

LAS RELACIONES ENTRE LA UNION EUROPEA Y LOS PAISES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: LOS ACUERDOS EUROPEOS EN EL MARCO DE LA AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA

Por ISABEL LIROLA DELGADO (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. INTERESES MUTUOS E INTERDEPENDENCIA EN LAS RELACIONES UE-PECO.—III. LOS PECO COMO CANDIDATOS A LA ADHESIÓN: REQUISITOS JURÍDICO-FORMALES.—IV. LOS ACUERDOS EUROPEOS EN LA PERSPECTIVA DE LA PREPARACIÓN PARA LA ADHESIÓN: A) *Marco General*. B) *La preparación para la adhesión: ¿Deseo o realidad?*: 1. El diálogo político y la intensificación de los mecanismos de diálogo. 2. Las libertades comunitarias. 3. La creación de un entorno jurídico e institucional apropiado: La aproximación de legislaciones. La cooperación económica y cultural. 4. La cooperación regional. C) *Valoración final*.—V. LOS PECO Y EL DEBATE SOBRE «AMPLIAR» O «AVANZAR» EN LA UNIÓN EUROPEA.—VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS ALTERNATIVAS A LA AMPLIACIÓN Y UNA EUROPA A DISTINTAS VELOCIDADES.

I. INTRODUCCIÓN

Desde que en 1988 la Comunidad y el extinto Consejo de Asistencia Económica Mutua suscribieran una Declaración conjunta que permitía la apertura de relaciones oficiales entre ambas Organizaciones, así como la

(*) Profesora Titular Interina de Derecho Internacional Público, Universidad de Santiago de Compostela.

celebración de Acuerdos bilaterales entre la Comunidad y los entonces países de la Europa del Este, los distintos instrumentos jurídico-internacionales a los que la Comunidad ha recurrido para articular sus relaciones con estos países han resultado superados por el curso de los acontecimientos y los cambios que éstos han llevado aparejados. Un primer grupo de Acuerdos de comercio y de cooperación comercial y económica concluidos por la Comunidad sobre la base de los artículos 113 y 235 del Tratado de Roma con Hungría, Polonia, la ex-Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria, y destinados a liberalizar progresivamente los intercambios comerciales y facilitar la cooperación, aparecían poco después de su conclusión como insuficientes e inadecuados para facilitar la transición hacia economías de mercado y democracias estables, y en última instancia, para hacer frente al objetivo de incorporar a estos países al proceso de integración europea (1).

Desde esta perspectiva, la Comunidad ha concluido con estos países una serie de Acuerdos de Asociación que constituyen en el momento presente el punto de referencia para el análisis de las relaciones entre la Unión Europea y un grupo de «Países de Europa Central y Oriental» (los PECO) (2),

(1) Acuerdos de comercio y de cooperación comercial y económica con Hungría (*DOCE L* 321 de 30-11-1988), Polonia (*DOCE L* 339 de 22-11-1989), Checoslovaquia (*DOCE L* 291 de 23-10-1990), Rumania (*DOCE L* 79 de 26-3-1991) y Bulgaria (*DOCE L* 291 de 23-10-1990). En relación con estos Acuerdos, ver, entre otros, LESQUESNES, C.: «Les Accords de commerce et de coopération», en GAUTRON, J. C. (ed.): *Les relations Communauté Européenne-Europe de l'Est*, París, 1991, págs. 357-369, y FERNÁNDEZ SOLA, N.: «Relations avec les pays de l'AELE et de l'Est, aspects juridiques», *Revue du Marche Commun*, núm. 335, Mars, 1990, págs. 210-212. Estos Acuerdos se consideran de «segunda generación» frente a los Acuerdos de comercio y cooperación concluidos con anterioridad a 1988 con Rumania y la República Federativa Socialista de Yugoslavia.

(2) Acuerdo Europeo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y Polonia, 16-12-1991 (*BOE* de 4-5-1994); Acuerdo Europeo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y Hungría, 16-12-1991 (*BOE* de 4-5-1994); Acuerdo Europeo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y Rumania, 1-2-1993 (*Boletín del Congreso de los Diputados*, V, serie C, núm. 35-1); Acuerdo Europeo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y Bulgaria, 8-3-1993 (*Boletín del Congreso de los Diputados*, V, serie C, núm. 36-1); Acuerdo Europeo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y la República Checa, 4-10-1993 (*Boletín del Congreso de los Diputados*, V, serie C, núm. 124-1); Acuerdo Europeo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y la República Eslovaca, 4-10-1993 (*Boletín del Congreso de los Dipu-*

planteándose la cuestión de si, ante los deseos y aspiraciones de los PECO de llegar a ser miembros de la Unión Europea, estos Acuerdos ofrecen el marco jurídico e institucional suficiente para preparar dicha adhesión. Con este fin, partiendo de una referencia a los intereses mutuos que, de una manera general, estos Acuerdos buscan satisfacer, así como del examen de sus características particulares y contenido, en el presente trabajo se persigue analizar sus disposiciones desde la óptica de la preparación para la adhesión.

Ahora bien, el propio objetivo de la adhesión que estos países persiguen y que obviamente sería posible una vez cumplidas determinadas condiciones jurídico-formales, hay que situarlo en el contexto del debate que, una vez más, genera en el ámbito de la Unión —el dilema «ampliación-avance en la integración»— en orden a determinar la oportunidad de la ampliación de la Unión Europea desde la perspectiva, tanto del funcionamiento del propio fenómeno de integración europea como incluso de los propios intereses de los PECO, aventurando así, ante las dificultades que esta solución presenta a corto o medio plazo, algunas alternativas a la adhesión.

Por lo que a la terminología empleada se refiere, hay que precisar que al referirnos a los «Países de Europa Central y Oriental» (los PECO), se alude únicamente a aquellos Estados con los que la Comunidad ya ha suscrito Acuerdos Europeos de Asociación. Ello no significa que se olvide la importancia que tienen las relaciones de la UE con otros Estados de ese mismo ámbito geográfico, con los que se esté negociando o se puedan celebrar en el futuro Acuerdos de este tipo, ni tampoco, mucho menos, las relaciones de la UE con los Estados de la CEI, que, por sus peculiares características, no se han incluido en el objeto de este estudio.

II. INTERESES MUTUOS E INTERDEPENDENCIA EN LAS RELACIONES UE-PECO

Con independencia de posibles argumentos morales sobre la responsabilidad histórica de la Unión Europea hacia los PECO, en tanto que contados, V, serie C, núm. 125-1). Los Acuerdos con Polonia y Hungría entraron en vigor el 1-2-1994 y el resto el 1-2-1995; hasta ese momento, las relaciones entre la Comunidad y cada uno de estos países se han regido por una serie de Acuerdos Interinos que han anticipado la aplicación de las disposiciones comerciales de los Acuerdos de Asociación.

junto de Estados europeos que al terminar la Segunda Guerra Mundial quedaron en el área de influencia de la entonces Unión Soviética, con todas las consecuencias políticas y económicas que de ello se derivaron, el examen de las relaciones entre la UE y los PECO pone de manifiesto una interdependencia derivada de la existencia de problemas comunes, que conduce a la necesidad de encontrar soluciones en una dimensión europea.

Estas cuestiones se refieren en primer término a las condiciones de seguridad y estabilidad en Europa, en relación con las cuales la Unión Europea tendría interés en evitar una situación de inseguridad e inestabilidad en su periferia, a la vista de las repercusiones que de la misma se desprendería para sus Estados miembros y el propio proceso de integración. Ello se liga al creciente sentimiento de inseguridad de los PECO, derivado tanto de la carencia de un marco institucional en Europa Central y Oriental —en el que poder coordinar y organizar las reformas— como de la concurrencia de una serie de factores internos de desestabilización, que dan como resultado la imposibilidad de estos países de garantizar las condiciones de seguridad por sí mismos, ante la amplitud y complejidad de los problemas que se plantean (3).

En este contexto, las cuestiones relativas a la seguridad se vinculan a las condiciones socio-económicas en los PECO que aparecen como un factor primordial de estabilidad, señalándose la conveniencia de evitar crisis económicas de carácter crónico, a través de fórmulas de crecimiento que excluyan la dependencia de estos países de mecanismos de ayuda a corto plazo de la Unión Europea. A ello se añaden los beneficios que, desde un punto de vista económico, podría llevar aparejado a largo plazo su integración en las estructuras comunitarias, en relación con la extensión del «mercado interior» para los operadores económicos de la Unión Europea (4).

