

LA AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA Y SUS EFECTOS SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACION

Por CARLOS CLOSA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA LÓGICA DE LA ADHESIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS CANDIDATOS: 1. *La búsqueda de voz como respuesta a la integración informal.* 2. *La búsqueda de integración formal como garantía de integración informal.*—III. LA LÓGICA DE LA AMPLIACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA INTERNO.—IV. EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL Y EFICACIA.—V. EL ACERVO POLÍTICO: LA PESC Y LA ADHESIÓN DE NUEVOS MIEMBROS A LA UNIÓN: 1. *La cuestión de la neutralidad.* 2. *La función de seguridad de la UE.*—VI. CONCLUSIÓN: LA DIALÉCTICA ENTRE AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN.

I. INTRODUCCION

La tesis de este trabajo es que la lógica inherente al proceso de ampliación puede llegar a provocar cambios sustanciales no sólo en la estructura político-institucional de la UE, sino que pueden alterar el propio concepto de Unión Europea como sistema homogéneo, dando cabida a la diferenciación. El proceso de ampliación resulta de una confluencia de las expectativas de los candidatos y las preferencias de los miembros de la UE. Para los candidatos, la adhesión está inspirada por una lógica de preservación; recurriendo a los conceptos hirschmanianos de voz y salida, se argumentará que la adhesión llega a ser el único recurso disponible para garantizar la subsistencia de los Estados (II). Esta razón refuerza la tendencia inherente a la propia Unión: la disolución de la estatalidad no parece ser el objetivo de los actuales miembros y, por tanto, la ampliación, como cualquier otro desarrollo sistémico de la UE, es interpretado por sus miembros en función de la maximización de su lugar en la UE. Y éste es el criterio determinante de las actitudes nacionales ante rondas de ampliación (III). Aunque la decisión de cada Estado miembro se construye a partir de un cálculo del balance entre costes y beneficios, la ampliación provoca modifica-

ciones en el marco en el que este cálculo se realiza, fundamentalmente el institucional. De ahí que procesos de reforma a raíz de rondas de ampliación tengan como objetivo subyacente restablecer equilibrios modificados. Las instituciones (IV) y la PESC (V) ilustran esto. La conclusión (VI) es que si bien la ampliación parece llevar inexorablemente hacia la reforma, la necesidad de acomodar crecientes compensaciones pueden llevar a modificar la estructura homogénea de la Unión.

II. LA LOGICA DE LA ADHESION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS CANDIDATOS

La relación entre ampliación e integración debe partir de una definición previa del propio concepto de integración, tema sobre el que no existe un consenso extendido (1). Operativamente, la integración se podría definir como la creación y mantenimiento de modelos de interacción intensos y diversificados entre unidades previamente autónomas (2). Ahora bien, dentro de este concepto general se incluyen dos tipos diferenciados de integración: la integración informal, que consiste en modelos de interacción intensos que se desarrollan sin el ímpetu de decisiones políticas deliberadas y siguiendo la dinámica de los mercados, la tecnología, las redes de comunicación y el cambio social, y la integración formal, que consiste en los cambios en el marco de reglas y reglamentaciones que estimulan, inhiben o redirigen flujos informales (3).

La relación entre ambas modalidades de integración, formal e informal, proporciona un marco analítico para dualizar la lógica subyacente a la adhesión a la CE-UE. La condición estructural que explica las solicitudes de adhesión a la CE-EU es bien la necesidad de institucionalizar la integración (esto es, formalizar una situación *de facto*) o bien la necesidad de favorecer la integración a través de la institucionalización. La situación de partida de los no miembros tiene como rasgo común que la exclusión del marco formal de integración hace muy onerosa la existencia de integración informal *de facto*. Aparte de las diferencias sobre el catalizador del proceso de adhesión (por ejemplo, un proceso de acercamiento gradual o un cambio sistémico o político), el rasgo que diferencia grupos de candidatos es que, para algunos países, la adhesión es una estrategia de solución de este dilema, mientras que para otros, sin embargo, la integración formal se postula como un prerrequisito para estimular la integración informal y, consiguientemente, su propio desarrollo económico, así como garantizar la estabilidad política (4).

(1) Sobre los problemas metodológicos para la definición del concepto de integración, véase CARLOS CLOSA: «*E pur si mouve...* Teorías sobre la integración europea», *Revista de Estudios Políticos*, 85 (1994).

(2) WILLIAM WALLACE: «Introduction: the dynamics of European integration», en W. WALLACE (ed.): *The dynamics of European integration*, Londres, Pinter, 1990, pág. 9.

(3) *Ibidem*.

(4) Wessels distingue dos posibles razones, no mutuamente excluyentes, para adherirse a la UE. En una perspectiva funcional, lo que explica la adhesión es la satisfacción del interés vital de un Estado. En

1. *La búsqueda de voz como respuesta a la integración informal*

Las estructuras de integración formal en Europa no reflejan fielmente las tendencias de los flujos económicos. Así, las tendencias de producción y comercio definen un mapa de integración formal que no se ajusta al marco institucional formal (5). Existe, por una parte, un núcleo formado por los seis miembros fundadores de la UE más el Reino Unido, caracterizado por la dependencia simétrica entre sus miembros en términos comerciales: cada uno de ellos es un socio importante para los demás. En torno a este núcleo se define lo que se podía designar como la periferia nórdica (Finlandia, Noruega, Suecia, Islandia, Dinamarca, Irlanda, Suiza y Austria), caracterizada por su gran dependencia de las exportaciones que son absorbidas en su mayoría por el núcleo, como lo demuestran los datos de los candidatos de la EFTA.

	<i>Austria/UE</i>		<i>Suecia/UE</i>		<i>Noruega/UE</i>		<i>Finlandia/UE</i>	
	<i>Porcentajes</i>		<i>Porcentajes</i>		<i>Porcentajes</i>		<i>Porcentajes</i>	
Exportaciones	65	6,5	55	5,2	66	2	51,2	
Importaciones	68	4,5	55	5,1	50	3,5	45,9	

FUENTE: Comisión de la UE. Opiniones sobre las solicitudes de adhesión de Austria (Bol. CE Sup. 4/92), Suecia (Bol. CE Sup. 5/92), Finlandia (Bol. CE Sup. 6/92) y Noruega (Bol. CE Sup. 2/93). (Datos 1991.)

La existencia de integración informal entre estos países y el núcleo de la UE puede ser ejemplificada por las estrategias comerciales paneuropeas de muchas compañías multinacionales que, aun manteniendo la UE como centro, extienden su ámbito operativo a toda Europa occidental. Análogamente, los indicadores de convergencia nominal muestran un grado similar de integración informal; de hecho, la Comisión estimó que Austria y Noruega podrían alcanzar la convergencia nominal en 1995, mientras que Finlandia y Suecia podrían tener más dificultades debido a sus desequilibrios fiscales (6) en contraste con la situación de ciertos miembros actuales. En el terreno de la política monetaria, el chelín austríaco y el franco suizo han estado vinculados al marco y sus tipos de cambio estabilizados, por consiguiente, con respecto al resto de las monedas del SME, mientras que las coronas noruega y

particular, la UE es el instrumento más importante para gestionar los problemas comunes de estados del bienestar interdependientes. En una visión idealista, la UE sirve como forma constitucional para realizar la visión de una Europa pacífica y democrática, reflejando los valores e identidad europeos (WOLFGANG WESSELS: «Deepening versus widening? Debate on the shape of EC-Europe in the nineties», W. WESSELS y C. ENGEL [eds.]: *The European Union in the 1990s-Ever closer and larger?*, Bonn, Institut für Europäische Politik-Europa Union Verlag, 1993, págs. 20-21.

(5) PER MAGNUS WUKMAN: «Patterns of production and trade», en W. WALLACE (ed.): *op. cit.*, págs. 89-105.

(6) CHRISTOPHER SARDELIS: *EC enlargement and the EFTA countries*, Comisión de la CE, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Economic Papers, núm. 100 (marzo 1993).

sueca y el marco finlandés han estado ligados unilateralmente al ecu, aunque todos ellos tuvieron que ser dejados flotar a raíz de la tormenta monetaria de septiembre de 1992. Finalmente, la inflación ha sido, con excepción del caso sueco, tradicionalmente inferior a la media comunitaria y los tipos de interés austríaco y suizo nunca han superado un punto los de Alemania, mientras que los diferenciales de los otros candidatos han sido inferiores a los de algunos miembros.

CRITERIOS DE CONVERGENCIA (1991-1993)

	Inflación			Déficit público			Deuda Pública			Tipos de interés		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Austria	3,3	4,0	3,5	2,3	1,9	2,1	56,7	55,4	55,2	8,6	8,4	7,9
Finlandia	5,4	3,5	3,5	6,0	8,9	7,7	21,4	37,1	47,1	12,2	12,8	11,0
Noruega	3,7	2,4	5,2	0,5	3,0	3,2	39,9	45,1	50,1	9,9	9,8	9,3
Suecia	10,2	2,8	5,3	1,5	9,0	12,0	55,0	65,8	75,0	10,9	10,2	9,5
Crit. UME	4,4	4,0	3,8	3,0	3,0	3,0	60,0	60,0	60,0	11,9	12,5	11,9

Cifras en negrilla señalan incumplimientos.

FUENTE: OECD: Economic outlook cit. Comisión.

