

11.150 a)
1016. I. III ESP.
8 e)

LAS AMPLIACIONES DE LAS COMUNIDADES COMO EXPERIENCIA

Carlos Westendorp y Cabeza

I. INTRODUCCION.

La organización de estos seminarios ha creído conveniente introducir, en esta segunda edición de los mismos, el tema de las ampliaciones de las Comunidades y de las experiencias negociadoras de sus protagonistas, en su doble faceta externa e interna, por considerarlo -con razón- esclarecedor del proceso negociador actualmente seguido por España.

Creemos, en efecto, que unas breves reflexiones sobre este tema pueden ser útiles al propósito de estos cambios de impresiones, en primer lugar porque España es parte activa en uno de esos dos grandes procesos - de ampliación, el segundo concretamente, co-protagonizado por otros 2 países europeos, Grecia y Portugal, que comparten con el nuestro la doble característica de mediterráneos y de haber recuperado recientemente las libertades que les habilitan para ser Candidatos al club europeo. Difícilmente podría comprenderse el hecho de nuestra entrada en el Mercado Común como fenómeno desgajado de este proceso de ampliación de la Comunidad a 12 miembros y del que le precedió en el tiempo al incorporarse - Inglaterra, Dinamarca e Irlanda a los 6 estados fundadores.

Pero es que, además, del análisis de las negociaciones que han precedido a nuestra candidatura podemos obtener valiosas enseñanzas para enfocar adecuadamente nuestro caso.

Si bien es generalmente cierto que nadie experimenta en cabeza ajena, - cuando de la Comunidad se trata el precedente suele adquirir caracteres de ley poco menos que inmutable, por lo que el conocimiento de lo sucedido con ocasión de la adhesión de Inglaterra, Dinamarca e Irlanda, prime-

.../... J

../..

ro, y de Grecia, después, ha de ayudar a situar adecuadamente, tanto en la forma -la "liturgia" de la negociación- como en su contenido, a nuestro propio proceso negociador, marcándole pautas y ayudando a corregir posibles errores de orientación; todo ello, naturalmente, sin desorbitar desmesuradamente el carácter del presente - o, dicho en la imagen de un compañero suyo, especialista en estos temas, sin que nos dé tortícolis de tanto mirar a los tratados de adhesión de los otros - puesto que cada país tiene sus específicas necesidades económicas y su propia idiosincrasia sociopolítica.

En estos minutos que quedan, trataremos pues de situar brevemente y en sus justos términos las experiencias de los que nos han precedido en las negociaciones, tanto en su faceta externa -Comunidad, de un lado, y Candidatos del otro- como en sus aspectos internos -organización o mecánica administrativa de los diferentes poderes públicos negociadores y sus relaciones con las respectivas fuerzas sociales, económicas, políticas y con la opinión pública-. Pues no hay que olvidar, ante todo, que es - al pueblo, a través de sus órganos representativos -e, incluso en algunos casos directamente por referendum- a quien incumbe la decisión de ratificar o rechazar la gestión de sus negociadores.

II. LA PRIMERA AMPLIACION

Como Vdes. recordarán, el 22 de enero de 1972 se firmaron en Bruselas - los Tratados de Adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda a las Comunidades, tras 18 meses de apretadas negociaciones. Con ello, el libro de la historia de la unidad de Europa pasaba una página de trascendental importancia; se llenaba así el vacío que representaba una Gran Bretaña ausente de la nueva Europa, de un gran país que en dos ocasiones ante--

../..

../..

riores había llamado a sus puertas y que el General De Gaulle, por considerar el propósito como insincero, había mantenido cerradas.

Nos llevaría demasiado lejos, aunque sería interesante, el detenernos sobre el calvario que el Reino Unido, y sus otros tres compañeros de la zona de libre cambio europea, atravesaron ante el dintel del Mercado Común. Un calvario no menos penoso, aunque por causas bien diferentes, que el sufrido por España.

Señalemos únicamente que solo la constatación, por parte de los Seis, de que Inglaterra estaba en condiciones y tenía esta vez predisposición de aceptar a la Comunidad tal y como es -y no como hubiese querido que fuese-, respetando el llamado "Acquis" Comunitario, es lo que llevó a los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en La Haya a finales de 1969 -era Pompidou, y ya no el General, el que entonces representaba a Francia- a dar la luz verde a la ampliación.

Conviene tener presente en todo momento que la aceptación del "Acquis", patrimonio o acervo comunitario fue entonces, como lo es ahora, un requisito "sine qua non" de las negociaciones de adhesión. A él tuvo que atenderse Inglaterra, por encima de cualesquiera fuesen sus segundas intenciones, y a él nos tenemos que plegar todos los que deseamos formar parte del club.

