



Munich Personal RePEc Archive

The EU conditionality in the Romanian administrative space

Cristea, Ana Ionela

18 November 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/47370/>

MPRA Paper No. 47370, posted 22 Nov 2013 01:01 UTC

**La condicionalidad de la Unión Europea en el espacio administrativo
rumano**

Ana Ionela Cristea

**Dra. en Relaciones Internacionales e Integración Europea
por la Universidad Autónoma de Barcelona**

Resumen

Prestando especial atención a la condicionalidad como mecanismo de la europeización, este trabajo conceptualiza la interacción entre la Unión Europea y Rumanía. En consecuencia, consideramos conveniente presentar el modelo de condicionalidad de la Unión Europea en las relaciones con Rumanía, desde la etapa de pre-negociación hasta la etapa post-adhesión, así como hacer un resumen de las relaciones entre Rumanía y la Unión Europea, haciendo hincapié sobre la noción, contenido e importancia del acervo comunitario.

Palabras claves: Condicionalidad, Unión Europea, Administración Pública

En el marco del impacto de la europeización, la administración pública rumana se convierte en algo más que un agente de la aplicación de las políticas europeas y la legislación inherente al proceso de ampliación, y se transforma en un actor activo capaz de influir en el resultado del proceso de ampliación.

Las relaciones entre los dos ámbitos, el europeo y el nacional, no han seguido un curso constante, pero han fluctuado enormemente en el curso de las negociaciones de adhesión, que van desde el entusiasmo hasta la idea de proponer una fecha de adhesión posterior a la ya acordada, porque habían profundas preocupaciones sobre la capacidad de adherirse en 2007.¹ El siguiente cuadro presenta el modelo de condicionalidad de la Unión Europea en las relaciones con Rumanía:

¹ Ionita, A. L. (2005), "Changing values – the case of the civil servant in Romania. An analysis of the impact EU integration has on Romanian public administration", *Working Paper* National Institute of Administration Romania.

Etapa	Condiciones	Estructura de incentivos		Seguimiento /Monitoring
		Recompensas	Amenazas	
Pre-negociación	-condiciones de acceso -condiciones apertura negociaciones -condiciones adicionales (específicas cada país)	recompensas adhesión: - perspectiva de adhesión - firma Acuerdo de Asociación -implementación Acuerdo de Asociación - estatuto de país candidato - apertura de las negociaciones de adhesión. recompensas financieras	amenazas explícitas: - sanciones financieras amenazas implícitas: -retrasos de las recompensas de adhesión	-informes de seguimiento
Negociación	-criterios de Copenhague -condiciones de apertura capítulos -condiciones de cierre capítulos -áreas de preocupación grave – destacadas en los informes de seguimiento	recompensas adhesión : -apertura capítulos -cierre capítulos -perspectiva de adhesión creíble -finalización de las negociaciones para la adhesión -firma del Tratado de Adhesión recompensas financieras	amenazas explícitas: - sanciones financieras amenazas implícitas: -retrasos de las recompensas de adhesión	-informes de seguimiento
Adhesión	-criterios de Copenhague - áreas de preocupación grave – destacadas en los informes de seguimiento	recompensas adhesión : - adhesión recompensas financieras	amenazas explícitas: sanciones preventivas: - cláusula de salvaguardia Mercado Interior; - cláusula de salvaguardia JAI; - cláusulas adicionales	-informes de seguimiento
Post-adhesión	-Benchmarks- condiciones individuales específicas de cada país	recompensas financieras	amenazas explícitas: sanciones preventivas: - cláusula de salvaguardia económica; - cláusula de Salvaguardia Mercado Interior; - cláusula de salvaguardia JAI	-informes de seguimiento

Fuente: Adaptado según Gateva, E. (2010), “Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure?”, *KFG Working Paper Series*, No. 18, October 2010, Kolleg-Forscherguppe (KFG) “The Transformative Power of Europe“, Freie Universität Berlin, pág: 10.

Para Rumania, igual que para otros países de la Europa Central y Oriental, las negociaciones constituyeron un difícil proceso. Para poder integrarse en la UE, cada país candidato debe adoptar, aplicar y hacer cumplir la totalidad de los capítulos del acervo y crear las instituciones administrativas y judiciales para supervisar la legislación antes de poder unirse la UE. La apertura de estos capítulos representa una principal herramienta de condicionalidad europea. El cuadro siguiente muestra los capítulos del acervo que tenían que ser completados antes de poder concluir las negociaciones de adhesión con la Unión Europea.

