

El Tratado de Atenas y la V Ampliación de la Unión Europea

FRANÇESC GRANELL TRÍAS*

Después de la firma del Tratado de Atenas el 16 de abril de 2003, la Unión Europea se prepara para recibir a 10 países más en su seno como miembros de pleno derecho el 1 de mayo de 2004. Este artículo expone el contenido de los textos aprobados en Atenas con los acuerdos y derogaciones a que han dado lugar los distintos capítulos considerados, y también, el autor comenta las novedades que presenta esta V Ampliación de la UE.

Palabras clave: integración económica, integración europea, política comunitaria, Unión Europea.

Clasificación JEL: F15.

1. Introducción

La firma en Atenas, el 16 de abril de 2003, del Tratado y el Acta relativa a las condiciones de adhesión y las adaptaciones de los tratados en los que se fundamenta la Unión, con un total de casi 5000 páginas (1) supone un paso más en la unificación de los conceptos de Europa-Continente y de Unión Europea que estaban distanciados tras la «construcción» del *telón de acero*.

De acuerdo con el Tratado y Acta de Adhesión de Atenas, la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia se convertirán en miembros de la UE el 1 de mayo de 2004, mientras que, de acuerdo con las Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002, Bulgaria y Rumania —que no han firmado el Tratado de Atenas— deberán aún hacer una serie de adaptaciones en sus economías y en sus normas para poder entrar en la Unión en 2007 de acuerdo con

el «Road Map» establecido y con las ayudas previstas a la preadhesión. La cuestión de una eventual apertura de negociaciones de adhesión con Turquía se decidirá ulteriormente y lo mismo sucederá con el tratamiento que debe darse a la solicitud de adhesión introducida por Croacia el 3 de marzo de 2003.

2. El contenido de los textos de Atenas

Con el Tratado de Atenas toma cuerpo la aceptación por los Gobiernos de todas las partes implicadas de las condiciones en las que la UE se ampliará por quinta vez en el respeto al sacrosanto principio consagrado en las anteriores ampliaciones (2) de que los nuevos miembros del « Club europeo » deben aceptar pura y simplemente el acervo comunitario con una aplicación solo atemperada por los necesarios ajustes en los Tratados (por ejemplo, respecto a la composición de las instituciones) y solamente modulada según los periodos transitorios y las adaptaciones técnicas

* Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona.

(1) Negociaciones de adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea, Documento AA 2003, final, de 4 de abril 2003.

(2) GRANELL, F. (1995): «The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden», *Journal of Common Market Studies*, volumen 33, número 1, marzo.



COLABORACIONES

negociadas para evitar impactos no deseados tanto por una parte como por la otra.

En esta ampliación ha sucedido, exactamente, lo mismo que en otras ocasiones, con la peculiaridad, además, de que el acervo comunitario actual es mas extenso que el que los candidatos tuvieron que asumir en anteriores ampliaciones y que, actualmente, hay muchas políticas comunitarias en fase de revisión.

En esta ampliación, el acervo comunitario, a efectos de la negociación, se ha dividido en un total de 31 capítulos en vez de los 29 de la anterior (3).

Los diez Estados aspirantes no han presentado objeciones a la aceptación de la totalidad del acervo desde el primer día de su adhesión respecto al contenido de diez capítulos que enumeramos a continuación.

Capítulo 11. Unión Económica y Monetaria, con la derogación prevista en el art. 122 TCE.

Capítulo 12. Estadísticas.

Capítulo 15. Política industrial.

Capítulo 16. Pequeñas y Medianas empresas.

Capítulo 17. Ciencia e investigación.

Capítulo 18. Educación y formación.

Capítulo 20. Cultura y política audiovisual.

Capítulo 23. Protección de consumidores y salud.

Capítulo 27. Política exterior y de Seguridad común.

Capítulo 28. Control financiero.

En el resto de los capítulos en que se subdividió el acervo comunitario a los efectos de las negociaciones de adhesión, o bien la UE o bien los Estados miembros pusieron de manifiesto algunas dificultades en la aceptación pura y simple de dicho acervo. Por ello, y a la vista de las demandas de derogaciones formuladas por los países candidatos, la Comisión debió establecer los proyectos de «posiciones comunes» negociadas que, discutidas con los Estados candidatos en las negociaciones a niveles ministerial y de suplentes, han permitido ir cerrando capítulos negociadores.

(3) GRANELL, F. (1994): «Los resultados de las negociaciones de adhesión a la UE de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, número 2.414, de 30 mayo 1994.

Es útil recordar, a este respecto, que las negociaciones con cada uno de los países candidatos se lanzaron con los seis Estados entonces denominados «candidatos-in» y, posteriormente, denominados países candidatos de Luxemburgo (Chipre, República Checa, Estonia, Polonia, Hungría y Eslovenia) en marzo de 1998 (4) mientras que se fueron celebrando desde febrero de 2000 con los países «pre-ins» luego denominados candidatos de Helsinki (Malta, Eslovaquia, Letonia, Lituania Bulgaria y Rumania). En el Consejo Europeo de Copenhague de 12-13 diciembre de 2002 los Estados miembros de la UE acordaron las últimas concesiones a los Estados de la adhesión para poder llegar a clausurar la negociación con los diez países que finalmente han firmado el Tratado de Atenas.

