

TEORIA Y PRACTICA DE LA AMPLIACION COMUNITARIA EN LOS 90

Eduardo Perera Gómez *

¿Profundizar o ampliar?: he ahí la cuestión. La Comunidad Europea se ha estado enfrentando nuevamente en los últimos tiempos a un dilema de corte shakesperiano, sólo que ahora con mucha mayor resonancia y con implicaciones previsibles de más largo alcance que en ocasiones anteriores .

Este dilema, fruto de un debate tan viejo como la propia Comunidad -por lo que resulta un clásico en su acervo-, no es otro que el que históricamente se ha planteado entre los partidarios de lograr una integración lo suficientemente profunda entre unos pocos estados miembros, y los que apoyan la ampliación a toda costa de las fronteras comunitarias.

De ello se deriva que ambos conceptos, profundización y ampliación, no han dejado de ser entendidos como polos excluyentes en el seno de un binomio de elementos contradictorios: para los que son firmes creyentes en la necesidad de una integración creciente, la extensión del territorio de la Comunidad ha sido siempre vista como un freno importante; en el caso de los que optan por las tendencias más globalizadoras, generalmente se plantea la búsqueda de una vía de salida a las corrientes e impulsos demasiado centralistas y, en los últimos tiempos, federalizantes.¹

La situación, por tanto, no es inédita. Tiene su nacimiento en el propio Tratado de Roma, que dejó establecido en su artículo 237 la posibilidad de aumentar la cantidad de miembros comunitarios a una cifra superior a la de los seis fundadores, limitada solamente por los confines geográficos de Europa y, hasta más o menos 1989, por las fronteras ideopolíticas de la guerra fría. Esta posibilidad, valga aclararlo, se ha mantenido reflejada en las sucesivas revisiones y enmiendas del tratado fundacional.²

* Licenciado. Coordinador del Programa de Integración Europea e Investigador del Centro de Estudios Europeos de la Habana, Cuba.

1 Algunos autores niegan entidad al debate entre profundización y ampliación en el Seno de la Comunidad Europea, tratando de presentar como alternativa un equilibrio entre ambos factores a partir de una determinada gradualidad en su aplicación, lo que no es siempre posible . Véanse al respecto las consideraciones de ORTEGA, Andrés en «Espejo y Espejismo: la Comunidad Europea y el Este». En: **Europa se reencuentra. La difícil transición del Oeste al Este**, AREL, El país/Aguilar, Madrid, 1991, p. 357.

2 Acta Unica Europea, Luxemburgo, 1986, en vigor desde el 1º de julio de julio de 1987, y Tratado de la Unión Europea, Maasstricht, 1991, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993. El artículo 237 del Tratado

A la luz de este principio, la Comunidad ha pasado durante su historia por tres procesos de ampliación sucesivos, que han elevado consecutivamente su membresía a nueve, diez y doce miembros. Dichos procesos tuvieron lugar en 1973, con el ingreso de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda;³ en 1981 con la incorporación de Grecia y finalmente en 1986 con la adhesión de España y Portugal. Cada uno de estos procesos ha tenido con todos los demás el rasgo común de movilizar a niveles importantes a las fuerzas propulsoras del debate antes mencionado, aunque con distinciones entre los actores implicados, según el momento y el solicitante cuya entrada a la Comunidad estuviera en discusión.

La situación actual, sin embargo, tiene características que la diferencian significativamente de las anteriores. Es innegable que, aunque como tendencia histórica, la Comunidad Europea se ha ampliado regularmente, la inclinación ha sido en los últimos años, desde el Acta Unica hasta los acuerdos de Maastricht, hacia la profundización de la integración. Y es innegable que la Comunidad Europea se ha convertido cada vez más en un centro de atracción, posiblemente el único con fuerza y categoría suficientes, para todo el Continente. Ello ha comportado un cambio radical en las perspectivas de la Comunidad, nunca antes enfrentada al desafío de una masividad tal, en la que quedan pocos países Europeos que no hayan presentado oficialmente su candidatura o no hayan manifestado su intención de hacerlo.⁴

Sin embargo, nunca antes los potenciales nuevos miembros se habían debido enfrentar a un contexto comunitario con rasgos similares a los actuales, caracterizado por un incremento sustancial del acervo comunitario, la constitución del Mercado Unico y el paso a la Unión Europea como resultado de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. A su vez, la recién nacida Unión Europea enfrenta retos importantes derivados de su futura ampliación, relacionados con el mantenimiento de su eficacia operacional y el funcionamiento mismo de las instituciones en el marco de una integración de quince o más miembros.

