

El proceso de ingreso de Islandia a la UE como reto para la Presidencia española

*Francesc Granell **

Tema: Se repasa el contexto en el que se presenta la candidatura islandesa a la adhesión y se formulan propósitos respecto a cómo la Presidencia española debe gestionar eficazmente el proceso teniendo en cuenta la muy similar experiencia ampliatoria de 1995 y tratando de no romper los difíciles equilibrios actuales de la UE frente a otras solicitudes de adhesión.

Resumen: El gobierno islandés presentó por sorpresa su solicitud de ingreso a la UE a finales de julio de 2009, obteniendo el visto bueno del Consejo casi inmediatamente a pesar de la escasa mayoría parlamentaria en la que se basaba la solicitud. Con el ritmo impuesto por la Presidencia sueca, parece normal que sea España la encargada de abrir las negociaciones intergubernamentales para el ingreso de Islandia en la UE, una vez la nueva Comisión designada de acuerdo con el Tratado de Lisboa dé a conocer el Dictamen analizando los temas que van a exigir una más ardua negociación. En este ARI se repasa el contexto en el que se presenta la candidatura islandesa a la adhesión y se formulan propósitos respecto a cómo la Presidencia española debe gestionar eficazmente el proceso teniendo en cuenta la muy similar experiencia ampliatoria de 1995 y tratando de no romper los difíciles equilibrios actuales de la UE frente a otras solicitudes de adhesión.

Análisis:

El contexto de la Presidencia española

España asume la Presidencia del Consejo de la UE en el primer semestre de 2010. Esta Presidencia no será igual que las tres que asumió anteriormente –en el primer semestre de 1989, el segundo semestre de 1995 y el primer semestre de 2002–, tanto por el número de miembros que componen ahora la UE como por los cambios que para la Presidencia supone la trabajosamente conseguida entrada en vigor del Tratado de Reforma firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

Aunque las designaciones del nuevo presidente estable del Consejo Europeo y del alto representante para la Política Exterior y de Defensa Común amputarán de la Presidencia rotatoria española la dirección de una serie de elementos de política exterior comunitaria, el tema de las negociaciones con los países ya candidatos queda en manos de la Presidencia rotatoria del Consejo. Solamente las negociaciones con los países pre-

* *Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona, académico de la Real de Ciencias Económicas y Financieras y director general honorario de la Comisión Europea; en 1993-1994 fue jefe negociador en la Comisión Europea para el ingreso de Finlandia en la UE.*

candidatos –y este no es el caso de Islandia que ya es candidato firme al igual que Turquía, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia– pasarán a gestionarse bajo la batuta del alto representante en su calidad de presidente permanente del Consejo de Asuntos Exteriores.

La Presidencia Española deberá liderar, consecuentemente, el inicio de las negociaciones con Islandia –presidiendo el correspondiente grupo de Ampliación del Consejo–, las relaciones con el Parlamento Europeo sobre la materia y su interacción con la Comisión Europea para el ejercicio de *screening* de los capítulos de la negociación con objeto de definir los términos en que deberá redactarse el Tratado Ampliatorio y las correspondientes Actas de Ampliación. El objetivo confesado por el comisario de Ampliación, Olli Rehn, la Presidencia sueca del segundo semestre de 2009 y el secretario de Estado español para la UE, Diego López Garrido, es que tales negociaciones puedan encauzarse debidamente para que Islandia pueda incorporarse a la UE al mismo tiempo que Croacia (como miembros 28 y 29 de la UE) en 2012, si los 27 y el propio pueblo islandés ratifican, en su momento, el Tratado y las Actas de Adhesión, cosa que, en este momento y a la vista de las encuestas sobre la posición de la opinión pública islandesa, está en el aire.

Veamos, en este contexto, la labor que deberá asumir la Presidencia española en relación a las negociaciones de adhesión de Islandia a la UE y a lo que queda de la negociación con Croacia.