Una última sorpresa fue que el Parlamento Europeo amenazó con no dar su preceptivo Dictamen Conforme a la firma del Tratado de Atenas por considerar que en el anexo XV de las Actas de Adhesión en relación a los Acuerdos del Consejo Europeo de Bruselas de 24/25 de octubre de 2002, referido a gastos presupuestarios adicionales a las «perspectivas financieras» aprobadas en la Agenda 2000 por el Consejo de Berlín de 1999 (5), no se respetaban las competencias presupuestarias del Parlamento (6). El 9 de abril, se pudo cerrar esta última disputa interinstitucional (7), dando paso al Dictamen Conforme del Parlamento necesario para no detener el proceso de la ampliación, y que fue aprobado por una amplísima mayoría, sólo empañada por la coincidencia de la votación con una huelga de los funcionarios comunitarios temerosos de las reformas que se anuncian respecto al Estatuto de la función pública europea.

Es así como se han llegado a definir los arreglos transitorios pactados por la UE y los diferentes candidatos para cada uno de los capítulos del

(4) GRANELL, F. (1998): «Hacia la segunda ampliación de la Unión Europea», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, número 2.571, de 4 mayo 1998

(5) EUROPEAN COMMISSION (1997): «Agenda 2000. Por una Europa mas fuerte y mas amplia», *Boletín de la Unión Europea*, Suplemento 5/97.

(6) EUROPEAN PARLIAMENT (2003): «Accession Treaty: Resolving the legal and budgetary dispute without delaying enlargement», *Press Release*, 13 marzo.

(7) EUROPEAN COMMISSION (2003): «Enlargement Financial Framework agreed», *Press Release*, IP/03 de 9 abril.



COLABORACIONES

acervo en los que ha sido necesario llegar a ciertos arreglos teniendo en cuenta que los candidatos o la Comunidad estimaron que la aceptación pura y simple del acervo desde el primer momento de la adhesión pudiera implicar problemas de diferente índole.

Las principales derogaciones previstas en el Tratado de Atenas para los veintidós capítulos de negociación considerados «problemáticos», y que se han recogido en los XVIII anexos, los protocolos, y las declaraciones de las Actas de adhesión, son las siguientes:

- *Capítulo 1: Libre circulación de mercancías.* Acuerdos transitorios con Chipre, Lituania, Malta, Polonia y Eslovenia respecto a Códigos para la comercialización de productos medicinales; con Polonia para instrumentos médicos; con Malta respecto al «chocolate con leche»; y con Estonia sobre dioxinas pesqueras.

- *Capítulo 2: Libre circulación de personas.* Arreglos transitorios de hasta siete años limitando el acceso de los nacionales de los nuevos miembros (salvo Chipre y Malta) al mercado de trabajo de la UE. A Malta se le autoriza una cláusula de salvaguardia en caso de necesidad.

- *Capítulo 3: Libre prestación de servicios.* Concesiones temporales a Chipre, Hungría y Polonia respecto a acomodar sus instituciones cooperativas de crédito; a Eslovenia en relación con las instituciones de ahorro y crédito y con la presentación de cuentas de bancos y otras instituciones financieras; niveles de garantía para los casos de Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia; plazos de acomodación en compensación financiera para Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

- *Capítulo 4: Libre circulación de capitales.* Eslovenia podrá restringir durante siete años la compra de terrenos para evitar la especulación; República Checa, Hungría, Polonia y Chipre podrán limitar durante 5 años la adquisición de residencias secundarias; Malta podrá mantener su legislación nacional restrictiva; República Checa, Eslovaquia, Hungría, Lituania, Letonia podrán restringir durante 7 años la compra de bosques y terrenos agrícolas mientras que Polonia podrá hacer lo mismo durante 12 años.

- *Capítulo 5: Legislación mercantil.* Se esta-

blece un mecanismo especial para todos los países de la ampliación con objeto de proteger la propiedad industrial en el sector farmacéutico y se extiende automáticamente la protección sobre derechos de propiedad intelectual, patentes, marcas y diseño.

- *Capítulo 6: Política de Competencia.* Arreglos transitorios de hasta un máximo de 11 años para ir suprimiendo las ayudas estatales de carácter fiscal a favor de las empresas y conversión de ayudas fiscales en ayudas regionales de acuerdo con los plazos y límites que en cada caso se fijan. Ello cubre, en especial, varios sectores sensibles: acero (Eslovaquia, Chequia y Polonia), automóviles (Polonia, Hungría y Eslovaquia), financiación de ayudas para la protección medioambiental (Polonia), y construcción naval (Malta). Se establecen también reglas para el tratamiento de las ayudas estatales existentes en el momento del ingreso y se hace una excepción a favor de las ayudas al sector del transporte así como a productos pesqueros y derivados. Malta deberá ajustar su monopolio de productos petroleros antes del final de 2005.

- *Capítulo 7: Agricultura.* Dentro de los límites presupuestarios globales fijados por las ayudas directas a los agricultores de los nuevos Estados miembros, irán incrementándose desde el 25 por 100 del nivel comunitario en 2004 hasta el 100 por 100 en 2013, con algunos arreglos especiales en los que pueden autorizarse incrementos financiados por el FEOGA teniendo en cuenta las primas a la producción anteriores (Eslovenia, Letonia, Lituania, Chipre y República Checa para patatas, Estonia para productos lácteos). Los países de la adhesión pueden transformar sus sistemas de apoyo hacia otro de pagos directos por área cultivada. Malta puede conceder ayudas degresivas hasta el año 2014 a importadores y transportistas desde Gozo. En el terreno de cuestiones de calidad, agricultura orgánica, cantidades de referencia, cuotas de producción, azúcar para enriquecimiento de vinos, cultivos y producciones especializadas y con denominación de origen, los nuevos Estados miembros reciben autorizaciones y posibilidades caso por caso. En el sector ganadero se establecen cuotas lácteas para los países, se autorizan durante cinco años contenidos grasos



