

## CUALITATIVISMO Y CUANTITATIVISMO EN EL MOMENTO ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

**Del Académico Numerario**  
**EXCMO. SR. DR. D. FRANCISCO GRANELL TRÍAS<sup>1</sup>**

La integración europea está actualmente atravesando por un momento sumamente positivo pues al mismo tiempo que se van adoptando decisiones para la Tercera Fase de la Unión Económica Europea y Monetaria y para poner en marcha el EURO a partir de comienzos de 1999, se ha entrado en una importante fase de redefinición cualitativa y cuantitativa de los parámetros de la Unión Europea.

Cualitativa porque la creación del Banco Central Europeo en la sesión que va a celebrarse en Frankfurt el 30 de junio de 1998 va a cambiar muchas de las relaciones interinstitucionales entre los órganos de gobierno de la actual Unión Europea con antelación, aún, a los ligeros cambios institucionales que diseña el Tratado de Amsterdam actualmente en proceso de ratificación y a los cambios más profundos que se esperan para antes de que la próxima segunda ampliación de la UE pueda llevarse a cabo.

Cuantitativa, también, porque la Agenda 2000 para una Unión ampliada y reforzada lanzada por la Comisión Europea el 17 de julio de 1997<sup>2</sup> ha recogido el guante de la reforma de la Política Agraria Común y la Política de Fondos Estructurales en el Cuadro de las Perspectivas Financieras 1999–2005.

- 
1. Francisco Granell: Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona; Director de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea; Miembro de Número de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Durante las primeras negociaciones de ampliación de la UE fue Jefe Negociador para Finlandia en la Task Force ampliación de la Comisión Europea.
  2. EUROPEAN COMMISSION: Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia (BOLETÍN DE LA UNIÓN EUROPEA, SUPLEMENTO 5/97)

Cuantitativa porque se acaba de iniciar el proceso de ampliación que en unos años hará que la UE pase de sus 15 miembros actuales a 25 ó más miembros en lo que es, hasta ahora, el más amplio ejercicio ampliatorio puesto en marcha en el contexto de la integración europea lo cual estimula toda clase de reflexiones sobre la posibilidad de que la Europa ampliada del futuro pueda guardar la misma profundidad integradora conseguida con muchos años de sudores. Poco después de entrado en vigor el Tratado de Maastricht por el que la CE se transformaba en UE el ingreso de Austria, Suecia y Finlandia constituía la primera ampliación de la nueva UE. En las últimas semanas once países subdivididos en 6 ins (Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, Chequia y Eslovenia) y 5 pre-ins (Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria) han iniciado negociaciones para la segunda ampliación de la UE.

En estas páginas voy a referirme a ambos tipos de evoluciones partiendo de algunas acotaciones iniciales respecto a las modificaciones del Acervo Comunitario que se están ahora discutiendo como consecuencia de la presentación por la Comisión Europea de las medidas de aplicación de las ideas contenidas en la Agenda 2000.

No voy, por el contrario, a abordar –a pesar de su enorme trascendencia– las cuestiones referidas a la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria y a la introducción del EURO a través de las decisiones que se adoptaron por el ECOFIN, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo a principios de mayo de 1998 a la vista del cumplimiento de los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht y teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea y el Instituto Monetario Europeo en sus informes del pasado 25 de marzo. Esto se debe a que mis dos colegas en los trabajos de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Carles Gasóliba y Jurgen Donges abordaron la cuestión del EURO y de los problemas y retos de la Unión Económica y Monetaria en sus respectivos discursos de ingreso a esta Corporación.

## **La Creación del Banco Central Europeo**

Aunque mucho se ha hablado de las dificultades que se produjeron en el

Consejo Europeo del 2 de mayo para determinar quien debía ser el primer presidente del Banco Central Europe (BCE) por la existencia de un candidato patrocinado por Alemania y otro por Francia, el hecho de que el 1 de junio de 1998 se haya podido poner en marcha el BCE –que ha partir del 1 de julio de 1998 pasa a sustituir formalmente al Instituto Monetario Europeo que había preparado el camino hacia la creación del EURO– pone bien a las claras de manifiesto la voluntad del Consejo y del Parlamento Europeo de que pueda aprovecharse el buen momento económico presente para hacer avanzar instituciones que en momentos de crisis serían bastante mas difíciles de hacer aceptar.

El nuevo BCE es la piedra angular del Sistema Europeo de Bancos Centrales al que se integran los Bancos de Emisión de los Once países por ahora integrados en lo que se ha venido en denominar “EUROLANDIA”.

El BCE tiene un capital de 5.000 millones de EUROS aportados por los Bancos Centrales de los Once según una clave de reparto que tiene en cuenta la población y el PIB de los estados miembros. El BCE gestionará, por su parte, unas reservas de cambio de 50.000 millones de EUROS puestas en común por todos los bancos centrales integrados en el sistema.

