

LAS RELACIONES EXTERIORES EN EL ACTA DE ADHESION

por Jean-Victor LOUIS (*)

1. Como lo menciona la Comisión de las Comunidades Europeas en su dictamen del 29 de noviembre de 1978, el conjunto normativo que constituye el «acervo comunitario» comprende los acuerdos internacionales celebrados por las Comunidades Europeas antes de la adhesión de un nuevo Estado Miembro y las acciones autónomas desarrolladas por la Comunidad en materia de política comercial, de ayuda al desarrollo, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (S.P.G.), la ayuda alimentaria, la ayuda a los países no-asociados y otras acciones adoptadas en el seno de organizaciones internacionales. También la participación del nuevo Estado Miembro en la política exterior de la Comunidad supondrá la denuncia o la adaptación de algunos compromisos contraídos con Estados terceros o en el seno de organizaciones internacionales (1) que son incompatibles con la política comunitaria, así como la renuncia a seguir una política autónoma en los sectores que rige una política común, como lo son la política comercial o la política pesquera (2). El Acta de Adhesión —como sus predecesoras (3)— confirma esos principios.

Las disposiciones pertinentes son los artículos 4 y 5 de la primera parte del Acta y el capítulo 5, relativo a «Relaciones Exteriores» de la cuarta parte, dedicada a las medidas transitorias. Añadimos al presente artículo una breve descripción del Protocolo núm. 3, relativo a las relaciones entre España y Portugal durante el período de transición.

2. LOS PRINCIPIOS

a) El artículo 4, disposición capital en materia de relaciones exteriores, dice así:

- «1. Los acuerdos o convenios suscritos por una de las Comunidades con uno o varios terceros Estados, una organización internacional o una nacional de un Estado tercero serán vinculantes para los nuevos Estados Miem-

(*) Catedrático de la Universidad Libre de Bruselas.

(1) Ver el dictamen de la Comisión sobre la demanda de adhesión de España, el 29 de noviembre de 1978, Boletín CEE Supl. 9/78, punto 126 y siguientes.

(2) No nos ocuparemos más adelante de los aspectos internacionales de la pesca, por ser esta materia el objeto de un artículo del profesor Pastor Ridruejo que aparecerá próximamente en esta revista.

(3) Ver el acta de Adhesión del Reino Unido, de Dinamarca y de Irlanda del 22 de enero de 1972 y de Grecia del 28 de mayo de 1979.

- bro en las condiciones previstas en los Tratados originarios y en la presente Acta.
2. Los nuevos Estados Miembros se comprometen a adherirse, en las condiciones previstas en la presente Acta, a los acuerdos o convenios celebrados por los Estados Miembros de la Comunidad en su composición originaria o ampliada conjuntamente con una de las Comunidades, así como a los acuerdos celebrados por dichos Estados relacionados con tales acuerdos o convenios. La Comunidad y los Estados Miembros actuales prestarán, a este respecto, asistencia a los nuevos Estados Miembros.
 3. Los nuevos Estados Miembros se adhieren, por medio de la presente Acta y en las condiciones previstas en ésta, a los acuerdos internos celebrados por los Estados Miembros de la Comunidad en su composición originaria o ampliada por la aplicación de los acuerdos o convenios contemplados en el apartado 2.
 4. Los nuevos Estados Miembros adoptarán las medidas apropiadas para adaptar, en su caso, su posición respecto de las organizaciones internacionales y los acuerdos internacionales, en los que sean igualmente partes otros Estados Miembros o una de las Comunidades, a los derechos y obligaciones que resultan de su adhesión a las Comunidades.»

Este artículo reproduce, con las necesarias modificaciones, una disposición clave de las actas relativas a las dos primeras ampliaciones.

El primer apartado se refiere a los acuerdos puramente comunitarios —lo que quiere decir, celebrados sin la participación de los Estados Miembros— concluidos por cualquiera de las Comunidades. Esta disposición reconoce y confirma el principio de la extensión automática de los acuerdos.

La vinculación de los nuevos Estados deriva del artículo 228, apartado 2, del Tratado CEE, según el cual «Los acuerdos celebrados... serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad, **así como para los Estados Miembros**». De ahí la referencia que hace el artículo 4.1 a «las condiciones previstas en los Tratados originales» (4).

Con respecto a los Estados terceros, la extensión automática puede encontrar su justificación en la cláusula territorial que figura en la casi totalidad de los acuerdos comunitarios, y que se lee así:

«El presente acuerdo se aplica a los territorios en los cuales el Tratado que instituye la CEE se aplica y en las condiciones previstas por dicho Tratado.»

La cláusula, que confirma un principio de derecho internacional clásico, no especifica si se trata del territorio de los Estados Miembros actuales o también de los territorios de eventuales nuevos Estados adherentes (5).

(4) PUISSOCHET, J. P.: *L'élargissement des Communautés européennes*, Paris, 1974, p. 19.

(5) Ver GROUX, J. et MANIN, Ph.: *Les Communautés européennes dans l'ordre international*.

Pero la misma Acta de Adhesión ha previsto que la extensión se hará también «en las condiciones previstas... en la presente Acta», haciendo así hincapié en la necesidad de prever medidas de transición y de adaptar, por medio de negociaciones, el contenido de determinados acuerdos a la nueva situación que crea la ampliación de la Comunidad (6).

El principio de la extensión automática no hubiera podido aplicarse de todas maneras a los acuerdos mixtos celebrados por una Comunidad y sus Estados Miembros con uno o más Estados terceros. Semejante extensión hubiera sido contraria al principio del efecto relativo de los convenios internacionales (7). Es la razón del apartado 2 del artículo 4. A estos acuerdos mixtos, los nuevos Estados Miembros se comprometen a adherirse.

La alusión a los acuerdos «relacionados con tales acuerdos o convenios» concierne los protocolos relativos a los productos CECA, que los Estados Miembros celebran paralelamente a los acuerdos CEE, basándose sobre una interpretación estricta de la reserva de competencia en favor de los Estados Miembros en materia de política comercial según el artículo 71 del Tratado CECA (8).

