

# Tan lejos, tan cerca: sobre los aspectos legales de la expansión de la Comunidad Europea\*

Radoslav Prochazka

Abogado. Master en Derecho por la Universidad de Yale

En octubre de 1989, el Muro de Berlín cayó. Otros regímenes socialistas en Europa del Este pronto siguieron. El énfasis de su rápida integración a las instituciones transatlánticas y pan-europeas - generalmente representada como un “retorno a Europa”- se convirtió en la principal agenda política de todos los que fueron satélites soviéticos. Las predicciones más optimistas anunciaron que por lo menos tres de los países post-comunistas, como Polonia, Hungría y Checoslovaquia, podrían volverse miembros de la Unión Europea<sup>(1)</sup> dentro de pocos años, en cualquier caso antes del fin del milenio. Luego de casi diez años, la situación se ve ligeramente diferente. La expansión de la Unión Europea (de aquí en adelante UE o Unión) es ahora preocupación inmediata sólo para algunos pocos de los países que fueron liberados y muchos personajes políticos importantes dentro de la UE advierten que aún estos países no podrán ver su prioritaria meta política convertirse en realidad antes del 2006. Sin embargo, el mecanismo procedimental fundamental para la integración de la Europa del Este, esto es, los acuerdos

de asociación respectivos entre la UE y los estados candidatos, permanecen completamente vigentes y sujetos a continua evaluación de progreso. Dejando de lado el creciente sentimiento de inseguridad de los aspirantes y los actuales desafíos políticos, institucionales y financieros que la Unión misma debe encarar, la implementación de los acuerdos permanece como una agenda diaria para todas las partes involucradas. Consecuentemente, el tema de este artículo no es efectuar un análisis detallado del derecho comunitario europeo, sino discutir en términos generales algunos aspectos de la expansión de la UE desde el punto de vista de los sistemas legales de los estados aplicantes.

## 1 Acuerdos de asociación.

Entre 1991 y 1995, los acuerdos sobre asociación<sup>(2)</sup> específicos por país entre estados candidatos y las comunidades europeas<sup>(3)</sup> fueron concluidos con diez países de Europa del Este -Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Polonia, Rumania,

(\*) Traducción a cargo de Giuliana Bonelli Urquiaga, miembro de la Asociación Civil Ius et Veritas, bajo la supervisión del doctor Carlos A. Patrón Salinas. Agradecemos al doctor Patrón por haber cedido el presente artículo para su publicación con la respectiva autorización del caso.

(1) Hasta ese punto, la admisión se pensó que se llevaría a cabo con la Comunidad Europea, lo que incluía a la Comunidad Económica Europea fundada en 1957, la Comunidad Europea de Cobre y Acero fundada en 1951 y la Comunidad Europea de la Energía Atómica fundada en 1957. En 1978, el Parlamento Europeo dio a las tres asociaciones un nombre uniforme -Comunidad Europea-. El tratado de 1992 sobre la Unión Europea (el Tratado de Maastricht) entonces cambió este nombre por el de Comunidades Europeas y estableció la Unión Europea como su objetivo político e institucional. Ver también las infra notas 3 y 4.

(2) Por lo menos hay siete tipos de acuerdos de asociación concluidos bajo el Tratado de la Comunidad Europea desde la fundación de la Comunidad Económica Europea en 1957: (i) acuerdo de asociación, (ii) acuerdo de asociación europeo, (iii) convención sobre la asociación, (iv) acuerdo de cooperación, (v) un acuerdo de libre comercio, (vi) acuerdo de tratamiento preferencial en las relaciones comerciales, y (vii) una convención. Ver SVOBODA, P. *Pridruzeni v teoriji a praksi Evropske unie*. Pravník, 1994, No.2. p.175.

(3) Las comunidades europeas se refieren a los mismos 15 países como la Unión Europea. Para nuestros propósitos es así posible usar ambos nombres promiscuos, como sinónimos.

Eslovaquia y Eslovenia<sup>(4)</sup>. Los acuerdos se basaron en el Tratado sobre Comunidad Europea (de aquí en adelante el Tratado CE)<sup>(5)</sup>, el cual permitía a la comunidad celebrar acuerdos de asociación con otros países u organizaciones internacionales. Las partes de tales acuerdos incluyen los Estados miembros de la Unión Europea, los cuales tienen derechos y obligaciones bajo los acuerdos, además de la Unión misma<sup>(6)</sup>. La finalidad de los respectivos acuerdos de asociación es: (i) brindar un marco para el diálogo político a fin de afianzar las relaciones políticas entre las partes; (ii) apoyar el desarrollo de las relaciones comerciales entre las partes; (iii) fomentar la cooperación cultural; (iv) establecer una base para la ayuda financiera y técnica de la UE para los aspirantes; y (v) brindar un marco para la integración de los estados candidatos a la Unión. El principal objetivo específico es establecer zonas de libre comercio entre la UE y los estados candidatos. Los acuerdos explícitamente garantizan a los aspirantes un *status* de países asociados y establecen un fundamento legal para su futuro acceso a la UE.

