

ISLANDIA HACIA LA UE: ¿UN VIAJE SEGURO?

ICELAND TO THE EU: A SAFE TRIP?

Barthélémy Michalon*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. BREVE RESEÑA DE LAS RELACIONES ENTRE ISLANDIA Y LA UE. III. ISLANDIA: UN CANDIDATO IDEAL. IV. LA CRISIS ECONÓMICA PROPORCIONÓ A ISLANDIA EL INCENTIVO QUE LE HACÍA FALTA. V. LOS OBSTÁCULOS EN EL CAMINO HACIA LA UNIÓN EUROPEA. VI. CONCLUSIÓN

RESUMEN: Después de una reseña histórica de las relaciones entre Islandia y la Unión Europea, este artículo revisa los rasgos propios de la isla, tanto objetivos como subjetivos, y resalta cuán adecuado es el perfil de ese país para una posible adhesión al bloque. Posteriormente, se analizan las manifestaciones y las consecuencias de la crisis económica de 2008 en Islandia, demostrando que este suceso le dio un nuevo aire a su perspectiva europea. La última parte hace énfasis en los elementos que dificultan el presente acercamiento de Reikiavik la Unión, concluyendo que éstos son altamente susceptibles de poner en jaque el proceso mencionado.

ABSTRACT: After a review of the historical background of the relations between Iceland and the European Union, this article examines to what extent this country's profile, from an objective and subjective perspective, could favour a possible accession to the block. Later, the manifestations and the consequences of the 2008 economic crisis are analysed, showing that this episode gave a new breath to its European path. The last part emphasizes the facts that impair the present narrowing of relations between Reykjavik and the Union, concluding that they are very likely to put this process out of track.

PALABRAS CLAVE: Islandia; Proceso de Adhesión; Criterios de Copenhague; Crisis Económica; Referéndum; Política Pesquera Común.

KEYWORDS: *Iceland; Accession Process; Copenhagen Criteria; Economic Crisis; Referendum; Common Fishing Policy.*

Fecha de recepción del artículo: 18 de diciembre de 2009. Fecha de aceptación de la versión final: 22 de febrero de 2010.

* Profesor de Relaciones Internacionales en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey campus Puebla, México (bmichalon@itesm.mx). Este artículo fue realizado con la ayuda de tres estudiantes: Tania Oliva Campos Veliz, Marcos Antonio Hernández Nucamendi y Paola Pérez Pedraza.

I. INTRODUCCIÓN

Los cinco Estados llamados “nórdicos” y miembros del Consejo del mismo nombre no se relacionan de la misma forma con la Unión Europea (UE): al contrario, estos países cubren un amplio espectro de situaciones, las cuales van desde la plena membresía al bloque regional hasta estrechos vínculos con él, pero desde afuera. Así, Finlandia es sin duda el país nórdico más integrado a la UE, siendo miembro de la misma desde 1995 y aplicando todas las políticas europeas.

En una lista ordenando los países nórdicos del mayor grado de integración a la UE al menor, Suecia ocuparía el segundo lugar. Ese país se adhirió al conjunto relativamente recientemente (1995) y no detenta derogaciones en ninguna de las actividades europeas. Sin embargo, el gobierno sueco ha decidido posponer la adopción del euro frente a la negativa, de parte de una mayoría de su población, de cambiar de moneda. En 2003, los suecos rechazaron esta perspectiva mediante un referéndum marcado por una clara victoria del “no” y una alta movilización del electorado¹. Por ende, ese país nórdico todavía deja sin efecto su obligación legal de unirse a la zona euro, gracias a una estrategia que consiste en no cumplir, de manera voluntaria, con uno de los criterios aplicables para la adopción de la moneda única.

Por su lado, Dinamarca tiene más tiempo como miembro que los dos primeros mencionados por haber ingresado a la UE en 1973, al momento de la primera ampliación del bloque. Sin embargo, después de un referéndum negativo sobre el Tratado de Maastricht en junio de 1992, ese país obtuvo una serie de exenciones. Éstas fueron reconocidas en el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre del mismo año, y entre ellas destacan una derogación en lo relacionado con la moneda única. En consecuencia de esta cláusula de exención y de un referéndum negativo sobre este tema en septiembre de 2000, Dinamarca sigue manejando su propia moneda, la corona danesa. Asimismo, Copenhague negoció derogaciones en el campo del Espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia así como en el ámbito de la defensa: a diferencia de los demás integrantes de la Unión, retiene su plena soberanía en estas áreas².

A pesar de sus intentos para adherirse a la UE, Noruega sigue fuera de la misma. En dos ocasiones, el gobierno noruego presentó su candidatura, y en ambos casos esta iniciativa fue frustrada por un referéndum que materializó la oposición popular ante esta perspectiva³. A pesar de no ser miembro, Noruega mantiene estrechos vínculos con la

¹ 56.1% contra 41.8%, con una participación de 81.2%. BBC, “Sweden says No to euro”, 15 de septiembre de 2003, disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3108292> [consultado el 21 de enero de 2010].

² Sitio oficial del Ministerio danés de relaciones exteriores, “The Danish opt-outs”, 22 de noviembre de 2006, disponible en: <http://www.um.dk/en/menu/EU/TheDanishOptouts/> [consultado el 21 de enero de 2010].

³ Respectivamente en 1972 (el “no” obteniendo 53.5%) y 1994 (52.2%).

Sitio oficial de la misión noruega ante la Unión Europea, <http://www.eu-norway.org/eu/History/> [consultado el 27 de octubre de 2009].

Unión: las dos manifestaciones más significativas de esta realidad son su inclusión dentro del Espacio Schengen y del Mercado Único⁴.

Las relaciones de Islandia con la UE son muy parecidas al caso noruego, con la notable excepción que, hasta el año 2009, la isla nunca había tratado de ingresar al bloque. Esta diferencia nos permite señalar a este país como el Estado nórdico cuyas relaciones con la UE son menos desarrolladas.

No obstante, esta situación es susceptible de evolucionar en los próximos meses o años, como resultado de la candidatura que su gobierno presentó en julio de 2009. Dependiendo del desenlace del presente proceso de acercamiento con el principal bloque regional europeo, Islandia se encontrará en la misma situación que una de las otras cuatro naciones nórdicas: en caso de fracasar esta iniciativa, alcanzará a Noruega dentro del grupo de países cuya candidatura no pudo convertirse en adhesión plena y efectiva. Al contrario, si este esfuerzo resulta fructífero Islandia alcanzará a Dinamarca, Suecia y Finlandia dentro de la UE. El propósito del presente artículo es analizar la situación actual para señalar cuál de estos escenarios es más probable.

Islandia es un Estado democrático, de pequeño tamaño demográfico, dotado de un elevado nivel de vida y culturalmente cercano a Europa. En pocas palabras, este país presenta el perfil ideal para ser miembro de la UE. Hasta recientemente, sólo carecía de la voluntad de ingresar al conjunto. La crisis económica le proporcionó esta última pieza faltante, allanando así, en apariencia, su camino a la Unión.

Sin embargo, conviene no menoscabar los obstáculos que siguen existiendo, y que son susceptibles de hacer de la adhesión de Islandia a la UE mucho más que un mero trámite.

No olvidemos que, históricamente, Islandia se ha sentido muy poco atraída por la UE. Su transformación en un candidato oficial a la entrada a la Unión fue repentina y resultó ser una consecuencia directa de la crisis económica que inició en septiembre de 2008. Por resaltar las ventajas de la membresía y minimizar los costos de la misma, dicha crisis se puede considerar como la principal responsable de este cambio radical de la perspectiva islandesa sobre la UE. Sin embargo, queremos llamar la atención sobre el punto siguiente: la progresiva mejora del panorama económico es susceptible de conducir a Islandia de regreso a su punto de vista tradicional.

En primer lugar, se pondrán de manifiesto las numerosas y significativas fortalezas de la candidatura islandesa. Seguirá una descripción del impacto de la crisis económica sobre la relación de la isla con la UE. Posteriormente, demostraremos que las ventajas descritas podrían revelarse insuficientes ante los obstáculos existentes.

⁴ Sitio oficial de la Comisión Europea, sección “relaciones exteriores”, disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/norway/index_en.htm [consultado el 27 de octubre de 2009].

II. BREVE RESEÑA DE LAS RELACIONES ENTRE ISLANDIA Y LA UE

Islandia se proclamó como Estado soberano en 1918, pero su vida independiente empezó realmente en 1944, cuando se disolvió el vínculo de asociación que tenía con Dinamarca.

En sus inicios en la década de 1950, el proyecto de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero – el “antepasado” de la UE – reunía solamente a un puñado de seis Estados en Europa occidental continental, y su carácter experimental le restaba capacidad de atracción.

Sin embargo, los primeros éxitos de la iniciativa mencionada y de la subsecuente Comunidad Económica Europea (CEE, creada por el Tratado de Roma que entró en vigor en 1958) alentaron a países vecinos a crear una unión similar, aunque menos ambiciosa: así nació en 1960 la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC, o EFTA por sus siglas en inglés) con siete miembros fundadores, entre los cuales el Reino Unido y tres Estados nórdicos (Suecia, Noruega y Dinamarca).

A partir de 1959, Islandia fue gobernada por una alianza de partidos que apostaron al comercio exterior, favoreciendo políticas librecambistas. En este contexto, entre 1961 y 1963 se incluyó una adhesión a la CEE entre los diversos escenarios considerados. Esta opción fue finalmente descartada ante el miedo a las consecuencias de la liberalización de los movimientos de los capitales y de las personas, ambas siendo dimensiones del Mercado Único europeo que, en ese entonces, se estaba construyendo gradualmente.

Por consiguiente, se privilegió una opción menos ambiciosa, que consistía en solicitar el estatuto de “Estado asociado”. Ante el fracaso de la candidatura británica en 1963, la fórmula de la asociación con la CEE fue abandonada sin siquiera haber sido oficializada⁵. En cambio Islandia se orientó hacia la AELC, a la cual se adhirió en 1970.

En 1973, dos miembros de la AELC salieron de la misma para integrarse a la CEE: el Reino Unido y Dinamarca⁶. Por su lado, como ya se señaló, Noruega no entró sólo debido al resultado negativo de un referéndum sobre este tema. En Islandia, una posible adhesión no resultaba atractiva porque el objetivo central de Reikiavik se limitaba a gozar de las ventajas del librecambio⁷. Esta meta no implicaba forzosamente convertirse en miembro de la CEE, puesto que en 1973 entraron en vigor Tratados bilaterales de librecambio entre el bloque europeo y cada uno de los integrantes de la AELC⁸.

⁵ KRISTINSSON, G.H., “Iceland and the EU”, en MILES, L. (Ed.), *The European Union and the Nordic countries*, Londres: Routledge, 1996, p.152.

⁶ Irlanda entró a la CEE en ese mismo año pero no era miembro de la AELC.

⁷ DERRY, T.K., *A History of Scandinavia: Norway, Sweden, Denmark, Finland and Iceland* (10^{ma} Ed.), Minneapolis: the University of Minnesota Press, 2000, p.377.

⁸ Sitio oficial de la AELC, “EFTA History at a glance”, disponible en: <http://www.efta.int/content/about-efta/history> [consultado el 24 de enero de 2010].

En la década de 1980, el “Proceso de Luxemburgo” contemplaba asentar las bases para un futuro acercamiento entre la AELC y la CEE, implicando una tarea previa de estrechamiento de los vínculos entre miembros de la primera mencionada. Durante esta fase, Islandia presionó, con éxito, para que fuera reconocido el principio del libre comercio de los productos pesqueros. Su propósito consistía en mejorar su acceso al mercado europeo sin tener que participar en la Política Pesquera Común, la cual forma parte de las actividades de la CEE⁹.

El Proceso de Luxemburgo resultó ser más largo de lo inicialmente planeado: desembocó en 1994 con la creación del “Espacio Económico Europeo” (EEE), mediante la entrada en vigor del Acuerdo del mismo nombre. Con ello se materializaba el acercamiento entre la UE y la AELC¹⁰. Cabe mencionar que, durante el proceso de negociación, “entre los países nórdicos, Noruega e Islandia eran los más escépticos acerca de los rasgos supranacionales del EEE”¹¹, manifestando ambas su renuencia en ceder soberanía a un organismo internacional. Claramente, la estrategia islandesa respecto a la UE ha consistido en tener acceso a las ventajas económicas proporcionadas por la misma sin integrarse a ella¹².

El Acuerdo EEE consiste en extender el Mercado Único Europeo los Estados AELC, con la excepción de los productos agrícolas y pesqueros. Debido a la importancia de este último sector para ella, Islandia obtuvo condiciones favorables mediante el protocolo 9 del Acuerdo EEE. En contraparte, permitió el acceso de barcos europeos a sus zonas de pesca, con un límite de tres mil toneladas de pescados al año¹³.

En 1991 y 1992, es decir unos años antes de la conclusión del Acuerdo EEE, tres de los cuatro Estados nórdicos miembros de la AELC presentaron sucesivamente su candidatura a la CEE¹⁴. Islandia fue la excepción, por considerar que sus intereses serían mejor defendidos a través de su participación en el EEE en construcción. Sin embargo, fue amentando en Islandia el miedo de quedar aislado. Así, en 1992, el ministro de relaciones exteriores y líder del Partido Socialdemócrata Hannibalsson presentó ante el Parlamento la propuesta de evaluar los costos y beneficios de una posible membresía a la CEE. El otro partido de la coalición de gobierno, el Partido de la Independencia decidió no dar seguimiento a la idea, manteniendo su postura según la cual este tema no estaba en la agenda.

⁹ GSTÖHL, S., “The Nordic countries and the European Economic Area”, en MILES, L. (Ed.), *The European Union and the Nordic countries*, Londres: Routledge, 1996, p.54.

¹⁰ Con la excepción de Suiza, que por referéndum decidió mantenerse dentro de la AELC pero quedarse al margen del EEE.

¹¹ GSTÖHL, S., *op.cit.*, p.59.

¹² INGEBRITSEN, C., *The Nordic States and European Unity*, Ithaca, Nueva York : Cornell University Press, 1998, p.14.

¹³ Comisión europea, Dirección General de Comercio, “Iceland”, mayo de 2006, disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/may/tradoc_120348.pdf [consultado el 26 de enero de 2010].

¹⁴ Suecia en julio de 1991, Finlandia en marzo de 1992 y Noruega en noviembre de 1992. European Navigator, “Member States and EU applicant countries: chronology of EC/UE association and accession agreements”, disponible en: http://www.ena.lu/member_states_applicant_countries_chronology_ec-ue_association_accession_agreements-2-18185 [consultado el 25 de enero de 2010].

La cuestión europea quedó casi ausente de los debates públicos hasta inicios de 1994, cuando finalizaron las negociaciones de adhesión de Finlandia, Suecia y Noruega. Se encomendaron estudios en los círculos universitarios, los cuales reportaron que las ventajas de la membresía superarían los inconvenientes, pese a dificultades vinculadas en su mayor parte con la actividad pesquera¹⁵.

