



Salvador de Madariaga Institute

*El Tratado de Atenas y la quinta ampliación de la Unión Europea*

-Francesc Granell



Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series  
Vol. 2 No.7  
April 2003

**This publication is sponsored by the EU Commission.**

## **The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series**

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami European Union Center.

These monographic papers address issues relevant to the ongoing European Convention which will conclude in the Spring of 2003. The purpose of this Convention is to submit proposals for a new framework and process of restructuring the European Union. While the European Union has been successful in many areas of integration for over fifty years, the European Union must take more modern challenges and concerns into consideration in an effort to continue to meet its objectives at home and abroad. The main issues of this Convention are Europe's role in the international community, the concerns of the European citizens, and the impending enlargement process. In order for efficiency and progress to prevail, the institutions and decision-making processes must be revamped without jeopardizing the founding principles of this organization. During the Convention proceedings, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers will attempt to provide not only concrete information on current Convention issues but also analyze various aspects of and actors involved in this unprecedented event.

The following is a list of tentative topics for this series:

1. The challenges of the Convention: the ability to govern a supranational Europe or the return to intergovernmental cooperation?
2. How will the member states figure in the framework of the Convention?
3. The necessity to maintain a community method in a wider Europe.
4. Is it possible for the member states to jeopardize the results of the Convention?
5. The member states against Europe: the pressures on and warnings to the Convention by the European capitals.
6. Is it possible that the Convention will be a failure? The effects on European integration.
7. Similarities and differences between the European Convention and the Philadelphia Convention of 1787.
8. The role of a politically and economically integrated Europe in the governance of the world.
9. How important is European integration to the United States today?
10. The failure of a necessary partnership? Do the United States and the European Union necessarily have to understand each other? Under what conditions?
11. Is it possible to conceive a strategic partnership between the United States, the European Union and Russia?
12. Russia: a member of the European Union? Who would be interested in this association?

Miami European Union Center  
University of Miami  
1531 Brescia Avenue  
Coral Gables, FL 33146-3010  
Phone: 305-284-3266; Fax: 305-284-4875  
E-Mail: [jroy@miami.edu](mailto:jroy@miami.edu)  
Webs: [www.miami.edu/international-studies/euc](http://www.miami.edu/international-studies/euc)  
[www.euroy.org](http://www.euroy.org); [www.miamieuc.org](http://www.miamieuc.org)

**Jean Monnet Chair Staff:**  
Joaquín Roy (Director)  
Aimee Kanner (Associate Director)  
Mariela Arenas (Editor)  
Roberto Domínguez (Research Assistant)  
Nouray Ibryamova (Research Assistant)

---

## **El Tratado de Atenas y la quinta ampliación de la Unión Europea**

---

Francesc Granell\*

The Jean Monnet Chair  
University of Miami  
Miami, Florida  
April 2003

---

\* Francesc Granell es Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona.

## EL TRATADO DE ATENAS Y LA QUINTA AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA<sup>+</sup>

---

### Introducción

La firma en Atenas, el 16 de abril de 2003, del Tratado y el Acta que determina las condiciones de adhesión y las adaptaciones de los tratados en los que se fundamenta la Unión, con un total de casi 5000 páginas<sup>1</sup> supone un paso más en la unificación de los conceptos de Europa-Continente y de Unión Europea (UE) que estaban distanciados tras la “construcción” del Telón de Acero.

De acuerdo con el Tratado y Acta de Adhesión de Atenas la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y la República Eslovaca se convertirán en miembros de la UE el 1 de mayo del 2004, mientras que, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de diciembre del 2002, Bulgaria y Rumania –que no han firmado el Tratado de Atenas– deberán aún hacer una serie de arreglos en sus economías y sus normas para poder entrar en la Unión el 2007 de acuerdo con el *Road Map* establecido y con las ayudas de preadhesión previstas. La cuestión de una eventual apertura de negociaciones de adhesión con Turquía se decidirá ulteriormente y lo mismo sucederá con el tratamiento a dar a la solicitud de adhesión presentada por Croacia el 3 de marzo del 2003.