El apartado 3 se refiere a los acuerdos internos relativos a las modalidades de la representación de los Estados Miembros y de la Comunidad, y a la determinación de su postura en los órganos de decisión que crean los acuerdos mixtos, particularmente de asociación y de cooperación (9).

El apartado 4 refleja la participación creciente de la Comunidad —normalmente en conjunto con sus Estados Miembros— en organizaciones internacionales, especialmente en los órganos de gestión creados por los acuerdos sobre productos básicos (10).

La adhesión de España y Portugal necesita una modificación de las modalidades de representación de esos Estados, y del reparto de la cuantía de votos en el seno de los órganos de gestión.

b) El artículo 5 se refiere a la situación de los acuerdos celebrados anteriormente a su adhesión por el nuevo Estado Miembro y confirma la aplicación en dichos acuerdos de las reglas previstas por cada uno de los Tratados originales.

Perspectives européennes, 1984, p. 142. Para la definición del territorio de la Comunidad CEE, ver artículo 227 del Tratado. Sobre la aplicación territorial de los acuerdos, ver también LACHMAN, P.: «International Legal Personality of the EC: Capacity and Competence», in *Legal Issues of European Integration*, 1984/1, pp. 3 y ss., 8-11.

(6) Ver a este respecto, *Supra*, el artículo 179, GROUX, J. y MANIN, Ph., *op. cit.*, p. 143.

(7) Ver GROUX, J. y MANIN, Ph., *loc. cit.* y Convenio de Viena sobre el derecho de tratados, artículos 35 y 36.

(8) Sobre el problema de la competencia de los Estados en materia de política comercial cuando se trata de los productos CECA, ver LOUIS, J.-V., en MEGRET, J. y otros: *Le droit de la CEE*, vol. XII, Bruselas, 1980, p. 124.

(9) Cabe mencionar, p. ej., el acuerdo interno relativo a la asociación con Turquía y los acuerdos internos paralelos a los Acuerdos de Lomé.

(10) Sobre esta participación, ver GROUX, J. y MANIN, Ph., *loc. cit.*, pp. 87-91.

Solamente se sustituye la fecha de entrada en vigor del Tratado CEE y del Tratado Euratom —el 1.º de enero de 1958— por la fecha de la Adhesión, es decir, el 1.º de enero de 1986.

El artículo 234 del Tratado expresa, en su párrafo 1.º, la regla de derecho internacional según la cual un tratado sucesivo, en el que todas las partes en un tratado anterior no toman parte, no puede perjudicar a los derechos que el tratado anterior crea en favor de los Estados que no participan en el tratado posterior. Se trata de la aplicación del principio del efecto relativo de los convenios a tratados sucesivos, según el artículo 30 del Convenio de Viena.

Sin embargo, el párrafo 2.º del artículo 234 obliga a los Estados Miembros a eliminar las incompatibilidades existentes entre los tratados anteriores y el derecho comunitario, con la ayuda, si es preciso, de los demás Estados Miembros. En el párrafo 3.º se reafirma la especificidad de la Comunidad en relación con la aplicación eventual —que se descarta— de la cláusula de la nación más favorecida, por lo que se refiere a las ventajas de a participación de a Comunidad (11).

En virtud de artículo 105, las disposiciones del Tratado CEEA no se opondrán a los acuerdos o convenios celebrados anteriormente a la Adhesión, siempre y cuando el nuevo Estado Miembro haya comunicado a la Comisión esos acuerdos dentro de un plazo de treinta días después de la Adhesión.

El artículo 106 se refiere a la posibilidad —que se ha mantenido teórica hasta ahora— abierta a Euratom, de recuperar para su cuenta, acuerdos anteriormente celebrados por sus Estados Miembros.

Al principio de la oponibilidad de los acuerdos anteriores asentado por el efecto combinado del artículo 5 del Acta y del artículo 234 de Tratado CEE, deroga el artículo 182 cuando postula la denuncia, con efecto de 1.º de enero de 1986, del Acuerdo firmado el 26 de junio de 1979 con los Países de la Asociación Europea de Libre Cambio.

3. LA POLITICA COMERCIAL COMUN

Los artículos 177 y 178, relativos respectivamente al régimen de liberación de las importaciones y a la aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas constituyen la Sección I «Política Comercial Común» del capítulo 5 que concierne las relaciones exteriores. Esta sección es únicamente relativa al régimen de importación.

1.º Las restricciones cuantitativas (art. 177)

El artículo 177 establece el rango de prioridades que se imponen a España en la determinación del régimen de liberalización de las importaciones originarias de Países terceros.

(11) LOUIS, J.-V., en MEGRET, J. y otros, *op. cit.*, pp. 78-79.

España no podrá conceder a Países terceros un trato más favorable que el régimen aplicable a la Comunidad en su composición antes de la Adhesión.

Si España mantiene restricciones cuantitativas a la importación de productos comunitarios —como lo puede hacer temporalmente según el artículo 43 para los productos de los Anexos III y IV— debe mantener las mismas restricciones y no puede otorgar otras ventajas a la importación de productos originarios de Países terceros.

En relación con los Países con Comercio de Estado, debe mantener restricciones a la importación de productos no liberados a nivel comunitario provenientes de países a los cuales se aplica el régimen general.

Cabe mencionar a este respecto que el Reglamento núm. 288/82 (12), reglamento de base relativo al Régimen Comunitario de Importación y en particular, de liberalización de los intercambios, se aplica en principio a todos los productos —salvo los textiles— originarios de todos los países europeos, los Países del Este China y Cuba exceptuados.

Para estos últimos —salvo Cuba que escapa a todo reglamento— el Reglamento núm. 1765/82 (13), que se refiere a los productos liberalizados a nivel comunitario y el Reglamento núm. 3420/83 (14), establecen el régimen de los productos que no lo son y a los cuales se aplican contingentes nacionales, que los Estados Miembros están autorizados a modificar de manera autónoma (art. 4).