A finales de 1994, los finlandeses y los suecos ratificaron por referéndum la adhesión de su país a la UE, a diferencia de los noruegos. Este último rechazo permitió apaciguar considerablemente los temores islandeses referentes a una situación de aislamiento. La estrategia consistente en acercarse a la UE en unos sectores selectos volvió a ser la única opción considerada, como lo manifiesta la inclusión de Islandia al Espacio Schengen en 1996¹⁶.

III. ISLANDIA: UN CANDIDATO IDEAL

Islandia presentó su candidatura a la UE el 17 de julio de 2009. En respuesta, la Comisión Europea le transmitió un extenso cuestionario¹⁷, que fue devuelto el 22 de octubre tras seis semanas de intensa labor por parte del gobierno islandés. Estas respuestas permitirán a la Comisión redactar su informe sobre la candidatura del país. Posteriormente, el Consejo Europeo decidirá otorgarle o no el estatuto de país candidato, paso imprescindible antes de poder abrir formalmente las negociaciones de adhesión.

Sin embargo, el perfil de Islandia deja anticipar que estos pasos no deberían ser particularmente retadores para el país, que ya cumple ampliamente con los llamados “criterios de Copenhague”, adoptados en 1993 para evaluar el grado de compatibilidad de un Estado con los requisitos de la UE. Sin pretender sustituirnos al examen que será realizado por la Comisión Europea sobre este tema, podemos señalar de manera breve las características siguientes.

1. Los primeros tres criterios de Copenhague: ¿cuán preparada está Islandia?

El primer criterio de Copenhague, también llamado “criterio político”, exige que el país que busca integrarse a la UE sea una democracia, respetuosa de los principios de libertad, del Estado de Derecho, de los Derechos Humanos y de las minorías. Nadie cuestiona las credenciales democráticas de Islandia, cuyo Parlamento unicameral (llamado *Althingi*) se presenta con frecuencia como el más antiguo que se encuentra todavía funcionando en el mundo.

¹⁵ KRISTINSSON, G.H., op.cit., pp.153-155.

¹⁶ Esta reseña histórica no sigue más adelante cronológicamente porque los datos relevantes más recientes están incluidos en las partes siguientes del presente artículo.

¹⁷ Se trata de un conjunto de 2500 preguntas sobre la administración, el sistema legal del país, estructuras de gobierno, etc. Sitio del Ministerio de Asuntos Exteriores de Islandia, disponible en: <http://eng.utanrikisraduneyti.is/speeches-and-articles/nr/5221> [consultado el 27 de octubre de 2009].

El segundo criterio, de índole económica, se refiere a la existencia de una economía de mercado viable, capaz de hacer frente al contexto competitivo del Mercado Único Europeo. A pesar de haber sido azotada muy duramente por la crisis económica, la economía islandesa forma parte de las más avanzadas en el mundo. Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2008 Islandia ostentaba el octavo PIB per cápita más elevado (con unos 53 mil dólares). Se anticipa una muy fuerte contracción de este indicador para 2009, relegando al país al vigésimo lugar con 36 mil dólares por habitante, a un nivel similar que el Reino Unido¹⁸. No obstante, por duro que sea este golpe, no está en entredicho el lugar de Islandia dentro de la categoría de las naciones desarrolladas.

El tercer criterio de Copenhague está enfocado en la capacidad de la administración pública para asumir las obligaciones derivando de la membresía a la UE, incluyendo la adaptación de la legislación nacional al derecho europeo, llamado “acervo comunitario”.

En este rubro también, Islandia parece muy bien preparada. En efecto, Reikiavik forma parte del Espacio Económico Europeo (EEE) desde la formación del mismo en 1994. Esta iniciativa extiende el Mercado Único a tres países que no son miembros de la UE pero que sí forman parte de la AELC, actualmente Liechtenstein, Noruega e Islandia. En consecuencia, el derecho comunitario relacionado con la libre circulación de los bienes, de las personas, de los capitales y de los servicios aplica también en estos tres países¹⁹, designados como los “Estados EEE- AELC”.

Lo anterior implica que la legislación de los Estados asociados a la UE mediante el EEE incorpora la compleja y densa normatividad técnica sobre los productos, además de la reglamentación referente a la competencia, ayudas estatales, protección del consumidor, contratos públicos, derecho de sociedades, por mencionar solamente algunos²⁰.

Liechtenstein, Noruega e Islandia gozan de un protagonismo limitado en el proceso de elaboración y adopción de la reglamentación europea relevante para ellos, es decir, la que recae en el campo del Mercado Único.

Durante el trabajo previo de elaboración de las decisiones, la presencia de expertos suyos en diversos comités técnicos de la Comisión Europea les permite expresar y defender sus puntos de vista²¹. Además, los Estados EEE-AELC tienen la posibilidad de

¹⁸ Fondo Monetario Internacional, “World Economic Outlook 2009”, octubre de 2009, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx> [consultado el 27 de octubre de 2009]. Conviene tomar en cuenta que el derrumbe de la moneda islandesa acentúa la caída de este indicador, expresado en dólares.

¹⁹ Los productos agrícolas y pesqueros están sometidos a un régimen excepcional, debido a la especificidad de las políticas europeas en estos campos.

Sitio oficial de la Comisión Europea, sección “Relaciones Exteriores”, disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/iceland/index_en.htm [consultado el 27 de octubre de 2009].

²⁰ ENA, European Navigator, “The European Economic Area”, disponible en: http://www.ena.lu/european_economic_area_19942009-02-15059 [consultado el 27 de octubre de 2009].

²¹ Sitio oficial del Tratado Europeo de Libre Comercio, “Influencing the EU - EEA decision-shaping”, disponible en: <http://www.efta.int/content/eea/decision-shaping> [consultado el 21 de enero de 2010].

transmitir “comentarios” a las instituciones de la UE para detallar su posición respecto a la reglamentación que está siendo elaborada. Así, en 2008 dichos Estados presentaron nueve comentarios, sobre temas relacionados con la energía, las comunicaciones electrónicas o la educación superior²².

En cambio, los Estados mencionados no tienen la oportunidad de influenciar a las instituciones de la UE en la fase de adopción formal de la reglamentación²³.

Cuando las instituciones de la UE vez adoptan una determinada reglamentación (bajo la forma de una directiva, de un reglamento o de una decisión), ésta se transmite al “Comité Mixto del EEE”. Este órgano está conformado por embajadores de los tres Estados EEE-AELC y de Estados miembros de la UE, además de un representante de la Comisión Europea. Su papel consiste en enmendar el Acuerdo EEE de manera a incorporar las innovaciones o los cambios generados por la reglamentación europea recién adoptada, siempre y cuando ésta forma parte del campo pertinente para el EEE.

De acuerdo al artículo 104 del Acuerdo EEE, dicha decisión del Comité Mixto del EEE tiene valor obligatorio inmediato sobre los Estados EEE-AELC. Esta regla admite una excepción, planteada en el artículo 103: determinados temas están sometidos a “requerimientos constitucionales”, es decir que la decisión entra en vigor solamente después de la realización en cada país de un proceso interno de adopción del texto (vía el Parlamento o un referéndum). En 2008, aproximadamente el 10% de las decisiones estuvieron sometidas a semejantes exigencias adicionales²⁴.

Formalmente, existe la posibilidad para Liechtenstein, Noruega e Islandia de obtener una derogación, u “opt-out”, a una determinada reglamentación europea. Sin embargo, hasta la fecha no se dio esta situación, primero porque se necesitaría un acuerdo unánime entre estos tres países, y segundo porque éstos evitan similares iniciativas para no debilitar la idea según la cual están plenamente integrados dentro del Mercado Único europeo²⁵.

Los miembros del EEE participan en diferentes instituciones conjuntas, que agrupan a los Estados EEE-AELC con la UE. La más importante de ellas es el Consejo del EEE, que se reúne a nivel ministerial dos veces al año. El manejo del día a día es responsabilidad del ya mencionado Comité Conjunto del EEE. También existen dos

²² Sitio oficial del Tratado Europeo de Libre Cambio, “Annual Report of the Joint Committee 2008 - Functioning of the EEA Agreement”, 23 de febrero de 2009, pp.2-3, disponible en: <http://www.efta.int/content/eea/institutions/jc-annualreport-08.pdf> [consultado el 22 de enero de 2010].

²³ Sitio oficial del Tratado Europeo de Libre Cambio, “EEA decision-making”, disponible en: <http://www.efta.int/content/eea/institutions/eea-decision-making> [consultado el 21 de enero de 2010].

²⁴ Sitio oficial del Tratado Europeo de Libre Cambio, “Annual Report of the Joint Committee 2008 - Functioning of the EEA Agreement”, anexo 2, p.2, disponible en: <http://www.efta.int/content/eea/institutions/annextwo-jcannual.pdf> [consultado el 22 de enero de 2010].

²⁵ EMERSON, M., VAHL M., y WOOLCOCK, S., “Navigating the Stars: Norway, the European Economic Area and the European Union”, *Center for European Policy Studies*, febrero de 2002, p.30. Disponible en: <http://www.ceps.be/ceps/download/712> [consultado el 21 de enero de 2010].

órganos consultativos, que son el Comité Parlamentario Mixto del EEE y el Comité Consultativo del EEE.

Asimismo, los tres países antes mencionados están involucrados en diferentes agencias, como por ejemplo la Agencia Europea de Medio Ambiente o la Agencia Europea de Seguridad Marítima o la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria. También está presente en programas de la UE, por ejemplo en los campos de la empresa, del medio ambiente o de la educación, aunque sin gozar del derecho de voto²⁶.

Además, Islandia es miembro desde 1996 del “Espacio sin Fronteras Schengen”, dentro del cual el cruce de fronteras no requiere la presentación de documentos de identificación, agilizando así la movilidad transnacional. A partir de la década de 1950, es decir mucho antes que existiera esta política a nivel de la UE, los cinco Estados del Consejo Nórdico habían establecido reglas similares entre ellos. Al adherirse dos nuevos Estados nórdicos a la UE en 1995²⁷, se buscó la mejor forma de permitir la existencia simultánea de estos dos acuerdos estableciendo zonas de libre circulación parcialmente traslapadas. La respuesta consistió en admitir dentro del espacio Schengen a los miembros del Consejo Nórdico que permanecían fuera de la UE, a saber Islandia y Noruega²⁸.

El hecho de formar parte de dicha área implica que el Estado aplica la normatividad relacionada, llamada el “Schengen *acquis*”, o “acervo de Schengen”. Asimismo, como esta liberalización de los movimientos transfronterizos puede estimular las actividades ilegales, los integrantes del Espacio Schengen participan en políticas destinadas a mantener altos estándares de seguridad, como la cooperación entre sistemas judiciales y policíacos nacionales, o la armonización de la política de asilo.

De acuerdo a la misma lógica vislumbrada en el caso del EEE, los Estados miembros del Espacio Schengen que no forman parte de la UE no tienen un papel formal en el proceso de toma de decisiones en este campo, pero deben aplicar toda la normatividad correspondiente. En caso de no cumplir con sus obligaciones, su inclusión dentro del Espacio sería dada por terminada en un plazo de seis meses²⁹.

Hasta la fecha, Islandia, Noruega y recientemente Suiza son los únicos países que forman parte del Espacio Schengen sin ser miembros de la UE. En contraste, dos miembros de la Unión (el Reino Unido e Irlanda) decidieron no participar a dicha política, mientras que otros tres (Bulgaria, Rumania y Chipre) aún tienen pendientes unos problemas internos que les impiden unirse a esta área sin fronteras internas. En

²⁶ Sitio oficial de la Comisión Europea, sección “Relaciones Exteriores”, disponible en:

http://ec.europa.eu/external_relations/iceland/index_en.htm [consultado el 27 de octubre de 2009]

²⁷ Recordando que Dinamarca forma parte del bloque desde 1973.

²⁸ CULLEN, P., “The Schengen Agreement with Iceland and Norway: Its Main Features”, *ERA – Forum* (Vol.4, No.4, 2001), disponible en: <http://www.springerlink.com/content/b64q65303611t213/fulltext.pdf> [consultado el 26 de enero de 2010], p.72.

²⁹ MONAR, J., “Justice and Home Affairs”, en EDWARDS, G., y WIESSALA, G. (Ed.), *The European Union: The Annual Review 1999/2000*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd, 2000, p.135.

consecuencia, aunque Islandia no tiene la capacidad de votar sobre las reglas que rigen el Espacio Schengen, su involucramiento en esta política europea es mucho más avanzado que el de varios Estados miembros de la UE³⁰.

Esta densidad de las relaciones ya existentes entre Islandia y la UE tiene como consecuencia que, en la práctica, Reikiavik ya está aplicando una parte significativa del acervo comunitario. El propio comisario encargado del portafolio de la ampliación de la Unión, el finlandés Olli Rehn, repitió en varias ocasiones que Islandia ya aplicaba dos tercios de la totalidad de la legislación europea, como consecuencia de su presencia dentro del Espacio Schengen y del EEE³¹. Esta característica es susceptible de simplificar y acelerar sustancialmente el proceso de admisión a la UE. Así, el mismo comisario también aseveró que “en el caso de Islandia, el acuerdo del Espacio Económico Europeo sirve de atajo en las negociaciones de adhesión”³².

2. El “cuarto criterio” de Copenhague: ¿cómo la entrada de Islandia impactaría a la Unión?

El Consejo de Copenhague también consagró otra condición de admisión a la UE, la cual en un principio no fue retomada con tanta frecuencia como las primeras tres ya mencionadas. En un párrafo aparte, el “cuarto criterio de Copenhague” plantea que “la capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos”³³.

Como se puede apreciar, a diferencia de los tres primeros, dicho criterio no se basa en rasgos propios del país candidato sino en el grado de preparación de la UE misma: ésta requiere de una “capacidad de absorción” suficiente como para acoger a nuevos miembros en su seno. Aunque pueda parecer bien fundamentado, este concepto recibió

³⁰ Sitio oficial de la UE, resumen de la legislación sobre el Área y la Cooperación Schengen, disponible en:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/133020_en.htm [consultado el 27 de octubre de 2009].

³¹ REHN, O., “Charting Europe’s changing shape”, verano de 2009, disponible en:

http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/21315/Default.aspx [consultado el 29 de octubre de 2009]: “As a member of the European Economic Area it has already adopted and implemented an estimated two-thirds of the EU’s *acquis communautaire*”. Esta aseveración es cuestionada por algunos sectores, ver por ejemplo el artículo, escrito por un miembro del Consejo Director de Heimssýn, una organización islandesa en contra de la adhesión: “Has Iceland really adopted two-thirds of EU legislation?”, publicado el 29 de julio de 2009 y disponible en <http://euobserver.com/15/28502> [consultado el 29 de octubre de 2009].