### El contenido de los textos de Atenas

Con el Tratado de Atenas toma cuerpo la aceptación por los gobiernos de todas las partes implicadas de las condiciones en las que la UE se ampliará por quinta vez en el respeto al sacrosanto principio consagrado en las anteriores ampliaciones<sup>2</sup> de que los nuevos miembros del “club europeo” deben aceptar pura y simplemente el “acervo comunitario” con una aplicación sólo atemperada por los necesarios ajustes en los Tratados (por ejemplo respecto a la composición de las instituciones) y solamente modulada según los períodos transitorios y las adaptaciones técnicas negociadas para evitar impactos no deseados tanto por una parte como por la otra.

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

---

<sup>+</sup> Este trabajo es un avance del estudio que se publicará en la *Revista General de Derecho Europeo* (Madrid).

<sup>1</sup> Negociaciones de adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y La República Eslovaca a la Unión Europea, Documento AA 2003, final, de 4 de abril de 2003.

<sup>2</sup> Granell, F., “The European Union’s Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, núm 1, marzo de 1995.

En esta ampliación, el acervo comunitario, a efectos de la negociación, se ha dividido en un total de 31 capítulos a diferencia de los 29 de la anterior.<sup>3</sup>

Los diez estados de la adhesión no han presentado objeciones a la aceptación de la totalidad del acervo desde el primer día de su adhesión respecto al contenido de los siguientes diez capítulos que, justamente por ello, ni figuran mencionados en el Tratado ampliatorio de Atenas como no sea para introducir alguna adaptación puramente técnica y cuantitativa cara a la futura UE:

- Capítulo 11 Unión Económica y Monetaria, con la derogación prevista en el art.112 TCE
- Capítulo 12 Estadísticas
- Capítulo 15 Política Industrial
- Capítulo 16 Pequeñas y Medianas Empresas
- Capítulo 17 Ciencia e Investigación
- Capítulo 18 Educación y Formación
- Capítulo 20 Cultura y Política Audiovisual
- Capítulo 23 Protección de Consumidores y Salud
- Capítulo 27 Política Exterior y de Seguridad Común
- Capítulo 28 Control Financiero

En el resto de los capítulos en que se subdividió el acervo comunitario a efecto de las negociaciones de adhesión o bien la UE o bien los estados miembros pusieron de manifiesto algunas dificultades en la aceptación pura y simple del acervo comunitario en ellos incluido. Por ello y a la vista de las demandas de derogaciones formuladas por los países candidatos, la Comisión debió establecer proyectos de “Posiciones Comunes” negociadoras, que discutidas con los estados candidatos en las negociaciones a niveles ministerial y de suplentes, han permitido ir cerrando capítulos en las discusiones.

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

Una última sorpresa fue que el Parlamento Europeo amenazó con no dar su preceptivo Dictamen Conforme a la firma del Tratado de Atenas por considerar que en el anexo XV de las Actas de Adhesión en relación a los Acuerdos del Consejo Europeo de Bruselas de 24-25 Octubre 2002, referido a gastos presupuestarios adicionales a las “Perspectivas Financieras” aprobadas en la Agenda 2000 por el Consejo de Berlín del

---

<sup>3</sup> Granell, F., “Los resultados de las negociaciones de adhesión a la UE de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia”, Boletín Económico de Información Comercial Española, número 2414, 30 de mayo de 1994.

<sup>4</sup> Granell, F., “Hacia la segunda ampliación de la Unión Europea”, Boletín de Información Comercial Española, número 2571, 4 de mayo de 1998.

1999,<sup>5</sup> no respetaban las competencias presupuestarias del Parlamento.<sup>6</sup> El 9 de abril, se pudo cerrar esta última disputa interinstitucional,<sup>7</sup> dando paso al Dictamen Conforme del Parlamento necesario para no detener el proceso ampliatorio y que fue aprobado por una amplísima mayoría sólo empañada por la coincidencia de la votación con una huelga de los funcionarios comunitarios temerosos de las reformas que se anuncian respecto al Estatuto de la función pública europea.

Es así como se han llegado a definir los arreglos transitorios pactados por la UE y los diferentes candidatos para cada uno de los capítulos del Acervo en que ha sido necesario llegar a ciertos arreglos teniendo en cuenta que ellos o la Comunidad estimaron que la aceptación pura y simple del Acervo desde el primer momento de la adhesión hubiera implicado problemas de diferente índole.