Estas cuestiones tienen ciertamente un alcance general sobre todos los Estados miembros de la UE, aunque los afecten de distinta manera, sien-

(3) En este sentido, ver, entre otros, NOETZOLD, J.: «The Eastern Part of Europe-Peripheral Or Essential Component of European Integration», *Aussenpolitik*, vol. 44, núm. 4, 1993, pág. 329; TIMMERMANN, H.: «Europa-der zentrale Bezugspunkt für die Länder des Ostens», *Osteuropa*, 8/1993, pág. 717; SKUBISZEWSKI, K.: «Europa Central y la Unión Europea», *Política Exterior*, junio/julio 1994, pag. 21, y MESA, R.: «Europa, la Comunidad y los cambios en el Este. Una perspectiva desde las relaciones internacionales», *Revista de Instituciones Europeas*, 1991, págs. 766-768.

(4) ADAMIEC, I.: *East-Central Europe and the European Community: A Polish Perspective*, RIIA, Londres, 1993, págs. 21-22.

do la incidencia mayor en aquellos más próximos o fronterizos con los PECO, o con los que éstos tradicionalmente han tenido mayores relaciones. Esto explica que sean éstos, especialmente Alemania, los que se hayan mostrado más sensibles a las cuestiones que plantea la situación en Europa Central y Oriental. Interés que, como consecuencia de la ampliación de la Unión a quince, se extiende ahora a Austria, Suecia y Finlandia. Por el contrario, los Estados miembros mediterráneos consideran —con independencia de la incidencia general que sobre ellos puedan tener los temas referidos— más próximos los problemas de seguridad y estabilidad que suscita la situación en el Magreb y el Norte de Africa, siendo a la vez conscientes de las repercusiones que sobre el reparto externo e interno de los fondos comunitarios llevaría aparejado el proceso de incorporación de los PECO a la Unión Europea (5).

Frente a esta división de opiniones, para los PECO la aproximación a la UE en la perspectiva de la adhesión representa el símbolo del fin de la realidad post-Yalta, la «Europeización» (6). Para estos países, la Unión Europea funciona como un modelo de estabilidad política y desarrollo económico, del que parece desprenderse que el bienestar económico y la democracia estable forman un tándem. Por esta razón, se considera que la adhesión a la Unión Europea, siguiendo el ejemplo de otras adhesiones previas, podría servir para afianzar los procesos de democratización, así como para ayudar al requerido crecimiento económico (7).

III. LOS PECO COMO CANDIDATOS A LA ADHESIÓN: REQUISITOS JURÍDICO-FORMALES

Por lo que se refiere a las condiciones políticas y económicas que los PECO deberían cumplir para la adhesión a la Unión Europea, tal como se

(5) NOETZOLD, *loc. cit.*, pág. 39.

(6) Como señala AGH, «The general meaning of Europeanization has, at least, four aspects: ... the restoration of the European traditions and institutions... the concrete process of joining the EC... a special way for regional and national developments in the framework of the European integration process... the establishment of democratic traditions...» (*The EC Institutional Challenges and ECE responses: The Necessary Political Transformation and Accommodation Processes in East-Central Europe*, Budapest Papers on Democratic Transition, núm. 49, 1993, págs. 1 y ss.).

(7) WAGNER-FINDEISEN, A.: «From Association to Accession. An Evaluation of Poland's Aspirations to Full Community Membership», *Fordham International Law Journal*, vol. 16, 1992-93, pág. 490.

ha apuntado desde las propias Instituciones comunitarias, la adhesión de los PECO requiere la concurrencia de una serie de circunstancias que hacen referencia a la existencia de instituciones políticas estables, garantes de la democracia, la primacía del derecho, los derechos del hombre, el respeto a las minorías y su protección; la existencia de una economía de mercado viable; la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado interior; y la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión, especialmente de suscribir los objetivos de la Unión política, económica y monetaria (8).

Estas circunstancias se identifican con los parámetros que han venido funcionando desde la constitución de la Comunidad y que hoy aparecen recogidos en el TUE. Así, éste aborda el ingreso de nuevos miembros en el artículo O, abriendo el proceso de integración a la participación de «cualquier Estado europeo», condición que, sin perjuicio de las cuestiones que planteen otros candidatos, sí reúnen por su tradición cultural e histórica los PECO. En cualquier caso, partiendo del carácter abierto de la integración, el artículo F añade otros elementos esenciales que tienen que cumplir los candidatos: ser Estados cuyos sistemas de gobierno se basen en los principios democráticos y el respeto a los derechos fundamentales, al que aparece vinculada la Unión.

Por su parte, los artículos B y C del TUE se refieren al «acervo comunitario», en una mención que hay que entender en el doble sentido del «acervo jurídico» y «político» de la Unión (9). Como se ha señalado, la referencia al «acervo comunitario» supone una garantía de que el objetivo de «avance» en la integración no se verá diluido por el de la ampliación, tanto por lo que se refiere a la capacidad para asumir el acervo relativo al mercado interior y la unión económica y monetaria, como a la de aceptar la pérdida de soberanía que implica la realización del objetivo político de «la creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» al que se refiere el artículo A del TUE (10).

(8) Consejo Europeo de Copenhague de 21-22 de junio de 1993, (*Bol.* 6-1993, p. I.13).

(9) Ver PEÑA, J.: «La adhesión de nuevos miembros a la Unión Europea», en *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, 1994, pág. 477, y PEDERSEN, T.: *European Union and the EFTA Countries. Enlargement and Integration*, Londres, 1994, pág. 133.

(10) MICHALSKI, A./WALLACE, H.: *The European Community: The Challenge of Enlargement*, RIIA, Londres, 1992, pág. 21. La aceptación del acervo comunitario supone, desde un punto práctico, como ha señalado la Comisión, el que los can-

Partiendo de estos presupuestos, se pone de manifiesto cómo la adhesión depende, en último término, de las variables condiciones económicas y políticas en los PECO, cuya evolución resulta en estos momentos incierta. Sin embargo, frente a una valoración que atendiese con un sentido muy estricto a planteamientos jurídico-formales, conviene recordar la importancia que el factor político desempeñó en los casos de la adhesión de Grecia, España y Portugal. En este sentido, aunque las circunstancias en que se encontraban estos miembros de la Unión Europea en el momento de su adhesión fueran bien distintas a la que se encuentran hoy los PECO, las diferencias económicas frente a los entonces miembros de la Comunidad eran muy apreciables, y sin embargo, no fueron obstáculo para la adhesión (11).

IV. LOS ACUERDOS EUROPEOS EN LA PERSPECTIVA DE LA PREPARACIÓN PARA LA ADHESIÓN

A) *Marco General*

Desde una perspectiva general, los Acuerdos de asociación concluidos por la Comunidad con Polonia, Hungría, las Repúblicas Checa y Eslovaca, Rumania y Bulgaria, se incluyen dentro del marco jurídico que proporciona el artículo 238 TCE en relación con el concepto de «asociación», en el sentido puesto de manifiesto por el Tribunal de Justicia de instrumento destinado a crear unos lazos particulares y privilegiados con un tercer Estado, y a permitir que éste pueda participar, al menos parcialmente, en el régimen comunitario (12).

didatos dispongan de una economía de mercado desarrollada, así como una administración pública y privada eficaz («Europa y el reto de la ampliación», *Bol.*, Suplemento 3/92, pág. 7).

(11) En este orden de reflexiones, entre otros, IONATI, A.: «Une vision stratégique des Accords d'association entre la CE et les pays d'Europe Centrale», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 369, 1993, pág. 525, y VAN HAM, P.: *The EC Eastern Europe and European Unity (Discord, Collaboration and Integration since 1947)*, London, 1993, pág. 197.

(12) Sentencia de 30-9-1987, Demirel, asunto 12/86, *Rec.* 1987, pág. 3719. El artículo 238 ha servido como base jurídica para la conclusión de Acuerdos con grupos de Estados muy distintos y objetivos diversos. Ver BEYNON, F. S.: «Les Accords européens avec la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie», *Revue du Marche Unique Européen*, 1992, págs. 31-35.

Desde una perspectiva particular, los Acuerdos Europeos presentan una serie de características diferenciadoras respecto a otros Acuerdos de Asociación concluidos por la Comunidad, en función del objetivo perseguido de constituir el marco apropiado para ayudar a un grupo de Estados —los Países de Europa Central y Oriental— en el proceso de transición hacia economías de mercado y democracias estables, a la vez que facilitar su participación en el proceso de integración europea. En este sentido, los Acuerdos Europeos fortalecen y amplían las relaciones que la Comunidad ya había establecido con estos países a través de los anteriores Acuerdos de comercio y de cooperación comercial y económica, manteniendo la misma idea de «condicionalidad» a la que éstos respondían. Quiere ello decir que la asociación se supedita al respeto por los Estados asociados de los principios democráticos y de los derechos humanos que establece el Acta Final de Helsinki y la Carta de París para una nueva Europa, y a los principios de la economía de mercado (13).

