

contra Alemania, tanto entre los conservadores británicos como entre los socialistas franceses.

Si las élites con poder de decisión siguen desconfiando de Alemania —lo que parece posible— los futuros gobiernos federales no podrán evitar desarrollar una política exterior alemana más independiente. Esta siempre deberá ser europeísta e integradora, pero también tendrá en cuenta los intereses propios. Alemania tiene que aceptar su difícil pasado; debe intentar superarlo trasladando el gobierno, el Parlamento y parte de la élite funcional a Berlín. Tiene que aprender que la fuerza es legítima en las relaciones internacionales, como último medio de la política. Debe mantener el ejército federal en un nivel acorde con el tamaño del país y el aumento de su responsabilidad en el sistema internacional.

Por último, Alemania debe ser capaz de pensar lo hasta ahora impensable, es decir, el convertirse de nuevo —a pesar de los catastróficos periodos de la historia alemana entre 1914 y 1945— en un actor en la política mundial, si el proceso de integración europea fracasara o siguiera una dirección no satisfactoria.

Siempre existe lo deseable en la política. Pero la historia universal no siempre sigue esos derroteros. Los esfuerzos del imperio alemán por obtener "un lugar al sol", por no hablar de las ansias de dominio del mundo de los nacionalsocialistas y del deseo de Hitler de que el pueblo alemán sucumbiera por no haber superado la prueba, fueron ciertamente catastróficos. Pero no sería correcto inventar ahora una nueva escatología histórica según la cual sólo existe para nuestro país el camino hacia Europa occidental. Siempre hay que tener una alternativa.

Cauta por sus experiencias en la primera mitad del siglo, estable por su enorme poder económico, felizmente reunificada en 1989, básicamente inmune frente al extremismo, con una población que se ha convertido en parte de Occidente, la República Federal de Alemania puede enfrentarse con confianza, aunque sin sobreestimar sus propias capacidades, a los nuevos retos de la política exterior. En un difícil equilibrio, Alemania debe renunciar a mantenerse en un segundo plano en la política de poder y adquirir poco a poco responsabilidades en el marco mundial, sin perder la sensibilidad hacia su propio pasado. Si es posible, debe tenderse a un modo de actuación multilateral. Probablemente con ello se avance más en la unión europea que corriendo de una cumbre comunitaria a otra repartiendo alegremente el calificativo de "histórico".

## Las primeras negociaciones de ampliación de la Unión Europea

Francesc Granell

UNA parte sustancial de la historia de la Comunidad Europea ha transcurrido en medio de negociaciones de ampliación. Desde la firma de los Tratados de Roma solamente siete años no han estado presididos por cuestiones de ampliación: entre 1964 y 1967, o sea el primer y segundo intento de ingreso de los países de la primera ampliación; el año 1973-74 entre la primera ampliación y la petición de ingreso de Grecia a mediados de 1975 y el periodo de principios de 1986, en que se produjo la tercera ampliación comunitaria, y abril de 1987 en que Turquía introdujo su solicitud de adhesión a la Comunidad (cuadro I).

CUADRO I  
INCORPORACIONES A LA CE Y SOLICITUDES EUROPEAS DE ADHESION

Países	Solicitud de adhesión	Dictamen de la Comisión	Apertura negociaciones Adhesión	Tratado de Adhesión	Incorporación
Gran Bretaña	10-05-1967 (1)	29-09-1967	30-06-1970	22-01-1972	01-01-1973 (2)
Dinamarca	11-05-1967 (1)				
Irlanda	11-05-1967 (1)				
Noruega	21-07-1967 (1)				
Grecia	12-06-1975				
Portugal	28-03-1977	29-01-1976	27-07-1976	28-05-1979	01-01-1981
España	28-07-1967	19-05-1978	17-10-1978	12-06-1985	01-01-1986
		29-11-1978	05-02-1979		
Turquía	14-04-1987	14-12-1989	-		
Austria	17-07-1989	01-08-1991	01-02-1993		
Chipre	04-7-1990	-	-		
Malta	16-07-1990	-	-		
Suecia	01-07-1991	31-07-1992	01-02-1993		
Finlandia	18-03-1992	04-11-1992	01-02-1993		
Suiza	26-05-1992	-	-		
Noruega	25-11-1992	24-03-1993	05-04-1993		

(1) Antes de ésta hubo una primera solicitud, que fue vetada por el General De Gaulle el 14 de enero de 1963.

(2) Salvo Noruega, que por referéndum de 24 de septiembre de 1972 decidió no incorporarse.

Las actuales negociaciones de incorporación de Austria, Finlandia, Suecia y Noruega iniciadas el 1 de febrero de 1993 para las tres primeras, y el 5 de abril de 1993 para la última no pueden

Francesc Granell es director del Task Force Ampliación de la Comisión de la CE y catedrático de Organización Económica Internacional.

considerarse por ello como algo excepcional salvo por el hecho de que tras el Acta Unica Europea y el Tratado de la Unión Europea estos cuatro países no aspiran a convertirse en miembros de la Comunidad Europea sino de la Unión Europea que empezará a existir una vez culmine el difícil proceso de ratificación del tratado firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. En este sentido, estas negociaciones son las primeras para la ampliación de la Unión Europea.

