

El ingreso de Liechtenstein al Espacio Económico Europeo

FRANCESCA GRANELL *

Introducción

El Principado de Liechtenstein, este pequeño, simpático y rico país de 159 kilómetros cuadrados y 30.000 habitantes –de los que el 37 por 100 son extranjeros– se ha convertido en la dieciocho parte contratante del Espacio Económico Europeo (EEE) el día 1 de mayo de 1995, después de que el 55,9 por 100 del 82 por 100 de sus 14.286 electores se pronunciaran afirmativamente en el referéndum celebrado los días 7 y 9 de abril respecto a los arreglos pactados bilateralmente con Suiza y acordados con la Unión Europea (UE) para hacer posible tal acceso (1).

Así culmina una nueva fase de la recomposición de la integración regional de la Europa occidental que ha tenido su punto más destacado en la primera ampliación de la Unión Europea de 12 a 15 miembros el pasado 1 de enero de 1995 y que ha reducido el número de miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) a solamente cuatro países: Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein.

Si tenemos en cuenta las perspectivas de próximas ampliaciones de la Unión Europea tras la Conferencia Intergubernamental de 1996 –de acuerdo con las conclusiones de los Consejos Europeos de Corfú y de Essen– y la experiencia acumulada en la primera ampliación de la Unión (2), así como la naturaleza de algunos de los candida-

tos a una futura ampliación, está claro que la UE se expandirá, pero es difícil diagnosticar cómo y cuándo.

En este contexto de transformación profunda de la integración regional europea, el ingreso de Liechtenstein al Espacio Económico Europeo no representa ninguna transformación fundamental pero sí una interesante evolución que me voy a permitir glosar en estas líneas.

La especial situación de Liechtenstein

Independiente desde 1719 el Principado formó parte de la Confederación Germánica de 1815 a 1866 y mantuvo una Unión Aduanera con Austria desde 1866 hasta el fin de la Primera Guerra Mundial. Al finalizar ésta intentó entrar en la Confederación Helvética como un cantón más pero finalmente y tras la aprobación de su Constitución de 5 de octubre de 1921 estableciendo la monarquía constitucional que existe desde entonces, formó una Unión Aduanera y Monetaria con Suiza de acuerdo con el Tratado de 29 de marzo de 1923.

En esta situación son las aduanas suizas las que controlan el tráfico externo del Principado y el arancel de aduanas es el mismo de Suiza al tiempo que no existe ningún control aduanero entre Liechtenstein y la Confederación Helvética.

* Director en la Comisión Europea, Catedrático de Organización Económica Internacional en la Universidad de Barcelona y miembro de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

(1) Decisión núm. 1/95 del Consejo de EEE relativo a la entrada en vigor del Acuerdo EEE respecto a Liechtenstein «DOCE» número 2/86, de 20 de abril de 1995.

(2) F. Granell: «The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden», págs. 117-141 de *Journal of Common market Studies*, vol. 33, núm. 1, march 1995 y C. Westendorp et al.: «La primera ampliación de la Unión Europea», número especial de *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2442, 6-12 febrero 1995.



COLABORACIONES

En esta perspectiva ha sido Suiza la que, desde 1919, ha llevado todas las relaciones externas de Liechtenstein con todas las ventajas e inconvenientes que esto ha supuesto.

Pese a ello, el gobierno de Vaduz ha venido reafirmando de manera significativa la independencia de acción del Principado lo cual ha hecho que Liechtenstein se convirtiera en miembro independiente de la EFTA a partir del 1 de septiembre de 1991 y que tenga representación permanente ante la Unión Europea en Bruselas además de participar en otros esquemas de cooperación económica, técnica y cultural internacional.

Es por esto que tanto su príncipe reinante Hans-Adam II, como su gobierno y su Landtag (Dieta compuesta desde enero de 1988 por 25 miembros) tuvieron muy claro que tenían que hacer un referéndum independiente del suizo respecto a entrar o no en el Espacio Económico Europeo creado por el Tratado de Oporto firmado el 2 de mayo de 1992, aún a sabiendas de que si los resultados eran distintos se producirían problemas de aplicación que habría, luego, que resolver como así ha sido.

