La UE, su vecindad y el mundo.
- Temas institucionales y constitucionales.

Economía y empleo

La crisis financiera y económica marca de forma determinante la Presidencia sueca y ha supuesto la inclusión en la agenda de cuestiones relativas a la regulación financiera y la política económica. Esto no se había previsto cuando comenzaron los preparativos de la Presidencia en 2006 ni más tarde durante las negociaciones del programa del Trío de Presidencias.

Hay varios temas económicos y financieros de carácter global que serán relevantes para la UE durante, y bastante después de, el otoño de 2009. Desde el punto de vista mundial, el principal foro de referencia para la UE y la Presidencia será la reunión del G-20 en Pittsburgh en septiembre, que se centrará en el plan de acción desarrollado en las reuniones de Washington y Londres. Los seis compromisos asumidos desde la cumbre de Londres fueron los siguientes:²

- Restaurar la confianza y recuperar el crecimiento y el empleo.
- Reparar el sistema financiero para restablecer el crédito.
- Fortalecer la regulación financiera para recuperar la confianza.
- Financiar y reformar las instituciones financieras internacionales para superar la crisis y prevenir que vuelva a ocurrir en el futuro.
- Promover el comercio y la inversión mundiales, así como rechazar el proteccionismo para fomentar la prosperidad.
- Consolidar una recuperación inclusiva, ecológica y sostenible.

¹ Este análisis se basa sustancialmente en varias publicaciones previas sobre el tema, escritas de forma conjunta por el autor y Göran von Sydow.

² Comunicado de la Cumbre de Londres: Plan Global para la Recuperación y la Reforma, punto 4.

La labor de la Presidencia consistirá en presentar la posición de la UE en la reunión del G-20, aunque, teniendo en cuenta que cuatro Estados miembros de la UE son miembros por derecho propio, es esencial que la Presidencia adopte una posición común para que se le pueda considerar como un participante relevante e importante en la reunión.

Cabe destacar la ausencia entre las prioridades de cuestiones relativas a la gobernanza económica, rasgo relacionado en parte con una percepción esencialmente intergubernamental de la integración europea y con el hecho de que Suecia no sea miembro del Eurogrupo

La elaboración interna de las políticas en la UE está relacionada en gran medida con los compromisos asumidos en la reunión del G-20. Las prioridades de la Presidencia en esta área son tres:

- (1) El fomento del empleo mediante la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo. Si bien las políticas relativas al mercado de trabajo son competencia de los Estados miembros, la Presidencia considera el valor añadido de la dimensión de la UE mediante el intercambio de experiencias y el compromiso con políticas que fomenten el empleo, es decir, la realización de evaluaciones comparativas. Por lo tanto, parece bastante improbable que a corto plazo se produzca un progreso real en esta área en el ámbito europeo.
- (2) Conseguir unos mercados financieros eficientes mediante la mejora de la supervisión y la regulación. En este ámbito, existen, por el contrario, varias cuestiones concretas que tendrán que recibir un impulso durante la Presidencia sueca. En primer lugar se encuentra la estructura de supervisión que afecta tanto a la estabilidad sistémica como a la supervisión coordinada en el ámbito microeconómico; en septiembre de 2009 se presentarán propuestas sobre este tema. En segundo lugar, se trabajará para sacar adelante la Directiva sobre Requisitos de Capital, la Directiva sobre Folletos y la Directiva sobre los Gestores de Fondos de Inversión Alternativos. Por último, la Presidencia también dará prioridad a las capacidades de gestión y resolución de la crisis de la UE en el área financiera.
- (3) El crecimiento y el empleo a largo plazo durante la próxima década, es decir, el plan que debe suceder a la Estrategia de Lisboa y que deberá aprobarse durante la Presidencia española en 2010. La estrategia consta de una amplia gama de políticas y, entre los puntos destacados por el Programa de Trabajo de la Presidencia sueca se incluyen la inversión, la investigación y la innovación, unos mercados abiertos y eficientes, unos mercados laborales eficientes y unos sistemas de seguridad social modernos. Sin embargo, y este aspecto es crucial, la

Presidencia subraya la importancia del carácter nacional y regional del proceso, así como un marco de referencia y una evaluación eficientes como herramientas que deberían interpretarse en el sentido de que el gobierno sueco básicamente quiere más de lo mismo con respecto al plan que sucederá al Proceso de Lisboa en términos de instrumentos y poder de equilibrio.

Por último, aunque resulta imposible resumir las posiciones de la Presidencia sueca en relación con todas estas políticas, esperamos que unos comentarios acerca del enfoque económico general del gobierno sueco contribuyan a mejorar la comprensión de las actitudes de la Presidencia con respecto a estas cuestiones. En primer lugar, el compromiso con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, de forma más general, unas cuentas públicas sólidas y sostenibles son muy importantes para el gobierno sueco. En segundo lugar, una mayor participación en el mercado laboral, incluyendo una mayor migración laboral, ha sido una cuestión esencial para el gobierno en sus prioridades nacionales, por lo que resulta evidente que, de alguna manera, desea exportar estas políticas al ámbito europeo (véase también el Programa de Estocolmo). En tercer lugar, el gobierno es un gran defensor del mercado y partidario del libre comercio, al tiempo que se muestra contrario al proteccionismo. Por lo tanto, no puede excluirse que dé prioridad a las cuestiones relativas al funcionamiento del mercado interno y se muestre muy escéptico frente a las ayudas estatales, los préstamos blandos y cuestiones semejantes.

Cabe destacar la ausencia entre las prioridades de la Presidencia de cuestiones relativas a la gobernanza económica, rasgo relacionado en parte con una percepción esencialmente intergubernamental de la integración europea y con el hecho de que Suecia no sea miembro del Eurogrupo. Esto supone que este país se encuentre en una situación incómoda desde el punto de vista estructural en lo que se refiere a este tipo de cuestiones. Más bien tratará de ejercer su liderazgo predicando con el ejemplo, si bien en la actualidad está aumentando significativamente el desempleo entre los jóvenes, al igual que la deuda pública.

El cambio climático

La negociación de un acuerdo en la Conferencia sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas en Copenhague en diciembre de 2009 sigue siendo la principal prioridad de la Presidencia sueca, a pesar de la crisis económica y financiera. El sucesor del Protocolo de Kioto tendrá que abordar varias cuestiones espinosas interrelacionadas, con la finalidad intermedia de limitar el calentamiento global a dos grados antes de 2050. Los aspectos más importantes a resolver son la medida en la que los países industrializados, incluido EEUU, deben reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, la forma en la que las economías emergentes, como China y la India, pueden incorporarse al régimen global para luchar contra el cambio climático, cómo se financiará la adaptación a políticas que no perjudiquen al clima en el mundo en vías

de desarrollo y cómo será la infraestructura financiera. La Presidencia tiende a describir la actual crisis económica como una oportunidad para transformar las economías en economías eficientes desde el punto de vista ecológico, algo que, de acuerdo con esta línea de pensamiento, fomentará el crecimiento y el empleo.

La UE basará su enfoque de las negociaciones sobre el cambio climático en el acuerdo 20-20-20 alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre de 2008 (Consejo de la Unión Europea 17271/1/08 y 17215/08). Este acuerdo supone esencialmente que la UE reducirá un 20% sus emisiones de dióxido de carbono para 2020 con respecto a los niveles de 1990, incrementará la eficiencia energética en un 20% y la obligación de que las energías renovables constituyan el 20% de la combinación energética. Si bien este paquete de medidas fue aprobado por el Parlamento Europeo, cabe destacar que el acuerdo se alcanzó antes de que las economías europeas se vieran afectadas de lleno por la crisis económica. Asimismo, la UE ha presentado una oferta para reducir las emisiones de dióxido de carbono en un 30% si en Copenhague se alcanza un acuerdo con compromisos comparables por parte de otros participantes, aunque queda por ver exactamente en qué circunstancias se pondría en práctica dicha oferta. Tres de los principales retos para la Presidencia sueca en el seno de la UE en esta área serán apoyar los compromisos asumidos, negociar un acuerdo relativo a la distribución de los costes y todos los aspectos de la financiación en la reunión del Consejo Europeo de octubre de 2009 (Consejo de la Unión Europea 11225/2/09) y representar a la UE en Copenhague.

Dependiendo del punto de vista, la posición sueca con respecto al cambio climático puede describirse como vanguardista o como anómala. Los objetivos nacionales para 2020 incluyen, entre otros, una reducción del 40% en las emisiones que inducen el cambio climático y una participación del 50% de las energías renovables en relación con la combinación energética. Si bien estos objetivos han sido descritos por el gobierno como los más ambiciosos de Europa, la oposición es muy crítica tanto en relación con su nivel de exigencia, que considera muy reducido, como con respecto a los instrumentos elegidos. Por lo tanto, además de su propio compromiso de hacer frente al cambio climático, el gobierno sueco está sometido a una presión añadida desde el ámbito nacional para que mantenga unas pretensiones ambiciosas tanto a la hora de mediar en el ámbito de las negociaciones en el seno de la UE como a la hora de actuar como representante en las negociaciones mundiales finales de Copenhague.