Esto conlleva que las negociaciones de ampliación comprendan la aceptación por los países aspirantes a la adhesión del acervo comunitario actual y las profundizaciones que para él se han establecido en el Acta Unica Europea creadora del Mercado Unico Europeo y en el Tratado de la Unión Europea respecto a:

- Libertades intracomunitarias de circulación de mercancías, personas y capitales, libre prestación de servicios y libertad de establecimiento.

- Normas y reglas comunes comunitarias respecto a armonizaciones, competencia leal, fiscalidad...

- Políticas económicas comunitarias actuales desde la Política Agrícola Común y la Política de la Unión Aduanera hasta la política de cooperación al desarrollo pasando por las políticas regionales y un largo etcétera.

- Unión Económica y Monetaria como fase superior del Sistema Monetario Europeo;

y a los denominados nuevos pilares de Maastricht:

- Política Exterior y de Seguridad Común.

- Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior.

- Ciudadanía de la Unión.

Si hasta aquí la ampliación de las Comunidades Europeas había estado abierta a través de lo preceptuado en los artículos 98 del Tratado CECA, 237 del Tratado CEE y 205 del Tratado de Euratom, el Tratado de la Unión Europea se esfuerza en dejar claro que la Comunidad es un área abierta y no la "fortaleza cerrada" que críticos de terceros países habían asociado con la culminación del Mercado Interior Unico del 1 de enero de 1993.

Desde este punto de vista el texto del artículo O del Tratado de la Unión Europea de Maastricht es concluyente respecto a que "cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen".

\* \* \*

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión suponen en lo relativo a los tratados sobre los que se funda la Unión deben ser objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

El Consejo Europeo de Lisboa (junio 1992) decidió que las negociaciones oficiales con países de la EFTA que aspiran a ser miembros de la Unión se iniciaran inmediatamente después de que se ratifique el Tratado de la Unión Europea y se haya alcanzado un Acuerdo sobre el *Paquete Delors II*.

Habida cuenta del acuerdo alcanzado sobre la futura financiación y de las perspectivas de una pronta ratificación del Tratado de la Unión Europea por parte de todos los Estados miembros, el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre 1992) convino que a principios de 1993 comenzaran las negociaciones de ampliación con Austria, Suecia y Finlandia (y Noruega). Dichas negociaciones se basan en el marco general de negociación del que tomó nota el Consejo de Asuntos Generales el 7 de diciembre de 1992. Se convertirán en negociaciones con arreglo al artículo O del Tratado de la Unión Europea una vez éste entre en vigor, y sólo podrán concluirse cuando haya sido ratificado el Tratado de la Unión Europea por todos los Estados miembros. Las condiciones de admisión se basarán en la plena aceptación del Tratado de la Unión Europea y del acervo, sin perjuicio de posibles medidas transitorias que se decidan durante las negociaciones. En la medida de lo posible —decían las conclusiones de Edimburgo en su punto 8 referido al acceso de nuevos Estados miembros a la Unión— estas negociaciones se desarrollarán paralelamente.

\* \* \*

En base a estas decisiones, la sesión ministerial de apertura de las negociaciones de adhesión de Austria, Suecia y Finlandia a la Unión Europea tuvo lugar en la tarde del día 1 de febrero de 1993 y se retransmitió por televisión en el cuadro de la política de apertura informativa impulsada por la CE en los últimos tiempos. La sesión ministerial sobre Noruega se efectuó el 5 de abril.

En el curso de la sesión de apertura, el ministro danés de Asuntos Exteriores y presidente en ejercicio del Consejo, Niel Helveg Petersen, expuso el cuadro general de las negociaciones para el acceso a la Unión y el comisario encargado de la cuestión de la ampliación, Hans Van den Broek, manifestó en su alocución

que la ampliación dará impulso a objetivos comunes y expresó su convencimiento de que añadirá cohesión y fortaleza a la Unión permitiendo, consecuentemente, una mayor profundización de la integración y señalando la importancia de la experiencia de la negociación para el Espacio Económico Europeo.

Los términos en que se desarrollaron los discursos en la apertura oficial de negociaciones entre los Doce y Noruega el 5 de abril de 1993 son, con pocos matices, del mismo tenor.

La presidencia danesa del Consejo ha expresado por boca de su ministro de Asuntos Exteriores en su presentación ante el Parlamento Europeo, el 20 de enero de 1993, del programa de trabajo de la presidencia, que las negociaciones de adhesión con dichos países (Austria, Suecia, Finlandia..., Noruega) pueden concluir rápidamente pues, de hecho ya se ha realizado una parte importante del trabajo con la firma del Acuerdo EEE en Oporto el 2 de mayo de 1992 (aún en proceso de ratificación) y continuaba "el hecho de que exista una unidad política para decidir una ampliación con los países de la EFTA que han solicitado su adhesión es prueba del vigor de las Comunidades... y es una señal clara de que la Unión Europea no es un club cerrado sino una asociación viva..." expresando, por otra parte, que la presidencia está convencida de que una ampliación con los mencionados países constituye un fortalecimiento de la Comunidad y de la Unión... y que de la ampliación prevista saldrá una integración europea más fuerte.