I

Los franceses son dados a las construcciones cartesianas. De ello el diseño de una Europa de círculos concéntricos con la Comunidad Europea como núcleo al que se vinculan en diverso grado el resto de los Estados del continente. Sin embargo, este modelo al que apuntaba cualquier visión perspectiva de la configuración continental para lo que que-

CEE fue suprimido del Tratado de Unión Europea. En su lugar, el Artículo O, párrafo 1, del Título VII, Disposiciones Finales, del Tratado de Unión Europea, establece 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». Véase: CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Comisión de las Comunidades Europeas: *Tratado de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992, p. 138.

3 Noruega también había solicitado su entrada a las Comunidades Europeas, pero el resultado negativo del referéndum nacional celebrado a estos efectos le impidió hacerlo.

4 Los siguientes países han solicitado formalmente su ingreso a la Comunidad Europea: Turquía 1987; Austria, 1989; Malta y Chipre, 1990; Suecia, 1991; Finlandia, Suiza, Liechtenstein y Noruega, 1992. De ellos, Austria, Suecia, Finlandia y Noruega iniciaron negociaciones con la Comunidad Europea en febrero de 1993, las cuales han concluido recientemente, a la altura de marzo de 1994. Por otra parte, aun cuando sin presentar solicitudes formales de adhesión, la mayoría de los antiguos países socialistas de Europa Oriental han expresado su voluntad de incorporarse al proceso de integración eurooccidental.

da del siglo, sin haber sido desechado del todo, parece haber sido puesto en franco cuestionamiento, o al menos estar en vísperas de sufrir algunas modificaciones.

El Espacio Económico Europeo (EEE), concebido en sus orígenes por la Comunidad Europea como un mecanismo para evitar las adhesiones sucesivas de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC),⁵ es considerado por la mayoría de sus integrantes como antesala y, por ello mismo, como escalón necesario de su ingreso a la Comunidad en la condición de miembros de pleno derecho (¿cómo explicar de otro modo las sucesivas peticiones formales de adhesión de Austria, Suecia, Finlandia, Suiza, Liechtenstein y Noruega?).

De ello se desprende que la firma definitiva del acuerdo EEE por los gobiernos de estos países, a pesar de algunas cláusulas evidentemente poco favorables,⁶ fue realizada por ellos con clara convicción de su temporalidad y como una vía rápida de acceso a las estructuras comunitarias.

En los países de Europa central y oriental, por su parte, la adhesión a la CE constituye un punto principal de los programas de política exterior de la casi totalidad de los nuevos partidos creados a partir de los acontecimientos que en cada uno de dichos Estados dieron al traste con el socialismo; los gobiernos lo tienen igualmente entre sus planes, con las miras puestas en el mismo objetivo. Pero a sabiendas de que falta aún por llegarles la oportunidad, ven en los acuerdos de asociación firmados por la CE con Polonia, Checoslovaquia y Hungría,⁷ e incluso en la propia AELC, un paso previo necesario a su incorporación como miembros plenos a la Comunidad Europea; se ha hablado incluso de la posibilidad de extensión del Espacio Económico Europeo a estos tres países,⁸ que podría, con un poco más de esfuerzo, convertirse en un auténtico espacio económico de carácter continental.

Sin embargo, existen diferencias importantes entre los puntos de vista de la Comunidad Europea -que comprende la necesidad de la ampliación pero trata a la vez de garantizar todo lo posible el afianzamiento de su proceso integrador- y los de todos aquellos países que, con mayores o menores posibilidades, son aspirantes a miembros de la CE. Para esta última, ni la asociación mediante acuerdos particulares ni el EEE estaban previstos como pasos que deberían conducir automáticamente a la adhesión. Pero en cualquier circunstancia, lo cierto es que la CE ha llegado a un punto en que no puede desentenderse del resto del continente.

De hecho, la CE no ha podido eludir la ampliación. El debate entre ésta y la profundización tiene una dialéctica interna que conduce a cierto condicionamiento recíproco; así, el nivel de integración alcanzado por la CE y sus propios éxitos la convierten en el único centro económico con perspectivas de desarrollo a nivel del continente, contra el

5 LANDAU, Alice: «L'AELE, la CEE et les pays d'Europe centrale: vers une cohabitation?». EN: *Le Courrier des pays de l'Est*, N° 366, Paris, La Documentation Française, janvier-février, 1992, pp. 41-42.

6 La AELC está asociada al proceso de decisión en el seno del EEE por un mecanismo de consulta a nivel de la elaboración de la toma de decisiones, y mediante un Grupo de Trabajo al Consejo de Ministros, pero no tiene derecho de voto, reservándose la CE el único derecho de votar las leyes sobre el EEE. *Ibid.*, p. 42.