Las principales derogaciones previstas en el Tratado de Atenas para los veintidós capítulos de negociación considerados “problemáticos” y que forman parte de los XVIII anexos, los protocolos y las declaraciones de las Actas de adhesión son, por temas, las siguientes:

Capítulo 1 (Libre circulación de mercancías): acuerdos transitorios con Chipre, Lituania, Malta, Polonia y Eslovenia respecto a Códigos para la comercialización de productos medicinales, con Polonia para instrumentos médicos, para Malta respecto al “chocolate de leche” y con Estonia para dioxinas pesqueras.

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

Capítulo 3 (Libre prestación de servicios): concesiones temporales a Chipre, Hungría y Polonia respecto a acomodar sus instituciones cooperativas de crédito; a Eslovenia respecto a instituciones de ahorro y crédito así como a presentación de cuentas de bancos y otras instituciones financieras; niveles de garantía para los casos de Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia; plazos de acomodación para compensación financiera para Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia .

Capítulo 4 (Libre circulación de capitales): Eslovenia podrá restringir por siete años la compra de terrenos para evitar la especulación; la República Checa, Hungría, Polonia y Chipre podrán restringir durante 5 años la adquisición de residencias secundarias; Malta podrá mantener su legislación nacional restrictiva; la República Checa, la República Eslovaca, Hungría, Lituania, y Letonia podrán restringir por 7 años la compra de bosques y terrenos agrícolas mientras que Polonia podrá hacerlo por 12 años.

Capítulo 5 (Legislación Mercantil): mecanismo especial para todos los países de la ampliación con objeto de proteger la propiedad industrial en el sector farmacéutico y

---

<sup>5</sup> European Commission, “Agenda 2000. Por una Europa más fuerte y más amplia”, Boletín de la Unión Europea, Suplemento 5/97.

<sup>6</sup> European Parliament, “Accession Treaty: Resolving the Legal and Budgetary Dispute without Delaying Enlargement”, Press Release, 13 de marzo de 2003.

<sup>7</sup> European Commission, “Enlargement Financial Framework Agreed”, Press Release, IP/03, de 9 de abril de 2003.

extensión automática de la protección sobre derechos de propiedad intelectual, patentes, marcas y diseño a todos los países de la ampliación.

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

Capítulo 7 (Agricultura): dentro de los límites presupuestarios globales fijados las ayudas directas a los agricultores de los nuevos estados miembros irán incrementándose desde el 25% del nivel comunitario en el 2004 hasta el 100% en el 2013 con algunos arreglos especiales en que pueden autorizarse incrementos financiados por el FEOGA o los países de la adhesión teniendo en cuenta las anteriores primas a la producción anteriores (Eslovenia, Letonia, Lituania, Chipre y la República Checa para patatas, Estonia para productos lácteos). Los países de la adhesión pueden transformar sus sistemas de apoyo hacia otro de pagos directos por área cultivada. Malta puede conceder ayudas degresivas hasta el 2014 a importadores y transportistas desde Gozo. En el terreno de cuestiones de calidad, agricultura orgánica, cantidades de referencia, cuotas de producción, azúcar para enriquecimiento de vinos, cultivos y producciones especializadas y con denominación de origen, los nuevos estados miembros reciben autorizaciones y posibilidades caso por caso. En el sector ganadero se establecen cuotas lácteas para los países, se autorizan por cinco años contenidos grasos a la leche (Letonia, Lituania, Polonia, Malta, Chipre y Hungría) que por no cumplir con la norma rompen el principio de la unidad de mercado y que solamente son comercializables localmente o exportables fuera de la Comunidad. En cuanto al desarrollo rural, se establece un esquema de financiación que cubre el FEOGA y que en el período 2004-2006 presenta diferencias con el esquema aplicado en los estados miembros actuales respecto a prestación de asistencia técnica, criterios de elegibilidad, creación de agrupaciones de productores, etc. En lo que hace a aspectos veterinarios arreglos transitorios se han establecido respecto a las condiciones de funcionamiento de mataderos, factorías lácteas, procesado de pescado, desperdicios e higiene y calidad alimentaria. En cuanto a cuestiones fitosanitarias han debido hacerse arreglos especiales respecto a calidad de las semillas, patatas, derechos sobre variedades de plantas, alimentos para animales, protección de plantas y comercialización de material reproductivo forestal. Hay que decir, finalmente, en cuanto al sector agrario que se establece que el Consejo, decidiendo por unanimidad a propuesta de la Comisión, podrá adaptar el Tratado de Adhesión a la evolución de la Política Agraria Común.