Lo importante del BCE no son estos datos sino el hecho de que pasa a definir de una forma autónoma e independiente la estabilidad europea de precios y el valor del EURO respecto al resto de las divisas mundiales teniendo, además, una capacidad que antes estaba en manos de las capitales de los países de EUROLANDIA: la definición de la política monetaria y el volumen de las emisiones de numerario que deberán realizarse.

Y lo importante, además, desde un punto de vista cualitativo, es que pasa a constituirse en el tercer órgano de gobierno de la integración europea con reales capacidades de actuación por encima de la voluntad de los diferentes estados-nación miembros de la UE.

Aún sin entretenerme demasiado sobre esta cuestión quiero aquí recordar que este papel sólo ha sido desempeñado hasta ahora por el Tribunal Europeo de Justicia en su función de interpretador –a veces en contra de las interpretaciones de los gobiernos de los estados miembros– y por la Comisión Europea que en determinadas esferas ejerce funciones de auténtico gobierno europeo por mucho que la Unión Europea a la que sirve la Comisión no sea un real estado Europeo.

De esta manera el BCE se convierte en una pieza más de gobierno de la integración europea y en un paso más de federalismo en una línea que aunque rechazada por la terminología comunitaria “políticamente correcta” va avanzando lentamente en la línea de ir centralizando técnicamente, competencias hasta ahora asumidas nacionalmente por las respectivas autoridades políticas de las diferentes capitales europeas.

La importancia política de la creación del nuevo BCE no tiene nada que ver con la importancia que en su momento pudo tener la creación del Comité Europeo de Regiones o la creación de la formación EURO –a solamente 11 miembros– del Consejo de la UE.

### **La agenda 2000 por una unión más fuerte y más amplia**

El Consejo de Ministros de la UE ha empezado a discutir en el primer semestre de 1998 las propuestas realizadas por la Comisión Europea a través de la Agenda 2000 adoptada el 17 de marzo de 1997.

Tal Agenda 2000 comporta una serie de proposiciones de cambio que suponen, en algunos casos, transformaciones cualitativas de lo que han venido siendo, en los últimos tiempos, los comportamientos de la UE en determinados ámbitos.

La Agenda 2000 se ha preparado para hacer frente al difícil reto de hacer compatible la ampliación y el reforzamiento de la UE cumpliendo, al mismo tiempo, con las necesidades de respetar las obligaciones que la UE ha asumido en el contexto de los Organismos Económicos Internacionales de regulación del Comercio Internacional.

En este sentido la Agenda hace referencias explícitas a la necesidad de crear las mejores condiciones para el desarrollo sostenible lo cual lleva a recomendaciones en una serie de temas entre los que cabe mencionar el de las nuevas tecnologías y sociedad de la información, la necesidad de mantener la cohesión económica y social y la necesidad de reformar la política agraria común.

Todo ello va acompañado de las tablas referidas a la financiación de las actividades de la UE en los próximos años.

A este respecto es preciso mencionar que el Presupuesto de la UE no es

un presupuesto de funcionamiento sino de intervención y que el juego presupuestario actual de ingresos y gastos se ve sometido a tensiones como consecuencia del deseo de ciertos países de disminuir sus contribuciones y como consecuencia del deseo de los beneficiarios internos y externos de la financiación comunitaria de no ver disminuidos los recursos a los que puedan tener acceso.

## La necesidad política de la ampliación

De la misma manera que cuando cayó el Muro de Berlín, en noviembre de 1989, la República Federal Alemana tuvo que abrir sus puertas a los 16 millones de alemanes del Este –en una operación que de rebote amplió la CEE de entonces<sup>3</sup>– aún a sabiendas de que ello le supondría un alto costo económico (un total de transferencias interalemanas de 454.300 millones de ECU entre 1991 y 1997), la caída del Telón de Acero tras el fin de la Unión Soviética ha hecho necesario que Europa Occidental no pueda dejar al margen de sus procesos de cooperación, integración y defensa a los antiguos satélites de la Unión Soviética y a otros países que han aprovechado la ocasión para llamar, también a las puertas de Bruselas.

Tabella 1 – *Tabella riepilogativa del nuovo quadro finanziario 2000-2006 (prezzi 1997)*