En relación con la estructura, salvando ciertas adaptaciones a situaciones nacionales concretas, los Acuerdos Europeos responden a un esquema común, susceptible de extenderse a otros países del mismo contexto geográfico, en los que concurren circunstancias similares (14).

Por lo que se refiere a los ámbitos materiales abordados, los Acuerdos son Acuerdos mixtos concluidos por la Comunidad y sus Estados miembros y cada uno de los Estados Asociados, puesto que no contemplan únicamente relaciones de carácter comercial o económico, sino también político, siendo la primera vez que, explotando las posibilidades que ofrece el concepto de asociación, se incluyen en un Acuerdo de estas características, mecanismos destinados a permitir un diálogo político regular entre las Partes (Título I) (15). Ello se debe a que, como constatan los propios

(13) Artículo 6 de los Acuerdos con Rumania, Bulgaria y las Repúblicas Checa y Eslovaca, y en términos menos explícitos, los Considerandos Cuarto y Quinto de los Acuerdos con Hungría y Polonia.

(14) Téngase en cuenta las negociaciones en curso con los Estados Bálticos (*Europe*, 16-12-1994, pág. 4), así como la aprobación del mandato de negociación de un Acuerdo de estas características con Eslovenia (*Europe*, 17-12-1994, pág. 8).

(15) En relación con el carácter de Acuerdos mixtos y la referencia al diálogo político, Beynon señala que si bien al no prever ningún mecanismo de financiación fuera del presupuesto comunitario, el Acuerdo podría haber sido concluido únicamente por la Comunidad, el título relativo al diálogo político «... laisse la question de l'étendue des compétences communautaires pour un débat ultérieur». En cualquier caso, como destaca este autor, la mención a una intensificación de las rela-

Acuerdos, el acercamiento económico previsto conduce a una mayor convergencia política, teniendo en cuenta que en función de las preocupaciones sobre las condiciones de seguridad y estabilidad en Europa a las que los Acuerdos atienden, las soluciones no sólo pueden ser económicas, sino necesariamente también políticas (16).

Por lo que se refiere al ámbito comercial (Título III), los Acuerdos disponen la creación gradual de una zona de libre comercio entre cada uno de los Estados Asociados y la Comunidad que, sobre la base de un principio de asimetría, recoge ciertos elementos de un régimen preferencial. Se contienen también referencias a distintos aspectos del mercado interior, como la libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento y servicios, capitales, normas de competencia y mecanismos de aproximación de las legislaciones (Títulos IV y V).

Los Acuerdos contienen además un apartado muy general sobre cooperación económica y cultural (Títulos VI y VII) que cubre distintos sectores sobre los que se extiende la acción comunitaria. Esta cooperación aparece guiada de manera general por un principio del desarrollo sostenible que toma en cuenta las consideraciones sociales y medioambientales de los PECO, articulándose a través del intercambio de información y de expertos, y de la asistencia de la Comunidad. Por lo que se refiere a la cooperación financiera (Título VIII), los instrumentos financieros y de crédito previstos constituyen una extensión de los mecanismos específicos de los que ya se habían beneficiado los PECO en el marco de los Acuerdos de comercio y de cooperación comercial y económica (Programa PHARE, préstamos del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y del Banco Europeo de Inversiones), sin que se establezcan unos Protocolos financieros específicos.

En relación con la aplicación de los Acuerdos, se establece un marco institucional (Título IX), compuesto por un Consejo de Asociación, encar-

ciones en el ámbito político entre la Comunidad, sus Estados miembros y terceros Estados sólo se había hecho mediando Acuerdos de comercio no preferenciales y de cooperación concluidos sobre la base de los artículos 113 y 235 TCE, en relación con el Consejo de cooperación de Estados árabes del Golfo y sus Estados miembros y los Estados de Centroamérica y el Grupo de Contadora (*loc. cit.*, págs. 37-38).

(16) Artículo 2 de los Acuerdos y en la doctrina KRAMER, H.: «The EC and the Stabilisation of Eastern Europe», *Aussenpolitik*, 1992, vol. 43, pág. 21, y MARESCEAU, M.: «Les Accords Européens: Analyse Générale», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 369, 1993, pág. 514.

gado de la supervisión de la aplicación del Acuerdo, un Comité de Asociación, que asiste al Consejo en el cumplimiento de sus funciones y una Comisión parlamentaria, como foro de intercambio de opiniones entre los miembros del Parlamento Europeo y los del Estado asociado. En conexión con este punto, hay que destacar la inclusión de un mecanismo de arreglo de controversias de carácter arbitral, para el caso que la controversia no pueda ser resuelta a través de una decisión del Consejo de Asociación, así como el compromiso de cada Parte de garantizar el acceso de los particulares a los tribunales y órganos administrativos competentes para defender sus derechos individuales y sus derechos de propiedad (17).

B) *La preparación para la adhesión: ¿Deseo o realidad?*

En el momento de la negociación de los Acuerdos, tanto las Instituciones Comunitarias como los Estados miembros se mostraban muy cautos acerca de la vinculación de los mismos a la adhesión de los PECO a la Unión Europea, matizando la Comisión que los Acuerdos Europeos tenían un valor en sí mismos y debían diferenciarse de la posibilidad de adhesión *stricto sensu* que contemplaba el artículo 237 TCEE (18). Esta opinión se refleja en los Acuerdos que, sin referirse a la adhesión o a las condiciones para la misma en ninguna de las disposiciones de su articulado, se celebran por un período ilimitado, con independencia de que se establezca un período de transición de duración máxima de diez años, en el que serían alcanzables los fines perseguidos por la asociación.

Con todo, a pesar de estas opiniones, los PECO lograron que en el Preámbulo de todos los Acuerdos se mencione expresamente que el objetivo final de cada uno de los Estados asociados es «llegar a ser miembro de la Comunidad», y que «la asociación» les «ayudará a alcanzar dicho objetivo». A este respecto, hay que tener en cuenta que con posterioridad a la firma de los Acuerdos Europeos resulta constatable un cambio en la posición inicial de la Comisión y de los Estados miembros en el sentido

(17) Artículos 105 y 111 de los Acuerdos con Hungría y Polonia, 109 y 115 del Acuerdo con Rumania, 108 y 114 del Acuerdo con Bulgaria y 107 y 113 de los Acuerdos con las Repúblicas Checa y Eslovaca. Todo ello con independencia de las competencias del TJCE en relación con la interpretación y aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

(18) Tal como lo manifestaba en el *COM (90)398 final, Acuerdos de asociación con los países de Europa Central y Oriental, un esbozo general*, pág. 4.

de pasar a admitir formalmente la posibilidad de la adhesión de los PECO a la Unión Europea, una vez que se cumplan determinadas condiciones económicas y políticas. Este cambio de opinión ha ido acompañado de la propuesta de «una relación estructurada con las instituciones de la Unión dentro de un diálogo multilateral reforzado y ampliado y de una concertación sobre los problemas de interés común» (19). Si bien este enfoque supera el recogido en los Acuerdos Europeos —en la medida en que incorpora unos mecanismos de diálogo y consulta en ellos no previstos—, éstos siguen ofreciendo un marco común para diversas formas de cooperación y por tanto se consideran un instrumento apropiado para el desarrollo de lo que se ha dado en llamar «una estrategia para preparar a los PECO para la adhesión» (20).

El objetivo de la preparación para la adhesión constituye por tanto el punto de referencia para el examen de las disposiciones de los Acuerdos Europeos, en orden a determinar si los mecanismos sobre los que estos Instrumentos articulan las relaciones entre la Comunidad y los PECO —aun pudiendo ser completados en función del establecimiento de unas relaciones estructuradas con las Instituciones de la Unión— resultan o no adecuados para este fin.

1. *El diálogo político y la intensificación de los mecanismos de diálogo*

Por lo que se refiere al diálogo político, único expresamente previsto en los Acuerdos Europeos, no cabe duda de que éste constituye un mecanismo que favorece la convergencia de posiciones en las cuestiones internacionales en general, y, en particular, en los aspectos de la seguridad y estabilidad en el conjunto de Europa.

Ahora bien, el diálogo político establecido en los Acuerdos de Asociación —no exento de una cierta vaguedad—, aunque se ha visto reforzado en lo que se refiere a la multiplicación y especificación de las instancias y foros implicados, así como por la posibilidad de ofrecer a los

(19) Este cambio de posición se sitúa en el Consejo Europeo de Copenhague de 21-22 de junio de 1993, *Bol. 6-1993, cit.*, p. I.13.