Los acuerdos de asociación respectivos dan lugar al

llamado derecho de asociación. El derecho de asociación primario consiste en normas incluidas en los mismos acuerdos; el derecho de asociación secundario está formado por las decisiones de los cuerpos establecidos en los acuerdos, especialmente los respectivos consejos de asociación (llamado Consejo de Asociación o, de aquí en adelante, Consejo)<sup>(7)</sup>. Tal Consejo compuesto por los ministros de los estados parte o sus representantes está investido con el poder para emitir decisiones y recomendaciones con respecto a la ejecución del acuerdo de asociación, dar una interpretación vinculante del acuerdo y resolver las controversias entre las partes del acuerdo<sup>(8)</sup>. Como tal, es responsable de monitorear la implementación del acuerdo y está a cargo de asegurar su ejecución plena. El derecho de asociación es en su totalidad parte del derecho comunitario (*acquis communautaire*, tema de la siguiente sección) y de los sistemas legales tanto de los estados miembro de la Unión como de los países asociados.

La naturaleza exacta del derecho de asociación es materia de una confusión bastante extendida. Según algunos académicos<sup>(9)</sup>, el derecho de asociación secundario es superior al derecho comunitario secundario<sup>(10)</sup>, lo cual

- (4) Los países asociados incluyen Chipre, Malta y Turquía, los que han firmado sus acuerdos de asociación a comienzos de los 70. Ver también la tabla anexa.
- (5) El Tratado de la Comunidad Europea denota el Tratado en la Comunidad Económica Europea en los términos de sus posteriores modificaciones, especialmente la Ley Unica Europea y el Tratado de Maastricht. Entró en vigencia el 01 de enero de 1958, y fue modificado por la Ley Unica Europea en 1986 (vigente en 1987) y el Tratado de Maastricht en 1992 (vigente en 1993). Muchas otras modificaciones siguieron luego.
- (6) Así, desde el punto de vista del derecho internacional los acuerdos de asociación son llamados tratados internacionales mixtos las partes a las que están sujetas a un acuerdo entre distintos estados soberanos mientras otras partes son sujeto a un acuerdo entre una estructura supranacional como la CE y un Estado soberano.
- (7) A veces, el Consejo de Asociación es llamado Comité Unido, reflejando el hecho que está conformado por representantes de todos las partes del acuerdo.
- (8) La reciente experiencia de la República Checa ilustra los límites del poder político del Consejo de Asociación. En una disputa sobre los depósitos de aduanas sobre productos extranjeros, el Consejo de Asociación empezó a deliberar pero cesó de hacerlo cuando el gobierno checo se dio cuenta que de cualquier modo terminarían perdiendo. La emisión de cuota de importación sobre manzanas desde la CE condujo hacia el mismo resultado.
- (9) Ver SISKOVÁ, N. *Základní otázky sblížení českého práva s právem ES*. Codex, 1998. p.103.; SVOBODA, P. *K právní povaze tzv. Evropských asociacních dohod a sekundárního asociacího práva*. Právník, , No.3, 1996. p.213.; PAUKNEROVÁ, M. *Asociacní dohoda -nekeré teoretické a praktické otázky*. Právník, No.9, 1995. p.833.
- (10) Se ha discutido que la primacía normativa de una decisión del Consejo está basada en la dimensión internacional de la decisión, por ejemplo, en el modo de su adopción. Según Sisková, una decisión del Consejo es “un tratado internacional concluido en una forma simple”. Ver SISKOVÁ, N. Op.cit.; p.102. Aunque sea verdad que una decisión del Consejo tenga que ser adoptada por un consenso de un cuerpo compuesto internacionalmente y está obligado por todos los Estado parte y sus autoridades, que solo no es suficiente para dar a entender su superioridad a la regulaciones emitidas por el Consejo de la UE. Una decisión del Consejo no se encuentra bajo la nomenclatura actual del derecho comunitario y escapa a cualquier clasificación respecto a su posición con respecto al derecho comunitario secundario. Se ha discutido a menudo que la primacía normativa del derecho comunitario secundario proviene también del hecho que pueda referirse a las relaciones bajo la exclusiva competencia de los estados miembro de la UE (Ver PAUKNEROVÁ, M. Op.cit; p.836) y así aprovechar un *status* más alto en la jerarquía del derecho europeo. Sin embargo, un Consejo de Asociación tiene principalmente el mismo *status* en el derecho internacional como el Consejo de la UE o la Comisión Europea. El modo consensual de una toma de decisión del Consejo de Asociación, como opuesta a la toma de decisiones mayoritaria del Consejo de la UE, no lo hace un sujeto autónomo del derecho internacional. Además, un acuerdo de asociación del cual un Consejo deriva su poder para emitir decisiones es precedido por el derecho comunitario primario, el cual a veces otorga poderes legislativos al Consejo de la UE. Además de ser teóricamente incompleto, el argumento anterior no tiene apoyo en la práctica actual de las instituciones de la Unión Europea.