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

Capítulo 9 (Política de Transportes): en transporte por carretera y a petición de los estados miembros, se limita el acceso al cabotaje de los operadores de siete de los países de la adhesión por períodos de dos o tres años extensibles a cinco. Chipre, Letonia y Lituania tienen tiempo hasta el 2005 para la imposición del tacógrafo a los camiones. Los transportistas de Letonia y Lituania no deberán cumplir hasta el 2006 con los estándares de solvencia financiera exigidos a los operadores de otros países. Hungría (hasta 2008) y Polonia (hasta 2010) podrán posponer el alineamiento del peso máximo por eje permitido a los camiones. Malta ha recibido varias derogaciones temporales (ITV, controles de limitación de velocidad, impuestos mínimos) para su transporte interior por carretera. En cuanto a transporte ferroviario Polonia y Hungría podrán limitar hasta el 2006 el acceso a su red viaria transeuropea. En transporte terrestre, Lituania y Hungría han pospuesto hasta finales del 2004 la no admisión de aviones ruidosos a sus aeropuertos.

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

Capítulo 13 (Política Social y Empleo): en cuanto a legislación laboral Malta es autorizada a sobrepasar hasta el 31 de julio de 2004 el horario laboral permitido en una serie de sectores fabriles. Se han autorizado plazos hasta el 2006 para que Letonia, Malta, Polonia y Eslovenia puedan adaptarse a las actuales condiciones comunitarias mínimas de seguridad y salud en el trabajo.

Capítulo 14 (Energía): arreglos transitorios para que todos los países adherentes (salvo Hungría) puedan adaptarse a la obligación de mantener un inventario de petróleo equivalente al menos 90 días de consumo con cita entre finales del 2005 y del 2009. En relación a la apertura del mercado interno eléctrico, Estonia recibe facilidades de adaptación hasta el 2012 mientras que la República Checa tiene transición hasta el 2004 respecto a la Directiva de liberalización del Gas y Estonia recibe soporte del Fondo de Investigación de la CECA para su energía doméstica al tiempo que protocolos y declaraciones de intenciones y arreglos sobre las Centrales nucleares de Ignalina (Lituania), Bohunice VI (la República Eslovaca) y Temelin (la República Checa en relación con la petición de Austria) quedan inscritas en los textos firmados en Atenas.

Capítulo 19 (Telecomunicaciones y Tecnologías de la información): en este campo Polonia recibe un arreglo transitorio para retrasar hasta fines del 2005 el abrirse hasta una mayor competencia en servicios postales.



Capítulo 21 (Política Regional y Coordinación de instrumentos estructurales): en este ámbito no se han previsto períodos transitorios de adaptación sino que las negociaciones han versado sobre la capacidad administrativa que los países adherentes deben ir desarrollando para recibir ayudas, la elegibilidad de los estados adherentes al Fondo de Cohesión (todos ellos lo son pues ninguno de ellos llega al 90% de renta media comunitaria) y de las diferentes regiones de dichos países a los fondos estructurales. Salvo las regiones de Praga en la República Checa, Bratislava en la República Eslovaca y los habitantes de la única parte de Chipre con la que se ha negociado: la zona greco-chipriota, todo el resto del territorio de los países de la adhesión cae bajo la categoría de objetivo 1 (regiones menos desarrolladas). El 31% de la población de estas tres regiones no elegibles bajo el objetivo 1 (un total de unos 785.000 habitantes) son elegibles a las ayudas previstas para las regiones objetivo 2 (zonas en reestructuración) y objetivo 3 (adaptación de recursos humanos). Los diez países son elegibles para iniciativas comunitarias INTERREG y EQUAL. Sumando todos los conceptos regionales las dotaciones presupuestarias que podrán recibir los países adherentes llegarán a € 21.750 millones en el período 2004-2006, del total de € 125.500 millones previstos en las Perspectivas Financieras aprobadas en Copenhague en diciembre del 2002 en revisión de la Agenda 2000. De este total de € 21.750 millones el 93,49% se destinará a financiar acciones del Objetivo 1. Del total de ayudas previstas Polonia será el primer beneficiario con un total de unos € 7.500 millones seguido por Hungría con € 1.850 millones. Chipre será el único país beneficiario de ayudas del Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca.<sup>8</sup>