La reunión del G-8 en L'Aquila y la reunión informal del Consejo de Medio Ambiente celebrado en Suecia en julio establecieron un tono positivo, confirmando la importancia del objetivo de los dos grados. Sin embargo, este tono positivo por sí mismo está muy lejos de ser lo mismo que la consecución de unos resultados concretos, por lo que en octubre se tendrán que tomar decisiones difíciles sobre la financiación y la distribución de los costes. Esta será la primera prueba real de la Presidencia en esta área. El éxito de las posteriores negociaciones

mundiales en Copenhague será esencial para poder evaluar la Presidencia sueca.

Además de su propio compromiso de hacer frente al cambio climático, el gobierno sueco está sometido a una presión añadida para que mantenga unas pretensiones ambiciosas tanto a la hora de mediar en el ámbito de las negociaciones en el seno de la UE como a la hora de actuar como representante en las negociaciones mundiales finales de Copenhague

El Programa de Estocolmo

La cooperación en materia de seguridad, libertad y justicia se ha enmarcado durante una década en programas quinquenales. El segundo de ellos, el Programa de La Haya, concluirá durante la Presidencia sueca y deberá ser sustituido por el Programa de Estocolmo, cuya aprobación deberá producirse en la reunión del Consejo Europeo de diciembre. Los retos a los que habrá de hacer frente abarcan una amplia gama de políticas, desde la emigración y el asilo hasta el Derecho Penal y los asuntos policiales. Aunque no contendrá medidas legalmente vinculantes, es importante, ya que establece la dirección general de la política global para los próximos cinco años.

Los retos en el ámbito europeo han sido objeto de debate mediante consulta pública y por medio de un grupo asesor informal de alto nivel, acto que condujo a la elaboración de una Comunicación de la Comisión que fija las prioridades para el futuro (Comunicación de la Comisión, COM 2009 (262)). La comunicación se centra en cuatro prioridades amplias que constituirán probablemente la base del Programa de Estocolmo:

- (1) La protección de los derechos fundamentales es un valor esencial y se deberán preservar la privacidad y la protección de los datos personales.
- (2) La justicia, que aborda cuestiones como el acceso a los tribunales y una mayor integración entre los sistemas judiciales de los Estados miembros.
- (3) “Una Europa que protege”, con respecto a una mayor cooperación en el ámbito de la policía y la aplicación de la ley, especialmente en relación con el crimen organizado y el terrorismo.
- (4) El sistema de asilo y la política de inmigración comunes, con especial atención en la solidaridad y la migración laboral.

La comunicación también contiene muchas otras propuestas relativas a estos cuatro temas prioritarios.

La visión del gobierno sueco en relación con el Programa de Estocolmo es “una Europa más segura y abierta donde los derechos de los individuos sean garantizados” (Programa

de Trabajo de la Presidencia Sueca, p. 7). En el ámbito nacional, el gobierno se ha visto presionado en lo que se refiere a las cuestiones sobre privacidad y supervisión, con lo que no puede permitirse el lujo de que se le considere partidario de políticas que amenazan la privacidad. Sin embargo, el ministro de Justicia ha destacado repetidamente la importancia del Sistema de Información de Schengen y el Sistema de Información de Visados. Aparte de esto, el gobierno sueco es un firme partidario del sistema de asilo común, incluidos los elementos relativos al reparto de las cargas y también del incremento de la migración laboral. De este modo, es probable que promueva estas cuestiones en las negociaciones sobre el Programa de Estocolmo.

La principal tarea de la Presidencia en esta área será impulsar un acuerdo entre los 27 Estados miembros, cuya primera reunión informal de importancia será en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) que se celebrará en Estocolmo a mediados de julio, así como las negociaciones que continuarán durante el otoño. Sin duda, el debate será intenso y complicado, ya que las áreas cubiertas afectan al núcleo de la soberanía de los Estados miembros (los sistemas judiciales) y a materias muy sensibles como la emigración y la privacidad. Por ejemplo, el desigual éxito político de la extrema derecha en las recientes elecciones europeas y el aumento del desempleo en la UE seguramente afectarán a las posibilidades de llegar a un acuerdo sobre un régimen de migración liberalizado y sobre un sistema de asilo uniforme generoso. Otro factor que complica la situación es la incertidumbre del marco constitucional –por ejemplo, es probable que los debates relativos al Derecho de Familia se suspendan hasta que se celebre el referéndum irlandés–, aunque no se prevé que la incertidumbre sea un factor decisivo en las negociaciones (Södersten, pp. 6 y ss.). Sin embargo, parece muy improbable que en última instancia los Estados miembros fracasen en su intento de llegar a un acuerdo sobre el Programa de Estocolmo; la pregunta que se plantea es en qué dirección general se desarrollará la política y en qué medida se especificarán las cuestiones y las medidas.

La Estrategia del Mar Báltico

La Estrategia del Mar Báltico es la primera estrategia macrorregional de la UE, además del ejemplo más claro sobre los objetivos de la agenda de la Presidencia sueca a largo plazo (Langdal y von Sydow, p. 12). La estrategia abarca a los ocho Estados miembros del Báltico y se prevé la participación de Rusia en el marco de la Dimensión Septentrional. Cabe destacar de entrada que se pretende que la estrategia se aplique en el seno de las estructuras comunitarias. En junio de 2009 se publicó una Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia y en la actualidad está siendo objeto de debate por parte de los Estados miembros y el Parlamento Europeo. Esta estrategia cubrirá cuatro pilares:

- (1) Una región medioambientalmente sostenible en lo que respecta al medio marino.
- (2) Una región próspera, incluyendo, entre otras cosas, la innovación y la investigación, eliminando las barreras

al comercio y promoviendo una agricultura y pesca sostenibles.

- (3) Una región accesible y atractiva, centrándose en particular en asuntos de energía, transporte y turismo.
- (4) Una región segura, cubriendo la seguridad marítima y la lucha contra la criminalidad transfronteriza (Comunicación de la Comisión, COM 2009 (248)).

Existen 80 proyectos insignia, vinculados con estos pilares, que constituirán el grueso del contenido de la estrategia (véase el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, 2009).

En lo que se refiere al contenido, la Comunicación de la Comisión se adecua perfectamente al enfoque adoptado por el gobierno sueco, destacando las cuestiones medioambientales, la prosperidad y la criminalidad transfronteriza. La intención del gobierno sueco es naturalmente intentar trasladar el centro de atención a la región del mar Báltico, algo que puede considerarse en parte como una respuesta a la iniciativa de la Unión para el Mediterráneo. Incluso aunque la estructura sea diferente, ya que es un proceso interno de la UE, es probable que tenga que enfrentarse a retos similares en relación con el impulso y la continuidad cuando ya no sea el centro de atención, puesto que depende casi exclusivamente del compromiso de los participantes en dicho proceso para seguir impulsándolo. La estrategia parece excesivamente débil como para justificar un análisis en términos de integración diferenciada, por lo que resulta muy improbable que llegue a convertirse en una amenaza para la coherencia de la Unión. Sin embargo, si tuviera éxito, la Presidencia sueca espera que pueda servir como modelo para otras macrorregiones incluidas en el seno de la UE en lo que respecta a los modelos de elaboración de políticas. Dicha evaluación solamente puede realizarse con la perspectiva del tiempo, aunque un análisis *a priori* da pie a que seamos ligeramente escépticos con respecto al impacto real que puede tener la estrategia, especialmente porque no parece que cuente con una financiación adicional.

La UE, su vecindad y el mundo

Como mejor se puede considerar la priorización de las relaciones exteriores en un sentido amplio es como una categoría residual para reseñar que estas cuestiones tienen una importancia genérica. El Programa de Trabajo de la Presidencia enumera asuntos que abarcan desde la UE como actor mundial, la Política Europea de Vecindad y la construcción de la democracia hasta el libre comercio, la ampliación y el papel de la UE en Oriente Medio. Esta área incluye las relaciones con un gran número de actores, diferentes instrumentos y procesos complejos. En relación con los actores externos, la Presidencia actuará en gran medida como representante del Consejo. Aunque resulta imposible determinar el marco global y europeo en relación con todas las cuestiones cubiertas por este apartado, a continuación se citan algunos ejemplos sobre los que el gobierno sueco ha mostrado claras preferencias.