sugeriría primacía normativa de una decisión del Consejo de Asociación sobre las decisiones del Consejo de la UE (llamado también el Consejo de Ministros)<sup>(11)</sup>. Sin embargo, dado el propósito del proyecto de asociación, el cual es, *inter alia*, hacer la legislación de los estados aspirantes compatible con el derecho comunitario, es claro que aunque un Consejo de Asociación pueda emitir decisiones obligatorias con respecto a la ejecución de un acuerdo de asociación, está limitado en su deliberación por la racionalidad detrás del acuerdo, verbigracia conformidad de la legislación nacional con la legislación supranacional, esta última teniendo primacía sobre la primera. Es verdad que en algunas instancias, por ejemplo, en el área de la adquisición de bienes inmuebles por los nacionales extranjeros, los acuerdos de asociación pueden contener reglas distintas a la *acquis communautaire*. Esto, sin embargo, no da lugar a conflictos de jerarquía de normas ya que el derecho comunitario no es obligatorio para Estado alguno fuera de la UE. Por el hecho de ser *rem inter alios actam* la *acquis* es, legalmente hablando, irrelevante para los países asociados. Ellos se someten a las regulaciones emitidas por el Consejo de la UE sólo al momento de su admisión a la UE y una excepción a la plena aplicabilidad de la *acquis* puede entonces ser sustentada en el derecho comunitario primario. Con la adhesión, los acuerdos de asociación se vuelven obsoletos. Por tanto, para los países asociados -a diferencia de los estados miembro que se rigen tanto por el derecho comunitario como el asociativo- no hay una aplicabilidad paralela del derecho de asociación y del derecho comunitario secundario. Preguntar si una decisión del Consejo de Asociación tiene precedencia sobre una directiva de la Comisión Europea es lo mismo que preguntar si en México una regulación de la NAFTA tiene precedencia sobre un decreto emitido por el gobierno de EEUU. Cualquier conflicto como éste es en principio impensable. Lo que nos interesa aquí, sin embargo, es más bien el marco que los acuerdos de asociación establecen para la

aproximación del derecho de los estados aspirantes al derecho de la Comunidad Europea.

---

A pesar de su complejidad,  
la aproximación de la ley todavía  
parece una actividad más fácil  
que lidiar con una recesión mundial  
y es un precio aceptable por la  
invitación a participar en la  
cooperación económica europea

---

## 2 *Acquis communautaire*.

El derecho comunitario es un sistema legal doble que no es de carácter nacional e internacional. El derecho primario, por ejemplo, los acuerdos de fundación y sus futuras modificaciones son tratados internacionales, los cuales se hacen parte de los sistemas legales de los estados miembro. Estos actos son superiores a cualquier legislación nacional incluyendo las constituciones de los estados miembro y la primacía de la "Constitución Europea" está a menudo reflejada explícitamente en los sistemas legales nacionales. El derecho secundario consiste en regulaciones emitidas por las autoridades respectivas de las comunidades europeas, por ejemplo, regulaciones, directivas, decisiones, recomendaciones y opiniones. Estas varían en su naturaleza legal y aplicabilidad -solamente las regulaciones son generalmente obligatorias para los estados miembro y todas las personas jurídicas y naturales en sus territorios-. Las regulaciones son normativamente superiores a las leyes ordinarias de los estados miembro y son ejecutadas por sí mismas, por ejemplo, directamente aplicables<sup>(12)</sup>. Así, tales regulaciones no son y no deben ser transformadas en ley nacional, y son aplicables basadas en una referencia constitucional general. Es importante notar, sin embargo, que la fuente de la primacía normativa del derecho comunitario proviene de los actos soberanos de los mismos estados

(11) El Consejo de la UE es un cuerpo investido de poderes legislativos y ejecutivos. Está compuesto por ministros de los estados miembro de la UE encargado de un área específica, dependiendo de qué área es sujeto de regulación en un caso dado. La comisión europea es el cuerpo ejecutivo, iniciativo y administrativo de la UE, compuesto por veinte miembros expertos con responsabilidades específicas.

Ver también la discusión en la sección del derecho comunitario.

(12) Para la discusión de las mismas regulaciones ver infra nota 26.

miembro. Es solamente en áreas delegadas explícitamente a la UE que el Consejo de la UE o la Comisión Europea puede emitir regulaciones y así sobrepasar la legislación nacional. Claro está que el alcance de tal delegación está expandiéndose gradualmente.

A diferencia de las regulaciones, las directivas requieren de una implementación/recepción específica. El único elemento vinculante de una directiva es el resultado que eso persigue; el método de ejecución se deja a discreción del recipiente. Una parte importante del derecho europeo es también el caso de la Corte Europea de Justicia, la que constituye una fuente de facto del Derecho para todos los estados miembro. La *acquis communautaire* es un cuerpo vasto de todas las reglas legales, de cualquier forma, aplicable en los estados miembro de la Unión Europea<sup>(13)</sup>. Es supranacional por naturaleza ya que consiste en regulaciones emitidas por cuerpos de estructura cuasi-federal, cuyos miembros retienen aspectos de soberanía nacional, a la vez que delegan considerables poderes legislativos, ejecutivos y judiciales a tal estructura. Es esta *acquis communautaire* la que es materia de la iniciativa de aproximación.