³² Euractiv, “EU to play Iceland card to prop up Lisbon Treaty”, 30 de enero de 2009, disponible en:

<http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-play-iceland-card-prop-lisbon-treaty/article-179020> [consultado el 29 de octubre de 2009].

³³ Sitio oficial de la UE, sección “Comunicados de prensa”, “Consejo Europeo de Copenhague: Conclusiones de la Presidencia”, 22 de junio de 1993, disponible en:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/93/3&format=HTML&aged=1&language=ES>

fuertes críticas entre los expertos por su gran imprecisión³⁴. En efecto, la expresión “capacidad de absorción” puede ser interpretada de muchas formas diferentes: desde el ángulo del funcionamiento de las instituciones de la UE, de la sostenibilidad del presupuesto europeo, de la capacidad a seguir aplicando las políticas europeas existentes, de las fronteras deseables del bloque, o de la aceptación de parte de las poblaciones de los Estados miembros.

En 2006, en respuesta a una solicitud del Consejo Europeo, la Comisión Europea publicó un reporte especial sobre la cuestión específica de lo que ella prefirió denominar la “capacidad de integración”³⁵. Este documento retomó algunos de los diferentes significados atribuidos al concepto y reconoció la necesidad de tomar en cuenta las aprensiones de los ciudadanos europeos frente al proceso de ampliación. Sin embargo, la Comisión evadió la cuestión del carácter limitado o no de la lista de los elementos que juntos componen la noción de “capacidad de absorción”. Además, se abstuvo de abordar los aspectos potencialmente más polémicos del mismo, limitándose a tan sólo tres de ellos: las instituciones, las políticas y el presupuesto.

A pesar de estas insuficiencias, este “cuarto criterio” conoce un éxito creciente. Desde la ampliación masiva de 2004 y la entrada controversial en 2007 de Bulgaria y Rumania, acusadas de no estar lo suficiente preparadas, la “capacidad de absorción” de la UE está cada vez más presente en los artículos y las discusiones sobre el proceso de ampliación de la UE. El perfil de los países que son ahora oficial o potencialmente candidatos sólo reforzó el éxito de la fórmula, oportunamente utilizada como argumento en contra del acceso de ciertos Estados cuyas características son vistas como una posible amenaza para la UE.

Sin embargo, cualquiera que sea el significado exacto que se dé a la “capacidad de absorción” de la UE, aparece muy claramente que Islandia no representaría ningún desafío a la misma.

Si interpretamos el “cuarto criterio de Copenhague” como la preservación del equilibrio institucional, éste no resultaría significativamente afectado por la entrada de Islandia, tomando en cuenta el pequeño tamaño demográfico de ese país. En caso de incorporarse a la UE, se convertiría en su miembro menos poblado: con 315.00 habitantes³⁶, sustituiría a Malta en el último lugar de la tabla (410.000). En consecuencia, Islandia se vería atribuir el menor número de eurodiputados (es decir, seis³⁷), lo cual representaría

³⁴ Centre for European Policy Studies (CEPS), “Just what is this ‘absorption capacity’ of the European Union?”, 6 de octubre de 2006, disponible en: http://shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1381 [consultado el 29 de octubre de 2009].

³⁵ Comisión Europea, “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 Including annexed special report on the EU’s capacity to integrate new members” (COM(2006) 649 final), 8 de noviembre de 2006, anexo 1, pp.17-24.

³⁶ Eurostat, Agencia oficial de estadísticas de la UE, “Total population” (cifras de 2008), disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=tps00001> [consultado el 29 de octubre de 2009].

³⁷ De acuerdo al artículo 14.2 del Tratado de la Unión Europea (tal como fue enmendado por el Tratado de Lisboa), existe “un mínimo de seis diputados por Estado miembro”.

un aumento de solamente un 0.8% del número total de integrantes del Parlamento Europeo. Asimismo, obtendría tan sólo tres votos ponderados dentro del Consejo de la Unión, es decir un aumento de menos del 1% del número total de votos³⁸. En cambio, como la Comisión Europea contará con tantos comisarios como Estados miembros hasta el año 2014, la adhesión de Islandia conduciría a aumentar una unidad el número de comisarios. Por consiguiente, ninguna de las tres principales instituciones de la UE resultaría trastornada por la entrada de la isla nórdica.

Por otro lado, el impacto de esta ampliación sobre el presupuesto europeo sería no solamente mínimo, sino además positivo. El tamaño de su economía es ínfimo en comparación con el conjunto europeo: en 2008, el PIB islandés representaba menos de una milésima parte del PIB acumulado de los 27 miembros actuales de la UE³⁹. Por esta razón, cualquier transferencia económica hacia la isla, aunque pudiera parecer masiva para los estándares de la isla, representaría una fracción mínima del presupuesto europeo. Además, debido a la estructura del gasto europeo, Islandia debería captar pocos recursos europeos. Actualmente, las dos políticas que implican más gastos para la UE son la Política Agrícola Común (PAC) y la Política de Cohesión (también llamada Política Regional). Ahora bien, su sector agrícola no pesquero tiene proporciones moderadas: solamente un 2.5% de su población activa está empleada en este sector⁴⁰, que genera un 1.4% de su PIB total⁴¹. Estas características no harán de ella un gran beneficiario de la primera política mencionada, en contraste con los Estados de Europa central y oriental que entraron a la UE en 2004 y 2007, y para los cuales fue necesario diseñar un periodo de transición para mitigar el impacto de su entrada sobre las finanzas europeas. Asimismo, debido a su elevado nivel de vida, es altamente improbable que alguna de las regiones islandesas sea elegible al “objetivo convergencia”, es decir que sea considerada como prioritaria para recibir los fondos de la política europea de cohesión (también llamada “política regional”). En consecuencia de lo anterior, Islandia

³⁸ Estos cálculos se hicieron en base al número actual (en 2009) de eurodiputados en el Parlamento Europeo (751) y de votos ponderados dentro del Consejo de la Unión (345), es decir asumiendo que estas cifras no serán modificadas por la adhesión de otro país a la UE antes de Islandia. Cabe recalcar que, a partir del 1^{er} de noviembre de 2014, la mayoría cualificada dentro del Consejo de la Unión no se calculará en base a los votos ponderados sino de acuerdo a la población de cada país. Como Islandia representa el 0.06% de la población de la actual UE, su peso en las votaciones resultará aún más reducido.

³⁹ Eurostat, Agencia oficial de estadísticas de la Unión Europea, “Gross Domestic Product at Market Prices” (cifras del año 2008), disponible en:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&init=1&pcode=tec0001&language=en> [consultado el 29 de octubre de 2009]. Según esta fuente, en 2008 el PIB de Islandia alcanzaba 10 200 millones de euros, contra 12,5 millones de millones para la UE en su totalidad.

⁴⁰ Statistic Iceland, sitio de las estadísticas oficiales del gobierno islandés, “Gross Domestic Product by Industries” (cifras del año 2008), disponible en:

http://www.statice.is/?PageID=1271&src=/temp_en/Dialog/varval.asp?ma=THJ08101%26ti=Gross+Domestic+Product+by+industries%2C+percentage+breakdown+1973%2D2008%26path=../Database/thjodhagsreikningar/framluppj_ISAT01/%26lang=1%26units=Percent [consultado el 29 de octubre de 2009].

⁴¹ Statistic Iceland, sitio de las estadísticas oficiales del gobierno islandés, “Employed Persons by Economic Activity” (cifras del año 2008), disponible en:

http://www.statice.is/?PageID=1191&src=/temp_en/Dialog/varval.asp?ma=VIN01102%26ti=Employed+persons+by+economic+activity%2C+sex+and+regions+1991%2D2008+%26path=../Database/vinumarkadur/rannsoknir/%26lang=1%26units=number [consultado el 29 de octubre de 2009].

debería aportar más al presupuesto europeo de lo que recibiría del mismo, convirtiéndose así en un contribuyente neto a las arcas de la Unión.

La cuestión de la sostenibilidad de las políticas europeas dentro de una UE ampliada está estrechamente vinculada con el punto anterior. No obstante, la entrada de un nuevo miembro puede presentar también un reto de índole no financiera si éste milita en contra de cierta política europea. El propio tamaño (tanto poblacional como económico) de Islandia hace que tal escenario es muy poco probable, pero conviene mencionar potenciales dificultades relacionadas con la pesca, un tema altamente sensible en ese país. Este aspecto es objeto de una descripción detallada en la parte IV.2 de este artículo.

En caso de concebir la “capacidad de absorción” en términos de evitar una hiperextensión de la UE más allá de sus “fronteras naturales”⁴² – argumento utilizado con frecuencia acerca de la candidatura turca – el caso islandés no es problemático en absoluto. La pertenencia de la isla al continente europeo es incuestionable, y su ubicación geográfica es tal que esta extensión al noroeste de las nuevas “fronteras exteriores” de la UE no reduciría la seguridad percibida del bloque. En contraste, recordemos que las ampliaciones de 2004 y 2007 heredaron a la UE nuevos vecinos, como, Belarús, Ucrania y Moldova⁴³.

Otra visión de la “capacidad de absorción” se relaciona con la disposición de las poblaciones de los “antiguos Estados miembros” a recibir a nuevos integrantes dentro del bloque. Justamente, las ampliaciones de 2004 y 2007 fueron criticadas por haberse dado sin consultar a los ciudadanos, y en consecuencia los gobiernos están ahora mucho más cautelosos antes de abrir la puerta a candidatos cuyo perfil podría ser visto negativamente por sus respectivas opiniones públicas.

Sin embargo, la posible entrada de Islandia a la UE no es susceptible de provocar ningún movimiento de oposición, a años luz de la intensidad de los debates que se dan sobre la eventualidad de admitir a Turquía dentro de la Unión. En efecto, tanto el tamaño de la población islandesa como sus características cualitativas (religión, cultura, nivel de prosperidad, hasta aspecto físico – por discutibles que sean estas consideraciones) no tienen por qué crear oposición por parte de las sociedades de los Estados ya miembros de la UE.

En fin, Islandia presenta rasgos, objetivos o subjetivos, que hacen de ella el candidato ideal para entrar a la UE. Interesantemente, sus características son diametralmente opuestas a las que ostenta uno de los actuales candidatos, a saber Turquía⁴⁴. Más allá del

⁴² La utilización de este concepto no implica que reconocemos su pertinencia o su validez: lo manejamos para no dejar de lado uno de los elementos más comúnmente mencionados cuando se evoca la “capacidad de absorción”.

⁴³ La UE compartió una frontera con Rusia desde la adhesión de Finlandia en 1995.

⁴⁴ Esta frase en ningún caso debe ser interpretada como una toma de posición de los autores en contra de la candidatura turca a la UE. Es simplemente una forma de subrayar que Islandia cuenta con muy

aspecto geográfico (el uno en el extremo noroeste del continente, el otro en el extremo sureste), estos dos países difieren en casi todos los aspectos que, con razón o no, se consideran como relevantes al momento de evaluar cuán preparado es un país para unirse al bloque. Así, Islandia es una democracia estable, respetuosa de los Derechos Humanos y del Estado de Derecho, dotada de una economía próspera a pesar del reciente colapso que sufrió. Su presencia dentro de destacadas políticas de la Unión a pesar de no ser miembro de la misma le permite estar ya en línea con gran parte del acervo comunitario. Su pequeño tamaño demográfico minimizaría el impacto de su posible adhesión sobre las instituciones europeas, mientras que su entrada afectaría el presupuesto europeo de manera insignificante. El vecindario de la UE no resultaría más amenazador después de su adhesión. Otro elemento a favor de Islandia (y en detrimento de Turquía) tiene que ver con la percepción, por definición altamente subjetiva y por ende criticable, de las poblaciones de los Estados miembros acerca de cuán deseable sería su admisión.

Como si lo anterior no fuera suficiente, Islandia puede contar con una coyuntura favorable: al momento de la presentación oficial de su candidatura a la UE, el 17 de julio de 2009, el comisario europeo dotado del portafolio de la ampliación era un finlandés, y la presidencia rotativa del Consejo de la Unión era asumida por Suecia. Sin que podamos considerar estas circunstancias como decisivas, sin duda el hecho que estas responsabilidades clave estuvieran en manos de nórdicos contribuyó a crear un contexto favorable para dar este primer paso hacia la UE. Además, por lo general las ampliaciones se hacen por grupos de países⁴⁵, y se considera que Croacia podría entrar a breve plazo, potencialmente acompañada de Islandia.

Hasta recientemente, este panorama favorable a la adhesión estaba neutralizado por un solo obstáculo que impedía convertir este potencial en realidad: la ausencia de voluntad, tanto del pueblo islandés como de su gobierno, de acercarse a la Unión. Sin embargo, esta postura de rechazo evolucionó recientemente a raíz de los trastornos que se dieron a nivel global en el campo financiero y económico.

numerosos puntos a su favor, en contraste con un país que ya inició su proceso de adhesión, pero cuyo final se considera considerablemente más remoto.

⁴⁵ The Guardian, "Iceland to be fast-tracked into the EU", 30 de enero de 2009, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/30/iceland-join-eu> [consultado el 30 de octubre de 2009]. Se cita al comisario Olli Rehn declarando: "The EU prefers two countries joining at the same time rather than individually. If Iceland applies shortly and the negotiations are rapid, Croatia and Iceland could join the EU in parallel". Entre las seis ampliaciones sucesivas de la UE, una sola representa una excepción a esta regla: Grecia entró sola en 1981.

IV. LA CRISIS ECONÓMICA PROPORCIONÓ A ISLANDIA EL INCENTIVO QUE LE HACÍA FALTA

1. La crisis económica: un revelador de las fallas del modelo islandés

Considerada desde hace muchos años como uno de los países más ricos del globo, Islandia reveló ser sorprendentemente vulnerable ante la crisis económica internacional que se esparció en el mundo a partir de septiembre de 2008. Más allá de sus numerosas y dramáticas consecuencias en el ámbito económico, este suceso modificó la postura tradicional de Islandia acerca de la UE.

En 2003 se privatizó el sector bancario, se disminuyó la regulación financiera y se liberalizó la circulación de capitales, lo cual dio como resultado la expansión internacional de los principales bancos islandeses: Kaupthing, Landsbanki y Glitnir⁴⁶, mediante la banca en Internet y sucursales en otros países⁴⁷. Dichos bancos islandeses proyectaban una imagen de seguridad gracias a la reputación positiva de su país de origen, mientras que resultaban atractivos para los inversores y ahorradores debido a los altos rendimientos que ofrecían. Como resultado, se dio un crecimiento desmedido del sector financiero islandés, lo cual derivó en un crecimiento del PIB real del 7.7% en 2004⁴⁸. Islandia era considerada un modelo a seguir en materia económica y financiera.