La ampliación de la UE enfrenta a la Presidencia con algunos problemas intrincados relativos a los tres países

candidatos (Croacia, Macedonia y Turquía), así como con los cinco potenciales candidatos de los Balcanes Occidentales. Asimismo, el 23 de julio Islandia presentó su solicitud de adhesión ante la Presidencia sueca, que a su vez la remitió a la Comisión para su dictamen. Desde el punto de vista sueco, la pertenencia de Islandia a la Unión sería bien recibida, entre otras cosas porque fortalecería la dimensión nórdica de la UE. Aunque a Islandia se aplicarán las mismas normas que a cualquier otro solicitante, se puede asumir que las negociaciones serán comparativamente más rápidas para este país, ya que es miembro del EEE y de Schengen y, por lo tanto, ya ha implementado una gran parte del marco regulador europeo. Sin embargo, el camino a seguir no estará completamente libre de obstáculos y entre éstos durante las negociaciones podría salir a relucir el tradicional problema de la pesca y la devolución de la deuda en que se ha incurrido durante la crisis financiera; por supuesto, también se deberá celebrar al menos un referéndum sobre la adhesión.

En lo que se refiere a los demás países candidatos, el panorama es menos prometedor. En el Consejo CAGRE del 27 de julio, Eslovenia continuó bloqueando la apertura de nuevos capítulos para Croacia debido a una disputa fronteriza y Grecia siguió bloqueando la apertura de las negociaciones con Macedonia a causa de la controversia sobre su nombre; estos son procesos bilaterales en los que no intervendrá la Presidencia sueca. Asimismo, el proceso de negociaciones con Turquía avanza con lentitud, en parte debido a la resistencia de Francia, aunque también a causa de la ralentización de las reformas en Turquía. La Comisión presentará unas cuantas recomendaciones en relación con la liberalización de los visados para los potenciales candidatos de los Balcanes Occidentales, de modo que los avances durante el otoño podrían permitir que los ciudadanos de estos países puedan viajar sin visado antes de finales de 2009. Es difícil saber exactamente qué ocurrirá durante la Presidencia sueca con respecto a estos procesos, pero parece claro que la Presidencia desea evitar que se siga politizando la cuestión de la ampliación y centrará sus esfuerzos en conseguir que el proceso siga avanzando y evitar el estancamiento en la medida de lo posible.

La ampliación ha sido una prioridad constante para los partidos políticos suecos de todo el espectro ideológico y fue una de las tres principales prioridades de la Presidencia sueca de 2001 (junto con el empleo y el medio ambiente). Considerando el Programa de Trabajo desde una perspectiva sueca, resulta un poco sorprendente que a la ampliación no se le haya otorgado un lugar más destacado. Sin embargo, desde el punto de vista europeo se observa que la ampliación se ha ido convirtiendo cada vez más en un tema conflictivo y que está provocando cierto tedio, algo que explica de alguna manera el grado de ambición de la Presidencia en este ámbito.

Una segunda prioridad que conviene destacar en esta área se refiere al libre comercio, considerado como una estrategia efectiva para el crecimiento económico y para contrarrestar los efectos de la crisis económica. Aunque es muy poco probable que el Programa de Doha de la OMC concluya durante 2009, la Presidencia ha dado prioridad a la

reanudación de las negociaciones y a una rápida conclusión de las mismas. Asimismo, le gustaría que se avanzara y, si es posible, que se concluyeran, las negociaciones bilaterales de libre comercio, entre otros, con la India, Ucrania, Corea del Sur, la Comunidad Andina y el Consejo de Cooperación del Golfo. En el contexto de la visita del presidente surcoreano a Estocolmo a mediados de julio, mientras se debatía el acuerdo de libre comercio, el primer ministro sueco Reinfeldt afirmó que el acuerdo de libre comercio es “una importante señal para el resto del mundo y sirve como contrapeso al proteccionismo global, que considero extremadamente preocupante” (*www.se2009.eu*, 13/VII/2009). Esta línea de actuación será significativa para la Presidencia tanto en relación con el libre comercio como con respecto al mercado único europeo. También se pretende integrar las relaciones comerciales con terceros países en el acuerdo que suceda a la Estrategia de Lisboa y la política comercial “debería respaldar los esfuerzos con anterioridad a la reunión sobre el clima de Copenhague” (Programa de Trabajo, p. 19).

La ampliación ha sido una prioridad constante para los partidos políticos suecos de todo el espectro ideológico y fue una de las tres principales prioridades de la Presidencia sueca de 2001

En tercer y último lugar, la forma de gestionar las crisis es esencial para cualquier presidencia y la Presidencia sueca no será una excepción. Los colegas del trío, Francia y la República Checa, tuvieron que hacer frente a la crisis del conflicto entre Rusia y Georgia y la invasión de Gaza, respectivamente; en un mundo inestable e impredecible, la UE y la Presidencia tendrán que reaccionar ante varias crisis potenciales diferentes cada año. En el caso sueco, las consecuencias de las elecciones en Irán (y su programa nuclear, a tal efecto), la situación en Honduras y en Xinjiang son ejemplos en los cuales la UE se ha visto obligada a dar una respuesta colectiva. Sin embargo, cabe destacar que la gestión de las crisis no tiene que estar relacionada únicamente con el mundo exterior, sino que también pueden producirse crisis en el seno de la UE que requieran la intervención de la Presidencia con rapidez, efectividad y flexibilidad, como puede ser el caso de la aparición de una pandemia de gripe A. Al ser Suecia un Estado miembro pequeño que no pertenece a la OTAN y sin un pasado colonial, ha ido adoptando cada vez más una actitud que supone que prevalezca la UE (“la UE primero”) en los asuntos exteriores. Por lo tanto, en la medida de lo posible, Suecia prefiere una respuesta colectiva de la Unión y, como presidente del Consejo, es probable que refuerce dicha política. No obstante, las respuestas colectivas quedan determinadas por los Estados miembros que desean hacer lo mínimo y esta condición estructural no variará con la Presidencia sueca. Por lo tanto, es probable que esta

presidencia promueva las respuestas colectivas siempre que sea posible y no le interese cabalgar en solitario en el ámbito de los asuntos exteriores.

En el caso sueco, las consecuencias de las elecciones en Irán (y su programa nuclear, a tal efecto), la situación en Honduras y en Xinjiang son ejemplos en los cuales la UE se ha visto obligada a dar una respuesta colectiva

Las cuestiones constitucionales e institucionales

La sombra de la incertidumbre constitucional, por supuesto, planea sobre la Presidencia sueca. El referéndum irlandés del 2 de octubre resultará esencial durante el otoño de 2009 con independencia de que los irlandeses voten a favor o en contra del Tratado de Lisboa. Los preparativos para la aplicación del tratado llevan en marcha al menos desde que se comprobó que el gobierno irlandés deseaba hacer un segundo esfuerzo por salvar el tratado. Sin embargo, puesto que se consideraría ofensivo preparar la aplicación de un tratado que ha sido rechazado, los preparativos han sido informales y con un perfil público muy bajo y, por tanto, el programa de trabajo de la Presidencia virtualmente guarda silencio sobre esta cuestión. Asimismo, los cambios en los puestos políticos clave de la UE y en algunos Estados miembros han supuesto que algunas partes importantes hayan estado ausentes o se hayan mostrado inactivas (véase a continuación).

No obstante, lejos de ser tan solo una carga de trabajo adicional para la Presidencia, los preparativos y la aplicación del Tratado de Lisboa se configuran como auténtica oportunidad, ya que el cambio institucional implica momentos formativos. Aún faltan varias áreas por definir, como el Reglamento Interno del Consejo Europeo, la configuración del Servicio Exterior y de los papeles del presidente del Consejo Europeo y del alto representante. Sin abusar de las funciones de la Presidencia, todavía es posible argumentar que quien la desempeña puede orientar potencialmente los resultados hacia sus preferencias al mediar en los intentos de llegar a acuerdos con los demás 26 Estados miembros (véase Tallberg, p. 137 y ss.).

Por otro lado, si venciera el “no” al Tratado en el referéndum irlandés, la Presidencia se enfrentaría potencialmente a una situación que, en el mejor de los casos, provocaría un nuevo examen de conciencia en la UE y una parálisis en el peor. En tal caso, la tarea de la Presidencia podría consistir en evitar el estancamiento e iniciar de nuevo un debate acerca de la dirección y la finalidad del proceso de integración, un debate que ya está empezando a surgir en la Europa continental tras la crisis económica, aunque el gobierno sueco no ha mostrado un interés particular en el asunto. Por ejemplo, las ideas de Felipe González sobre el gobierno económico para la UE no han sido objeto de comentario alguno y es improbable que Suecia asuma el liderazgo en dicho debate si los irlandeses se decantan por el “no”. Así, España está posiblemente mejor

situada para iniciar e impulsar dicho debate, mientras que la Presidencia sueca se centraría en evitar el estancamiento y quizá solicitar un período de reflexión.