(20) Cf. la opinión de la Comisión en el *COM (94)287 final, Más allá de los Acuerdos Europeos: Una estrategia para preparar a los Países de Europa Central y Oriental para la adhesión*, pág. 2.

Estados asociados que se adhieran, en ciertos casos, a declaraciones, protestas o incluso acciones conjuntas adoptadas en el marco de la PESC (21), parece por sí sólo insuficiente para el establecimiento de unas operativas y eficaces relaciones entre las Partes; de ahí la oportunidad de no sólo ampliar los ámbitos del diálogo, sino también los procedimientos y mecanismos para el mismo.

Tal como se puso de manifiesto en el Consejo Europeo de Copenhague, en el marco de unas relaciones estructuradas entre los PECO y las Instituciones de la Unión, resulta necesario que el diálogo y la consulta sobre asuntos de interés común se extiendan con alcance general a todos los ámbitos de la competencia de la Unión: el pilar comunitario —especialmente en aquellas materias con una dimensión transeuropea—, la política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.

Además, frente al diálogo bilateral que aparece recogido en los Acuerdos en relación con el diálogo político, y del que son partidarios los Estados afectados, se busca promover un marco de diálogo de carácter multilateral que reúna a todos los Estados miembros y a todos los Asociados. Ello se debe a que, aunque los PECO sostengan en el marco de los Acuerdos Europeos relaciones de una misma naturaleza con la Comunidad, resulta difícil convencerles de la conveniencia de que ésta mantenga un principio de igualdad de trato con todos ellos, ya que existe una cierta tendencia a pretender singularizarse respecto de los otros candidatos, por considerar que su proceso de reformas está más adelantado, y por diferencias de carácter histórico y de desarrollo de estructura social. De ahí la importancia que dan al mantenimiento de una relación bilateral que evite la homogeneización a la que conduce el diálogo multilateral. Por otra parte, los que se encuentran más avanzados en sus procesos de reforma son conscientes de las consecuencias que —cara a sus aspiraciones de una pronta incorporación a la Unión Europea— tendría el tener que esperar a que todos alcanzasen el nivel adecuado para la adhesión. Frente a estos argumentos, la multilateralidad supone un reforzamiento del conjunto de sus

(21) Ver las «Conclusiones del Consejo para intensificar el diálogo político con los países asociados de Europa Central y Oriental» en *Bol. 3-1994*, p. 1.3.37. En este sentido, hay que tener en cuenta que la relación estructurada en relación con la PESC completa las respuestas dadas por las distintas Organizaciones con competencias en materia de seguridad europea: OTAN y el programa «Partenariado para la Paz», la UEO y la CSCE.

posiciones e intereses frente a la Unión Europea, además de resultar más conveniente para el tratamiento de problemas comunes (22).

Dimensión de multilateralidad a la que debería unirse una capacidad interlocutoria de todos los PECO con las propias Instituciones de la Unión; al respecto se ha propuesto ya la celebración de reuniones, entre el Consejo de la Unión, por una parte, y por otra, todos los PECO, aunque estas reuniones tengan únicamente una naturaleza consultiva, remitiéndose la adopción de las decisiones al marco institucional en cada caso apropiado, que será bien el establecido para cada uno de los pilares de la Unión o, en su caso, el previsto en el marco de los Consejos de Asociación con cada uno de los Estados asociados (23). Con todo, hay que tener en cuenta que las relaciones multilaterales con las «Instituciones de la Unión» no se agotan en el Consejo, sino que entre otras posibilidades deberían comprender también —superando las propias posibilidades que abre la figura de la «Comisión Parlamentaria de Asociación» contemplada en los Acuerdos— las relaciones entre todos los Parlamentos de los Estados asociados —desde esa misma perspectiva multilateral— y el Parlamento Europeo.

(22) Cf. FERNÁNDEZ TRIGO, J.: «Consejos de Asociación con Polonia y Hungría», *Boletín Económico de ICE*, núm. 2408, pág. 975. La presentación de las demandas de adhesión de Polonia (8-4-1994) y Hungría (1-4-1994) constituyen un claro ejemplo de esta actitud.

(23) En este sentido, en el Consejo Europeo de Essen se llegó al acuerdo de celebrar, además de las reuniones de los Consejos de Asociación previstas en los propios Acuerdos de Asociación, una cumbre anual de jefes de Estado y de Gobierno al margen de un Consejo Europeo y reuniones semestrales de los Ministros de Asuntos Exteriores para debatir sobre la totalidad de las relaciones con los países asociados, en particular sobre la situación y las perspectivas del proceso de integración. Se prevén también reuniones anuales con los Ministros responsables del desarrollo del mercado interior, en particular Finanzas, Economía y Agricultura, y con los Ministros de Transportes, Telecomunicaciones, Investigación y Medio Ambiente, Cultura y Educación, así como reuniones semestrales con los de Justicia y/o Asuntos de Interior. Las reuniones deberían celebrarse, en general, en conjunción con la correspondiente reunión del Consejo. Por esta razón, se invita a cada uno de los Estados miembros que asuma la Presidencia en el primer semestre de un año civil a que, de acuerdo con la Presidencia siguiente, organice y señale en su plan de trabajo las reuniones con los países asociados que correspondan a dicho año. La preparación de las reuniones y la coherencia horizontal del diálogo estructurado corresponde al COREPER («Informe del Consejo al Consejo Europeo de Essen sobre la estrategia de preparación para la adhesión de los PECO asociados», que figura como Anexo IV a las *Conclusiones de Presidencia, Essen, 9/10 de diciembre de 1994* (SN 300/94), pág. 10.

2. *Las libertades comunitarias*

Por lo que se refiere a la libre circulación de mercancías, libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento y servicios que recogen los Acuerdos, como señala Maresceau, estas nociones tienen un contenido muy distinto al que se le atribuye en el ámbito comunitario, y su regulación pone de manifiesto una serie de carencias o elementos negativos de los Acuerdos (24).

Así, por lo que se refiere a la libre circulación de mercancías conducente al establecimiento de una zona de libre comercio entre la UE y cada uno de los Estados asociados, hay que tener en cuenta que las disposiciones de los Acuerdos son una prolongación del desarrollo de los Acuerdos de comercio y cooperación comercial y económica, en los que ya se habían identificado las barreras comerciales entre la Comunidad y cada uno de estos países. Partiendo de este presupuesto, los Acuerdos introducen la supresión inmediata de las restricciones cuantitativas y la supresión progresiva de las restricciones tarifarias por parte de la Comunidad, concediendo períodos más largos para los PECO (25).

Aunque el calendario de desarme arancelario previsto por los Acuerdos haya sido objeto de una reducción posterior con ocasión del Consejo Europeo de Copenhague, al mantenerse o retrasarse en relación con sectores claves para las economías de estos países —como los productos textiles, siderúrgicos y agrícolas—, se pone de manifiesto la contradicción que suponen las dificultades de acceso al mercado comunitario, cuando éste es uno de los mecanismos más adecuados para la consecución de los medios que necesitan los PECO para su recuperación económica. Además, como se ha señalado, el hecho de que no se haya creado una zona de libre comercio entre los propios Estados asociados puede tener repercusiones para el tráfico comunitario, aunque esto pueda quedar parcialmente resuelto en aquellos supuestos en los que los propios países asociados acuerden crearla. De la misma manera, tampoco se ha previsto la crea-

(24) MARESCAU, M.: «The European Community, Eastern Europe and the USSR», en REDMOND, J. (ed.): *The External Relations of the European Community. The International Response to 1992*, Basingstoke, 1992, pág. 105.

(25) Un análisis más detallado sobre las disposiciones comerciales de los Acuerdos de Asociación puede verse en WAGNER-FINDEISEN, *loc. cit.*, págs. 514-517; BEYNON, *loc. cit.*, págs. 38-43, y MARESCAU: *Les Accords...*, *loc. cit.* págs. 509-512.

ción de una unión aduanera entre cada uno de los asociados y la Comunidad, lo que supone una diferencia importante con otros Acuerdos de Asociación que en su momento estaban orientados a facilitar la adhesión de los Estados asociados, como es el caso de Grecia, Turquía, Malta y Chipre (26).