El paso de Gran Bretaña y Dinamarca de la EFTA a la Comunidad forzó a negociar un acuerdo de libre comercio entre la CEE y los países de la EFTA residual entre los cuales se encontraba Suiza que, como se ha dicho anteriormente, formaba Unión Aduanera y Monetaria con Liechtenstein y que no era formalmente miembro de la EFTA cosa que solamente sucedería a partir de 1991.

Tal acuerdo de libre comercio permitió que el territorio aduanero constituido por los países de la CE y por los países de la EFTA se convirtiera en una gran zona de libre comercio en la que desaparecieron los aranceles al tráfico de productos industriales y parte de los agrícolas a partir del 1 de julio de 1977.

Sin embargo y como los años sesenta y setenta habían presenciado la aparición de obstáculos no arancelarios al comercio que en algunos casos venían a substituir a la protección perdida por el desmantelamiento arancelario (5) se reinstalaron trabas al propio comercio interno en las áreas integradas lo cual obligó a que la propia Comunidad Europea se planteara un ambicioso programa para convertirse en un Mercado Unico al 1 de enero de 1993 de acuerdo con lo acordado en el Consejo Europeo de Milán de junio de 1985 y a través de la aplicación de las medidas previstas para la realización del mercado interior en el correspondiente Libro Blanco que se ha ido luego plasmando en toda una serie de directivas y reglamentos para su concreción operativa (6).

Con el objetivo de que los países de la EFTA se incorporaran también a la filosofía del Mercado Interior Unico, el presidente Delors lanzó el 17 de enero de 1987 ante el Parlamento Europeo de Estrasburgo un proyecto de creación del Espacio Económico Europeo que incluiría a todos los miembros de la CE y a todos los miembros de la EFTA con el fin de que los países de la EFTA no se sintieran marginados del proyecto Europa 1992 (7).

El proceso del Espacio Económico Europeo

El proceso de creación del EEE tiene sus raíces lejanas en la decisión británica de 20 de mayo de 1950 de no aceptar la invitación para formar parte de la Comunidad de los Seis sugerida por Francia y que inició, de hecho, la división de Europa entre los países CEE que formarían la Unión Aduanera Comunitaria en base al Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 y los países EFTA que formarían la Zona de Libre Comercio consagrada por el Tratado de Estocolmo de 4 de enero de 1960.

Desde aquellos orígenes, la Comunidad Europea se fue ampliando absorbiendo parte de los antiguos miembros de EFTA (3) al tiempo que los países de la EFTA hicieron de su área sin excesivas ambiciones integradoras una zona de libre cambio modélica que se fue abriendo a países no inicialmente fundadores (4).

(3) Nicholson, F., y East, R.: «From the Six to the Twelve», «The Enlargement of the European Community», *Longman Keating's International Studies*, 1987.

(4) R. Griffiths: «EFTA History», *EFTA Bulletin*, núms. 1, 2, 3, 4 de 1991, y 1 de 1992.

(5) F. Granell: *El debate libre cambio-protección a finales del siglo XX*, discurso de ingreso a la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Barcelona, 1995.

(6) Comisión Europea: *El mercado interior de la Comunidad*, Informe 1994, Bruselas, 1995.

(7) R. Baldwin: «On the importance of joining the EC's single market: The perspective of EFTA members», págs. 267-284 de *Rivista di Politica Economica*, anno 82, núm. 12 (1992) y Th. Pedersen: *European Union and the EFTA countries: Enlargement and integration*. London, Pinter, 1994.



COLABORACIONES

Después de una relativamente corta negociación concluida en octubre de 1991 y, formalmente, en febrero de 1992 los doce Estados miembros del pilar CE y los siete del pilar EFTA pudieron firmar el acuerdo estableciendo el EEE, en Oporto, en 2 de mayo de 1992 previéndose que el EEE entraría en vigor el 1 de enero de 1993 al mismo tiempo, pues, que el Mercado Interior Único Comunitario (8).

Según el acuerdo EEE los países de la EFTA deberían aceptar casi enteramente las partes del acervo comunitario referidas a:

- Libre circulación de mercancías.
- Libre circulación de servicios y libertad de establecimiento.
- Libre circulación de trabajadores.
- Libre circulación de capitales.
- Política de transporte.
- Política de competencia legal.
- Protección de consumidores y política de protección de la salud.
- Tecnologías de información e investigación.
- Educación.
- Estadísticas.
- Normativa de sociedades.