La segunda área que suscita incertidumbre en la Presidencia sueca es el nombramiento de una nueva Comisión y el hecho de que se haya elegido un nuevo Parlamento Europeo. Ambos factores podrían contribuir a ralentizar y rebajar la eficiencia de los procesos de toma de decisiones. La imposibilidad de conseguir la confirmación del segundo mandato de Durão Barroso como presidente de la Comisión en julio fue el primer revés significativo para la Presidencia sueca. Se ha fijado una nueva votación para el 10 de septiembre y, puesto que el apoyo a Durão Barroso no es ni mucho menos abrumador, este proceso añade nuevas incertidumbres a la Presidencia. El peor escenario desde el punto de vista de la Presidencia sería que el Parlamento Europeo pospusiera la votación hasta después de la celebración del referéndum irlandés y vinculara el nombramiento a otros cargos que deban designarse conforme al Tratado de Lisboa. No solamente existe la posibilidad de que surjan nuevos nombres conforme pase el tiempo, sino que además la UE quedaría con una Comisión sin liderazgo durante varios meses importantes. Además, el nombramiento de una nueva Comisión en noviembre o posiblemente incluso en diciembre supondría que el “motor de la integración” y “el mejor amigo de los Estados miembros pequeños” quedaría en una situación debilitada durante el otoño de 2009. El impacto de un Parlamento Europeo recién elegido se basa en que está listo para actuar con determinación, tal y como ya se ha demostrado, así como que los europarlamentarios están dispuestos a posicionarse y dejar su marca en la elaboración de las políticas y, por tanto, posiblemente dificultar más de lo habitual la estrecha colaboración entre el Consejo y el Parlamento. Para concluir, recae en la Presidencia la tarea de cerciorarse de que el funcionamiento de la toma de decisiones en el seno de la UE sea lo más tranquilo posible en un período de turbulencias institucionales y de transición constitucional, al mismo tiempo que se ponen a prueba las capacidades de mediación y de representación interna.

Conclusión

Se puede afirmar sin miedo a exagerar que bajo la Presidencia sueca la UE se enfrentará a varios retos políticos inusualmente importantes que pueden llegar a ser esenciales para la propia Unión y para el mundo entero. Alcanzar un acuerdo amplio sobre el cambio climático en Copenhague sigue siendo la principal prioridad para el gobierno sueco, aunque el éxito no está ni mucho menos garantizado a pesar de la nota positiva aportada por el G-8 y el Consejo de Medio Ambiente. Por un lado, está el reto interno de apoyar los compromisos ya asumidos y, quizá lo que es más complicado, empezar a distribuir los costes, mientras que por el otro destacan los vaivenes negociadores de Copenhague, en donde se pondrá a prueba el compromiso de las demás economías industrializadas y emergentes. El hecho de que la adaptación global al cambio climático cueste enormes cantidades de dinero supondrá que evidentemente la crisis económica tendrá un papel relevante, por lo que no

es difícil prever un escenario en el que los costes y, por tanto la adaptación, se vean relegados al futuro.

En segundo lugar, es importante abordar la crisis económica en términos de desempleo, cohesión social y finanzas públicas, así como dejar lugar para la reforma política. De forma comparativa, la UE tiene poco margen para políticas discrecionales destinadas a combatir una recesión económica de este tipo y es probable que el próximo debate sobre el futuro de la Unión se centre en cómo podrá mejorarse su dotación para hacer frente a esta clase de crisis. Es probable que la Presidencia sueca promueva la aplicación correcta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sucesor de la Estrategia de Lisboa, y un Mercado Único eficiente en lugar de una gobernanza económica europea, especialmente teniendo en cuenta que Suecia no forma parte de la zona euro.

En tercer lugar, el resultado del referéndum en Irlanda tendrá unas implicaciones significativas tanto para la UE como para la Presidencia sueca. En el supuesto de que venza el “sí”, la Presidencia preparará su entrada en vigor y el tratado podría llegar a aplicarse durante su Presidencia. En caso de que triunfe el “no”, la principal tarea será evitar la parálisis, aunque es improbable que la Presidencia inicie un debate a fondo sobre el futuro de Europa, especialmente porque la vía para realizar revisiones de los tratados parece estar cerrada en un futuro previsible.

Por último, y con un carácter menos relevante, es probable que los procesos negociadores relativos al Programa de

Estocolmo y la Estrategia del Mar Báltico sigan avanzando con cierta calma en comparación, incluso considerando la importancia y sensibilidad de las cuestiones que se plantean en el primero de ellos. Este no es el lugar adecuado para hacer previsiones sobre los resultados, pero en ambos procesos existe la posibilidad de que las cuestiones conflictivas queden sin una clara especificación o pendientes de decidirse en el futuro, situación que facilitaría a la Presidencia la tarea de impulsar y concluir los acuerdos. La forma de gestionar las crisis imprevistas es un aspecto fundamental a la hora de evaluar una Presidencia, pero cabe esperar al menos que las características de la crisis no resulten determinantes para el mundo o la UE.

Para concluir, no existe ninguna razón objetiva para creer que la Presidencia sueca no sea competente desde el punto de vista organizativo, si bien el principal reto reside en ofrecer resultados en condiciones adversas. Es probable que la Presidencia sueca se caracterice por la mediación interna y la búsqueda de posiciones comunes y, si bien existe cierto potencial de liderazgo en el ámbito del cambio climático, parece menos probable en otras áreas, como la economía o la política exterior y de seguridad, en las que es probable que haya otros países con un poder más sustancial para apoyar la iniciativa.

Fredrik Langdal

Referencias bibliográficas

- Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico. Plan de Acción, SEC (2009) 712, 10/VI/2009.
- Comunicación de la Comisión, Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico, COM (2009) 248 final, Bruselas, 10/VI/2009.
- Comunicación de la Comisión, Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos, COM (2009) 262 final, Bruselas, 10/VI/2009.
- Consejo de la Unión Europea, Nota sobre la energía y el cambio climático – Elementos del compromiso final, 17125/08, Bruselas, 12/XII/2008.
- Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de diciembre de 2008, Conclusiones de la Presidencia, 17272/1/08, REV 1, Bruselas, 13/II/2009.
- Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo de Bruselas de 18 y 19 de junio de 2009, 11225/09, CONCL 2, Bruselas, 10/VII/2009.
- Cumbre del G-20, Comunicado de la Cumbre de Londres: Plan Global para la Recuperación y la Reforma, Londres, 2/IV/2002.
- Langdal, Fredrik, y Göran von Sydow (2009), *The Swedish 2009 EU Presidency: The Setting, Priorities and Roles*, EPA, 7, SIEPS, Estocolmo.
- Gobierno sueco (2009), *Programa de Trabajo para la Presidencia Sueca de la UE*, 23/VI/2009.
- Södersten, Anna (2009), *Stockholmsprogrammet – ett ambitiöst program för frihet, säkerhet och rättvisa?*, EPA, 3, SIEPS, Estocolmo.
- Tallberg, Jonas (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press.
- www.se2009.eu (2009), *One step closer to a free trade agreement between the EU and South Korea*, noticia publicada el 13/VII/2009.

La inmigración irregular en Europa Oriental: la frontera entre Rumanía, Moldavia y Ucrania

A pesar de las mejoras registradas desde que Rumanía forma parte de la UE y el mejor control fronterizo, resulta difícil contabilizar la inmigración irregular, sobre todo en las fronteras con Ucrania y Moldavia.

Silvia Marcu

Tema

Es cada vez mayor la intensidad de la inmigración irregular que, proveniente de países asiáticos y africanos, pasa a la UE mediante la frontera situada entre Rumanía, Moldavia y Ucrania.

Resumen

Es cada vez mayor la intensidad de la inmigración irregular que, proveniente de países asiáticos y africanos, pasa a la UE mediante la frontera situada entre Rumanía, Moldavia y Ucrania. Este ARI estudia dicha inmigración, sus rutas y el tráfico de personas, evaluando los factores de riesgo existentes. Realiza una breve radiografía de las políticas llevadas a cabo por los países implicados en estrecha colaboración con las acciones y la estrategia de la UE en la región. Las conclusiones apuntan a posibles medidas para armonizar la necesidad de movimiento de las personas situadas más allá de la frontera actual de la UE con la seguridad del continente europeo.

Análisis

La inmigración irregular en las fronteras de Europa Oriental ocupó un papel central en los debates europeos previos a la gran ampliación de la UE hacia Europa del Este de 2004, seguida, en 2007, por la ampliación hacia Rumanía y Bulgaria. Durante las últimas dos décadas, muchos análisis se han ocupado de la frontera oriental de Polonia, Eslovaquia y Hungría, pero pocos se han centrado en la frontera rumana con Moldavia y Ucrania que ocupa este análisis (Mapa 1).

Ucrania registra una importante inmigración de tránsito. Su territorio está cruzado por una de las cinco rutas de

inmigración irregular global hacia la UE: la ruta Central Europea. El número de inmigrantes irregulares registrado por los servicios del Estado ucraniano aumenta cada año.