COLABORACIONES

en la leche (Letonia, Lituania, Polonia, Malta, Chipre y Hungría) que por no cumplir con la norma rompen el principio de la unidad de mercado y que solamente son comercializables localmente o exportables fuera de la Comunidad. En cuanto a desarrollo rural se establece un esquema de financiación que cubre el FEOGA y que en el periodo 2004-2006 presenta diferencias con el esquema aplicado en los Estados miembros actuales respecto a prestación de asistencia técnica, criterios de elegibilidad, creación de agrupaciones de productores, etcétera. En lo que se refiere a aspectos veterinarios se han establecido arreglos transitorios sobre las condiciones de funcionamiento de mataderos, factorías lácteas, procesamiento de pescado, desperdicios e higiene y calidad alimentaria. En cuanto a cuestiones fitosanitarias se han tenido que hacer arreglos especiales respecto a la calidad de las semillas, patatas, derechos sobre variedades de plantas, alimentos para animales, protección de plantas y comercialización de material reproductivo forestal. Hay que decir, finalmente, en cuanto al sector agrario que el Consejo establece, decidiendo por unanimidad a propuesta de la Comisión, que se pueda adaptar el Tratado de Adhesión a la evolución de la Política Agraria Común.



COLABORACIONES

- *Capítulo 8: Pesca.* En este sector se han hecho determinadas concesiones a Malta (respecto a una zona de gestión de 25 millas) y a cuestiones de estabilidad relativa para países del Báltico (Polonia, Estonia, Letonia y Lituania) y, en especial, para Letonia (respecto al Golfo de Riga).

- *Capítulo 9: Política de transportes.* En transporte por carretera y a petición de los Estados miembros se limita el acceso al cabotaje de los operadores de siete de los países de la adhesión por periodos de dos o tres años ampliables a cinco. Chipre, Letonia y Lituania tienen tiempo hasta 2005 para la imposición del tacógrafo a los camiones. Los transportistas de Letonia y Lituania no deberán cumplir hasta 2006 con los estándares de solvencia financiera exigidos a los operadores de otros países. Hungría (hasta 2008) y Polonia (hasta 2010) podrán posponer el alineamiento del peso máximo por eje permitido a los camiones. Malta ha recibido varias derogaciones temporales (ITV, controles de limitación de velo-

cidad, impuestos mínimos) para su transporte interior por carretera. En cuanto a transporte ferroviario, Polonia y Hungría podrán limitar hasta 2006 el acceso a su red viaria transeuropea. En transporte terrestre, Lituania y Hungría han pospuesto hasta finales de 2004 la no admisión de aviones ruidosos a sus aeropuertos.

- *Capítulo 10: Fiscalidad.* En relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido, ciertos países son autorizados a mantener tipos de gravamen reducidos o superreducidos respecto a restaurantes, construcción, calefacción, libros, alimentos, productos farmacéuticos e inputs agrarios; así como mantener mayores cifras de negocios exentas de IVA y, también, no exigir el IVA al transporte internacional de pasajeros. En cuanto a impuestos sobre consumos específicos se han acordado derogaciones para las tasas sobre tabaco (excepto para Chipre y Malta) lo cual da lugar a que los Estados miembros puedan limitar las importaciones admitidas en franquicia de viajeros. También se aplican ciertas tasas reducidas a las ya en vigor en Polonia (fuels ecológicos) y Chipre (fuels para la producción de cemento y transporte local). En relación con la imposición directa se añade una sola derogación en el Tratado de Atenas: el arreglo temporal hasta 2008 en la aplicación de la Directiva comunitaria sobre las relaciones fiscales entre empresas-madre y filiales.

- *Capítulo 13: Política social y empleo.* En lo que se refiere a legislación laboral, Malta está autorizada a sobrepasar, hasta el 31 de julio de 2004, el horario laboral permitido en una serie de sectores fabriles. Se han autorizado unos plazos hasta 2006 para que Letonia, Malta, Polonia y Eslovenia puedan adaptarse a las actuales condiciones comunitarias mínimas de seguridad y salud en el trabajo

- *Capítulo 14: Energía.* Se establecen arreglos transitorios para que todos los países de la adhesión (salvo Hungría) puedan adaptarse a la obligación de mantener un stock de petróleo equivalente al menos a 90 días de consumo con cita a finales de 2005 y de 2009. En relación a la apertura del mercado interno eléctrico, Estonia recibe facilidades de adaptación hasta 2012, mientras que la República Checa tiene transición hasta 2004 respecto a la Directiva de liberalización del

Gas, y Estonia recibe soporte del Fondo de Investigación de la CECA para su energía doméstica. También en este capítulo hay protocolos, declaraciones de intenciones y arreglos, sobre las centrales nucleares de Ignalina (Lituania), Bohunice VI (Eslovaquia) y Temelin (República Checa en relación con la petición de Austria).

- *Capítulo 19: Telecomunicaciones y tecnologías de la información.* En este campo, se concede a Polonia un arreglo transitorio para retrasar hasta final de 2005 el implantar una mayor competencia en servicios postales.