Para los candidatos en esta situación (entre los que figuró en su momento el Reino Unido), la adhesión se plantea como la solución a la situación de debilidad en que su grado de integración informal los coloca debido a su no participación en las instituciones (7). Recurriendo a los conocidos conceptos hirschmanianos de voz y salida (8), la integración informal coloca a un país en una situación donde carece de voz en el ámbito institucional y, además, no puede utilizar el recurso clásico para incrementar su «voz»: amenazar con abandonar (es decir, ejercer la opción de salida), ya que ésta sólo es posible en un marco institucional. Por tanto, la única solución posible es el incremento de la voz a través de la adhesión a la institución que organiza la interdependencia (9). El factor clave es la imposibilidad de

(7) Pedersen, que no distingue entre integración informal e integración formal, define esta situación como integración asimétrica: un sistema de integración (*sic*) definido, exclusivamente, por una de las partes (THOMAS PEDERSEN: *European Union and the EFTA countries. Enlargement and integration*, Londres, Pinter, 1994, pág. 11).

(8) Salida es el mecanismo de abandonamiento de la organización como resultado de una actuación insatisfactoria. Voz es el mecanismo de corrección y recuperación intraorganizacional. Véase ALBERT O. HIRSCHMANN: *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge, Ma., Harvard University Press, 1970.

(9) Keohane y Nye argumentan que los serios costes de la interdependencia para un Estado pequeño podrían ser teóricamente reducidos a través de la formalización de las reglas de interdependencia, uno de cuyos ejemplos es la propia UE (R. KEOHANE y J. NYE: *Power and interdependence; world politics in transition*, Boston, 1977, pág. 12).

los no miembros de utilizar la voz en una relación crecientemente asimétrica. En palabras de Wessels, en una curva de costes-beneficios entre mantener la soberanía formal por una parte y obtener acceso a los órganos donde se toman las decisiones con impacto real por otra cada vez más países prefieren ceder parte de su soberanía (10).

La evolución de la relación entre la UE y la AELC ilustra el funcionamiento de estos mecanismos: frente a las pretensiones de «voz» de los no miembros, la UE reaccionó protegiendo el marco de integración formal. En 1987, la UE estableció los principios para regular las relaciones con la AELC: el desarrollo interno de la Comunidad seguiría siendo su prioridad principal y la autonomía decisoria comunitaria tendría que ser preservada. La CE ofreció la negociación de una relación más estructurada, con instituciones administrativas y decisorias conjuntas, conocido como Espacio Económico Europeo (EEE). Para los países de la AELC, el prerrequisito para la aceptabilidad política y la efectividad legal del acuerdo era un procedimiento decisorio genuino, tanto en forma como en sustancia, más allá de la mera aceptación pasiva de las decisiones y normas comunitarias. Cuando el acuerdo se estaba negociando en 1990, los países de la EFTA insistieron en participar en igualdad de condiciones en el proceso de decisión sobre la legislación comunitaria que fuese aplicable en el EEE (11). Sin embargo, esta pretensión conllevaba una erosión de la autonomía comunitaria que no era solamente imposible desde un punto de vista político, sino también legal: el TJCE dictaminó que la conclusión de cualquier acuerdo internacional por la Comunidad no puede tener el efecto de limitar la independencia de la Comunidad en sus relaciones exteriores y cambiar su constitución interior al alterar elementos esenciales de la estructura de la Comunidad relativas a las prerrogativas de las instituciones, el procedimiento de adopción de decisiones y la posición de cada miembro *vis-à-vis* los demás (12). Como resultado de esta interpretación, el contenido sustancial final del acuerdo atribuye a la Comunidad la toma de decisiones y a los países de la EFTA la decisión sobre si aplicar o no la legislación comunitaria. Ante esta opción, la única alternativa real para los países de la EFTA es la adhesión (13).

La opción salida, o más precisamente, la no entrada, es una opción posible para

(10) W. WESSELS: *op. cit.*, pág. 21.

(11) Véase el excelente análisis del encargado de las negociaciones por parte comunitaria KLAUS EWIG: «The development of relations between the European Community and EFTA in the perspective of post-1992», en A. CLESSE y R. VERNON: *The European Community after 1992: A new role in world politics?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, págs. 185-192.

(12) Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, dictámenes 1/91, de 15 de diciembre de 1991, y 1/92, de 10 de abril de 1992. «Proyecto de acuerdo entre la Comunidad de una parte y los países de la Asociación Europea de Libre Cambio de otra relativo a la creación del Espacio Económico Europeo», *Revista de Instituciones Europeas*. 1 (1992), pág. 221, y 2 (1992), pág. 597.

(13) Según Pedersen, el fracaso del EEE podría también interpretarse como «*spillover* cultivado»: el fracaso estaba calculado como parte de una estrategia incrementalista de las elites políticas cuyo objetivo era integrar a los países de la AELC en la Unión (T. PEDERSEN: *op. cit.*, pág. 16).

candidatos que se encuentren en la privilegiada posición de gestionar su relación de interdependencia con la UE. El caso noruego lo corrobora; a pesar de su grado de interdependencia con la UE, Noruega ha rechazado en referéndum su adhesión a la CE-UE en dos ocasiones. Dada la importancia del sector petrolífero en su economía y el impacto de las importaciones de crudo noruego en las políticas energéticas de los Estados de la UE, Noruega puede renunciar a incrementar su «voz» en el ámbito formal sin por ello situarse en una posición de dependencia con la UE.

2. La búsqueda de integración formal como garantía de integración informal

Los restantes países del continente comparten, como característica común a todos ellos, la dependencia unilateral asimétrica respecto del núcleo, además de un menor peso de los intercambios comerciales en el PIB. Aunque con grandes diferencias, éste es un rasgo común tanto a la periferia mediterránea como a los países del Este, aunque la dependencia comercial de éstos se ha ido incrementando progresivamente desde los años sesenta y se ha disparado a partir de 1989 (14), como muestra el cuadro siguiente:

	Hungria/UE		Polonia/UE		RFCE/UE		Bulgaria/UE		Rumania/CE	
	Porcentajes		Porcentajes		Porcentajes		Porcentajes		Porcentajes	
Exportaciones	46,6	0,32	50,6	0,53	40,7	0,34	15,6	0,09	51,4	0,12
Importaciones	42,7	0,32	37,0	0,71	32,9	0,35	20,6	0,06	31,1	0,13

Datos 1991.

FUENTE: Anexo estadístico, *Revue du Marché Commun et l'Union Européenne*, núm. 369, junio 1993.

La característica común de este grupo de países, a diferencia del anterior, es que la adhesión se concibe como factor esencial de modernización no sólo económica, sino también política, como ocurrió en su momento con España, Portugal y Grecia (15). La búsqueda de la adhesión está basada, simultáneamente, en consideraciones prácticas y simbólico-políticas (16). En términos prácticos, la UE se ve

(14) RICHARD DAVY: «The central European dimension», en W. WALLACE (ed.): *op. cit.*, págs. 141-154.

(15) La interpretación de esta idea, a la luz de la experiencia española, puede seguirse en C. CLOSA: «Spain and the EU», en C. RHODES y S. MAZEY (eds.): *The State of the EU*, vol. III, Boulder, Lienne Ryner, 1995.

(16) De la misma forma, Turquía espera que una eventual adhesión ayudará a debilitar las tendencias islamizantes; los chipriotas griegos conciben la adhesión como un medio de presionar a los chipriotas turcos y la propia Turquía, mientras el partido maltés nacionalista lo concibe como medio de prevenir el aislacionismo propugnado por los laboristas (JOHN REDMOND: «The wider Europe: extending the membership of the EC», en A. CAFRUNY y G. ROSENTHAL [eds.]: *The state of the European Community*, vol. II: *The Maastricht debates and beyond*, Boulder, Co., Lynne Rienner Pu., 1993, pág. 217).

como un centro de modernización capaz de proporcionar ayuda, estimular el crecimiento económico y la renovación tecnológica y contribuir a la consolidación de la democracia. En términos psicológicos, ofrece una palanca para la movilización social con el objetivo del retorno a Europa (17). Este simbolismo quedó patente en el memorándum conjunto de los entonces tres países del grupo de Visegrado, en octubre de 1992:

Nuestros tres países están convencidos que una democracia estable, el respeto por los derechos humanos y una política continuada de reforma económica hará posible la adhesión. Llamamos a la Comunidad y sus Estados miembros a responder a nuestros esfuerzos afirmando que la integración de nuestras economías y sociedades, dirigido a la pertenencia a las comunidades, es el objetivo de las propias comunidades. Esta declaración simple, pero histórica, proporcionaría el ancla que necesitamos (18).

Los aspectos simbólico-políticos devienen en una asociación mecanicista entre las ideas de democracia, europeísmo y bienestar económico que inspiraron sus respectivas transiciones. En el vacío ideológico dejado por el comunismo de estado, el ideal europeo actuó como sinónimo de democracia participativa, economía de mercado, imperio de la ley, orden constitucional, etc. (19), los nuevos Estados necesitan la seguridad y la legitimidad interna e internacional que se apareja a la aceptación en la UE (20).