Capítulo 22 (Medio ambiente): tanto la transposición de directivas medioambientales en normativa nacional como la creación de capacidad administrativa para el control del medio ambiente y la necesidad de grandes inversiones en infraestructura y la tecnología necesarias para cumplir con los requisitos comunitarios referidos a estos temas han sido objeto de numerosos y –en ciertos casos largos– períodos de adaptación que en algún caso se prolonga hasta el 2015 bien que con citas y mecanismos de seguimiento y apoyo a los países adherentes. Tales medidas se refieren a calidad del aire (contenido de sulfuro en los carburantes, distribución y almacenamiento de combustibles y combustibles pesados), gestión de residuos (plantas incineradoras y de tratamiento, transporte y embalado), calidad del agua (tratamiento de aguas residuales urbanas, descarga de residuos peligrosos), protección de la naturaleza (caza de pájaros, directivas sobre hábitat, protección de la biodiversidad en fauna y flora) y gestión de riesgos respecto a polución industrial (plantas de combustión, medidas de previsión y

---

<sup>8</sup> La cifra de ayudas regionales y de cohesión previstas para Polonia para el período 2004-2006, o sea antes de la negociación de las próximas perspectivas financieras que deben regir a partir de tal fecha, suponen un total entre los € 11.000 y los € 11.500 millones. España, con aproximadamente la misma población que Polonia y una renta per cápita más de tres veces superior a la polaca recibió, en el 2002, fondos estructurales y de cohesión por importe de unos € 9.000 millones. La comparación de ambas cifras explica el temor de España, Portugal, Grecia e Irlanda de que la ampliación suponga una dura reducción de los fondos que hasta ahora han venido recibiendo del presupuesto comunitario con lo que ellos pagarían desproporcionadamente el coste de la ampliación. La Dirección General de Presupuestos publica anualmente las cuentas hispano comunitarias que son expuestas de forma resumida, anualmente en el Boletín de Información Comercial Española. Ver el último de tales balances en: Gallego, A., “Saldo financiero España-Unión Europea en el año 2002”, Boletín de Información Comercial Española, número 2758, 10 de febrero de 2003. En relación al temor a la pérdida de fondos como consecuencia del “efecto estadístico” de la ampliación puede verse: Termes, R., “Los retos de la ampliación, los fondos estructurales y las reformas estructurales” en el Libro Marrón de diciembre de 2001 del Círculo de Empresarios: El papel de España en una Unión Europea ampliada.

control de acuerdo con las mejores prácticas disponibles) substancias y organismos que atentan contra la capa de ozono y seguridad nuclear y protección contra las radiaciones.

Capítulo 24 (Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior): en este terreno no se han solicitado derogaciones pues la asunción del *acquis* de Schengen esta sometida a decisiones del Consejo que se adoptarán más adelante (cuestiones legales, organizacionales, operativas y prácticas) con objeto de suprimir los controles en frontera cuando el cumplimiento del Plan de Acción para cumplir con las seguridades requeridas para la aplicación de las libertades de circulación previstas por los acuerdos de Schengen en esta área. Una cláusula de salvaguardia está presente en los arreglos respecto a la cooperación judicial y cuestiones civiles y criminales.

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

Capítulo 26 (Relaciones Exteriores): en relación a acuerdos con países terceros los países adherentes han de ir suprimiendo las incompatibilidades derivadas de su pertenencia a la UE. En cooperación al desarrollo los países adherentes solamente contribuirán al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) a partir del próximo que deba negociarse a la expiración del Noveno FED previsto para los cinco primeros años de existencia del Acuerdo de Partenariado de Cotonou que entró en vigor el 1 de abril del 2003.

Capítulo 29 (Disposiciones Financieras y Presupuestarias): en el Acta de Adhesión se incluyen especificidades respecto a la aportación de recursos propios al presupuesto comunitario por parte de los países adherentes; compensaciones para el período 2004-2006 a favor de la República Checa, Chipre, Malta y Eslovenia para evitar que estos pasen de una situación de perceptores netos en el 2003 (como consecuencia de los pagos por las ayudas preadhesión PHARE, ISPA y SAPARD) a una situación de contribuyentes netos en sus cuentas financieras con la UE; y una facilidad especial de flujo de caja por un importe de € 2.400 millones para que los países de la adhesión mejoren sus posiciones presupuestarias que, especialmente en los casos de Polonia y la República Checa podría degradarse como consecuencia de las reducciones en el nivel de fondos disponibles para tales países. Junto a ello los países de la adhesión reciben financiación para la construcción de capacidades administrativas en ciertas áreas (Schengen, facilidad de transición, etc.)