Para China, hay textos específicos. El Reglamento núm. 3421/83 (15) reenvía al Reglamento núm. 1766/82 (16) —muy próximo al Reglamento 1765/82 con algunos rasgos particulares— para los productos liberalizados, y al Reglamento núm. 3420/83 para los productos no liberalizados. Del mismo modo el Reglamento 3419/83 (17) relativo a Rumania reenvía al Reglamento núm. 1765/82 y 3420/83, además de algunas reglas derivadas del Acuerdo Bilateral en materia de autolimitación y consulta previa, en caso de aplicación de medidas de salvaguardia.

En principio, España no puede tratar mejor a los Países del Este que a los demás socios comerciales de la Comunidad. No puede otorgarles otras ventajas en materia de contingentes y debe mantener en vigor las restricciones cuantitativas, por lo menos, durante el tiempo en que subsistan semejantes limitaciones con respecto a los demás Estados.

No obstante, no tiene la obligación de reintroducir, respecto a los Países con Comercio de Estado, restricciones cuantitativas a la importación para los productos liberalizados en las relaciones con dichos países y que estén aún sometidos a restricciones cuantitativas respecto a Países Miembro del GATT (art. 177, apartado 2, párrafo 3).

(12) JOCE, L 35 del 9-2-82, p. 1, ver VÖLKER, E. L. M.: «The Major Instruments of the Common Commercial Policy», in *Protectionism and the European Community*, Deventer, 1983, pp. 17 y ss.

(13) JOCE, L 195 del 5-7-82.

(14) JOCE, L 346 del 8-12-83, p. 6.

(15) JOCE, L 346 del 8-12-83, p. 10.

(16) JOCE, L 195 del 5-7-82.

(17) JOCE, L 346 del 8-12-83.

Cualquier modificación del régimen de importaciones en España, de los productos no liberalizados por la Comunidad respecto de los Países con Comercio de Estado, se efectuará conforme a las normas y procedimientos previstos por el Reglamento núm. 3420/83.

Hasta el 31 de diciembre de 1991, España podrá mantener, según el apartado 3, restricciones cuantitativas a la importación, en forma de contingentes, para los productos sensibles del Anexo XV (18).

Se trata de excepciones temporales a los regímenes comunitarios de liberalización, previstos por los reglamentos citados anteriormente —núms. 288/82, 1765/82, 1766/82 y 3419/83, modificado este último por el Reglamento número 453/84— a condición de que en lo que respecta a los Países Miembros del GATT, dichas restricciones hayan sido notificadas antes de la Adhesión en el marco de dicho Acuerdo (art. 177, ap. 3). El apartado 4 de la misma disposición prevé reglas para el aumento progresivo de los contingentes contemplados en el apartado 3.

Cabe mencionar que el mantenimiento en vigor de estos contingentes se hará respetando los principios definidos en los apartados 1 y 2.

El apartado 5 prevé que España mantendrá restricciones cuantitativas a la importación respecto de todos los Países terceros para los productos del Anexo XVI. Se trata de productos no liberalizados por la Comunidad respecto a los Estados terceros, y para los cuales España mantiene restricciones temporales respecto a la Comunidad a Diez.

La modificación del régimen de importación de los productos contemplados en el mismo apartado no se hará automáticamente, como para los productos del Anexo XV, pero deberá seguir los procedimientos previstos respectivamente por los Reglamentos 288/82 (régimen general) y 3420/83 (Países con Comercio de Estado).

El apartado 6 concierne el problema particular de los Países con Comercio de Estado —Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía— Miembros del GATT, a los cuales España deberá extender las medidas de liberalización que se tomarán respecto a las demás partes contratantes del GATT.

2.º El Sistema de Preferencias Generalizadas (art. 178)

El artículo 178 determina las modalidades de aplicación progresiva del Sistema de Preferencias Generalizadas a partir del 1.º de marzo de 1986. La disposición contiene reglas distintas para productos industriales, productos del Anexo XVII, productos agrícolas (Anexo II del Tratado CEE) y algunos productos de la pesca. Reenviamos al lector a los diversos apartados del artículo 178 para los detalles de aplicación del sistema.

(18) Se trata de un listado muy heteróclito de productos industriales, con una sección particular respecto a productos de Japón.

La fecha de aplicación íntegra del sistema es el 1.º de enero de 1996, salvo para los productos del Anexo XVII y algunos productos de la pesca (1.º de enero de 1993).

Cabe mencionar también a este respecto, la Declaración Común de Intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los Países de América Latina, en la cual la Comunidad se declara dispuesta a buscar «soluciones apropiadas», teniendo en cuenta, en particular, el alcance del Sistema de Preferencias Generalizadas y la Declaración (unilateral) de España relativa a América Latina, en la cual manifiesta su propósito de buscar soluciones permanentes en el marco del S.P.G. durante su próxima revisión u otros mecanismos que existen en el interior de la Comunidad. Si España ha querido conseguir en la negociación un mejor trato para América Latina, sus esfuerzos han alcanzado un resultado muy modesto (19).

4. LA APLICACION DE DETERMINADOS ACUERDOS INTERNACIONALES

(Sección II - arts. 179 a 182)

a) Según el artículo 179, España aplicará desde el 1.º de enero de 1986, las disposiciones de algunos acuerdos contemplados en el artículo 181. El artículo prevé también que las medidas transitorias, así como las eventuales adaptaciones serán objeto de protocolos celebrados con los países contratantes e incorporados como anexos a dichos acuerdos.

Esta disposición corresponde al artículo 108, apartado 1, del Acta de Adhesión de 1972 y al artículo 118, apartado 1, del Acta de 1979. Constituye la aplicación, en determinados acuerdos, del principio contenido en el artículo 4, apartado 1, del Acta de Adhesión.

No se trata de renegociar de nuevo los acuerdos que, en principio, obligan automáticamente a los Estados terceros, con respecto a la Comunidad ampliada. Pero, hay que tener en cuenta el cambio de situación eventual —y la modificación del equilibrio creado por el acuerdo— que representa la adhesión de un nuevo Estado Miembro a la Comunidad para la Parte contratante de ésta.