### 3 Aproximándose aproximadamente a todo.

Es importante notar que, aunque los acuerdos asociativos caracterizan el compromiso para armonizar las regulaciones legales solamente como una condición importante para la integración y no estipulan sanción contractual alguna por incumplir sus términos, es de hecho una *condicio sine qua non*. Además de la

estabilidad de las instituciones políticas -una aspiración más que una realidad en todos los estados post-comunitarios- y una economía viable capaz de competir con toda Europa, la aproximación de la ley es un factor para ser considerado en el proceso de acceso.

El fin de la iniciativa de la aproximación es hacer los sistemas legales de los estados candidatos totalmente compatible con la *acquis communautaire*. El concepto de compatibilidad requiere, *inter alia*, que: (i) las regulaciones nacionales existentes sean modificadas para que formen parte de la *acquis communautaire*, (ii) las regulaciones nacionales adoptadas recientemente sean compatibles con la *acquis communautaire*, y (iii) la nueva legislación comunitaria sea fuertemente monitoreada por los estados aspirantes y reflejada en sus actividades legislativas<sup>(15)</sup>. Así, la aproximación es un proceso de carácter dinámico, ya que la compatibilidad se debe lograr con el derecho de la UE que está vigente al tiempo de la admisión de un país asociado a la UE. El compromiso se extiende también a la legislación principal de los estados miembro de la Unión, por ejemplo, sus códigos comerciales o administrativos, y cubre las reglas procesales y sustantivas.

La aproximación del derecho, sin embargo, es fundamentalmente distinta de su unificación sustantiva<sup>(16)</sup>. La meta no es una aceptación directa de las regulaciones relevantes al ordenamiento legal doméstico ni la adopción de normas legales sustantivamente idénticas, sino una transformación del sistema legal, de modo que esté de acuerdo con el “requisito de máxima adaptación y flexibilidad hacia la integración con el sistema legal de la comunidades

(13) El número actual de las regulaciones no judiciales que son parte de la *acquis communautaire* es aproximadamente 3,000 normas de naturaleza y aplicabilidad legal distinta, cubriendo aproximadamente 80,000 páginas del texto. No es necesario decir que el número está creciendo.

(14) El derecho comunitario primario es claramente parte del derecho internacional. El derecho comunitario secundario, sin embargo, no es derecho nacional ni derecho internacional, por ejemplo, las instituciones de la UE, no están reconocidas como sujetos del derecho internacional.

(15) Ver SISKOVÁ, N. Op.cit.; p.26.

(16) Es importante notar que la aproximación de la ley está también dentro de la Unión Europea. Aquí, sin embargo, incentiva objetivos distintos y usa diferentes instrumentos. Mientras hay una unión de costumbres fija entre los estados miembro, solamente existe una zona de libre comercio entre la UE y los estados aspirantes. También la armonización interna de la UE del Derecho es una tarea mutua y trata de lograr más o menos estándares uniformes de la interacción legal en los estados miembro. La federalización gradual de la Unión Europea encuentra su expresión, *inter alia*, en la rápida expansión de las áreas sujetas a la regulación supranacional. En tal caso, la relevancia social de las normas locales, por ejemplo, la profundidad y extensión a las que determinan las vidas de los ciudadanos, está siendo sustancialmente disminuido a favor del derecho “bruseliano” técnico.

para el sutil acceso de la economía del país a la economía integrada de las comunidades europeas<sup>(17)</sup>. El derecho comunitario permanece como un derecho no nacional separado de las regulaciones domésticas. Cada Estado aplicante debe simplemente asegurar que, al momento de su adhesión a la UE, su *corpus iuris* no incluya normas que pudieran contradecir la *acquis communautaire*. Por ejemplo, no puede proteger intereses estructuralmente opuestos o fomentar conceptos legales sistemáticamente distintos. En pocas palabras, el derecho de Polonia no tiene que ser precisamente igual a la *acquis communautaire* -o el derecho francés para tal caso-, pero ciertamente tiene que ser “amigo-UE”. Una excepción de esta regla general es el área de las normas técnicas donde la iniciativa de la tarea de armonización está sujeta a criterios estrictos y requiere aceptación de estándares técnicos idénticos, adhesión a las reglas europeas de normalización y a la plena uniformidad en el área de certificación de productos<sup>(18)</sup>.

Los acuerdos de asociación estipulan qué áreas del Derecho deberían ser de mayor importancia para los candidatos respectivos. Estas áreas varían solamente hasta cierto punto y en general cubren todos los campos de la regulación legal que pudieran tener un impacto en el funcionamiento del mercado integrado de la Unión Europea. Así, los acuerdos enfatizan, *inter alia*, costumbres, leyes comerciales, bancarias, fiscales, de propiedad intelectual, competencia y de protección al consumidor. El grado de aproximación es verdaderamente amplio. Está referido no solamente a los actos legislativos y los decretos ministeriales y del gobierno, sino todos los actos administrativos generalmente vinculantes, regulación municipal y otras normas estatutarias, incluyendo las normas técnicas y toda “otra regla de naturaleza no individual si sus destinatarios están definidos por rasgos abstractos, por ejemplo, no confinados *a limine*<sup>(19)</sup>”.

