



COMUNIDADES EUROPEAS

El futuro institucional de la Unión Europea

Los Dictámenes sobre Malta y Chipre

FRANCESC GRANELL *

La Comisión de las Comunidades Europeas presentó al Consejo de Ministros de Asuntos Generales del 19 de julio los Dictámenes que aprobó el pasado 30 de junio referidos a las solicitudes de adhesión a la Comunidad presentadas por Malta y Chipre los días –respectivamente– 16 y 3 de julio de 1990 (1) y (2).

A diferencia de lo que ocurriera en el inicio de las negociaciones de adhesión de Noruega, el último de los cuatro países de la EFTA que hoy están negociando la adhesión (desde febrero de 1993 Austria, Finlandia y Suecia lo hacen, y desde abril de 1993 Noruega) (3), en vez de abrirse inmediatamente negociaciones de adhesión por decisión del Consejo, éste ha tomado nota de los dos Dictámenes de la Comisión limitándose a dar instrucciones al Comité de los Representantes Permanentes (COREPER) para que analice tales Dictámenes con objeto de que el Consejo pueda pronunciarse sobre ellos en el próximo mes de octubre.

* Francesc Granell es catedrático de Organización Económica Internacional en la Universidad de Barcelona y director en la Task Force Ampliación de la Comisión de las Comunidades Europeas.

Otro rasgo diferencial del tratamiento dado al caso de estos dos microestados mediterráneos es que el análisis técnico lo realiza el Grupo Mediterráneo del Consejo y no el Grupo Ampliación, como ocurre en el caso de los países hoy negociando su eventual incorporación a la Unión Europea.

Tales países figuran entre los que menos «aceptación europea» como eventuales miembros tienen de acuerdo con las encuestas de opinión publicadas en el «Eurobarómetro».

Los Dictámenes de Malta y Chipre

Los Dictámenes sobre Malta y Chipre elaborados por la Comisión Europea son notablemente más cortos que los aprobados con anterioridad para otros países candidatos. El de Malta tiene 23 páginas y 30 de anexos. El de Chipre 24 páginas y 34 de anexos. Ello resulta lógico si tenemos en cuenta que se trata de dos Estados pequeños: 700.000 almas en el caso de Chipre y 360.000 en el caso de Malta, cifras que en el entorno comunitario sólo se comparan con la pobla-

ción de Luxemburgo, que es de 370.000 habitantes.

Los dos parten del análisis de las condiciones que el Consejo Europeo de Lisboa, de 26 y 27 de junio de 1992, fijó para abrir negociaciones de acuerdo con el Tratado de Maastricht y que luego fueron modificadas por el Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992 (ver la nota 3) y de los interrogantes sobre la reforma institucional necesaria para futuras ampliaciones que la Comisión Europea elaboró a través de su análisis «El reto de la ampliación» presentado al Consejo Europeo de Lisboa (4). Chipre y Malta deberán, llegado el momento, asumir totalmente el acervo comunitario en su integridad.

La Comisión prefiere dejar, sin embargo, a la Conferencia Intergubernamental que debe reunirse en noviembre de 1996 la definición del futuro institucional de la Comunidad para adaptarlo a las necesidades que se plantean con la admisión de nuevos Estados.

La Comisión centra, por ello, su análisis en los aspectos nacionales de las demandas de adhesión y tanto desde un punto de vista político como económico.



El caso de Chipre

En el caso de Chipre la preocupación mayor de la Comisión se refiere a la inaceptabilidad de dicho país como miembro de la futura Unión Europea si no cesa la historia turbulenta que ha acompañado la precaria coexistencia de las poblaciones turca y griega de la isla desde la independencia en 1960 y, sobre todo, desde la ocupación por las tropas turcas del 37 por 100 de los 9.251 kilómetros cuadrados de extensión de la isla en el ya lejano 1974.