7 Los conocidos como Acuerdos de Visegrad.

8 LANDAU, Alice: *Ob. Cit.*, p. 42.

cual todas las demás experiencias -AELC, CAME- se han visto en desventaja para competir. La CE es una fuerza que atrae a cada uno de los actores aislados y que tiene capacidad para integrarlos a través de una arquitectura política ya configurada que acuerda los medios para concretar institucionalmente lo que en la práctica es la tendencia espontánea a la internacionalización, la interdependencia y la integración. Ello no ha existido ni existe en el resto de Europa, lo que quiere decir, por tanto, que de no ser por el desarrollo que ha alcanzado el proceso integracionista en el seno de la Comunidad, la misma no ofrecería a los aspirantes el atractivo de que hoy hace gala.

Se habla por algunos autores de la existencia de un número óptimo de miembros en una estructura de integración económica y de que la CE, con los doce actuales, ya ha sobrepasado esa cifra, por lo que es un milagro que aún sea operacional.⁹ Cabe pensar entonces que cualquier ampliación de la Comunidad en lo sucesivo atentaría directamente contra la operabilidad de que disfruta todavía hoy.

Más allá de cualquier coincidencia con semejante criterio, lo cierto es que, directamente proporcional o no, existe una relación de cierta correspondencia entre el número de elementos de un sistema concreto y su grado de cohesión.

Los estudiosos de la evolución de la Comunidad conocen perfectamente que, en la medida que ésta se ha ido ampliando sucesivamente, los mecanismos de toma de decisiones se han ido complejizando en extremo. El europesimismo llegó a una Comunidad que había superado ya los nueve miembros, no a la inicial de seis. Y a la vez, la firma del TUE como resultado de un acuerdo de los Doce para relanzar a Europa por la vía de una integración mucho más consolidada en lo económico y dando pasos lentos pero seguros en lo político, no impidió que uno de los Estados que se adhiriera en la primera ampliación dejara sin ratificar temporalmente el Tratado de Maastricht, creando un conflicto jurídico crítico en el seno de la CE, y dando lugar a un largo y difícil proceso de ratificaciones.

La CE, en tanto organización, es aún políticamente débil, a pesar de su grado de integración económica, su capacidad de acción internacional independiente, su margen de maniobra y la efectividad de sus acciones en este terreno, así como su lugar en la correlación de fuerzas a escala internacional y el poderío de algunos de sus Estados miembros por separado. Se dice que el poderío económico es la base del poder político, o al menos uno de sus componentes esenciales, pero la CE no ha logrado revalidar este criterio. Es evidente que una ampliación *in extenso* de la Comunidad hacia Europa central y oriental puede llevar a un debilitamiento político todavía mayor.

En este terreno hay que considerar primeramente el problema ya planteado por la neutralidad, presente y futura, de algunos de los candidatos a miembros. Cómo dejar resuelto este problema es algo que aún no está claramente definido, a pesar de la desaparición del otrora campo socialista y del proclamado «fin de la guerra fría». No debe olvidarse en este sentido que los conflictos regionales, redimensionados a partir del propio fin del enfrentamiento Este-Oeste, constituyen un desafío para los países neutrales.

9 BALÁZS, Peter: «How Can the European Community be Expanded?». En: *The New Hungarian Quarterly*, vol. 33, n. 125, Budapest, spring 1992, pp. 53-54.

Pero por otra parte están los problemas ligados a la configuración política de los países de Europa central y oriental antiguamente vinculados al campo socialista. Ellos constituyen un escenario donde la inestabilidad se muestra como el rasgo principal que pudiera sin duda convertirse en una bomba de tiempo. Tal inestabilidad se refleja en un sinnúmero de partidos políticos en muchos casos tan antiguos como sus homólogos de Occidentes y, por consiguiente, con un determinado nivel de diseño teórico, pero con poca o ninguna experiencia de la práctica política en los marcos de un gobierno; todos, o casi todos, abogan por la incorporación a la CE, pero ninguno, o casi ninguno, sabe como hacerlo, ni como estructurar una política económica que les permita alcanzar a mediano plazo niveles decorosamente comparables con los de sus vecinos occidentales. Cabe preguntarse en qué medida su ingreso sería no sólo perjudicial para la CE en términos de un retraso sustancial del ritmo de su proyecto, sino que lo sería por igual para las frágiles economías de los países ex-socialistas. En el seno mismo de la CE hay pruebas evidentes de como las situaciones de inestabilidad política afectan el proceso de integración: Italia, por ejemplo, se destacó reiteradamente por ser el país de la Comunidad más atrasado en la implementación de las directivas del Mercado Único, a pesar de contarse entre los más fervientes comunitarios.