Las primeras señales de debilidad se manifestaron en 2006, cuando los bancos islandeses enfrentaron problemas de liquidez. El gobierno de Reikiavik no tenía los recursos suficientes como para respaldar las instituciones financieras, y el problema pudo resolverse – por un momento – gracias a la intervención del Reino Unido⁴⁹. Sin embargo, el modelo económico de Islandia colapsó por completo en octubre de 2008, cuando en una misma semana sus tres bancos principales se desplomaron. A diferencia de lo que se dio en los demás países afectados por la crisis global, el gobierno islandés fue incapaz de proporcionar una ayuda económica de emergencia, puesto que la magnitud del problema superaba por mucho sus recursos. Prueba de ello es que se estima que los activos del sector financiero representaban entre ocho y diez veces el PIB

⁴⁶ El Mundo, “Islandia, un pequeño país congelado por una gigantesca crisis financiera”, 17 de abril de 2008, disponible en: <http://www.elmundo.es/mundodinero/2008/04/17/economia/1208427177.html> [consultado el 3 de septiembre de 2009].

⁴⁷ El País, “Londres utiliza la ley antiterrorista para congelar los bienes islandeses”, 11 de octubre de 2008, disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/Londres/utiliza/ley/antiterrorista/congelar/bienes/islandeses/elpeueco/20081011elpeueco_15/Tes [consultado el 3 de septiembre de 2009].

⁴⁸ El Tiempo, “Crisis económica llevó a Islandia al borde de la quiebra”, disponible en: http://www.eltiempo.com/mundo/europa/home/crisis-economica-llevo-a-islandia-al-borde-de-la-quiebra_4604117-1 [consultado el 3 de septiembre de 2009].

⁴⁹ El Mundo, “Islandia, un pequeño país congelado por una gigantesca crisis financiera”, 17 de abril de 2008, disponible en: <http://www.elmundo.es/mundodinero/2008/04/17/economia/1208427177.html> [consultado el 3 de septiembre de 2009].

islandés⁵⁰. En consecuencia, el país se encontró brutalmente en una situación de bancarrota y, por primera vez en treinta años, el FMI tuvo que prestar asistencia a una nación desarrollada⁵¹.

En respuesta, el Parlamento aprobó una ley de emergencia que daba al Primer Ministro poder para controlar todos los organismos financieros del país⁵², dando como consecuencia la estatización de los tres bancos más poderosos de Islandia. El objetivo era infundir confianza y obtener créditos. Sin embargo, esta medida tuvo como consecuencia la ruina de los accionistas y el pánico de los ahorradores⁵³, debido a que las cuentas bancarias fueron congeladas, en un intento de detener la hemorragia de fondos.

Otra medida fue el cierre, del 9 al 13 de octubre de 2008, de la Bolsa de Valores de Reikiavik, la cual sufrió una caída de 76% el día de su reapertura⁵⁴.

Estas fuertes turbulencias afectaron igualmente la corona islandesa. Desde inicios de 2008, esta moneda fue perdiendo terreno respecto al euro: durante toda la década anterior, se había mantenido debajo de un tipo de cambio de 100 coronas por un euro, pero este límite simbólico se rompió en marzo de 2008 y la degradación se confirmó mes tras mes, hasta el estallido de octubre. Al principio de ese mes, se necesitaban 156 coronas para adquirir un euro, pero el tipo de cambio se disparó para alcanzar una paridad de 1 por 305 el 9 de octubre⁵⁵: en tan sólo una semana, la moneda islandesa había perdido la mitad de su valor respecto al euro. El desesperado intento del Banco Central islandés de establecer, el 7 de octubre, un tipo de cambio fijo a una tasa de 131 coronas por un euro, fue un fracaso rotundo. Desde diciembre de 2008 aplican restricciones a la conversión de la corona, en un intento para evitar que su valor siga en picada.

⁵⁰ El Tiempo, “Crisis económica llevó a Islandia al borde de la quiebra”, disponible en: http://www.eltiempo.com/mundo/europa/home/crisis-economica-llevo-a-islandia-al-borde-de-la-quiebra_4604117-1 [consultado el 3 de septiembre de 2009].

⁵¹ DANIELSSON, J., “The first casualty of the crisis: Iceland”, 12 de noviembre del 2008, disponible en: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/2549> [consultado el 30 de octubre del 2009].

⁵² El Financiero, “Adopta Islandia medidas urgentes ante crisis financiera”, 9 de octubre de 2008, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=148884> [consultado el 14 de octubre de 2009]

⁵³ El País, “Londres utiliza la ley antiterrorista para congelar los bienes islandeses”, 11 de octubre de 2008, disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/Londres/utiliza/ley/antiterrorista/congelar/bienes/islandeses/elpeuco/20081011elpepeico_15/Tes [consultado el 3 de septiembre de 2009].

⁵⁴ El Tiempo, “Crisis económica llevó a Islandia al borde de la quiebra”, disponible en: http://www.eltiempo.com/mundo/europa/home/crisis-economica-llevo-a-islandia-al-borde-de-la-quiebra_4604117-1 [consultado el 3 de septiembre de 2009].

⁵⁵ Banco Central Europeo, “ECB reference exchange rate, Iceland krona/Euro”, disponible en: http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=120.EXR.D.ISK.EUR.SP00.A [consultado el 30 de octubre de 2008].

Esta situación desesperada en el mercado cambiario agudizó los problemas, ya numerosos, de la economía islandesa. Para enero de 2009, la inflación anual era de 10.8%⁵⁶, después de haberse mantenido en un promedio cerca del 5% anual de 2004 a 2007⁵⁷. Las tasas de interés llegaron al 17.5%⁵⁸, cifra muy elevada en comparación con los niveles aplicables en las economías occidentales, aunque desde años la tasa de interés destacaba por ser muy alta en Islandia (cerca del 10% desde 2006⁵⁹).

Todo lo anterior provocó que aumentara el costo de las necesidades básicas, así como las deudas y créditos hipotecarios y automotrices, reduciendo el nivel de vida de la población.⁶⁰ La tasa de desempleo aumentó estratosféricamente, de 1.3% en 2008 a 9.4% en febrero de 2009⁶¹, al mismo tiempo que se redujeron las horas de trabajo en la mayoría de las empresas y con ello los salarios de los trabajadores. De la misma forma, el porcentaje de hogares pobres aumentó considerablemente, llegando a un 11% en 2009, tomando en cuenta que en 2004 los índices de pobreza no rebasaban el 0.1%⁶² de la población islandesa.

El problema económico de Islandia tomó una dimensión política y diplomática: al congelarse las reservas de los bancos nacionalizados, los ahorradores perdieron el acceso a sus cuentas, causando revuelo en los Países Bajos y sobre todo en el Reino Unido. Esta situación causó la pérdida de más de 5000 millones de euros a unos 300.000 particulares y 100 ayuntamientos británicos, cuyos depósitos el gobierno islandés se negó a respaldar por falta de fondos propios⁶³. En los Países Bajos, el número de los afectados se elevó a 128.000⁶⁴. El hecho que los clientes extranjeros

⁵⁶ Statistic Iceland, sitio de las estadísticas oficiales del gobierno islandés, “Key figures” (cifras de 2009), disponible en: <http://www.statice.is/Pages/1390> [consultado el 25 de septiembre de 2009].

⁵⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Iceland”, disponible en: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?queryname=18156&querytype=view&lang=en> [consultado el 14 de octubre de 2009].

⁵⁸ Banco Central de Islandia, “Central Bank interest rates”, disponible en: <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=2509> [consultado el 07 de noviembre de 2009].

⁵⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Financial indicators”, disponible en: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CSP2009> [consultado el 25 de octubre de 2009].

⁶⁰ The Wall Street Journal, “Iceland Risks Bankruptcy, Leader Says”, 7 de octubre de 2008, disponible en: <http://online.wsj.com/article/SB122331879240408481.html> [consultado el 3 de septiembre de 2009].

⁶¹ Central Intelligence Agency (CIA), The World Factbook, “Iceland”, disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ic.html>. [consultado el 14 de octubre de 2009].

⁶² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Iceland”, disponible en: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?queryname=18156&querytype=view&lang=en> [consultado el 14 de octubre de 2009].

⁶³ El País, “Londres utiliza la ley antiterrorista para congelar los bienes islandeses”, 11 de octubre de 2008, disponible en:

http://www.elpais.com/articulo/economia/Londres/utiliza/ley/antiterrorista/congelar/bienes/islandeses/elpeueco/20081011elpepieco_15/Tes [consultado el 3 de septiembre de 2009].

⁶⁴ EurActiv, “Repayment deal lifts hurdle for Iceland’s EU bid”, 19 de octubre de 2009, disponible en: <http://www.euractiv.com/en/enlargement/repayment-deal-lifts-hurdle-iceland-eu-bid/article-186491#> [consultado el 3 de septiembre de 2009].

perjudicados sean más numerosos que la población islandesa en su totalidad nos da una buena idea de las proporciones de la crisis en comparación con el tamaño del país.

En respuesta, el primer ministro británico Gordon Brown anunció que su gobierno proporcionaría estas garantías bancarias a sus nacionales, pero agregó que llevaría a Islandia ante los tribunales para recuperar las cantidades involucradas. Como medio de presión, se hizo uso de una legislación antiterrorista para congelar bienes islandeses en el Reino Unido⁶⁵.

Para poder superar la crisis, en noviembre de 2008 Islandia pidió ayuda al Reino Unido, a Rusia y al FMI. Este último decidió otorgarle un préstamo de 2100 millones de dólares, dividido en un crédito inmediato de 827 millones de dólares y partes de 155 millones a lo largo de dos años⁶⁶. Aunado a ello, Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca brindaron a su vecina nórdica un apoyo económico mediante un préstamo de 2500 millones de dólares⁶⁷.

A pesar de representar aproximadamente la mitad del PIB islandés, esta ayuda no será suficiente como para dejar la crisis y sus secuelas atrás a corto plazo, debido a la magnitud del derrumbe financiero.

El 19 de octubre de 2009, el *Althingi* aprobó por fin la ley *Icesave*, llamada así por el nombre de las cuentas bancarias en línea ofrecidas por las instituciones islandesas. El objetivo de dicho texto era diseñar el mecanismo financiero para compensar a los gobiernos del Reino Unido y de los Países Bajos por la garantía que extendieron a sus respectivos ciudadanos, clientes de los bancos islandeses que quebraron.

El reembolso se llevaría a cabo de 2016 a 2024⁶⁸, con la reserva que las sumas pagadas no podrían exceder más de 6% del incremento anual del PIB islandés. Este acuerdo se celebró en medio de fuertes tensiones con el Reino Unido y los Países Bajos, quienes amenazaron con usar su influencia dentro de la UE para cerrarle el acceso a Islandia, y dentro del FMI para bloquear los préstamos, en caso de no obtener satisfacción. Además, la ley *Icesave* resultó muy impopular dentro de la población islandesa, que denunció un acuerdo inequitativo que perjudicaría duraderamente su nivel de vida.

2. La crisis económica causó un cambio de gobierno y de postura respecto a la UE

Ante el colapso de la corona, fueron ganando fuerza los discursos a favor de la adopción de una moneda más robusta. Así, en enero de 2009, un alto funcionario islandés no

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ El País, “La crisis acaba con la coalición de Gobierno en Islandia”, 26 de enero de 2009, disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/FMI/aprueba/conceder/Islandia/prestamo/1600/millones/elpepu eco/20081120elpepuco_2/Tes [consultado el 3 de septiembre de 2009].

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Financial Times, “Iceland reaches failed bank deal”, 18 de octubre de 2009, disponible en: <http://cachef.ft.com/cms/s/0/26780ba2-bc21-11de-9426-00144feab49a.html> [consultado el 30 de octubre de 2009].

dudó en proclamar “muerta” la corona, y resaltó que la única opción alternativa viable era el euro⁶⁹. La actual situación monetaria de Islandia, todavía muy delicada, parece darle la razón: debido a las restricciones de cambio impuestas desde diciembre de 2008, la corona ya no está cotizada en los mercados internacionales.

En contraste, los países europeos que manejan el euro reconocieron el aporte de la moneda única. Ésta no impidió la crisis en su respectivo país, pero por lo menos evitó que ésta fuera multidimensional como en Islandia, donde el colapso económico fue acompañado y empeorado por la debacle en el campo monetario. Así, en la campaña previa al referéndum en Irlanda sobre el Tratado de Lisboa, los partidarios del “sí” enfatizaban los beneficios proporcionados por la membresía a la UE, recordando que entre Islandia e Irlanda, la diferencia era una sola letra [en inglés]... y el euro. Fueron recurrentes – y efectivos – los discursos explicando que, de no tener el euro, Irlanda hubiera sufrido mucho más duramente los efectos de la crisis.

Finalmente, los irlandeses terminaron aprobando el Tratado de Lisboa el 2 de octubre de 2009 por un muy amplio margen (67% a favor), menos de un año y medio después de haberlo rechazado. Este notable cambio de postura fue interpretado como un reconocimiento, por parte del electorado, que su presencia dentro del bloque permitió mitigar los efectos devastadores de la crisis económica global.

Por esta razón, no resulta sorprendente que los islandeses se sientan atraídos por la perspectiva de tener un respaldo tan sólido como el euro. La comisaria europea Margot Wallstrom, encargada del portafolio de la comunicación, declaró en Irlanda, durante la campaña previa al referéndum, que “no es ninguna coincidencia si Islandia trata ahora de conseguir la membresía a la UE, porque se da cuenta de la protección y de la solidaridad que un país como Islandia puede obtener”⁷⁰.

La crisis económica provocó víctimas colaterales en el campo político: así, el primer ministro Geir Haarde, del Partido de la Independencia (centroderecha conservadora), tuvo que dimitir de su cargo a finales de enero de 2009 debido a la incapacidad de su gobierno a superar los retos planteados por la crisis.

Ante este suceso, el presidente de Islandia Ólafur Grímsson pidió a los líderes de la Alianza Socialdemócrata (centro-izquierda) y del Movimiento Izquierda-Verde (izquierda) que formaran una coalición para gobernar hasta la convocatoria de elecciones anticipadas, el 25 de abril de 2009. Estos comicios representaban una oportunidad para un viraje político: desde 1991, el escenario político había sido dominado por el Partido de la Independencia, pero las encuestas preelectorales auguraban una alternancia en el poder.

⁶⁹ The Guardian, “Iceland to be fast-tracked into the EU”, 30 de enero de 2009, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/30/iceland-join-eu> [consultado el 30 de octubre de 2009].

⁷⁰ Herald, “Ireland Could be Iceland without EU, says Euro chief urging Yes vote”, 11 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.herald.ie/national-news/ireland-could-be-iceland-without-eu-says-euro-chief-urging-yes-vote-1884246.html> [consultado el 30 de octubre de 2009].