La primera cuestión analizada es la propia legitimidad de la propia solicitud de adhesión no soportada por los turco-chipriotas que son 130.000 (contra 570.000 los greco-chipriotas). Si desde un punto de vista de derecho internacional y de acuerdo con las Naciones Unidas, tal legitimidad la tiene el Gobierno de Nicosia para un proceso de ingreso en la Unión Europea la cuestión debe analizarse dentro de unos exquisitos márgenes democráticos. En abril de 1992 pareció esbozarse un arreglo federativo que la evolución posterior no ha parecido confirmar y que hace peligrar el proyecto de que los Cascos Azules que controlan la frontera greco-turca de la isla puedan marcharse en diciembre de este año como se había inicialmente previsto teniendo en cuenta, por descontado, la grave penuria financiera por la que atraviesa la Organización de las Naciones Unidas y el deseo de su secretario general de conseguir ahorros.

La Comisión apunta, en este sentido, que de no llegarse a un acuerdo entre las dos partes de la isla en 1995 podría llegar a plantearse la negociación con sólo la parte sur greco-chipriota, que es la que, de hecho, ha presentado formalmente la solicitud de adhesión y la que, de hecho también, representa la parte económicamente más significativa de la isla. Una cifra a retener aclara esta afirmación: si la isla tiene en su conjunto un nivel de PIB per cápita que se sitúa a un ni-

vel medio del 48 por 100 del promedio comunitario, tomando sólo la parte norte turco-chipriota sólo se llega al 19 por 100 del nivel comunitario medio, mientras que tomando sólo el sur greco-chipriota, mayoritario en la isla, el promedio alcanza el 55 por 100 o, lo que es lo mismo, unos 9.000 ECUs, cifra que está por encima de los niveles de Portugal y de Grecia.

Pese al exceso de los gastos militares que la situación política ha generado, el crecimiento económico de la parte sur de la isla ha resultado bueno, aunque se ha basado en gran parte en una superdependencia respecto al turismo que en la zona conflictiva en que se encuentra Chipre supone un elemento de inquietud.

Con un acuerdo de asociación en vigor desde 1973 y con unos protocolos financieros con la Comunidad que le han permitido recibir hasta ahora 92 millones de ECUs del BEI, 29 de donaciones comunitarias y 15 para operaciones de capital riesgo; un protocolo de 1988 fijó que la Unión Aduanera entre Chipre y la Comunidad culminará en 1997 aun cuando la total libre circulación no esté prevista sino para el año 2002. En esta área, de nuevo, la asimetría entre el norte y el sur de la isla es manifiesta pues para el norte de la isla la principal dependencia exterior viene de Turquía por la presencia de 30.000 soldados turcos, 50.000 colonos turcos e importantes transferencias presupuestarias desde Ankara y las concesiones aduaneras son menores.

En el contexto de una eventual futura adhesión a la Unión Europea y para asumir en su integridad el acervo comunitario y los nuevos pilares de Maastricht, Chipre debería hacer un importante esfuerzo normativo y debería abandonar el neutralismo que dejó como legado el obispo Makarios cuando hizo de Chipre uno de los fundadores del Movimiento de los No Alineados.

Pese a las necesidades de adaptación –sobre todo respecto a monopolios estatales y libertades intra-

comunitarias– no parece que las dificultades económicas fueran insuperables.

La Comunidad tendría un saldo negativo presupuestario global con Chipre del orden de unos 100 millones de ECUs al año, lo cual no es mucho si tenemos en cuenta que el nivel presupuestario CE actual es del orden de 65.000 millones de ECUs. Aquí, y aunque todo Chipre fuera elegible para Objetivo I –que la Comunidad reserva para las zonas subdesarrolladas– hay que recordar que Chipre sólo representa el 1 por 100 del PIB de la CE y que, por ello, el eventual ingreso de este país en la Unión supondría un impacto económico mínimo.

El Dictamen de la Comisión constata, además, que las últimas evoluciones de la política económica que se han efectuado están en línea con las exigencias de un futuro ingreso a la Unión Europea (establecimiento, por ejemplo, del IVA desde el 1 de enero de 1992) y cree que dar una señal positiva respecto a futuro de la relación estimulará el proceso de cambio económico y el deseo de entendimiento entre las dos comunidades en la línea pacífica preconizada por las Naciones Unidas.

El caso de Malta

Si la principal preocupación que el Dictamen de la Comisión Europea respecto a Chipre es de carácter político, la principal preocupación que destila el Dictamen de Malta es de carácter económico.