En tal sesión del Parlamento del 11 de febrero de 1993, el comisario Van den Broek señaló que la Comisión no cree que para la actual negociación de adhesión a la Unión haga falta ningún ajuste institucional al margen del normal aumento del número de miembros del Parlamento y de la Comisión Europea.

El parlamentario socialista español Planas (*rapporteur* para la ampliación a Austria) insistió —en esta sesión— sobre la necesidad de concluir las negociaciones rápidamente y el socialista británico Titley (*rapporteur* para Finlandia) insistió sobre los aspectos de seguridad exterior de la Comunidad mientras que Maurice Duverger ponía de relieve que una Comunidad a dieciséis y después a dieciocho sin arreglos fundamentales conducirá a una Comunidad sin fronteras y sin gobiernos, y se preguntaba si un gigantismo primero a trescientos veinte millones de europeos, después a trescientos ochenta y con los países del Este a quinientos millones no resulta inquietante (cuadro 2).

Con todos estos elementos de análisis, el propio 11 de febrero de 1993, el Parlamento Europeo se pronunció a favor de la ampliación de la Comunidad a los países que se manifiesten candi-

También cultivamos  
la sensibilidad.



En todos los campos.

FRANCOIS MILLET: LAS ESPIGADORAS. MUSEO DEL LOUVRE, PARIS

Porque un banco moderno como el Santander no debe conformarse con ser sólo un negocio. Sino también una institución sensible capaz de apreciar y estimular las múltiples facetas de la Cultura.



Banco  
Santander

# CONSEJAN EN CASA

Treinta y dos países y las más grandes empresas aeronáuticas del mundo han depositado su confianza en CASA.

Por eso exportamos más del 75% de nuestra producción, y somos miembros de pleno derecho de los consorcios internacionales Airbus, Eurofighter y Euroflag.



Pero aún llegamos más alto. A través de la División Espacio de CASA, somos miembros de Arianespace y participamos en proyectos tan importantes como el Artemis, Ariane V, Envisat, Helios y Plataforma Polar.

Está muy claro, CASA como primera empresa aeroespacial española, es el principal activo tecnológico industrial de este país.

## CASA



TENE

CUADRO 2  
PAISES MIEMBROS DE LA CE Y NUEVOS MIEMBROS POTENCIALES

Países	Población (mill.)	PNB (miles de millones \$)	PNB (per cápita \$)	Propuesta eurodiputados (+ evolución)	Voto ponderado en Consejo
Alemania	79,8	1.562,2	24.300	99 (+18)	10
Bélgica	9,8	197,1	20.030	25 (+ 1)	5
Dinamarca	5,1	130,1	25.240	16 ( = )	3
España	39,1	527,7	13.520	64 (+ 4)	8
Francia	57,0	1.198,7	21.010	87 (+ 6)	10
Gran Bretaña	57,3	1.012,8	17.650	87 (+ 6)	10
Grecia	10,3	69,6	6.780	25 (+ 1)	5
Holanda	15,0	286,8	19.020	31 (+ 6)	5
Irlanda	3,5	43,5	12.360	15 ( = )	3
Italia	57,7	1.146,1	19.830	87 (+ 6)	10
Luxemburgo	0,4	8,9	23.730	6 ( = )	2
Portugal	10,6	68,4	6.470	25 (+ 1)	5
Austria	7,8	163,9	20.950	20	5
Finlandia	5,0	126,1	25.180	16	3
Noruega	4,3	105,6	24.780	15	3
Suecia	8,6	237,2	27.530	21	5

\* Votos de nuevos miembros: primeras reflexiones efectuadas.

datos y que estén en condiciones de responder a los criterios precisos para una adhesión a la Unión. En su resolución hablaba de una adhesión rápida y expresaba su deseo de ser asociado estrechamente a las negociaciones de ampliación a través de su Comisión de Asuntos Exteriores y de Seguridad; pero recordando, al mismo tiempo, su voto del 20 de enero (*Rapport Hänsch* en el que se insistía sobre la necesidad de proceder a reformas institucionales antes de tomar decisiones definitivas sobre la ampliación. El presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores y de Seguridad -Enrique Barón- insistió que antes de cualquier nueva ampliación hay que tomar las decisiones institucionales necesarias para evitar tener que modificar la arquitectura europea en cada ampliación.

La sesión de apertura de negociaciones con Noruega del 5 de abril no supuso modificaciones con relación a estos pronunciamientos expresados respecto al inicio de las negociaciones con Austria, Suecia y Finlandia el 1 de febrero.