Es innegable que la crisis económica otorgó a la cuestión de la adhesión a la Unión Europea un lugar de primera importancia en la campaña electoral. Antes de 2008, este asunto recibía un énfasis moderado en los discursos políticos, incluso por parte del único partido a favor de la misma. Así, el Manifiesto de la Alianza Socialdemócrata, presentado en su Convención Nacional de 2007, evocaba la membresía a la UE de manera muy breve, en dos cortas frases dentro de un párrafo dedicado más generalmente a la política exterior, ubicado al final del documento⁷¹. En contraste, en 2009 la Convención Nacional del mismo partido colocó el tema europeo en los primeros lugares de su lista de prioridades, siendo desarrollado de manera precisa a lo largo de varios párrafos⁷². En los dos documentos mencionados, el partido dejaba en claro que, en todos los casos, la decisión final sobre la adhesión se tomaría mediante un referéndum.

Por su lado, el Partido Progresista (centrista y liberal) realizó un viraje de 180 grados sobre la adhesión de Islandia a la Unión. El 17 de enero de 2009, anunció su apoyo a la apertura de negociaciones con el bloque europeo, acompañando esta postura favorable con una serie de exigencias, en particular acerca de los temas agrícolas y pesqueros⁷³. Debido al carácter poco realista de ciertas de sus peticiones, no se puede considerar que este partido esté plenamente a favor de la membresía a la Unión, sino que este apoyo es condicional.

En cambio, el Partido de la Independencia mantuvo su postura hostil a la entrada a la UE, reiterando su postura en su Congreso a finales de marzo de 2009, un mes antes de las elecciones legislativas. Anticipando su muy probable derrota en los comicios y la llegada al poder de un gobierno eurófilo, este partido señaló que, en caso de iniciarse un acercamiento con la UE, deberían organizarse dos referéndums al respecto: una primera consulta popular sobre la oportunidad de abrir negociaciones, y, en su caso, una segunda sobre la adhesión efectiva de la isla al conjunto europeo⁷⁴. Este muy tímido cambio se puede interpretar como una estrategia para conservar el apoyo del sector empresarial, que representa una base significativa de su electorado y cuyo apoyo a la UE ha crecido a raíz de la crisis económica⁷⁵.

⁷¹ Sitio oficial de la Alianza Socialdemócrata, manifiesto del partido, “The Future of a Country – The Future of a Nation”, 12 y 13 de abril de 2007, disponible en: <http://www2.samfylkingin.is/Forsida/Umflokkinn/Kosningastefna2007/Stjornmalaalyktun2007/English> [consultado el 31 de octubre de 2009]. “We want to apply for an EU-membership and start negotiations. We will seek a national unity in this matter and use the national referendum as the highest court”.

⁷² Sitio oficial de la Alianza Socialdemócrata, manifiesto del partido, “Political resolution”, 29 de marzo de 2009, disponible en: http://www.samfylkingin.is/Stefnum%C3%A11/Stefnul%C3%BDsing/Policy_of_Samfylkingin [consultado el 31 de octubre de 2009].

⁷³ Forbes, “Iceland Progressives vote to back EU accession talks”, 16 de enero de 2009, disponible en: <http://www.forbes.com/feeds/afx/2009/01/16/afx5933263.html> [consultado el 31 de octubre de 2009].

⁷⁴ Reuters, “Iceland’s Independence Party seeks two votes on EU”, 28 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSLR972301> [consultado el 31 de octubre de 2009].

⁷⁵ EUObserver, “Iceland closer to joining EU after left-wing victory”, 27 de abril de 2009, disponible en: <http://euobserver.com/9/28011> [consultado el 31 de octubre de 2009].

Asimismo, el Movimiento Izquierda-Verde no modificó su discurso acerca de la UE, reiterando su firme rechazo a la membresía a la misma⁷⁶.

Los resultados de los comicios confirmaron la tendencia señalada por las encuestas preelectorales: los socialdemócratas sumaron el 28.8% de los votos (20 escaños) y los Verdes el 20.9% (14), mientras que sus opositores, el Partido de la Independencia y el Partido Progresista, obtuvieron 22.9% y 14.3% respectivamente⁷⁷.

Por consiguiente, se estableció un gobierno de coalición con la misma coloración política que el gabinete de transición, juntando a los socialdemócratas con los ecologistas bajo el liderazgo de la primera ministra Johanna Sigurdardottir. Esta configuración tiene lógica, tomando en cuenta la cercanía ideológica de ambos partidos (los dos en el lado izquierdo del tablero político), pero resulta contradictoria sobre la cuestión específica de la UE: la coalición gubernamental reúne al partido más eurófilo con el que rechaza la membresía con más fuerza.

Tomando en cuenta las posturas respectivas de los partidos en la campaña electoral, los resultados de los comicios se pueden interpretar como una validación poco entusiasta, por el electorado, de la estrategia de acercamiento con la Unión. En efecto, los dos partidos pro-UE sumaron 43.1% de los votos y 29 escaños, casi exactamente las mismas proporciones que los dos partidos euroescépticos (respectivamente 43.8% y 30 curules). El Movimiento Cívico, sin postura marcada sobre la cuestión europea, sumó el resto de los votos y de los curules.

En consecuencia, difícilmente se puede afirmar que el desenlace de las elecciones de abril de 2009 hizo la demostración de un apoyo masivo del electorado a la adhesión.

V. LOS OBSTÁCULOS EN EL CAMINO HACIA LA UNIÓN EUROPEA

Al crear un sentimiento de urgencia y de inseguridad económica, la crisis económica condujo a la sobrevaloración de las ventajas de la membresía y, sobre todo, a una minimización de los obstáculos que, desde décadas, habían impedido que se considerara seriamente la adhesión de Islandia a la UE.

En efecto, durante los primeros meses de 2009, la llegada al poder de un gobierno pro-UE fue interpretada, en muchos medios, como la señal que la adhesión de la isla era no

⁷⁶ Sitio oficial del Movimiento Izquierda-Verde, “The Left-Green Movement”, sin fecha de publicación, disponible en: <http://www.vg.is/tungumal/english/> [consultado el 31 de octubre de 2009]. “It also rejects participation in the European Union and emphasizes simple, bilateral treaties concerning trade and co-operation”.

⁷⁷ El País, “Islandia gira a la izquierda”, 26 de abril de 2009, disponible en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Islandia/gira/izquierda/elpepuint/20090426elpepuint_2/Tes [consultado el 6 de septiembre de 2009].

solamente segura sino inminente, manejándose el año 2011 como una posible fecha⁷⁸. Las declaraciones, provenientes tanto de Bruselas como de Reikiavik, parecían acreditar la idea que sólo era una cuestión de tiempo, y que además se trataría de un periodo de tiempo muy breve. Estas reacciones son entendibles por el contexto del momento: Islandia se encontraba en una situación particularmente crítica, y la UE aparecía como la solución natural a ese problema. Sin embargo, con más perspectiva es ahora posible recordar y enfatizar unos factores de gran relevancia, que no desaparecieron con la crisis económica: ésta sólo los ocultó momentáneamente.

1. La debilidad y volatilidad de la voluntad política

Para empezar, ya se resaltó que no existe dentro del gobierno islandés una unanimidad sobre la oportunidad de adherirse a la UE. El partido ahora dominante, la Alianza Socialdemócrata, plantea esta opción como su prioridad, pero no tiene el respaldo de su socio dentro de la coalición, a saber el Movimiento Izquierda-Verde. Así, la “plataforma de coalición” acordada por ambos partidos reconoce el derecho de cada parte a mantener y promover su propio punto de vista respecto a la cuestión europea⁷⁹. Esta fragilidad quedó manifiesta cuando el *Althingi* tuvo que aprobar una ley autorizando la presentación de la candidatura islandesa a Bruselas.

El 16 de julio de 2009, el recién renovado Parlamento islandés votó a favor de dicho texto por un estrecho margen de cinco votos: 33 contra 28 (con dos abstenciones). Sin sorpresa, los veinte socialdemócratas de la institución legislativa respaldaron la propuesta de ley. Por su lado, una mayoría de los diputados verdes (ocho de catorce, incluyendo al actual ministro de Finanzas⁸⁰) hicieron lo mismo, no por sus convicciones en pro de la UE sino, como explicaron, para evitar perjudicar al gobierno que apoyan. Entre los cinco legisladores ecologistas en contra del texto destacó el ministro de Agricultura y Pesca⁸¹. Esta diferencia de postura dentro del Movimiento Izquierda-Verde generó intensos debates internos, entre los adeptos del voto de convicción y los defensores del voto de conveniencia.

Como se puede apreciar, la suma de los votos de los diputados afiliados a un partido miembro de la coalición de gobierno no era suficiente como para alcanzar la mayoría de

⁷⁸ The Guardian, “Iceland to be fast-tracked into the EU”, 30 de enero de 2009, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/30/iceland-join-eu> [consultado el 30 de octubre de 2009]. Deutsche Welle, “Iceland Would Enjoy “Fast” EU Membership Process, Officials Say”, 30 de enero de 2009. Disponible en: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3989997,00.html> [consultado el 30 de octubre de 2009].

⁷⁹ Sitio oficial del gobierno islandés, “Government Coalition Platform of the Social Democratic Alliance and Left-Green Movement”, 19 de mayo de 2009, disponible en: <http://eng.forsaetisraduneyti.is/news-and-articles/nr/3730> [consultado el 12 de octubre de 2009]. “The parties agree to respect the differing emphasis in each party concerning EU membership and their right to express their opinions and campaign in the wider community in accordance with their positions”.

⁸⁰ Deutsche Welle, “Iceland’s parliament approves EU membership bid”, 16 de julio de 2009, disponible en: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4493539,00> [consultado el 30 de octubre de 2009].

⁸¹ GUÐMUNDSSON, H.,J., “Report: Icelandic government to apply for EU membership”, 17 de julio de 2009, disponible en: <http://eunews.blogspot.com/2009/07/report-icelandic-government-to-apply.html> [consultado el 30 de octubre de 2009].

los votos, así que fueron valiosos los escasos sufragios provenientes de la oposición. Tres de los nueve representantes del Partido Progresista apoyaron la candidatura a la Unión, un número sorprendentemente bajo tomando en cuenta que dicho partido había adoptado medio año antes una posición favorable a la misma. Irónicamente, parece que en este caso también se planteó el dilema entre convicción y conveniencia, pero bajo un esquema opuesto al que se dio dentro del Movimiento Izquierda-Verde. Por otro lado, la candidatura fue apoyada por uno solo de los dieciséis parlamentarios del Partido de la Independencia, y uno de los cuatro del Movimiento Cívico.

Estas cifras demuestran cuán estrecho es el margen de maniobra del gobierno islandés respecto al tema de la adhesión a la UE, y cuán contingente puede ser una votación acerca de este tema tan crucial. El partido “junior” de la coalición está dividido sobre la cuestión europea y en ningún caso se puede considerar como un aliado seguro. Además, los socialdemócratas saben que tienen que ser muy cautelosos al manejar este asunto, porque una ruptura con los Verdes significaría la caída del gobierno en su conjunto. Este imperativo de evitar posibles confrontaciones entre aliados es susceptible de entorpecer el proceso de adhesión: el partido dominante es susceptible de endurecer su posición en las negociaciones, para no ser acusado por su propio socio de ceder demasiado ante Bruselas.

Por serias que sean estas dificultades a nivel institucional, aparecen menores en comparación con las variaciones y la tendencia actual de la opinión pública sobre la oportunidad de pertenecer a la Unión. Este aspecto es de primera importancia, puesto que, en caso de tomarse la decisión de entrar a la UE, ésta deberá ser ratificada por los ciudadanos mediante un referéndum. En otras palabras, la adhesión de Islandia no podrá prescindir del visto bueno de una mayoría de su gente.

Las encuestas ponen en evidencia la fuerte volatilidad de la opinión pública acerca de la eventualidad de incorporarse a la Unión. Durante los pasados años, las respuestas a favor de la adhesión ostentaban una ligera ventaja sobre las respuestas en contra: la tasa de apoyo a la membresía oscilaba entre 40 y 50%, en comparación con valores entre 35 y 45% para la opinión contraria. Sin embargo, estas cifras deben interpretarse con cautela, teniendo en cuenta que no se había dado ninguna iniciativa concreta en esta dirección: por consiguiente, en aquel momento el tema mantenía un alto grado de abstracción.

Con el aumento de las dificultades económicas a lo largo del año 2008, la membresía se convirtió en una opción aceptable para una mayoría absoluta de la población: 50% a partir del mes de abril hasta octubre de 2008⁸². Desde ese momento, la tasa de apoyo a la adhesión ha adoptado una clara tendencia a la baja: cayó a 38% en enero de 2009, al mismo nivel que la opción contraria⁸³. La caída se confirmó en los meses siguientes: en septiembre de 2009, solamente un 33% de los islandeses aspiraban a formar parte de la

⁸² Capacent Gallup, “Attitudes to the EU”, enero de 2009, disponible en: <http://www.si.is/media/althjodlegt-samstarf/esb-almenningsur-panelkonnun-2009-01.pdf> (p.9) [consultado el 31 de octubre de 2009].

⁸³ *Ibidem*.

UE, contra más de 50% con la opinión contraria, un nivel récord que nunca antes había sido alcanzado desde el inicio de la realización de estas encuestas⁸⁴. Se puede notar que el porcentaje de los indecisos es relativamente estable en el tiempo, oscilando entre una quinta y una cuarta parte de los sondeados.

Las mismas encuestas mencionadas anteriormente incluyen también una pregunta sobre si se apoya, no la membresía misma, sino la presentación de la candidatura. Resulta interesante notar que las respuestas positivas son más frecuentes cuando se plantea la cuestión de esta manera: en el año 2008, entre 60 y 65% de los interrogados apoyaban la candidatura, bajando levemente a un 55% en enero de 2009⁸⁵. Esta discrepancia con los resultados presentados arriba puede sorprender a primera vista pero se explica sencillamente: los islandeses saben que, en toda estancia, serán consultados por referéndum sobre la decisión final. De ahí que una gran mayoría de ellos aceptan la apertura de negociaciones para ver cuáles condiciones aplicarían y cuáles concesiones obtendrían, reservándose la capacidad de rechazar la membresía una vez concluido el proceso de adhesión.

En septiembre de 2009, la pregunta ya no giraba en torno a una *posible* candidatura puesto que ésta ya había sido depositada oficialmente dos meses antes. En su lugar, se interrogó a la gente sobre si consideraba correcta esta iniciativa. Esta vez, un 43% respondió afirmativamente, contra un 39% con la opinión contraria⁸⁶, lo cual revela una disminución de más de diez puntos del apoyo a la candidatura. Esta erosión puede explicarse por el cambio de estatuto de la candidatura: pasó de ser solamente una eventualidad abstracta a representar una realidad concreta. Esta tendencia es de mal augurio para un posible referéndum, porque señala que, al hacerse más tangible la posibilidad de entrar a la UE, se debilita la aprobación de la adhesión.