Tampoco en el caso de la libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento y servicios encontramos una extensión del régimen comunitario. En concreto, la libre circulación de trabajadores se refiere, como sucede en el marco de otros Acuerdos de Asociación, al trato no discriminatorio de los trabajadores «contratados legalmente» en relación a las condiciones de trabajo, remuneración o despido, así como a cierta coordinación de los regímenes de seguridad social. Sin embargo, no se contempla ninguna referencia a los artículos del TCE, ni de las disposiciones del Acuerdo —de claro carácter programático— puede desprenderse su efecto directo (27).

Las disposiciones relativas al derecho de establecimiento parecen atender mejor a los intereses de los PECO, en la medida en que se articulan sobre un principio de trato no menos favorable que el concedido a las propias sociedades o nacionales y un principio de asimetría que facilita la instalación de las sociedades y nacionales de los Estados asociados en los Estados miembros desde el momento de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación y en cambio gradúa temporalmente el establecimiento de las sociedades y nacionales de los Estados miembros en los Estados asociados (28).

(26) MARESCEAU, *ibidem*, pág. 511. Aunque como indica este autor el establecimiento de una unión aduanera no es en sí misma una condición jurídica preliminar para la preparación de la adhesión, como pone de manifiesto el caso de Gran Bretaña o España.

(27) En este sentido, BENYON, *loc. cit.*, pág. 43. Además Maresceau señala que en materia de seguridad social se produce un considerable paso atrás frente a lo establecido en los Acuerdos de cooperación con los países del Magreb y en el Acuerdo de Asociación con Turquía en la medida en que no se introduce un principio de no discriminación en relación con las prestaciones de seguridad social ligadas al empleo (*Les Accords...*, *loc. cit.*, pág. 513).

(28) En relación con los servicios, los Acuerdos padecen nuevamente de una cierta vaguedad, ya que las Partes se comprometen a tomar las medidas necesarias para permitir progresivamente la prestación de servicios por sociedades o nacionales comunitarios o de los Estados asociados, teniendo en cuenta el desarrollo respectivo del sector de servicios. El Consejo de Asociación adoptará las medidas ne-

Con todo, las disposiciones relativas a las «libertades comunitarias» han conducido a valoraciones muy críticas que consideran que éstas evidencian que en los ámbitos concernidos no se ha cedido en ningún interés comunitario —en relación con los que se mantiene una actitud claramente proteccionista—, ofreciéndose un apoyo muy limitado a las necesidades de los PECO, destinado únicamente a garantizar un nivel mínimo de estabilidad, pero no un conjunto de medidas que favorezcan la adhesión (29).

3. *La creación de un entorno jurídico e institucional apropiado:
La aproximación de legislaciones.
La cooperación económica y cultural*

Con todo, la valoración negativa apuntada a propósito de la regulación de las libertades comunitarias no se extiende a todo el contenido de los Acuerdos, de los que es posible destacar algunos aspectos que parecen más acertados en el objetivo de preparar la adhesión de los PECO a la Unión Europea. Entre éstos destaca el relativo a la aproximación de las legislaciones de los PECO a la de la Comunidad, debido al efecto positivo de este instrumento en relación con el objetivo de crear el entorno jurídico e institucional adecuado para el desarrollo económico y, en su caso, la integración. En este sentido, los mecanismos de aproximación de las legislaciones previstos en los Acuerdos se presentan como un medio adecuado para que los PECO vayan preparándose para la adopción del acervo comunitario, tal como ha sucedido con los países EFTA por la vía del Espacio Económico Europeo, además de permitir el desarrollo de la cooperación en toda una serie de sectores como el empleo, la política laboral, la seguridad social, la sanidad y la seguridad, la sanidad pública, etc.

En relación con otros aspectos, como la legislación aduanera, el derecho de sociedades, el derecho bancario y la propiedad intelectual, la aproximación de legislaciones cumple la función de un instrumento de seguridad jurídica para todos los operadores económicos, vinculándose a las barreras comerciales aún existentes, que se podrían suprimir cuando los países asociados garanticen unas condiciones de competencia similares a

cesarias para su aplicación progresiva (artículo 55 de los Acuerdos con Polonia y Hungría, y artículo 56 de los Acuerdos con Rumania, Bulgaria y las Repúblicas Checa y Eslovaca).

(29) Cf. IONATI, *loc. cit.*, pág. 521, y WAGNER-FINDEISEN, *loc. cit.*, pág. 518.

las establecidas por las disposiciones comunitarias en relación con el mercado interior (30). Por esta razón, en la creación de un medio jurídico e institucional que favorezca la integración se menciona la necesidad de adaptar las normas de Derecho de la competencia y el régimen de ayudas de Estado para facilitar el cumplimiento de las obligaciones que conllevaría la condición de Estado miembro (31).

De igual manera, resultan favorables a la preparación de la adhesión las disposiciones relativas a la cooperación económica, en la medida en que, refiriéndose a áreas necesarias para el funcionamiento del mercado común, pretenden propiciar a través de acciones concretas, un acercamiento a los niveles de protección alcanzados en el ámbito comunitario (32).

En el objetivo de la adhesión, los instrumentos financieros y de crédito previstos en los Acuerdos constituyen un apoyo trascendental a la reforma y a la transformación económica de los PECO. No obstante, en este punto se suscitan críticas, tanto debido a la ausencia de unos protocolos financieros específicos en los Acuerdos como a que el programa PHARE, que funciona como principal instrumento financiero de ayuda, ha estado excesivamente centrado en la asistencia técnica, cuando las necesidades reales de los PECO se refieren a un apoyo financiero masivo de carácter estructural en campos como la vivienda, la sanidad, la educación y, sobre todo, las infraestructuras.

4. *La cooperación regional*

Mención aparte merece la cooperación regional entre los PECO, tanto la relativa a una dimensión política y de seguridad promovida por la UE al margen de las disposiciones de los Acuerdos Europeos a la que se refiere, por ejemplo, la iniciativa de la convocatoria de una Conferencia para la adopción del Pacto de Estabilidad, como la propiamente econó-

(30) WAGNER-FINDEISEN, *ibidem*, pág. 535.

(31) COM (94)361 final, *Seguimiento de la Comunicación de la Comisión sobre: Más allá de los Acuerdos Europeos: Una estrategia para preparar a los países de Europa Central y Oriental para la adhesión*, pág. 6.

(32) Téngase en cuenta que en el Consejo ha autorizado a la Comisión a negociar Protocolos Adicionales a los Acuerdos para que estos países puedan participar en programas comunitarios, observatorios, redes y otras actividades de su competencia.

mica a la que —aun de manera insuficiente— se refieren los propios Acuerdos (33).

En la perspectiva de la adhesión, la cooperación regional reviste una gran importancia, si se tiene en cuenta que los Acuerdos de Asociación, como hemos señalado, no suponen la creación de ninguna figura de integración económica entre los PECO, ni tampoco reemplazan a las relaciones comerciales que éstos mantenían en el seno del COMECON. En este sentido, la cooperación regional aparece como un instrumento que favorece la creación de relaciones bilaterales y multilaterales entre los Estados asociados con las que contribuir al desarrollo integrado de la región.

Así, frente a una actitud inicialmente negativa o poco favorable de estos países hacia el establecimiento de mecanismos de cooperación regional entre ellos, como ya hemos apuntado —por entender que un enfoque bilateral sería más eficaz en las relaciones con la Comunidad— se han ido desarrollando distintas iniciativas, auspiciadas y, en su caso, promovidas por la propia Comunidad (34). Hasta el momento ninguna de estas iniciativas recoge un objetivo de integración propio ni se ha concretado en la creación de nuevas Organizaciones Internacionales, sino que se conciben fundamentalmente como esquemas de cooperación des-

(33) Artículo 27 de los Acuerdos con Hungría y Polonia, y artículo 28 de los Acuerdos con Rumania, Bulgaria, las Repúblicas Checa y Eslovaca, que señalan que «El presente Acuerdo no excluye el mantenimiento o creación de uniones aduaneras, zonas de libre comercio o regímenes de comercio fronterizo, excepto si alteran los acuerdos comerciales establecidos en el presente Acuerdo», y artículos 71, p. 3, del Acuerdo con Polonia; 70, p. 3, del Acuerdo con Hungría; 72, p. 4, del Acuerdo con Rumania, Bulgaria y las Repúblicas Checa y Eslovaca, en que se hace referencia a las medidas capaces de fomentar la cooperación regional entre los PECO, con vistas a conseguir el desarrollo integrado de la región. Por lo que se refiere al Pacto de estabilidad, se trata de una acción común adoptada en el marco de la PESC y destinada a la elaboración de un Código de buena conducta, cuyo objetivo es el fomento de las relaciones de buena vecindad, incluidos los asuntos relacionados con las fronteras y las minorías y cuyo funcionamiento se confiará a la CSCE (Decisión del Consejo de 14-6-1994, relativa a la prosecución de la acción común adoptada por el Consejo basándose en el artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea referente a la conferencia de lanzamiento del Pacto de estabilidad, *DOCE, L 165* de 1-7-1994).