Stanziamenti per impegni	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Agricoltura (linea direttrice)</b>	<b>43,3</b>	<b>44,1</b>	<b>45,0</b>	<b>46,1</b>	<b>47,0</b>	<b>48,0</b>	<b>49,0</b>	<b>50,0</b>
<b>Azioni strutturali</b>	<b>36,1</b>	<b>35,2</b>	<b>36,0</b>	<b>38,8</b>	<b>39,8</b>	<b>40,7</b>	<b>41,7</b>	<b>42,8</b>
<i>di cui adeguamenti accolti</i>	<i>1,8</i>							
<b>Politiche interne</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>6,4</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>	<b>7,7</b>	<b>7,9</b>	<b>8,1</b>
<b>Azioni esterne</b>	<b>6,6</b>	<b>6,6</b>	<b>6,8</b>	<b>7,0</b>	<b>7,1</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>	<b>7,6</b>
<b>Amministrazione</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>	<b>5,1</b>	<b>5,2</b>	<b>5,3</b>	<b>5,4</b>	<b>5,5</b>
<b>Riserve</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
<b>Totale stanziamenti per impegni</b>	<b>97,8</b>	<b>97,5</b>	<b>99,8</b>	<b>105,1</b>	<b>107,1</b>	<b>109,5</b>	<b>112,0</b>	<b>114,5</b>
<b>Totale stanziamenti per pagamenti</b>	<b>92,5</b>	<b>94,1</b>	<b>96,6</b>	<b>101,1</b>	<b>103,9</b>	<b>106,5</b>	<b>108,9</b>	<b>111,4</b>
Stanziamenti per pagamenti (in percentuale del PNL)	1,25	1,24	1,24	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Margine (in percentuale)	0,02	0,03	0,03	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
<b>Massimale risorse proprie (in percentuale)</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>

3. F. Granell: La cuarta ampliación de la Comunidad Europea (POLÍTICA EXTERIOR, OTOÑO 1990)

En este sentido y de la misma manera que el Consejo de Europa y la OTAN están acogiendo a los antiguos países del Este para ampliar el cuadro de democracia y seguridad continental<sup>4</sup> el Artículo 0 del Tratado de Maastricht hizo mención explícita a que la Unión Europea estaría abierta a los países europeos que estuvieran dispuestos a aceptar las reglas del Club.

Con este telón de fondo y contando con la experiencia adquirida en sus procesos ampliatorios anteriores de 1961-1973 (Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca), 1975-1981 (Grecia), 1977-1986 (Portugal, España) y 1989-1995 (Austria, Suecia y Finlandia)<sup>5</sup>, el Consejo Europeo celebrado en Copenhague los días 21 y 22 de junio de 1993 decidió que los países de la Europa Central y Oriental que lo desearan, que estuvieran en medida de cumplir las obligaciones de ello derivadas y que cumplieran las condiciones económicas y políticas requeridas, podrían incorporarse a la Unión.

Con la idea de facilitar tal adhesión y teniendo muy en cuenta las dificultades de integración de las economías en transición a pesar de la acción desarrollada por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo –creado en abril de 1991–, el Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de diciembre de 1994 estableció la estrategia de preadhesión de los países del Este con Acuerdos Europeos y con el apoyo del Programa PHARE.

Por entonces ya varios países del Este tenían presentada su candidatura a la Unión Europea mientras que otros lo harían más tarde.

Claro está que no solamente eran países del Este Europeo los que aspiraban a convertirse en miembros de la UE. Salvo la candidatura de Marruecos de 20 de julio de 1987 que fue descartada por circunstancias geográficas, países mediterráneos como Turquía, Chipre y Malta hace ya muchos años que han llamado a la puerta Europea.

---

4. J. Solana: Does NATO need New Allies? (THE WALL STREET JOURNAL, 13 MARCH 1998)

5. Para una bibliografía sobre estas experiencias puede verse F. Granell: The European Union's enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden (JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, MARCH 1995)

## PAISES CANDIDATOS AL INGRESO A LA UNIÓN EUROPEA

	Solicitud de ingreso	Dictamen de la Comisión Europea	Inicio formal negociaciones de adhesión	Población (millones)	PNB \$ per capita
Turquia (1)	14.04.87	14.12.89	—	61,1	2.780
Chipre	04.07.90	30.06.93	31.03.98(3)	0,7	11.500
Malta (2)	16.07.90	30.06.93	—	0,4	8.500
Hungría	01.04.94	17.07.97	31.03.98	10,2	4.120
Polonia	08.04.94	17.07.97	31.03.98	38,6	2.790
Rumanía	22.06.95	17.07.97	— (4)	22,7	1.480
Eslovaquia	27.06.95	17.07.97	— (4)	5,4	2.950
Letonia	27.10.95	17.07.97	— (4)	2,5	2.270
Estonia	28.11.95	17.07.97	31.03.98	1,5	2.860
Lituania	08.12.95	17.07.97	— (4)	3,7	1.900
Bulgaria	16.12.95	17.07.97	— (4)	8,4	1.330
Chequia	23.01.96	17.07.97	31.03.98	103	3.870
Eslovenia	10.06.96	17.07.97	31.03.98	1,9	8.200

- (1) Problemas de diferente índole impiden la apertura de negociaciones de adhesión.
- (2) El gobierno socialista salido de las elecciones de 27 de octubre de 1996 decidió congelar la solicitud de adhesión optando por ampliar la cooperación con la UE por otras vías.
- (3) Negociaciones abiertas sin la participación del gobierno turco-chipriota sólo reconocido por Ankara y que rige un tercio de la Isla desde la invasión turca de 1994.
- (4) Aunque las negociaciones formales solo se iniciarán más adelante, este país participó en la Conferencia Europea de Londres de 12 de marzo de 1998 reuniendo los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince y de los 11 candidatos retenidos para la ampliación por la que se ha lanzado el nuevo ejercicio ampliatorio.