Otro principio fundamental que quedó entonces bien sentado, y que está en estrecha relación con el primero, es que los problemas que se deriven para ambas Partes del hecho de la Ampliación deberán resolverse, a través de las negociaciones, "por medio de ajustes y medidas transitorias" y nunca por la vía del cambio de las reglas existentes.

Las negociaciones, pues, debieron adaptarse en todo momento a estos princi

../..

..//..

cipios, esbozados en La Haya, reafirmados por el Consejo Comunitario en marzo de 1970 y contenidos ya en los Tratados fundacionales. A los países candidatos no les cupo más que plegarse a estos dogmas y tratar de conseguir, dentro del margen de negociación que les permitían los mecanismos de ajuste o de periodos transitorios, las soluciones más satisfactorias a sus intereses.

No podemos, por premura de tiempo, resumir por brevemente que sea, las diferentes posiciones y las vicisitudes de la negociación. Baste decir, a título ilustrativo, que los resultados finales -periodo de transición único de 5 años, con algunas excepciones, para el desarme arancelario industrial y agrícola; adopción de la política agrícola común desde la adhesión y aproximación de precios agrícolas en 6 etapas- están más cerca de la posición inicial de la Comunidad, que de las de los Candidatos (Inglaterra e Irlanda, querían plazos más largos; Dinamarca pretendía que no los hubiera; y a Noruega le preocupaban básicamente los problemas de la pesca y de su peculiar agricultura, en los que obtuvo satisfacción a medias, lo que fue uno de los motivos del resultado adverso del referéndum). Con esto no queremos decir que los candidatos no lograsen arrancar de las Comunidades concesiones que tuviesen en cuenta sus respectivas necesidades; lo que queremos señalar es que el margen de maniobra era limitado, como limitados fueron los resultados de la negociación. Una negociación que, más que al mercadeo bilateral clásico, por su propia naturaleza y mecánica algunos la asimilan a esos contratos --precisamente llamados de adhesión-- en los que una de las partes pone las condiciones y la otra se limita a estampar la firma. Esto es, sin duda, una simplificación, pero como todas las simplificaciones resume una realidad.

Otra enseñanza que podríamos extraer del precedente británico es que, por limitado que sea el margen de maniobra que la mecánica permite, es allí y entonces, en la mesa de negociaciones y no luego, donde el país

../..

candidato puede obtener ajustes, periodos de transición o condiciones - particulares más o menos adecuadas a sus intereses. Como recordarán, el nuevo gabinete laborista que siguió a la adhesión inglesa se vanagloria ba de haber obtenido "a posteriori" importantes satisfacciones de la Comunidad. Pero es obvio que ni siquiera con la vista puesta exclusivamente en el elector menos avisado esta tesis puede mantenerse en pie. Lo - que obtuvo Inglaterra tras la famosa "renegociación" del 74 fue más bien poco: de las seis cuestiones suscitadas, la única concesión de sustancia arrancada fueron los mecanismos correctores de la contribución británica al presupuesto comunitario. Aún así y todo el resultado estaba bien lejos de la primera propuesta de Rippon de participar con un 3% (lo que, según un eurócrata, de la época, no daba ni para limpiar los ceniceros). Como diría Pompidou, al conocer esta postura, "los británicos, que tienen 3 grandes cualidades: humor, tenacidad, y realismo, están todavía en la - fase del humor". Poco fue, pues, lo que obtuvieron los británicos en la famosa renegociación. Y lo poco que se obtuvo se hizo a costa de unos - desmesurados dolores de cabeza, desproporcionados a los resultados. Un parto de los montes, en suma -"It was well", reconoce un negociador inglés, al recordar con horror aquel trance-.

La experiencia nos muestra, por tanto, que la negociación es el camino -aunque angosto- y la renegociación es un vericuelo de salida dudosa. Pero también debemos saber que, una vez dentro del club, el arma de la una nimidad para las decisiones "importantes" del Consejo, puede ser -y de hecho lo está siendo- empleada por el miembro que desea hacer prevalecer una determinada postura más acorde con sus intereses nacionales. Aunque tampoco aquí la esperanza debe llevarnos demasiado lejos, pues ni siquiera los "grandes" logran por este procedimiento éxitos espectaculares: no hay más que ver, para darse cuenta de ello, las tribulaciones de Italia

../..

../..

por reformar la política agrícola común en un sentido más beneficioso a las producciones típicamente mediterráneas.