Capítulo 1 (Libre circulación de mercancías)	Capítulo 17 (Ciencia e Investigación)
Capítulo 2 (Libre circulación de personas)	Capítulo 18 (Educación y Formación)
Capítulo 3 (Libre prestación de servicios)	Capítulo 19 (Telecomunicaciones y Tecnologías de la información)
Capítulo 4 (Libre circulación de capitales)	Capítulo 20 (Cultura y Política Audiovisual)
Capítulo 5 (Legislación Mercantil)	Capítulo 21 (Política Regional y Coordinación de instrumentos estructurales)
Capítulo 6 (Política de Competencia)	Capítulo 22 (Medio ambiente)
Capítulo 7 (Agricultura)	Capítulo 23 (Protección de Consumidores y Salud)
Capítulo 8 (Pesca)	Capítulo 24 (Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior)
Capítulo 9 (Política de Transportes)	Capítulo 25 (Unión Aduanera)
Capítulo 10 (Fiscalidad)	Capítulo 26 (Relaciones Exteriores)
Capítulo 11 (Unión Económica y Monetaria)	Capítulo 27 (Política Exterior y de Seguridad Común)
Capítulo 12 (Estadísticas)	Capítulo 28 (Control Financiero)
Capítulo 13 (Política Social y Empleo)	Capítulo 29 (Disposiciones Financieras y Presupuestarias)
Capítulo 14 (Energía)	Capítulo 30 (Instituciones)
Capítulo 15 (Política Industrial)	Capítulo 31 (Otras cuestiones)
Capítulo 16 (Pequeñas y Medianas Empresas)	

Fuente:

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/index_en.htm, consultada el 1 de octubre de 2012.

Tal como se puede ver, no hay ningún capítulo del acervo dedicado a la administración pública, pero es evidente que el cumplimiento de todos estos capítulos depende de la capacidad administrativa de las instituciones públicas. Debido a sus aspiraciones de convertirse en miembro de la Unión Europea y en su intento de cumplir con los criterios de Copenhague, Rumanía trató de cumplir con el acervo comunitario y los principios europeos en cuyo marco la UE se ha construido. En 2008, Papadimitriou y Phinnemore han resumido esta idea de la siguiente forma: “Having applied to join the EU club, it was now in a position where it could abide by the club’s rules and be a responsible member that could be relied on to fulfil its membership obligations.”²

Para observar plenamente la interacción entre la condicionalidad de la UE y los cambios domésticos, es importante seguir el contexto histórico de la evolución de la relación entre la Unión Europea y Rumanía, que podría ser dividida en cinco fases, de la siguiente manera: a) la evolución después de la revolución de 1989 hasta 1995, b) de la exclusión a la inclusión desde 1996 hasta 1999, c) la negociación de adhesión desde 2000 hasta 2004, d) la participación en el horizonte de futuro miembro de la Unión Europea desde 2005 hasta 2007 y finalmente e) miembro de la Unión Europea desde 2007 hasta el presente.

Rumanía presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea el 22 de junio de 1995. La preparación de Rumanía para la adhesión se ha efectuado, en particular, sobre la base del Acuerdo Europeo, entrado en vigor en febrero de 1995, que “constituye el fundamento jurídico de las relaciones de Rumanía con la Unión Europea. Su objetivo es ofrecer un marco para el diálogo político, promover la expansión del comercio y las relaciones económicas entre ambas partes, suministrar una base para la asistencia técnica y financiera de la Comunidad y un marco adecuado para apoyar la integración gradual de Rumanía en la Unión”³.

² Papadimitriou, D. and Phinnemore, D. (2008), *Romania and the European Union – from marginalisation to membership*, Routledge, Abingdon, pág. 7.

³ Según Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Rumanía, pág. 9 disponible en http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op_es.pdf, consultada el 1 de octubre de 2012.

En julio de 1997, la Comisión Europea adoptó la Agenda 2000⁴, donde estaba incluida una opinión sobre la solicitud de adhesión de Rumanía a la Unión Europea, actualizada y completada por medio de los informes periódicos sobre la integración. Ocho meses más tarde, más exacto en marzo de 1998 se lanzó el proceso de ampliación y en noviembre de ese mismo año, se publicó el primer informe de seguimiento de Rumania en relación con el cumplimiento de los criterios de adhesión.

