

# Las negociaciones de ampliación de la Unión Europea

FRANCESC GRANELL \*

El Dictamen de la Comisión Europea sobre la Candidatura de Noruega y la apertura de negociaciones de adhesión para integrar a Austria, Finlandia, Noruega y Suecia en la Unión Europea resultan del Tratado de Maastricht todavía en proceso de ratificación.

De esta manera, cuatro de los ocho países que han solicitado su incorporación a la Unión (y no solamente a la Comunidad Europea salvo Austria que solicitó la entrada antes de la firma del Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992) han abierto negociaciones el 1 de febrero y el 5 de abril de 1993).

Noruega es, en este contexto, el país en que el período entre la solicitud de adhesión y la apertura de negociaciones ha resultado más corta (tres meses y ocho días) período insólitamente corto si se compara con las experiencias anteriores de los seis países que en los últimos años se han incorporado a la primitiva Comunidad originaria (cuadro 1). Ello responde al ritmo impreso a la cuestión por la presidencia danesa de los seis primeros meses de 1993 y a la buena predisposición a la aceptación en la Unión Europea de países hasta ahora de la EFTA y, en todo caso, muy próximos al «espíritu comunitario» a través del Acuerdo firmado en Oporto el 2 de mayo de 1990 por el que se establece el Espacio Económico Europeo y que está aún en vías de ratificación.

\* Director de la Comisión de las Comunidades Europeas y Catedrático de Organización Económica Internacional en la Universidad de Barcelona.

Desde este punto de vista el texto del artículo 0 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 serán 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) que a principios de 1993 convino que comenzaran las negociaciones de ampliación con Austria,

Suecia y Finlandia (y Noruega). Dichas negociaciones se basarán en el marco general de negociación del que tomó nota el Consejo de Asuntos Generales el 7 de diciembre. Se convertirán en negociaciones con arreglo al artículo 0 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 de 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.

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 Parlamento que la ampliación dará impulso a objetivos comunes y repre-



CUADRO 1 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- 5-1967 (1)				
Dinamarca.....	11- 5-1967	29- 9-1967	30- 6-1970	22- 1-1972	1- 1-1973 (2)
Irlanda.....	11- 5-1967				
Noruega.....	21- 7-1967				
Grecia.....	12- 6-1975	29- 1-1976	27- 7-1976	28- 5-1979	1- 1-1981
Portugal.....	28- 3-1977	19- 5-1978	17-10-1978		
España.....	28- 7-1977	29-11-1978	5- 2-1979	12- 6-1985	1- 1-1986
Turquia.....	14- 4-1987	14-12-1989	-		
Austria.....	17- 7-1989	1- 8-1991	1- 2-1993		
Chipre.....	4- 7-1990	-	-		
Malta.....	16- 7-1990	-	-		
Suecia.....	1- 7-1991	31- 7-1992	1- 2-1993		
Finlandia.....	18- 3-1992	4-11-1992	1- 2-1993		
Suiza.....	26- 5-1992	-	-		
Noruega.....	25-11-1992	24- 3-1993	5- 4-1993		

(1) Antes de ésta hubo una primera solicitud, el 31 de julio de 1961, que fue vetada por el General De Gaulle el 14 de enero de 1963.  
(2) Salvo Noruega, que por referendum de 24 de septiembre de 1972 decidió no incorporarse.

só 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 en la relación a todo este ejercicio.

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... y continuará...

«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 una fortalecimiento de la Comunidad y de la Unión ... y que de la ampliación prevista saldrá una integración europea más fuerte.

En dicha 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 M. Duverger ponía de relieve que una Comunidad a 16 y después a 18 sin arreglos fundamentales conducirá a una Comunidad sin fronteras y sin gobiernos y se preguntaba si un gigantismo primero a 320 millones de europeos, después a 380 y con los países del Este a 500 millones no resulta inquietante (cuadro 2).

