



L'après Nice

Descripción

Tres años después del Tratado consensuado en Amsterdam, los líderes europeos se han reunido en Niza para cambiar el texto y arreglar los flecos (*left-overs*) de la cumbre anterior. Si entonces no se pusieron de acuerdo sobre las reformas institucionales necesarias para lograr que la Unión Europea no se bloqueara en su ampliación hacia el Este, ahora debemos empezar a hablar de la futura *Europa de los 27*.

Las decisiones tomadas en Niza han puesto de manifiesto, una vez más, que cada Estado sigue primando sus intereses nacionales muy por encima de la ambición europeísta. Esta ha sido siempre la primera regla del juego en las reuniones del Consejo y demuestra que los miembros comunitarios siguen teniendo miedo a una idea de comunidad supranacional que supere la mera integración económica.

En la lucha aritmética por el reparto de votos y poder de acción entre los Estados, España ha resultado relativamente bien parada. En las reformas del Consejo Europeo, hemos de admitir que nuestro país ha perdido cierto poder de bloqueo en relación a los países de cabeza. Cuando se cumplan las reformas en la *Europa de los 27*, España podrá bloquear decisiones con el apoyo de dos países grandes y de uno mediano de siete votos, mientras que Alemania, Francia, Inglaterra o Italia necesitarán el apoyo de otros dos países grandes y uno pequeño de tan sólo cuatro votos.

El gobierno de Aznar deberá variar sus aliados en nuevas estrategias negociadoras y escuchar con especial atención a miembros y candidatos intermedios como Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Lituania. El frente mediterráneo (Portugal, Italia, Grecia y España) ha perdido su capacidad conjunta de bloqueo.

Además, y tras las correcciones aritméticas producidas en los días posteriores a la Cumbre —al escribir el texto oficial las cifras no cuadraban con los nuevos porcentajes de bloqueo— se estableció que, a partir del 2005, si ningún país candidato se ha integrado para entonces, la minoría de bloqueo se estipulará en 69 votos en vez de 68, por lo que España perdería más poder: necesitaría aliarse con un país grande y con otro de al menos 13 votos (léase Holanda). A los grandes, en cambio, les bastaría con aliarse dos entre sí y sumarse a otro mediano de 12 votos: Portugal, Bélgica o Grecia. En iguales circunstancias y antes de dicha corrección numérica, España disfrutaba del mismo poder de bloqueo que los grandes.

Sin embargo, nuestro país ha obtenido a cambio substanciosas ventajas en otros aspectos. Ha

recibido apoyos importantes en materias como la pesca (en relación al litigio con Marruecos), en el control fronterizo de Gibraltar y sobre todo ventajas en los Fondos de Cohesión, con capacidad de vetar cualquier cambio del presupuesto europeo que pudiera resultar perjudicial para el país, con efectos prácticos hasta el año 2013. Tanto es así que publicaciones internacionales como *The Economist* o *The Financial Times* destacaron que España es uno de los grandes vencedores de la cumbre. En la reponderación de votos del Consejo, se ha acercado más que ningún otro miembro actual a los países grandes (27 frente a 29, los mismos que Polonia tras su futura integración).

Las relaciones de los dos líderes, Francia y Alemania, se han visto de algún modo afectadas por las ambiciones galas de conservar el mismo peso que su rival, a pesar de la superioridad demográfica de los alemanes. Los franceses han aludido en Niza a razones históricas para reclamar su igualdad con Alemania, levantando viejas heridas del pasado. El periódico *Frankfurter Allgemeine* reaccionó dolido en uno de sus editoriales: «¿Es que 50 años de apretones de manos sobre las tumbas de Verdún no han sido suficientes para eliminar los resquemores, después de todo?».

Ya sea por celos o por temor, lo cierto es que Francia tiene razón al decir que Alemania ha sido el país líder que tendrá un mayor peso específico en la UE: ha logrado tener más poder de bloqueo que los demás miembros —gracias a su mayor peso demográfico—, es el único en conservar sus 99 diputados en el Parlamento —los demás miembros reducen su cuota— y ha logrado imponer una nueva agenda comunitaria que establecerá la división de poderes entre las instituciones europeas y los Estados y que culminará en la Conferencia Intergubernamental (CIG) de Berlín en el 2004.

En la nueva geopolítica comunitaria, la capital alemana será el centro neurálgico de la Unión, y actuará de bisagra entre Oriente y Occidente, desplazando así a París. No tiene sentido atender a los temores de Francia sobre el papel más activo de Alemania, eso sería echar más leña a una hoguera convenientemente apagada por el paso del tiempo.