En diciembre de 1999, en el Consejo Europeo de Helsinki se decidió comenzar las negociaciones de adhesión con Rumanía, a pesar de los retrasos e incumplimientos del país a la hora de cumplir los criterios económicos y políticos.⁵ En el mismo mes las prioridades de la Asociación para la Adhesión⁶ fueron objeto de una revisión. En el ámbito de la administración pública, Rumanía tenía que reforzar la capacidad administrativa, en especial la capacidad para gestionar y controlar los fondos de la Unión Europea. *A corto plazo*, el país tenía que : a) adoptar de una ley sobre la función pública; b) impulsar el Plan de desarrollo nacional y el Plan de desarrollo rural; adoptar el marco legal, administrativo y presupuestario (manual de auditoría y seguimiento de auditoría) para programar y gestionar IPEP (Instrumento de políticas estructurales para la preadhesión) y SAPARD (Programa especial de adhesión para la agricultura y el

⁴ “Agenda 2000” es el resultado de un esfuerzo conjunto de todas las instituciones, cuyos orígenes se remontan al Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995. “La comunicación inicial de la Comisión sobre la que se basó el proyecto, "Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia", constituye un marco único y completo que ofrece una visión clara y coherente de su futuro en los prolegómenos del siglo veintiuno. Su objetivo principal es preparar a la Unión para sus mayores desafíos: el refuerzo de sus políticas y la adhesión de nuevos Estados, en un marco financiero riguroso. Las medidas adoptadas sobre la base de la comunicación confirman las líneas directrices: consolidación de los esfuerzos presupuestarios, mayor concentración de medios, ejecución más rigurosa (simplificación, descentralización), buena preparación para el ingreso de los nuevos socios.”.Para más datos consultar: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/l60001_es.htm, consultada el 5 de octubre de 2012.

⁵ Según el Informe de Seguimiento de la Comisión Europea publicado en 1999.

⁶ La Asociación para la adhesión (adoptada en marzo de 1998 y modificada en diciembre de 1999, en enero de 2002 y en mayo de 2003), tiene por objetivo inscribir en un marco jurídico los ámbitos prioritarios de trabajo definidos en la hoja de ruta, en el Informe periódico 2003 de la Comisión sobre los avances en la vía hacia la adhesión, los medios financieros disponibles para ayudar a Rumania a aplicar estas prioridades y las condiciones aplicables a esta ayuda. Para más detalles, consultar: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e40108_es.htm, consultada el 5 de octubre de 2012.

desarrollo rural), incluida la evaluación sistemática del impacto ambiental y unas normas de contratación pública compatibles con las de la Unión Europea para los proyectos cofinanciados por los fondos comunitarios; crear una agencia de pagos eficiente para el SAPARD; c) empezar a introducir un régimen presupuestario para los programas que permita los compromisos plurianuales, consolidar el proceso de ejecución presupuestaria, mejorar la recaudación de ingresos y la movilización fiscal; reforzar el departamento de contratación pública en el Ministerio de Hacienda; d) completar el marco legislativo del control financiero externo e interno; desarrollar la organización central dentro del Ministerio de Hacienda para armonizar las auditorías internas/unidades de control en los centros que efectúan los gastos; establecer la independencia funcional de los interventores/auditores nacionales internos a nivel central y local, incluido el control financiero *ex ante*; e) iniciar los preparativos para que el Tribunal de Cuentas introduzca la auditoría de gestión y la metodología de auditoría y f) formar a los agentes de orden público en cuestiones relacionadas con la competencia, la propiedad industrial e intelectual y la protección de los consumidores. *A medio plazo*, el país tenía que: a) llevar a cabo un amplio programa de reforma de la administración pública dirigido a mejorar la capacidad de la misma para aplicar y gestionar el acervo; b) reforzar las funciones de control de la hacienda pública mediante una adecuada dotación de personal, formación y equipamiento y c) potenciar el sistema rumano de estadística para aproximarlos a las normas comunitarias.⁷

Con ocasión de la celebración de la Conferencia Intergubernamental sobre Adhesión, el 15 de febrero de 2000 comenzaron las negociaciones oficiales para la adhesión. Bajo la presidencia portuguesa de la Unión Europea, durante el primer semestre del mismo año se establecieron 31 capítulos de negociación, de los cuales cinco, más exacto el 16 (Pequeñas y Medianas Empresas), 17 (Ciencia e Investigación), 18 (Educación y Formación), 26 (Relaciones Exteriores), 27 (Política Exterior y de

⁷ Según la Decisión 1999/852/CE de 6 de diciembre de 1999 relativa a los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones de la asociación para la adhesión de Rumania-disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:335:0015:0021:ES:PDF>, consultada el 5 de octubre de 2012.