Por otra parte, la posición del nuevo Estado Miembro no puede equipararse completa e inmediatamente a la de los otros Miembros de la Comunidad, en razón de la existencia de un período de transición en sus relaciones recíprocas. De ahí la necesidad eventual de una adaptación de determinados tratados implicando concesiones mutuas y de la adopción de medidas transitorias para llegar a un régimen común a la Comunidad ampliada.

b) Los **acuerdos contemplados** en el artículo 181 son los acuerdos —todos preferenciales— celebrados con los Países de la Cuenca Mediterránea: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Líbano, Marruecos, Jordania, Malta, Siria, Túnez, Turquía

(19) Ver SAINZ DE VICUÑA, A.: «Relaciones exteriores y territorios especiales», *Noticias CEE*, núm. 5, junio 1985, p. 35, ad. 37.

y Yugoslavia, los Países de la Asociación Europea de Libre Cambio: Islandia, Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza, los acuerdos relativos exclusivamente a los intercambios de productos del Anexo II del Tratado CEE (productos agrícolas —no existen, al parecer, acuerdos semejantes), el nuevo Acuerdo ACP-CEE de Lomé III, firmado el 8 de diciembre de 1984.

Cabe mencionar que acuerdos no preferenciales celebrados por la Comunidad, y cuya duración de validez se extiende más allá del 1.º de enero de 1986, podrán también ser objeto de adaptaciones o de adecuaciones a la ampliación, que la Comunidad negociará asociando al proceso los Estados adherentes.

Es curioso que semejante disposición no figure en el Tratado de Adhesión, sino en el punto III, párrafo 2, del acuerdo relativo al proceso de adopción de ciertas decisiones y otras medidas que se tomarán durante el período precedente a la adhesión.

Dicho acuerdo se agregó al Acta Final firmado el 12 de junio de 1985. Al parecer, no ha habido casos de aplicación antes de la Adhesión de lo previsto en el punto III, párrafo 2.

c) El apartado 2 del artículo 181 precisa que «los regímenes resultantes» del Convenio de Lomé II no se aplicarán en las relaciones entre España y los Estados ACP. La formulación deriva del artículo 109 del Acta de Adhesión de 1972 y del artículo 121 del Acta de 1979. Estas disposiciones establecían en su tiempo el *statu quo* en las relaciones entre los nuevos Estados Miembros y los Estados Asociados (Convenio de Yaoundé de 1969) o ACP (Convenio de Lomé de 1975), para permitir el paso directo al nuevo régimen previsto entre la Comunidad y, según el caso, los Estados Asociados o los ACP.

La misma preocupación animaba a los negociadores del Acta de 1985. Hubiera sido una complicación inútil imponer a España (y a Portugal) la aplicación del Convenio de Lomé II, cuando se esperaba la entrada en vigor, muy próxima, del Convenio de Lomé III.

La perspectiva de la entrada en vigor de este convenio al mismo tiempo que el Acta de Adhesión parecía, en efecto, una perspectiva realista. La falta de ratificación de aquel acuerdo, por parte de dos Estados Miembros, no lo ha permitido. Esta situación ha dado un relieve particular a lo dispuesto en el artículo 181, apartado 2, en el momento de prorrogar por algunos meses la aplicación de Lomé II, en espera de la ratificación. La significación de la disposición del Acta ha creado una cierta perplejidad en las relaciones entre España, los otros Estados Miembros y los Países ACP. Al parecer, España habría reivindicado la aplicación en su favor de algunas disposiciones de Lomé II —en materia de participación en adjudicaciones públicas—, cuya aplicación parecía excluida por el artículo 181, apartado 2.

Como lo escribe Puissochet, a propósito del artículo 109, apartado 1 del Acta de 1972, «Il serait faux de croire qu'en vertu de l'article 109, la convention de Yaoundé ou l'accord d'Arusha soit d'une façon générale inapplicable aux nouveaux Etats membres. En réalité, l'inapplicabilité ne concerne que "les régimes", c'est-à-dire essentiellement le régime concernant les échanges de produits, mais

aussi éventuellement les régimes relatifs à la liberté d'établissement ou de prestation de services, ainsi que les régimes en matière d'aide financière. En revanche, les dispositions institutionnelles de la convention ou de l'accord demeurent, en vertu de l'article 4 paragraphe 1 de l'acte d'adhésion, applicables à la Communauté dans sa nouvelle composition» (20).

d) Los apartados 2 a 4 del artículo 179 establecen los principios aplicables a la negociación de medidas transitorias. Clásicamente (21), el apartado 2 determina que dichas medidas tendrán por objeto garantizar, después de su expiración, la aplicación por parte de la Comunidad, de un régimen común en sus relaciones con cada País tercero contratante, así como la identidad de los derechos y las obligaciones de los Estados Miembros.

Los apartados 3 y 4 afirman dos principios cuya aplicación hemos mencionado anteriormente a propósito del mantenimiento de restricciones cuantitativas.

Por una parte, España no puede conceder un trato más favorable que el aplicable a la Comunidad, en su composición hasta el 31 de diciembre de 1985, y por otra parte, no puede otorgar a los que forman parte de dichos acuerdos un trato menos favorable que el aplicado a los otros Países terceros. Estas dos reglas conciernen particularmente al régimen de liberalización de los Inter-cambios.

e) El artículo 180 prevé las modalidades aplicables, desde el momento de la adhesión, en el caso de no conclusión antes de 1.º de enero de 1986, de los protocolos contemplados en el artículo 179. Una disposición semejante —aunque más lacónica— se encontraba ya en el artículo 119 del Acta de 1979 para remediar la situación creada por la falta de previsión en el Acta de 1972.

La Comunidad se ha visto conferir la competencia de adoptar «las medidas necesarias» para corregir, desde el momento de la Adhesión, la situación creada por la falta de protocolo entre los Estados terceros y la Comunidad. Estas medidas comportarán normalmente la concesión, por parte de España, del trato de nación más favorecida a los Estados enumerados en el artículo 181, que se aplicará incluso si la Comunidad no adopta las medidas necesarias. Se tomará en cuenta el régimen aplicado a España por los Países terceros (22).