La reacción de la UE ha sido, inicialmente, similar a la que adoptó frente a los países de la AELC: ofrecer un marco institucional que no garantizaba la «voz», aunque facilitaba su propia estabilidad externa. La UE se ha orientado a favorecer la integración informal sin vincularla, necesariamente, a la integración formal. Esta es la línea que inspira los acuerdos de asociación de segunda generación o acuerdos europeos firmados con los países del Este (Hungría, Polonia y la República Federal Checa y Eslovaca concluyeron acuerdos a finales de 1991 y Bulgaria y Rumania en 1992). Los elementos de los acuerdos de asociación de segunda generación se podrían resumir en los siguientes puntos:

- 1.º Creación de una zona de libre cambio para productos industriales.
- 2.º Compromiso, por parte de los países asociados, de aplicar la legislación comunitaria sobre competencia y ayudas públicas.

(17) MARGADIRTSCH HATSCHUKJAN: «Foreign policy reorientations in Eastern Central Europe», *Aussenpolitik*, 45:1 (1994).

(18) «Mémorandum sur le renforcement de leur intégration dans la Communauté européenne, et sur la perspective de l'adhésion», *Europe Documents*, núm. 1.802 (8 octubre 1992).

(19) GEORGE KOLANKIEWICZ: «Consensus and competition in the eastern enlargement of the European Union», *International Affairs*, 70:30 (1994), pág. 481.

(20) WILLIAM WALLACE: «From Twelve to Twenty-Four? The challenges to the EC posed by the revolutions in Eastern Europe», en COLIN CROUCH y DAVID MARQUAND: *Towards a Greater Europe? A continent without an Iron curtain*, Londres, Blackwell, 1992.

- 3.º Aproximación de las legislaciones nacionales a la comunitaria.
- 4.º Institucionalización del diálogo político a través de un consejo de asociación como foro para el diálogo y las decisiones.
- 5.º Provisión de fondos para proyectos de cooperación y asistencia técnica.

A grandes rasgos, las críticas a los acuerdos de asociación coinciden en dos aspectos. Por una parte, incluyen elementos proteccionistas para la propia UE. Por otra, los acuerdos no otorgan garantías sobre la adhesión de sus signatarios a la UE ni establecen o indican las condiciones que tienen que ser cumplidas antes de que el inicio de las negociaciones pueda ser considerado. Los acuerdos, como el EES, no constituyen una estrategia para dirigir el futuro de la integración; de hecho, a juicio de algunos autores, los acuerdos europeos han sido utilizados por la UE como un instrumento de una estrategia para ralentizar o gestionar la adhesión de los países del Este debido a cuatro características: *a)* la condicionalidad, puesto que las etapas sucesivas se condicionan al progreso continuo del asociado en la reforma política y del mercado; *b)* los acuerdos mantienen barreras comerciales significativas; *c)* los vínculos institucionales creados son mucho más débiles que los del EEE o, incluso, los de la propia Convención de Lomé; *d)* finalmente, los países asociados no tienen ningún papel en la elaboración de futuras políticas a pesar de vincularlos (21). En resumen, la integración formal se posponía al desarrollo previo de flujos informales, lo que supe- dita las consideraciones del desarrollo político y económico de Europa oriental a la agenda interna de la UE en la definición de las relaciones entre la CE y la Europa del Este a pesar de la creciente hegemonía de sus políticas y reglas en Europa (22).

El segundo elemento en la estrategia de la UE ha sido estimular la integración de los candidatos entre sí como prerrequisito de su integración en la propia UE. Ello tiene reminiscencias de la actuación de los Estados Unidos en relación al Plan Marshall y el propio desarrollo de la CEE. Sin embargo, los países del grupo de Visegrado coinciden, a pesar de sus diferencias de valoración, en que no es aceptable transformar, a instancias de la UE, en un ámbito institucional permanente una asociación que surgió primariamente con el objetivo común de la adhesión a la Unión. La cohesión del grupo de Visegrado está basada, principalmente, por un factor negativo: la exclusión de la UE y la OTAN (23). De hecho, las organiza-

(21) DAVID KENNEDY y DAVID WEBB: «The limits of integration: Eastern Europe and the European Communities», *Common Market Law Review*, 30 (1993), págs. 1105-1106. En opinión de ambos autores, los acuerdos fuerzan a los países asociados a adoptar la legislación comunitaria sin crear ningún marco o incentivo obvio para ello. Véase también MARC MARESCEAU: «Les accords européens: analyse générale», *Revue du Marché Commun et l'Union Européenne*, 369 (1993).

(22) D. KENNEDY y D. WEBB: *op. cit.*, pág. 1099. Para Lirola Delgado, el alcance limitado de los acuerdos de asociación se debe a la combinación de dos factores: la falta de una política global de la UE en relación a los PECO y el objetivo perseguido por éstos de adherirse a la UE (ISABEL LIROLA DELGADO: «Las relaciones entre la Unión Europea y los países de la Europa central y oriental: los acuerdos europeos en el marco de la ampliación de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 22:1 (1995), págs. 71-99).

(23) M. HATSHIKJAN: *op. cit.*, pág. 58.

ciones cooperativistas surgidas (el Grupo de Visegrado, la Iniciativa Centro-Europea y el Área Centro-Europea de Libre Comercio) tienen como objetivo fundamental la integración dentro de la propia UE (24). Por tanto, prácticamente todos los PECOs insistieron en que su objetivo real era la adhesión a la CE-UE y que la asociación debería ser considerada una etapa intermedia; consecuentemente, Hungría y Polonia presentaron sus solicitudes de adhesión en abril de 1994 con el objetivo de empezar a negociar en 1997, y Rumania, en junio de 1995, aunque han empezado a surgir reservas hacia el modelo de integración supranacional representado por la UE (25).

A consecuencia de ello, la estrategia de la UE ha debido reorientarse, aceptando la eventualidad de que los PECOs se convirtiesen en miembros, pasando a ser entonces una estrategia de preparación para la adhesión. En diciembre de 1992, el Consejo Europeo aprobó el informe de la Comisión *hacia una asociación más estrecha con los países de Europa central y oriental*, y en junio de 1993, el Consejo Europeo definió, a partir de las indicaciones contenidas en las directrices de la Comisión (26), un marco formal que sirviese, explícitamente, para preparar a los candidatos del Este para la adhesión (27). El elemento institucional central son las reuniones entre el Consejo de la Unión y los PECOs sobre asuntos de interés común en ámbitos de política comunitaria, política exterior y de seguridad común y asuntos de interior y judiciales. El Consejo Europeo de Essen estableció, adoptando las indicaciones contenidas en la comunicación de la Comisión (28), un procedimiento de preadhesión para seis países del Este e inmediatamente después acordó una estrategia similar para los países bálticos. La estrategia estaba basada en la creación de una *relación estructurada*, conllevando diálogo político, aproximación de legislaciones, apoyo financiero reforzado, participación adelantada en áreas de cooperación intergubernamental. En segundo lugar, la Comisión fue encargada de la preparación de un Libro Blanco sobre la adhesión (29).

(24) Véase CHRISTIAN MEIER: «Cooperation initiatives in Eastern Central Europe», *Aussenpolitik*, 45:3 (1994).

(25) Los partidos checos comparten las reticencias de los conservadores británicos hacia la ultraburocratización y la eliminación de las idiosincrasias nacionales (M. HATSCHIKJAN: *op. cit.*, pág. 55). Consenso absoluto hacia la orientación occidental sólo existe en dos países (Hungría y la República checa), mientras Polonia mantiene reservas hacia la UE y la OTAN.

(26) Bol. CE 4-1993, punto 1.3.5.

(27) *Cooperación con los países asociados adaptada al objetivo de la adhesión en calidad de Estados miembros*, anexo II, Bol. CE 6-1993, pág. 18.

(28) Véase COMISIÓN DE LA UE: «Más allá de los acuerdos europeos: preparación de los países de Europa central y oriental para la adhesión» (comunicación al Consejo), *Europe Documents*, núm. 1.893 (21 julio 1994).

(29) Smith y Wallace postulan una estrategia de nueve puntos para la ampliación para acoger a los países del Este. Los más destacados son el paralelismo en la dimensión política y la económica en la preparación de los asociados, el deber de tomar en cuenta las necesidades de los asociados a la hora de examinar reformas de las políticas de la CE, la implicación de los asociados en políticas y proyectos sectoriales, la necesidad de evitar el multilateralismo como sustituto de la adhesión plena y la creación de

En conclusión, tanto en los casos en los que existía integración informal previa como en aquellos en los que la adhesión parece construirse como un prerequisite para generar el intento de incrementar la voz deviene un objetivo explícito o un subproducto resultante de la búsqueda de integración formal. Joseph Weiler ha ilustrado cómo al crecer la necesidad de voz por parte de los Estados miembros debido al cierre de la opción salida, éstos reforzaron su control sobre el proceso decisonal comunitario marginando a las instituciones supranacionales (30). Si el incremento de la voz es objetivo subyacente en las candidaturas de adhesión, las reformas que sigan a cada ronda de ampliación deberán satisfacer este requisito. La experiencia de anteriores procesos de ampliación proporciona evidencia para confrontar esta hipótesis.