Los países de la EFTA también se comprometían a aceptar parcialmente el acervo comunitario referido a:

- Política social.
- Cuestiones de medio ambiente.
- Política energética.
- Algunas cuestiones agrícolas y pesqueras.

De acuerdo con el Tratado de Oporto algunos países recibían condiciones excepcionales como fue el caso de Austria respecto al tránsito, el caso de Liechtenstein para inmigración y establecimientos bancarios, el caso de Noruega para cuestiones pesqueras y algunas cosas más.

Los países de la EFTA aceptaban, también, nutrir un fondo de cohesión en favor de los países desfavorecidos de la CE y todas las partes contratantes aceptaban la creación de una serie de instituciones y órganos comunes.

(8) Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, Bruselas-Luxemburgo, 1993 y EFTA Secretariat: The EEA Agreement, nota informativa, june 1993.

El proceso de puesta en marcha del EEE no resultó, sin embargo, fácil. El Tribunal de Justicia Europeo puso reparos a las competencias inicialmente atribuidas al Organismo de Vigilancia de la EEE y cuando el Acuerdo EEE se sometió a la ratificación de los diversos parlamentos nacionales de los 19 países implicados en la negociación, se empezaron a producir problemas que culminaron en el referéndum negativo suizo de 12 de diciembre de 1992 por el que una mayoría del pueblo suizo rechazó la incorporación de la Confederación Helvética al EEE, lo que obligó a la renegociación del Fondo de Cohesión y a otros extremos lo cual hizo que el Espacio Económico Europeo sólo pudiera entrar efectivamente en funcionamiento un año más tarde de lo inicialmente pensado y sin la presencia de Suiza ni de Liechtenstein como consecuencia el primero, de su referéndum negativo y como consecuencia, el segundo, de formar una Unión Aduanera y Monetaria con Suiza y aún a pesar de que su población se expresara afirmativamente en favor de ingresar en el EEE en su referéndum de 13 de diciembre de 1992 (55,8 por 100).

Consecuentemente el EEE inicial quedó constituido por los entonces 12 miembros de la CE más los entonces países de la EFTA que quisieron entrar: Austria, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia. El caso de Liechtenstein quedaba en suspenso a la espera de una solución.

Al mismo tiempo y para acabar de complicar la fase de ratificación del Tratado EEE hay que tener en cuenta que el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht sufrió toda una serie de avatares con el primer referéndum negativo danés y que Austria, Finlandia y Suecia, países de la EFTA, partes contratantes del EEE, iniciaron sus negociaciones de ingreso a la Unión Europea el 1 de febrero de 1993 tras haber solicitado, respectivamente, su ingreso en agosto de 1991, marzo de 1992 y julio de 1991. Noruega empezaría su proceso negociatorio unos meses después.

El proceso resultó, por todo ello, largo y complejo y dio tiempo a que se hicieran toda clase de conjeturas sobre la viabilidad del EEE y de la propia EFTA después de la primera ampliación de la Unión Europea post Maastricht o, alternativamente, el papel que podría llegar a jugar como organi-



COLABORACIONES

zación de espera respecto a futuros eventuales miembros de la UE (9), una vez los candidatos a la adhesión debieran abandonar la EFTA al entrar en la Unión Europea.

La situación de Liechtenstein respecto al EEE

En todo este contexto resultaba incongruente la opción política de acercamiento a la Unión Europea que los ciudadanos de Liechtenstein habían deseado a través de su referéndum de diciembre de 1992. Tras la aceleración anterior de su integración plena a la EFTA (10), la adhesión al EEE no pudo concretarse prácticamente en razón de los acuerdos aduaneros y monetarios suscritos por la Confederación Helvética y el Principado en el lejano 1923.

A partir de tal constatación, tanto Suiza como los países de la Unión Europea se mostraron dispuestos a aceptar arreglos especiales para que Liechtenstein pudiera incorporarse al EEE sin tener que denunciar su Unión Aduanera y Monetaria con Suiza y sin que la CE tuviera que aceptar que el Principado se convirtiera en una especie de puerta falsa para tráficos a través de Suiza que no respetaran totalmente las armonizaciones y estándares comunitarios.

A partir de esta comprensión se ha podido llegar a una fórmula de incorporación de Liechtenstein al EEE a partir de una plataforma de solución más basada en la vigilancia de los mercados y las pocas industrias del Principado que comercian con el exterior que en soluciones aduaneras imposibles sin suprimir la vieja unión aduanero-monetaria con Suiza o sin menoscabar el contenido del EEE en la frontera austriaca de Liechtenstein. El hecho de que no haya ningún aeropuerto facilita también las cosas a este respecto.