La Comunidad no ha esperado al 1.º de enero para tomar las medidas oportunas. En particular, ha concluido con cada uno de los Estados Miembros de la Asociación Europea de Libre Cambio un acuerdo bajo la forma de un intercambio de cartas para determinar el régimen aplicable entre España y Portugal por una parte, y respectivamente Austria, Finlandia, Noruega, Islandia, Suecia y

(20) *Op. cit.*, p. 372.

(21) Ver art. 108, ap. 2, Acta de Adhesión 1972, art. 118, ap. 2, Acta de Adhesión 1979.

(22) Se ha subrayado ya en doctrina la fórmula —el «delicioso eufemismo» del apartado 2, II), el cual se refiere a la situación creada «en caso de que los mencionados protocolos no se hayan celebrado en la fecha de la Adhesión, por motivos distintos a los citados en el inciso I)» —i.e., por razones que no son ajenas a la voluntad de la Comunidad o de España.

En aquella situación la Comunidad tomará como base las medidas transitorias y las adaptaciones convenidas en la Conferencia (de adhesión) y, llegado el caso, tendrán cuenta del resultado alcanzado en la negociación. Ver REMIRO BROTONS, Antonio: «España, las Comunidades Europeas y los Acuerdos con Estados terceros», *Noticias CEE*, núm. 12, enero 1986, p. 87, espec. p. 88.

Suiza, por otra parte, del 1.º de enero al 28 de febrero de 1986. La conclusión de esos acuerdos se basa en el artículo 2, apartado 3 del Tratado de Adhesión, autorizando a la Comunidad a adoptar, antes de la Adhesión «las medidas contempladas en los artículos ..., 179, ..., 366 (Portugal), ... y 396 del Acta de Adhesión».

El artículo 396 permite a las instituciones efectuar, antes de la adhesión, las adaptaciones de los actos comunitarios no contenidas en el Acta o en sus anexos (23). Los Acuerdos con los Países de la AELC tenían como propósito mantener, pura y simplemente, hasta el 28 de febrero de 1986 el régimen resultante de los Acuerdos firmados el 26 de junio de 1979, a pesar del artículo 182 del Acta de Adhesión, según el cual debían cesar sus efectos el 1.º de enero de 1986. Como lo veremos, esas medidas fueron necesarias por el retraso ocurrido en la negociación de los protocolos de adaptación de los Acuerdos celebrados con los Países de la AELC.

f) **La negociación de los protocolos de adaptación.** Según una declaración común anexada al Acta Final del 12 de junio de 1985, la Comunidad tendrá que tomar como base de negociación de los protocolos de adaptación las disposiciones acordadas durante las conferencias entre las Comunidades y los nuevos Estados Miembros. Parece lógico que no se haya podido incluir esos elementos en el Acta de Adhesión. De hacer lo contrario, la Comunidad hubiera puesto a los Países terceros en una situación difícil al parecer imponerles su posición antes de la negociación.

El acuerdo, ya mencionado, relativo al proceso de adopción de ciertas decisiones y otras medidas que se tomarán, durante el período precedente a la adhesión, prevé la asociación a las negociaciones, como observadores, de los Representantes de los nuevos Estados Miembros.

1.º Relaciones Comunidad - AELC

La negociación de los protocolos adicionales a los acuerdos entre la Comunidad y cada uno de los Estados Miembros de la AELC se terminó antes del 1.º de marzo de 1986. Tomaremos como ejemplo, entre otros, el protocolo CEE-SUIZA, rubricado el 22 de febrero de 1986, y aprobado —como los demás— por el Consejo (24).

Se aplica de manera anticipada desde el 1.º de marzo por medidas autónomas adoptadas por Suiza y la Comunidad.

Las adaptaciones del Acuerdo del 22 de julio de 1972 entre la CEE y la Confederación Helvética, contenidas en el título I, se limitan a dos medidas. Se trata, por un lado, de la decisión de elaborar una versión española (y portuguesa) del Acuerdo que aprobará el Comité Mixto y, por otro lado, de la aplicación a los

[23] Ver. Regl. núm. 3825/85 del Consejo del 2-12-85, JOCE, L 370 del 31-12-85, p. 26 (edición francesa).

[24] Analizaremos únicamente el Acuerdo CEE-SUIZA y no el Acuerdo entre los Estados miembros y Suiza sobre los productos CECA. Cabe mencionar también los intercambios de cartas relativos a algunos productos agrícolas y al sector de quesos.

productos originarios, respectivamente, de Suiza o de las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, del mismo régimen que se aplica a los productos importados y originarios, según el caso, de la Comunidad, de Canarias, Ceuta y Melilla, o de España en Suiza.

Se observará que el Protocolo adicional no prevé expresamente la extensión del Acuerdo CEE-SUIZA a España (y Portugal). La extensión deriva, para la Comunidad y los Estados Miembros, de los artículos 4 y 179 del Acta de Adhesión y, para Suiza, de la adaptación automática del campo de aplicación del Acuerdo a la ampliación territorial de la Comunidad (25).

El título II incluye las medidas transitorias referidas a los intercambios entre España y Suiza.

Se aplicará, según el artículo 3, a los productos originarios de España y de Suiza el mismo ritmo de supresión de derechos de aduana de importación previsto en el artículo 31 del Acta de Adhesión. Al parecer, España —y la Comunidad— hubieran preferido la supresión inmediata de los derechos de importación sobre los productos industriales originarios de España (26). Los Estados de la AELC se opusieron a esta pretensión, lo que retardó la negociación y necesitó la conclusión de los acuerdos interinos mencionados, en vigor hasta el 28 de febrero de 1986.

El artículo 4 reproduce, *mutatis mutandis*, el artículo 30 del Acta de Adhesión relativo al derecho de base que se tomará en consideración para efectuar las reducciones progresivas de los derechos de aduana.

El artículo 5 concierne, en particular, la aplicación de un «elemento móvil» que España podrá percibir a la importación de ciertos productos conforme al protocolo núm. 2 al acuerdo original.