III. LA LOGICA DE LA AMPLIACION DESDE EL PUNTO DE VISTA INTERNO

La intención inicial subyacente a la creación de la CE no fue restringir el proceso de integración a los miembros fundadores, y de hecho, la incorporación al marco de integración formal de otros Estados es uno de los principios establecidos por los tratados constitutivos y el Tratado de Maastricht, que establece como únicas condiciones formales que cualquier Estado europeo pueda solicitar la adhesión siempre que su sistema de gobierno sea democrático (31). La definición de Europa es una tarea metapolítica y, por tanto, raramente puede ser tomado como criterio operativo para identificar futuros candidatos; de hecho, la Comisión, en su informe sobre la ampliación al Consejo Europeo, consideró que no era ni posible ni oportuno definir qué significaba europeo como criterio de aceptación (32), aunque algunos autores afirman la necesidad de una cierta homogeneidad cultural como prerequisite (33), y de hecho, la propia Comisión en su informe se refiere a la experiencia

prejuzar la adecuación de cada asociado (ALASDAIR SMITH y HELEN WALLACE: «The European Union: towards a policy for Europe», *International Affairs*, 70:3 (1994), págs. 429-444.

(30) JOSEPH H. H. WEILER: «The transformation of Europe», *The Yale Law Journal*, 100 (1991), págs. 2405-2483.

(31) El Consejo Europeo de Lisboa ratificó que la UE permanecía abierta a cualquier Estado europeo cuyo sistema de gobierno se base en el principio de democracia (Bol. CE 6-1992, punto 1.4).

(32) COMISIÓN DE LA UE: «Europa y el reto de la ampliación», Bol. CE, suplemento 3/92, punto 7, pág. 11. Sin embargo, la solicitud de adhesión de Marruecos había sido rechazada sobre la base de su condición de Estado no europeo, algo, por lo demás, autoevidente. La opinión de la Comisión sobre Turquía, no cuestionó su carácter europeo (diciembre 1989) (informe Dury sobre las relaciones CE-Turquía, junio 1992). Véase JEAN-LOUIS CLEGERIE: «Le reject européenne de la candidature de la Turquie», *Revue de droit publique et science politique en France et l'étranger*, 107:6 (1991).

(33) Sobre esto, Brugmans escribe: «La adhesión plena resulta difícil de digerir en ausencia de un mismo antecedente cultural. Considerar la CE como marcada por una cierta cultura no implica la creación de una fortaleza.» (HENDRIK BRUGMANS: «Élargissement: quelques critères», en W. WESSELS [ed.]: *op. cit.*, págs. 246-247).

compartida de vecindad, ideas, valores e interacción histórica. Por otra parte, el principio de democracia es un concepto impreciso que el Consejo de Ministros intentó definir sin éxito con vistas a la ampliación mediterránea (34). La insistencia en el criterio de democracia cobra mayor vigencia cuando los candidatos afrontan un proceso de cambio político; así, la adhesión requerirá, como condición inexcusable para los países del Este, estabilidad de las instituciones que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías (35).

Aparte de la referencia a las condiciones geográficas y políticas, la CE carecía de una política definida de ampliación que sólo ha sido definida ante la presión de nuevos solicitantes. Las condiciones fueron definidas progresivamente en las cumbres de Maastricht y Lisboa. Primero, la aceptación del *acervo comunitario*, definido por la Comisión como: a) el contenido, los principios y los objetivos políticos de los tratados, incluido el TUE; b) la legislación derivada en cumplimiento de los tratados y la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo; c) las declaraciones y resoluciones aprobadas en el marco comunitario, y d) los acuerdos internacionales y los acuerdos entre los Estados miembros relacionados con las actividades comunitarias (36). La aceptación del acervo surgió como principio en la primera ronda de ampliación como garantía exigida por Francia para limitar los posibles efectos de la adhesión inglesa y ha seguido siendo precondition en posteriores ampliaciones. Así, el prerequisite para iniciar negociaciones en 1992 fue la ratificación y entrada en vigor del TEU, que establecía el nuevo umbral del acervo comunitario que tendría que ser aceptado por los candidatos.

La segunda condición es la aceptación del *acervo político*; fundamentalmente, las áreas de cooperación no comunitarias incluidas en el Tratado. En tercer lugar, la adhesión a las finalidades políticas; esto es, objetivos pendientes de un desarrollo posterior, principios o metas a alcanzar, pero que están implícitos en el acervo contemporáneo. Para algunos autores como Brugmans, éste es un aspecto clave, de forma que es necesario ponderar si los candidatos comparten no solamente una voluntad de vivir juntos según el acervo comunitario, sino también la convicción expresa de adherirse a la perspectiva de una simbiosis cada vez más íntima y reconozcan la vocación federal común (37). En cuarto lugar, los candidatos deberán tener en funcionamiento una economía de mercado competitiva. Finalmente, deberán contar con un sistema legal y administrativo adecuado en el sector público y en el privado. Dado que los prerequisites de democracia, aceptación del acervo y las finalidades políticas son principios a los que los candidatos no tienen dificultades reales en adherirse, la homogeneidad política y económica deviene el

(34) ANNA MICHALSKI y HELEN WALLACE: *The European Community: the challenge of enlargement*, Londres, RIIA-Pinter, 1992, pág. 34.

(35) Bol. CE 6-1993, punto I.13, pág. 13.

(36) COMISIÓN DE LA UE: «Europa y el reto de la ampliación», Bol. CE, sup. 3/92, apartado 11.

(37) H. BRUGMANS: *op. cit.*, pág. 249.

criterio definidor fundamental de la idoneidad, lo que se reflejó cuando la opinión de la Comisión coincidió con gran parte de los autores especializados, agrupando, implícitamente, a los candidatos en tres grupos: aquellos que pueden optar a la adhesión sin períodos de adaptación (AELC), países que requieren un período de preparación (PECOs) y países que plantean dificultades políticas (Malta, Chipre y Turquía).

Aparte de estas condiciones formales, la decisión de admitir nuevos miembros resulta del cálculo de los costes y beneficios de los actuales miembros. Ciertamente, existen ventajas colectivas derivadas de la progresiva ampliación, que la Comisión ha identificado: una seguridad reforzada para el continente europeo, un mayor peso específico e influencia de Europa en los asuntos mundiales, un mercado más amplio para mercancías, servicios y capitales y un mayor nivel de recursos humanos y materiales (38). En palabras de Wessels, la efectividad de las acciones comunes se incrementará, *caeteribus paribus*, si se aplican correctamente en todos los miembros (39).

Los costes o beneficios, sin embargo, tienen que ser asumidos nacionalmente para considerar aceptable a un candidato. Tres son los criterios que deben ser conjugados en el proceso de ampliación: primero, los candidatos deben contar con el apoyo y/o la aquiescencia de los países mayores y ofrecer a los restantes miembros la posibilidad de obtener compensaciones. En segundo lugar, debe haber una cierta homogeneidad de intereses y el mantenimiento del equilibrio existente para los miembros de costes y beneficios. En tercer lugar, los candidatos no deberían plantear problemas políticos de fondo o dificultades institucionales considerables (40).

La primera condición para lograr un acuerdo sobre la ampliación es, como en el caso de la reforma, el acuerdo entre los países mayores. Así, la primera ronda de ampliación estuvo marcada por el veto francés, y de hecho, sólo se pudo consumir tras la aquiescencia gala. De igual manera, el apoyo francés y su acuerdo con Alemania sobre la conveniencia de la adhesión de Grecia, priorizando la consolidación de la democracia y la estabilidad de la zona, fue suficiente para relegar la opinión contraria de la Comisión. Finalmente, la adhesión de España estuvo bloqueada por el gobierno francés, y en la decisión final fue decisiva la prioridad que a ello otorgaba la RFA. La cuarta ronda de ampliación, incorporando a Austria, Finlandia y Suecia, tras el rechazo noruego (41), era vista por algunos como un complemento o incluso

(38) COMISIÓN DE LA UE: «Europa y el reto de la ampliación», Bol. CE, sup. 3/92.

(39) W. WESSELS: *op. cit.*, pág. 23.

(40) Los criterios dos y tres han sido inspirados por NEILL NUGENT: «The deepening and widening of the European Community: recent evolution, Maastricht and beyond», *Journal of Common Market Studies*, 30:3 (1992), pág. 317.

(41) Para un balance sumario de las negociaciones de adhesión de Austria, Noruega, Finlandia y Suecia, véase el artículo de los miembros de la UE Task Force para la ampliación HANS VAN DEN BROEK y FRANCESC GRANELL: «La futura ampliación de la Unión Europea», *Información Comercial Española*,

una compensación por la ampliación mediterránea en opinión de algunos autores (42). La RFA era el país con el mayor interés en la integración de los países de la EFTA, ya que su economía, orientada a la exportación, se beneficiaría en gran medida. Todos los miembros (incluida Noruega) tienen relaciones económicas y financieras muy estrechas con la RFA, que es su mayor socio comercial en la UE (43). Por otra parte, la adhesión de las pujantes economías nórdicas y Austria conlleva una paralela reducción de la contribución alemana al presupuesto comunitario (44). El Reino Unido también está muy interesado en esta nueva ampliación no sólo por las relaciones comerciales con los candidatos, sino porque éstos reforzarán el compromiso de la UE hacia el librecambismo y la disciplina presupuestaria. Además, los británicos cuentan que los nuevos miembros se convertirán en aliados que dificultarán la profundización de la UE en un sentido federalizante, favoreciendo, en cambio, una concepción del continente como mera área de libre intercambio. De hecho, el gobierno británico presionó, durante su presidencia, para que las negociaciones de adhesión se iniciasen previamente a la entrada en vigor del TEU; aunque esta tesis no fue aceptada, sí se iniciaron negociaciones oficiosas (45). Como argumenta Pedersen, la aquiescencia francesa ha sido un factor fundamental para impulsar la ampliación a miembros de la AELC (46). Inicialmente, Francia prefería una política de geometría variable, como había sido anticipada por la propuesta de Mitterrand de una confederación paneuropea. En términos de coaliciones de interés, Francia tendría muy poco que ganar con la adhesión de este nuevo grupo de países. Sin embargo, el rechazo de la ampliación podría haber forzado la creación de fuertes vínculos bilaterales entre los solicitantes y la RFA, algo no aceptable para Francia, por lo que aceptó la inevitabilidad de la ampliación.