Dejando al margen a Malta que se autoexcluyó de la carrera hacia Europa tras la corta victoria de los socialistas en sus elecciones de octubre de 1997 a pesar de haber recibido en el Consejo Europeo de Corfú del mes de Junio de 1994 –como Chipre– la promesa de entrar en el primer grupo de países que negociarían su incorporación a la UE y de Suiza y Noruega que en sendos negativos referéndums también se autoexcluyeron del proceso, la UE ha hecho los posibles para no dejar a nadie al margen del mismo.

Esto explica que se hayan incluso hecho esfuerzos –con la desigual fortuna que luego veremos– para abrir negociaciones con Turquía y con Chipre siempre con la mirada puesta en atender a la “necesidad política” de no dejar

al margen de la integración europea a los países que estuvieran dispuestos a participar en ella.

El caso de Turquía es el único en el que esto no ha podido llevarse adelante. El Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997 que estableció el mecanismo a seguir para poner en marcha el segundo proceso de ampliación de la Unión Europea con los Once países (Chipre y los 10 Países de Europa Central y Oriental) llegó a la conclusión de que Turquía es elegible para la ampliación pero que las condiciones políticas y económicas necesarias para preveer unas negociaciones de adhesión no se cumplen en estos momentos.

Con esto y con la insatisfacción con que Turquía ha vivido la toma de posición contraria a su incorporación a la UE de los líderes de los partidos demócratacristianos europeos reunidos en Val Duchesse el 4 de marzo de 1998 y la no admisión por los Quince de la existencia de dos entidades separadas –griega y turca– en Chipre, Turquía se negó a tomar parte en la simbólica “Conferencia Europea” en que los 15 Jefes de Estado y de Gobierno de los miembros actuales de la UE y los 11 de los países candidatos a la integración lanzaron, el 12 de marzo de 1998 el segundo proceso ampliatorio de la UE.

Tal Conferencia –proyectada en el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 y en la que los 26 Jefes de Estados y Gobierno no hablaron de la ampliación sino de cooperación en cuestiones tales como drogas, crimen organizado y medio ambiente– permitió abrir el proceso ampliatorio desde un punto de vista político poniendo en pie de igualdad a los candidatos que la Comisión Europea designó en julio de 1997 como los de la primera oleada de negociaciones (Hungría, Polonia, Estonia, Chequia y Eslovenia, además de Chipre) y los de la segunda (Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria) evitando que la diferenciación pudiera interpretarse como discriminación.

### **La necesidad de Adaptar la UE cara a la ampliación**

Pero dejando al margen la cuestión turca que puede causar muchos problemas a la negociación de adhesión –emprendida con el solo gobierno



greco/chipriota de Nicosia por la promesa realizada en 1995 a cambio de la retirada del veto griego al Acuerdo comunitario con Turquía— si se no llega a un acuerdo entre Atenas y Ankara antes del final de las negociaciones en la forma decidida en el Consejo Informal de Edinburgo de 14 de marzo de 1998, la cuestión de la nueva ampliación de la UE a los países del Este —los, en definitiva, principales protagonistas de la misma<sup>6</sup> —está lo suficientemente encarrilada lo cual ha hecho que la Comisión Europea esté teniendo que hacer proposiciones para reformar toda una serie de parámetros definidores de la UE actual y que casarían mal en la Europa del futuro.

Este es, precisamente, el que se conoce como el proceso de la “Agenda 2000 por una UE más fuerte y más amplia” y que debe suponer una serie de cambios en el Acervo Comunitario actual lo cual va a determinar que de la misma manera que durante la primera ampliación de la UE los que querían ser nuevos miembros (Austria, Suecia, Finlandia, Noruega) negociaban su incorporación al acervo Comunitario sin saber si finalmente se iba a ratificar el Tratado de Maastricht, los países de esta segunda ampliación de la UE se comprometen a aceptar un acervo que no saben a ciencia cierta como será a la vista de la envergadura de las ambiciones de cambio que se han planteado en la mencionada Agenda 2000.

Esto quiere decir que ante la necesidad política de ampliarse y ante la realidad del relativo fracaso del Tratado de Amsterdam<sup>7</sup>, la Agenda 2000 ha tenido que plantearse un ambicioso programa para la UE del futuro en cuatro frentes fundamentales:

– la Política Agrícola Común en que se irá hacia reducciones de precios y subvenciones ligadas a la producción o a la exportación muy en línea con los acuerdos pactados en la Blair House de Washington y luego incorporados a los Resultados de la Ronda Uruguay del GATT<sup>8</sup>;

---

6. M. Maresceau (ed): *Enlarging the European Union: Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, London, Longman, 1997)

7. M. Oreja (coord.): *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea: Análisis y Comentarios*, Madrid, McGraw Hill, 1998.