El artículo 6 prevé la extensión automática a Suiza de la suspensión total o parcial de la percepción de derechos de aduana a los productos importados de la Comunidad, en su composición al 31 de diciembre de 1985.

Los artículos 7 y 8 son relativos a contingentes y restricciones cuantitativas y tienen como propósito equiparar la situación de Suiza y de la Comunidad en su composición al 31 de diciembre de 1985, tal y como resulta de la aplicación de los artículos 41 y 43 del Acta de Adhesión.

Después del título III, que enuncia medidas análogas para Portugal, el título IV contiene las disposiciones generales y finales. La única disposición sustancial la dicta el artículo 16, que imparte al Comité Mixto el mandato de adoptar las reglas de origen (27).

(25) Ver *Supra*, p. 358.

(26) Ver *Bol. CEE*, 12/1985, punto 2.3.21. También la Comunidad pedía el libre acceso de los textiles portugueses al territorio de los Estados miembros de la AELC.

(27) Claro está, otros acuerdos han planteado dificultades específicas, como el problema de la pesca en la negociación con Noruega, pero como lo hemos mencionado, el presente artículo no examina este capítulo, muy importante, que ha sido reservado para un estudio ulterior en esta misma revista.

2.º Relaciones CEE-Región Sur y Este del Mediterráneo

La adaptación de los acuerdos de cooperación y de asociación celebrados entre la Comunidad y la Región Sur y Este del Mediterráneo plantea otros problemas y la negociación está lejos de concluirse, por ser los productos originarios de estos países evidentemente competitivos con los de España (27 bis).

El 30 de marzo de 1985, el Consejo adoptó una declaración sobre la Política Mediterránea de la Comunidad ampliada. El Consejo ha reafirmado el objetivo de la concepción global de la política mediterránea: contribuir al desarrollo de los Países terceros mediterráneos y favorecer la continuación armoniosa y equilibrada de las relaciones entre la Comunidad y esos países (28).

El 18 de julio, la Comisión propuso las directrices de negociación relativas a la adaptación de la parte comercial de los acuerdos con el fin de permitir la preservación de las corrientes tradicionales de intercambios, particularmente en materia agrícola (29).

El 26 de septiembre de 1985, la Comisión transmitió una comunicación sobre las orientaciones para la cooperación económica futura entre la Comunidad y su asociados de la Región Sur y Este del Mediterráneo (30), teniendo en cuenta la caducidad de los protocolos financieros el 1.º de noviembre de 1986. Los tres objetivos propuestos para la cooperación son: la reducción de la dependencia alimentaria, la búsqueda de una mejor complementación económica y el apoyo a las cooperaciones regionales y multilaterales. El Consejo aprobó las directrices de negociaciones en su sesión del 25 y 26 de noviembre de 1985 (31).

Las negociaciones comenzaron en diciembre (32) y se reanudaron en febrero con cada uno de los Estados del Mediterráneo (33).

Durante la preparación de las directrices, algunos Estados Miembros demostraron su preferencia en favor de una conclusión prioritaria de la parte comercial de los acuerdos. Al parecer, si las negociaciones se conducen de una manera global, no se puede descartar la posibilidad de una separación del contenido comercial de la parte relativa a la cooperación.

Los protocolos de adaptación de las disposiciones comerciales serían acuerdos concluidos exclusivamente por la Comunidad, conforme al artículo 113. Los protocolos relativos a la cooperación, particularmente financiera, serían acuerdos mixtos, basados en el artículo 238.

Este proceso merece dos observaciones. Sería la primera vez que un acuerdo mixto —como lo son los acuerdos celebrados entre la CEE y los Países del Me-

(27 bis) En el momento de corregir las pruebas, se esperaba un acuerdo entre los Doce en la reunión del Consejo Europeo de La Haya de los 26 y 27 de junio. España bloqueaba hasta la fecha la redefinición de la norma comunitaria.

(28) Bol. CEE, 3/1985, punto 2.2.19.

(29) Bol. CEE, 7-8/1985, punto 1.3.1 a 4.

(30) Bol. CEE, 9/1985, punto 1.3.1 a 3.

(31) Bol. CEE, 11/1985, punto 2.3.16.

(32) Bol. CEE, 12/1985, punto 2.3.23.

(33) Como Marruecos, Europe, núm. 4269, 27-2-86, p. 8

diterráneo— se modificase por un acuerdo exclusivamente comunitario, en plena conformidad con la jurisprudencia del Tribunal (34). En cambio, la conclusión mixta de los protocolos de cooperación refleja una concepción limitativa de la noción de asociación o cooperación, según el artículo 238, al depender la financiación de los aportes financieros del presupuesto comunitario.

En la espera de la conclusión de los protocolos, la Comunidad adoptó antes de la Adhesión, y prorrogó el 24 y 25 de febrero, medidas autónomas estableciendo el régimen transitorio aplicable a los intercambios entre España (y Portugal) y los Países Mediterráneos del Sur y del Este.

3.º El caso de Turquía

La adaptación del Acuerdo de Ankara a la nueva ampliación plantea un problema particular. El Protocolo complementario al Acuerdo de Asociación, motivado por la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, firmado el 30 de junio de 1973, acaba de entrar en vigor e 1.º de marzo de 1986 (35). Grecia se sigue oponiendo a la firma del protocolo de adaptación del Acuerdo de Ankara a su adhesión anunciando que el Parlamento Griego no lo aprobará. Grecia se niega, en particular, a la aplicación de las reglas del acuerdo relativas a la libre circulación de trabajadores.

La oportunidad de proceder a una normalización de las relaciones entre Turquía y la Comunidad continúa dividiendo a los Estados Miembros. El 17 de febrero de 1986, el Consejo ha decidido dar su acuerdo a la convocatoria del Consejo de Asociación en el otoño próximo, y no en abril como lo esperaba Turquía, para tener en cuenta las reticencias de Dinamarca y la oposición de Grecia (36). En este ambiente, las negociaciones de adaptación del acuerdo a la adhesión de España (y de Portugal) no podían empezar.