- *Capítulo 21: Política regional y coordinación de instrumentos estructurales.* En este ámbito no se han previsto periodos transitorios de adaptación sino que las negociaciones han versado sobre la capacidad administrativa que los países adherentes deben ir desarrollando para recibir ayudas, la elegibilidad de los Estados adherentes al Fondo de Cohesión (todos ellos lo son pues ninguno de ellos llega al 90 por 100 de renta media comunitaria) y de las diferentes regiones de dichos países a los Fondos Estructurales. Salvo las regiones de Praga en la República Checa, Bratislava en Eslovaquia y los habitantes de la única parte de Chipre con la que se ha negociado: la zona greco-chipriota, todo el resto del territorio de los países de la adhesión queda bajo la categoría de objetivo 1 (regiones menos desarrolladas). El 31 por 100 de la población de estas tres regiones no elegibles en Objetivo 1 (un total de unos 785.000 habitantes) son elegibles para las ayudas previstas a las regiones Objetivo 2 (zonas en reestructuración) y Objetivo 3 (adaptación de recursos humanos). Por otra parte, los diez países son elegibles para iniciativas comunitarias INTERREG y EQUAL. Sumando todos los conceptos regionales, las dotaciones presupuestarias que podrán recibir los países adherentes percibirán 21.750 millones de euros en el periodo 2004-2006, del total de 125.500 previstos en las perspectivas financieras aprobadas en Copenhague en diciembre de 2002 con la revisión de la Agenda 2000. De este total de 21.750 millones el 93,49 por 100 se destinará a financiar acciones Objetivo 1. Del total de ayudas previstas, Polonia será el primer beneficiario con un total de unos 7.500 millones de euros seguido por Hungría con 1.850; Chipre

será el único país beneficiario de ayudas del Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca (8).

- *Capítulo 22: Medio ambiente.* Tanto la transposición de directivas medioambientales en normativa nacional como la creación de la capacidad administrativa para el control del medio ambiente y la necesidad de grandes inversiones en infraestructuras y tecnología precisas para cumplir con los requisitos comunitarios referidos a estos temas han sido objeto de numerosos y, en ciertos casos, largos periodos de adaptación que en algún caso se prolonga hasta 2015 aunque con citas y mecanismos de seguimiento y apoyo a los países adherentes. Tales medidas se refieren a calidad del aire (contenido de sulfuro en los carburantes, distribución y almacenamiento de fuels, combustibles pesados) como la gestión de residuos (plantas incineradoras y de tratamiento, transporte y embalaje), calidad del agua (tratamiento de aguas residuales urbanas, descarga de residuos peligrosos), como la protección de la naturaleza (caza de pájaros, directivas sobre hábitat, protección de la biodiversidad en fauna y flora), y gestión de riesgos respecto a polución industrial (plantas de combustión, medidas de previsión y control, de acuerdo con las mejores prácticas disponibles), sustancias y organismos que atentan contra la capa de ozono y seguridad nuclear y protección contra las radiaciones.



COLABORACIONES

(8) La cifra de ayudas regionales y de cohesión previstas para Polonia para el periodo 2004-2006, o sea antes de la negociación de las próximas perspectivas financieras que deben regir a partir de tal fecha, suponen un total entre los 11.000 y los 11.500 millones de euros. España, con aproximadamente la misma población que Polonia y una renta *per cápita* más de tres veces superior a la polaca recibió, en 2002, fondos estructurales y de cohesión por importe de unos 9.000 millones de euros. La comparación de ambas cifras explica el temor de España, Portugal, Grecia e Irlanda de que la ampliación suponga una dura reducción de los fondos que hasta ahora han venido recibiendo del presupuesto comunitario con lo que ellos pagarían desproporcionadamente el coste de la ampliación. La Dirección General de Presupuestos publica anualmente las cuentas hispano comunitarias que son expuestas de forma resumida, anualmente, en el *Boletín Económico de Información Comercial Española*. Ver el último de tales balances en GALLEGO, A. (2002): «Saldo financiero España-Unión Europea en el año 2002», *BICE* número 2.758, 10 de febrero 2003. En relación al temor a la pérdida de fondos como consecuencia del «efecto estadístico» de la ampliación puede verse: TERMES, A. (2001): «Los retos de la ampliación, los fondos estructurales y las reformas estructurales» en el *Libro Marrón de diciembre de 2001 del Círculo de Empresarios: El papel de España en una Unión Europea ampliada*.

- *Capítulo 24: Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.* En este terreno no se han solicitado derogaciones pues la asunción del *acquis* de Schengen está sometida a decisiones del Consejo que se adoptarán más adelante (cuestiones legales, de organización, operativas y prácticas) con objeto de suprimir los controles en frontera en cumplimiento del Plan de Acción de los acuerdos de Schengen en este área. Se establece una cláusula de salvaguardia en lo relativo a cooperación judicial y cuestiones civiles y criminales.

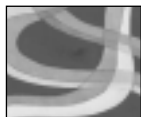
- *Capítulo 25: Unión Aduanera.* Dado que todos los países asumen el Arancel Externo Común desde la adhesión (excepto arreglos transitorios para importar con su arancel actual textiles (Malta, hasta 2008) y aluminio en bruto (Hungría hasta 2007), los arreglos transitorios en este campo, que en anteriores ampliaciones habían sido complicados (9), en Atenas se refieren, casi exclusivamente, a regímenes aduaneros de perfeccionamiento activo, zonas francas, procedimientos de verificación tras el despacho aduanero, devolución de derechos, importación temporal y otras cuestiones, para hacer efectiva la transición desde los 11 territorios aduaneros actuales (EC15+ 10) hasta el territorio aduanero ampliado EC25.