Ello no implica, por descontado, que la Comunidad pueda olvidar que la Constitución maltesa de 1987 establece un estatuto de neutralidad que en la etapa de gobierno del partido Laborista llevó a una notable aproximación al gobierno libio de Gadafi de quien se recibía petróleo en condiciones ventajosas. El partido nacionalista ahora en el poder es el que quiere el ingreso en la Comunidad pero solamente tiene el 51,8 por 100 del sufragio popular y para un cambio constitucional pa-



COMUNIDADES
EUROPEAS

ra abandonar la neutralidad hace falta contar con dos tercios del electorado.

La petición de adhesión y el memorándum complementario del gobierno maltés a la Comunidad respecto a compartir los requisitos de adopción del acervo de Maastricht —presentado el 11 de septiembre de 1992 a la vista de las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa en el sentido de que las adhesiones a la Comunidad se convertirían en adhesiones a la Unión Europea cuando Maastricht entrara en vigor— deben pues interpretarse en este contexto de la neutralidad maltesa y aun a sabiendas de que la neutralidad no es hoy lo que fue en la etapa de guerra fría (5).

El problema económico mayor de adopción del acervo económico europeo que afronta Malta deriva del hecho de haber adoptado desde su independencia en 1964 y desde su transformación en república en 1974 una política económica autárquica e intervencionista que ha primado la sustitución de importaciones a los altos costes que cabe suponer en un Estado de solamente 316 kilómetros cuadrados y 360.000 habitantes.

El alto proteccionismo no puede, además, abandonarse así como así, pues los ingresos arancelarios —a falta de una fiscalidad más avanzada— suponen el 35 por 100 del presupuesto del Estado. Ello explica que el acuerdo de asociación con la Comunidad de 1970 que se «desactivó» al llegar los laboristas al poder, en 1971, no haya sido relanzado cuando el partido nacionalista retomó el poder en 1987, aun cuando la explicación oficial para ello fuera que el objetivo es ahora el llegar a ser miembros plenos de la Comunidad.

Pese a las dificultades de la agricultura por la penuria de agua, el fuerte peso del turismo en el PIB (23 por 100) ha permitido que Malta tenga un PIB per cápita de 5.630 ECUs por encima, pues, del de Grecia y Portugal, hablando en términos comunitarios.

Como beneficiaria de protocolos financieros en el contexto de su acuerdo de asociación, ha recibido, hasta ahora, 55 millones de ECUs de préstamos del BEI y 38,5 millones de ECUs de financiaciones del Presupuesto Comunitario y en un supuesto de adhesión y de que sus tres islas obtuvieran calificación de Zona Objetivo I podría obtener fondos comunitarios de un tenor anual de 60 a 70 millones de ECUs.

La señal positiva que la Comisión Europea quiere que la mirada puesta en una futura adhesión comporte para Malta es la del inicio de las reformas político-económicas necesarias para dismantelar el sistema ultrarregulado e intervencionista que Malta tiene y que la hace estar muy lejos de los requisitos de asociación del acervo comunitario sin derogaciones permanentes que cualquier proceso de incorporación a la Unión Europea exige de acuerdo con el artículo 0 del Tratado de Maastricht.

Los microestados y la reforma institucional de la Unión

Lo dicho hasta aquí sirve para poner en evidencia que aunque Nicosia quiera entrar a la Unión para forzar a los turco-chipriotas a un arreglo y que La Valetta quiera entrar a la Unión para participar de un área política que proteja a Malta del integrista islámico justo a sus pies, el «dossier» de ambas adhesiones debe ser analizado con cautela de la misma manera que el «dossier» turco de adhesión sigue estando en vía de análisis después de que la Comisión Europea aprobara su Dictamen (el 14 de diciembre de 1989) en respuesta a la demanda turca de adhesión de 14 de abril de 1987.

Al mismo tiempo y además de tales elementos intrínsecos de los «dossiers» chipriota y maltés, sendas peticiones de adhesión replantean de nuevo el tema de los microestados en la Comunidad y el de la reforma institucional que con insistencia reclama el Parlamento Europeo con objeto de evitar que

los mecanismos institucionales comunitarios queden agarrados como consecuencia de un progresivo crecimiento del número de miembros de la Unión.