Seguridad Común) fueron abiertos y cerrados de forma provisional. Durante el mismo año, pero esta vez, bajo la presidencia francesa de la Unión Europea, el Consejo de la UE decidió abrir negociaciones sobre cuatro capítulos más, el 6 (Política de Competencia), 12 (Estadísticas), 19 (Telecomunicaciones y Tecnologías de la información) y 20 (Cultura y Política Audiovisual). Solo el capítulo 12 (Estadísticas) fue cerrado provisionalmente. Durante las presidencias sueca y belga se abrieron las negociaciones para ocho capítulos, el 4 (Libre circulación de capitales), 5 (Legislación Mercantil), 8 (Pesca), 9 (Política de Transportes), 10 (Fiscalidad), 13 (Política Social y Empleo), 23 (Protección de Consumidores y Salud), 25 (Unión Aduanera) y fueron cerradas provisionalmente las negociaciones para tres capítulos, el 5 (Legislación Mercantil), 8 (Agricultura) y 23 (Protección de Consumidores y Salud).

El año 2001 resultó de gran importancia para Rumanía en su proceso de adhesión: por un lado, se creó el Ministerio de la Integración Europea, y por otro lado, se estableció una Delegación Nacional para las negociaciones de adhesión a la UE. Para el año 2002, el objetivo principal de la negociación era lograr la apertura de todos los capítulos de negociación, teniendo como objetivo cerrar provisionalmente la mayor cantidad de los mismos. Durante ese año, la Delegación Nacional dio un fuerte impulso a las negociaciones, mediante la apertura de todos los capítulos.

En definitiva, durante el año 2002 se abrieron trece capítulos de negociación, el 1 (Libre circulación de mercancías), 2 (Libre circulación de personas), 3 (Libre prestación de servicios), 7 (Agricultura), 11 (Unión Económica y Monetaria), 14 (Energía), 15 (Política Industrial), 21 (Política Regional y Coordinación de instrumentos estructurales), 22 (Medio ambiente), 24 (Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior), 28 (Control Financiero), 29 (Disposiciones Financieras y Presupuestarias), 30 (Instituciones) con la ocasión de las Conferencias Intergubernamentales de Adhesión de marzo, junio, julio, octubre, noviembre y diciembre y siete capítulos, el 11 (Unión Económica y Monetaria), 13 (Política Social y Empleo), 15 (Política Industrial), 19 (Telecomunicaciones y Tecnologías de la información), 20 (Cultura y Política Audiovisual), 25 (Unión Aduanera) y 30 (Instituciones) fueron cerrados provisionalmente. Durante la Cumbre de Copenhague, en diciembre de 2002, los

líderes de la UE establecieron el año 2007 como fecha para la entrada de Rumania en la UE.

En el año 2003 fue cerrado provisionalmente el capítulo 4 (Libre circulación de capitales) con la ocasión de la Conferencia Intergubernamental de abril. En junio del mismo año fueron cerrados dos capítulos más, el 1 (Libre circulación de mercancías) y el 10 (Fiscalidad). También en el mismo 2003, se cerraron provisionalmente los capítulos 2 (Libre circulación de personas) y 9 (Política de Transportes) con la ocasión de la Conferencia de Adhesión de Bruselas y el 28 (Control Financiero). Bajo la presidencia irlandesa, con la ocasión de la Conferencia de Adhesión Rumanía-UE de 4 de junio de 2004, fueron cerrados provisionalmente el capítulo 7 (Agricultura) y el capítulo 29 (Disposiciones Financieras y Presupuestarias).

Durante el mismo mes, más exactamente con ocasión de la Conferencia de Adhesión Rumanía-UE celebrada el 30 de junio de 2004, se cerró provisionalmente el capítulo 14 (Energía). Rumanía finalizó las negociaciones para los capítulos 3 (Libre prestación de servicios) y 21 (Política Regional y Coordinación de instrumentos estructurales) en septiembre de 2004. Dos meses más tarde, con la ocasión de la Conferencia de Adhesión del 26 de noviembre de 2004, fueron cerrados provisionalmente los capítulos 2 (Libre circulación de personas) y 31 (Otras cuestiones). Finalmente, Rumanía consiguió cerrar los últimos dos capítulos, el 6 (Política de Competencia) y el 24 (Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior) en el mes de diciembre de 2004. También durante este mes se concluyeron las negociaciones de adhesión. El 22 de febrero de 2005 la Comisión emitió un juicio positivo sobre la fecha prevista y el 25 de abril de 2005 se firmó el Tratado de Adhesión de Rumanía.