Repetidamente ha sido enfatizado por los

oficiales de la UE que la aproximación de las reglas sustantivas y procesales no agota la condición necesaria para la futura integración. El Papel Blanco (una herramienta de evaluación tratada en la siguiente sección) indica que “el desafío principal para los países asociados en lo que se refiere a tomar el control de la legislación del mercado internacional recae no en la aproximación de sus textos legales, sino en la adaptación de su maquinaria administrativa y sus sociedades a las condiciones necesarias para que la legislación funcione. Este es un complejo proceso que requiere la creación o adaptación de las instituciones y estructuras necesarias, incluyendo los cambios fundamentales en las responsabilidades de los sistemas nacionales judiciales y administrativos y el sector privado emergente<sup>(20)</sup>”. Por consiguiente, es de vital importancia para los países asociados el realizar reformas sustanciales de extensas áreas de su derecho público. En el proceso de crear condiciones para hacer que la *acquis* sea completamente operativa, tienen que concentrarse especialmente en el funcionamiento del aparato judicial y administrativo. Esto puede requerir modificaciones sustanciales a las estructuras tradicionales de la administración tanto estatal como municipal.

#### 4 Evaluando.

En pocos años, la labor de los negociadores de la Unión Europea ha cambiado de un escrutinio de criterios económicos y políticos generales hacia un análisis detallado del progreso en el área de la aproximación del derecho. Para los países de primera ronda, por ejemplo, los países que se espera sean admitidos a la UE dentro de un futuro previsible<sup>(21)</sup>, fracasar en hacer sus leyes compatibles con la *acquis*, lo cual puede poner en peligro sus esperanzas de integración, significa casi tanto como un completo

(17) KALENSKY, P. *Právo Evropských společenství a cs. Právní rád*, Právník, 1991, No.6, p.542.

(18) Ver SISOVÁ, N. *Evropská dohoda jako nástroj sblížení českého práva s právem ES*. Právník, No.1, 1999, p.68.

(19) DAUSES, M.-VERNY, A.-ZEMANEK, J. *Metodické zásady sblížení práva přidruženého státu s právem Evropské unie na příkladu České republiky*. En: SISOVÁ, N. *Základní otázky sblížení... Op.cit.*; p.22.

(20) Papel Blanco, Sección 3.25. Ver también infra notas 23 y 24.

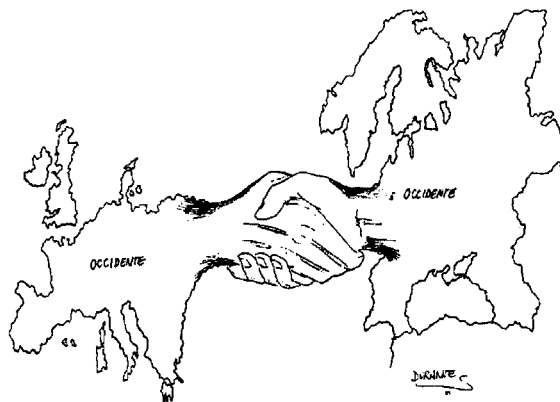
(21) Estas incluyen La República Checa, Chipre, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia. En general, su admisión debería realizarse entre 2003 y 2006.

fracaso económico o el retorno a la dictadura. Así, mecanismos sofisticados de evaluación han sido establecidos para asegurar a la UE que el progreso gradual está siendo logrado en el frente de la aproximación.

La evaluación multidimensional general del proceso de adhesión se realiza dentro del programa de la Agenda del 2000<sup>(22)</sup>, el diseño del desarrollo de la UE para el próximo milenio, el cual incluye todos los aspectos de la expansión de la UE. El marco principal para evaluar el trabajo de aproximación está contenido en la Preparación de los Países Asociados de Europa Central y del Este para su integración al mercado internacional de la Unión Europea denominado Papel Blanco<sup>(23)</sup>. Esto es tanto una evaluación como una herramienta para fijar la agenda, cuya función es fijar un plazo para la armonización, además de identificar las áreas que requieren un mayor esfuerzo por parte de los estados aplicantes. El Papel Blanco es un documento no vinculante emitido por la Comisión Europea. Está referido no a estados específicos, sino el cuerpo entero de países asociados. Por tanto, las medidas del Papel Blanco regularmente están siendo especificadas, actualizadas y confeccionadas a la medida de las distintas necesidades de los aplicantes respectivos.