Mapa 1. Puntos fronterizos: Rumanía-Moldavia-Ucrania



Dificultades de medición

A pesar de las mejoras registradas desde que Rumanía forma parte de la UE y el mejor control fronterizo, resulta difícil contabilizar la inmigración irregular, sobre todo en las fronteras con Ucrania y Moldavia. La Organización Internacional de Migraciones (OIM) presentó el Informe *Migration in the Black Sea Region: 2008*, en el cual analiza la dinámica de la movilidad migratoria desde y hacia los países de la región. En cuanto a la inmigración irregular, según señalan los autores del Informe Global y de los Informes nacionales, los datos ofrecidos representan únicamente una aproximación.

El Proyecto de Investigación *Clandestino. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe*, financiado por el sexto Programa Marco de la UE, destacó las dificultades y problemas de medición de la inmigración irregular y de estimación de los efectivos de inmigrantes irregulares que cruzan las fronteras europeas. En el Informe nacional destinado a Ucrania se realiza una radiografía de la inmigración irregular que cruza el territorio del país, pero siempre a partir de estimaciones y conjeturas.

Desde que Rumanía se convirtiera en miembro de la UE, la Policía de Frontera Rumana registra las entradas, salidas e interceptaciones llevadas a cabo. Además, el Informe de la Organización SOROS sobre las migraciones en Rumanía, Moldavia y Ucrania ha servido para completar la base utilizada para la realización de este documento.

Rutas de inmigración irregular

La inmigración irregular que penetra en la UE por la frontera Este utiliza varias vías: los puestos fronterizos de ferrocarril, carretera, aeropuertos y puertos, y el cruce campo a través por zonas sin puestos fronterizos (conocido en la jerga especializada como

“frontera verde”). El método de entrada más utilizado es el empleo de documentación falsa.

La Policía de Fronteras Rumana identifica las siguientes rutas de inmigración en su frontera Este (Mapa 2):

- (1) *Ruta asiática*: tiene su origen en Asia Central (Pakistán, Afganistán y Tayikistán), y Sudoriental y pasa después por Moscú y Kiev. Tiene dos ramificaciones a partir de Kiev: la primera atraviesa la República Moldava hasta Bucarest y desde allí a la frontera Occidental de Rumanía con Hungría. La segunda va de Kiev a Odessa y desde allí atraviesa Rumanía, pasando por Moldavia, para finalmente entrar en Hungría.
- (2) *Ruta afro-asiática*: parte de África del Norte (Egipto) y Asia Central (Pakistán) y Sudoriental (Irán, Irak), pasando por Siria, Turquía (Estambul) y Ucrania (Odessa). A partir de Odessa tiene también dos ramificaciones: bien a través de Moldavia, bien directamente cruzando la frontera ucranio-rumana (Reni-Galati). Como en la ruta anterior, los inmigrantes irregulares pasan después a Hungría. Los principales puntos de origen de los inmigrantes que intentan entrar de manera irregular por las fronteras rumanas son la India, China, Irak, Pakistán, Turquía, Egipto, Senegal, Somalia, Moldavia, Albania, Eritrea, Georgia y su región separatista de Abhazia, y la región separatista de Chechenia.
- (3) *Desde Moldavia*: la mayoría de los ciudadanos moldavos pueden entrar en territorio rumano de manera legal, mediante un visado. No obstante, desde que se introdujo la obligación del visado en 2007, también aumentó el número de ciudadanos moldavos con identidades falsas detectadas en la frontera con Rumanía. En su mayor parte son personas que practican el comercio ilegal transfronterizo y la

delincuencia, y que necesitan moverse con frecuencia entre los dos países. La migración irregular a través de la frontera rumano-moldava es de dos tipos: la de tránsito y la permanente. La emigración permanente procede de los países de Asia Sudoriental, de Oriente Medio y Próximo y de África. En esta categoría hay muchas personas que solicitan refugio o que han completado sus estudios universitarios en Moldavia y que no han regresado a sus países. La migración irregular de tránsito que utiliza Moldavia para cruzar las fronteras hacia Europa Occidental procede de Asia y de la Comunidad de Estados Independientes (Rusia, Ucrania o la propia Moldavia). Tras entrar en Rumanía y permanecer un tiempo, la salida se realiza tanto campo a través hacia Hungría, como a través de los puntos fronterizos con Serbia y Montenegro con documentos falsificados procedentes de países de la UE.

También Ucrania es un importante país de inmigración irregular de destino y de tránsito. El número total de inmigrantes irregulares registrado por los servicios del Estado aumenta cada año, habiendo pasado de 25.000 en 2004 a 45.000 en 2007, y en su mayor parte proceden de Asia Sudoriental y de África. En la frontera entre Rumanía y Ucrania las personas interceptadas proceden de alrededor de 100 países, en su mayor parte de Rusia, Azerbaiyán y Moldavia (Gráfico 2).

A ello se suma el “coladero” que supone el paso por la región independentista de Transnistria, que, al carecer de puntos fronterizos abiertos al tráfico, se utiliza para la circulación de flujos migratorios irregulares entre Moldavia y Ucrania, o para el tráfico de drogas, seres humanos y armas (Gráfico 3).

Mapa 2. Rutas de migración irregular en la frontera Este

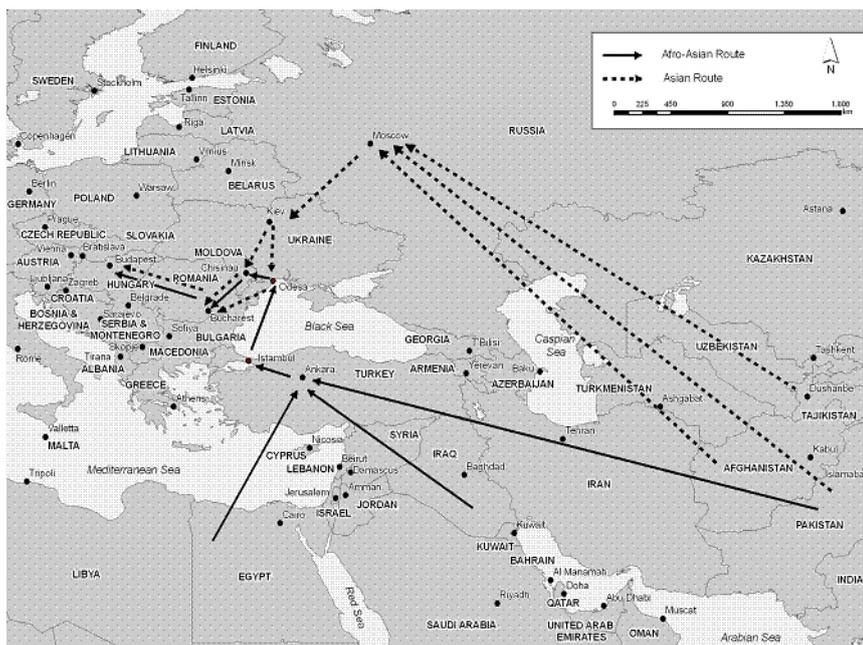
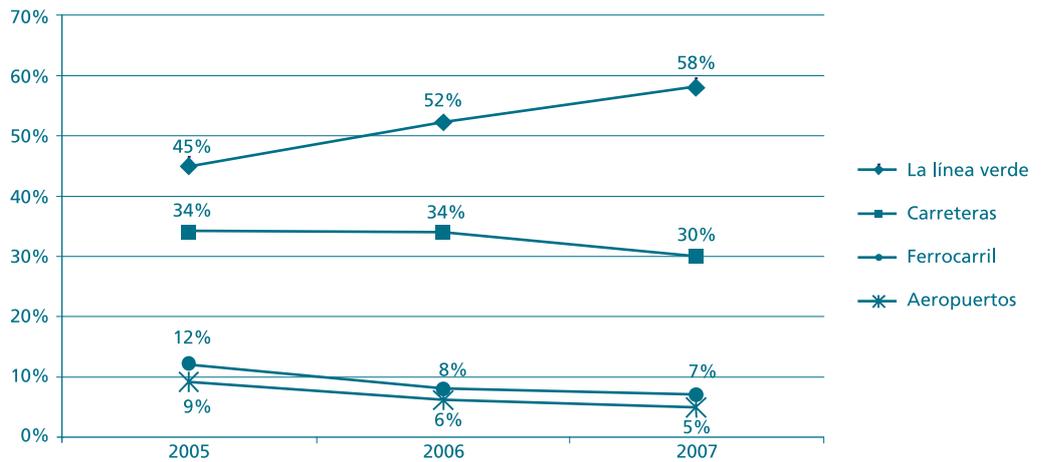
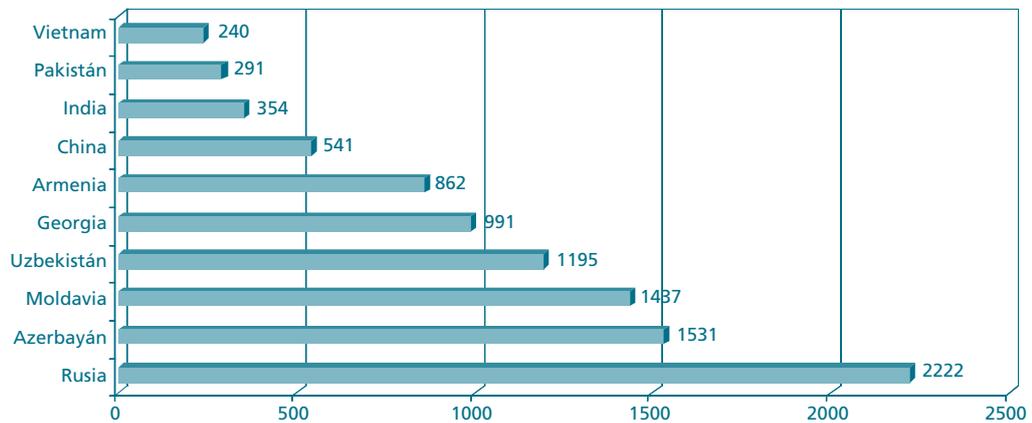


Gráfico 1. Personas interceptadas en la frontera rumano-moldava, 2005-2007 (% del total de las personas que cruzaron las fronteras)



Fuente: elaboración propia con datos de la Policía de Fronteras Rumana, 2008.