La inesperada solicitud islandesa de adhesión

Hasta mediados de julio de 2009 nadie preveía que Islandia pudiera presentar su solicitud de adhesión, pues el gobierno islandés que dimitió en febrero de 2009 era un gobierno de centro-derecha con predominio del Partido de la Independencia, cuyo primer ministro Geir Haarde había negado en repetidas ocasiones cualquier intento de mayor integración de Islandia en la UE, a la que Reykiavik está ya fuertemente vinculada por ser miembro fundador del Espacio Económico Europeo (EEE) establecido por el Tratado de Oporto de 1992. Tampoco el gobierno interino de coalición formado por el pro-integración en la UE Partido Social Demócrata –encabezado por la actual primera ministra Jóhanna Sigurðardóttir– y el Partido Izquierda-Verdes –opuesto al ingreso en la UE– parecía que fuera cambiar esta idea, pues la experiencia de las Guerras del Bacalao (iniciadas en 1958 y solamente resueltas definitivamente en noviembre de 1994 por la entrada en vigor de la Zona económica exclusiva de 200 millas tras la Tercera Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar) no sugerían que Reykiavik pudiera solicitar cambiar el estatus islandés en relación a la UE.

La situación cambió súbitamente tras las elecciones del 26 de abril de 2009 que confirmaron en el poder el gobierno interino que se había hecho cargo del poder en febrero de 2009 al aceptar el Grupo Izquierda-Verdes la posición pro-integración plena en la UE del Partido Social Demócrata. De todas formas, la aritmética parlamentaria no daba para mucho y el Parlamento Islandés (*Althingi*) –que debía dar soporte a la idea– estaba muy dividido sobre la cuestión. Finalmente, el 16 de julio de 2009 el Parlamento aceptó por solamente 33 votos a favor, 28 en contra y dos abstenciones, que el gobierno presentara la solicitud de adhesión a la UE. Esto hizo el gobierno el 23 de julio, aprovechando la complicidad que suponía para la causa islandesa que Suecia ostentara, durante este segundo semestre de 2009, la Presidencia del Consejo de la UE y que el comisario con el dossier de la Ampliación fuera finlandés.

Todos los observadores coinciden en afirmar que la solicitud de adhesión presentada por Islandia fue consecuencia del reflejo en la isla del colapso económico mundial, que hizo que los tres grandes bancos del país quebraran y fueran renacionalizados tras haber asumido deudas equivalentes a 10 veces el PIB islandés. Es consecuencia también de la mala situación del desempleo y de la depreciación de la corona islandesa respecto al euro. Islandia pedía ingresar en la UE para acogerse lo más rápidamente posible a la zona de estabilidad que constituye la integración europea.

La mencionada complicidad de la Presidencia sueca del Consejo de Ministros, y la ausencia de países opuestos al ingreso de Islandia, hizo posible que en muy pocas fechas los 27 dieran luz verde a iniciar el procedimiento de Adhesión, cuyo primer paso fue encargar a la Comisión Europea que elaborara el Dictamen analítico de la candidatura en base a las respuestas islandesas al Cuestionario sobre las Condiciones de Adhesión presentado a Islandia por la Comisión Europea y ya respondido por Reykiavik. Es en base al Dictamen de la Comisión que el Consejo decidirá sobre la apertura de negociaciones de cara a la incorporación de Islandia a la UE. Es de esperar que el Dictamen sea hecho público por la nueva Comisión Europea –ya designada bajo los nuevos requisitos del Tratado de Lisboa– antes del final de 2009 o a principios de la cuarta Presidencia española del Consejo en enero de 2010.

La Presidencia española e Islandia

Las negociaciones de ampliación son un proceso intergubernamental entre el país solicitante y los Estados ya miembros, por lo que en los procesos ampliatorios que se han negociado hasta hoy (véase la Tabla 1) el papel de la Presidencia ha sido determinante, como lo será también la Presidencia española para el caso de Islandia. El papel de la Comisión Europea en ellas es la de actuar como facilitador, pero la última palabra la tienen siempre los Estados miembros, al no existir una competencia comunitaria específica en esta materia. El liderazgo de la Presidencia es, pues, imprescindible, respetando –esto sí– el sacrosanto principio del respeto a los criterios de Copenhague 1993 (economía de mercado, régimen democrático y capacidad para asumir el acervo comunitario) y Madrid 2002 (poder participar en los mecanismos de la UE), que se exigen a todo país europeo que quiera entrar, y a la capacidad de absorción que tenga la propia UE para admitir al candidato (criterio de Helsinki de 2006).

Islandia sabe, igual que Turquía y Croacia, que iniciaron sus respectivas negociaciones de ingreso en 2006, que para llamar a las puertas de la UE debe aceptar el Acervo Comunitario en su integridad y sabe que en las negociaciones de adhesión a lo máximo que puede aspirar es a conseguir determinados plazos para adaptarse a la normativa europea de forma progresiva.