Además del Papel Blanco<sup>(24)</sup>, lo que en términos de su alcance material tiene que ver solamente con temas relacionados con el mercado interno, un proyecto de evaluación general está siendo implementado. Su rol es someter los sistemas legales de los estados candidatos a una comparación analítica con el *acquis* e identificar las prioridades de aproximación adicional. En el caso de los países de primera ronda, las sesiones normales de evaluación adoptan la forma de intensas negociaciones entre los expertos de la Comisión Europea y los representantes de los estados aspirantes y están dirigidas a identificar los temas de negociación

y establecer las labores de armonización específicas.



## 5 Implicancias legales.

Las ramificaciones constitucionales de la aproximación al Derecho y la integración como tales son extensas. Una vez alcanzada su completa integración a la UE los nuevos estados miembro serán sujetos del régimen legal comunitario. Así, la ley principal de la UE, por ejemplo, los acuerdos de fundación y los acuerdos de admisión, serán jerárquicamente superiores a sus propias constituciones nacionales. Las leyes ordinarias serán precedidas por regulaciones generales vinculantes, las que al satisfacer los requisitos principales, por ejemplo, cuando la regla sea clara, incondicional, no sujeta a discreción por parte de la autoridad que vela por su cumplimiento y aplicable de manera directa<sup>(25)</sup>, son automáticamente de aplicación por el cuerpo respectivo de los estados miembros y puede ser invocada por cualquier persona en el territorio

(22) La Agenda 2000 fue elaborada por la Comisión Europea y aprobada por la conferencia de la UE en 1997. Esto se puede encontrar en <http://europa.eu.int> o en Agenda 2000. *Para una Unión más larga y fuerte*. Comisión Europea, 1997.

(23) El Papel Blanco ha sido aprobado por la Comisión Europea en 1995. Esto puede ser encontrado en la *web site* oficial de la UE: <http://europa.eu.int/en/agenda/peco-w>, o en el Papel Blanco para la Preparación de los Países Asociados de Europa Central y del Este para su Integración en el Mercado Interno de la Unión Europea. Comisión Europea, 1995.

(24) El Papel Blanco trata primordialmente los temas económicos y políticos. El marco legal del funcionamiento del mercado interno está establecido, además de los acuerdos de fundación de la CE, por la Ley Única Europea y sus subsiguientes modificaciones.

(25) Decisión de la Corte Europea de Justicia en Van Gend en Loos, ECJ 26/62, Colección de las decisiones de la Corte 1962. La Corte ha identificado los factores, los que dan un efecto directo a una regulación aplicable directamente. Ver la discusión en *infra* nota 26.

del Estado miembro. En tal caso, el derecho comunitario tendrá aplicabilidad y efecto directos<sup>(26)</sup>.

Esto requerirá no solamente un mejoramiento dramático de la actividad judicial en los estados aspirantes, especialmente con respecto al conocimiento y calificación de los jueces en el área de *acquis communautaire*, sino también una alteración radical tanto de la regla de reconocimiento como de la noción tradicional de la soberanía parlamentaria -la ley de la tierra incluirá normas que no han sido adoptadas por el legislador nacional, sino solamente generalmente referidas en una provisión constitucional. Así, el mismo hecho de la admisión tendrá que estar reflejado en las constituciones nacionales. La mayoría de los estados aspirantes garantizan el cumplimiento directo de los acuerdos internacionales protegiendo los derechos humanos y la Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertad Fundamentales, por ejemplo, es parte de sus sistemas legales. Sin embargo, el mecanismo para la aplicación práctica del principio de superioridad del derecho comunitario todavía tendrá que ser previsto. Esto puede ser realizado vía la adopción de los así llamados artículos europeos, los que explícitamente formulan el método y los alcances de la delegación de ciertas prerrogativas soberanas a las instituciones de la Unión Europea. Tales artículos están incluidos en las constituciones de todos los estados miembro.

En general, los miembros de los cuerpos judiciales y administrativos en los estados aplicantes están limitados sólo por disposiciones domésticas y tratados de derechos humanos ratificados, y su interpretación está sujeta a los lineamientos establecidos por sus autoridades judiciales supremas. Por lo tanto, será necesario estipular *expressis verbis* que, en caso de conflicto, la *acquis communautaire* tendrá precedente

sobre las leyes nacionales. Esto no significa que una regla local en conflicto se convertirá automáticamente en obsoleta o tendría que ser abolida a través de procedimientos establecidos. Una provisión constitucional podría simplemente establecer que una corte está obligada a aplicar una regulación comunitaria en vez de una ley nacional en todas las áreas sujetas a la regulación europea. De este modo, ambas normas tendrían vidas paralelas y la local podría ser aplicada a todos los casos fuera del alcance de la legislación comunitaria. El alcance del control difuso judicial tendrá que ser modificado para que una corte constitucional pueda revisar la validez de una disposición local con respecto a la *acquis* y así reflejar la jerarquía normativa modificada de las reglas legales aplicables. Además, el mecanismo para hacer obligatoria la jurisprudencia de la Corte Europea de Justicia y sus elementos interpretativos en cualquier actividad judicial tendrán que ser introducidos en las constituciones de los candidatos<sup>(27)</sup>. Similarmente, una provisión permitiendo que la ejecución de las varias decisiones de los cuerpos de la UE por las autoridades será requerida.