(34) Por ejemplo, el Reglamento (CE) núm. 1628/1994, sobre cooperación transfronteriza en el marco del programa PHARE en conexión con el programa INTE-RRREG (*DOCE L 171*, de 6-7-1994).

tinados —en el caso de los PECO— a facilitar su integración en la Unión Europea (35).

C) *Valoración final*

El examen de los Acuerdos de Asociación concluidos con los PECO pone de manifiesto que éstos contienen unos elementos que podrían calificarse de mínimos para preparar la adhesión de estos países a la Unión Europea, en la medida en que sus disposiciones abarcan —aunque no con la amplitud suficiente— todos los aspectos: económico, jurídico y político, en los que es necesario cooperar para aproximar la situación en la que se encuentran a la de la Unión Europea.

Este alcance limitado se debe tanto a la existencia de un conflicto de intereses entre los Estados miembros y los Estados Asociados en relación con ciertos aspectos —al menos en el momento de la negociación— como evidencian en buena medida las disposiciones comerciales o la circulación de personas, y, sobre todo, al motivo donde se han centrado las críticas más agudas a los Acuerdos: la falta de una política global de la Unión Europea en relación con los PECO y al objetivo por éstos perseguido de la adhesión.

Si bien es cierto que es posible apreciar algunos cambios importantes en la evolución de las relaciones entre los PECO y la Unión Europea con posterioridad a la firma de los Acuerdos, estos cambios no hacen sino poner de manifiesto esa falta de visión global, en la medida en que las disposiciones de los Acuerdos Europeos sólo se han visto modificadas o incluso superadas para adaptarlas mejor a los problemas que suscita el objetivo de la preparación de la adhesión, al aumentar la presión política de los

(35) En este sentido, ADAMIEC, *loc. cit.*, pág. 25. De entre las iniciativas de cooperación regional establecidas, Hungría, Polonia y las Repúblicas Checa y Eslovaca participan en el «Central European Free Trade Agreement (CEFTA)» (texto del Acuerdo de 21-12-1992, en *Russian and East European Finance and Trade*, January-February, vol. 30, núm. 1, 1994, págs. 53-69), cuyo origen se encuentra en el Tratado de Visegrad de 1990. Estos países forman, asimismo, parte de la «Iniciativa para Europa Central» (en la que también participan Austria, Italia, Ucrania e inicialmente Yugoslavia). Rumania y Bulgaria son partes del Consejo de Cooperación del Mar Negro. Sobre estas cuestiones, ver entre otros, G. BAKOS: «After COMECON: A Free Trade Area in Central Europe?», *European-Asian Studies*, vol. 45, núm. 6, 1993, págs. 1025-1040.

PECO o la de aquellos Estados miembros más interesados por las cuestiones que éstos plantean.

La reformulación desde el plano bilateral que los Acuerdos recogen al plano multilateral en el marco de unas relaciones estructuradas con las Instituciones de la Unión parece una solución acertada en este sentido, en la medida en que, además de favorecer el conocimiento más exacto por los Estados asociados de los esquemas de funcionamiento de la Unión —y por tanto de las ventajas pero también de las obligaciones que implica la condición de Estado miembro—, incentiva la concertación y la cooperación entre los PECO, elemento que se liga a su vez a la defensa de sus propios intereses y a la estabilidad de la región en su conjunto.

En todo caso, desde una doble perspectiva que atienda no sólo a las condiciones económicas y políticas que los PECO deberían reunir para poder hacer frente a las obligaciones que se desprenden de la condición de Estado miembro, sino también a la conveniencia de dicha ampliación para la propia Unión Europea, la valoración de los Acuerdos Europeos tiene que completarse con un examen de las consecuencias que tal ampliación llevaría aparejada para el funcionamiento del proceso de integración.

V. LOS PECO Y EL DEBATE SOBRE «AMPLIAR» O «AVANZAR» EN LA UNIÓN EUROPEA

Si el avance en el proceso de integración europea se ha visto impulsado en muchas ocasiones por factores o acontecimientos externos, esta afirmación es particularmente cierta al examinar la incidencia sobre el mismo de la desintegración del bloque comunista en Europa Central y Oriental. En efecto, los acontecimientos que sucedieron a la caída del muro de Berlín sirvieron para acelerar la gestación del Tratado de la Unión Europea de 1992, y hoy las cuestiones relativas a la incorporación de algunos de estos países al proceso de integración europea han precipitado las discusiones acerca del esquema futuro de la Unión Europea. En este punto, se señala con razón que la nueva situación que plantean los cambios producidos en Europa Central y Oriental debería servir como estímulo para que los Estados miembros de la UE avanza- sen en el proceso de integración, articulando a la vez los mecanismos

necesarios que permitan en el futuro la ampliación de dicho proceso a los PECO (36).

Así, la ampliación de la Unión Europea a los PECO, aun presentándose como una cuestión a medio o largo plazo, suscita nuevamente el conocido dilema entre los objetivos de «ampliar la UE» o «avanzar en el proceso de integración», tal como se ha manifestado a propósito de la cuarta ampliación de la Unión a Austria, Suecia y Finlandia. A este respecto, si bien desde el punto de vista de su formulación teórica, estos objetivos no deberían considerarse incompatibles —en la medida en que cualquier intento de «profundizar» o «avanzar» en el proceso de integración que representa la Unión Europea tiene que hacerse incorporando a aquellos candidatos que estén en condiciones de adherirse al mismo, así como considerar a los candidatos que puedan hacerlo a medio y largo plazo—, la ampliación no está exenta de riesgos para el propio funcionamiento de la Unión Europea, aunque éstos fuesen posiblemente mayores, si se avanzase en el proceso de integración, excluyendo a candidatos «razonables» o sin articular soluciones para los que no puedan incorporarse a corto plazo (37).

Estos argumentos pueden servir para explicar la rápida adhesión de los países EFTA a la Unión Europea en tanto que candidatos «razonables», con unas economías muy desarrolladas y democracias estables, cuya adhesión se ha visto facilitada por la existencia de una serie de Acuerdos bilaterales con la Comunidad y, sobre todo, por la creación del Espacio Económico Europeo. Por esta razón, su adhesión se ha llevado a cabo antes de la Conferencia Intergubernamental de 1996 prevista en el artículo N, p. 2 del TUE, de manera que la «ampliación» ha precedido al eventual avance en el proceso de integración. En cambio, por lo que se refiere a los PECO, en la medida en que estos Estados aún no están en condiciones de incorporarse a la Unión como Estados miembros, el establecimiento de las condiciones de funcionamiento de la Unión que permitan en el futuro su incorporación ha parecido un paso previo necesario para la ampliación (38).

(36) SADURSKA, R.: «Reshaping Europe-Or “How To Keep Poor Cousins in (Their Home)”: A Comment on “The Transformations of Europe”», *The Yale Law Journal*, vol. 100, 1991, pág. 2509.

(37) MICHALSKI/WALLACE, *loc. cit.*, pág. 1.

(38) Esta es la opinión que se recoge en las «Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Corfú» (*Bol. 6-1994*, p. I.13) y en el *Informe del Conse-*

Ahora bien, si como ha señalado De la Peña la experiencia de las adhesiones previas pone de manifiesto que la Comunidad ha sido capaz de introducir en el sistema los elementos de dinamismo y eficacia necesarios para que éste resultara reforzado, y por tanto la ampliación se tradujera también a la postre en una mayor profundización en la construcción europea, hay que tener en cuenta con Mangas Martín la tremenda contradicción de la que adolece la construcción comunitaria, en la medida en que si bien ha demostrado una gran capacidad «para avanzar en pequeños pasos, adaptándose a circunstancias cambiantes», presenta por el contrario una gran resistencia a los cambios constitucionales en el proceso de integración (39). Esta afirmación resulta así particularmente actual en el momento presente, en el que precisamente tanto la consecución de los objetivos de integración establecidos en el propio Tratado de Maastricht como las consecuencias que sobre el funcionamiento de la Unión llevaría aparejado el aumento del número de Estados miembros derivado de la ampliación a los PECO harían necesario proceder a una auténtica reforma constitucional.