EL MIEDO A EUROPA

Niza ha sido una cumbre donde la aritmética del poder nacional ha prevalecido sobre la ilusión de una Europa «más democrática, eficaz y cercana al ciudadano», como anunciaban los líderes comunitarios en los discursos previos a la Conferencia. Haciendo balance, encontramos que las reformas proporcionan un primer paso real para la ampliación al Este, pero podrían dificultar la toma de decisiones en la *Europa de los 27*.

Las instituciones supranacionales, tanto la Comisión como el Parlamento, se han ampliado excesivamente; se ha puesto en peligro la eficacia de su funcionamiento y su agilidad en la toma de decisiones. La Comisión podrá llegar a tener hasta 27 comisarios, uno por país, aunque el límite fijado en Amsterdam era 20. El Parlamento crece hasta albergar 732 diputados —permitiendo así que Alemania conserve su cuota—, aun cuando el máximo que Amsterdam estipulaba era de 700.

Si bien es cierto que 29 nuevos temas pasarán a aprobarse por mayoría cualificada, todavía hay áreas fundamentales en las que persiste el veto nacional por empecinamiento de algunos Estados, como la política fiscal (por deseo de Inglaterra); las decisiones financieras de la UE hasta el 2007 (para permitir que España mantenga sus Fondos de Cohesión) o el comercio de productos culturales (en respuesta al proteccionismo de Francia para con su industria cinematográfica y con el idioma franco).

Además, se eleva el umbral de la mayoría cualificada del 71,26% de votos —para aprobar una

iniciativa— al 73,91%, que será necesario alcanzar a partir del 2005. Se crean también tres formas nuevas de bloqueo: por votos, por población o por la mitad más uno de los Estados.

Es posible que todas estas medidas (persistencia del veto, la mayor exigencia de la mayoría cualificada y la facilidad de bloqueo) acaben ensombreciendo la velocidad y el funcionamiento de la futura toma de decisiones en el seno de la UE.

Sin embargo, quizás la decisión que más negativamente afecta a la democratización de esta comunidad supranacional es el hecho de que la Declaración de Derechos Fundamentales haya quedado sin valor jurídico alguno. En definitiva, el oscurantismo del nuevo sistema decisorio de la Unión, la reticencia de las naciones a perder su poder y la falta en Niza de un mínimo marco jurídico sobre los derechos fundamentales ha perjudicado a la UE precisamente en los aspectos que se pretendían primar en la Conferencia: eficacia, democracia y acercamiento al ciudadano de las instituciones europeas. Europa necesitará mensajes más atractivos, sencillos y solidarios para convencer a la opinión pública de que la Unión es un proyecto de todos. Aunque debemos apuntar un dato esperanzador: la movilización de 50.000 personas en Niza por una «Europa más social» indica una cierta preocupación popular por el futuro de la Unión.

No todas las reformas han resultado negativas para el avance integrador de la UE. Entre las principales ventajas, destaca la modificación del artículo 7 del Tratado de Amsterdam, que prevé un sistema de sanciones para aquellos Estados que violen los principios fundamentales en los que se asienta la UE. Con esta reforma, la comunidad internacional podrá reaccionar en contra de casos como el austríaco, en cuyas elecciones venció el ultraderechista Heider.

En segundo lugar, el nuevo sistema de reponderación de votos es más justo que el vigente en cuanto a la representación proporcional de la población. Hasta ahora, por poner un ejemplo, Alemania tenía un voto por cada ocho millones de habitantes, mientras que Italia disfrutaba de un voto por cada 1,3 millones de ciudadanos.

En tercer lugar, 29 nuevos temas pasarán a aprobarse por mayoría cualificada, algunos tan importantes para España como determinados puntos de las normas de inmigración y asilo, el mercado de servicios y las medidas para luchar contra las discriminaciones y la exclusión social. Otros avances en la mayoría cualificada se han dado en áreas como la cohesión, justicia e interior y la elección del presidente de la Comisión y de Mister PESC.

En cuanto a las perspectivas de ampliación europea, el balance general de las negociaciones llevadas a cabo en Niza puede considerarse positivo. Concreta el papel y el peso de los futuros miembros y prepara las instituciones para su inclusión, evitando el fracaso político que hubiera significado en los países del Este un bloqueo en el proceso de ampliación.

NIZA VISTA DESDE EL ESTE

En la primavera de 1999, los miembros de la Unión acordaron el programa *Agenda 2000*, en el que se disponían las reformas que habría que llevar a cabo para preparar la ampliación al Este y a la zona mediterránea. Se discutieron principalmente innovaciones en la política agrícola, política estructural y los presupuestos, en los que se incluyeron las ayudas financieras a los candidatos. Dos años antes, *el grupo de cabeza* había comenzado ya las negociaciones de ingreso en la UE: Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre. No fue hasta diciembre de 1999 cuando se autorizaron

las negociaciones con el segundo grupo: Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, Letonia y Lituania.