Gráfico 2. Inmigrantes irregulares, por país de origen, detectados en la frontera entre Rumanía y Ucrania (2008)



Fuente: State Border Guard Service of Ukraine, 2008.

Gráfico 3. Inmigración irregular en la frontera entre Moldavia-Ucrania, 2007-2008



Fuente: State Border Guard Service of Ukraine, 2008.

Tráfico de seres humanos

Además de la migración irregular, Rumanía, Moldavia y Ucrania son mencionados por la OIM entre los países de origen, con un gran número de víctimas del tráfico de seres humanos y también de traficantes (Mapa 3). Según el Ministerio del Interior de Ucrania, en la última década fueron “traficadas” al menos 500.000 mujeres desde Ucrania. La OIM, por su parte, señala que hasta un 45% de las mujeres introducidas ilegalmente en Europa para la industria del sexo son moldavas, mientras que entre un 7% y un 11% son ucranianas. Éstas últimas representan un 56% de las mujeres víctimas del tráfico en Bulgaria, mientras que las moldavas suponen un 36% del total. Las cifras de redes, víctimas y traficantes detectados en la frontera oriental de Rumanía han ido en aumento en los últimos cinco años, tras la apertura para Rumanía del espacio Schengen. En el año 2007 (Gráfico 3) aumentó tanto el número de víctimas, como de redes y de traficantes interceptados.

Las principales rutas de tráfico de mujeres se dirigen hacia países de la UE (España, Italia, Grecia y los Países Bajos), pero también hacia Turquía y Macedonia (Mapa 3). Rusia tiene una posición intermedia, dado que es país tanto de origen como de destino del tráfico de mujeres.

Factores de riesgo fronterizo

La falta de control firme en las fronteras internas de los Estados de la antigua URSS, la existencia en el espacio asiático, Oriente Próximo y países de la Comunidad de Estados Independientes de redes de tráfico de inmigrantes con ramificaciones hacia países de la UE, así como de un gran número de ciudadanos procedentes de países africanos y asiáticos que intentan llegar a Europa, representan importantes riesgos externos. Hay también factores de riesgo internos, como la presencia en territorio

rumano de numerosos ciudadanos extranjeros implicados en actividades ilegales y el escaso nivel de mantenimiento y preparación de la infraestructura del sistema informático.

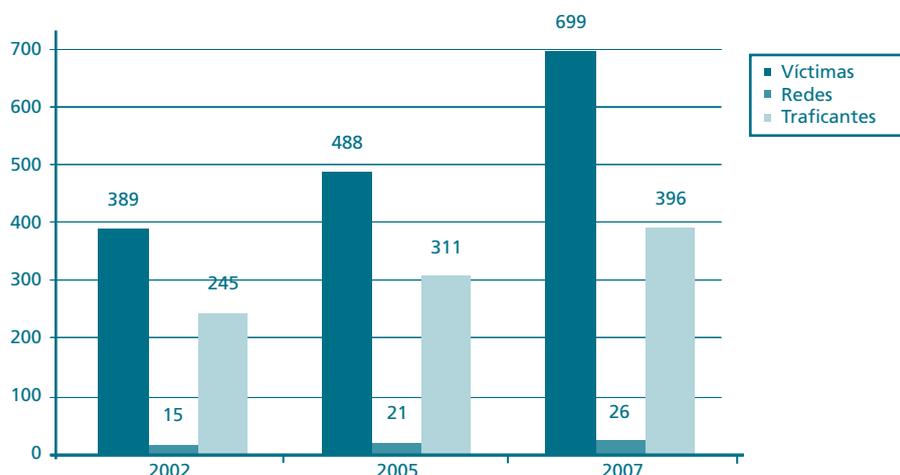
La retribución mensual de un policía de fronteras de Moldavia o de Ucrania se sitúa entre los 80 y 100 euros, y en Rumanía entre los 200 y 300 euros. La corrupción entre el personal que vigila las fronteras es significativa. Según las estadísticas oficiales, la región de Odessa tiene un tráfico anual de 2,5 millones de personas y 500.000 automóviles que cruzan por los varios puntos fronterizos (desde el puerto de Odessa, Transnistria y Moldavia). Con un tráfico tan intenso, a lo largo del año 2007 se realizaron únicamente 50 denuncias de contrabando.

Además de la migración irregular, Rumanía, Moldavia y Ucrania son mencionados por la OIM entre los países de origen, con un gran número de víctimas del tráfico de seres humanos y también de traficantes

Políticas migratorias en la región y cooperación con la UE

Las iniciativas europeas sobre inmigración en la frontera Este se ampliaron tras el ingreso de Rumanía en la UE. Las estrategias en este terreno incluyen: la Política Europea de Vecindad, el Enfoque Migratorio Global hacia las regiones vecinas de la UE, el Programa Temático para la cooperación con países terceros en el área de migración y asilo y la apertura del primer Centro de Aplicación Común de Visados de Moldavia. Al

Gráfico 4. Redes, traficantes y víctimas interceptadas en Rumanía



Fuente: Policía de Frontera Rumana, 2008.

mismo tiempo, la UE mejoró su enfoque regional a partir del documento de la Comisión sobre la “Sinergia del Mar Negro” (2007), que prevé asistencia fronteriza en el período 2008-2009 para la frontera Este, como continuación de la Misión de Asistencia Fronteriza a la región de Transnistria.

Los 27 miembros de la UE apoyarán, mediante la Asociación, la creación de estructuras estatales en Armenia, Georgia, Moldavia, Ucrania y Bielorrusia, además de financiar proyectos comunes

En mayo de 2009, la UE firmó con varios países de la región (Moldavia, Ucrania, Bielorrusia, Georgia y Armenia), un Tratado de Asociación cuyo objetivo es fortalecer los valores comunes como el Estado de derecho, la pacífica resolución de los conflictos y el respeto a los derechos humanos. Los 27 miembros de la UE apoyarán, mediante la Asociación, la creación de estructuras estatales en Armenia, Georgia, Moldavia, Ucrania y Bielorrusia, además de financiar proyectos comunes. Para ello, la UE ha destinado 600 millones de euros hasta el año 2013. El objetivo principal de la política europea hacia la zona es asegurar unas fronteras seguras y bien controladas, y para ello promueve acciones de apoyo local y regional para sostener la sociedad civil (llamadas en el lenguaje comunitario *people to people*), resolver en común problemas vinculados a la lucha contra el crimen organizado y al tráfico de personas y promover

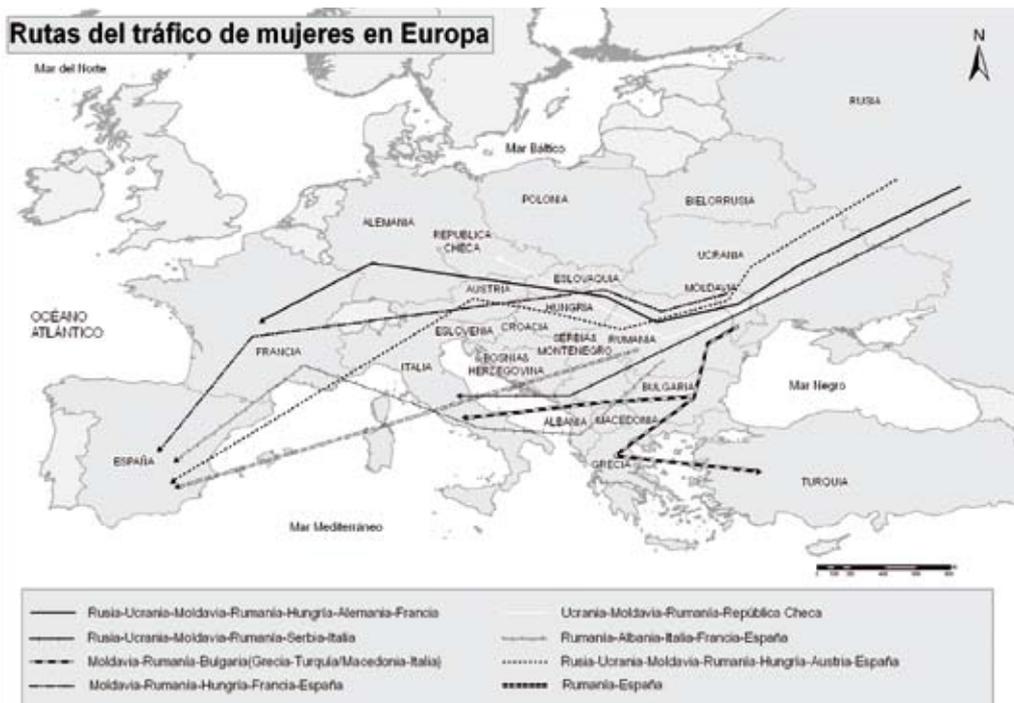
el desarrollo social y la economía sostenible en las zonas fronterizas.