La Presidencia española deberá, pues, lidiar con la dificultad de encauzar las soluciones transitorias que puedan plasmarse en el Tratado y Actas de Adhesión consiguiendo ‘posiciones comunes de los 27’ aceptables para Islandia en función de sus propias excepcionalidades. Teniendo en cuenta la experiencia de la ampliación de 1995, la Presidencia española debe ser consciente de que muchas veces será más difícil llegar a una posición común negociadora entre los 27, en el Grupo Ampliación del Consejo, que negociar luego tal posición común con Islandia para llegar a un texto aceptable para ambas partes. Además, ambas partes deberán someterse a los correspondientes ejercicios de ratificación a nivel parlamentario o por referéndum y hay que pensar que Islandia va a ser muy cauto a este respecto, pues su opinión pública está en contra de la adhesión solicitada por su gobierno en un 60%.

El ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, dijo tras su visita a Islandia el 17 de septiembre de 2009 –a la vista del Informe sobre las ampliaciones aprobado por el Comisión Europea el día 14– que España afronta las negociaciones con el espíritu de aceptar a Islandia como nuevo miembro de la UE pero que negociará pensando en los perjuicios pesqueros que una mala negociación podría implicarle. A estas horas, las cancillerías de los 27 están también pensando los perjuicios que podría suponerles el ingreso de Islandia si no planteasen períodos transitorios o arreglos técnicos que, sin tocar lo ‘intocable’ del Acervo Comunitario, les permitan dar su aquiescencia al ingreso de un nuevo país en el Club Europeo.

Tabla 1. Incorporaciones y solicitudes de adhesión a la CE/UE

Estados solicitantes	Solicitud de adhesión	Tratado de Adhesión	Incorporación
Reino Unido	10-05-1967 (1)	22-01-1972	01-01-1973
Dinamarca	11-05-1967 (1)	22-01-1972	01-01-1973
Irlanda	11-05-1967 (1)	22-01-1972	01-01-1973
Noruega	–	21-07-1967 (1)	22-01-1972 (2)
Grecia	12-06-1975	28-05-1979	01-01-1981
Portugal	28-03-1977	12-06-1985	01-01-1986
España	28-07-1977 (3)	12-06-1985	01-01-1986
Turquía	14-04-1987 (4)	–	–
Marruecos	20-07-1987 (5)	–	–
Austria	17-07-1989	24-06-1994	01-01-1995
Chipre	04-07-1990	16-04-2003	01-05-2004
Malta	16-07-1990 (6)	16-04-2003	01-05-2004
Alemania Oriental	–	–	03-10-1990 (7)
Suecia	01-07-1991	24-06-1994	01-01-1995
Finlandia	18-03-1992	24-06-1994	01-01-1995
Suiza	26-05-1992 (8)	–	–
Noruega	–	25-11-1992	24-06-1994 (2)
Hungría	31-03-1994	16-04-2003	01-05-2004
Polonia	05-04-1994	16-04-2003	01-05-2004
Rumania	22-06-1995	25-04-2006	01-01-2007
Rep. Eslovaca	27-06-1995	16-04-2003	01-05-2004
Letonia	13-10-1995	16-04-2003	01-05-2004
Estonia	24-11-1995	16-04-2003	01-05-2004
Lituania	08-12-1995	16-04-2003	01-05-2004
Bulgaria	14-12-1995	25-04-2006	01-01-2007
Rep. Checa	17-01-1996	16-04-2003	01-05-2004
Eslovenia	10-06-1996	16-04-2003	01-05-2004
Croacia	21-02-2003 (9)	–	–
FYROM	22-03-2004 (10)	–	–
Islandia	23-07-2009 (11)	–	–

Notas:

(1) De Gaulle vetó el 14/I/1963 las candidaturas presentadas por Irlanda (31/VII/1961), el Reino Unido (9/VIII/1961), Dinamarca (10/VIII/1961) y Noruega (30/IV/1962).

(2) Tratado rechazado en referéndum por la población noruega.

(3) El gobierno del general Franco vio congelada su primera solicitud el 9/II/1962.

(4) Negociaciones de adhesión iniciadas el 12/VI/2006, pero con muchas incertidumbres.

(5) Rechazada por el Consejo por no considerarse país europeo (1/X/1987).

(6) El gobierno maltés suspendió la solicitud entre noviembre de 1996 y septiembre de 1998.

(7) Ampliación atípica por la reunificación Alemana y posterior desaparición de la RDA.

(8) Proceso frenado por el referéndum negativo del Espacio Económico Europeo.

(9) Negociaciones de adhesión comenzadas el 12/VI/2006.