Finalmente, el 1 de enero de 2007 Rumanía se convirtió en Estado miembro de la UE. Según lo previsto en el Acta relativa a las condiciones de adhesión, el Tratado de Adhesión entró en vigor el 1 de enero de 2007, después de haber concluido el proceso de su ratificación por parte de todos los Estados miembros (ver el cuadro siguiente),

condicionado al posible retraso de un año en caso de que sea decidida la aplicación de la cláusula de salvaguardia⁸ acordada en el artículo 39⁹ del mismo Tratado.

Cronología del proceso de ratificación del Tratado relativo a la Adhesión de Rumanía a la UE

21 de junio de 2005	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Eslovaquia</i>
26 de septiembre de 2005	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Hungría</i>
29 de septiembre de 2005	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Eslovenia</i>

⁸ El Tratado de Adhesión de Rumania y Bulgaria a la UE incluye una cláusula especial de posposición o salvaguardia (artículo 39 del Tratado) que se puede aplicar a base de una decisión del Consejo tomada por unanimidad, previa recomendación de la Comisión.

⁹ “1. Si, sobre la base de la supervisión permanente por parte de la Comisión de los compromisos contraídos por Bulgaria y Rumanía en el contexto de las negociaciones de adhesión, y en especial de los informes de supervisión de la Comisión, se demuestra claramente que la marcha de los preparativos para la adopción y aplicación del acervo en Bulgaria o Rumanía es tal que exista un grave riesgo de que cualquiera de estos Estados ostensiblemente no esté preparado para cumplir los requisitos de la pertenencia a la Unión, en relación con un número importante de ámbitos, en la fecha de la adhesión, el 1 de enero de 2007, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y sobre la base de una recomendación de la Comisión, que la fecha de la adhesión, el del Estado de que se trate se retrase un año hasta el 1 de enero de 2008.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá tomar la decisión mencionada en el apartado 1 con respecto a Rumanía si se han observado deficiencias graves en el cumplimiento por parte de dicho país de uno o varios de los compromisos y requisitos enumerados en el punto I del Anexo IX.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 37, el Consejo, por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, y tras una evaluación pormenorizada que se llevará a cabo en el otoño de 2005 de los progresos realizados por Rumanía en el ámbito de la política de la competencia, podrá tomar la decisión mencionada en el apartado 1 con respecto a Rumanía si se han observado deficiencias graves en el cumplimiento por parte de dicho país de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo Europeo (1) o de uno o varios de los compromisos y requisitos enumerados en el punto II del Anexo IX.

4. En caso de que se tomara una decisión con arreglo a los apartados 1, 2 o 3, el Consejo, por mayoría cualificada, decidirá inmediatamente acerca de las adaptaciones que resulte indispensable introducir, a causa de la decisión de aplazamiento, en la presente Acta, incluidos sus anexos y apéndices”.

27 de octubre de 2005	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Chipre</i>
2 de noviembre de 2005	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Grecia</i>
16 de noviembre de 2005	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Estonia</i>
6 de diciembre de 2005	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de República Checa</i>
14 de diciembre de 2005	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de España</i>
24 de enero de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Malta</i>
26 de enero de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Letonia</i>
16 de febrero de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Reino Unido</i>
8 de marzo de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Portugal</i>
30 de marzo de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Lituania</i>
30 de marzo de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Polonia</i>
9 de mayo de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Suecia</i>
11 de mayo de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Austria</i>
13 de junio de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Países Bajos</i>
19 de junio de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Finlandia</i>
21 de junio de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Irlanda</i>

29 de junio de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de</i> Luxemburgo
3 de octubre de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de</i> Francia
13 de octubre de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de</i> Bélgica
21 de noviembre de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de</i> Dinamarca
24 de noviembre de 2006	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de</i> Alemania

Fuente: Representación de la CE en Rumania, año 2012.