- *Capítulo 26: Relaciones exteriores.* En lo que se refiere a acuerdos con países terceros los países adherentes han de ir suprimiendo las incompatibilidades derivadas de su pertenencia a la UE. En cooperación al desarrollo, los países adherentes solamente contribuirán al Fondo Europeo de Desarrollo a partir de la próxima negociación, cuando expire el noveno FED previsto para los cinco primeros años de existencia del Acuerdo de Partenariado de Cotonou que entró en vigor el 1 de abril de 2003.

- *Capítulo 29: Disposiciones financieras y presupuestarias.* En el Acta de Adhesión se incluyen especificidades respecto a la aportación de recursos propios al presupuesto comunitario por parte de los países adherentes; compensaciones para el periodo 2004-2006 a favor de la República Checa, Chipre, Malta y Eslovenia para evitar que

estos países pasen de una situación de perceptores netos en 2003 (como consecuencia de los pagos por las ayudas preadhesión PHARE, ISPA y SAPARD), a una situación de contribuyentes netos en sus cuentas financieras con la UE; y una facilidad especial de *cash-flow* por un importe de 2.400 millones de euros para que los países de la adhesión mejoren sus posiciones presupuestarias que, especialmente, en los casos de Polonia y la República Checa podría degradarse como consecuencia de las reducciones en el nivel de fondos disponibles para tales países. Además, los países de la adhesión reciben financiación para la puesta en marcha de una estructura administrativa adecuada en ciertas áreas (Schengen, facilidad de transición...etcétera).

- *Capítulo 30: Instituciones.* Basándose en lo establecido en el Tratado de Niza y en los protocolos y declaraciones firmadas en Atenas, las instituciones comunitarias experimentan un ajuste cuantitativo a la espera de que la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental que tendrá lugar a continuación, permitan definir un nuevo sistema de gobernanza que no pudo lograrse en el Tratado de Niza. El Tratado y Acta de Atenas fijan la distribución de escaños por países en el nuevo Parlamento que tendrá 732 eurodiputados; el Consejo de 25 miembros con 124 votos estará en vigor hasta finales de octubre de 2004 y con 321 votos a partir del 1 de noviembre de 2004. Las aportaciones de los países adherentes al antiguo fondo de investigación de la extinta CECA (10) se efectuarán al Banco Central Europeo. Se les ha asignado una cuota de 560 millones de euros (del total de 5.000 millones). La contribución de estos países al BCE hasta su ingreso en el euro sólo representaba el 5 por 100 del montante de capital social. Las aportaciones al capital y reservas del Banco Europeo de Inversiones se efectuarán a plazos entre los años 2004 y 2009. El número de jueces del Tribunal Europeo de Justicia en la Corte de Primera Instancia y el de componentes del Tribunal de Cuentas se incrementará



COLABORACIONES

(9) GRANELL, F. (1986): «Les périodes transitoires des différents élargissements de la Communauté Européenne», *Revue du Marche Commun*, número 294, febrero 1986.

(10) GRANELL, F. (2002): «La expiración del Tratado CECA y el futuro de la Unión Europea», *Cuadernos de Información Económica de la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social*, número 170, septiembre-octubre 2002.

de 15 a 25 miembros. El número de lenguas oficiales pasa de las doce actuales a veintitrés.

• *Capítulo 31: Otras cuestiones.* Bajo este capítulo negociador se han producido diversos arreglos y declaraciones respecto a un variopinto espectro de cuestiones que van desde las cláusulas de salvaguardia *generales* para sectores o áreas que se vieran muy perjudicadas por la ampliación, a las de *mercado interior* con el fin de evitar la reaparición de fronteras y las de *justicia y asuntos de interior* para cuestiones de mutuo reconocimiento en materias criminales y civiles. Al mismo tiempo es necesaria la transición de los actuales mecanismos financieros de preadhesión al régimen final de ayudas a las que tendrán acceso los Estados tras hacerse efectiva su adhesión. Se establecen arreglos especiales para evitar el aislamiento de Kaliningrado. Se suspende la aplicación del Tratado de Ampliación respecto al Norte de Chipre. Se dan garantías a Malta respecto a que no deberá legalizar el aborto, a la continuidad de las ayudas a Gozo y mantenimiento de su estatuto de neutralidad, etcétera.

3. Las novedades de la V Ampliación

Una primera ampliación hacia países anteriormente socialistas

Esta quinta ampliación es la primera que incluye países con relativamente poca experiencia en el funcionamiento de la economía de mercado tras largos años de división internacional del trabajo y planificación en el seno del COMECON. Ello hace que los parlamentos nacionales de algunos de estos países hayan expresado dudas respecto a las prioridades de calendario en los procesos de adopción del acervo de economía de mercado que hay que acatar al entrar en la Comunidad y hace difícil introducir los ajustes precisos respecto a ayudas de estado y orientación de la economía.

No hay duda de que muchos de los países de la adhesión han hecho avances espectaculares desde la, aún relativamente próxima, caída del muro de Berlín pero ciertos aspectos de la transición dificultan todavía la adopción de ciertas partes del acervo comunitario.

Una manera distinta de ir asumiendo el acervo comunitario

En todas las ampliaciones anteriores los Estados que habían solicitado la incorporación a la UE se habían comprometido a asumir la totalidad de la normativa comunitaria (acervo) en base al calendario de derogaciones temporales acordadas durante las negociaciones de adhesión e incorporadas a las Actas de Adhesión. Esto también sucede en esta ampliación aunque estos 10 países han tenido acceso a ciertos mecanismos y transiciones previas.