(10) La Comisión Europea emitió Dictamen evidenciando carencias el 9/XI/2005.

(11) El Consejo aceptó la solicitud y encargó un Dictamen a la Comisión (27/VII/2009).

Fuente: el autor.

A partir de ahí la Comisión y el Estado candidato llevarán a cabo, bajo tutela de la Presidencia española y de las sucesivas (Bélgica y Hungría), el examen analítico (*screening*) de la normativa europea a aplicar por Islandia y las carencias y diferencias

existentes con la normativa en vigor en Islandia con la finalidad de ir estudiando los arreglos a establecer en la negociación, a nivel de suplentes y a nivel ministerial.

Es así como se irán negociando y cerrando la treintena de capítulos en que se divide el acervo comunitario para su asunción por el futuro Estado miembro. Tanto Islandia como los otros cuatro países candidatos a la adhesión ya tiene asumidos algunos de estos capítulos por razones diversas: Turquía como consecuencia de la antigua Asociación y su actual acuerdo de Unión Aduanera; en el caso de Croacia y de la Antigua República Yugoslava de Macedonia por los Acuerdos de Estabilización y Asociación en vigor; y en el caso de Islandia por estar integrada en el Espacio Económico Europeo desde que éste entrara en vigor el 1 de enero de 1994.

Capítulos de la negociación como la Unión Económica y Monetaria, con la derogación prevista de no participación inmediata en el euro, Estadísticas, Política Industrial, Pequeñas y Medianas Empresas, Ciencia e Investigación, Educación y Formación, Cultura y Política Audiovisual, Protección de Consumidores y Salud, y Política Exterior y de Seguridad Común, no suscitarán grandes reparos y serán los primeros capítulos que quedarán cerrados a la espera del acuerdo global final. Los capítulos que para Islandia van a ser más conflictivos van a ser los referidos a ciertas exportaciones agrarias, la agricultura y la pesca (cuotas, pesca de ballenas, protección de recursos y acuerdos pesqueros internacionales), la energía por la cuestión nuclear, las ayudas regionales y algunas cuestiones de medio ambiente, la participación en las instituciones por la ponderación a obtener y el capítulo presupuestario por el deseo de no ser contribuyente neto.

Una vez acordados todos los períodos transitorios y las adaptaciones técnicas a los Tratados, se clausurarán las negociaciones, pasándose los acuerdos adoptados a un grupo que llevará a cabo la redacción del Tratado y Actas de Adhesión. Una vez aceptados por el Parlamento Europeo, éstos serán firmado por los Estados miembros y el nuevo participe o participes (¿Islandia con Croacia?) para pasar, luego, a la ratificación nacional en todos y cada uno de los Estados según sus respectivos procedimientos internos.

Orientando el proceso de adhesión de Islandia

La Presidencia española está llamada, pues, a iniciar las negociaciones a la vista del Dictamen de la Comisión Europea. Este Dictamen va a mostrar que Islandia reúne ya la mayoría de las condiciones exigibles para entrar en la UE y más, pues –pese a sus dificultades financieras actuales– es un país rico con una trayectoria impecable de buen gobierno y con un pasado reciente de participación en el EEE, la mayoría de los organismos internacionales y europeos relevantes y hasta en la OTAN, además de participar en los arreglos de Schengen.

La Presidencia española verá facilitada su negociación por el hecho de que casi la mitad de los capítulos en que se divide el Acervo están ya cubiertos por el Tratado de la EEE (libertades consagradas por el mercado único; políticas de transporte, competencia leal, protección consumidores y salud, investigación y tecnologías de la información, estadísticas, legislación de empresas, etc) y hay también otros que derivan de arreglos en los que Islandia ya participa: la PESC, por la participación de Islandia en la OTAN, y el Acuerdo de Schengen.

La Presidencia española deberá también tener muy en cuenta que hay capítulos de negociación ya parcialmente cubiertos por el tratado EEE: políticas social y de medio

ambiente, energía, agricultura y pesca (capítulo éste especialmente sensible para España, como ya sucediera en 1994 con la negociación con Noruega).

Hay, en cambio, temas en los que el Acuerdo EEE no ha entrado y que por tanto deberán negociarse desde cero: arancel exterior común, política de relaciones exteriores y cooperación al desarrollo, instrumentos estructurales y cohesión económica y social, política regional y fiscalidad.