Pero en este sentido también se plantean dificultades, concernientes a la política exterior y de defensa común, en las que inciden elementos vinculados, tanto a la ubicación geográfica y los intereses que de ella se desprenden, como a factores de naturaleza histórica, socioeconómica y cultural. Cómo conjugar las perspectivas de un renacimiento del espacio germano en Europa con la ampliación comunitaria es un problema a resolver en este sentido, al igual que el de conjugarlas con el futuro de la OTAN y la UEO.

Otro problema que se plantea es el de cómo administrar una Comunidad de 16, 20 o más miembros, cosa que ya resulta difícil con 12.¹⁰ Un problema al parecer tan simple como el del estatuto oficial de las lenguas nacionales de los países miembros corre el riesgo de convertirse en un obstáculo engorroso; según un informe de la Comunidad Europea, mantener el reconocimiento oficial del idioma de cada país miembro engulliría 20% del presupuesto en una Comunidad ampliada.¹¹ El problema estaría en saber cuál de los países ya miembros o de los candidatos estaría en disposición de ceder terreno en este aspecto.

En términos presupuestarios, la situación ha favorecido con toda evidencia a los candidatos procedentes de la AELC, por razones que se derivan de su situación económica particular. Si se toman en cuenta los casos de Austria, Finlandia y Suecia, estos tres países contribuirían de conjunto con alrededor de un 8% del PNB agregado de la Comunidad ampliada: en ellos, la manufactura genera entre un 21 y un 24% del PNB, lo que es ya

10 A modo de ejemplo, el Paquete Delors II, nombre por el que se conoce la propuesta de fondos presupuestarios presentada por la Comisión Europea para cubrir financieramente el quinquenio 1993-1997, demoró más de un año en ser aprobado.

11 Ya hoy día los nueve idiomas comunitarios exigen 27 intérpretes que traducen en 72 combinaciones lingüísticas posibles durante las reuniones del Consejo. Si, por ejemplo, fineses, suecos, noruegos e islandeses quisieran también expresarse en su lengua dentro de la Comunidad, el número de combinaciones lingüísticas pasaría a ser 156, lo que exigiría la presencia permanente de 42 intérpretes. Ni que decir lo que resultaría de una ampliación mayor. Véase: «L'élargissement de la CE, une épreuve historique», *Der Spiegel*. EN: *Courrier International*, n. 78, Paris, 29 avril-5 mai 1992, p. 10.

más que en Francia y el Reino Unido (menos de 20%).¹² De aquí parece desprenderse la conclusión de que, con sus ingresos elevados por habitante, los países de la AELC se convertirán automáticamente en proveedores de fondos comuninarios.¹³

Ello, sin embargo, no es tan así. En el terreno de la agricultura, por ejemplo, la Política Agrícola Común puede tener un impacto sobre los sectores agrarios fuertemente subsidiados y relativamente ineficientes de los tres países; paralelamente, existirá la necesidad de gasto regional de los «fondos estructurales» para prevenir la despoblación de áreas rurales remotas.¹⁴ No obstante, parece que los problemas de índole económica no son los más difíciles de enfrentar por los candidatos procedentes de la AELC, lo que no es exactamente el caso de los otros solicitantes: la estructura arcaica de la industria y la progresiva destrucción del medio ambiente existente en los países de Europa central y oriental, o al menos en los principales candidatos a la membresía de la CE -Hungría, las Repúblicas Checa y Eslovaca y Polonia- hacen prever una considerable afectación de su entrada sobre los fondos estructurales, calculada en aproximadamente 22 mil millones de marcos anuales (unos \$13 mil millones aproximadamente), a la que se suma la que produciría Turquía —18 mil millones de marcos anuales (unos \$10 mil 600 millones aproximadamente)- una vez convertida en el miembro mas pobre de la CE.¹⁵ Ello despierta reticencias y, en algunos casos, oposiciones abiertas dentro de la Comunidad: a este respecto hay que considerar que hay regiones dentro de la propia CE que cuentan con niveles de vida similares e incluso inferiores a los de Europa del Este, fenómenos frente a los cuales la política de cohesión económica y social comunitaria cuenta con unos límites presupuestarios estrechos.¹⁶

II

Las perspectivas de la ampliación, tal como están planteadas en el momento actual, ejercen sobre la CE una presión particularmente intensa, cuya procedencia es tanto interna como externa y en la que se ponen de manifiesto las numerosas contradicciones de intereses existentes. Esta presión adquiere proporciones mucho mayores en la medida que la Comunidad Europea no logra sentar las bases de una estrategia común coherente en dirección al exterior por «la persistencia de un juego de anulación de los intereses recíprocos».¹⁷

Por otra parte, las múltiples solicitudes de adhesión desatadas a partir del proceso de formación de un mercado único comunitario ya en funcionamiento, la conclusión de negociaciones con Austria, Suecia, Finlandia y Noruega, así como las intenciones declaradas de los antiguos países socialistas de Europa central y oriental de pertenecer en un día no muy lejano a la Comunidad contribuyen a una palpable indefinición por parte de la CE acerca de cuáles serían los límites de la futura Europa.