Mediante la aplicación de esta *clausula de salvaguardia*, tal como ha señalado Geoffrey Pridham,

“Rumanía quedó sujeta – como también Bulgaria – a un criterio de condicionalidad más estricto, que siguió a la constitución de la nueva Comisión Europea bajo el Presidente Barroso a finales de 2004 y la sustitución de Günter Verheugen por Olli Rehn como Comisario de Ampliación. Este criterio incluía provisiones más ajustadas para establecer un punto de referencia y un procedimiento bastante más fácil para interrumpir las negociaciones, como también ha sido introducido en las estructuras de negociación con Croacia y Turquía. Este cambio hacia una condicionalidad más negativa fue ocasionado parcialmente por la emergencia de una ‘fatiga de ampliación’ (realizada por la crisis sobre la Constitución de la UE de 2005) y parcialmente por lecciones aprendidas en la experiencia de la ampliación de 2004. Se tenía la sensación en la nueva Comisión de que el predecesor se había relajado demasiado sobre el cumplimiento de las condiciones, como fue indicado por un discurso del Comisario Rehn justo después de asumir su puesto. Principalmente, se adoptó el punto de vista de que Rumanía en particular había sido tratada con demasiada indulgencia. Además, había indicadores desde dentro de la Dirección General (DG) para la Ampliación de que Rehn

deseaba seguir una línea más dura especialmente con Rumanía para diferenciarse de su predecesor Verheugen.”¹⁰

A continuación, se proporciona un cuadro que pretende resumir de un modo más conciso la cronología de los principales acontecimientos que supone el desarrollo de las relaciones entre Rumanía y la Unión Europea durante el período comprendido entre la caída del régimen comunista en el país y su incorporación a la UE.

Cronología de los principales acontecimientos en las relaciones entre Rumania y la Unión Europea

1990	Rumanía establece relaciones diplomáticas con la Unión Europea
1991	Firma del Acuerdo sobre comercio y cooperación
1 de febrero de 1993	Firma del Acuerdo de Asociación de Rumanía a la Unión Europea (Acuerdo Europeo)
1 de febrero de 1995	Entra en vigor el Acuerdo Europeo
22 de junio de 1995	Rumanía presenta su solicitud de adhesión a la Unión Europea
Julio de 1997	La Comisión Europea adopta la Agenda 2000, la cual incluye, entre otros contenidos, una “Opinión sobre la solicitud de adhesión de Rumanía a la Unión Europea”
Noviembre de 1998	La Comisión Europea publica el primer informe de progreso de Rumanía en relación con el cumplimiento de los criterios de adhesión
Diciembre de 1999	Consejo Europeo de Helsinki- se decide comenzar las negociaciones de adhesión con Rumanía
15 de Febrero de 2000	Con ocasión de la celebración de la Conferencia Intergubernamental sobre Adhesión, se lanza oficialmente el camino de adhesión de Rumanía a la UE.

¹⁰ Pridham, G. (2007), “¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática”, *Working Paper Fride*, pág: 5.

13 de Noviembre de 2002	La Comisión Europea adopta los planes de trabajo para Rumanía
Diciembre de 2002	Consejo Europeo de Copenhague confirma el apoyo para el objetivo de adhesión de Rumanía a la UE en 2007
Diciembre de 2002	La Comisión Europea hace públicos los planes de trabajo para Rumanía
Junio de 2003	Consejo Europeo de Salónica confirma el apoyo para el cierre de negociaciones de adhesión de Rumanía en 2004
Diciembre de 2003	Consejo Europeo de Bruselas establece el calendario de adhesión de Rumanía: cierre de negociaciones en 2004, firma del Tratado de Adhesión en 2005 y la adhesión a la UE en enero de 2007
Junio de 2004	Consejo Europeo de Bruselas confirma de nuevo el calendario de adhesión : 2004-2005-2007
14 de Diciembre de 2004	Conferencia de Adhesión a nivel ministerial-la formalización desde e el punto de vista técnico de las negociaciones de adhesión
13 de abril de 2005	Rumania recibe el voto favorable del Parlamento Europeo
25 de abril de 2005	La firma del Tratado de Adhesión
14-15 de diciembre de 2006	Consejo Europeo de Bruselas confirma la adhesión de Rumanía para el 1 de enero de 2007
1 de enero de 2007	Rumanía se convierte en Estado miembro de la UE

Fuente: Representación de la CE en Rumanía, año 2012.

En definitiva, el camino de Rumanía hacia la integración europea fue muy largo, y esto seguramente se debe al pasado, más exacto a los 42 años del régimen comunista¹¹.