Por muy rápido que se avance en la negociación, es evidente que no podrá acabar en los seis meses de Presidencia española. Con mi experiencia de la ampliación de 1995, considero que las negociaciones podrán, esto sí, ser breves y desarrollarse en, más o menos, el tiempo que fue preciso para concluir las negociaciones para el ingreso de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, que estaban en las mismas condiciones institucionales que Islandia tiene hoy respecto a la UE. Aquellas negociaciones iniciaron su singladura el 3 de febrero de 1993 y pudieron finalizar el 11 de abril de 1994, firmándose el Tratado de Adhesión el 24 de junio de 1994 y concretándose el ingreso en la UE de tres de los cuatro países que habían firmado el Tratado y Actas de Corfú el 1 de enero de 1995.¹ La sola diferencia respecto al ritmo negociador posible para Islandia puede verse condicionado por el escaso número de funcionarios de su administración pública y por el hecho de que la Europa de la Comisión Delors de la Europa a 12 de entonces tenía un pulso superior al de la estructura europea actual. Islandia tratará de conseguir condiciones favorables en los capítulos más sensibles para ella, invocando el precedente de Noruega, en que su electorado estaba en contra del ingreso en la UE querido por su gobierno y votó en contra de él, y que hoy también se plantea en Islandia pese a que sus sindicatos están claramente a favor de la adhesión.

La Presidencia española deberá tener en cuenta que el hecho de que Islandia sólo tenga poco más de 300.000 habitantes dará lugar a un debate respecto a los capítulos institucional y presupuestario, teniendo en cuenta que todo Estado miembro –por pequeño que sea– goza del privilegio de tener un miembro de la Comisión Europea y de estar presente en la totalidad de las instituciones europeas con lo que esto supone para las decisiones que deban adoptarse por unanimidad. En el caso de la ampliación de 1995 se decidió, precisamente, por este motivo, marginar las solicitudes de adhesión de Chipre y Malta, que estaban ya sobre el tapete. La Presidencia española deberá empezar a proponer consensos respecto a la participación institucional de Islandia, pues tal país no había sido incluido en las previsiones institucionales del Tratado de Niza ni en el Tratado de Reforma.

Por otra parte España ha declarado que la presidencia española evitará que una precipitada aceleración del proceso islandés sin contrapartida en el frente de países candidatos de los Balcanes Occidentales (Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia) o candidatos potenciales de la misma área (Albania, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Serbia y hasta Kosovo –según la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 20 de abril 2004–) pueda generar graves desavenencias entre los actuales miembros de la UE y pueda generar muchas frustraciones entre los países balcánicos, que hace tiempo aguardan la oportunidad para solicitar su adhesión a la UE.

¹ Para un examen detallado de tales negociaciones en 1993-1994 véase F. Granell, "The European Union Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden", *Journal of Common Market Studies*, vol. 33/1, marzo de 1995.

La propuesta de la Comisión Europea de una nueva ampliación con ingreso simultáneo de Islandia y Croacia en la UE puede dar, a este respecto, una señal positiva al resto de países de los Balcanes Occidentales respecto a su futura adhesión sin, por el instante, entrar en el capítulo Turquía, que seguirá siendo la asignatura ampliatoria pendiente.

Conclusión: La Presidencia española que se inicia el 1 de enero de 2010 deberá ocuparse de muchos temas que se han podido ir planificando con tiempo pero deberá ocuparse, también, de otros temas que no se esperaban con tanta antelación. Uno de estos será el inicio de las negociaciones de adhesión de Islandia, que deberán montarse a la luz del Dictamen de la Comisión Europea, disponible a finales de 2009 o principios de 2010.

Las similitudes institucionales de Islandia con Austria, Finlandia y Suecia hacen que se pueda construir la negociación sobre la experiencia de capítulos EEE y no EEE que en la negociación de 1993-1994 se llevó a cabo.

Aún sabiendo que las negociaciones de adhesión no podrán culminarse durante la Presidencia española, Madrid deberá velar por evitar que la prisa de los “nórdicos” por hacer entrar a Islandia en la UE rápidamente, no repercuta en sus intereses pesqueros e institucionales y presupuestarios y no genere frustraciones y desavenencias con los Países de los Balcanes Occidentales, que están esperando su oportunidad para entrar en el espacio de paz y seguridad que hoy constituye la UE.

Francesc Granell Trías

Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona, académico de la Real de Ciencias Económicas y Financieras y director general honorario de la Comisión Europea; en 1993-1994 fue jefe negociador en la Comisión Europea para el ingreso de Finlandia en la UE