Será también necesario estipular qué autoridades de los estados aspirantes representarán su país en el Consejo Europeo y modificar sus poderes en ese sentido<sup>(28)</sup>. Otros campos que requieren modificaciones constitucionales y legales incluyen el área de la protección diplomática<sup>(29)</sup>, la emisión de la ciudadanía europea y aspectos relacionados tales como los requisitos para la residencia o movilidad de la fuerza laboral, elecciones generales para el parlamento europeo y muchas otras áreas. Obviamente, además de asegurar la compatibilidad del derecho local con la *acquis*, una gran gama de modificaciones amplias del sistema serán requeridas para "europeizar" las redes

(26) Aplicabilidad directa significa que la regulación se ejecuta por sí misma, por ejemplo, que la transformación del derecho comunitario en derecho nacional no es requerido ni permitido, mientras efecto directo significa que una norma comunitaria pueda ser invocada ante cualquier corte u otro cuerpo del Estado miembro. Cualquier norma comunitaria generalmente vinculante tiene directa aplicabilidad, pero sólo esas normas que satisfacen la Van Gend en Loos test tienen efecto directo.

(27) Además de los cambios estructurales un intenso proyecto educacional será requerido para incrementar el nivel de competencia de los cuerpos judiciales y administrativos con respecto a la *acquis*.

(28) El Consejo Europeo se reúne aproximadamente dos o tres veces al año para discutir temas políticos significantes y está compuesto por cabezas de Estado y primeros ministros de los estados miembros, por ejemplo, eso incluye al presidente francés, al primer ministro británico, o al canciller alemán. Así, una decisión de si un presidente o un primer ministro representará su país en el Consejo Europeo debería encontrar su expresión constitucional concreta.

(29) El esquema existente de la protección diplomática tendrá que ser extendido. Ciudadanos de los estados miembros de la UE ahora disfrutarán de un derecho para ser protegidos garantizados de un cuerpo diplomático de cualquiera de los estados miembros si su propio estado no tiene representación en el área donde la protección es necesitada. Las autoridades de los estados aspirantes serán obligadas a expandir el grado de sus provisiones diplomáticas de protección.

institucionales de los estados aspirantes<sup>(30)</sup>.

## 6 Consideraciones extra legales.

Los acuerdos de asociación contienen, en gran medida, provisiones declaratorias. El mismo compromiso de armonización no está estipulado como una condición formal para la admisión, sino como un programa deseable. Sin embargo, para ser por lo menos considerados durante el periodo de acceso, es necesario que los estados candidatos adecuen sus leyes al *acquis*, aun si ellos no tienen instrumentos disponibles para influir de cualquier forma el contenido de las regulaciones que ellos tienen que reflejar. El rol de los consejos de asociación respectivos es asegurar que la aproximación trabaje, mas no asegurar que su concepto subyacente se cambie de una adaptación unilateral por una armonización mutua. Esto trae a colación el tema de la asimetría del compromiso político. Aunque la compatibilidad del derecho de los aplicantes con la *acquis communautaire* es una presunción para su admisión a la UE, la UE permanece como un club político libre de aceptar o no aceptar a los candidatos que satisfagan todos los requisitos relevantes. La obligación del Estado aplicante -aun cuando no es formal- es adaptar su legislación y todas las normas vinculantes a la *acquis communautaire*; la obligación de la UE es dar asistencia técnica a los candidatos para lograr tal compatibilidad. En otras palabras, en el área de la aproximación de la ley, la UE está obligada sólo a asegurar que, a través de la vía de ofrecer asistencia financiera y experta, los países asociados continúen cumpliendo sus compromisos en toda su extensión<sup>(31)</sup>.

La tarea de aproximación proviene de un compromiso asumido por una representación política particular. Claramente, éste es el caso en cualquier tratado internacional. Sin embargo, los acuerdos de asociación

están sujetos a una implementación continua y ponen restricciones considerables en los límites de la deliberación parlamentaria aceptable. Al llevar a cabo sus agendas legislativas de rutina, los legisladores nacionales ahora tienen que someter sus labores legislativas al escrutinio de compatibilidad con el derecho de la UE. Las sanciones por no hacerlo así son obvias -cualquier paso fuera del sendero de la aproximación reduce los chances para la admisión al mínimo-. Estirando las cosas más allá, es posible discutir que las consecuencias de la aproximación de la ley están lejos de ser claras para la mayoría de la gente a quien afecta. Según los acuerdos de asociación, la Unión Europea está obligada a brindar información acerca de sus leyes de manera regular. Pero cuando los electores de los estados aspirantes eligen un partido político, el cual declara su intención de llevar la integración de su país a la UE, lo hacen sin tener prácticamente ningún conocimiento de la ley sustantiva a la que ellos planean suscribirse.