Capítulo 30 (Instituciones): basándose en lo establecido en el Tratado de Niza y en los protocolos y declaraciones firmados en Atenas, las instituciones comunitarias experimentan un ajuste cuantitativo a la espera de que la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental que la seguirá permitan definir un nuevo sistema de

---

<sup>9</sup> Granell, F., "Les periodes transitoires des différents élargissements de la Communauté Européenne", *Revue du Marche Commun*, num 294, febrero de 1986.

gobernanza que no pudo lograrse en el Tratado de Niza. El Tratado y Acta de Atenas fijan la distribución de escaños por países en el nuevo Parlamento que va a contar con 732 eurodiputados, la distribución de votos en el Consejo a 25 con un total de 124 votos en el período hasta el fin de octubre del 2004 y 321 votos a partir del 1 de noviembre de 2004; las aportaciones de los países adherentes al Fondo de Investigación para el Carbón y el Acero (heredero del antiguo fondo de la extinta CECA<sup>10</sup>); las aportaciones a efectuar al Capital suscrito del Banco Central Europeo respecto a la cuota de € 560 millones (del total de € 5.000 millones) que se les ha asignado y que hasta su ingreso en el euro solamente alcanzan el 5% del montante de capital atribuido; aportaciones al capital y reservas del Banco Europeo de Inversiones en plazos entre el 2004 y el 2009; el número de jueces del Tribunal Europeo de Justicia, la Corte de Primera Instancia y el de miembros del Tribunal de Cuentas se incrementará de 15 a 25 miembros. El número de lenguas oficiales se incrementa en nueve.

Capítulo 31 (Otras cuestiones): bajo este capítulo negociador se han producido arreglos y declaraciones respecto a un variopinto espectro de cuestiones que van desde las Cláusulas de Salvaguardia “general” para sectores o áreas que se vieran muy perjudicadas por la ampliación, de “mercado interior” para evitar la reaparición de fronteras y de “Justicia y Asuntos de Interior” para cuestiones de mutuo reconocimiento en materias criminales y civiles. Al mismo tiempo se precisa la transición de los actuales mecanismos financieros preadhesión al régimen final de ayudas a los que tendrán acceso los estados tras hacerse efectiva su adhesión. Se establecen arreglos especiales para evitar el aislamiento de Kaliningrado. Se suspende la aplicación del Tratado ampliatorio respecto al Norte de Chipre. Se dan garantías a Malta respecto a que no deberá legalizar el aborto, continuidad de las ayudas a Gozo y mantenimiento de su estatuto de neutralidad, etc.

## **Las novedades de la quinta ampliación**

### Una primera ampliación hacia países anteriormente socialistas

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

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

---

<sup>10</sup> Granell, F., “La expiración del Tratado CECA y el futuro de la Unión Europea”, Cuadernos de Información Económica de la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la investigación Económica y Social, número 170, sept-oct del 2002.

## Una manera distinta de ir asumiendo el acervo comunitario

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

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

En la quinta ampliación los países de la ampliación se han preparado a la asunción del Acervo a través de los compromisos adquiridos en Acuerdos Europeos<sup>11</sup> o en Acuerdos de Asociación.<sup>12</sup>

## El seguimiento y las financiaciones preadhesión

En esta oportunidad, además, los nuevos estados miembros han adquirido el mismo compromiso respecto a la asunción del acervo pero ello ha estado sometido, desde el primer día, a un seguimiento del proceso por parte de la Comisión Europea no sólo a través de los preceptivos dictámenes elaborados por la Comisión Europea<sup>13</sup> para determinar la capacidad de cada estado demandante de ingreso (*vid infra*) sino a través de un proceso de revisión anual y a financiaciones preadhesión a través del programa PHARE<sup>14</sup> y de los instrumentos preadhesión ISPA<sup>15</sup> y SAPARD<sup>16</sup> y, para el caso de

---

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

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

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

<sup>14</sup> A través del programa PHARE gestionado por la Dirección General de Ampliación de la Comisión Europea se está financiando, hasta la fecha de adhesión, básicamente, el fortalecimiento de las administraciones nacionales de los estados candidatos con vista a asumir el Acervo Comunitario.