Rumanía, Moldavia y Ucrania han vinculado sus políticas migratorias y de control fronterizo a las acciones de la UE. En 2007 se puso en marcha el Programa Operacional Común 2007-2013 para mejorar la cooperación transfronteriza entre los tres países. Rumanía ha convertido en un objetivo prioritario la lucha contra la migración irregular y para ello ha firmado acuerdos laborales y de readmisión con países de todo el mundo, a la vez que aplica restricciones en la concesión de visados a 85 Estados considerados importantes emisores de migración irregular. Esta política ha afectado también a las relaciones con Moldavia, de habla rumana y larga historia común con Rumanía. En 2001 Rumanía y Moldavia firmaron un acuerdo que regula los viajes de los ciudadanos entre ambos países e instituyó controles más estrictos en la frontera común.

Las políticas de migración y de control fronterizo de Rumanía se están adaptando a los requerimientos de la UE, con el objetivo de incorporarse al Acuerdo Schengen en 2011. En 2007, el gobierno rumano adoptó la Estrategia Nacional para la Inmigración, centrada en el control de la inmigración irregular, el asilo y la integración social de los inmigrantes regulares. Esta Estrategia incluye un Plan de Acción detallado en el que se prevé la conexión del sistema rumano de información para la detección de inmigración irregular (que sigue la normativa de la UE) al Sistema Schengen.

Por su parte, tanto Ucrania como Moldavia, a pesar de su aproximación a la UE, siguen teniendo fronteras porosas

Mapa 3. Rutas del tráfico de mujeres en Europa



y carecen aún de políticas adecuadas, de la capacidad material y técnica correspondiente y del comportamiento apropiado del personal laboral fronterizo en su reacción ante los inmigrantes irregulares.

Moldavia ha firmado un Plan de Acción Individual con la UE, para asegurar la continuación de las reformas políticas y la integración europea. En junio de 2008, expresó su deseo de convertirse en un país piloto del Proyecto de Migración Circular, sugiriendo propuestas para la movilidad y la mejora de esa forma de migración no permanente.

A partir de 2007, la apertura en Moldavia del Centro de la UE para visados permitió la simplificación de la obtención de visados para los ciudadanos moldavos sin la intervención de las Embajadas de los países europeos. Anteriormente, los ciudadanos moldavos tenían que dirigirse a las embajadas de los países comunitarios que, en muchos casos, no tenían sede en Moldavia, por lo que tenían que desplazarse a Bucarest. El centro abierto en Chisinau, la capital moldava, procesó 10.000 solicitudes de visados en 2007 y 30.000 en 2008 y funciona con la participación de 10 países de la UE.

En cuanto a Ucrania, a pesar del esfuerzo legislativo realizado (Ley migratoria, 2001, Ley de refugiados, 2001, Ley del Servicio Fronterizo del Estado, 2003) Ucrania no tiene todavía una ley global migratoria, aunque su Constitución la exige. En los últimos años, su política migratoria se ocupó únicamente de la inmigración irregular y la de tránsito.

Conclusión

El control de la inmigración irregular en la frontera oriental de la UE está mejorando gracias a la colaboración desarrollada entre la UE y los países de la región. No obstante, las relaciones entre Rumanía y Moldavia, a menudo tensas por la falta de entendimiento político y diplomático, y entre Rumanía y Ucrania, dificultadas por litigios sin solucionar, tienen efectos negativos en la cooperación transfronteriza y en el control y seguridad en la frontera.

Para ganar eficacia en la lucha común contra la inmigración irregular y el tráfico de personas en la frontera oriental de la UE, es crucial el intercambio de experiencias y de información y la práctica de intervenciones comunes. Ucrania tiene todavía mucho que mejorar en la gestión de su frontera con la región autoproclamada independiente de Transnistria (Moldavia) y debe realizar una reorganización que le permita ofrecer informaciones fiables sobre los movimientos de personas en la zona. La consolidación de la colaboración trilateral será beneficiosa para Moldavia, en cuanto a la libre circulación de sus ciudadanos, pero también para Rumanía, como aspirante a integrarse en el espacio Schengen, y para Ucrania, para mejorar su seguridad y su imagen internacional.

Silvia Marcu

Investigadora posdoctoral en el Instituto de Economía, Geografía y Demografía (CCHS) del CSIC

Referencias bibliográficas

- Jandl, Michael (2007), "Irregular Migration, Human Smuggling, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Migration Review*, vol. 41, nr 2, pp. 291-315.
- Kisielowska-Lipman, Marie (2002), "Poland's Eastern Borderlands: Political Transition and the Ethnic Question", en Judy Batt y Kataryna Wolczuk (eds.), *Region, State and Identity in Central and Eastern Europe*, Frank Cass Publishers, pp. 111-154.
- Laczko, Frank, y David Thomson (2000), "Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe: A Review of the Evidence with Case Studies from Hungary, Poland and Ukraine", International Organisation for Migration (IOM), Ginebra.
- Okolski, Marek (2000), "Illegality of International Population Movements in Poland", *International Migration*, Special Issue 1/2000, "Perspectives on Trafficking of Migrants", vol. 38, nr 3, pp. 57-89.
- Pylynskyi, Yaroslav (2008), "Undocumented Migration. Counting the Uncountable", *Country Report – Ukraine*, Clandestino Project, <http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/02/ukraine.pdf>.
- Uehling, Greta (2004), "Irregular and Illegal Migration through Ukraine", *International Migration*, vol. 42, nr 3, pp. 77-109.
- Vogel, Dita, y Vesela Kovacheva (2008), "Quality Assesment on Stocks of Irregular Migrants", Classification Report, Clandestino Project, December, http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/02/clandestino_classification_report_hwwi_2008_.pdf.

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en noviembre

Geoeconomía de Asia central. El "Gran Juego" de los recursos naturales: agua, petróleo, gas, uranio y corredores de transporte (DT)

Miguel Ángel Pérez Martín
DT 58/2009 - 19/11/2009

Las Américas y el Mundo 2008 (DT)

Equipo "México y el Mundo"
DT 58/2009 - 19/11/2009

Fiscalidad, gobernanza y movilización de recursos en el África Subsahariana: los temas clave (DT)

Jonathan Di John
DT 49/2009 (traducido del inglés) - 13/11/2009

¿Hacia una verdadera política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia Española de 2010 (DT)

Carmen González y Alicia Sorroza
DT 57/2009 - 06/11/2009

Asia Central: ¿hacia una visión alternativa a las relaciones energéticas? (DT)

Aurèlia Mañé
DT 56/2009 - 02/11/2009

Novedades en inglés

Narco-belligerents Across the Globe: Lessons from Colombia for Afghanistan? (WP)

Vanda Felbab-Brown
WP 55/2009 - 28/10/2009

Libros publicados recientemente

Unión Europea y Rusia ¿Competencia o cooperación?

José María Beneyto y Charles Powell (Dir.)

Editado por: Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo y Real Instituto Elcano

Se enmarca en las siempre complejas relaciones exteriores de la Unión Europea con sus vecinos, realizando un análisis actual y completo donde se profundiza en las diferentes etapas y facetas de la cooperación entre la UE y Rusia.

(A la venta en librerías)

España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas

Coordinador: Celestino del Arenal

Editado por: Marcial Pons y Real Instituto Elcano

Con motivo de la conmemoración de los Bicentenarios de las Independencias de las repúblicas latinoamericanas, esta obra pretende ofrecer una visión diversa, global y completa desde una perspectiva que permita entender mejor tanto las relaciones de España con América Latina como sus potencialidades y condicionantes.

(A la venta en librerías)

Anuario Asia-Pacífico 2008 (edición 2009)

Autores: VV.AA

Publicado por: Casa Asia, Fundación CIDOB y Real Instituto Elcano 2009

Casa Asia, la Fundación CIDOB y el Real Instituto Elcano publican la quinta edición del Anuario Asia-Pacífico, una obra de referencia en el área de los estudios sobre Asia en español que tiene como objetivo acercar al lector a los principales sucesos que han tenido lugar en la región durante el 2008.