12 «Three EFTA applications for EC membership». **Report from Brussels**, N° 209, Bank Brussels Lambert, Brussels, march 1992, p. 3.

13 Cf. nota 11.

14 Cf. nota 12.

15 Cf. nota 11.

16 ORTEGA, Andrés: **Ob. Cit.**, p. 363.

17 PELANDA, Carlo: «Escenario y teoría política de Europa». EN: **Europa se reencuentra. La difícil transición del Este al Oeste**, ed. cit, pp. 402-405.

Al margen de las posibilidades específicas de cada uno de los solicitantes para ser admitido en la Unión Europea, el problema de los confines de la nueva Europa es algo tan real como la propia existencia del continente, máxime cuando los que hasta ayer fueron considerados estados multinacionales que actuaban a nivel mundial como entidades homogéneas, se disgregan en unidades que a veces resultan culturalmente ajenas no sólo a los patrones de la Europa comunitaria, sino a los de la Europa general, judeo-cristiana (esto, por hablar de algún elemento conceptualizador, ya que en términos de los rasgos característicos de Europa tampoco hay grandes definiciones expresadas).¹⁸ La entrada de Turquía a la CE, por poner un ejemplo, abriría al mundo musulmán una puerta que hasta ahora le ha estado cerrada, a pesar de que el islamismo es una fe importante dentro de varios países comunitarios e incluso llega a ser la segunda religión en Francia. ¿Qué posición tomar entonces con respecto a Rusia, Ucrania o Bielorrusia? ¿O con respecto a las repúblicas bálticas y las antiguas repúblicas yugoslavas?

En la definición futura de la política a seguir por la Comunidad en materia de ampliación deberá desempeñar un importante papel el balance de fuerzas existentes entre cada uno de los países miembros, al menos entre los más influyentes, y en particular Alemania.

Aunque por razones diferentes, Francia y España se han manifestado en contra de una extensión «apresurada» de las fronteras comunitarias, contrastando claramente con la actitud visiblemente pro-ampliacionista -también por razones diferentes-de Gran Bretaña, Dinamarca y Alemania.

Francia estaría en disposición de retardar cuanto fuera posible la entrada de nuevos miembros a la Comunidad, en especial la de los antiguos países socialistas, prefiriendo en este sentido no ir más allá de su propia doctrina de los círculos concéntricos y dejando, por lo tanto, intacta, a una Europa de los Doce alrededor de la cual gravitaría una suerte de «confederación» vagamente definida.¹⁹ Ello obedece a dos razones fundamentales que tienen a Alemania como denominador común: por una parte, el temor a que la ampliación frene la unión política -Francia ha sido habitualmente un opositor de la ampliación comunitaria-ganando tiempo en mantener una supremacía política frente a la República Federal; por otra, el temor a un desplazamiento de la correlación interna de fuerzas en la CE a partir de la eventual entrada de determinados países, que fortalecerían sin duda la presencia en la Comunidad de una suerte de lobby alemán.

Los temores de España -curiosamente opuesta a las diversas tentativas de ampliación a pesar de los numerosos años en que hubo de mantenerse alejada de la CE y de la oposición que hubo de sufrir, por parte incluso de la misma Francia con quien hoy mantiene posiciones comunes- tienen un componente de naturaleza menos política. Para Madrid, la entrada de nuevos miembros representa el peligro de desplazar el centro geográfico y los intereses de la Comunidad en un sentido opuesto a las aspiraciones del Sur menos desarrollado y periférico.²⁰ Pero además, se convierte, sobre todo en lo que respecta a Europa del

18 Véase al respecto: STENSGAARD, Pernille: «L'Europe n'existe que dans les têtes», *Weedendavisen*, Copenhague. En: *Courrier International*, N° 71, Paris, 12-18 mars 1992, pp. 10-11.

19 Véanse loc. cit. 13, p. 10 y «La Grande-Bretagne va-t-elle mener l'Europe par le bout du nez?», *The Guardian*, London. En: *Courrier International*, N° 83, Paris, 4-10 juin 1992, p.11.

20 MONTEIRA, Félix: Les Espagnols plus communautaires que jamais». *El País*, Madrid. En: *Courrier International*, N. 84, Paris, 11-17 juin 1992, p. 10 Esta idea es defendida por algunos especialistas como

Este y países atrasados como Turquía, en una obligación de compartir los recursos provenientes de los batallados fondos de cohesión, de los que a España le corresponde aproximadamente más de un 50%.