Chipre y Malta de Programas insertos en los esquemas mediterráneos. Este “maná financiero” preadhesión nunca había sucedido en anteriores ampliaciones con el objetivo de que estos se adaptaran a los requisitos exigidos por los Consejos Europeos de Copenhague de 1993 y de Madrid de 1995 (economía de mercado en funcionamiento correcto, democracia y capacidad administrativa) aunque es cierto también que nunca hasta ahora habían entrado en la UE estados tan atrasados respecto a los promedios comunitarios actuales de riqueza y nunca hasta ahora lo habían hecho estados recién salidos del sistema comunista y con poca práctica respecto a lo que representa una economía de mercado.

La necesidad de ayudar a los candidatos a asumir la requerida transformación sistémica ha obligado, además, a introducir auténticas estrategias pre-adhesión que han sido verificadas anualmente por la Comisión Europea en sus “Informes Regulares Anuales” sobre cada uno de los países candidatos (los primeros se emitieron en noviembre de 1998). Fue sobre la base de los Informes Anuales referidos a 1999 que la Comisión Europea recomendó al Consejo la apertura de negociaciones de adhesión con la República Eslovaca, Letonia, Lituania, y Malta y, con algunas condiciones específicas –también– con Bulgaria y Rumanía. Estos Informes Anuales han servido también de guía para que los estados candidatos pusieran en marcha sus respectivos “Planes de Acción” con vistas a asumir el acervo comunitario.

Nunca hasta ahora, tampoco, la Comisión Europea se había visto obligada a establecer unas “Hojas de Ruta” para fijar los calendarios de negociación bajo cada presidencia respecto a los 31 capítulos en que se había dividido el acervo comunitario a los efectos de organizar las doce conferencias negociadoras con cada uno de los países candidatos. La primera hoja de ruta se aprobó en el Consejo Europeo de Niza de diciembre del 2000 y fue en la hoja de ruta aprobada en el Consejo Europeo de Goteburg de junio del 2001 donde se anunció que las negociaciones debían acabar en diciembre del 2002.

### ¿Una ampliación más importante?

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

Todas las ampliaciones anteriores han sido superiores a la actual en varios de estos aspectos. En la primera ampliación (la de enero del 1973 con el ingreso de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda) el producto creció en casi un 30% mientras que ahora no se llega al 10% y la población se incrementó en casi un tercio mientras que en la actual de 75 millones de habitantes no se llega al 30%. Con la ampliación mediterránea comprendiendo Grecia (1981) y España y Portugal (1986) y con la última ampliación

---

<sup>15</sup> El programa ISPA, administrado por la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, financia infraestructuras de medio ambiente y transporte en los países de la adhesión.

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

(la de Austria, Suecia y Finlandia de 1995) el incremento territorial (de más del 40% en ambos casos) superó ampliamente al actual, en que solamente se alcanza el 35%.

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

### El enfoque regata

Nunca hasta ahora los estados candidatos habían sido clasificados inicialmente en diversas categorías según su capacidad de asunción del tal acervo comunitario en una clasificación dinámica que se ha ido modificando desde la diferenciación inicial entre los 6 *ins* (Estonia, Chipre, la República Checa, Polonia, Hungría y Eslovenia) y los 6 *pre-ins* (Malta, Rumania, la República Eslovaca, Letonia, Lituania y Bulgaria) definidos en el Consejo Europeo de 1997 de Luxemburgo hasta que al final solamente Rumania y Bulgaria han quedado relegados hasta la segunda fase de la ampliación prevista para el 2007. Las candidaturas de adhesión fueron presentadas por los candidatos actuales entre 1987 y 1996,<sup>17</sup> si bien el orden de presentación de estas candidaturas no ha influido en el resultado de las negociaciones que han permitido establecer el Tratado y Acta ampliatoria de Atenas. La Comisión estableció la filosofía de avanzar diferenciadamente en las negociaciones según los propios meritos de cada país en el Consejo Europeo de Niza en donde se establecía también la posibilidad para cada país de ponerse al día en las negociaciones (*catching-up*).