En otras palabras, ahora que Islandia está más avanzada que nunca en su proceso de adhesión a la UE, su población está más opuesta que nunca a esta perspectiva. ¿Cómo explicar este creciente rechazo popular a la membresía? Primero, parece que el momento más difícil de la crisis (finales de 2008) ya está atrás, y por lo tanto se desvaneció este sentimiento que la salvación sólo podía provenir de la UE. Segundo, el pleito con el Reino Unido y los Países Bajos a propósito del *Icesave* degradó considerable la imagen de los países europeos en la opinión pública islandesa. En efecto, como ya se señaló, los dos Estados mencionados presionaron al gobierno de

⁸⁴ Capacent Gallup, "Attitudes to the EU", septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.si.is/media/althjodlegt-samstarf/esb-almenningur-simakonnun-2009-08.pdf> (p.5) [consultado el 31 de octubre de 2009].

Iceland Review Online, "More Icelanders than Ever against EU Membership", 16 de septiembre de 2009, Disponible en: http://www.whatson.is/icelandreview/daily_news/?cat_id=16567&ew_0_a_id=340138 [consultado el 31 de octubre de 2009].

⁸⁵ Capacent Gallup, "Attitudes to the EU", enero de 2009, disponible en: <http://www.si.is/media/althjodlegt-samstarf/esb-almenningur-panelkonnun-2009-01.pdf> (p.9) [consultado el 31 de octubre de 2009].

⁸⁶ Capacent Gallup, "Attitudes to the EU", septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.si.is/media/althjodlegt-samstarf/esb-almenningur-simakonnun-2009-08.pdf> (p.5) [consultado el 31 de octubre de 2009].

Reikiavik para obtener el reembolso de las garantías bancarias que concedieron a sus respectivos nacionales afectados por la estatización de los bancos islandeses. El uso de una ley antiterrorista por el Primer Ministro británico con el fin de congelar bienes islandeses fue considerado como una humillación nacional⁸⁷.

En su esfuerzo, Londres y Ámsterdam recibieron el apoyo de sus socios de la UE, quienes en conjunto amenazaron con bloquear, dentro del FMI, el plan de emergencia destinado a la isla⁸⁸. Este doloroso episodio condujo a muchos islandeses a ver a la UE como un actor intransigente en vez de una ayuda amigable. Para muchos habitantes de la isla, este acontecimiento fue interpretado como una prefiguración de lo que podría suceder dentro de la Unión: “pequeño país”, Islandia podría estar a la merced de “grandes” sin compasión.

Así, irónicamente, la crisis generó en un primer tiempo un aumento de las opiniones favorables a la UE, pero la forma en la cual se manejaron aspectos vinculados con dicha crisis provocó, en última instancia, el fenómeno contrario.

A inicios de enero de 2010, esta visión quedó plasmada en una decisión sorpresiva del presidente islandés, Olafur Ragnar Grimsson. Unos días antes, el *Althingi* había aprobado por un corto margen la ley *Icesave*, que incorporaba en derecho interno el acuerdo logrado con el Reino Unido y Países Bajos sobre las modalidades de reembolso de los dos gobiernos mencionados. En un acto poco común, el jefe de Estado se negó a promulgar la legislación, lo cual, en virtud del artículo 26 de la Constitución islandesa, implicaba la convocación de un referéndum para que ésta quedara aprobada o no. Justificó esta postura por su deseo de tomar en cuenta el fuerte descontento popular frente al acuerdo de reembolso, considerado como peligroso para la economía nacional.

La noticia causó un gran revuelo internacionalmente, por generar serias dudas sobre la voluntad del Estado islandés para saldar sus deudas. Como se podía anticipar, el Reino Unido y Países Bajos fueron los que reaccionaron con más fuerza ante el suceso, Londres evocando abiertamente las consecuencias negativas de esta decisión en el proceso de adhesión de la isla a la UE⁸⁹.

Dicho referéndum sobre la ley *Icesave* se organizará el 6 de marzo de 2010⁹⁰, y las encuestas señalan que, en su gran mayoría (62%), los islandeses están opuestos al pago

⁸⁷ Ver por ejemplo la campaña de protestas en <http://www.indefence.is/>

⁸⁸ Iceland Review Online, “Iceland to Strive for Agreement on Icesave”, 13 de noviembre de 2008, disponible en: http://www.icelandreview.com/icelandreview/search/news/Default.asp?ew_0_a_id=315330 [consultado el 31 de octubre de 2009].

⁸⁹ EUObserver, “Iceland’s referendum decision provokes angry UK and Dutch response”, 6 de enero de 2010 [consultado el 26 de enero de 2010].

⁹⁰ Sitio oficial del ministerio islandés de Relaciones Exteriores, “National referendum on 6 March”, 19 de enero de 2010, disponible en: <http://eng.utanrikisraduneyti.is/speeches-and-articles/nr/5390> [consultado el 25 de enero de 2010].

de la compensación⁹¹. Estimaciones señalan que la deuda contraída por Islandia representa un promedio de 45 mil euros por hogar⁹².

Comunicados oficiales señalan que la convocatoria del referéndum no pone en entredicho el pago de la deuda, sino que se trata solamente de aprobar o no las modalidades precisas del reembolso⁹³. Aún así, la imagen de Islandia se degradó en los mercados internacionales y la calificación evaluando el riesgo asociado a la deuda del país alcanzó niveles históricamente bajos.

Más allá de sus consecuencias financieras en la hipótesis – muy probable – de un rechazo de la ley, el mero hecho de convocar un referéndum aumentó el nivel de tensión ya existente entre Islandia por un lado y el Reino Unido y Países Bajos por el otro lado. Estos últimos no aceptan la idea que el reembolso sea condicionado por el resultado de una consulta popular y, como se evidenció, están dispuestos a movilizar todos los medios de presión posibles para llegar a sus fines. En este contexto, es muy probable que el proceso de adhesión de Islandia sea utilizado como rehén.

No obstante, esta posible estrategia es susceptible de revelarse poco eficaz porque, del lado islandés, el referéndum sobre la ley *Icesave* contribuirá a reforzar la sensación que es preferible mantener sus distancias con los “grandes países”. En otras palabras, esta votación cristalizará dentro de la población islandesa la sensación que es deseable no depender de nadie. Finalmente, al momento de expresar su voto, los electores enfrentarán el dilema siguiente: mantener buenas relaciones y vínculos crecientes con Europa por el precio de rudos sacrificios económicos, o bien dar prioridad a su nivel de vida y aceptar un aislamiento internacional más pronunciado que nunca.

En un Estado acostumbrado a mantenerse al margen de las relaciones internacionales, en el cual el concepto de “independencia” tiene todavía una gran resonancia política y que destacaba hasta recientemente por sus elevados estándares de vida, el resultado del referéndum no deja mucho lugar para las dudas.

Sin embargo, a pesar de las tensiones que genera el referéndum de marzo sobre la ley *Icesave*, invitamos a relativizar su impacto concreto sobre las negociaciones de adhesión de Islandia a la UE. No surge para perturbar un proceso que hasta el momento seguía su curso sin obstáculos, sino que representa una dificultad adicional dentro de un proceso que, como ya se ha advertido y como se sigue exponiendo a continuación, aparece ya bien comprometido.

⁹¹ BreakingNews, “Iceland wants to change bank payment deal”, 15 de enero de 2010, disponible en: <http://www.breakingnews.ie/business/iceland-wants-to-change-bank-payment-deal-442083.html> [consultado el 24 de enero de 2010].

⁹² EUObserver, “Iceland’s referendum decision provokes angry UK and Dutch response”, 6 de enero de 2010 [consultado el 26 de enero de 2010].

⁹³ Sitio oficial del ministerio islandés de Industria, Energía y turismo, “Referendum”, 7 de enero de 2010, disponible en: <http://eng.idnadarraduneyti.is/Publications/nr/2823> [consultado el 25 de enero de 2010].

En conclusión, la tendencia de la opinión pública sobre el tema de la UE, aunada a los acontecimientos más recientes, no permite considerar con optimismo la posible convocatoria de un referéndum, a más largo plazo, sobre la adhesión a la UE. A las trabas mencionadas, propias a la situación actual de Islandia, conviene agregar las dificultades intrínsecas a todo referéndum: dentro de un contexto estable, el bando del “no” suele gozar de una ventaja sobre su contrincante, puesto que, con razón o no, parece representar la opción más segura por no implicar ningún cambio con la situación existente. Esta tendencia favorable al rechazo puede ser revertida si, al contrario, la coyuntura actual parece tan desfavorable que todo cambio sería considerado positivamente.

En 2008 y 2009, los resultados respectivos de los dos referéndums sucesivos en Irlanda sobre el Tratado de Lisboa plasmaron muy claramente esta relación de fuerza entre las dos opciones propuestas a los electores. En caso de organizarse un referéndum en Islandia, se daría en 2011 o quizá al año siguiente, es decir – esperemos – durante la fase de recuperación de la crisis y varios años después de sus momentos más críticos. En este contexto, será muy poco probable que la opinión dominante considere a la UE como su tabla de salvación.

2. Las regulaciones europeas en materia pesquera

La importancia del sector pesquero en Islandia ha representado, y sigue representando, un obstáculo de mayor peso para su inclusión dentro del bloque europeo.

Así, en 2008 esta actividad contribuyó a cerca del 5% del PIB islandés⁹⁴. Ese mismo año, el sector pesquero representó el 32.3% del valor de las exportaciones totales de Islandia⁹⁵, sólo detrás del aluminio. El 85% de dichas exportaciones se destina a naciones europeas, y 75% específicamente a países de la UE⁹⁶.

A nivel mundial, Islandia ocupa el lugar trece en cuanto a los volúmenes de pesca anual, con 2 millones de toneladas que representan cerca de un 2% del total. Con el décimo lugar, Noruega es el único país europeo que precede a la isla en esta clasificación (2.8% del total)⁹⁷. Esta estadística se tiene apreciar tomando en cuenta el modesto tamaño

⁹⁴ Statistic Iceland, sitio de las estadísticas oficiales del gobierno islandés, “Gross Domestic Product by industries” (cifras del año 2008), disponible en:

http://www.statice.is/?PageID=1271&src=/temp_en/Dialog/varval.asp?ma=THJ08101%26ti=Gross+Domestic+Product+by+industries%2C+percentage+breakdown+1973%2D2008%26path=../Database/thjodhagsreikningar/framluppgj_ISAT01/%26lang=1%26units=Percent [consultado el 31 de octubre de 2009].

⁹⁵ Sitio Oficial del EFTA, “States trade with the world”, septiembre de 2009, disponible en: <http://www.efta.int/content/free-trade/trade-statistics/world-commodities.pdf> [consultado el 10 de octubre de 2009].

Sitio oficial del Consejo de Comercio de Finlandia, “Facts and figures 2007”, publicado en 2008, disponible en: http://www.icetrade.is/resources/Files/icetrade_is/PDF/Enska2008vef.pdf (p.5) [consultado el 10 de octubre de 2009].

⁹⁶ Sitio oficial del Consejo de Comercio de Finlandia, “Icelandic Fisheries: Figures”, publicado en 2006, disponible en: http://www.icetrade.is/resources/Files/icetrade_is/PDF/Baklingurinn_i_heild_2006.pdf (p.8) [consultado el 5 de septiembre de 2009].

⁹⁷ *Ibidem* (p.6).

demográfico del país. Por lo tanto, no es de sorprender que el sector pesquero islandés forme parte de los más avanzados tecnológicamente, tanto por sus técnicas de captura como por su flota.

Dentro de la población económicamente activa islandesa, 11 mil personas trabajaban en 2005 en el sector pesquero, ya sea en la actividad de extracción o de procesamiento⁹⁸. Por ende, los empleados en dicho sector representaban cerca de un 6% de la población activa⁹⁹. Una comparación con otra nación en la cual la pesca es un sector destacado permite tener una mejor idea de esta proporción: en Noruega, esta cifra alcanza solamente un 1%¹⁰⁰.

En resumen, la pesca representa una de las principales actividades económicas de Islandia, y resulta ser, por lo tanto, un tema altamente sensible. Ahora bien, formar parte de la UE implicaría participar en la Política Pesquera Común, la cual consiste en establecer cuotas, o “Totales Admisibles de Capturas” (TAC), para cada Estado miembro.

La definición de estas cuotas resulta de un largo proceso, al inicio del cual interviene el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (ICES por sus siglas en inglés). Este órgano se basa en datos científicos para establecer su opinión sobre el nivel deseable de las cuotas, y transmite sus conclusiones a la Comisión Europea, así como a Islandia y Noruega.

A partir de ahí, la Comisión utiliza esta información para elaborar su propuesta, la cual se manda al Consejo de la Unión, dentro del cual están reunidos, para esta ocasión, los ministros de agricultura y pesca de todos los Estados miembros de la UE¹⁰¹. Dentro de dicha institución, las decisiones sobre este tema se adoptan en diciembre de cada año por mayoría cualificada. Esta regla de votación implica que las cuotas determinadas obligan a todos los integrantes de la Unión, sin importar si votaron a favor del texto o no. La mayoría cualificada, aplicada a un número creciente de políticas europeas,

⁹⁸ *Ibíd*em (p.12).

⁹⁹ Tomando en cuenta que la población activa en Islandia consta de 184 mil personas. Fuente: Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook*, “Iceland”, disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ic.html> [consultado el 14 de octubre de 2009].

¹⁰⁰ Población económica activa de 2,6 millones, con unas 30 mil personas empleadas en el sector pesquero.

Sitio de la embajada de Noruega en México, “Pescado y marisco”, 12 de agosto del 2009, disponible en: http://www.noruega.org.mx/About_Norway/business/Industria/seafood/ [consultado el 22 de octubre de 2009].

Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook*, “Norway”, disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/no.html> [consultado el 14 de octubre de 2009].

¹⁰¹ Sitio oficial de la Unión Europea, “Improving decision-making in Community fisheries management”, mayo de 2006, disponible en:

http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_sector_organisation_and_financing/l66035_en.htm [consultado el 1^{ero} de noviembre de 2009].

significa por lo tanto una pérdida de soberanía para los Estados miembros tomados individualmente, puesto que se tienen que someter a la decisión del conjunto.

Este aspecto de la UE es el que más reticencias genera en Islandia: Reikiavik no está dispuesta a abandonar sus prerrogativas en un campo que resulta tan importante para su economía.

Conviene resaltar que la isla, consciente de la necesidad de evitar la sobreexplotación de los recursos marítimos, aplica su propio mecanismo de cuotas. Por consiguiente, el punto de desacuerdo no tiene que ver con la oportunidad o no de fijar un tope a las capturas, sino que se relaciona con la forma de tomar esta decisión – a nivel nacional o colectivo.