728 (1994). Véase también CATHERINE GOYBET: «L'Europe à seize: un succès ambigu», *Revue du Marché Commun et l'Union Européenne*, 378 (1994), págs. 289-292.

(42) THOMAS PEDERSEN: «Community attitudes and interests», en HELEN WALLACE (ed.): *The wider Western Europe. Reshaping the EC/EFTA relationship*, Londres, Pinter-RIIA, 1991, pág. 110. Igualmente, Michalsky y Wallace argumentan existía un consenso que las políticamente estables y económicamente prósperas sociedades de los Estados de la EFTA tendrán un impacto beneficioso sobre la UE (A. MICHALSKY y H. WALLACE: *op. cit.*, pág. 53).

(43) A. MICHALSKI y H. WALLACE: *op. cit.*, pág. 56. Véase un resumen sumario de las posturas de los diferentes miembros de la UE ante la cuarta ampliación en JOSÉ ANTONIO DE YTURRIAGA BARBERÁN: «Evolución de la Unión Europea: ¿profundización o ampliación?», *Revista de Instituciones Europeas*, 2 (1992), págs. 491-516.

(44) Sobre la incidencia sobre el presupuesto de esta ampliación, véase MICHEL DEWITT y PHILIPPE JAURET: «L'élargissement et les finances publiques de l'Union Européenne», *Revue du Marché Commun et l'Union Européenne*, 380 (1994), págs. 437-443. Aparte de la fórmula transitoria acordada, es de resaltar la creación de un nuevo objetivo (objetivo 6) para los fondos regionales. El criterio de elegibilidad para este objetivo es una densidad igual o inferior a ocho habitantes por kilómetro cuadrado, lo que incluye las zonas árticas y de alta montaña de los nuevos miembros.

(45) Bol. CE, 12-1992, punto I.6, pág. 10.

(46) T. PEDERSEN: *op. cit.*, pág. 116.

Una similar convergencia de las preferencias de los Estados mayores en torno a la concepción de la UE como instrumento de estabilidad política y de seguridad subyace en la ampliación a los países del Este, decidida en el Consejo Europeo de Copenhague. La RFA y el Reino Unido preferirían ver a Polonia, Hungría y las Repúblicas checa y eslovaca más integradas en la UE tan pronto como sea posible. El Reino Unido considera que la UE debe ser una estructura que puede facilitar la transición de los países del Este a la democracia y la economía de mercado (47), interpretando que su posición puede verse reforzada por socios reticentes a la integración y al predominio alemán. Alemania, por su parte, es el país dominante en las relaciones bilaterales con los PECOs. La postura alemana se basa en la utilización del marco de integración formal para garantizar la estabilidad política y económica de sus vecinos, que están progresivamente más integrados con Alemania en términos de integración informal (48). Como ha recordado algún observador, el elemento esencial para anular cualquier posible reticencia por parte de otros miembros es un acuerdo franco-alemán sobre este tema (49). La actitud francesa ha sido decididamente influida por el gobierno conservador de Balladur, quien, frente a anteriores reticencias de Mitterrand, diseñó una estrategia completa cuyo punto central fue la propuesta del Pacto por la Estabilidad en Europa, que fue adoptado por el Consejo Europeo como una de sus primeras acciones conjuntas en el ámbito de la PESC. Francia, además, de acuerdo con Alemania, propuso la participación de los jefes de gobierno de los países del Este en una reunión al año del Consejo Europeo. Finalmente, Francia impulsó el *status* de país asociado a la UEO de los PECOs (50).

No basta, sin embargo, que el conjunto de nuevos intereses comunitarios que cualquier candidato pueda introducir sea asumible, reconciliable o identificable con los de una mayoría de miembros o con los más importantes. La aquiescencia de los restantes Estados está garantizada por el temor de que aquellos interesados en la ampliación se inhiban del proceso de integración si no la consiguen. Sin embargo, sí es posible utilizar el requisito de unanimidad para forzar concesiones o compensaciones. Este es el caso de la creación de la política pesquera común en 1970, antes de la prevista adhesión de Noruega, Irlanda y el Reino Unido. Como ha recordado

(47) Declaraciones de David Davis, secretario de estado del Foreign Office para Asuntos Europeos, *El País*, 17 de noviembre de 1994. Véase también PETER LUDLOW: «Una apertura inevitable y deseable», *El País*, 22 de diciembre de 1994.

(48) En su documento de reflexión, la CDU consideraba que la ampliación al Este era una prueba de la autoconcepción espiritual y moral de la UE («Reflections on European Policy», *Europe Documents*, 1985-1986 (7 septiembre 1994).

(49) JURGEN NOETZOLD: «The Eastern part of Europe - Peripheral or essential component of European integration?», *Aussenpolitik*, 44:4 (1993).

(50) MICHAEL SUTTON: «France and the European Union's enlargement eastwards», *The World Today*, 50:8-9 (1994), págs. 153-156. Sutton argumenta que existe una divisoria en la elite política francesa entre aquellos políticos que han tenido responsabilidades de gobierno (Mitterrand, Giscard d'Estaing, etc.), reticentes a la ampliación, y la nueva generación que apuesta decididamente por ella. Véase ALAIN JUPPÉ: «La politique européenne de la France», *Studia Diplomatica* 47:3 (1994).

Featherstone, las iniciativas más notables con motivo de la ampliación mediterránea fueron pagos a los miembros existentes que fueran a sufrir a consecuencia de la ampliación. Este ha sido el caso de Grecia con motivo de la adhesión de España y Portugal, cuando el gobierno griego amenazó con vetar la ampliación si no se proporcionaban los fondos necesarios previstos en los programas mediterráneos integrados (PMI) para Grecia. La cuarta ampliación dio opción a España a negociar compensaciones; primero, a través de la noción de reciprocidad fue capaz de asociar, ya desde la negociación del EEE, el disfrute de los beneficios asociados al mercado único con la contribución a la solución de los desequilibrios que provoca, específicamente, la financiación de los fondos de cohesión. Como resultado de la negociación, España ha sido capaz de extraer concesiones en la política pesquera común (PCP), concretamente la incorporación plena española a partir de 1996 (en vez del 2003, como figuraba en el Tratado de Adhesión).

El éxito de la ampliación depende también de que los candidatos no alteren sustancialmente la redistribución de costes y beneficios de los miembros actuales; particularmente, su adhesión no debería plantear demandas excesivas o problemáticas para el presupuesto comunitario. En el caso de los candidatos mediterráneos, todos esperan ser beneficiarios netos de los fondos estructurales. Dado el escaso tamaño de Malta y Chipre (y el aceptable PIB *per capita* de este último) y la neutralización de la adhesión turca, una nueva ampliación mediterránea no parece suscitar problemas insolubles. La adhesión de los PECO, sin embargo, plantea un escenario diferente; su modernización económica requerirá capital que deberá ser aportado a través de las transferencias financieras de la UE, fundamentalmente los fondos estructurales y de cohesión. Algunos autores, estimando que sería necesario incrementar el presupuesto un 20 por 100, concluyen que la adhesión integral de los PECO plantea dificultades casi insuperables (51). El impacto de los nuevos miembros alteraría el beneficio que ciertos países, como España, obtienen de los fondos de cohesión.

Finalmente, la tercera condición es la ausencia de problemas políticos. Así, la adhesión de Chipre está condicionada a la solución de la división de la isla. En su opinión, la Comisión repitió su argumento del informe de 1992 (52) e hizo notar que la división *de facto* de la isla en dos entidades estrictamente separadas tiene como consecuencia que las libertades fundamentales inscritas en el tratado no podrían ejercerse hoy día en el conjunto de la isla. Estas libertades y derechos deberían ser garantizados en el marco de una solución global que restableciese un orden constitucional sobre la totalidad de la República de Chipre (53).

(51) PAUL VAN DEN BEMPT: «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*, 369 (1993).

(52) COMISIÓN DE LA UE: «Europa y el reto de la ampliación», Bol. CE, sup. 3/92, punto 11, pág. 17.

(53) COMISIÓN DE LA UE: «El desafío de la ampliación» (dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Chipre), Bol. CE, sup. 5/93, pág. 8.

En cuanto a Turquía, la Comisión meramente indicó que ni la propia CE ni Turquía estaban preparadas para iniciar negociaciones de adhesión. Los dos problemas principales son el tamaño y población de Turquía y su situación política y económica. Diferentemente a los PECO y a pesar de contar con un acuerdo de asociación más antiguo, la Comisión no mencionó explícitamente la adhesión como resultado final de la intensificación del acuerdo de asociación (54). Aparte de estos problemas políticos específicos de ciertos candidatos, existen problemas comunes, fundamentalmente la incidencia sobre el ámbito institucional y la política exterior y de seguridad común.