El periodo de asociación ha sido establecido para que dure diez años pero el acuerdo no contiene una obligación de admitir los estados aplicantes al completar su agenda de convergencia -esto permanece sujeto a una decisión política que incluirá, en sus bases, otros requisitos a los establecidos en los acuerdos de asociación<sup>(32)</sup>. No hay duda que la constelación geopolítica existente, y aun tales factores como eficiencia de los *lobbys*, pueden al final cumplir un papel más importante que las puras consideraciones técnicas. Oficialmente, las decisiones individuales se basarán en los reportes de evaluación basados en el Papel Blanco y otros métodos de evaluación. En la práctica, sin embargo, los países con un alto porcentaje de agricultura en sus estructuras económicas<sup>(33)</sup>, o simplemente con menos apoyo político dentro de la UE, enfrentarán mayores dificultades que sus colegas.

En general, las élites políticas en la Europa del Este creen que aproximar sus leyes está bien para los países

(30) Naturalmente, las áreas específicas que necesitan ajuste varían entre los distintos aspirantes y así el progreso se ha logrado hasta el momento en el área de la aproximación al Derecho.

(31) Se debería mencionar, sin embargo, que las provisiones del libre comercio de los acuerdos de asociación, por ejemplo, deberían contener una estructura diferente de las relaciones contractuales reflejando su base bilateral. Tales provisiones son asimétricas en dirección opuesta desde que disminuyen la cuota de importación y las aduanas en favor de los países asociados brindándoles acceso más rápido al mercado europeo y viceversa.

(32) Turquía puede servir como una ilustración de esto, aunque una imperfecta. Se ha firmado un acuerdo de asociación con la CE en 1973, sin embargo su admisión tiene que realizarse, si alguna vez lo hace.

(33) Las subvenciones en la agricultura forman una gran parte del presupuesto de la UE y cualquier competencia fuera de lugar no es bienvenida. Cualquier incremento en la producción agrícola aumenta los problemas para la UE.



*per se*. Sin embargo, la legitimidad de la reducción de los poderes legislativos de los parlamentos nacionales está por lo menos abierta a una discusión, simplemente porque los aplicantes no tienen virtualmente ninguna representación inmediata en los cuerpos que emiten las regulaciones, a las que los aplicantes tendrán que adaptarse con ello. También, los elementos sustantivos de la ley de la CE no son siempre a priori mejores que las leyes de los países asociados. Es cierto que la compatibilidad de la ley entre los distintos estados miembro es necesaria para el funcionamiento eficiente del mercado interno de la Unión y que es contraproducente para los estados aspirantes cuestionar esta premisa. Fue su decisión política el asumir tal compromiso por el bien de la integración. Sin embargo, ellos sólo pueden esperar que algún día sus esfuerzos rindan frutos y que participarán en la preparación de las leyes a las que ahora acceden. Si es que esto sólo brinda más que una respuesta utilitaria a la pregunta “sobre la equidad” está lejos de ser claro.

**7 Conclusión.**

Para un país que espera ser admitido en la UE en la primera vuelta la aproximación de la ley es ahora su tarea número uno. Debe hacer un esfuerzo para alterar

su panorama constitucional existente, para que se conforme al modelo europeo. Tal país debe aceptar también todas las consecuencias del hecho que, debido a la fuerza política, económica e institucional de la Unión Europea, el proceso de integración es una expansión hacia el Este más que una unificación de las partes del continente previamente dividido. Por lo tanto, es claramente vital para los estados aspirantes alcanzar la compatibilidad sustantiva con la *acquis*, especialmente en el área de las cuatro libertades fundamentales estipuladas por el tratado de la UE: libre tránsito de bienes, personas, servicios y capital. A pesar de su complejidad, la aproximación de la ley todavía parece una actividad más fácil que lidiar con una recesión mundial y es un precio aceptable por la invitación a participar en la cooperación económica europea. Así como la preparación de los europeos del este, para vivir bajo la “regla de Bruselas”, será suficiente para su admisión a la UE, también dependerá de los factores que están fuera de su alcance, tales como las tensiones internas dentro de la UE, las agendas políticas domésticas de los miembros de la Unión o su capacidad para soportar las consecuencias financieras de la expansión de la UE. Así, no importa cuan cerca puedan estar el Este y el Oeste de Europa, su integración completa podría todavía estar muy lejos. <sup>15</sup>

**Tabla de los países asociados a la Unión Europea**

PAIS	Acuerdo de Asociación firmado el:	Solicitud de Admisión suscrito el:
Bulgaria	01-03-1993	14-12-1995
República Checa	06-10-1993	17-01-1996
Chipre	19-12-1972	03-07-1990
Estonia	12-06-1995	24-11-1995
Hungría	16-12-1991	31-03-1994
Letonia	12-06-1995	13-10-1995
Lituania	12-06-1995	08-12-1995
Malta	01-04-1971	03-07-1990
Polonia	16-12-1991	05-04-1994
Rumania	08-02-1993	22-06-1995
Eslovaquia	06-10-1993	27-06-1995
Eslovenia	10-06-1996	10-06-1996
Turquía	12-09-1973	14-04-1987

Fuente: Página *web* oficial de la Unión Europea. <http://europa.eu.int>