8. A. Sthoromas and A.P. De Andres: *The Enlargement of the European Union in the Light of the new CAP Reform* (AMERICAN ECONOMIC REVIEW, January 1998)

- la Política Regional y de Cohesión que debe seguirse entre ahora y el año 2006 y en que los países beneficiarios del Fondo de Cohesión de entre los Quince podrán seguir beneficiándose de sustanciosas ayudas regionales y de cohesión<sup>9</sup>.
- la financiación futura de la UE incluidas la necesidad de hacer frente a las ayudas preadhesión y a los fondos estructurales que se proveen en beneficio de los países de la nueva adhesión –todos ellos con niveles de renta inferiores al 50% de la renta media comunitaria–, la exigencia política de mantener el techo presupuestario al 1,27% del producto comunitario fijado en el Paquete Financiero Delors II aprobado en el Consejo Europeo de Edinburgo de 1992 y la difícil cuestión planteada por Alemania, Holanda, Austria y Suecia de corregir la cuestión de su saldo neto en relación con el presupuesto comunitario muy en línea con el Cheque británico aprobado en el Consejo Europeo de Fontainebleau.
- la reforma institucional para encontrar nuevas fórmulas de gobierno, composición de las instituciones y ponderación de voto de los estados participantes en función de determinados parámetros y ciertas reglas capaces de contentar a países grandes y pequeños y evitar que una UE a 26 bloquee los mecanismos comunitarios de adopción de decisiones<sup>10</sup>.

Todo ello, unido al presente proceso del EURO y de la Unión Económica y Monetaria y a las diferencias de ideas e intereses presentes entre los Quince miembros actuales de la UE hace pensar que –al igual que sucediera en la primera ampliación de la UE en cuestiones como la institucional–, las discusiones entre los miembros de la UE para establecer el cuadro al que puedan incorporarse los futuros miembros serán seguramente más arduas que las discusiones entre la UE y los candidatos a la nueva ampliación por la sencilla razón de que todos los países candidatos tienen buenas razones para preferir estar dentro de la UE aún a pesar de que para los

---

9. E. Landaburu: La Agenda 2000 y el futuro de la Cohesión Económica y Social en la UE, Conferencia pronunciada en el Patronat Català pro Europa; Bruselas, 4 marzo 1998.

10. A. Mangas: Democracia y eficacia en la UE ampliada: el restablecimiento de los equilibrios globales en el sistema de votaciones del Consejo en Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas; España 1995, Reflexiones sobre La Conferencia Intergubernamental 1996, Madrid, 1995 y F. Granell: El futuro Institucional de la UE y los Dictámenes sobre Malta y Chipre (BOLETÍN INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA, 6–12 Septiembre 1993).

ciudadanos de la mayoría de tales nuevos países, el ingreso a la UE está llamado a afectar a muchos aspectos de su vida cotidiana.

### **El inicio del nuevo ejercicio ampliatorio**

Aunque el inicio del proceso ampliatorio comenzó cuando, tras las respectivas solicitudes de ingreso presentadas por los candidatos, la Comisión Europea empezó a elaborar –con ayuda de cuestionarios sometidos a los candidatos– los correspondientes Dictámenes sobre la incorporación a la UE<sup>11</sup> de cada uno de ellos, el proceso dual actualmente en curso para los 6 y para los 5 candidatos retenidos por la Comisión Europea en su Agenda 2000 y confirmados por el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, el ejercicio ampliatorio ha comenzado con –además de la Conferencia Europea del 12 de marzo a la que antes se hizo referencia– cuatro actos bien definidos:

- la Conferencia Ministerial celebrada en Bruselas el 30 de marzo de 1998 con participación de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Quince y los Once las primeras seis sesiones de negociación bilateral del día 31 de marzo –en sesiones de una media hora– con los seis países de la primera oleada de negociación en el orden de su solicitud de adhesión: Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, Chequia y Eslovenia.
- el lanzamiento por el Comisario Van den Broek del Ejercicio de examen analítico del acervo comunitario el día 3 de abril.
- la reunión del nuevo grupo de trabajo ampliación del Consejo de Ministros el día 6 de abril.

---

11. Tales Dictámenes han sido publicados por Comisión Europea en diferentes Suplementos al BOLETÍN DE LA UNIÓN EUROPEA. El Dictamen de Chipre que fue emitido, junto al de Malta, el 30 de Junio de 1993 fue publicado en el Suplemento 5/93 mientras que los de los 10 Países de Europa Central y Oriental presentados el 17 de Julio de 1997 junto a la Agenda 2000 se han divulgado a través de los siguientes suplementos al BOLETÍN: Hungría (6/97), Polonia (7/97), Rumanía (8/97), Eslovaquia (9/97), Letonia (10/97), Estonia (11/97), Lituania (12/97), Bulgaria (13/97), Chequia (14/97), y Eslovenia (15/97).

Con ello se sigue el marco global para las negociaciones adoptado por el Consejo de Ministros del 10 de diciembre.