IV. EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL Y EFICACIA

Alegar que la adhesión a la UE es el resultado de una necesidad de preservación sentida por el propio candidato confirma lo que la teoría últimamente ha identificado como la lógica inherente al proceso de integración, bien sea como reconstrucción del estado (55), como proceso de simbiosis (56) o como formalización de transacciones (57). Que la ampliación, además, se decida a través de un cuidadoso balance entre beneficios y costes para todos los participantes, como se ha ilustrado en la sección anterior, abunda en la misma línea teórica. Sin embargo, el efecto inevitable de toda ampliación es una alteración del marco en el que se realiza este cálculo, como se razonará a continuación en referencia a las instituciones y a un ámbito político específico, la PESC, en la siguiente sección.

La Unión Europea se basa en un modelo institucional pseudoconsociacional que garantiza un mínimo de representación en las instituciones no necesariamente proporcional para las unidades participantes. Este principio ha sido implícitamente formulado por la Comisión, que, en su opinión sobre la solicitud de adhesión de Chipre, afirmó que cualquier nuevo país miembro (incluido eventualmente Chipre) debería poder participar de forma equitativa en la elaboración y en la toma de decisiones y el ejercicio de responsabilidades con independencia de su tamaño (58). Las consecuencias institucionales de la ampliación son particularmente relevantes en el caso de microestados, tales como Malta o incluso Chipre.

El principio seguido en la cuarta ampliación, en contra de la opinión del PE (59),

(54) Bol. CE, sup. 3/92, punto 29, pág. 17.

(55) ALAN MILWARD: *The European rescue of the nation-state*. Londres, Routledge, 1992, pág. 19.

(56) PAUL TAYLOR: «The limits of European integration: the concepts of consociation and symbiosis», en P. TAYLOR (ed.): *International organization in the modern world*. Londres, Pinter, 1993.

(57) R. KEOHANE y J. NYE: *Power and interdependence*, cit., pág. 12.

(58) Bol. CE, sup. 5/93, pág. 17.

(59) El PE consideraba necesario introducir una serie de reformas institucionales, entre ellas la conversión del Consejo en una segunda cámara permanente, el reforzamiento de su papel ejecutivo (*sic*) y la igualdad legislativa para el propio PE (Resolución A3-0189/92, sobre la articulación y estrategia de la

ha sido mantener las disposiciones institucionales existentes atribuyendo un miembro a cada nuevo candidato en la Comisión, en el Tribunal de Justicia, en el Tribunal de Primera Instancia y en el Tribunal de Cuentas, con la salvedad que los cinco países mayores contarían, rotatoriamente, con un segundo juez en el caso de ser par el número de miembros. En las instituciones representativas, Consejo, Parlamento, Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, el número de representantes se determina con arreglo al criterio proporcional seguido con los actuales Estados miembros (60).

Los aspectos institucionales afectados mencionados por la Comisión en su informe sobre la ampliación son tres: los métodos de trabajo, el número de miembros en las instituciones y el proceso de toma de decisiones (61). Problemas comúnmente citados son el incremento de los idiomas de trabajo o el aumento del ya excesivo tiempo que un modelo de negociación diplomática requiere. En general, la eficiencia del proceso de toma de decisiones decrecerá, *caeteribus paribus*, en la medida en que más intereses tienen que ser acomodados y en la medida en que los procesos negociadores durarán más (62).

La ampliación agudiza la cuestión de la legitimidad institucional, principalmente en las instituciones con mayor protagonismo en las dos fases del proceso decisonal. En cuanto a la iniciativa legislativa, el principio de atribuir un comisario por país (más uno adicional para cada uno de los —hasta ahora— cinco grandes) erosiona el principio de representación del interés general que se supone que encarna la Comisión. Cada país seguirá considerando a «sus» comisarios «representantes nacionales»; en una Unión ampliada, ello no sólo dificultará mantener el carácter colegiado, sino que acentuará las intensas pugnas entre los países miembros para asegurar que «sus» respectivos comisarios obtienen carteras sensitivas a sus respectivos intereses nacionales, provocando así una división cada vez más particularizada de las áreas de competencia para asegurar a cada comisario una participación significativa en las políticas comunitarias y edulcorando de la misma manera el carácter exclusivamente comunitario y neutral de la Comisión.

Finalmente, la ampliación reabre el dilema entre eficacia y legitimidad que se plantea en la fase decisonal, específicamente en la ponderación de votos para formar mayorías cualificadas. En primer lugar, tanto los nuevos miembros como los candidatos son, salvo alguna excepción notable, países pequeños, lo que agudizará la tendencia a la representación desproporcionada de los países menores (63). Por

Unión Europea con vistas a su ampliación y a la creación de un orden global a escala europea, *DOCE*, C-42/124, 15 febrero 1993).

(60) Lugar de los países candidatos a la adhesión en las instituciones y órganos (Bol. CE, 12-1993, anexo III, pág. 16).

(61) Bol. CE, sup. 3/92, punto 23, pág. 15.

(62) W. WESSELS: *op. cit.*, pág. 23.

(63) JOSÉ LUIS DE LA PEÑA: «La adhesión de nuevos miembros a la Unión Europea», en *España y el Tratado de la Unión Europea. Una aproximación al tratado elaborada por el equipo negociador español en las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria*, Madrid, COLEX, 1994, pág. 496.

otra parte, las nuevas posibilidades de formación de mayorías y minorías en las votaciones por voto cualificado puede alterar la pauta de alianzas. Esta eventualidad se ha puesto de manifiesto a raíz de la cuarta ampliación, donde se pretendió una traslación mecánica de las actuales proporciones. La minoría de bloqueo para una UE de dieciséis miembros se estableció siguiendo el mismo criterio que para la original CE: un 30 por 100 de los votos ponderados. En una traslación mecanicista de las actuales proporciones, el total de votos posibles sería de noventa (ya que se atribuyeron cuatro votos a Austria y Suecia y tres votos a Finlandia y Noruega), y la minoría para bloquear una decisión sería de veintisiete votos. En un modelo abstracto que presupone la posibilidad de que se forme cualquier coalición entre dieciséis miembros, los índices de poder (definidos como la contribución marginal de un miembro para que una coalición se convierta en ganadora o que impida la creación de una ganadora) de los actuales miembros cambian. En general, la relación entre el número de votos en el Consejo y la población de un país empeora más para los miembros mayores al incrementar el número de miembros de la UE. Por otra parte, los países pequeños siempre mantienen índices de voto superiores a sus índices de población. En el caso de la ampliación a dieciséis miembros, España era el país que más veía reducido su índice de poder (64). Widgrén amplía esta conclusión suponiendo que existen coaliciones permanentes: España tiene con el grupo mediterráneo (España, Portugal y Grecia) el mayor índice de poder en la UE 12, asumiendo que no se forman bloques alternativos (65). Por tanto, el gobierno español planteó la alternativa de mantener la minoría de veintitrés votos si ellos representaban a tres países y, al menos, cien millones de habitantes (solución a la que también se sumó el gobierno británico) (66).

El criterio poblacional, sin embargo, resulta cuestionable para ciertos miembros: Bélgica, Luxemburgo y la propia Comisión han expuesto sus objeciones; en una declaración presentada a la conferencia de ampliación, la Comisión solicitó que esta modalidad transitoria, el Compromiso de laonnina, no debe ser usado como un referente para la Conferencia Intergubernamental de 1996 (67). Por tanto, el acuerdo fi-

(64) J. BILBAO ARRESE y JORGE LÓPEZ VÁZQUEZ: «El poder de las naciones en la Unión Europea», *Política Exterior*, 8:40 (1994).

(65) MIKA WIDGRÉN: «Voting power in the EC decision making and the consequences of two different enlargements», *European Economic Review*, 38 (1994), págs. 1153-1170. Widgrén estima que los siete países de la EFTA, representando el 8,6 por 100 de la población de la UE, tendrían un índice de poder del 21 por 100.

(66) Sobre las razones españolas para defender este umbral, véase la excelente y pormenorizada explicación del representante permanente español JAVIER ELORZA CAVENGT: «La negociación institucional», *Boletín Económico del ICE*, 2442 (1995). Elorza recuerda que, con ocasión de la adhesión española en 1985, Italia luchó para que España tuviese ocho votos en lugar de siete con el objetivo de que los votos de Italia, España, Portugal o Grecia sumasen veintitrés, esto es, la antigua minoría de bloqueo (pág. 3800). Véase también CARLOS WESTENDORP y CABEZA: «España y la ampliación de la Unión Europea», *Boletín Económico del ICE*, 2442 (1995).

(67) *El País*, 30 de marzo de 1994.

nalmente alcanzado, propuesto por Alemania, no refleja el criterio de representatividad poblacional. El denominado *Compromiso de laonnina* establece que, en caso de que miembros del Consejo que sumen entre veintitrés y veintiséis votos (de un total posible de noventa) manifiesten su intención de oponerse a la adopción por el Consejo de una decisión por mayoría cualificada, el Consejo hará todo lo que esté a su alcance para conseguir una solución satisfactoria que pueda adoptarse por sesenta y ocho votos «dentro de un plazo razonable» (68). Por tanto, una minoría de veintitrés votos en las condiciones anteriores obligaría a posponer la adopción de una propuesta durante un cierto período de tiempo.