Ante todo, las consecuencias de la ampliación hacen referencia al funcionamiento de la Unión, y muy en concreto a los *aspectos institucionales*. En este sentido, si bien es cierto que la ampliación a los PECO supondría un aumento numérico en todas las Instituciones, reducir el problema a este aspecto «numérico» resulta inexacto, en la medida en que tal factor se limita a agravar los defectos de funcionamiento de los que ha adolecido la integración europea desde la fundación de la Comunidad en relación con los principios de *eficacia, transparencia y legitimidad*. Sucede ahora que la aplicación de una solución progresiva sobre un mismo esquema —pensado en principio para un número reducido de Estados miembros y que no ha sido objeto de cambios, sino únicamente de adaptaciones con ocasión de las sucesivas adhesiones— conduciría posiblemente a una parálisis institucional, sin que las reformas institucionales que se proponen —aun siendo necesarias— reúnan elementos de novedad.

jo al Consejo Europeo de Essen sobre la estrategia de preparación para la adhesión de los PECO asociados, cit., pág. 7. En la doctrina, WESSELS, W.: «Erweiterung, Vertiefung, Verkleinerung. Vitale Fragen für die Europäische Union», *Europa-Archiv*, Folge 10, 1993, pág. 312.

(39) Cf. DE LA PEÑA, *op. cit.*, pág. 491, y MANGAS MARTÍN, A.: «La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Madrid, 1993, pág. 1060.

Se vuelve así a suscitar la cuestión relativa a la adopción de decisiones en el Consejo, tanto por lo que se refiere a la generalización del procedimiento de voto por mayoría como a la propia distribución de los votos encaminada a conseguir un equilibrio real de poderes entre los Estados «grandes» y «pequeños». En relación con la Comisión, se menciona la necesidad de sustituir el actual sistema de atribución de los comisarios por otro que atienda a criterios de personalización e incremento del papel político de esta Institución. Por lo que se refiere al Parlamento Europeo, se repiten las ya «clásicas» reivindicaciones de aumentar sus competencias, convirtiéndolo en un verdadero órgano legislativo, en el que su número de miembros se establecería de acuerdo con criterios de «proporcionalidad decreciente», con los que se garantizase a la vez una adecuada representación de los diversos pueblos de Europa y el funcionamiento de la Institución. Frente a los problemas de funcionamiento de las presidencias rotatorias, se especula con la posibilidad de crear un «directorio» en el que se garantizase la participación de algunos de los Estados grandes o incluso con la elección de una presidencia de la Unión, cuyo mandato se extendería por un período superior al de la actual presidencia del Consejo. Se insiste finalmente en la importancia del principio de subsidiariedad recogido en el TCE como mecanismo para distribuir eficazmente la adopción de decisiones entre distintos niveles de gobierno y características regionales (40).

La ampliación a los PECO plantea también importantes consecuencias en relación con los mecanismos de cohesión económica y social, especialmente por lo que se refiere a las políticas agrícola, regional y de fondos estructurales, respecto a las cuales, de seguir los actuales criterios, los PECO pasarían a ser beneficiarios netos, con el consiguiente paso de los hasta ahora beneficiarios a la situación de contribuyentes y la necesidad de ampliar el presupuesto comunitario.

En otro orden de cosas, hay que tener en cuenta que después de la reunificación alemana y las posibilidades de este Estado miembro de desarrollar una política exterior activa en el Este, «... the old question of how to integrate a powerful Germany into European structures, assumes a new,

(40) Ver, entre otros, MICHALSKI/WALLACE, *loc. cit.*, págs. 12-16; TEBBE, G.: «Wunsch und Wirklichkeit: Das Problem der Ostererweiterung», *Europa-Archiv*, Folge 13-14, 1994, págs. 394-396; PEÑA, *op. cit.*, págs. 495-499; PEDERSEN, *op. cit.*, págs. 169-173; JENNING, J.: «Am Ende der Regierbarkeit? Gefährliche Folgen der Erweiterung der Europäischen Union», *Europa-Archiv*, Folge 22, 1993, págs. 648-650.

if not in fact its real meaning...» (41), vinculándose esta cuestión a la necesidad de *reforzar las relaciones franco-alemanas* en tanto que eje de equilibrio de la Comunidad desde su génesis. En conexión con este punto, la adhesión a la Unión Europea de Austria, Suecia y Finlandia, y de producirse en el futuro la de los PECO, suscita la introducción en la esfera comunitaria de una serie de nuevos intereses que responden a los problemas específicos del Norte y Este de Europa y que, desde un punto de vista jurídico, podría llevar aparejado una ampliación de las competencias de la Unión para hacer frente a las nuevas cuestiones. Sin embargo, desde un punto de vista político, estaríamos ante la consagración de un principio de diversidad de intereses regionales que acentuaría la ya existente hoy en día, con las consiguientes repercusiones en todos los ámbitos de la Unión (42).

Es más, como ya hemos señalado, en el momento presente en el que los cambios exigidos por la conjunción «ampliación a los PECO»-«avance en la integración» harían necesario proceder a cambios constitucionales, se constata una gran disparidad de criterios entre los Estados miembros sobre los objetivos y el propio sentido de la integración europea y permanecen sin resolver una serie de opciones importantes como las que se plantean entre intergubernamentalidad y supranacionalidad, atlantismo y europeísmo, cooperación e integración (43).

Se diferencian así una serie de tesis nacionales. La británica sería favorable a la ampliación de la Unión, pero primando el recurso a los mecanismos de cooperación intergubernamental. La posición de Alemania, de gran interés en la medida en que es uno de los Estados de la Unión de mayor peso y más afectado por las cuestiones que plantean los PECO, se

(41) Tal como se recoge en el «Document of the CDU/CSU Parliamentary Group in the German Parliament (Bundestag) on the Future of European Unification», *Europe/Documents*, 7 September, 1994, Núm. 1895/96, pág. 6.

(42) En este sentido, resulta interesante pensar cuál sería la posición española en una Unión ampliada que incluyese a los PECO. En opinión de Pedersen (*op. cit.*, pág. 175), España vería debilitada su posición, lo que podría incluso crear un «Spanish Problem» equivalente al planteado por Gran Bretaña durante los años setenta y ochenta, aunque esta situación se viese parcialmente compensada por la ampliación de la Unión a Chipre y Malta. Sobre esta cuestión, ver también RYBA, B. C.: «L'Union Européenne et l'Europe de l'Est», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 382, november, 1994, págs. 581-582.

(43) COLLINSON, S.; MIALL, H.; MICHALSKI, A.: *A Wider European Union? Integration and Cooperation in the New Europe*, RIIA, Londres, 1993, pág. 13.

muestra favorable tanto a ampliar la Unión hacia el Este como a fortalecerla, considerando el avance en la integración como una condición para la ampliación. Otros Estados, como Francia, Dinamarca y quizás Italia, sin compartir las críticas británicas al proceso de integración, consideran importante aumentar el peso de los Estados miembros frente a las Instituciones Comunitarias. Por su parte, los Estados «pequeños» de la Unión muestran ciertos recelos frente a las consecuencias de pérdida de poder de decisión que una reforma de la Unión podría llevar aparejada (44).

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS ALTERNATIVAS A LA AMPLIACIÓN Y UNA EUROPA A DISTINTAS VELOCIDADES

Las dificultades con que se enfrentan los PECO para alcanzar a corto y medio plazo las condiciones requeridas para la adhesión, así como las consecuencias que la ampliación de la Unión a estos países llevaría aparejada —especialmente en relación con las reformas que serían necesarias para hacerla posible—, ponen de manifiesto que la incorporación de los PECO como miembros de la Unión puede no ser en estos momentos la solución más acertada, por mucho que desde los propios países asociados se mantenga el objetivo de la adhesión como la finalidad última de sus relaciones con la Unión Europea y desde la propia Unión se hagan manifestaciones en este sentido. Desde esta perspectiva, se abre paso a la reflexión sobre las posibles alternativas a la incorporación al proceso de integración europea, distintas a la condición de Estado miembro de acuerdo con lo establecido en el artículo O del TUE.

Una primera idea hace referencia a la necesidad de que cualquiera que fuera el mecanismo de incorporación, éste debería abarcar el conjunto de la Unión, sin que por esta razón parezcan acertadas las alternativas que plantean la posibilidad de la plena adhesión, pero limitándola bien al ámbito de los pilares intergubernamentales —especialmente al de la PESC— bien al ámbito comunitario o a alguno de sus aspectos, como el relativo al mercado interior (45).

(44) En este sentido, entre otros, TEBBE, *loc. cit.*, págs. 493-494.

(45) En contra, la opinión de CREMONE, M.: «The "Dynamic and Homogeneous EEA": Byzantine Structures and Variable Geometry», *European Law Review*, October, 1994, pág. 525, que recoge la opinión de Polonia —manifestada en distintas ocasiones— sobre una adhesión al segundo y tercer pilar.