Los ministros de los países candidatos a la adhesión han manifestado que sus respectivos países están dispuestos a asumir el acervo de la Unión Europea, aprovechando la sesión de apertura para expresar sus preocupaciones en relación a la necesidad de hallar soluciones a los problemas de acoplamiento existentes y la necesidad de establecer unas condiciones de adhesión mutuamente satisfactorias para los países candidatos y para la Comunidad.

Dejando para más adelante la gran reflexión sobre el reforzamiento del proceso integrador —mediante un refuerzo institucional y una profundización de sus cometidos— y las modificaciones que se hacen precisas para evitar ciertas deficiencias asimétricas y reducciones en la operatividad de los mecanismos comunitarios actuales, la Cooperación Política Europea estableció, en su reunión de Londres del 4 de noviembre de 1992, un marco global para la negociación de ampliación, que es conducida como conferencia intergubernamental entre los Doce y los países candidatos por parte del Consejo de Ministros, con la asistencia de la Comisión Europea que creó al efecto una *Task-Force Elargissement* en su reunión del 22 de enero de 1993.

Para hacer avanzar las negociaciones de forma ordenada se han previsto cuatro sesiones anuales al nivel ministerial y una serie de reuniones por semestre al nivel de suplentes para cada país candidato y se ha establecido una lista indicativa de capítulos que deben irse abordando viendo, en cada caso, los reparos que los países aspirantes a la adhesión pueden tener respecto a la aceptación total del acervo correspondiente a cada área:

1. Libre circulación de mercancías; 2. Libre prestación de servicios y derecho de establecimiento; 3. Libre circulación de trabajadores; 4. Libre circulación de capitales; 5. Política de transporte; 6. Política de competencia; 7. Protección de los consumidores y de la salud; 8. Investigación y tecnologías de información; 9. Educación; 10. Estadísticas; 11. Derecho de sociedades; 12. Política social; 13. Medio ambiente; 14. Energía; 15. Agricultura; 16. Pesca; 17. Unión aduanera; 18. Relaciones exteriores; 19. Fondos estructurales; 20. Política regional; 21. Política industrial; 22. Fiscalidad; 23. Política económica y monetaria; 24. Política exterior y de seguridad común; 25. Justicia y asuntos de interior; 26. Otros preceptos del Tratado de la Unión Europea; 27. Cuestiones financieras y presupuestarias; 28. Instituciones; 29. Otros.

De esta lista hay que tener presente que los temas incluidos en los capítulos 1 al 11 han sido negociados con gran amplitud en el contexto de la firma del Tratado del Espacio Económico Europeo, lo cual debe facilitar la negociación; los capítulos 12 al 16 están sólo parcialmente incluidos en el EEE; los capítulos 17 al 23 se refieren a políticas de la CE no cubiertas por el Tratado EEE; los capítulos 24 al 26 se refieren a los nuevos pilares introducidos por el Tratado de Maastricht y los restantes capítulos son de naturaleza general (cuadro 3).

Las negociaciones sólo pueden conducir, por ello, al estableci-

CUADRO 3  
CAPÍTULOS DE LA NEGOCIACIÓN DE ADHESIÓN

Capítulos cubiertos en el Tratado EEE	Capítulos parcialmente cubiertos en EEE	Política CE no cubierta en EEE	Nuevos pilares de Maastricht	Capítulos de naturaleza general
(1) Libre circulación mercancías (2) Libre prestación servicios y derecho establecimiento (3) Libre circulación trabajadores (4) Libre circulación capitales (5) Política de transportes (6) Política de competencia (7) Protección consumidores (8) Investigación y tecnologías de información (9) Educación (10) Estadísticas (11) Derecho de sociedades	(12) Política Social (13) Medio Ambiente (14) Energía (15) Agricultura (16) Pesca	(17) Unión Aduanera (18) Relaciones Exteriores (19) Fondos Estructurales (20) Política Regional (21) Política Industrial (22) Fiscalidad (23) Política Económica y Monetaria	(24) Política Exterior y de Seguridad Común (25) Justicia y Asuntos de Interior (26) Otros preceptos del Tratado de Unión Europea	(27) Cuestiones financieras y presupuestarias (28) Instituciones (29) Otros

miento de períodos transitorios para la incorporación del acervo comunitario a la normativa de los Estados miembros y a la autorización de ciertas derogaciones que en ningún caso podrán tener carácter de permanentes. La experiencia respecto a pasadas negociaciones condicionará los períodos transitorios y los arreglos a los que la negociación debe conducir.

Hay que decir, sin embargo, que tan o más importante que las negociaciones entre los Doce y los Estados candidatos van a ser las negociaciones entre los Doce para definir las posiciones comunes de negociación y la presentación que cada uno de los países candidatos haga de la negociación a su respectiva opinión pública para un ulterior resultado favorable del correspondiente referéndum de adhesión. En este contexto se diseñan puntos de vista —entre los Doce— con prioridades negociadoras diferentes y —entre cada uno de los Cuatro— con diferencias de planteamiento respecto a muchos temas.