Además, la actual Política Pesquera Común es muy criticada por las deficiencias de su funcionamiento: en efecto, las cuotas europeas aprobadas cada año son denunciadas, por investigadores y asociaciones ecologistas, por superar ampliamente las cantidades aconsejadas por los científicos. Al estar demasiado elevadas, éstas no cumplen con su propósito, a saber, evitar la sobreexplotación para así permitir la reproducción natural del recurso. En efecto, tanto la Comisión como el Consejo de la Unión suelen ceder ante las demandas de numerosos grupos de presión abogando por realzar las cuotas¹⁰². Además de ser demasiado laxas, estas reglas no están eficazmente implementadas, por la dificultad de supervisar esta actividad que, por definición, se lleva a cabo en un territorio sumamente extenso. La propia Comisión Europea reconoció los defectos de esta política:

No obstante, la pesca de la UE sigue caracterizándose por una toma de decisiones a corto plazo y una conducta con poca visión de futuro. Los TAC se siguen fijando muy por encima de los niveles sostenibles recomendados por los científicos, la sobrepesca y la pesca ilegal siguen perjudicando considerablemente a numerosas poblaciones de peces¹⁰³.

Como resultado de las fallas de la Política Pesquera Común, las cantidades existentes de las diferentes especies de pescados ostentan una alarmante tendencia a la baja¹⁰⁴. En respuesta a estas críticas, la política está siendo reexaminada desde 2008, con el objetivo de adoptar una reforma para 2011, con una posible entrada en vigor dos años después¹⁰⁵.

¹⁰² The Guardian, “Yes, Iceland can talk fish to Europe”, 29 de julio de 2009, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jul/29/iceland-eu-common-fisheries-policy> [consultado el 1^{ero} de noviembre de 2009].

¹⁰³ Sitio oficial de la Unión Europea, “La política pesquera común - guía del usuario”, diciembre de 2008, disponible en: http://ec.europa.eu/fisheries/publications/pcp2008_es.pdf (p.7) [consultado el 1^{ero} de noviembre de 2009].

¹⁰⁴ VoxEU, “Dwindling fish: what’s the catch?”, 16 de enero de 2009, disponible en:

<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/871> [consultado el 1^{ero} de noviembre de 2009].

¹⁰⁵ The Guardian, “Yes, Iceland can talk fish to Europe”, 29 de julio de 2009, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jul/29/iceland-eu-common-fisheries-policy> [consultado el 1^{ero} de noviembre de 2009] y Sitio oficial de la UE, “Revisión de la Política Pesquera Común”, sin fecha de publicación, disponible en: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_en.htm [consultado el 1^{ero} de noviembre de 2009].

El sistema islandés de regulación de la pesca tampoco está exento de defectos: ciertas de sus cuotas también han sido denunciadas por ser demasiado elevadas, causando incluso un conflicto con la UE en abril de 2009¹⁰⁶. Sin embargo, se puede entender con facilidad su reticencia a ceder todo control sobre este campo tan delicado, sobre todo teniendo en cuenta las imperfecciones del nuevo sistema que tendría que aplicar en caso de convertirse en miembro de la Unión.

Reconociendo implícitamente esta debilidad de la UE, el comisario europeo titular del portafolio de la ampliación resaltó, en un discurso pronunciado en Reikiavik, que “ya estamos aprendiendo gracias a la experiencia islandesa en el campo del manejo sustentable de los recursos pesqueros”¹⁰⁷.

Además del aspecto económico, la pesca ocupa un lugar altamente simbólico en la historia del país. En efecto, en tres ocasiones se enfrentó con el Reino Unido, en lo que quedó plasmado como las “Guerras del Bacalao” (“Cod Wars”). En 1958, 1972 y 1975-76, Islandia decidió unilateralmente aumentar sucesivamente la extensión de su Zona Económica Exclusiva (ZEE) hasta alcanzar 200 millas náuticas alrededor de sus costas. En consecuencia de estas decisiones, se denegó el acceso a cualquier barco pesquero extranjero en un área cada vez más amplia alrededor de la isla, y los británicos se contaron entre los más perjudicados. En 1975, Londres decidió ignorar la nueva regla impuesta por Reikiavik, desplegando incluso fragatas para acompañar a sus barcos en aguas islandesas. Finalmente, el conflicto tomó fin gracias a la mediación internacional y a la amenaza, por parte de Islandia, de cerrar la estratégica base militar de la OTAN de Keflavik, ubicada en su territorio¹⁰⁸. Al expirarse un arreglo transitorio de seis meses, Islandia se aseguró el control de una ZEE de 200 millas náuticas alrededor de su territorio. Este suceso representó para Reikiavik el último episodio de graves tensiones internacionales hasta la fecha, y contribuyó a asociar estrechamente la pesca con la cuestión de la soberanía nacional.

Ahora bien, la Política Pesquera Común implica que los barcos de un Estado miembro tienen acceso a las ZEE de los demás Estados miembros: “las nacientes instituciones europeas negociaron un acuerdo por medio del cual los Estados miembros convenían en conceder un acceso libre y mutuo a sus aguas”¹⁰⁹. Por consiguiente, ser parte de la Unión implicaría aceptar la presencia de barcos extranjeros – incluso británicos – en las aguas que hasta ahora siguen reservadas para los pescadores islandeses. Por los

¹⁰⁶ Fishupdate, “EU hits out at Iceland’s mackerel quota”, 8 de abril de 2009, disponible en: http://www.fishupdate.com/news/fullstory.php/aid/12342/EU_hits_out_at_Iceland_s_mackerel_quota.html [consultado el 1^{ero} de noviembre de 2009].

¹⁰⁷ Sitio oficial de la UE, “The European Perspective of Iceland”, 9 de septiembre de 2009, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/373> [consultado el 1^{ero} de noviembre de 2009].

¹⁰⁸ BBC, “1975: Attack on British vessels heightens Cod War”, 11 de diciembre de 1975, Disponible en: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/11/newsid_2546000/2546045.stm [consultado el 1^{ero} de noviembre de 2009].

¹⁰⁹ Sitio oficial de la Comisión Europea, “La política pesquera común - guía del usuario”, diciembre de 2008, disponible en: http://ec.europa.eu/fisheries/publications/pcp2008_es.pdf [consultado el 1^{ero} de noviembre de 2009].

antecedentes señalados, esta perspectiva es susceptible de ser muy mal recibida en la opinión pública de la isla, y peor aún en el sector pesquero mismo.

Este aspecto tiene gran relevancia por la fuerza de su impacto psicológico sobre la población, el cual podría ser decisivo en la eventualidad de un referéndum sobre una posible adhesión a la Unión. Los sectores en contra de la misma podrían utilizar este tema sensible con gran facilidad, más aún por la simplicidad del mensaje a transmitir: bastaría con equiparar la membresía a la pérdida de control sobre sus propios caladeros, evento de triste memoria en la historia nacional.

La caza de ballenas es otro obstáculo de mayor tamaño: mientras que esta actividad está condenada de manera unánime por la UE, sigue siendo practicada en Islandia, que autoriza hasta 350 capturas anuales. Sin duda este tema representará también un punto sensible durante la conducta de las negociaciones de adhesión: ciertos países europeos, entre los cuales el Reino Unido, anunciaron su intención de exigir el abandono total de la caza de ballenas como precondition para aprobar la admisión de la isla en la Unión¹¹⁰.

Por estas razones, en la isla los opositores a la UE basan muchos de sus argumentos en el punto específico de la pesca. Incluso los partidarios de la adhesión señalan que tratarán de conseguir derogaciones de parte de Bruselas en este campo.

Sin embargo, la experiencia muestra que no se otorgan exenciones permanentes a los candidatos a la membresía: en el mejor de los casos aplican fórmulas transitorias, acompañadas de un plan de desaparición gradual de las mismas (“*phasing out*”). En contraste, los países quienes hoy gozan de un estatuto especial respecto a tal o cual política europea lo consiguieron en calidad de Estados ya miembros, no de candidatos. Por ejemplo, el Reino Unido y Dinamarca obtuvieron una cláusula en el Tratado de Maastricht¹¹¹ exentándolos de la obligación de adoptar la moneda única, porque había quedado claro que, sin esta concesión, no aceptarían ratificar dicho Tratado. Más recientemente, una exención similar fue concedida al Reino Unido, Polonia y la República Checa acerca de la Carta de los Derechos Fundamentales, incluida en el Tratado de Lisboa: para los tres gobiernos mencionados, ésta quedará sin efectos legales.

Sin embargo, un Estado que busca entrar a la UE no tiene a su disposición tantos medios de presión como un Estado ya miembro, y por ende no tiene acceso a estas condiciones especiales. Por esta razón, resulta altamente improbable que la UE conceda un régimen especial permanente para Islandia en materia pesquera. Este hecho es susceptible de impedir la entrada de Islandia a la UE, ya sea en la fase de negociación

¹¹⁰ The Age, “European whale hunt set to rise”, 22 de junio de 2009, disponible en: <http://www.theage.com.au/environment/whale-watch/european-whale-hunt-set-to-rise-20090621-cskv.html> [consultado el 1^{er}o de noviembre de 2009].

¹¹¹ Protocolo (nº25) sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1992), anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca (1992), anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

con la Comisión, o en la última etapa, es decir en la fase de ratificación mediante un referéndum. Excluyendo de las posibilidades una concesión total de cualquiera de las dos partes, sólo quedarían dos opciones viables para superar esta diferencia: ya sea que la UE reforme de manera significativa y convincente su política pesquera, o bien conceda a Reikiavik largos periodos de transición en este campo. Probablemente la solución consista en una combinación de ambas opciones, la segunda mencionada permitiendo ganar tiempo mientras se elabora la primera.

3. El desfase entre la posible adhesión a la Unión y la posible adopción del euro

Para los islandeses, la perspectiva de adoptar la moneda única representa el principal incentivo para incorporarse a la UE. Desde que la crisis económica se desató en 2008, el euro ha ejercido un potente poder de atracción sobre los islandeses. Así, las mismas encuestas de opinión mencionadas con anterioridad revelan que, de 2002 (año de aparición física de la moneda única) a 2006, entre el 36 y 42% de la población islandesa se declaraba a favor de la sustitución de la corona por el euro, mientras que más del 50% rechazaba esta eventualidad y que los indecisos se mantenían en los alrededores del 10%. A partir de 2006, los partidarios del euro tomaron ventaja sobre sus detractores, representando consistentemente más de la mitad de los entrevistados¹¹². Esta inversión de tendencia se puede relacionar con la aparición de las primeras señales de debilidad del sistema económico islandés, precisamente en el transcurso del año 2006.

No es de sorprender que el desplome de la moneda nacional, en octubre de 2008, reforzó la propuesta de adoptar el euro. Así, la tasa de apoyo a esta solución subió de 55% en septiembre a casi 64% al mes siguiente y 68% en noviembre, antes de regresar a un nivel cercano al 60%. Es interesante notar que, paralelamente a esta dinámica a favor del euro, aumentó el número de indecisos: en consecuencia, la proporción de la población en contra de la moneda europea se redujo a menos del 20%¹¹³.

Como ya se resaltó anteriormente, a través de la adhesión a la UE los islandeses buscan más que nada adoptar una moneda estable, que no es susceptible de desplomarse brutalmente como sucedió con la corona. Ahora bien, entrar a la UE no implicaría cambiar simultáneamente de moneda: para formar parte de la “zona euro” hay que cumplir varias condiciones, llamadas “criterios de convergencia”.

Introducidos por el Tratado de Maastricht, estos criterios suponen implementar reformas internas antes de poder aspirar a un lugar dentro del club monetario europeo¹¹⁴. En las

¹¹² Capacent Gallup, “Attitudes to the EU”, febrero de 2009. disponible en: <http://www.si.is/media/althjodlegt-samstarf/2009-02-ESB-almennigur.pdf> (p.5) [consultado el 7 de noviembre de 2009].

¹¹³ Capacent Gallup, “Attitudes to the EU”, enero de 2009, disponible en: <http://www.si.is/media/althjodlegt-samstarf/esb-almennigur-panelkonnun-2009-01.pdf> (p.5) [consultado el 07 de noviembre de 2009].

¹¹⁴ El Tratado de Maastricht introdujo estos criterios en el derecho europeo mediante el nuevo artículo 121 del Tratado de Roma. Para más informaciones al respecto, referirse a la página siguiente, del sitio del Banco Central Europeo: <http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.es.html>

circunstancias actuales, el balance económico y financiero de Islandia es tal que la adopción de la moneda europea no se puede contemplar antes de un plazo de varios años. En efecto, las cifras presentadas a continuación permiten dar una idea del desajuste entre las condiciones aplicables y la situación presente de Islandia.

El primer criterio se basa en el nivel de inflación, el cual no debe superar más de 1.5 punto porcentual la inflación promedio de los tres países de la UE con los mejores resultados en este campo. En otras palabras, en 2008 este criterio exigía que la variación anual promedio de los precios no rebasara 3.2%, cuando Islandia presentaba una tasa de inflación del 12.8% ese año.¹¹⁵

El segundo criterio atañe a las finanzas públicas: el déficit anual no debe superar el 3% del PIB, y la deuda pública debe estar por debajo del 60% del PIB. En 2008, la evolución de estos dos indicadores en Islandia colocó a la isla fuera de lo exigido: en contraste con los superávits de los años anteriores, el balance presupuestario de Reikiavik presentó un déficit de 14.3%, mientras su deuda saltó brutalmente del 28.7 al 70.6% de su PIB¹¹⁶. La magnitud de los esfuerzos consentidos para extraerse de la crisis no deja esperar un regreso a números verdes antes de varios años.

Conviene reconocer que varios Estados – como Italia, Bélgica o Grecia, por mencionar los casos más sobresalientes – pudieron en su tiempo adoptar el euro a pesar de presentar una deuda (por mucho) superior al tope de 60%, gracias a una interpretación “comprensiva” de sus indicadores por parte del Consejo de la Unión, que prefirió fijarse en la dinámica (reducción sostenida del nivel de la deuda) en lugar de las cifras brutas. Esta benevolencia se puede explicar por el contexto de entonces: se trataba de definir el círculo de los primeros Estados miembros de la “zona euro”, que aún no existía. Sin embargo, a la luz del “examen de admisión” aplicado a los siguientes postulantes, aparece claramente que ahora las reglas aplican con mucha más rigidez.

La estabilidad del tipo de cambio representa el tercer criterio: el Estado debe probar su capacidad a mantener de manera duradera su moneda dentro de “márgenes normales de fluctuación” respecto al euro. Concretamente, esta exigencia implica mantenerse durante por lo menos dos años dentro del “Mecanismo de Tipo de Cambios II” (MTC II, o ERM II por sus siglas en inglés), cuyos márgenes están fijados a $\pm 15\%$ alrededor de la referencia. La debilidad que demostró la corona en octubre de 2008 – perdiendo la

¹¹⁵ Banco Central Europeo, “Informe de Convergencia del BCE del 2008”, 7 de mayo de 2008, disponible en: <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr200805es.pdf> (p.8) [consultado el 7 de noviembre de 2009].

Eurostat, la agencia de estadísticas de la Unión Europea, “Annual average rate of change in Harmonized Indices of Consumer Prices”, disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en> [consultado el 7 de noviembre de 2009].