En la ampliación de 1995, Austria, Finlandia y Suecia se comprometieron de antemano a asumir las libertades intracomunitarias como consecuencia de formar parte del Espacio Económico Europeo al que habían accedido al firmar el Acuerdo de Oporto de 2 de mayo de 1992 que entró en vigor el 1 de enero de 1994 cuando las negociaciones de ampliación entonces en curso con estos países y con Noruega (que luego rechazó el ingreso en la UE por referéndum popular) estaban en la última fase de sus negociaciones de adhesión.

En la quinta ampliación los países en cuestión se han preparado para la asunción del acervo a través de los compromisos previos en Acuerdos Europeos (11) o en Acuerdos de Asociación (12).

(11) Tales acuerdos cubren temas referidos a cuestiones comerciales, diálogo político, aproximación de legislaciones y cooperación en cuestiones de industria, medio ambiente, transporte y aduanas con el objetivo de avanzar hacia el establecimiento progresivo de zonas de libre comercio entre la UE y los países signatarios si bien con calendarios asimétricos de desarme aduanero. La lista de acuerdos europeos negociados incluye a Hungría (firmado en diciembre de 1991 y en vigor a partir de febrero de 1994), Polonia (diciembre de 1991 y febrero de 1994), Bulgaria (marzo de 1991 y febrero de 1995), República Checa (octubre de 1993 y febrero de 1995), Rumania (febrero de 1993 y febrero de 1995), Eslovaquia (octubre de 1993 y febrero de 1995), Estonia, Letonia y Lituania (los tres firmados en junio de 1995 y en vigor desde febrero de 1998) y Eslovenia (firmado en junio de 1996 y en vigor desde febrero de 1998).

(12) Los acuerdos de asociación cubren prácticamente los mismos ámbitos que los Acuerdos Europeos pero por su antigüedad no cubren el diálogo político. Su objetivo es el establecimiento de una Unión Aduanera entre la UE y los signatarios. Acuerdos de asociación de este tipo son los de Turquía (firmado en septiembre de 1973 y en vigor desde diciembre de 1964), Malta (diciembre de 1970 y abril de 1971 y Chipre (diciembre de 1972 y junio de 1973).



COLABORACIONES

El seguimiento y las financiaciones de preadhesión

En esta oportunidad, además, los nuevos Estados miembros han adquirido el mismo compromiso respecto a la asunción del acervo pero han estado sometidos, desde el primer día, a un seguimiento del proceso por parte de la Comisión Europea, no sólo a través de los preceptivos dictámenes elaborados por la Comisión Europea (13) para determinar la capacidad de cada estado aspirante al ingreso, sino a través de un proceso de revisión anual y a financiaciones de preadhesión a través del programa PHARE (14) y de los instrumentos de preadhesión ISPA (15) y SAPARD (16) y para el caso de Chipre y Malta de programas insertos en los esquemas mediterráneos. Este «maná financiero» de preadhesión nunca se había dado en anteriores ampliaciones, en esta ocasión se ha favorecido que estos países se adaptaran a los requisitos exigidos por los Consejos Europeos de Copenhague de 1993 y de Madrid de 1995 (economía de mercado en funcionamiento correcto, democracia y capacidad administrativa) aunque también es cierto que nunca, hasta ahora, habían entrado en la UE, Estados tan atrasados respecto a los promedios comunitarios actuales de riqueza y tampoco lo habían hecho Estados recién salidos del sistema comunista y con poca práctica respecto a lo que representa una economía de mercado.

La necesidad de ayudar a los candidatos a asumir la requerida transformación sistémica ha obligado, además, a introducir auténticas estrate-

gias pre-adhesión que han sido verificadas anualmente por la Comisión Europea en sus «Informes Regulares Anuales» sobre cada uno de los países candidatos (los primeros se emitieron en noviembre de 1998). Fue sobre la base de los informes anuales referidos a 1999 cuando la Comisión Europea recomendó al Consejo la apertura de negociaciones de adhesión con Eslovaquia, Letonia, Lituania y Malta y, con algunas condiciones específicas, con Bulgaria y Rumania. Estos informes anuales han servido también de guía para que los Estados candidatos pusieran en marcha sus respectivos «Planes de Acción» con vistas a asumir el acervo comunitario.

La Comisión Europea tampoco se había visto obligada, hasta ahora, a establecer unas «Hojas de Ruta» para fijar los calendarios de negociación bajo cada presidencia respecto a los 31 capítulos en que se había dividido el «acervo comunitario» a los efectos de organizar las doce conferencias negociadoras con cada uno de los países candidatos. El primer plan se aprobó en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000 y, posteriormente, se aprobó otro plan en el Consejo Europeo de Goteburg en junio de 2001 donde se anunció que las negociaciones debían acabar en diciembre de 2002.

¿Una ampliación más importante?

Una cuestión que se ha repetido muchas veces es que esta ampliación de la UE es la más importante de las que han ocurrido, hasta ahora, lo cual sólo es cierto respecto al número de Estados que van a ingresar si se producen las necesarias ratificaciones, pero no respecto al aumento de superficie, de población o de producto interior bruto de la Comunidad ampliada respecto a la existente hasta la ampliación.

Todas la ampliaciones anteriores han sido superiores a la actual en varios de estos aspectos. En la primera ampliación (la de enero de 1973 con el ingreso de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda) el PIB creció en casi un 30 por 100 mientras que ahora no se llega al 10 por 100 y la población se incrementó en casi un tercio mientras que en la actual de 75 millones de habitantes no se llega al 30 por 100. En la ampliación medi-



COLABORACIONES

(13) Los Dictámenes sobre las candidaturas de adhesión más antiguos son los de Turquía (1989) y Chipre y Malta (1993). En sus dictámenes de 1997 anexos a la Agenda 2000 la Comisión Europea recomendó la apertura de negociaciones con la República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y Chipre (lo que entonces se denominaron los «candidatos-in»).