La experiencia en el desarrollo de las negociaciones en sus primeros meses muestra que se están siguiendo procesos ordenados hasta permitir la redacción de las Actas de Adhesión que lleguen en cada caso a establecerse.

Los servicios de la Comisión pusieron ya en su día de manifiesto, en los respectivos dictámenes sobre la incorporación de cada país a la CE, las cuestiones que habría que abordar para minimizar los problemas planteados por cada una de las adhesiones y con respecto a los cuatro países de la EFTA que ahora están negociando su incorporación a la CE, la Comisión mantuvo, además, un fructífero intercambio de informaciones de todo tipo en el contexto de la negociación del Tratado EEE. Durante 1992, la

CE llevó, además, a cabo una serie de reflexiones sobre la futura Comunidad, el funcionamiento de las instituciones, el régimen lingüístico.

Con este conocimiento inicial se ha realizado un trabajo análisis de la legislación derivada de cada Estado solicitante de la adhesión y se han celebrado conversaciones exploratorias una vez que tales cuatro países han presentado sus respectivas posiciones respecto a las excepciones temporales (imposible las permanentes) o a los períodos de adaptación que esperan obtener de las instituciones de la Comunidad para que su integración pueda efectuarse sin problemas.

En base a todos estos antecedentes, la Comisión Europea elabora proyectos de posición común sobre cada uno de los temas conflictivos que transmite luego al Consejo y que éste debate en el Grupo *ad hoc* creado al efecto para conseguir una postura negociadora concertada por parte de los Doce de la Comunidad respecto a cada uno de los puntos introducidos en la conferencia negociadora como consecuencia de dificultades en la asunción automática del acervo comunitario expresada por cada uno de los países candidatos.

Una vez encontrada esta postura común al nivel de los Doce (bien sea al nivel del Grupo *ad hoc* ampliación, bien al nivel del COREPER, bien al nivel del propio Consejo de Ministros de los ministros de Asuntos Generales) las posiciones comunes comunitarias se entregan a los candidatos a la adhesión para discutir las en la conferencia negociadora al nivel primero de suplentes y de ministros después.

De todas formas queda bien claro que nada está definitivamente acordado hasta que pueda acordarse todo.

\* \* \*

El hecho de que las negociaciones actualmente en marcha se estén haciendo con países de la EFTA que desde 1977 han aceptado lo fundamental del libre comercio intracomunitario de productos industriales y que han aceptado mucho ya de la liberalización y reglas comunitarias en el contexto del Espacio Económico Europeo, hace que el horizonte de la negociación no parezca excesivamente difícil en una gran mayoría de los temas por más que no sea seguro que los votantes de los referendos que al final del proceso se efectúen vayan a dar luz verde final a su incorporación a la Unión Europea.

Pese a ello hay que resolver muchos problemas técnicos y políticos en el contexto de las negociaciones de adhesión. Sin ánimo de exhaustividad puede mencionarse:

– La incorporación de los nuevos países a la unión aduanera comunitaria adaptando —en su caso— algunos acuerdos previos que los candidatos tenían en vigor (Acuerdos de libre comercio con los Estados bálticos, por ejemplo, y ajustándose al nivel de protección que ofrece el Arancel Externo Común de la CE).

– La remodelación del proteccionismo e intervencionismo agrario practicado por estos países en línea con las bases de protección de la Política Agraria Común y adaptaciones necesarias (cuotas lecheras, precios...).

– La asunción de la Política Pesquera Común por parte de los nuevos miembros (sobre todo Noruega).

– La adaptación de monopolios estatales en estos países a las normas comunitarias de competencia (monopolio del alcohol, sistema de licencias para la exportación de hidrocarburos, sistemas semipúblicos de seguridad social...).

– La adaptación de las ayudas de Estado de estos países a las reglas comunitarias en la materia (ayudas articas y de montaña, ayudas de transporte...).

– La adecuación de la política regional practicada por los Estados candidatos y eventual incorporación de los mismos a las medidas previstas respecto a los objetivos regionales comunitarios que les sean de aplicación: zonas subdesarrolladas, zonas en declive industrial...

– La adecuación de las normas técnicas y medioambientales respecto a cuestiones referidas —entre otras— a lo nuclear, lo químico, sustancias peligrosas... teniendo en cuenta que los países candidatos tienen una gran "sensibilidad medioambientalista" que supera, en muchas cuestiones, a la existente en varios países de la Comunidad. La cuestión del tránsito (Austria) se inscribe, también, en este contexto.

– La adaptación al acervo comunitario de ciertas ventajas del "Estado de bienestar" nórdico en terrenos de seguridad social, trabajo de las mujeres y algunas otras cuestiones.

– La fijación del cuadro de participación de los nuevos Estados miembros en las instituciones y el presupuesto de la Comunidad.

– La discusión sobre el futuro del estatuto de neutralidad de tres de los cuatro países que están negociando su adhesión en el contexto de la Política Exterior y de Seguridad Común que el Tratado de Maastricht ha creado.