En estas sesiones ministros y jefes negociaciones han hecho solamente declaraciones más o menos políticas, pero el debate técnico solamente podrá empezar a medida que vaya avanzando el ejercicio de análisis analítico del Acervo Comunitario (Screening) que el Comisario Van der Broek –encargado de la ampliación– ha lanzado el día 3 de abril con los once países candidatos. Tal ejercicio durará varios meses que serán los necesarios para que los servicios de la Comisión aglutinados en el “Grupo Interservicios Ampliación” (GIE: Groupe Interseices Elargissement) expliquen detalladamente a los países candidatos el contenido del acervo comunitario actual compuesto por las más de 80.000 páginas de textos legales que dan vida a unas 20.000 disposiciones: 6.000 Reglamentos, 4.000 Directivas y 10.000 decisiones y otras disposiciones. Este ejercicio se realizará de forma diferente para los Seis-ins y los Cinco pre-ins bilaterales para identificar cuestiones e ir las resolviendo. Para los Cinco, en cambio, la cuestión fundamental será la capacidad de implementación de lo explicado en el contexto de la estrategia de pre-adhesión.

Aquí hay, pues, un cambio substancial respecto a anteriores ampliaciones de la UE en que solamente había una oleada de candidatos. La Task Force Negociaciones de Adhesión creada por la Comisión el 20 de enero de 1998 para ayudar al Consejo en su ejercicio ampliatorio y para preparar las posiciones Comunes que el Consejo debe presentar a los candidatos para resolver los problemas de negociación que vayan surgiendo, se ocupará de negociar e ir proponiendo soluciones al Grupo Ampliación del Consejo a través de “Draft Common Positions” que una vez adoptadas por el Consejo se presentarán a los países candidatos en Forma de Posiciones Comunes de la Unión en relación a las peticiones formuladas por los países candidatos. En el caso de los cinco candidatos pre-ins este ejercicio será llevado a cabo por la Dirección General de Relaciones Exteriores que se ocupa de los países del Este y que compaginará su actual acción de relación y gestión de las ayudas PHARE y con el ejercicio de exámen de los avances hacia la adhesión de los países de la segunda oleada con los que –formalmente– las negociaciones técnicas no están, aún, abiertas (países pre-ins).

Esto puede llegar a generar una especie de carrera entre los dos servi-

cios de la Comisión envueltos en el proceso y entre los dos tipos de candidatos para cumplir lo mejor posible con las indicaciones sobre las reformas a introducir en sus sistemas legales que se inscribieron en los documentos “Asociación para la Adhesión” aprobados por la Comisión el 25 de marzo, que fueron presentados a los países candidatos a la adhesión en la sesión general del 30 de marzo y que ellos mismos están asumiendo en el contexto de sus respectivos Planes Nacionales de asunción del acervo.

Como el Presidente en ejercicio del Consejo, el británico Robin Cook, recordaba a los candidatos en la sesión ministerial negociadora general y en la específica inicial por países, las negociaciones se basan en el principio de que los candidatos que quieran entrar en la UE deben asumir la totalidad del acervo comunitario. Podrán obtener derogaciones temporales y arreglos transitorios pero no derogaciones permanentes ni aún en el caso de que algún país actualmente miembro de la UE tuviera condicionado una parte del acervo a través de una derogación específica (opting out).

En su momento y a la vista de los informes periódicos presentados por la Comisión, el Consejo podrá extender las negociaciones de adhesión propiamente dichas a candidatos actualmente incluidos en la segunda lista ampliatoria.

La cuestión de la competencia entre los países candidatos para ver quien puede asumir primero las obligaciones de asunción de la normativa comunitaria que se les ha marcado en las “Asociaciones para la Adhesión” y en las posiciones comunes adoptadas por el Consejo a propuesta de la “Task Force” Negociaciones de Adhesión, tiene antecedentes en la primera ampliación de la UE en que se produjo toda una serie de sinergias entre las posiciones de Austria, Suecia y Finlandia<sup>12</sup>

### **La estrategia pre-adhesión**

Los países candidatos están obligados a someterse al dictado unilateral de la UE que supone su respectiva “Asociación para la adhesión” en que se le marcan exigencias muy específicas respecto a normas a adoptar o

---

12. J. Redmond (ed): *The 1995 Enlargement of the European Union*, Aldershot, Ashgate, 1997.

conductas a seguir y tanto a corto como a medio o largo plazo; pero, a cambio, reciben ciertas ayudas económicas.

Así pues y a diferencia de lo sucedido en ejercicios ampliatorios anteriores, los países candidatos a la adhesión se benefician de las ayudas establecidas en la estrategia de pre-adhesión<sup>13</sup>.

En este sentido hay que tener en cuenta que las ayudas a la transformación de los países del Este del Programa PHARE se establecieron en 1989 para apoyar las reformas lanzadas en Polonia y Hungría y cuando nadie, aún, imaginaba que en unos pocos años se pondría en marcha el actual proceso ampliatorio. En marzo de 1997 el programa se revisó profundamente con la mirada puesta a dar coherencia a las acciones PHARE en la perspectiva de la adhesión<sup>14</sup>.