¹¹⁶ Eurostat, la agencia de estadísticas de la Unión Europea, “General government consolidated gross debt as a percentage of GDP” (cifras del año 2008), disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&init=1&pcode=teina200&language=en> y “Annual average inflation rate” (cifras del año 2008), disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en> [consultado el 7 de noviembre de 2009]

mitad de su valor respecto al euro en una semana – demuestra lo difícil que puede resultar para Islandia el cumplimiento de esta obligación. Además, recordemos que hasta la fecha aún no se han levantado las restricciones al cambio de la corona a otras divisas, y que por ende aún no se cotiza en mercados internacionales.

Este tercer criterio tiene también como consecuencia alargar significativamente el plazo antes del cual un Estado que aún no es miembro de la UE puede adoptar el euro. En efecto, dicho Estado – como Islandia – necesita primero ingresar a la UE, y solamente a partir de ese momento puede formar parte del MTC II. Luego, deberá transcurrir un periodo mínimo de dos años durante el cual el Estado tendrá que mantenerse dentro de dicho esquema sin devaluaciones ni serias tensiones.

El cuarto y último criterio de convergencia consiste en contener el tipo de interés a largo plazo por debajo de cierto límite: no más de dos puntos porcentuales por encima del tipo de interés promedio de los tres países de la UE que ostentan la mayor estabilidad de precios. En 2008, este valor de referencia se encontraba en 6.5%¹¹⁷, claramente por debajo de las cifras aplicadas en Islandia en ese año, comprendidas entre 13.25 y 17.50%¹¹⁸.

La existencia de estos cuatro criterios de convergencia implica que, de manera general, el camino hacia el euro es largo, y más particularmente para aquellos Estados cuya situación económica complica el cumplimiento de los mismos.

Sin duda, el gobierno islandés – o por lo menos el partido dominante dentro del mismo – se encontraría en una situación incómoda al momento de un hipotético referéndum sobre la entrada a la UE: primero, ¿cómo convencer a los islandeses a que ratifiquen la adhesión por referéndum, cuando el principal motivo de su apoyo – el euro – no sería realidad hasta varios años después de integrarse a la UE? Al contrario, se puede anticipar que este desfase entre la admisión al conjunto europeo y la adopción de su moneda representaría un argumento sencillo y convincente durante la campaña para el bando opuesto a la membresía.

Segundo, el gobierno debería llevar a cabo reformas internas con el fin de ir conformándose con cada uno de los criterios de convergencia. Ahora bien estas medidas implicarían, entre otros efectos, un aumento de los impuestos para restablecer el equilibrio de las finanzas públicas. Por consiguiente, tendrían un elevado costo político. Si el euro está designado como el culpable del aumento de los niveles de imposición, el ya débil apoyo a la adhesión a la UE recibiría otro severo golpe.

La tradicional renuencia a formar parte de la Unión, así como los numerosos obstáculos en el camino hacia ella, incitaron a explorar la posibilidad de manejar la moneda única

¹¹⁷ Banco Central Europeo, “Informe de Convergencia del BCE del 2008”, 7 de mayo de 2008, disponible en: <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr200805es.pdf> (p.13) [consultado el 07 de noviembre de 2009].

¹¹⁸ Banco Central de Islandia, “Central Bank interest rates”, disponible en: <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=2509> [consultado el 07 de noviembre de 2009]. Nota: para noviembre de 2009, el tipo de interés ha bajado a 9%.

sin incorporarse al club europeo. Esta forma particular de adoptar el euro fue considerada con seriedad, tomando en cuenta que se realizó en ciertos países europeos, de acuerdo a dos modalidades presentadas a continuación.

Así, los microestados que son Mónaco, Andorra, San Marino y el Vaticano firmaron, cada uno, un acuerdo bilateral con la UE que les permite manejar la moneda común, a pesar de no formar parte de la “zona euro”. Anteriormente, dichos Estados manejaban una moneda estrechamente vinculada con la del país dentro del cual están enclavados, a saber el franco francés para el primero y la lira italiana para los dos últimos. Por ende, dichos convenios se adoptaron en 1999 como consecuencia lógica de la prevista desaparición (efectiva en 2002) de las divisas mencionadas. Estos países no participan en la toma de decisiones monetarias pero sí tienen la capacidad de acuñar una cantidad determinada de piezas con sus propios símbolos en una de las caras¹¹⁹.

¿Podría Islandia solicitar a la UE la celebración de un convenio similar? La gran diferencia entre las situaciones respectivas incita a responder por la negativa: Mónaco, San Marino y el Vaticano ya tenían acuerdos monetarios previos con Estados, que posteriormente cambiaron su propia moneda por el euro. En este caso, el permiso concedido por la Unión fue más que nada una forma de darles continuidad a los acuerdos bilaterales que existían antes de la creación del euro¹²⁰. Obviamente, Islandia no se encuentra en una situación similar, y por ende no podrá defender la aplicación de un dispositivo similar para su propio caso.

Por otro lado, Montenegro y Kosovo también se cuentan entre los países que, sin formar parte de la UE, manejan el euro¹²¹. A diferencia de los casos antes señalados, ningún convenio formal viene a respaldar esta práctica, sino que ella se llevó a cabo de manera unilateral: allí, el marco alemán se había convertido en la moneda *de facto* desde el final de la década de 1990, para sustituir al inestable dinar yugoslavo y para, al mismo tiempo, marcar sus distancias con Serbia. Para 2002, el euro tomó el relevo del marco en Montenegro y Kosovo, con el mismo grado de informalidad. La UE expresó oficialmente su inconformidad con esta situación a través de una “conclusión” del Consejo de la Unión, en octubre de 2007. Aunque reconoce que fue el resultado de “circunstancias excepcionales”, señala que la “euroización unilateral no es compatible

¹¹⁹ Sitio oficial de la Unión Europea, “Acuerdos sobre las relaciones monetarias (Mónaco, San Marino, El Vaticano, Andorra)”, 6 de octubre de 2006, disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/125040_es.htm [consultado el 7 de noviembre de 2009].

¹²⁰ VITERBO, A., “Towards a stronger euro: EMU enlargement and euroization (vs. dollarization)”, *European Union Studies Association*, 17-19 de mayo de 2007, disponible en: <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/viterbo-a-05d.pdf> (p.13 y siguientes) [consultado el 8 de noviembre de 2009].

¹²¹ Andorra se encuentra en una situación intermedia: adoptó unilateralmente el euro pero negociaciones están en curso con la UE para formalizar esta situación.

con el Tratado” y enfatiza que la membresía a la zona euro debe ser el resultado de un proceso de convergencia sostenible¹²².

Estos ejemplos inspiraron a Islandia: a partir de 2006, empezó a evocarse una posible euroización unilateral¹²³. Esta eventualidad quedó rápidamente descartada, tanto por la UE misma como por todos los partidos políticos islandeses: los que rechazaban la membresía a la Unión (el Partido de la Independencia, el Movimiento Izquierda-Verde y, en ese entonces, el Partido Progresista) denunciaban la dependencia a la UE que surgiría de esta configuración. Por su lado, la Alianza Socialdemócrata, única formación a favor de la adhesión, criticaba esta vía media que quitaría todo incentivo para una membresía plena¹²⁴.

Por su lado, la Unión hizo muy clara su oposición a la idea. Así, en febrero de 2008, Jürgen Stark, uno de los seis integrantes del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, expresó sin ambigüedad la postura de su institución acerca del tema durante un discurso en la Cámara de Comercio islandesa:

El hecho que un país tenga primero que integrar a la UE antes de convertirse en miembro de la zona euro no es una coincidencia. Es una estrategia deliberada, que enfatiza que la UE es más que un proyecto meramente económico. Después de todo, una moneda es un atributo clave de la soberanía. Compartir una moneda común implica compartir un destino político común¹²⁵.

Además de estas consideraciones de índole política, o casi existenciales, Jürgen Stark resaltó los riesgos económicos que Islandia podría tener que enfrentar en caso de adoptar la moneda única de manera unilateral: la razón de ser de los criterios de convergencia no es impedir el acceso a unos cuantos, sino que se trata de garantizar que todos los integrantes de la “zona euro” estén listos para las exigencias que derivan del manejo conjunto de una misma moneda. Si Islandia prescinde de esta fase previa de ajuste interno, el funcionamiento de su economía podría resultar perjudicado por la circulación del euro dentro de sus venas, principalmente por la desaparición de la capacidad de llevar a cabo una política monetaria a nivel nacional mediante el uso de las tasas de interés.

Adicionalmente, el miembro del Comité Ejecutivo del BCE resaltó que una euroización unilateral implica que un Estado saca provecho de las ventajas de una moneda única sin tener que respetar las reglas comunes acordadas entre miembros de la “zona euro”, más

¹²² Sitio oficial de la presidencia portuguesa de la UE, “Council Conclusions on Western Balkans”, 15-16 de octubre de 2007, disponible en: <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/579536E2-339E-4770-B538-14545FD5F2E5/0/20071016conclusoescagre2.pdf> [consultado el 07 de noviembre de 2009].

¹²³ Financial Times, “Iceland debates abandoning volatile krona for eurozone”, 19 de abril de 2009, disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/4d25dc38-cf40-11da-925d-0000779e2340,Authorised=false.html> [consultado el 08 de noviembre de 2009].

¹²⁴ The Brussels Journal, “Iceland Will Not Adopt the Euro”, 30 de abril de 2009, disponible en: <http://www.brusselsjournal.com/node/1042> [consultado el 8 de noviembre de 2009].

¹²⁵ Law of the EMU and euro, “ECB: ‘unilateral euroization by Iceland comes with real costs and serious risks’”, 15 de febrero de 2008, disponible en: <http://www.lawofemu.info/blog/2008/02/ecb-unilateral.html> [consultado el 08 de noviembre de 2009].

precisamente el famoso – y criticado – Pacto de Estabilidad y de Crecimiento. Como consecuencia, esta medida podría resultar perjudicial para el resto de los países dotados de la moneda única¹²⁶. Cabe reconocer que este argumento pierde fuerza cuando se aplica a una economía del tamaño de Islandia, porque en ningún caso podría desestabilizar a todo el resto por sí sola. No obstante, puede sin dificultad ser establecido como una cuestión de principio.

A pesar de estos serios obstáculos, en ocasiones vuelve a surgir esta distinción entre membresía a la UE y adopción del euro, como si fueran opciones manejables por separado. Así, en octubre de 2008, durante el momento más crítico de la crisis económica, el entonces primer ministro islandés Geir Haarde volvió a dar vida a la propuesta, calificándola de “cuestión abierta”, junto con otras dos opciones¹²⁷. Asimismo, como lo vimos, las encuestas de opinión interrogan sobre la UE y sobre el euro a través de distintas preguntas, obteniendo además resultados bastante disímolos: el apoyo al euro suele ser más fuerte que la aceptación de la membresía. En efecto, esta opción “intermedia” puede lucir atractiva a primera vista, por brindar una de las ventajas asociadas al estatuto de Estado miembro (el manejo de una moneda común estable) sin lo que se considera en Islandia como una desventaja del mismo, a saber la pérdida de soberanía. Sin embargo, un análisis más profundo revela importantes riesgos económicos y una firme oposición política, tanto del lado islandés como del europeo.

En resumen, todo parece indicar que no se podrá adoptar el euro en Islandia sin antes convertirse en un miembro de la UE. Además, quedó evidenciado que, a pesar de ser el elemento de mayor peso para promover la entrada de Islandia a la UE, el argumento del euro puede resultar muy difícil de manejar en el contexto de la campaña electoral previa a un posible referéndum sobre la membresía.

VI. CONCLUSIÓN

Si parecía que la crisis económica iba a darle a Islandia el impulso que le hacía falta en dirección de la UE, un análisis más detallado y los acontecimientos recientes desmienten esta visión. En realidad, existen muchas formas de perderse en el camino entre Islandia y la Unión. Los problemas señalados en este artículo están exacerbados por la forma en la cual la posible acta de adhesión debería ser ratificada: por los islandeses mismos, mediante un referéndum.

Como esta votación estaría potencialmente organizada entre 2011 y 2012, el bando favorable a la membresía ya no podrá contar con el sentimiento que incorporarse es una cuestión de supervivencia. Tampoco podrá dar su plena expresión el argumento de la moneda única, en la medida en que ésta sólo se podría adoptar hasta dos años después

¹²⁶ *Ibíd*em

¹²⁷ New York Times, “Iceland considers adopting the euro”, 30 de octubre de 2008, disponible en: http://www.nytimes.com/2008/11/30/business/worldbusiness/30iht-iceland.1.18258087.html?_r=1 [consultado el 08 de noviembre de 2009].

de la adhesión – una eternidad para el elector, que rara vez se deja convencer por proyectos cuya concretización le aparece demasiado remota.

Por consiguiente, el escenario más probable que se avecina es un proceso tipo noruego, es decir que las aspiraciones del gobierno (o, en el caso islandés, de la parte mayoritaria de él) queden frustradas por una respuesta negativa a la pregunta sometida a votación popular.

Para conseguir el apoyo popular a la adhesión, el partido dominante dentro de la coalición de gobierno debería demostrar que, además de las ventajas económicas, la UE trae también numerosos beneficios no económicos. Tarea difícil, tomando en cuenta que el país ya goza de varios de los beneficios brindados por la pertenencia al grupo europeo, gracias a su participación dentro del Espacio Económico Europeo y del Espacio Schengen.

Así, durante la posible campaña electoral los promotores del “sí” deberían manejar el argumento de la moneda única, garantía de estabilidad – hasta el momento – pero sin limitarse a este registro. Al contrario, sería valioso demostrar los aportes de la UE en una pluralidad de ámbitos muy variados, como la posibilidad de tener un mayor protagonismo a nivel internacional mediante la participación dentro del bloque, las garantías que tienen los “pequeños” Estados en el proceso de toma de decisiones, o las ventajas proporcionadas por la ciudadanía europea. Entre éstas, podría lucir atractivo el derecho, garantizado por el artículo 20 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE, de recibir asistencia consular de parte de cualquier Estado miembro de la Unión en los países en los cuales Islandia no cuenta con una representación diplomática propia. Hasta la fecha, Islandia tiene una embajada y/o un consulado en solamente 90 países en el mundo, es decir poco menos de la mitad de los Estados existentes¹²⁸.

Evidentemente, una decisión tan crucial como adherirse o no no se toma basándose en una sola de las consideraciones proporcionadas como ejemplos, pero la suma de ellas puede resultar más convincente. Sin embargo, el esfuerzo de pedagogía y de argumentación deberá ser considerable para vencer las fuertes reticencias existentes, bien arraigadas en la población y en influyentes partidos políticos.

¹²⁸ Sitio del Ministerio de Asuntos Exteriores de Islandia, “Icelandic Embassies and Consulates”, disponible en: <http://www.mfa.is/diplomatic-missions/icelandic-missions> [consultado el 9 de noviembre del 2009].