En palabras de Hintea,

“Because the communist regime remained inflexible until its collapse in 1989, the subsequent development of the Romanian society was negatively impacted. The transition to a democratic society has been more sudden and drastic than in other countries that have experienced a gradual deterioration of the communist regime. The Romanian administrative system has not acted for a long period of time as a catalyst for change and reform. The poor condition of the economy (generated by the collapse of communist economic structures and relationships), uncertainty regarding the ownership of land or real estate, the legacy of a centralized and politically driven administrative systems, widespread corruption, an organizational culture based on values that are not compatible with a democratic society, the lack of viable administrative institutions able to plan and implement change and properly interact with the citizens, all represent a hindrance to a coherent and timely reform process.”¹²

¹¹ Aunque el comunismo en Rumanía se identifica con Nicolae Ceaucescu, la realidad es que el **Partido Comunista Rumano (PCR)** gobernó el país desde el 30 de diciembre de 1947 hasta el 22 de diciembre de 1989. En 1947 el primer ministro Petru Groza, que estaba al frente del gobierno que incluía a los comunistas y los socialdemócratas entre otros, obligó al rey Mihai I a abdicar y proclamó la República Popular de Rumanía, declarándose entonces la unidad política de todos los partidos de la coalición gubernamental en el PCR, que pasó a ser el partido guía dentro de la nueva sociedad socialista. Gheorge Gheorghiu-Dej fue el presidente de Rumanía Comunista desde 1947 hasta su muerte en 1965, cuando Nicolae Ceaucescu ocupó la jefatura del Partido Comunista y dos años después fue elegido Jefe de Estado rumano. Nicolae Ceaucescu gobernó la República Socialista de Rumanía desde 1967 hasta su ejecución en 1989 y fue Secretario General del Partido Comunista Rumano desde 1965 hasta 1989.

¹² Hintea, C. (2006), “Country Public Management Profile: Romania”, NISPAcee 14th Annual Conference, Ljubljana, Slovenia, May 2006, pág: 2.

La situación administrativa rumana antes de la adhesión justifica la presión al cambio por parte de la Unión Europea. Según el Dictamen de la Comisión sobre la Solicitud de adhesión de Rumania a la Unión Europea¹³,

“La situación de la Administración pública era difícil. La ausencia de un estatuto de la función pública y el nivel especialmente bajo de las retribuciones eran elementos preocupantes; por otra parte, la politización de determinados escalones de la Administración ha favorecido la corrupción en el pasado.

Durante el periodo comunista en Rumanía existía un sistema de planificación central. El sistema comunista rechazaba la primacía del Estado de Derecho y sometía la legislación y la administración a la implementación de la política del Partido. En este contexto, tanto la administración como el propio Estado de Derecho pasaron a ser considerados por la población como instrumentos de control político.

En el momento de la solicitud de adhesión, la estructura general de la administración pública todavía no estaba convenientemente adaptada a las labores que se esperan de ella. En todo el sistema se planteaba el problema de la escasa aplicación de las leyes y regulaciones existentes. El análisis y la planificación estratégica fallaban bastante. La ausencia de un fundamento jurídico para la administración pública era un problema, respecto a su independencia política como en otros aspectos más generales. Había un exceso de personal en la administración central, pero algunos ministerios se enfrentaban a problemas de escasez, especialmente en lo que se refiere al personal cualificado. Los sueldos del sector privado, mucho más elevados que en el sector público, provocaron una “fuga de cerebros” al sector privado. La confianza en la administración pública era escasa y eso se debía, en gran medida, a la corrupción generalizada. Los mecanismos de gestión de personal eran inexistentes o inadecuados. La eficacia del servicio civil se veía también obstaculizada por la falta de voluntad de asumir la responsabilidad personal de las decisiones.”

Aún así, esta presión de reformar la administración pública en Rumanía, no es un caso aislado, sino parece ser una condición general para todos los países candidatos.

¹³ http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op_es.pdf, pág: 116-117, consultada el 1 de octubre de 2012.