A mismo tiempo Liechtenstein podrá mantener su régimen de fiscalidad baja que le permite ser un paraíso de acogida de sedes de empresas transnacionales y bancos «off-shore» ya que si bien el EEE implica la libre circulación de capitales, lo previsto no obliga a la adopción de ciertas directivas bancarias.

La fórmula aprobada será objeto de seguimiento durante tres años y tanto la Cámara de Comercio e Industria del Principado como el propio príncipe Hans-Adam II han estimado que la fórmula pactada ha sido la mejor de las posibles pues permite la mayor vinculación con la UE sin poner en peligro los fuertes vínculos existentes con Suiza y sin poner en peligro, tampoco, las ventajas jurídicas y fiscales que han hecho del pequeño principado alpino un paraíso para la instalación de instituciones financieras y de empresas internacionales (11).

El futuro del EEE

Dicho esto queda claro que Liechtenstein no está interesado en llegar a ser miembro pleno de la Unión Europea aun en el caso de que tras la Conferencia Intergubernamental de 1996 se encontrara una fórmula institucional cara a una eventual integración de microestados, pues ello forzaría al Principado a aceptar partes del acervo de la Unión Europea respecto a los que no se tiene ningún interés, en razón de que implicarían un cambio substancial respecto a los condicionantes que han hecho del mismo un pequeño y competitivo país.

En unos momentos en que importantes grupos de la población suiza piden reconsiderar los costes y beneficios de las tres alternativas que tiene la economía helvética ante la Unión Europea (rehacer el referéndum de diciembre de 1992 respecto a participar en el EEE, hacer avanzar, en su momento, la candidatura de ingreso que el gobierno federal presentó el 26 de mayo de 1992 o seguir con la actual línea aislacionista con el solo acuerdo de libre cambio de 1972) (12), el éxito del acoplamiento de Liechtenstein al EEE podría hacer que el gobierno de Berna pudiera mirar más allá de las meras negociaciones sectoriales con la UE actualmente en curso por la vía bilateral y con la mera idea del equilibrio global de las ventajas recíprocas y con, esto sí, el estatuto de observador en el EEE conseguido por la Confederación Helvética.

(9) P. Wijkam: «A role for EFTA in the Wider Europe?», Ginebra, *EFTA a Occasional Paper*, núm. 46 (1994).

(10) N. of Liechtenstein. Full Membership in EFTA possible step after EEE, en el dossier sobre Liechtenstein publicado en *EFTA Bulletin*, octubre-diciembre 1990.

(11) «Little Liechtenstein Faces Big Vote on EEA Membership», *The Wall Street Journal*, 7 abril 1995.

(12) H. Hauser et S. Gradke: *Traité sur l'EEE, adhésion à la CE ou course en solitaire: Conséquences économiques pour la Suisse, expertise à l'attention du Conseil Fédéral*, Berne, 17 junio 1991.



COLABORACIONES

De momento, sin embargo, y sin ir más allá, Liechtenstein se ha convertido en el tercer país no miembro de la Unión Europea en convertirse en miembro del Espacio Económico Europeo.

El hecho, por otra parte de que los países del Este no estén interesados en entrar a la EFTA, de que el camino a un eventual ingreso de Noruega a la UE quedara abortado por el referéndum negativo (28 de noviembre de 1994) respecto a las condiciones de adhesión contempladas en el Tratado y actas de adhesión negociadas en 1993-1994 y firmadas en Corfú el 24 de junio de 1994 por Austria, Finlandia, Suecia y Noruega; de que Islandia haya

manifestado no tener interés en ingresar en la UE por cuestiones pesqueras y de que Liechtenstein considere el ingreso al EEE como su máxima aspiración de vinculación comunitaria, hace que el único cambio posible en el pilar EFTA del EEE sea una reconsideración por parte de Suiza de su referéndum negativo de diciembre de 1992.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el EEE no esté llamado a ampliarse, pues esto va a ocurrir así cuando el pilar UE del EEE se vaya extendiendo a medida que nuevos países se adhieran a la Unión Europea tras la Conferencia Intergubernamental de 1996.



COLABORACIONES