Del lado de los partidarios de la ampliación existen también motivaciones que se diferencian por sus matices. Los británicos mantienen consecuentemente su posición generosamente aperturista en función de impedir la integración política y debilitar la economía, mientras para Dinamarca, cuya postura guarda algunos puntos de contacto con la del Reino Unido, resulta también importante la perspectiva de crear un cierto lobby nórdico en el interior de la CE a partir de la adhesión de Suecia, Finlandia y quizás de Noruega.²¹

Con Alemania la situación es diferente, en la medida que obedece a una estrategia a mucho mas largo plazo y con repercusiones de índole política sustanciales. Aunque se dice que desde la dimisión de Genscher la actitud alemana frente a la ampliación comunitaria es ambigua, posiblemente en función del costo financiero de cada una de las vías posibles,²² lo cierto es que la República Federal está directamente interesada en la ampliación hacia el Este, que comenzó con la unificación,²³ pero que nadie sabe a ciencia cierta donde tiene su frontera oriental en términos de influencia. Sus motivaciones son varias, pero se subordinan todas a la razón de Estado de una nueva **Ostpolitik**, que promete convertirse en la rampa de lanzamiento de la Alemania unificada por los senderos de una política activa y localmente hegemónica que le habían sido vedados desde la Segunda Guerra Mundial. Esta política tiene su sustentación en la recuperación del área tradicional de influencia alemana en el continente europeo (justamente el centro y el este) con énfasis particular en la llamada **Mittleuropa** y los territorios de tradición cultural germana, por lo que para Berlín resultan importantes tanto la ampliación hacia los países de la AELC, como hacia los antiguos países socialistas, que diseñan una expansión comunitaria a partir del apuntalamiento de un eje europeo bastante favorable a Alemania.

III

Existe un interés evidente por parte de la CE de adecuar sus estructuras lo suficientemente como para permitir la mayor amortiguación posible del choque que puede represen-

Maurice Duverger, quien se refiere a que no solo los países actualmente miembros de la AELC, sino también Hungría, la antigua Checoslovaquia y Polonia, «pertenecen más bien a la civilización de Europa del Norte». DUVERGER, Maurice: «Europa del Sur, en dificultades». *El País*, Madrid, 15 de enero de 1992, p. 10.

21 MONTEIRA, Félix: *Ob. Cit.*

22 THE GUARDIAN. *Ob. Cit.*, p. 11.

23 La incorporación del territorio de la antigua RDA a la CE puede ser considerada como una ampliación de **facto**, sin negociaciones previas y, por ello mismo, con características particulares. Por una parte, durante «la cumbre extraordinaria de Dublín, los Estados miembros estuvieron de acuerdo sobre el proceso de integración de Alemania del Este en la Comunidad, tanto más cuando esta última no había aceptado oficialmente la división de Alemania. Un protocolo integrado al Tratado de Roma (...) reconocía que los intercambios entre la RFA y la RDA formaban parte del comercio interior alemán». Por otra parte, «la situación de la RDA se distinguía (...) radicalmente de la de los otros Estados de Europa central y oriental, que deben responder a todas las exigencias de la Comunidad para poder adherirse a la CE. Para la RDA el problema estaba normado por el Artículo 227, que plantea el principio de la variabilidad del territorio de los Estados miembros. Si la soberanía de los Estados miembros se extiende, la competencia comunitaria se extiende». Sobre las especificidades de este proceso puede verse el trabajo de HEIMERL, Daniela: «L'ex-RDA vers l'économie de marché: une voie inexplorée». *Le Courrier des pays de l'Est*, N° 356, París, La Documentation Française, janvier 1991, p. 49.

tar para las instituciones comunitarias y su funcionamiento el acceso de un determinado número de nuevos miembros.

Un grupo importante de dificultades se plantea a la UE, por tanto, en el marco de la reforma institucional. Puede comprenderse sin mucho esfuerzo que instituciones no del todo eficaces en cuanto al trabajo de doce pueden tornarse inoperantes cuando se trate de equilibrar el trabajo de quince, dieciséis o más miembros. Se plantea, por tanto, el problema de cómo garantizar que la Unión pueda funcionar con un mayor número de miembros, teniendo en cuenta que sus responsabilidades serán mayores que las de la Comunidad y que el sistema de dos de sus pilares es de naturaleza intergubernamental.²⁴

No resulta fácil, por supuesto, agotar la gran cantidad de variantes que podrían presentarse ante la Unión Europea en este terreno. Sin embargo, resulta interesante tomar en cuenta algunos elementos, que pueden permitirnos a nivel de muestra una evaluación más consistente de los retos planteados.