Como señala Badun:

“Entry into the EU puts great pressure on the public administration. How well some country can function within the EU will depend on the quality of its civil service. There are no details about the demands made on future members in terms of this question. This fact is not surprising, because at EU level there are no clear rules and regulations that are uniformly applied in the public administrations of the individual countries. What is stressed in negotiations with the future member states is the need to raise administrative capacities (the supplemented second Copenhagen criterion), for which the EU provides assistance. An improvement is required in the capacities of public sector organizations to perform their tasks effectively in the development process, keeping to the principles of good governance. Reinforcement of the public administration (the enhancement of its effectiveness) is necessary so that the pertinent ministries and other bodies should be ready to put into effect the various legislative reforms the country has committed to”.¹⁴

Por tanto, ante esta situación no es de extrañar porque la Unión Europea insistió durante tantos años en reformar y modernizar la administración pública, teniendo en cuenta que con el fin de aplicar el acervo comunitario en todos los ámbitos, Rumanía debe tener una moderna administración pública, eficiente y eficaz.

Tal vez el país tuvo que hacer frente a demasiadas prioridades y el mayor reto fue el cumplimiento del acervo comunitario. Como señala Summa:

“The first challenge a candidate country faced was the high number of conditions, targets, and tasks to be tackled simultaneously. Each of the 31 negotiation chapters, together representing all EU legislation includes tens or hundreds of subtasks. The priority-setting was far from clear and senior experts working on this task often commented that, when they asked for clear EU guidance on priorities, the typical EU answer was that “they all are priorities”. The reaction from their own political leaders was often the same. Consequently, “everybody was working on everything and every task was a priority and thus nothing was a real priority”¹⁵. In some cases, this led to a

¹⁴ Badun, M. (2005), “Governance and public administration in the context of Croatian accession to the European Union”, *Working Paper Institute of Public Finance Croatia*, pag: 136.

¹⁵ Las comillas se encuentran en el texto original del autor.

temptation to start with the quick fix technicalities in order to show, at least optically “progress”, instead of focusing on more demanding, difficult, and time-consuming political reforms.”¹⁶

En definitiva, el camino recorrido de Rumanía hacia la Unión Europea no ha sido fácil y esto también se debe al pasado comunista, a las herencias comunistas y a los problemas internos experimentados durante la transición desde el anterior régimen dictatorial. Este camino tuvo algunas similitudes con otros países candidatos, pero también diferencias.

¹⁶ Summa, T. (2008), “The European Union’s 5th enlargement – Lessons Learned”, Harvard University, pág: 15-16, <http://programs.wcfia.harvard.edu/files/fellows/files/summa.pdf>, consultada el 15 de octubre de 2012.

Bibliografía

Accession Negotiations, disponible en

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/index_en.htm, consultada el 1 de octubre de 2012.

“Agenda 2000”, disponible en

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/160001_es.htm, consultada el 5 de octubre de 2012.

Asociación para la adhesión (adoptada en marzo de 1998 y modificada en diciembre de 1999, en enero de 2002 y en mayo de 2003), disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e40108_es.htm, consultada el 5 de octubre de 2012.

Badun, M. (2005), “Governance and public administration in the context of Croatian accession to the European Union “, *Working Paper Institute of Public Finance Croatia*.

Decisión 1999/852/CE de 6 de diciembre de 1999 relativa a los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones de la asociación para la adhesión de Rumania-disponible en <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:335:0015:0021:ES:PDF>, consultada el 5 de octubre de 2012.

Dictamen de la Comisión sobre la Solicitud de adhesión de Rumania a la Unión Europea, disponible en http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op_es.pdf, consultada el 1 de octubre de 2012.

Gateva, E. (2010), “Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure?”, *KFG Working Paper Series*, No. 18, October 2010, Kolleg-Forscherguppe (KFG) “The Transformative Power of Europe“, Freie Universität Berlin.

Hintea, C. (2006), “Country Public Management Profile: Romania”, NISPAcee 14th Annual Conference, Ljubljana, Slovenia, May 2006.

Informe de Seguimiento de la Comisión Europea publicado en 1999.

Ionita, A. L. (2005), “Changing values – the case of the civil servant in Romania. An analysis of the impact EU integration has on Romanian public administration”, Working Paper, National Institute of Administration Romania.

Papadimitriou, D. and Phinnemore, D. (2008), Romania and the European Union – from marginalisation to membership, Routledge, Abingdon.

Pridham, G. (2007), “¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática”, *Working Paper* Fride.

Summa, T. (2008), “The European Union’s 5th enlargement – Lessons Learned”, Harvard University, disponible en <http://programs.wcfia.harvard.edu/files/fellows/files/summa.pdf>, consultada el 15 de octubre de 2012.

Tratado de Adhesión de Rumanía y Bulgaria a la UE.