<http://www.anuarioasiapacifico.es/>

La reforma de la arquitectura financiera internacional

Coordinadores: José Antonio Alonso, Santiago Fernández de Lis y Federico Steinberg

Editado por: Ediciones Empresa Global, Fundación ICO, ICEI y Real Instituto Elcano

Tras más de un año de tensiones, en septiembre de 2008 se produce la definitiva eclosión de la crisis que hoy sacude a la economía internacional. Este libro ofrece una perspectiva general de los distintos retos a los que se enfrenta la reforma de la arquitectura financiera internacional, combinando el análisis de los problemas con las propuestas de actuación.

(A la venta en librerías)



ARI, materiales de interés y próximas actividades

ARI publicados en noviembre

La misión de la FINUL II en Líbano: la contribución italiana

Lucía Marta

ARI 159/2009 - 19/11/2009

El proceso de ingreso de Islandia a la UE como reto para la Presidencia española

Francesc Granell

ARI 158/2009 - 18/11/2009

Reflexiones sobre la Presidencia checa en la UE: ¿la “peor de toda la historia” o crisis de identidad generalizada?

Daniel Esparza

ARI 157/2009 - 17/01/2009

Las elecciones generales bolivianas de diciembre de 2009

Andrés Santana Leitner

ARI 154/2009 - 16/11/2009

Las prioridades de la Presidencia sueca de la UE

Fredrik Langdal

ARI 133/2009 (traducido del inglés) - 06/11/2009

España en el Mediterráneo: una agenda recuperada ¿a tiempo?

Jesús A. Núñez Villaverde

ARI 153/2009 - 04/11/2009

La vocación global de China a través de sus personalidades

Augusto Soto

ARI 152/2009 - 29/10/2009

El conflicto de la Amazonía: biodiversidad, comunidades nativas y desarrollo sostenible

Luis Esteban González Manrique

ARI 151/2009 - 28/10/2009

La inmigración irregular en Europa Oriental: la frontera entre Rumanía, Moldavia y Ucrania

Silvia Marcu

ARI 150/2009 - 27/10/2009

Novedades en inglés

Swedish Presidency Ambitions and ESDP

Anna Sundberg and Claes Nilsson

ARI 156/2009 - 16/11/2009

North Korea and the Non-proliferation Regime

Mitchell B. Reiss

ARI 155/2009 - 16/11/2009

Materiales de interés

Consejo Europeo - Conclusiones de la Presidencia

Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 29 y 30 de octubre de 2009 bajo presidencia sueca.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

TI - Índice de Percepción de la Corrupción 2009

La organización Transparencia Internacional ha presentado su último informe global sobre corrupción, ránking de 180 países sobre percepción de la corrupción en el sector público. España ocupa en esta edición el puesto 34, con una puntuación de 6,1, bajando por quinto año consecutivo de posición en el ránking (en 2006 figuraba en el puesto 23 con una puntuación de 6,8).

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

OIM - Migration Autumn 2009: Adapting to Climate Change

Expertos del Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) han establecido que la temperatura media en el hemisferio norte ha ascendido de manera significativa durante la segunda mitad del Siglo XX. Las evidencias demuestran que la actividad humana es el principal factor responsable de dichos cambios que, a su vez, afectan a los movimientos de población, según este informe de la Organización Internacional para las Migraciones publicado en noviembre de 2009.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

EMHRN - Gender equality in the Euro-Mediterranean region: From plan of action to action?

Informe preparado por la red internacional Euro-Mediterranean Human Rights Network sobre el estado de la igualdad de género en la región euromediterránea con motivo de la celebración de la Cumbre Ministerial Euro-Mediterránea los días 11 y 12 de noviembre de 2009. El informe repasa los avances respecto a la igualdad de géneros que se han producido desde 2006 en cuatro áreas fundamentales.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

FAO - Alimentar al mundo, erradicar el hambre

Documento preparatorio de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, en sus siglas en inglés), celebró en Roma los días 16 a 18 de noviembre de 2009. En el informe se analiza el estado de la situación alimentaria alrededor del mundo en la actualidad y se esbozan algunas perspectivas de futuro en base a las nuevas amenazas.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

Próximas actividades

1/12/2009

Seminario "La agenda transatlántica en vísperas de la Presidencia española de la UE"

Lugar: Representación de la Comisión Europea en Madrid

Organizan: Embajada de EEUU, Fundación Alternativas y Real Instituto Elcano

Se presentarán las conclusiones de las reuniones celebradas a lo largo de 2009 sobre relaciones transatlánticas bajo la dirección de Dan Hamilton, Director del Center for Transatlantic Relations, del Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Universidad Johns Hopkins.

14-15/12/2009

Seminario "La acción cultural exterior: perspectivas de futuro".

Lugar: Instituto Cervantes

Organizan: Instituto Cervantes y Real Instituto Elcano, con la colaboración de IESE

Reunión de agentes relevantes de la proyección cultural exterior para analizar distintos aspectos de la acción cultural española en el exterior y reflexionar sobre la mejora en el rendimiento de los activos culturales de España.

Actividades pasadas

Actividades realizadas en noviembre

26/11/2009

Seminario “La política exterior española hacia el mundo árabe y musulmán. Instrumentos de análisis y estudios de caso”.

Se celebró en Toledo, organizado por el Grupo de Estudios sobre las Sociedades Árabes y Musulmanas (GRESAM), la Universidad de Castilla La Mancha y Real Instituto Elcano



20/11/2009

Seminario sobre “La maldición de los recursos, gobernanza y desarrollo en África”

Organizado por el Instituto Elcano, se celebró en la Asociación de la Prensa de Madrid y contó la participación especialistas internacionales en el tema.



11/11/2009

Mesa redonda con motivo de la presentación del boletín de Governasia

Se presentó el número del boletín Governasia dedicado a Asia Central. El acto se enmarca en las actividades del Observatorio de Asia Central (OAC). Participaron, entre otros, Murat Laumulín, investigador principal del Kazakhstan Institute for Strategic Studies; Farkhod Tolipov, del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Uzbekistán, y Pablo Bustelo, investigador principal de Asia-Pacífico del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la UCM.



11/11/ 2009

Desayuno de trabajo con Alexander Stubb

El Ministro de Asuntos Exteriores de Finlandia visitó el Instituto Elcano.



6/11/2009

Seminario “Retos de la presidencia española de la UE 2010”.

Celebrado en el Salón de Grados del CEU y organizado por el CEU, la Fundación Alternativas y el Real Instituto Elcano, fue inaugurado por el Secretario de Estado para la UE del MAEC, Diego López Garrido, y clausurado por Carlos Carnero, Embajador en Misión Especial para Proyectos de Integración Europea.



5/11/ 2009

Debate “Turquía en Europa. Rompiendo el círculo vicioso”,

En el marco de la presentación del Segundo Informe de la Comisión Independiente sobre Turquía, contó con la participación de Martti Ahtisaari, Premio Nobel de la Paz 2008 y ex Presidente de Finlandia; Emma Bonino, Vicepresidenta del Senado de Italia y ex Comisaria Europea; Albert Rohan, ex Secretario General de Asuntos Exteriores de Austria; y Marcelino Oreja, ex Ministro de Asuntos Exteriores y ex Comisario Europeo. El acto se celebró en el Auditorio de la Fundación Rafael del Pino y fue organizado, además de por esta Fundación, por el Instituto de Estudios Europeos (CEU San Pablo) y el Real Instituto Elcano.



4 /11/2009

Desayuno de trabajo con Navanethem Pillay

La Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas se reunió en el Instituto con representantes de ONG españolas especializadas en derechos humanos.

3/11/2009

Desayuno de trabajo con Mitchell B. Reiss

El Vicerrector de Asuntos Internacionales de *The College of William & Mary* y antiguo colaborador de Collin Powell habló sobre “Perspectivas de la negociación nuclear con Corea del Norte”.

23/11/2009
Reunión del Patronato del Real Instituto Elcano
11 horas, Real Instituto Elcano





Patronato y Consejo Asesor Empresarial

Patronato

Presidente de honor: SAR el Príncipe de Asturias

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente

Antonio de Oyarzábal
Vicepresidente

Felipe González
Ex presidente del Gobierno

Marcelino Oreja
Ex ministro de Asuntos Exteriores
y Ex comisario Europeo

Gabriel Elorriaga Pisarik
Representante del Partido Popular

Eduardo Serra Rexach
Ex presidente del Real Instituto Elcano

Emilio Lamo de Espinosa
Ex director del Real Instituto Elcano

Juan José Linz
Cátedra Sterling de Ciencias Políticas y
Sociales, Universidad de Yale

José Manuel Romero
Secretario



Consejo Asesor Empresarial



El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afecten a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.