(14) A través del programa PHARE gestionado por la Dirección General de Ampliación de la Comisión Europea se está financiando, hasta la fecha de adhesión, básicamente, el fortalecimiento de las administraciones nacionales de los estados candidatos con vista a asumir el acervo comunitario.

(15) El programa ISPA, administrado por la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, está financiando infraestructuras de medio ambiente y transporte en los países de la adhesión.

(16) El programa SAPARD, administrado por la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea está financiando el desarrollo agrícola y rural en los estados adherentes.

terránea con Grecia (1981) España y Portugal (1986) y en la última ampliación (Austria, Suecia y Finlandia en 1995), el incremento territorial (de más del 40 por 100 en ambos casos) superó ampliamente al actual en que solamente se alcanza el 35 por 100.

Alguna de estas comparaciones podría alterarse de llegar a cuajar la solicitud de ingreso de Turquía presentada en el ya lejano 15 de abril de 1987, pero tal como está hoy la situación de Chipre, la observancia de los derechos humanos en Turquía, y el problema kurdo —agudizado por la Guerra de Iraq—, la cuestión del ingreso turco en la UE parece hoy embarrancado por mucho que el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 —bajo presión de EEUU que trataba de hacerse aún más amigo de Turquía, miembro fundador de la OTAN— se comprometiera a analizar la situación en 2004 con vistas a determinar si por entonces podrán, o no, abrirse negociaciones con Ankara.

El enfoque regata

En principio, los Estados candidatos no se habían clasificado nunca en diversas categorías según su capacidad de asunción del acervo comunitario en una clasificación dinámica que se ha ido modificando desde la diferenciación inicial entre los 6 ins (Estonia, Chipre, República Checa, Polonia, Hungría y Eslovenia) y los 6 pre-ins (Malta, Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria) definidos en el Consejo Europeo de 1997 en Luxemburgo hasta que, al final, solamente Rumania y Bulgaria han quedado relegados hasta la segunda fase de la ampliación prevista para 2007. Las candidaturas de adhesión fueron presentadas por los candidatos actuales entre 1987 y 1996 (17) si bien el orden de presentación de estas candidaturas no ha influido en el resultado de las negociaciones lle-

(17) Turquía solicitó el ingreso en la entonces Comunidad Europea el 14 de abril de 1987, Chipre el 3 de julio de 1990, Malta el 16 de julio de 1990, Hungría el 31 de marzo de 1994, Polonia el 5 de abril de 1994, Rumanía el 22 de junio de 1995, Eslovaquia el 27 de junio de 1995, Letonia el 13 de octubre de 1995, Estonia el 24 de noviembre de 1995, Lituania el 8 de diciembre de 1995, Bulgaria el 14 de diciembre de 1995, la República Checa el 17 de enero de 1996 y Eslovenia el 10 de junio de 1996.

vadas a cabo en el Tratado y Acta ampliatoria de Atenas. La Comisión estableció la filosofía de avanzar diferenciadamente en las negociaciones según los propios méritos de cada país en el Consejo Europeo de Niza en donde también se acordó para cada país la posibilidad de recuperar los retrasos de negociaciones anteriores (*catching-up*).

En este contexto, la Comisión fijó la lista de los diez países que a su entender estaban *on track* para poder estar en la primera fase de la quinta ampliación en su Informe de 13 de diciembre de 2001.

4. Las dudas de futuro

Finalizada la primera parte de la quinta ampliación quedan, sin embargo, muchas dudas sobre el futuro de la UE y más, si cabe, tras las desavenencias existentes respecto a los déficit presupuestarios excesivos y a los diferentes enfoques respecto a Iraq que han abierto una brecha en los acuerdos conseguidos, hasta ahora, en cuanto a la política exterior y de seguridad común (PESC).

El número de futuros miembros

La primera duda que surge se refiere a lo que podríamos denominar los límites de Europa. Ahora se ha firmado con 10 nuevos Estados adherentes; Bulgaria y Rumania se van a incorporar más adelante y se tendrá que decidir sobre Turquía el 3 de marzo de 2003; Croacia solicitó formalmente a la presidencia griega su ingreso en la UE con lo que se abre un nuevo camino que, posiblemente a no tardar, seguirán también algunos otros países de los Balcanes y hasta, posiblemente, Moldova y Ucrania.

Es obvio que la definición misma de los límites de Europa ofrece muchas dudas. La Comunidad solamente ha rechazado, formalmente, hasta el presente una solicitud de adhesión, la formulada el 20 de julio de 1987 por Marruecos (18) pero las aspiraciones de Chipre y Turquía han sido objeto de controversia. El caso de Chipre

(18) GRANELL, F. (1987): «Marruecos ante la Comunidad Europea», *El País*, 29 julio 1987.



COLABORACIONES

quedó visto para sentencia favorable como consecuencia de que Reino Unido consiguió, en su día, que la isla —geográficamente más asiática que europea— fuera admitida en el Consejo de Europa. En el caso de Turquía jugó, de manera determinante, la necesidad de mantener el equilibrio, tras la aceptación de la asociación con Grecia, y de dar respaldo a un país entonces clave en la guerra fría por mucho que la parte geográficamente europea de Turquía constituya una ínfima parte de su territorio. Los países de los Balcanes ya son considerados oficialmente como «potencialmente candidatos» a la adhesión tras el Consejo Europeo de Feira de finales de 2000, la Cumbre de Zagreb (con la UE y Albania, FYROM, Bosnia-Herzegovina, Croacia, República Yugoslava y Eslovenia), el Pacto de Estabilización de los Balcanes y el lanzamiento del programa de ayuda comunitario CARDS en favor de estos países (19).