El impacto institucional de la ampliación afecta también a la función de representación de la presidencia del Consejo, puesto que podría recaer en Estados con escasas capacidades materiales para ejercerla. Además, la representación externa de la UE a través del sistema de *troika* podría hacerla recaer en una sucesión de microestados. Por ello, el Consejo Europeo de Bruselas de 1993 emprendió una minirreforma constitucional modificando el artículo 146 del Tratado. La práctica de la presidencia rotatoria en el orden alfabético de cada país se abandona en favor de un sistema de rotación que asegure la presencia periódica de los Estados mayores (69).

Finalmente, en el caso del Parlamento Europeo y debido a su carencia de capacidad decisional, el problema planteado por la ampliación queda limitado al umbral para hacer operativa a esta institución. La adecuación entre los representantes y la población representada por una parte y la representación adecuada de todos los pueblos de la UE por otra es un problema político que no está estrictamente ligado a la ampliación.

V. EL ACERVO POLITICO: LA PESC Y LA ADHESION DE NUEVOS MIEMBROS A LA UNION

La PESC es el resultado de un cuidadoso y precario equilibrio entre las diferentes preferencias de los Estados miembros que se ha resuelto, en términos generales, en la falta de obligaciones jurídicas, un compromiso político vago y difuso y su naturaleza intergubernamental. En estas condiciones, dos son las dimensiones fundamentales en las que opera la ampliación: el mantenimiento del acervo político y la identidad de los candidatos o nuevos miembros con las preferencias predomi-

(68) Decisión del Consejo de 29 de marzo de 1994 sobre la adopción de decisiones por el Consejo por mayoría cualificada (*DOCE*, C-105/1, 13 abril 1994). El Parlamento Europeo ha cuestionado la constitucionalidad de esta decisión. La Comisión Interinstitucional del PE recomendó posponer la emisión del dictamen conforme a la próxima legislatura argumentando que se había evitado el diálogo interinstitucional; la ampliación para acoger a cuatro nuevos miembros se había realizado sin una reforma institucional previa y el compromiso de *laonnina* supone una vulneración de los tratados.

(69) Desde el 1 de enero de 1996 la rotación queda establecida como sigue: Italia, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Austria, Alemania, Finlandia, Portugal, Francia, Suecia, Bélgica, España, Dinamarca, Grecia (Bol. CE, 12-1993, anexo III).

nantes sobre la PESC. Ello se puede ilustrar en referencia a la cuestión de la neutralidad y la futura evolución de la PESC.

1. *La cuestión de la neutralidad*

La neutralidad está constitucionalmente sancionada en Austria y Malta, mientras en los casos de Suecia y Finlandia tiene el carácter de política consensuada. En su solicitud, Austria indicó explícitamente como condición para su adhesión poder continuar cumpliendo las obligaciones jurídicas derivadas de su estatuto de neutralidad permanente y continuar su política de neutralidad. Malta, por su parte, no hizo mención a su condición de neutral cuando solicitó su adhesión, mientras que los restantes candidatos no expresaron reservas jurídicas sobre el tema. La política dictada por las instituciones comunitaria no ha sido estrictamente homogénea y se ha caracterizado por la voluntad política de no transformar la neutralidad en un obstáculo para la ampliación. En su informe, la Comisión indicó que un país cuyo ordenamiento constitucional o cuya posición en los asuntos internacionales no le permitiesen proseguir el proyecto en el que se han comprometido los otros miembros no puede integrarse de manera satisfactoria en la Unión (70). Por tanto, la Comisión recomendó solicitar de los países candidatos garantías expresas y vinculantes en relación con su compromiso político y su capacidad legal para cumplir dichas obligaciones. En cuanto a las obligaciones jurídicas *strictu sensu*, éstas sólo tienen sentido pleno en el ámbito de las políticas comunitarias que puedan verse afectadas por decisiones de política exterior o de seguridad. En general, se puede deducir una compatibilidad entre el *status* de neutralidad y las obligaciones contractuales impuestas por el Tratado CE. Estas restringen la posibilidad de imponer a un miembro obligaciones contrarias a su *status* de neutralidad a dos casos: política de transportes y política exterior común, y algunos autores alegan que si la adhesión se hace con reserva de neutralidad, podría siempre invocar las causas de no aplicación del derecho comunitario (71). Por tanto, su *status* de neutralidad podría estar salvaguardado, como lo demuestra, por lo demás, la existencia de un miembro neutral, Irlanda.

Es el área específica de la PESC, basada en compromisos jurídicos más tenues, donde la neutralidad podría cuestionar la unidad de acción de la Unión (72). Ante

(70) COMISIÓN DE LA UE: «Europa y el reto de la ampliación» (Bol. CE, sup. 3/92, punto 11, pág. 11).

(71) RAFAEL MARÍA URUEÑA ALVAREZ: «Los estados neutrales y su adhesión a la Comunidad Europea», *Revista de Estudios Europeos*, 2 (1992). Sobre Austria, véase WALDEMAR HUMMER: «La adhesión de un estado con neutralidad permanente a las Comunidades Europeas: el caso de Austria», *Revista de Instituciones Europeas*, 17:3 (1990); sobre Suecia, véase GÖRAN LYSÉN: «Some views on neutrality and membership of the European Communities: the case of Sweden», *Common Market Law Review*, 29 (1992), págs. 229-255.

(72) Dezcallar opina que los posibles problemas suscitados por la neutralidad afectarían al difuso compromiso de solidaridad (artículo J.1.4), JORGE DEZCALLAR: «La PESC en el proceso de ampliación de la UE», *Boletín Económico del ICE*, 2442 [1995], pág. 38-48.

ello, la solución global fue la petición de garantías jurídicas, aunque la explicitación de cuáles ha dependido de cada país (73). Con respecto a Austria, la opinión de la Comisión planteó la búsqueda de garantías concretas en lo referente a su capacidad jurídica para suscribir compromisos vinculados a la futura política exterior y de seguridad común (74). El acta final de la conferencia que elaboró el Tratado de Adhesión incluyó una declaración conjunta sobre política exterior y de seguridad común, que establecía que en la fecha de la adhesión el marco jurídico de los nuevos Estados miembros sería compatible con el acervo relativo a las obligaciones en materia de aplicación de la PESC. Austria, específicamente, se obligó a llevar a cabo los ajustes pertinentes de su legislación nacional que pudiesen obstaculizar la aplicación de la PESC. La actitud ante otros candidatos ha sido incluso más exigente; en el caso de Malta, la Comisión consideró que el principio de neutralidad y el estatuto de no alineación consignados en su Constitución podrían plantear problemas de compatibilidad con la PESC. La Comisión sugirió, por tanto, la modificación de la Constitución maltesa (75). Por su parte, la Comisión, opinando sobre Chipre, concluyó diciendo que este país tendría que renunciar a su participación en el movimiento de países no alineados, del que es miembro fundador y en el que continúa desempeñando un papel activo (76).

La búsqueda de garantías políticas tiene sentido para aquellos países donde la neutralidad no está constitucionalmente sancionada. La Comisión recomendó, en los casos de Suecia y Finlandia, investigar la naturaleza de sus políticas actuales para asegurarse que no obstaculizarían la posible evolución, con el tiempo, de una defensa común europea (77). El gobierno sueco ha abandonado el neutralismo (basado en un consenso político) y ha expresado su voluntad de participar de pleno en la PESC. La actual postura sueca no llega a contemplar la defensa común en el ámbito de la UE. Por su parte, Finlandia, cuya neutralidad ha pasado a reducirse a la no participación en alianzas militares y el mantenimiento de una defensa independiente, ha expresado un compromiso similar (78). Ambos países han indicado que su relación

(73) Con una actitud más clara (aunque no por ello más firme), el PE afirmó que vería con buenos ojos que los países candidatos examinaran sus disposiciones constitucionales en cuanto a su compatibilidad con el desarrollo de una defensa común y procedieran, en su caso, a realizar las modificaciones pertinentes. Por otra parte, el PE opinó que es necesario tener en cuenta la especificidad cultural e ideológica de cada país y basarse en la libre voluntad de los ciudadanos de los países candidatos y en un proceso gradual de armonización de las diversas políticas de seguridad (resolución A3-007/94).

(74) COMISIÓN DE LA UE: «El desafío de la ampliación» (dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Austria), Bol. CE, sup. 4/92, pág. 19.

(75) COMISIÓN DE LA UE: «El desafío de la ampliación» (dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Malta), Bol. CE, sup. 4/93, pág. 10.

(76) COMISIÓN DE LA UE: «El desafío de la ampliación» (dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Chipre), Bol. CE, sup. 5/93, pág. 13.

(77) COMISIÓN DE LA UE: «El desafío de la ampliación» (dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Suecia), Bol. CE, sup. 5/92, pág. 19; dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Finlandia, Bol. CE, sup. 6/92, pág. 27.

(78) En la apertura de las negociaciones de adhesión, el ministro de Asuntos Exteriores de Finlandia declaró que Finlandia aceptaba las provisiones del Tratado de Maastricht sobre la PESC (LIKKA SUOMINEN: «Finland, the European Union and Russia», *The World Today*, 50:1 [1994], págs. 12-14).

con la UEO será considerada a partir de su adhesión plena a la UE. Desde el punto de vista del derecho internacional, se ha advertido ya que la defensa común es un objetivo y no un compromiso. Si los Estados neutrales no son capaces de acomodar sus intereses a la elaboración de una política común de defensa que lleve a una defensa común, entonces podrían optar por «salirse» de una política de defensa que contravenga su política de neutralidad (79).