III. LA SEGUNDA AMPLIACION

La marcha de los coroneles, la revolución de los claveles y la muerte de Franco, levantan para los 3 países mediterráneos la barrera política que les bloqueaba el camino de su adhesión a las Comunidades. Grecia es la primera en tomar la salida, en junio de 1975, al presentar oficialmente su candidatura. En marzo del 77 lo hace Portugal. Cuatro meses más tarde, el 28 de julio, España solicita formalmente el ingreso en la Europa Comunitaria.

Los dos años de delantera que se había tomado Grecia amenazan con verse reducidos en la práctica, tras las vacilaciones comunitarias ante el hecho de la ampliación hacia el sur y las repercusiones de toda índole -- que acarrea el ingreso en el club de los ricos de tres países con un menor nivel de desarrollo relativo.

Se habla en un primer momento de preadhesión, una especie de "purgatorio" purificador previo a la integración plena. Se intenta luego la "globalización", incluyendo a los tres mediterráneos en un mismo "paquete" negociador. De esta suerte llegamos a finales de 1977 sin que las negociaciones greco-comunitarias hayan avanzado apenas. Pero Caramanlís tiene prisa: el ingreso en el Mercado Común es la clave del arco de su política frente a los socialistas radicales de Papandréu y a los comunistas -- ortodoxos. Para ello cuenta con el apoyo del Presidente Giscard. La gira del "Premier" heleno da sus frutos: en 1978 se produce un relanzamiento de las negociaciones y en junio de 1979 se firma el Tratado, que se espera entre en vigor el 1º de enero del año que viene.

../..

../..

La aceptación del "acquis" (y, por tanto, de la política agrícola común, entre otras cosas) desde la adhesión; cinco años de periodo transitorio para desarmar aranceles y otras trabas al comercio, que se prolongan hasta 7 en algunos casos; y 7 años para la libre circulación de trabajadores, son los rasgos que definen groseramente la adhesión griega. Como vemos, no muy distintos de los de la 1ª Ampliación.

En cuanto a Portugal, sus problemas internos, tanto políticos como económicos, frenan el ritmo negociador. Hasta tal punto que puede decirse que, en estos momentos, a pesar de haber entrado en liza un año más tarde, España se encuentra ya prácticamente a la misma altura que su vecino. Es de prever, por tanto, que el ingreso de ambos se produzca casi simultáneamente.

IV. LOS PROCESOS NEGOCIADORES

= Desde una perspectiva externa:

- Del lado de las Comunidades:

Hasta 1970, la Comisión negociaba (acuerdos preferenciales, Ronda -- Kennedy) con el mandato del Consejo de Ministros.

Para la 1ª ampliación, la Comisión propuso una negociación en 2 etapas: En la primera, relativa a las cuestiones relacionadas con las políticas comunes, negociaría la Comisión con el mandato del Consejo. La segunda etapa sería conducida por el Consejo y versaría sobre los temas políticos e institucionales.

Pero en su Decisión de 9 de junio de 1970, el Consejo adopta el pro

../..

../..

cedimiento "uniforme", que también es el seguido en la 2ª ampliación: el Consejo (los Ministros de los Nueve, con la regla de la unanimidad en juego) negocia, La Comisión informa, prepara reuniones, etc. EL COREPER prepara las reuniones del Consejo.

Las negociaciones se realizan en el marco de una Conferencia negociadora a un doble nivel: ministerial (Ministros) y Suplentes (Embajadores y negociadores del 2º nivel). Con Inglaterra, las negociaciones duraron 19 meses y se celebraron 13 sesiones ministeriales y 38 a nivel de Suplentes.

- Del lado de los Países Candidatos. La organización respectiva varía:

En la 1ª ampliación hubo básicamente 2 sistemas: el inglés, mas o menos seguido por Irlanda; y el danés, al que se asimilaba Noruega. El primero, más pragmático y flexible; el segundo, más organizativo y cartesiano.

Sistema inglés: el Cabinet-Office dirige las negociaciones, en función del interés del Primer Ministro en seguirlas directamente. Negociador alto nivel: Geoffrey Rippon. Negociador 2º nivel: Sir Con O'Neill. No funcionan con Embajador. Hubo Comité Ministerial (varios Departamentos interesados) pero se reunió pocas veces. Rasgo típico: los representantes ministeriales en Comisión preparadora negociaciones coincidía con la de la Delegación negociadora.

Sistema danés: un Ministro sin cartera responsable (Relaciones con Europa, primero; luego de Asuntos Económicos Exteriores). Se le asignaron unos 20 o 25 altos funcionarios del Ministerio de Asuntos

../..