Los países miembros entendieron muy pronto las ventajas que tendría la adhesión del Este. En primer lugar, se establecería una zona de paz y seguridad en todo el continente. La segunda razón es que se estimularía el crecimiento económico y comercial (el mercado único europeo pasaría de 374 millones de consumidores a 480 millones). Además, se consolidaría el papel europeo como potencia mundial, sobre todo en el terreno de las negociaciones comerciales.

Desde 1993, cuando los Quince firmaron acuerdos comerciales con estos países, los intercambios con ellos se han triplicado, alcanzando un valor de 210.000 millones de euros en 1999 y generando un superávit a favor de la UE de 25.800 millones de euros (de ellos, el 45% proviene de las ventas a Polonia). Ese año el comercio con los 13 candidatos (incluyendo a Turquía) supuso el 13,7% del total de la Unión, por lo que se han convertido en su segundo socio¹.

Los candidatos han realizado esfuerzos de gran envergadura para transformar los viejos gobiernos y economías ex comunistas. Pero, ¿podemos decir que los países del Este y del Mediterráneo han alcanzado ya las exigencias necesarias para la adhesión? Los criterios a seguir son de dos tipos. Primero, los políticos: ser un Estado de derecho y con régimen democrático. Según el último informe anual de la Comisión Europea (diciembre 2000) todos los candidatos satisfacen los requisitos políticos excepto Turquía, con quien todavía no se han iniciado las negociaciones.

En segundo lugar están los criterios económicos: disfrutar de un libre mercado en condiciones de resistir la competencia. Sobre este aspecto, el informe de la Comisión ha establecido que Chipre y Malta cumplen los requisitos; Estonia, Hungría y Polonia poseen una economía de mercado que, sólo a medio plazo, será capaz de resistir a la competencia; la República Checa y Eslovenia también cumplen las condiciones pero necesitan acabar de ejecutar las reformas previstas; Lituania, Letonia y Eslovaquia deben realizar mayores avances; Bulgaria y Rumania no cumplen ninguno de los criterios; Turquía, por último, tiene que mejorar el funcionamiento de sus mercados.

Martín Povejsil, embajador checo en España, compartió con *Nueva Revista* las reacciones de los candidatos del Este ante las nuevas reformas de Niza. «La preocupación básica era que la cumbre nos diera una perspectiva clara para seguir adelante con los esfuerzos de ampliación. La falta de acuerdo entrañaba un considerable riesgo político para la imagen y expectativas que la opinión pública oriental tendrá de sus representantes. Llevamos diez años de esperanzas que todavía no se han satisfecho, pues hasta ahora, la UE tenía un cerco alrededor de la organización que imposibilitaba el regreso de la R. Checa y los demás aspirantes al lugar donde ellos se sienten que pertenecen: Europa.

Otro aspecto positivo es el hecho de que todos los países puedan tener un comisario. Es un gran triunfo para nosotros y tendrá un importante efecto psicológico y político en nuestra opinión pública».

En cuanto a las reacciones de los candidatos —eminentemente agrícolas— por la permanencia del veto español sobre los Fondos de Cohesión, Povejsil prefiere mostrarse positivo: «Desde el Este vemos a España como un excelente ejemplo a seguir, sobre cómo ha funcionado hasta ahora la solidaridad dentro de la UE y de cómo un esfuerzo concertado de todo el organismo puede ser tan eficaz para nuestro futuro desarrollo».

Lo que sí resulta preocupante, sin embargo, es la falta de apoyo a la ampliación entre los países

miembros. De acuerdo con el último Eurobarómetro (mayo 2000), sólo el 38% de los ciudadanos de la UE son partidarios de la ampliación. En estas encuestas, el apoyo de España a la ampliación (49%) ocupa el quinto lugar de entre los miembros.

El escaso interés de los ciudadanos europeos hacia la integración debería preocupar más a los líderes comunitarios, que quizás no se hayan esforzado aún lo suficiente en transmitir un mensaje positivo a la población, donde se expliquen las ventajas de la integración del Este. Deberíamos preguntarnos, además, si la falta de motivación no se debe a las energías, más bien escasas, que despliegan los gobiernos nacionales para ayudar en el proceso efectivo de ampliación. Niza demuestra una vez más que la aproximación de nuestros vecinos del Este nos interesa, pero siempre y cuando nos haga perder sólo la mínima cuota de poder a las demás naciones.