Los países candidatos deben aceptar la integridad del acervo comunitario, y la sustancia de las negociaciones en estas y otras áreas consiste en buscar mecanismos de acoplamiento.

A diferencia de lo que ocurrió en las negociaciones de crea-

ción del Espacio Económico Europeo en que se permitieron ciertas derogaciones permanentes, en las de adhesión a la Unión Europea no es posible pues el objetivo del ejercicio es que los nuevos candidatos pasen a ser miembros del "Club Europeo" en todos sus aspectos.

\* \* \*

Aunque las actuales negociaciones de ampliación se han calificado como más cuantitativas que cualitativas, cara al futuro será preciso abordar la negociación de ampliación tratando de combinar ampliación y profundización sin debilitar los avances en la Unión que Maastricht consagra.

Durante la presidencia danesa del primer semestre de 1993, ha habido un gran interés político para que las negociaciones pudieran avanzar rápidamente, pero, a partir de aquí habrá que vencer una serie de recelos y reticencias de los países del Norte respecto a la Comunidad Europea y de los Estados miembros de la Comunidad actual respecto al impacto institucional que el ingreso de nuevos Estados miembros puede suponer para la Unión Europea. Sólo solucionando estos problemas la ratificación final de lo negociado será una realidad.

Si ya el Tratado de Maastricht fijaba la necesidad de una serie de adaptaciones al futuro funcionamiento de la Comunidad Europea, las negociaciones de adhesión van a constituir un marco bastante propicio para avanzar algunas reflexiones que deberán profundizarse, sin duda, en la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996 o, incluso, en alguna conferencia *ad hoc* convocada al respecto: número de miembros y procedimientos de elección para asegurar la democratización de las instituciones, régimen lingüístico, ponderación de voto en el Consejo...

La reflexión de futuro no acabará, sin embargo, aquí, pues una reflexión aún más profunda deberá hacerse respecto a las fronteras posibles para la Unión Europea del futuro a la vista de los países que ya han solicitado, también, iniciar negociaciones de adhesión (Turquía, Chipre, Malta y Suiza) y otros que han expresado ya, también, su intención de presentar demanda de adhesión lo antes posible (sobre todo países de Europa central y oriental y ciertos mini-Estados europeos).

Tras el referéndum negativo suizo respecto a su incorporación al EEE del 6 de diciembre de 1992 y la situación de espera respecto a las otras tres candidaturas en pie no parece que vaya a haber adhesiones rápidas en este colectivo.

En este contexto la aceptación por Dinamarca —el 18 de mayo de 1993— del Tratado de la Unión y los avances en la ratifi-

cación de Gran Bretaña y de Alemania, dan bríos a quienes piensan que se ha llegado a una posición de luz verde respecto a una muy próxima primera ampliación de la Unión Europea pero deja abierta la concreción de los elementos de mayor profundización que el proceso de ampliación debe conllevar para evitar que una Comunidad que en su día puede llegar a tener hasta 25 o 30 miembros pueda quedar diluida en una vasta zona de libre comercio.

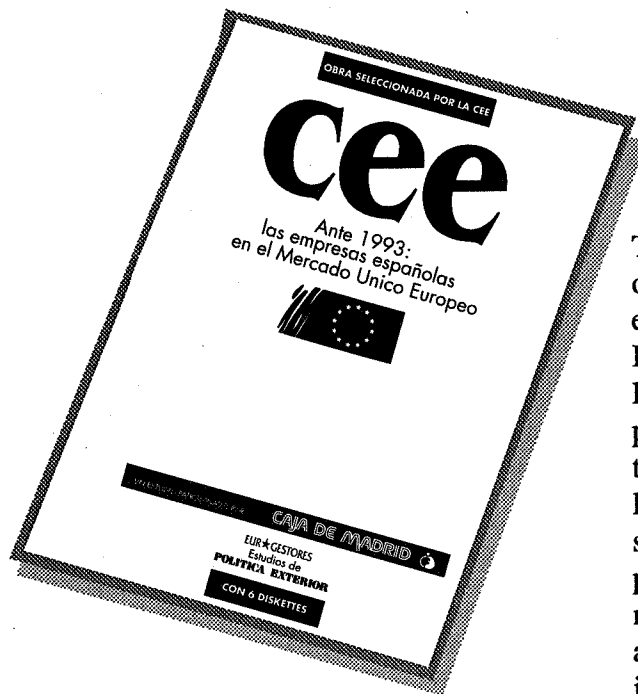
Para llegar a tal cifra de miembros habría que contar, por descontado, con que los países del antiguo COMECON fueran progresivamente "integrables" en la Unión, lo cual, no parece que pueda producirse en breve si se tiene en cuenta la experiencia de las dificultades que está representando para la totalidad de Alemania y para Europa en su conjunto la integración de los *länder* de la antigua República Democrática Alemana en la Comunidad en lo que aquel octubre de 1990 constituyó, de hecho, la cuarta ampliación de la Comunidad Europea\*.