En este sentido, por lo que se refiere a los pilares intergubernamentales, hay que tener en cuenta que en la lógica de la integración éstos deberían tender hacia la comunitarización —tal como lo prevé el propio TUE a través de los procedimientos de pasarela—, y no a reforzar el carácter intergubernamental, al que conduciría una adhesión de los PECO, únicamente reducida a estos aspectos. Si lo que se pretende es la convergencia de posiciones en las políticas exteriores y las iniciativas encaminadas a asegurar la estabilidad en Europa, parece más acertado el instrumento de un diálogo político eficaz, sin perjuicio de la incorporación de los PECO a otras estructuras regionales con competencias en materia de seguridad europea.

En relación con la posibilidad de una incorporación limitada a los aspectos económicos, siguiendo el ejemplo del Espacio Económico Europeo —también un Acuerdo de asociación concluido sobre la base del artículo 238 del TCE, aunque con unas características muy distintas a los Acuerdos Europeos—, esta misma experiencia pone de manifiesto las dificultades que se generan cuando se disocia el aspecto económico y político de la integración y el grupo de Estados a los que se pretende incorporar son excluidos del proceso de adopción de decisiones. Además, el EEE sería más bien una solución *ad hoc* para un grupo de países con unas condiciones muy particulares, cuyas circunstancias no son las de los PECO, que en estos momentos no están en condiciones de afrontar en términos de igualdad —sin un grave perjuicio para sus propios intereses— las reglas de funcionamiento del mercado interior por más que deban aproximarse progresivamente a las mismas.

Por lo que se refiere a las fórmulas orientadas a permitir la participación pero no la votación de los PECO en los distintos ámbitos de la Unión, si bien son también susceptibles de crítica en la medida en que excluyen a los PECO de la adopción de decisiones que eventualmente puedan llegar a serles aplicables, presentan en cambio la ventaja de facilitar el que estos países tengan un conocimiento más exacto del funcionamiento de la Unión y de las obligaciones que la condición de Estado miembro lleva aparejado.

En cualquier caso, los Acuerdos Europeos de Asociación constituyen, hoy por hoy, los instrumentos principales para preparar la adhesión, aunque más que como Instrumentos catalizadores de otras formas de adhesión habría que insistir en la necesidad de recuperar la idea original a la que responden de ser unos instrumentos destinados a ayudar a los PECO

en su desarrollo económico y en la transición hacia sistemas políticos democráticos. Desde aquí parece necesario explotar todas las posibilidades que los Acuerdos Europeos ofrecen —lo que implicaría un mayor protagonismo del Consejo de Asociación y de la competencia de dicho órgano para adoptar decisiones de carácter vinculante para las Partes, a través de las cuales desarrollar las disposiciones de los Acuerdos (46)—.

Otro elemento a destacar es el de la multilateralidad, tanto por lo que se refiere a los mecanismos destinados a asegurar el diálogo y la concertación de todos los PECO en sus relaciones con la Unión Europea como a propiciar e incentivar un mayor desarrollo de la cooperación regional entre los propios PECO, como medio adecuado para satisfacer sus propios intereses y resolver los problemas comunes a todos ellos, en la búsqueda de la realización del objetivo de garantizar la estabilidad de la región en su conjunto.

Esta línea de consideraciones se extiende también a la Unión Europea, quien debería, por su parte, reflexionar sobre la manera en que mejor puede hacer frente a las funciones que tiene asignada, sin mantener una actitud cerrada a los compromisos con Europa Central y Oriental, pero atendiendo a su vez a los objetivos que el TUE establece y a los propios intereses de los PECO a largo plazo que se verían favorecidos por una Unión fortalecida. Ello se correspondería, en nuestra opinión, con el avance hacia una entidad de más claros contornos federales, recogiendo la idea de una Europa a varias velocidades, en la que una Unión Europea de esas características funcionaría como el motor, pero sin excluir otros esquemas de cooperación regional, siempre que se asegurase la coherencia entre todas las instancias en torno al objetivo común de estabilidad y desarrollo económico en el conjunto de Europa —en relación con la idea recogida en el Preámbulo del TUE que recuerda la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin y la necesidad de sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa— y sin descuidar la extensión de estos objetivos a otros ámbitos regionales, como el mediterráneo, en el que la Unión Europea tiene similares compromisos. Se trataría de una vez por todas de dar un sentido preciso a los mecanismos de integración y cooperación, cosa que el momento presente, incluso desde el punto de vista de un europeísta convencido y optimista, parece hartamente difícil.

(46) En la línea que señala VAN DEN BEMPT, P.: «L'adhésion des pays d'Europe Centrale et Orientale à l'Union Européenne: Espoirs et problèmes», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 369, juin, 1993, pág. 585.

ABSTRACT

The European Community has concluded a series of European Association Agreements with some Eastern and Central European Countries (ECEC). Aimed at helping the ECEC in their transition towards market economies and stable democracies, the European Agreements also intend to ease these countries' incorporation to the process of *European integration*.

Referring to the European Agreements, this paper pursues a twofold objective. First, the dispositions of the Agreements are analysed with the aim of the ECEC's preparation to adhesion to the EU. Second, the consequences of widening the EU to the ECEC are examined on the framework of the «widening-deepening» discussion.

From this double perspective it can be concluded that the European Association Agreements contain a number of «minimum» elements to prepare the ECEC for adhesion to the EU because they deal —even if not to sufficient extent— with all aspects where it is necessary to cooperate in order to make their situation approach that of the EU. Nevertheless, this opinion is not uniform, being more negative in what concerns the regulation of the «community freedoms» and more positive in relation to economic cooperation and the rapprochement of legislations. The subsequent reformulation of the bilateral basis mentioned in the Agreements to a multilateral structured relation with the EU's institutions and the promotion of regional cooperation initiatives between the ECEC can also be positively estimated.

This exam is completed with the consequences that would derive from widening the EU to the ECEC, in such a moment as the present, when both the integration objectives established in the European Union Treaty and the implications of the widening to the ECEC would make a constitutional reform of the EU necessary.

The ECEC's inability to face all the obligations that will derive from adhesion to the EU, and the problems this adhesion would pose to the current functioning of the EU system, speak in favour of exploring all possibilities offered by the Agreements, pushing forward an articulation of the relations EU-ECEC on a multilateral basis and promoting regional cooperation to assure stability in the whole region.

RÉSUMÉ

La Communauté Européenne a conclu une série d'Accords Européens d'Association avec quelques pays de l'Europe Centrale et Orientale (les PECO). Destinés à aider ces pays dans leur transition vers des économies de marché et des démocraties stables, ces Accords cherchent aussi à faciliter l'incorporation des PECO dans le processus d'intégration européenne.

En prenant comme référence les Accords Européens, ce travail a eu un double objectif. Premièrement, on analyse les dispositions des Accords dans la perspective de la préparation pour l'adhésion à l'UE. Deuxièmement, on examine les consé-

quences de l'élargissement de l'UE aux PECO dans le cadre du débat «élargissement» ou «approfondissement» dans le processus d'intégration.

A partir de cette double perspective, on peut conclure que les Accords Européens d'Association contiennent des éléments «minimun» pour préparer l'adhésion des PECO à l'UE, dans la mesure où ces dispositions envisagent —malgré son insuffisante étendue— tous les aspects pour lesquels il faut coopérer afin de rapprocher la situation des PECO à celle de l'UE. Cependant, l'estimation qu'on peut établir des dispositions des Accords Européens n'est pas uniforme. Elle est plutôt négative par rapport aux «libertés communautaires» et plutôt positive quant à la coopération économique et le rapprochement des législations. L'ultérieure reformulation des relations bilatérales au niveau multilatéral de relations structurées avec l'Union et la promotion des initiatives de coopération régionale parmi les PECO sont aussi très positives.

Cet examen des Accords est complété par les conséquences de l'ampliation de l'UE aux PECO dans un moment, comme le présent, où autant la réalisation des objectifs d'intégration établis dans le Traité de l'Union que les répercussions de cette ampliation sur le fonctionnement de l'Union rendent nécessaire une réforme constitutionnelle.

L'incapacité des PECO à assumer toutes les obligations qui découlent de l'adhésion à l'Union et les problèmes que cette adhésion pose pour le fonctionnement actuel du système de l'Union suggèrent le besoin d'explorer toutes les possibilités que les Accords offrent, de continuer avec l'articulation des relations dans un cadre multilatéral et de promouvoir la coopération régionale pour assurer la stabilité dans toute la région.