Aparte del tema de las lenguas oficiales utilizadas por la UE, ya mencionado anteriormente, otro tema de la mayor importancia es el relativo a los votos detentados por cada país miembro en el Consejo de Ministros comunitario. Hasta ahora, el funcionamiento de la mayoría cualificada evitaba que los grandes (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España) fueran puestos en minoría por un grupo de pequeños países, a la vez que éstos se protegían de aquellos con sólo reunir 23 votos, constituyéndose en una minoría de bloqueo.

En síntesis, para obtener mayoría cualificada actualmente, los cinco grandes necesitan del apoyo de al menos dos pequeños países, mientras que estos requieren aliarse a tres de los grandes, todo ello bajo el principio de que la decisión adoptada por este sistema represente la voluntad de alrededor del 70% de la población comunitaria.

La eventual adhesión de Austria, Suecia, Finlandia, y también de Noruega, introduciría cambios importantes en esta correlación, teniendo en cuenta de que podría darse el caso de que ocho países, representantes del 12% de la población de la CE, se opusieran exitosamente a los deseos de otros ocho que estarían actuando a nombre del 88% de esa misma población.

Por otra parte, no puede perderse de vista que el proceso prospectivo de ampliación comunitaria genera dos divisiones fundamentales en el mapa de la integración. De un lado, la que se establece entre países del Norte y países del Sur, sobre la que España ha alertado insistentemente, que rebasa la tradicional distinción entre Estados miembros ricos -en este grupo estarían incluidos los candidatos- y menos ricos, incluyendo consideraciones de índole socio-cultural. Del otro, la que tiene lugar entre países grandes y países pequeños, categoría esta última a la que pertenecen los potenciales nuevos miembros, y que es temida por los primeros en función del futuro de su representación e influencia sobre las instituciones de la Unión.

24 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Europa y el reto de la ampliación» EN: *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 3/92, p.14.

Así, el carácter rotativo de la presidencia del Consejo de Ministros podría comportar afectaciones para los grandes Estados miembros, teniendo en cuenta, por una parte, que deberían esperar años antes de que recayera sobre cada uno de ellos nuevamente la presidencia. Por otra, con la adhesión de los nuevos miembros, y de no modificarse el procedimiento vigente en este terreno, entre mediados de 1996 y finales de 1999 la presidencia sería detentada sucesivamente por siete pequeños países, de los cuales al menos dos en orden consecutivo serían nuevos miembros.

El paso de la UE-12 a la UE-15 o UE-16 comportaría igualmente mayores niveles de pesadez o entorpecimiento en la gestión de las instituciones comunitarias: el número de diputados al Parlamento Europeo, que debe experimentar un próximo crecimiento en las elecciones de junio de 1994 como resultado de los acuerdos adoptados por el Consejo Europeo de Edimburgo, se vería elevado a la cifra de 639. La Comisión, por su parte, contaría con 21 comisarios, lo que podría dificultar considerablemente sus decisiones. Todo ello dependerá, por supuesto, de la forma en que la correlación de fuerzas en el interior de la CE movilice las potencialidades negociadoras de los Estados miembros en función de una reforma del funcionamiento y la estructura de las instituciones que pueda satisfacer a la generalidad de los actores.

Pero sin lugar a dudas, el comienzo en las postrimerías del presente siglo de una nueva etapa de ampliación de la Comunidad Europea que puede convertir a la actual CE en una institución de carácter verdaderamente continental, parece ser ya un hecho.

La CE se ve obligada a superar, tal vez con carácter definitivo, el dilema de ampliar la integración o profundizarla, teniendo en cuenta las particularidades con las que se plantean sus términos actuales. Tiene, por tanto, que profundizar la integración para poder ampliarse con el menor riesgo posible de estancamiento, en medida tal que le permita seguir profundizando después de ampliarse, y tiene que ampliarse para no convertirse en un islote de prosperidad rodeado por un maremagnum de dificultades y conflictos a partir de los desarrollos divergentes de su economía y las exteriores a ella.

El Consejo Europeo de Lisboa -junio de 1992- en las Conclusiones de la Presidencia, mantuvo «el principio de una Unión abierta a los Estados europeos que aspiran a participar en ella plenamente y que cumplen las condiciones para su adhesión», a la vez que precisó que si se quiere «superar con éxito los desafíos que plantea una Unión Europea formada por un número mayor de Estados miembros, es necesario que paralelamente se realicen progresos en lo concerniente al desarrollo interno de la Unión y la preparación para la adhesión de otros países.»²⁵

No es por ello de extrañar que, desde la Cumbre de Maastricht, se definiera como punto de partida en el calendario de inicio de las negociaciones de adhesión la entrada en vigor del Tratado de la Unión y el acuerdo sobre el paquete Delors II, condiciones que fueron ratificadas por el Consejo Europeo de Lisboa.²⁶

25 AGENCE DE PRESSE EUROPE: *Europe*, N° 5760, n.s. Ed. spéc., dimanche 28 juin 1992, pp. 5-6.

26 La evolución posterior de la CE obligó a modificar la condición relativa a la entrada en vigor del Tratado, a partir del aplazamiento británico de su ratificación en la Cámara de los Comunes.