Ello era, además, congruente con la necesidad de avanzar en el proceso de transformación sistemática y de adopción de los 23 sectores de normativas comunitarias prevista por el Libro Blanco aprobado por el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995 para guiar la transformación legislativa de los antiguos países comunistas hacia los modos de hacer comunitarios.

Estos 23 sectores vienen siendo los referidos a: libre circulación de capitales, libre circulación y seguridad de productos industriales, competencia, política social, agricultura, transportes, audiovisual, medio ambiente, telecomunicaciones, fiscalidad directa, libre circulación de personas, equipamientos públicos, servicios financieros, información sobre personas, derecho de sociedades, contabilidad, derecho civil, reconocimiento recíproco de calificaciones profesionales, propiedad intelectual, energía, derechos de aduanas e impuestos en frontera, fiscalidad indirecta y protección de los consumidores.

Salvo con la diferencia básica de no establecer medidas obligatorias sino de orientación puede interpretarse que el ejercicio del Libro Blanco ha sido un homólogo –respecto a ir preparando a los países candidatos al acervo comunitario– a lo que la creación del Espacio Económico Europeo significó para los candidatos EFTA a la ampliación, si bien, ya a diferencia de lo

---

13. Commission Européenne: La stratégie de pré-adhésion de l'Union Européenne pour les pays associés d'Europe Centrale, Bruxelles, 1998

14. Commission Européenne: Nouvelles Orientations pour le programme PHARE dans le contexte de l'assistance pré-adhésion, Bruxelles, 18 mars 1997.

ocurrido con el EEE a partir de su establecimiento por el Tratado de Oporto de 2 de mayo de 1992, la adaptación de las legislaciones de los países del Este hacia el modelo comunitario ha mostrado un mucho menor dinamismo del que pudo verificarse entre los países de la EFTA participantes en la EEE a partir de la firma de dicho Tratado de Oporto.

La dotación que se estableció en el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995 para el Programa PHARE se sitúa, para 1995-99 en 6.700 millones de ECU. Junto a ello los países del Este con Acuerdo Europeo de Cannes se beneficiarán de diversos programas creados por la Comunidad (Sócrates, Leonardo, Media II, Life II, Save II, Raphael, Ariane, etc.). La reforma de los fondos estructurales en relación a los beneficiarios actuales permitirá, además, que a partir del año 2.000 puedan dedicarse anualmente 1.040 millones de ECUS en concepto de ayudas preadhesión.

De todas maneras, y como decía Polonia en la primera sesión negociadora, estas cifras parecen muy reducidas si nos atenemos a los problemas de adaptación que van a presentarse si bien hay que decir que esta realidad es consecuencia de la contradicción que en el fondo existe entre el deseo de ciertos países de ampliar la Unión hacia el Este y el paralelo deseo de reducir su contribución al Presupuesto de la UE. Ello ha desembocado en la situación en que el techo de recursos propios no se modifica respecto al 1,27% establecido en el Consejo Europeo de Edinburgo de 1992 lo cual ha suscitado vivas críticas en algunos países afectados por los recortes presupuestarios anunciados en la Agenda 2000 y en algunos de los candidatos a la adhesión<sup>15</sup>. El propio Parlamento Europeo ha demostrado su preocupación por la falta de ambición respecto a dotar a la Unión de un presupuesto que esté a la altura de los retos existentes.

Claro está que no todos los problemas ampliatorios derivan de la escasez de fondos disponibles en la estrategia de preadhesión, puesto que una parte de ellos proviene de la falta de una administración adecuada a la realidad actual y de la falta de sensibilidad de los nuevos candidatos respecto a cuestiones que en los países occidentales de viejo cuño han estado recibiendo atención desde hace años (medio ambiente, por ejemplo). En este sentido tiene importancia el Programa Nacional para la asunción del Acervo

---

15. Assemblée Nationale Française: Agenda 2000: Quel élargissement pour quelle Europe?, Rapport d'Information num 425.

Comunitario y la adaptación de la administración cosa que es ayudada, además por el programa PHARE, por el BERD y por la OCDE a través de su programa SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries)<sup>16</sup>. En este terreno los países candidatos a la adhesión pueden beneficiarse de las experiencias de otros países respecto a adaptar su administración a las necesidades de gestión de la integración europea<sup>17</sup>.

### **Mirando al Futuro**

A partir del inicio del proceso cualitativo y cuantitativo de transformación de la UE se presenta como muy complejo...

En todo caso las conversaciones durarán varios años puesto que los calendarios de las elecciones alemanas y las elecciones al Parlamento Europeo y la designación de la Comisión que ha de estar en funciones en el período 2000-2005 no permite precipitaciones.

Por si esto fuera poco, nadie espera que las reformas institucionales y presupuestarias que ya se perfilaron en el Informe de Reflexión del Grupo Westendorp que preparó la Conferencia Intergubernamental de 1996<sup>18</sup> –sin que luego pudieran ser consensuadas cara a quedar plasmadas en el Tratado de Amsterdam– vayan a poder hacerse antes de que se vea un poco mas claro cual va a ser el número final de miembros de la UE.