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

### **Las dudas sobre el futuro**

Finalizada la primera parte de la quinta ampliación quedan, sin embargo, muchas dudas sobre el futuro de la UE y más, si cabe, tras las desavenencias existentes respecto a los déficits presupuestarios excesivos y a los diferentes enfoques respecto a Irak que han abierto una brecha en los ententes hasta ahora conseguidos en materia de PESC.

### El número de futuros miembros

El primer aspecto de estas dudas se refiere a lo que podríamos denominar los límites de Europa. Ahora se ha firmado con 10 nuevos estados adherentes, Bulgaria y Rumanía se

---

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

van a incorporar más adelante y se tendrá que decidir sobre Turquía pero el 3 de marzo del 2003, Croacia solicitó formalmente a la presidencia griega su ingreso en la UE con lo que se abre un nuevo camino que posiblemente a no tardar seguirán también algunos otros países de los Balcanes y hasta –posiblemente– Moldavia y Ucrania.

Es obvio que la definición misma de los límites de Europa ofrece muchas dudas. La Comunidad solamente ha rechazado formalmente, hasta el presente una solicitud de adhesión, la formulada el 20 de julio de 1987 por Marruecos<sup>18</sup> pero los temas de Chipre y Turquía han sido objeto de controversia. El caso de Chipre quedó visto para sentencia favorable como consecuencia de que Gran Bretaña consiguió, en su día, que la Isla – geográficamente más asiática que europea– fuera admitida en el Consejo de Europa. En el caso de Turquía, jugó la necesidad de mantener el equilibrio, tras la aceptación de la asociación con Grecia, y de dar respaldo a un país entonces clave en la Guerra fría por mucho que la parte geográficamente europea de Turquía constituya una ínfima parte de su territorio, jugó de manera determinante. Los países de los Balcanes ya son considerados oficialmente como “potencialmente candidatos” a la adhesión tras el Consejo Europeo de Feira de finales del 2000, la Cumbre de Zagreb (con la UE y Albania, FYROM, Bosnia-Herzegovina, Croacia, República Yugoslava y Eslovenia), el pacto de Estabilización de los Balcanes y el lanzamiento del programa de ayuda comunitario CARDS en favor de estos países.<sup>19</sup>

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

### La crisis de identidad y la falta de liderazgo

No hay duda de que la crisis de Irak ha supuesto un revés importante respecto a la identidad de la UE en las cuestiones internacionales. El hecho de que el presidente Aznar coordinara una carta de ocho dirigentes europeos de estados miembros actuales y países de la adhesión a favor de la posición norteamericana y en contra de la posición belga/francesa/alemana respecto a Irak<sup>20</sup> y la declaración de Vilnius de los países del Este adherentes a la UE y la OTAN han servido una vez más para poner de manifiesto que la defensa europea sigue más que nunca en manos de Estados Unidos que con sus US\$400.000 millones anuales de gastos militares da más fuerza a la relación defensiva transatlántica que la que pueda producirse en una PESC con los países europeos que – todos juntos– no suponen más que la mitad de los presupuestos de defensa norteamericano y que no parecen por el momento dispuestos a hacer sacrificios económicos para aumentar su capacidad militar y de defensa.

Por si esto fuera poco, falta hoy un auténtico liderazgo integrado como existió en otros períodos de la construcción europea, lo cual conlleva que al momento de firmarse el Tratado de Atenas no resulta claro, todavía, el diseño de Europa que será posible adoptar tras la Convención sobre el Futuro que se abrió en febrero del 2002 tras el

---

<sup>18</sup> Granell, F., “Marruecos ante la Comunidad Europea”, *El País*, 29 de julio de 1987.

<sup>19</sup> “Les Balkans tentent de créer un marché commun pour se rapprocher de l’EUROPE”, *Le Figaro*, 18 de marzo de 2003.

<sup>20</sup> Los ocho países firmantes de la carta al *Wall Street Journal* del 30 de enero de 2003 en relación al pronunciamiento norteamericano frente al conflicto de Irak fueron: España, Portugal, Gran Bretaña, Italia, Hungría, La República Checa, Polonia y Dinamarca.

mandato del Consejo Europeo de Laeken de diciembre del 2001 bajo la presidencia de Valery Giscard d'Estaing y que debe entregar sus conclusiones y borrador de una futura posible Constitución Europea en el 2003.

### La falta de definición del Tratado de Atenas

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

### **Una esperanza para el futuro**

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

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

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