Si el Consejo Europeo decidió que la oferta de negociación a Austria, Finlandia, Noruega y Suecia se hiciera sin modificar la estructura institucional actual, tanto el Parlamento Europeo como los países más federalistas y por tanto más temerosos de que las sucesivas ampliaciones conduzcan a un debilitamiento de la Comunidad, considerarán que la reforma institucional empieza a ser urgente.

Aun sin tener en cuenta posibles futuras peticiones de adhesión de los países del Centro y Este de Europa, las candidaturas de Chipre y Malta —que un día podrían verse acompañadas de las de Andorra (que tras tener constitución desde el 14 de marzo de 1993 se ha convertido en el 184 miembro de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1993)— o de algún otro miniestado Europeo obligan a pensar cómo remodelar la representación y la operativa de Consejo de Ministros, Comisión Europea y Parlamento para que la futura Unión no deje de funcionar (6).

Los primeros análisis respecto a votos y minorías de bloqueo en el Consejo, ejercicio periódico de la presidencia, número de comisarios, representación en el Colegio de Comisarios según distritos, y otras propuestas respecto a régimen lingüístico, composición del Parlamento, reparto geográfico de instituciones, aplicación del principio de subsidiariedad, participación de las regiones y otros aspectos institucionales (7) están presentes en un debate que ha empezado a tomar cuerpo después de las primeras reflexiones que en su día hiciera la Comisión Europea y a la que me referí, ya, anteriormente (4).

Con todo ello existe una fuerte presión para que la revisión institucional comunitaria no empiece con la Conferencia intergubernamental de 1996 sino como señalaba recién-



COMUNIDADES
EUROPEAS

temente el comisario encargado de la ampliación, Hans Van den Broek, aprovechando el Consejo Europeo extraordinario que la presidencia belga cuenta convocar en octubre de 1993.

Salvo imprevistos en los Tribunales constitucionales británico y alemán, las ratificaciones de Maas-tricht hacen que la hora de la verdad de la creación de la Unión Europea oblique, ya, a una intensa reflexión.

BIBLIOGRAFIA

- (1) Commission of the European Communities: Malta's Application for Membership: Opinion of the Commission, Doc. mimeo Brussels, 30 June 1993.
- (2) Commission of the European Communities: Republic of Cyprus's Application for Membership: Opinion of the Commission, Doc. mimeo, Brussels, 30 June 1993.
- (3) F. Granell: Las negociaciones de ampliación de la Unión Europea, Boletín ICE, núm. 2368 del 10 al 16 de mayo de 1993, págs. 1289-1292.
- (4) Comisión de las Comunidades Europeas: Europa y el reto de la ampliación, Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 3/1992.
- (5) S. P. Subedi: Neutrality in a Changing World: European Neutral States and the EC, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 42, núm. 2 (1993), páginas 238-268.
- (6) C. Westendorp: La ampliación no debe servir para cargarse la CE, «El País», 14 de mayo de 1993, pág. 6.
- (7) R. Baldwin et al.: Is Bigger Better?: The Economics of EC Enlargement; London, Centre for Economic Policy Research, 1992.



COMUNIDADES
EUROPEAS

RESUMENES DE IMPORTACION 1992

Los «Resúmenes de Importación 1992», que se pondrán a la venta en el mes de julio, incluyen:

- Las importaciones realizadas durante 1992, clasificadas por partidas (4 dígitos del TARIC) y con la expresión de la cantidad y valor totales (CIF) correspondientes a cada una de ellas.
- Asimismo, para cada partida se recoge, ordenados por orden de importancia, un máximo de 25 importadores, cuya importación para esa subpartida y año haya superado los tres millones de pesetas.
- Igualmente, para cada importador se facilita el domicilio y código de provincia.

Los interesados en la adquisición de los «Resúmenes de Importación 1992» pueden solicitarlos por teléfono al 349 36 47 o por fax al 349 36 34. PVP: 5.000 pesetas.