Si la ampliación quedara limitada a 5 nuevos miembros se podría, al límite, respetar el techo de 20 Comisarios establecido por el Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997 y actualmente en proceso de ratificación. Si se excediera esta cifra habría que ir irremediamente a la nueva conferencia intergubernamental pedida por Bélgica, Francia e Italia en forma de declaración anexa al Tratado de Amsterdam y tantas veces puesta

---

16. Ver, sobre todo, *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, SIGMA PAPERS, OECD, 1998.

17. Y. Mény, P. Muller y J.L. Quermonne: *Adjusting to Europe: The impact of the European Union on National Institutions and Policies*, London, Routledge for the European Public Policy Institute, 1996.

18. Rapport del Groupe de Reflexion Westendorp, Documento SEC (95) 2163 de 8 de Diciembre de 1995.



sobre la mesa desde el Palamento Europeo y desde la Comisión.

En todo caso una reponderación de votos en el Consejo sería necesaria pues el propio Robin Cook decía al iniciar la sesión ampliatoria del 30 de marzo que la próxima ponderación no deberá responder a criterios de pura transcripción numérica tal como se hizo en la primera ampliación de la UE y que obligó al Compromiso de Ionina que modifica –a través del Pacto de Caballeros– las minorías de bloqueo.

Saber, actualmente, cuántos van a ser los miembros de la UE al final del proceso parece difícil.

En primer lugar por la dificultad de prever lo que sucederá con Chipre si los Gobiernos Turco y Griego no se ponen de acuerdo.

En segundo porque no es posible saber si los países actualmente candidatos serán capaces de cumplir con los condicionantes establecidos en sus respectivas Asociaciones para la Adhesión a través de un Plan de adopción del Acervo suficientemente creíble. El propio hecho de que la discusión de las propuestas de la Agenda 2000 está haciendo tambalear una parte del acervo actual de interés para los países candidatos (Política Agraria, Fondos Estructurales, etc.) es un factor de inseguridad a este respecto.

En tercero porque sigue habiendo demanda externa de Europa y hay países con solicitud de adhesión congelada que podrían pasar a ser elegibles para su integración (Malta, Suiza, hasta, Turquía, por ejemplo) mientras que otros países de detras del antiguo telón de acero no descartan solicitar el ingreso en el futuro (Ukrania o hasta, como le decía el Presidente Ieltsin a Kohl y a Chirac en su reunion tripartita de Moscú de marzo de 1998, quién sabe si Rusia).

Lo que sí está fuera de toda duda es que una UE ampliada a 20 ó 25 miembros deberá resolver una serie de problemas de todo tipo que de no resolverse ayudarán a su debilitamiento<sup>19</sup>. El Presidente del Parlamento Europeo ha afirmado además, que deben evitarse las precipitaciones y las promesas demagógicas que algunos líderes comunitarios hacen a los candidatos a la accesión cara a una ampliación excesivamente rápida<sup>20</sup>.

---

19. Ver la Agenda 2000 y el Informe que sirvió de reflexión de conjunto cara a la primera ampliación de la UE: Europa y el Reto de la Ampliación (BOLETÍN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, SUPLEMENTO 3/92)

20. J. M. Gil Robles: La Europa que estamos construyendo, Conferencia pronunciada en la Soiedad de Estudios Internacionales, en Madrid, el 2 de marzo de 1998.

Los países que actualmente reciben fondos de cohesión no aceptarían que la ampliación de la Unión pueda debilitar el proyecto europeo ni la cohesión económica y social y mucho menos a su costa<sup>21</sup>. Nadie quiere, tampoco que una UE mastodónica pudiera verse amenazada de parálisis por debilidad de sus instituciones y pocos son los que quieren una Europa de los Mercaderes o, hasta, la Europa del mero EURO<sup>22</sup> o una Europa a diferentes velocidades o a la Carta en que se pueda perder el camino trazado por los “fundadores” de la integración Europea.

Si la UE consigue una ampliación exitosa podrá, en cambio, jugar un papel importante en las relaciones internacionales<sup>23</sup>.

De momento, y esto es bien cierto, los países candidatos a la adhesión se acercan a la integración con ganas de integrarse a una integración europea potente y capaz de contribuir a su seguridad y a su prosperidad.

Confiemos que los planteamientos positivos, generosos y de futuro prevalezcan a la hora de la negociación de la Agenda 2000 en pro de una Europa más fuerte y más amplia y que el ejercicio ampliatorio vaya discurriendo con la firmeza precisa para que con el la UE no se diluya sino que se refuerce.

---

21. J. Sampaio: Discurso del Presidente de la República Portuguesa ante el Pleno del Parlamento Europeo, 18 de Marzo 1998.

22. Notre Europe (asociación presidida por J. Delors: France-Allemagne: le bond en avant, Editions Odile Jacob, 1998.

23. Z. Brzezinski: Contours of a Continent (NEWSWEEK, 2 Feb 1998)