2. *La función de seguridad de la UE*

Históricamente, la CE ha cumplido una función implícita de seguridad: disminuir las probabilidades de conflicto entre sus miembros a la vez que proporcionar un marco para su seguridad colectiva mediante la garantía de desarrollo económico. Para los nuevos miembros provenientes de la AELC, esta función se plantea ya a lo largo de parámetros similares a los de los miembros. Sin embargo, los PECOs buscan explícitamente que la UE proporcione un marco de seguridad. La búsqueda de seguridad de los PECOs no se dirige prioritariamente a la OTAN, sino a la UE. Hungría, por ejemplo, asume que las garantías fundamentales de seguridad para el país pueden alcanzarse mejor a través de la adhesión a la UE. Se cree, además, que la pertenencia a la UE llevará también a la adhesión a la OTAN, lo que no sería el caso en sentido contrario (80). Por tanto, la posible evolución de la PESC deberá integrar un cálculo sobre dos cuestiones diferentes: por una parte, la utilización de la UE como un marco que genere seguridad para los PECOs. Ello requiere una clarificación de la relación entre la adhesión a la UE y a la UEO-OTAN (81). Por otra parte, los Estados miembros deberán definir el valor de la política común de defensa prevista en el Tratado de Maastricht: si se concibe como contribución a una función de seguridad implícita o explícita, su desarrollo dependerá de las circunstancias. Por el contrario, si se concibe como elemento esencial de una unión política, entonces su desarrollo es necesario.

(79) SURYA SUBEDI: «Neutrality in a changing world: European neutral states and the European Community», *The International and Comparative Law Quarterly*, 42 (1993), pág. 263. Subedi recuerda que un Estado que sigue una política de neutralidad por libre decisión, es libre en cualquier momento de cambiar esta política siempre que notifique apropiadamente a otros Estados y no viole ninguna obligación impuesta por tratados. Esta opción está disponible para todos los miembros y candidatos neutrales, ya que en ninguno de ellos la neutralidad está sancionada a través de un tratado con terceras partes.

(80) M. HATSCHIKJAN: *op. cit.*, pág. 56.

(81) La opinión del PE es que la pertenencia a la OTAN y la UEO no es una condición necesaria para la adhesión a la UE. Sin embargo, el PE considera que todos los miembros de la UE deberían llegar a ser miembros de la UEO, y de hecho, considera impropio la adhesión a la UEO de aquellos Estados que no puedan ser también miembros de pleno derecho de la UE (Resolución de 24 de marzo de 1994 sobre la ampliación y la neutralidad A3-007/94, *DOCE*, C-114/61, 25 abril 1994).

VI. CONCLUSION:

LA DIALECTICA ENTRE AMPLIACION Y PROFUNDIZACION

El principio de apertura de la Unión a nuevos miembros es un elemento fundamental de la construcción europea (82) expresado por la imposibilidad de la propia CE antes y la UE ahora de negar la presentación de una solicitud de adhesión (aunque ésta, por supuesto, puede no ser tomada en consideración). El principio de apertura, sin embargo, tiene que ser incardinado en la realización del más importante objetivo inspirado en el proceso de integración: la unión cada vez más estrecha. La prioridad de una u otra opción o incluso ambas conjuntamente ha sido argumentada por diversas escuelas teóricas, así como estrategias políticas, mezclando afirmaciones normativas. A grandes rasgos, las cuatro líneas teóricas serían (83):

- la ampliación como proceso prioritario sobre la profundización;
- la profundización es prioritaria, insistiendo que es esencial la creación de un centro de toma de decisiones que esté basado en una cierta homogeneidad de sus miembros y en un amplio y fuerte apoyo a las finalidades políticas; ello sería incluso beneficioso para los no miembros;
- profundización y ampliación en paralelo a través de pertenencia diferenciada y afiliada, lo que conlleva distintos grupos de participantes y distintos niveles de participación;
- profundizar para ampliar.

En la actualidad, parece haberse alcanzado un consenso sobre el argumento de que no existe contradicción entre ampliación y profundización (84) basada en la positiva experiencia de la ampliación ibérica. La opinión generalizada ha sido que aquélla no ha retardado la intensificación del proceso de integración, sino que ha sido absorbida en un impulso más amplio hacia su realización (85). La ampliación de la CE a Portugal y España fue una de las causas que influyeron en la creación del comité Dooge, que adelantó las conclusiones desarrolladas por el Acta Unica Europea. Una relación de causalidad análoga puede ser identificada en ampliaciones anteriores y la posterior. No es extraño, entonces, que el principio del paralelismo entre ampliación y profundización ha sido sancionado por el Consejo Europeo, afirmando que el desarrollo interno de la Unión debe avanzar en paralelo para admitir nuevos países después de la cuarta ronda de ampliación (86).

El mecanismo adoptado para llevar a la práctica el principio de paralelismo ha

(82) Bol. CE, 6-1991, punto I.4, pág. 10.

(83) La mejor exposición de este tema, común a toda la bibliografía sobre la ampliación, se puede encontrar en la obra de W. WESSELS (ed.): *op. cit.*

(84) NEILL NUGENT: «The deepening and widening of the European Community: recent evolution, Maastricht and beyond», *Journal of Common Market Studies*, 30:3 (1992).

(85) KEVIN FEATHERSTONE: «The Mediterranean challenge: cohesion and external preferences», en J. LODGE (ed.): *The EC and the challenge of the future*, Londres, Pinter, 1989, pág. 192.

(86) Bol. CE, 6-1992, punto I.4, pág. 10.

sido la clasificación de los candidatos en grupos. Aunque la negociación conjunta con grupos de países ha sido característica en cada ronda de ampliación, ello no responde únicamente a su diverso grado de adaptación a los criterios de adhesión, sino a la conciencia de la necesidad de tener una oportunidad de intercalar rondas de reforma entre olas sucesivas de ampliación. La globalización frente al tratamiento de candidaturas individualizado fue identificado como mecanismo para que la ampliación actuase como catalizadora de la profundización (87). De hecho, el Consejo Europeo ha considerado que la capacidad de la Unión de absorber a nuevos miembros sin dejar de mantener el impulso de la integración europea debe ser tenido en cuenta, aunque sin elevar esta consideración al grado de condición *sine qua non* (88). Estas consideraciones fueron reflejadas por el informe de la Comisión que ligaba implícitamente la ampliación a una posterior reforma que tuviese en cuenta el mantenimiento de la eficacia y la reducción del déficit democrático incrementando el papel del PE, además de una aplicación rigurosa del principio de subsidiariedad sobre tres ejes:

- un programa legislativo no excesivamente extenso ni detallado para el PE y el Consejo;
- una asignación más equilibrada de tareas a cada organismo adecuado en cada uno de los niveles (regional, nacional, comunitario);
- una distinción más clara entre la responsabilidad de decisión y la de aplicación (89).

El Consejo Europeo estableció que el número de miembros de la Comisión y la ponderación del voto de los Estados, así como las medidas para garantizar el funcionamiento eficaz de las instituciones, deberían ser examinados por la CIG de 1996 (90). El Tratado de Adhesión incluye una declaración conjunta sobre procedimientos institucionales que remite a la CIG de 1996 las cuestiones relativas al número de miembros de la Comisión y la ponderación de votos en el Consejo.

Obviamente, una reforma es más difícil de negociar y pactar cuanto mayor sea el número de participantes, particularmente teniendo en cuenta la premisa de que éstos intentan maximizar su «voz». Este dilema aboca a un modelo de integración diferenciada en sus diferentes modalidades (geometría variable, núcleo duro (91), varias

(87) «Mémorandum des pays Benelux concernant les décisions à prendre sur l'élargissement de l'Union Européenne», *Europe Documents*, 1789 (27 junio 1994).

(88) Bol. CE, 6-1993, punto I.13, pág. 13.

(89) Bol. CE, sup. 3/92, puntos 21-22, págs. 14-15.

(90) Bol. CE, 12-1993, pág. 18.

(91) La CDU propuso dos medidas para compatibilizar ampliación y mantenimiento del impulso integrador. En primer lugar, la «geometría variable» o la «Europa a varias velocidades» debería ser sancionada o institucionalizada. El principio de unanimidad para la adopción de una reforma debería ser sustituido por un nuevo *quorum*, ya que es esencial que ningún país pueda vetar y bloquear los esfuerzos de otros países más capaces y deseosos de avanzar. En segundo lugar, es necesario el reforzamiento del núcleo duro de países orientados hacia mayor integración. La misión de este núcleo duro es contrarrestar las fuerzas centrífugas generadas por las sucesivas ampliaciones y prevenir que un grupo sur-occidental (más

velocidades, círculos concéntricos, solidaridad reforzada, etc.). La conclusión fundamental que puede extraerse es que la profundización de la UE ampliada, si quiere avanzar más allá de las reformas esenciales para su funcionamiento, puede chocar con las expectativas de mantener la voz de un creciente número de Estados.

inclinado al proteccionismo y liderado por Francia) se separe del grupo nor-oriental (más favorable al libre comercio mundial y liderado por Alemania). La formación de un núcleo duro no es un fin en sí mismo, sino un medio de reconciliar los dos objetivos ostensiblemente conflictivos de ampliar y profundizar la UE. La constitución del núcleo duro, sin embargo, debería incidir en la voluntad política más que en las condiciones objetivas de pertenencia («Reflections on European Policy», *Europe Documents*, 1985-1986 [7 septiembre 1994]).