4.º Textiles

El artículo 183 prevé la aplicación inmediata por España —que no es signataria— del Acuerdo del 20 de diciembre de 1973 relativo al comercio internacional de los textiles (A.M.F.) —prorrogado dos veces, en 1977 y en 1981—, así como de los Acuerdos Bilaterales celebrados por la Comunidad para el período 1983 a 1986 en el marco de dicho Acuerdo (37) o con otros países terceros.

La Comunidad debía negociar la adaptación de esos acuerdos para conseguir una autolimitación de las exportaciones a España de productos originarios de

(34) El Tribunal ha insistido sobre la justificación limitada del recurso al acuerdo mixto. Ver, en particular, el dictamen núm. 1-76 del 26-4-77, Recueil, 1977, pp. 754 a 762 y LOUIS, J.-V. en MEGRET, J. y otros, *op. cit.*, vol. XIII, pp. 120 a 123.

(35) Ver **DOCE**, L 48, 26-2-86, p. 36.

(36) **Europe** núm. 4269, 27-2-86, pp. 7 y 8 y núm. 4290, 28-3-86, p. 7.

(37) La Comunidad ha concluido en 1982, 26 acuerdos para el período 1983 a 1986, ver GROUX, J. y MANIN, Ph., *op. cit.*, p. 67, n. (1).

países terceros cuando la importación de esos productos a la Comunidad, en su composición al 31 de diciembre de 1985, está restringida (38).

Paralelamente, la Comunidad debía preparar su posición para la negociación de un nuevo AMF que empezaba en Ginebra, en el seno del Comité Textiles del GATT el 3 y 4 de abril de 1986. Al mismo tiempo, la Comisión comenzaría conversaciones exploratorias con los países proveedores relativos a los Acuerdos Bilaterales. El Consejo ha adoptado las directrices de negociación el 11 de marzo de 1986 (39).

El sector de los productos textiles es, sin lugar a dudas, más importante para Portugal que para España. Constituye para Portugal la mayor fuente de exportación de productos industriales. En cambio, la industria textil española es poco competitiva y teme un aumento de las importaciones de textiles originarios de Países terceros.

Apoyándose en el principio general, aceptado en la Conferencia de Adhesión que impide a España, en el interés de la Comunidad, de tratar de una manera más favorable los Países terceros que la Comunidad, España ha expresado su preocupación al ver que algunos Países terceros (40) pudieran obtener un trato mejor que el reservado a la Comunidad según el protocolo núm. 9 relativo a textiles al Acta de Adhesión.

Los otros Estados Miembros y la Comisión han subrayado la posibilidad, para la Comunidad, de acordar un régimen que puede resultar más favorable a un País tercero. En este contexto se presentó el difícil problema de comparar las ventajas respectivas. El Consejo pidió a la Comisión que examinara con España los problemas eventuales, con el fin de llegar a una solución pragmática.

5. LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL

El Acta de Adhesión no podía limitarse a prever las modalidades de adaptación de los tratados constitutivos y de las relaciones entre España y Portugal con la «Comunidad a Diez» durante el período de transición.

Era necesario organizar también el régimen de los intercambios entre España y Portugal durante este mismo período.

El artículo 54 del título II del Acta de Adhesión: «Medidas transitorias relativas a España» y el artículo 214 del título III: «Medidas transitorias relativas a Portugal», establecen el principio de la aplicación de los artículos (respectivamente, art. 30 al 53 y art. 189 al 213), relativos a la «Libre circulación de mercancías», en los intercambios entre los dos países ibéricos, salvo lo dispuesto en el «Protocolo núm. 3 sobre los intercambios de mercancías entre España y Portugal durante el período de aplicación de las medidas transitorias».

(38) El mismo principio se aplicaba a los acuerdos bilaterales celebrados por la Comunidad con China y Bulgaria, países que no participan al AMF.

(39) Europe, núm. 4279, 13-3-86, p. 5.

(40) Hong-Kong y Bulgaria, en particular.

El artículo 1 del Protocolo elabora el principio, afirmado por los artículos 54 y 214 del Acta: Portugal y España aplicarán en sus intercambios el tratamiento convenido entre cada uno de ellos por un lado, y la Comunidad en su composición al 31 de diciembre de 1985, por otro lado, con algunas excepciones (productos agrícolas) y salvo las disposiciones del Protocolo. La aplicación del principio mencionado supone la adopción, por parte del Consejo, y antes del 1.º de marzo de 1986 de las normas de origen aplicables a los intercambios entre España y Portugal (41).

Cabe mencionar también una declaración común que somete los intercambios entre España y Portugal de un listado de productos agrícolas: cereales, arroz, productos de primera transformación en estos dos sectores, vino y productos transformados a base de tomate, a las normas adoptadas en conformidad con las orientaciones convenidas en la Conferencia, cuyas orientaciones desconocemos.

Una excepción muy importante al principio que enuncia el artículo 1, consiste en el establecimiento por parte de España de contingentes arancelarios Indicativos libres de derechos (techos), a partir del 1.º de marzo de 1986 y hasta el 31 de diciembre de 1990 a la importación de los productos originarios de Portugal incluidos en el Anexo B (esencialmente, productos textiles).

En el supuesto de que sean cubiertas las cantidades previstas para cada uno de los contingentes indicativos, España podrá reintroducir, hasta el final del año civil en curso, derechos de aduanas; éstos serán entonces idénticos a los que aplique en ese momento a la Comunidad en su composición al 31 de diciembre de 1985 (art. 3). El mismo artículo prevé el ritmo de aumento de los contingentes. El régimen se extenderá a los productos textiles del Anexo C en 1990. Las importaciones de los referidos productos podrán estar sometidos a una vigilancia previa a efectos puramente estadísticos.

España y Portugal someten a tal vigilancia, hasta el 31 de diciembre de 1990, la importación de pastas de papel y de papeles y cartones originarios de Portugal o, respectivamente, de España (art. 4).

Portugal podrá someter a un mismo tipo de vigilancia la importación de algunos productos siderúrgicos y algunas bebidas.

España, por su lado, podrá adoptar medidas semejantes para productos del Anexo VIII del Acta de Adhesión, productos agrícolas transformados, así como de bebidas alcohólicas (art. 5).