La cuestión de los límites de Europa no está, pues, cerrada ni mucho menos y hasta Israel ha manifestado que, por sus concomitancias occidentales, deberían abrirse las puertas de Europa.



COLABORACIONES

La crisis de identidad y la falta de liderazgo

No hay duda de que la crisis de Iraq ha supuesto un revés importante respecto a la identidad de la UE en las cuestiones internacionales. El hecho de que el presidente Aznar coordinara una Carta de ocho dirigentes europeos de Estados miembros actuales y países de la adhesión a favor de la posición norteamericana y en contra de la posición belgo/francesa/alemana respecto a Iraq (20), y la declaración de Vilnius de los países del Este adherentes a la UE y a la OTAN han servido una vez más para poner de manifiesto que la defensa europea sigue más que nunca en manos de Estados Unidos que con sus 400.000 millones de dólares anuales de gastos militares refuerzan la

relación defensiva transatlántica, más que la defensa basada en una PESC de los países europeos que —todos juntos— no suponen más que la mitad del presupuesto de defensa norteamericano y que no parecen por el momento dispuestos a hacer sacrificios económicos para aumentar su capacidad militar y de defensa.

Por si esto fuera poco, falta hoy un auténtico liderazgo integrado como existió en otros periodos de la construcción europea, lo cual conlleva que en el momento de firmarse el Tratado de Atenas no resulta claro, todavía, el diseño de Europa que será posible adoptar tras la Convención sobre el Futuro que se abrió en febrero de 2002 tras el mandato del Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001 bajo la presidencia de Valery Giscard d'Estaing y que debe entregar sus conclusiones y borrador de una futura posible Constitución Europea en 2003.

Las inconcreciones del Tratado de Atenas

El Tratado ampliatorio de Atenas no ha sido capaz de cerrar completamente muchos temas de negociación con los países de la adhesión, no porque los futuros miembros se hayan opuesto a las propuestas sino porque los propios Estados miembros de la UE no han sido aún capaces de ponerse de acuerdo sobre cuestiones de tanta relevancia como la reforma de la Política Agraria Común en el contexto de los acuerdos que deben alcanzarse en la Ronda de Doha de la OMC, ni sobre el futuro de la política regional y de cohesión (entre la espada de la cicatería presupuestaria de algunos miembros y la pared de las necesidades financieras) acrecentada en el área económica y social y en otros asuntos como, por ejemplo, cuál deberá ser el futuro de la cooperación al desarrollo de la UE tras los compromisos asumidos en el Consejo Europeo de marzo de 2002 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo celebrada en Monterrey en 2002, una vez hayan accedido a ella los países de la adhesión que carecen casi por completo de ayuda al desarrollo a favor de los países del Tercer Mundo, aceptación de ayudas estatales mas allá de lo hasta aquí permitido, etcétera.

(19) LE FIGARO: «Les Balkans tentent de créer un marché commun pour se rapprocher de l'Europe», 18 marzo 2003.

(20) Los ocho países firmantes de la carta al *Wall Street Journal* del 30 de enero del 2003 en relación al pronunciamiento norteamericano frente al conflicto de Iraq fueron: España, Portugal, Gran Bretaña, Italia, Hungría, Chequia, Polonia y Dinamarca.

5. Una esperanza de futuro

Con lo dicho, resulta evidente que esta ampliación es la que se ha cerrado con mayores inconcreciones de la historia de la integración europea lo cual no es bueno y entraña riesgos, pero no es menos cierto que cada ampliación trae savia nueva al proceso comunitario. La primera ampliación (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) aportó nuevas relaciones con la Commonwealth, una nueva proyección externa y condujo a un reforzamiento del Parlamento Europeo, la segunda (con Grecia) y la tercera (con Portugal y España) obligó a introducir nuevos conceptos de cohesión económica y social a través del Acta Unica Europea, la cuarta ampliación (Finlandia, Austria y Suecia) trajo una mayor sensibilidad respecto a

transparencia, protección medioambiental y relaciones con la comunidad internacional.

Habrà que confiar en que esta nueva ampliación —políticamente necesaria pues nadie puede siquiera insinuar que la hanseática Tallin o la danubiana Praga sean menos europeas que Lisboa o que Madrid— sirva para abrir nuevos cauces a una integración cuantitativa y cualitativamente mas rica que hasta ahora.

Los resultados claramente europeístas de los tres referéndum ratificatorios celebrados antes mismo de la firma del Tratado de Atenas (Malta el 8 de marzo, Eslovenia el 23 de marzo y Hungría el 12 de abril), aunque muy influenciados sobre el debate de la seguridad y de la OTAN, abren, en este sentido, nuevas vías de esperanza.



COLABORACIONES

Indices del Boletín de Información Comercial Española



*Las publicaciones de
Información Comercial Española
constituyen el medio más adecuado
de estar al día en los temas
imprescindibles para la gestión y el
análisis de la economía y del comercio*

**Información y venta: Paseo de la Castellana, 162-vestíbulo
28071 Madrid. Teléf.: 349 36 33 - Fax: 91 349 36 34**

www.revistasICE.com