Con todos estos elementos de análisis el propio 11 de febrero de 1993 el Parlamento Europeo se



CUADRO 2 PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y NUEVOS MIEMBROS POTENCIALES					
Países	Población (millones)	PNB (miles millones \$)	PNB (per cápita \$)	Propuesta eurodiputados (± evolución respecto hoy)	Voto ponderado en Consejo *
Alemania.....	79,8	1.562,2	24.360	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		5
Finlandia.....	5,0	126,1	25.180		3
Noruega.....	4,3	105,6	24.780		3
Suecia.....	8,6	237,2	27.530		5

\* Votos de nuevos miembros. Primeras reflexiones efectuadas.

pronunció a favor de la ampliación de la Comunidad a los países que se manifiesten candidatos y que estén preparados a 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 a cada ampliación.

La sesión de apertura de negociaciones con Noruega del 5 de abril no ha supuesto modificaciones respecto 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, en todo caso, manifestado que sus respectivos países están dispuestos a asumir el acervo de la Unión Europea aprovechando la sesión de apertura para expresar las preocupaciones de sus respectivos países respecto 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.

### La organización de las negociaciones de Adhesión

En la perspectiva del optimismo danés de un resultado favorable a la ratificación del Tratado de Maastricht por el referéndum del 18 de mayo (1) permita seguir adelante

(1) Espace Européen: Un entretien avec M. Poul Nyrup Rasmussen, en Le Monde, 20 mars 1993.

con el proceso de ampliación de la Comunidad y dejando para más adelante la gran reflexión sobre el reforzamiento del proceso integrador –mediante un refuerzo institucional y una profundización de sus cometidos (2)– y las modificaciones que se hacen precisas para evitar ciertas deficiencias de los mecanismos comunitarios actuales (3) 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 el Consejo de Ministros con la asistencia de la Comisión Europea

### *Las condiciones de admisión se basarán en la plena aceptación del Tratado de la Unión 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 a nivel ministerial y seis reuniones por semestre a nivel de suplentes para cada país candidato y se ha establecido una lista indicativa de capítulos que deben irse abordando:

(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

(2) C. Westendorp: Profundizar y ampliar la CE, en Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas: Los retos del 93, Madrid, 1992.

(3) M. Duverger: La Transformation de la Communauté, Le Monde, 29 janvier 1993.

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.

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

La experiencia respecto a pasadas negociaciones condicionará los períodos transitorios y los arreglos a los que la negociación debe conducir (4).

Hay que decir, sin embargo que tan o más importantes 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 respectivo referéndum de adhesión

### Las perspectivas

Cara al futuro es preciso abordar la negociación de ampliación tra-

(4) F. Granell: Les périodes transitoires des différents élargissements de la Communauté Européenne, Revue du Marche Commun, n. 294, février 1986.



COMUNIDADES  
EUROPEAS

CUADRO 3  
CAPITULOS DE LA NEGOCIACION DE ADHESION

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

tando de combinar ampliación y profundización sin debilitar los avances en la Unión que Maastricht consagra (5).

Aunque los países candidatos tienen estándares altos (cuadro 1) que permitirán que los aspectos técnicos de la negociación puedan avanzar rápidamente habrá que vencer una serie de recelos y reticencias de los países del Norte respecto a la Comunidad Europea (6) 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 (7).

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 deberá, profundizarse, sin duda en la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996: número de miembros y procedimientos de elección para asegurar la democratización de las instituciones, régimen lingüístico, ponderación de voto en el Consejo, etc.

El grado de europesimismo o euro-optimismo futuro puede, en el fondo, depender, del ambiente que entre los Estados miembros actuales de la Comunidad entre sí y los miembros actuales y futuros pueda lograrse durante las negociaciones de adhesión.

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 miniestados europeos).

(5) M. Marín: El Horizonte de la Ampliación, Discurso pronunciado en el Encuentro EUROFORUM, El Escorial, 4 de febrero de 1993.

(6) Ll. Bassets: El Norte recela de la Comunidad Europea, *El País*, 5 de marzo de 1993

(7) I. Cembrero: España teme perder peso en la CE con la ampliación, *El País*, 12 de febrero de 1993.