Lo alcanzado por los Estados miembros de la Comunidad en las negociaciones que condujeron a la firma de los Tratados de Maastricht constituye un hito en la evolución positiva del proceso integracionista, con las miras puestas en su relanzamiento, en la consolidación de las instituciones comunitarias, y en el papel de la Comunidad como entidad política. Todo ello, y la definitiva implantación del Mercado Unico debería representar para la CE una suerte de chaleco antibalas frente al fuego graneado de intereses particulares que las negociaciones de adhesión van a plantearle. No por gusto su inicio se condicionó -este panorama ha variado, como ya se señaló anteriormente- a dos elementos cuyo logro garantizaría una posición negociadora mucho más sólida para Bruselas. Por otra parte, el hecho de que el acceso de los primeros países -los candidatos de la AELC- a las estructuras de la Unión no se prevea antes de 1995, debería permitir a la Comunidad concretar en la práctica una buena parte de los elementos acordados en Maastricht, máxime teniendo en cuenta las dilaciones experimentadas por el proceso de su ratificación. Vale aclarar que los países que serían admitidos para esta fecha no tendrían grandes dificultades para transitar con comodidad a su condición de miembros: las adecuaciones que algunos de ellos han efectuado ya en sus legislaciones y la adaptación necesaria que significaría la práctica del Espacio Económico Europeo contribuirían en este sentido.

Esto, sin embargo, no es tan simple en términos prácticos. La aceptación del **acquis communautaire** es uno de los aspectos que aún se encuentra sin resolver, desde el momento en que no todos los países optantes se encuentran en disposición y/o posibilidades de acatar el extenso compendio de normas comunitarias, el cual, dicho sea de paso, plantea al exterior exigencias cada vez mayores, en proporción directa a los avances del proceso integracionista. Ha surgido, por tanto, con cierta fuerza, el criterio de que «los países europeos del este y el sur interesados en ser miembros de la CE no pueden ser forzados a aceptar condiciones más duras sólo porque -debido a razones históricas y políticas- tocaron a las puertas de la integración europea más tarde»,²⁷ justo en su lógica, pero que plantea el contrasentido de un grupo de países que, perteneciendo al núcleo central de la integración a escala continental, estarían eximidos de aplicar una parte de sus reglas y requerimientos.

Otro escenario es el que se dibuja, sobre todo para los países de la AELC, en el caso de que, por razones que pueden ser de muy diversa índole de uno a otro país, los procesos de consulta nacional dirigidos a conocer la opinión popular acerca del acceso a las estructuras comunitarias, tuvieran un resultado negativo. La experiencia de Dinamarca en relación con el tratado de Maastricht es significativa a este respecto, y ya parece haber tenido repercusiones, vinculadas a la ratificación del Espacio Económico Europeo.²⁸ Si hay un elemento desfavorable que se plantea de cara a los referenda es el hecho de que su contenido puede desvirtuarse con relativa facilidad, derivando hacia un ajuste de cuentas o un espaldarazo, según se trate, del gobierno de turno. Esta parece, en algún sentido, haber sido la situación en el caso danés si nos atenemos a algunos criterios,²⁹ y es una de las razones que explican la ajustada victoria del «sí» en el referendum de Francia.

27 BALÁSZ, Peter: *Ob. Cit.*, p. 54.

28 El 6 de diciembre de 1992, los suizos votaron por amplia mayoría en contra de la ratificación del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

29 «Los daneses no son hostiles a Europa (...): según un sondeo publicado por la prensa danesa, 81% de ellos son favorables a su pertenencia a la Comunidad. Peor, no son hostiles al Tratado de Maastricht, ya que, según el mismo sondeo, sólo 40% de los que votaron no declaran haber querido significar su rechazo al texto

Vale decir, por tanto, que el dilema actual de la Unión Europea es menos luctuoso que el del príncipe (danés) shakesperiano. De hecho, se plantea menos en términos de su existencia misma, que en términos de su capacidad para, al mismo tiempo, dar cabida al resto del continente, manteniéndose como su centro gravitacional, sólo que con un nivel de cohesión que le permita potenciarse como entidad política independiente.