NUEVA CUMBRE, NUEVOS RETOS

Dada la dificultad de los temas tratados en la Conferencia Intergubernamental, hubiera sido imposible que miembros y candidatos avanzaran de modo productivo en otras negociaciones de adhesión. Tras la resaca de Niza, queda para ambas partes la tarea de entrar de lleno en los temas más difíciles de la ampliación, durante las próximas presidencias semestrales —Suecia, Bélgica y España, cuya presidencia ocupará el primer semestre del 2002—. Los capítulos más complicados serán la libre circulación de trabajadores, la agricultura o la política estructural.

Suecia ha estrenado su presidencia el 1 de enero de este año y en su agenda presenta tres objetivos fundamentales, englobados bajo el lema «las tres Es»: ampliación, medio ambiente y empleo (*Enlargement, Environment, Employment*). La presidencia sueca afirma que quiere acelerar al máximo posible el proceso de ampliación al Este. Para el país nórdico esto representa una ventaja importante en su estrategia de mercado, por el creciente comercio con países vecinos que están en proceso de desarrollo, sobre todo en la zona del báltico. A Bélgica le tocará el turno en el segundo semestre del año y es de suponer que, como gran precursora de la ampliación, también centrará sus esfuerzos en adelantar las negociaciones.

PRESIDENCIA ESPAÑOLA

En tan sólo un año será el turno de Unión Europea, y es nuestra responsabilidad estar preparados para sacar de ella el máximo beneficio, con una estrategia de negociaciones España en la presidencia de la que debe definirse cuanto antes. Hay muchos temas importantes sobre la mesa.

Las negociaciones sobre política agrícola estarán entre los puntos más difíciles, pues en los presupuestos aprobados por la Unión hasta el 2006 se incluyen los fondos para países candidatos, pero éstos no cubren el coste del subsidio directo a los agricultores, algo que muchos países aspirantes demandan. El gasto de la política agrícola absorbe casi la mitad de todo el presupuesto comunitario.

Otro gran reto para los candidatos será la implementación del programa estructural. Muchos países del Este mantienen todavía una Administración pública centralizada que complicará el fortalecimiento de las Administraciones regionales.

Según el derecho de libre movimiento de trabajadores, los ciudadanos europeos pueden trabajar y disfrutar de la Seguridad Social en cualquier país de la Unión. Las negociaciones sobre este aspecto

serán también complejas, por el temor de los países miembros a un éxodo importante de trabajadores del Este hacia Occidente, huyendo del desempleo.

Pero quizás el aspecto más delicado en las negociaciones sea el establecimiento de periodos de transición de los diferentes candidatos para su integración comunitaria. Aunque el país forme oficialmente parte de la Unión, puede ocurrir que algunos aspectos de la norma comunitaria no se apliquen hasta después de dichos periodos. España, por ejemplo, tardó diez años en implementar todos los requisitos de la UE en su economía. Este será un apartado clave de las negociaciones para los países del Este.

España debe saber que, puesto que durante su presidencia perderá su poder de presión como Estado y se verá obligada a actuar como anfitrión europeo, buscando el bien común de los países miembros, es necesario adelantar en lo posible las negociaciones políticas de aquellos puntos de la ampliación que más le afecten.

EL ESPÍRITU COMUNITARIO

Se puede considerar la Cumbre de es un primer paso válido en la ampliación de Europa hacia oriente, a pesar de que seguimos necesitando un fortalecimiento del poder de las Niza como un éxito en cuanto a que instituciones, más simplicidad en la toma de decisiones y un marco jurídico más completo que asegure la posibilidad de una verdadera integración política de los Estados, de los actuales y de los que están por venir.

En la próxima Conferencia Intergubernamental de Berlín (2004) tendremos tiempo de superar estos *flecos* de Niza y distribuir las nuevas competencias entre las instituciones europeas y los países miembros.

Desde luego, la *Europa de los 27* se plantea como un gran reto que nos dará la oportunidad de lograr un espacio de prosperidad y civilización compartida. Al fin y al cabo, en este conglomerado de países la identidad europea no la forja una lengua o historia común, sino la participación de sus Estados en unos principios concretos, como son los derechos humanos, la liberalización del mercado o la democracia. Necesitaremos un espíritu generoso y una visión a largo plazo para alcanzarlo.

NOTAS

1- *Cfr. Informe semanal de Política Exterior*, nº 244 (nov. 2000). Datos recogidos del Informe anual de la Comisión Europea sobre los países candidatos.

Fecha de creación

30/01/2001

Autor

María Andrés