El artículo 6 prevé un mecanismo de salvaguardia en caso de «cambios bruscos e importantes» en las corrientes tradicionales de intercambios entre los dos países, si las consultas previstas en el artículo no permiten llegar a un acuerdo.

El artículo 7 establece algunas reglas aplicables a los intercambios de productos agrícolas transformados con arreglo a lo previsto en el Acta de Adhesión, salvo algunos matices.

(41) Ver el Reglamento núm. 846-46 del Consejo, del 3 de marzo de 1986, DOCE, L 83 de 27 de marzo de 1986, p. 1.

Los artículos 8 y 9 son relativos a los métodos de cooperación administrativa, al papel de la Comisión en esta materia, así como a la aplicación de la legislación aduanera.

Según el artículo 10, Portugal aplicará en el marco de sus intercambios con las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, los regímenes específicos convenidos respecto a las mismas entre la Comunidad, en su composición actual, y España y contemplados en el Protocolo núm. 2.

La Comisión se ve encargada de tomar las medidas de aplicación del protocolo que pudiera resultar necesarias y, en particular, las modalidades de aplicación de los procesos de vigilancia previstos en los artículos 3, 4 y 5.

CONCLUSION

La descripción del contenido de las disposiciones del Acta de Adhesión en materia de relaciones exteriores, no da una visión completa de las repercusiones para España de su Adhesión en la Comunidad en el campo de las relaciones económicas internacionales. La especificidad de algunos artículos muy técnicos no debe hacer perder de vista los principios, tales como los formulan los cuatro apartados del artículo 4 del Acta de Adhesión.

España se beneficia y se vincula por una multitud de acuerdos bilaterales o multilaterales que se imponen automáticamente a ella, como los numerosos acuerdos marcos de cooperación, a los cuales deberá adherirse, como algunos acuerdos celebrados en el seno del GATT, al final de las negociaciones comerciales multilaterales (Tokyo Round) de 1973 a 1979 (Acuerdo sobre los obstáculos técnicos al comercio - Acuerdo sobre Aeronáutica Civil).

Desde el punto técnico, el internacionalista observará la solución que se aportó a varios problemas delicados, como lo es la extensión de la aplicación de los acuerdos comunitarios a los nuevos Estados Miembros, y la flexibilidad de la práctica de la Comunidad por lo que se refiere a la anticipación de la puesta en vigor de acuerdos internacionales.

LES RELATIONS EXTERIEURES DANS L'ACTE D'ADHESION

RESUMÉ

Les engagements de la Communauté en matière de relations internationales constituent une part importante de l'acquis communautaire auquel le nouvel Etat membre doit s'adapter.

L'article 4 de l'Acte d'adhésion illustre ce principe. Les accords conclus par la Communauté antérieurement à l'adhésion s'appliquent automatiquement à l'Espagne et au Portugal. Ces Etats doivent en outre adhérer aux accords mixtes. La négociation d'adaptations et de mesures transitoires est nécessaire en vue de l'application effective des accords tant purement communautaires que mixtes à la Communauté élargie.

Avant le 1er mars 1986 se sont achevées les négociations avec les pays de l'A.E.L.E. Les conversations avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée posent des problèmes plus difficiles à résoudre et sont toujours en cours. L'accord d'association avec la Turquie constitue, dans ce contexte, un cas particulier.

L'Acte d'adhésion prévoit en outre l'adaptation progressive de la politique commerciale de l'Espagne au régime communautaire de libéralisation des importations et l'exercice autonome, par cet Etat, des compétences limitées que lui laisse le droit communautaire dans cette matière, spécialement pendant la période de transition. On observera la même progressivité dans l'application du système de préférences généralisées.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal coïncide aussi avec le début de la renégociation de l'accord Multifibres (A.M.F.), auquel l'Espagne n'était pas partie, ainsi que des accords bilatéraux d'auto-limitation des importations conclus avec de nombreux Etats.

Enfin, l'Acte d'adhésion et son protocole n.º 3 règlent le problème des relations bilatérales entre l'Espagne et le Portugal durant la période de transition. En principe, s'appliquera entre les deux pays le même régime qu'entre ceux-ci et la Communauté, dans sa composition au 31 décembre 1985. Toutefois, l'Espagne concèdera au Portugal des contingents à droits nuls pour différents produits.

Le chapitre des relations extérieures démontre, au-delà de sa technicité, l'importance de l'attribution des compétences à la Communauté par ses Etats membres, dans une matière très sensible pour la souveraineté nationale.

FOREIGN RELATIONS IN THE TREATY OF ACCESSION

ABSTRACT

The commitments of the Community in matters of foreign relations constitute an important part of the Community heritage to which the new member State must adapt.

Article 4 of the Treaty of Accession illustrates this principle. The agreements entered into by the Community are automatically applicable to Spain and Portugal. These States must also participate in joint agreements. The negotiation of the process of adaptation and of transition measures is necessary for the effective implementation of the agreements in the enlarged Community. By March 1st, negotiations with the EFTA countries had been concluded.

Talks with the countries of the South and East of the Mediterranean have brought up problems that are more difficult to solve. The Association Agreement with Turkey is, in this respect, a special case.

The Treaty of Accession also provides for the gradual adaptation of Spanish trade policy to the Community system of liberalization of imports, and for the autonomous exercise, by Spain, of the limited powers that Community Law allows it in this field, especially during the transition period. The same progressive character is observed in the application of the System of Generalized Preferences.

The accession of Spain and Portugal also coincides with the beginning of the renegotiation of the Multi-fibre Agreement, to which Spain was not a party.

Finally, the Treaty and its Protocol N.º 3 solve the problem of bilateral relations between Spain and Portugal during the transition period. In principle, the same system will apply between the two countries as between themselves and the Community as it was on December 31st 1985, but Spain will grant Portugal duty-free quotas for certain textile products.

The issue of foreign relations shows, despite its technical nature, the importance of the allocation of powers conferred upon the Community by its member States in a very sensitive area for national sovereignty.