../..

Exteriores. Organó máximo: Comisión del Gobierno para el Mercado Común, presidida por el Ministro A.E.E. El secretario era el Subsecretario de Economía Exterior, que a su vez presidía un Comité Técnico integrado por altos funcionarios de los distintos departamentos. Por debajo, 25 Grupos de Trabajo.

Papel fundamental: Comisión Parlamentaria. Misión en Bruselas, reducida, pero importante.

2ª ampliación: cada país sistema propio:

Grecia: estructura artificiosa y compleja, con superposiciones de órganos y funciones: Gabinete Restringido del Gobierno. Comité Central de Negociaciones, presidido por el Subsecretario de Asuntos Exteriores e integrado por D.G. Coordinación, D.A. Agricultura y 2 -- profesores. 3 ministros clave: Asuntos Exteriores (Subsecretario preside Comité Central y es el principal negociador al 2º nivel). Ministro de Coordinación (D.G. Coordinación es básico), Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas, sin cartera ni equipo, 1º negociador, junto con Ministro Asuntos Exteriores. La Administración no aporta funcionarios técnicos, sino que son reclutados profesionales establecidos en Europa.

Portugal: 2 fases: Una primera más rudimentaria, con una Comisión para la Integración Europea, dependiente de la Presidencia; un Secretariado para la Integración Europea con categoría de D.G.; y un grupo de delegados permanentes, como órgano técnico. Decreto-Ley -- 1979: Consejo Ministros para la Integración Europea, presidido por

../..

../..

el Primer Ministro, con un Viceprimer Ministro para Asuntos Económicos e Integración Europea (negociador al 1º nivel). Comisión de Integración Europea, con un Presidente (Secretario de Estado, negociador 2º nivel), un vicepresidente y vocales (D.G.), que dirigen dirección Gabinetes. Organos de Apoyo: Delegados Permanentes (representantes de los Ministerios), Gabinetes de Integración Europea (dentro de los Ministerios), y un Secretariado. Hay también un Consejo Consultivo. Estructura lógica, pero más teórica que práctica.

La estructura Española es más flexible (tiende a crear un mínimo de órganos nuevos) y se asemeja a la Danesa. Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, Consejo Coordinador. Un Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas, con órganos de apoyo técnicos (representantes de los ministerios interesados, en relación estrecha con los mismos) y políticos (relaciones con fuerzas políticas, sociales y económicas). El Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas es el negociador principal; a nivel de suplentes, el Embajador Jefe de la Misión en Bruselas. El aparato español, a diferencia del griego, descansa en la estructura administrativa existente, a través de diversos grupos de trabajo compuestos por funcionarios de los distintos ministerios.

= Desde el punto de vista interno.

La relación con las fuerzas políticas, etc. es básica en este terreno. Hay que informar y convencer a la opinión pública acerca del hecho de la integración y sus consecuencias.

Las actitudes han sido diversas: Gran Bretaña, Holanda, Dinamarca, y Noruega temían a la opinión y a los partidos divididos ante la integra-

../..

../..

ción. No había propiamente partidos favorables y partidos contrarios, sino que ambas tendencias (marketees y anti-marketees) se daban en todos ellos. Era, pues, básico, movilizar a la opinión. Aquí las actitudes variaron en intensidad y presentación: En Inglaterra, tanto laboristas como conservadores, en sus diferentes mandatos, hicieron campañas intensas y no siempre objetivas. Noruega fue más tibia y objetiva, de ahí el desfavorable resultado del Referéndum (53% de votos -- negativos). Dinamarca fue la que más se preocupó del tema, con una actitud más estructurada y de alto nivel de objetividad. Comisión Parlamentaria (recibía información constante y hacía uno o dos debates anuales). Tras sesiones de negociación, había reuniones con fuerzas políticas y sociales. En el Ministerio de Relaciones con las Comunidades llegó a implantarse un sistema de grabaciones de consultas telefónicas para su posterior contestación. En la fase final se publicó un periódico editado por el Parlamento (por tanto, imparcial) y se aceleraron los debates públicos, mesas redondas, etc). Resultado: más de un 60% -- de votos favorables en el referéndum.

La situación en los 3 países mediterráneos es diferente: Portugal (a favor todos menos PC); Grecia (Caramanlís V, PasoK y Comunistas, que totalizan más del 70%. De ahí que Grecia no quiera arriesgarse a un referendum); España (unanimidad política, pero necesidad de confirmar la opinión). Es la gran enseñanza de los que nos han precedido.