Las discusiones del Consejo Europeo de Copenhague (21 y 22 de junio de 1993) sobre el estrechamiento de lazos, y el soporte a la transición de los países de Europa central y oriental, pone de manifiesto lo difícil que va a resultar una doctrina respecto a una eventual futura adhesión de los antiguos países socialistas a la Comunidad pese a que haya consenso sobre la necesidad de dar señales positivas a estos países que están ahora expresando su interés por incorporarse a ella. La primera nueva candidatura a este respecto parece que va a ser la polaca teniendo en cuenta que su primera ministra, Hanna Suchocka, ha expresado el interés de su país en solicitar la adhesión a principios de 1996 y la simpatía con que Alemania ve tal iniciativa.

A la vista de las perspectivas de ampliación que se perfilan y como se decía en las Conclusiones de la Presidencia una vez finalizado el Consejo Europeo de Lisboa (26 y 27 de junio de 1992) "si debe responderse satisfactoriamente a los desafíos que plantea una Unión Europea formada por un mayor número de Estados miembros, es necesario avanzar de manera paralela en lo que respecta al desarrollo interno de la Unión y en la preparación para la adhesión de otros países". Una Comunidad que tan trabajosamente ha llegado a donde ahora está no puede permitirse avances cuantitativos significativos sin una muy seria reflexión cualitativa.

\* F. Granell: *La cuarta ampliación de la Comunidad Europea*, POLÍTICA EXTERIOR, vol. IV, núm. 17, otoño 1990.

# LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS EN EL MERCADO UNICO

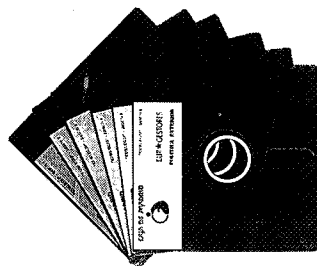


Toda la información sobre oportunidades de negocio en el nuevo Mercado Interior; las empresas españolas en peligro; los sectores en transformación; las ayudas e incentivos a sociedades y profesionales; reglamentos y directivas aplicables a España y la información práctica.

Nombre		
Dirección		
C. P.	Localidad	
Provincia	Teléfono	Nº de suscriptor

Envío talón nominativo a favor de: Estudios de Política Exterior, S. A.  
 Contra reembolso de 7.000 pesetas, más gastos de envío.  
 Precio especial para suscriptores de POLÍTICA EXTERIOR: 5.500 pesetas.

Editado por Estudios de Política Exterior S. A. - Padilla, 6 - 28006 Madrid.



Con seis disquettes opcionales (3.000 ptas.)

## Encuestas y elecciones: una aproximación a la política comparada

Alvaro de la Cruz

**L**AS encuestas de opinión constituyen hoy un instrumento indisociable de la actividad política. Ciertamente es que el conocimiento de la realidad circundante es una exigencia que todo gobernante debe imponerse, y ya sabemos, al menos desde Maquiavelo, que ese conocimiento es requisito indispensable para el buen uso y conservación del poder. Pero en la medida que la acción pública ha ido adquiriendo características "científicas", es decir, en la que su estructura y función se han modernizado, la necesidad de conocer, con cierto grado de exactitud, las inquietudes o preocupaciones, los anhelos o la simple opinión de los ciudadanos sobre determinadas cuestiones de la vida nacional, se ha convertido en algo prioritario para la decisión política que raya, a veces, con el cientificismo. De la importancia reciente de este fenómeno da prueba la creación, en las últimas décadas, de numerosos institutos públicos de investigación social, así como la proliferación de empresas privadas especializadas en esta materia. En paralelo, las ciencias matemática y estadística han desarrollado en ese tiempo un notable avance metodológico que permite alcanzar grados de formulación predictiva ciertamente asombrosos.

Sin embargo, una cosa es que las encuestas de opinión sirvan al gobernante en el ejercicio de su responsabilidad política y formen parte del proceso de toma de decisiones y en la planificación —entendida ésta es su acepción general— y otra, muy distinta, que lleguen a guiar o condicionar la acción política, bien ante la ausencia de un proyecto y una estrategia propios o bien por el propósito deliberado de actuar a su dictado. Esta forma extrema del uso de las encuestas —que adquiere perfiles populistas— puede, en opinión de Friedrich "ejercitar un poderoso efecto propagandístico y constituye, en todo caso, un serio abuso que ejerce un efecto pernicioso sobre la política general". Friedrich se refiere en su obra, *Gobierno constitucional y democracia*, a "esas encuestas en que se pide al público que exprese sus puntos de

**Alvaro de la Cruz** es licenciado en Derecho. Se ha especializado en el análisis de los procesos electorales en el ámbito comparado y en el de las encuestas sobre intención de voto.



vista sobre temas complicados de la vida del país, de forma especial cuando estos no han sido discutidos todavía en el Parlamento”, encuestas que compara con los referendos y a los que acusa de “promover la demagogia y la irresponsabilidad”.

Ahora bien, de entre todas ellas, las encuestas que tratan de averiguar las preferencias electorales de los ciudadanos y su intención de voto ante un inminente proceso electoral son las que atraen mayor interés y las que, en consecuencia, más trascienden en la opinión pública. Son, en definitiva, las “estrellas” de la moderna competición electoral, los ejes sobre los que gira toda la actividad política durante las campañas. Los gobiernos, los partidos e, incluso, los medios de comunicación destinan ingentes recursos a su elaboración porque sirven para definir estrategias, modular mensajes e influir sobre la opinión. Los candidatos los anhelan, los electores las siguen con cada vez mayor inusitado interés y los medios las explotan como el indudable reclamo periodístico y publicitario que son. Llegan, incluso, a condicionar la financiación que los institutos de crédito prestan a los partidos, con ocasión de un proceso electoral. Esta combinación de intereses e influencias en que las encuestas se han convertido está modificando sensiblemente, como afirma Roland Cayrol, las reglas del juego electoral, porque ejercen cada vez más una notoria influencia sobre la estrategia electoral, la moral de los candidatos, los medios de comunicación y, por supuesto, los electores, cuya decisión contribuyen a orientar o modificar.

Ese reciente rol está configurando las encuestas electorales como un verdadero “mito” de la política contemporánea en el sentido teorizado por García-Pelayo en su obra *Los mitos políticos*. Es claro, por una parte, y siguiendo a dicho autor, que estamos constantemente ante una “mitopeia” (creación de mitos) que puede tener lugar ingenua o espontáneamente o, por el contrario, de una forma consciente y racionalizada. Esta última posibilidad es típica de nuestra época, que ha redescubierto la virtualidad del mito como un profundo mecanismo psicológico y social, que existe y se resiste, y al que es preciso reconocer como un hecho que identifica símbolos y estimula adhesiones. En este sentido, las encuestas vienen a satisfacer racionalmente “una necesidad de instalación y de orientación ante las cosas”, que es la finalidad última del mito, para transformarse en una realidad “emocionalmente vivida”. Y es claro, por otra parte, que siendo su funcionalidad, es decir, su contribución “al sostenimiento de posibilidades y actitudes vitales”, requisito esencial para la vigencia del mito, las encuestas cumplen una función movilizadora (“la participación en el mito moviliza a las personas para la acción o para la pasión,

les proporciona fe en lo que ha de venir y les hace potenciar su esfuerzo”) y una función esclarecedora (“una de las funciones del mito es esclarecer y concretar mediante un esquema interpretativo que ofrezca pautas de orientación ante los objetos”), funciones ambas que García-Pelayo atribuye a la forma básica del mito.

Lejos quedan, en todo caso, los tiempos del animoso *Literary Digest* o del *Chicago Tribune* de principios de siglo y sus intentos, no siempre afortunados, de predecir las elecciones presidenciales norteamericanas mediante sondeos tan masivos como rudimentarios. Y mucho más las experiencias del *Harrisburg Pennsylvanian* o del *Raleigh Star* (1824), que intuyeron el futuro que aguardaba a las encuestas sobre intención de voto. Inicialmente, son los medios de comunicación quienes asumen el protagonismo en la elaboración de encuestas y siempre en el ámbito de Estados Unidos. Es allí donde se registra, también, la primera encuesta telefónica (1923), la primera a la salida de los colegios electorales (1940) y la primera por panel (1944). Pero será en la década de los años treinta y de la mano de los auténticos revolucionarios de la investigación social y electoral —Elmo Roper, George Gallup y Louis Harris, entre otros—, bien que asociados a intereses comerciales, cuando se produce el verdadero despegue científico de las encuestas electorales, como afirma Eysenck en su esclarecedora obra *Psicología de la decisión política*. Hasta ese momento, los intentos por predecir resultados electorales mediante el sondeo de la opinión pública siguió pautas basadas en la consulta masiva, la pura aleatoriedad y la ausencia de metodología y análisis estadístico. Será Gallup, principalmente, quien inicie esa nueva etapa, con el apoyo de la ciencia estadística —que define el concepto de muestra, su tamaño y el error típico de una proporción, ingredientes básicos de la confiabilidad— e, incluso, la psicología —que define los métodos de entrevista— los que impulsen definitivamente a las encuestas como el instrumento de conocimiento científico de la realidad que, indiscutiblemente, hoy son.

Como prueba de ese rápido desarrollo, un informe de Gallup que estudió todos los procesos electorales norteamericanos entre 1935 y 1947 —más de trescientos pronósticos— arrojaba un error medio del cuatro por ciento. Referido exclusivamente a las elecciones presidenciales entre 1936 y 1948 ese promedio fue del 4,3 por cien. Por otra parte, el British Institut of Public Opinion (B.I.P.O.) llegó a predecir los resultados de las elecciones en aquel país entre 1945 y 1951 con un error medio del uno por ciento, siendo el error más grave del 1,4, lo que demuestra una evolución tan veloz como rigurosa en la aplicación de los nuevos conceptos técnicos.