

ternacional Público, que tanto me han ayudado para cumplir mis tareas con dignidad y con eficacia.

Llegamos, como dije al principio, al Acto de Clausura de nuestras tareas con un conferenciante de excepción: Javier Elorza, Embajador Representante Permanente de España ante la Unión Europea.

Yo le quiero agradecer efusivamente que haya aceptado clausurar nuestras tareas y que lo haya hecho tan espontánea como rápidamente. Cuando se lo propuse por teléfono me contestó, desde su teléfono móvil, cuando volvía hacia Bruselas de una importante reunión en Luxemburgo, aceptó de inmediato y sin condiciones, incluso de fecha.

Nadie mejor que él, con más autoridad y conocimiento del tema, nos podría hablar de la revisión del Tratado de la Unión Europea, conocido por Tratado de Amsterdam, y de su futuro.

Él ha estado personalmente implicado en esta reforma, no sólo en cuanto Embajador Representante Permanente de España, sino también como representante personal del Ministro de Asuntos Exteriores en la Conferencia Intergubernamental de revisión, cargo que también ostentó y ejerció en la Conferencia que revisó el Tratado de la Unión Europea, conocido por Tratado de Maastricht.

Estamos, Señoras y Señores, ante la persona que, por razón de su cargo, de su oficio, de su experiencia y de su preparación conoce, a mi juicio, el cómo y el porqué de todas y cada una de las reformas introducidas.

Como les prometí a todos los asistentes, todos los conferenciantes seleccionados lo han sido por razón de su conocimiento no sólo teórico sino práctico de los temas que les fueron confiados. Es-

toy convencido de que ninguno les ha defraudado. El Embajador Elorza, como ustedes comprobarán, no sólo es un consumado experto, sino que sabe lo que dice, por qué lo dice y cómo se ha gestado la reforma.

Diplomático de carrera, ingresó en la Escuela Diplomática en 1969. Su experiencia diplomática es excepcional, pues ha ocupado cargos y ejercido funciones como Consejero Comercial en Rabat durante cuatro años al inicio de su carrera, y en tanto que Subdirector General se ha ocupado de la Ordenación pesquera en los Organismo de integración europeos y de las relaciones económicas bilaterales.

Desde 1985 está en la Representación de España ante las Comunidades Europeas en Bruselas como Jefe Adjunto de la Misión, Representante Permanente Adjunto, durante seis años (1986-1991) y, finalmente, desde julio de 1994 como Embajador Representante Permanente de España. Durante tres años fue además Secretario General de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas.

Lleva pues trece años seguidos dedicado prácticamente en exclusiva a la Comunidad Europea —hoy Unión Europea—, es decir, desde antes de la entrada de España en la Comunidad. Su experiencia y conocimiento del tema es enorme.

No les quito más tiempo pues sería una ignominia por mi parte mermar el tiempo de duración de la conferencia del Embajador Elorza, en la que seguramente pondrá no sólo conocimientos sobrados sino la pasión por un tema que quiere y que conoce hasta el tuétano.

Gracias, querido Embajador por estar con nosotros, ¡gracias de todo corazón!

## EL TRATADO DE AMSTERDAM: VALORACIÓN PARA ESPAÑA

*Javier Elorza Cavengt*

*Embajador Representante Permanente de España ante la Unión Europea*

Yo por mi parte quiero agradecer a la Asamblea Regional la oportunidad que me da de exponer una valoración del Tratado de Amsterdam y también al Catedrático Díez de Velasco por haberme invitado aquí en este momento a exponer esa valoración.

Debo decir en primer lugar que si he aceptado esta oferta es porque fui Representante personal del Ministro en la negociación y por ello no solamente conozco el Tratado, sino que lo he vivido. Si no, no hubiera aceptado, puesto que el Tratado está publicado y hay Catedráticos de sobra para poder explicarlo.

Voy a procurar dar las claves que permitan su comprensión y sobre todo centrarme en el papel que ha jugado España en este Tratado.

Comenzaré diciendo que España en el Acta Única (que se negoció en el segundo semestre del año 85, cuando España formaba ya parte de los órganos comunitarios —yo estaba en el COREPER I parte como observador con voz, con mucha voz, pero sin ningún voto—) asistió a una negociación muy importante —era el paso a la mayoría cualificada de temas como el mercado interior, era el auténtico mercado común— sin poder poner una huella en el Tratado. Es más, un Estado miembro —le

cupó el honor a Italia— no ratificó el Acta de Adhesión de España hasta que España no puso la firma en el Acta Única. Es decir, nuestra capacidad era muy limitada.

En Maastricht, siete años después, tuvimos la ocasión de aportar el punto de vista español al Tratado. Se reforzó la cohesión, se creó el Fondo de Cohesión; se creó la ciudadanía de la Unión no como un símbolo o una mera enumeración de acciones retóricas y de elementos puramente decorativos, sino con un contenido real; se enriquecieron y se introdujeron políticas no economicistas como la sanidad, la educación, el consumo y la cultura y se reforzaron los poderes del Parlamento Europeo. A todo aquello contribuyó España de manera muy decisiva.

Sin embargo en esta ocasión el reto era completamente diferente. Había un Tratado de Maastricht cuyo corazón, la Unión Económica y Monetaria, se estaba aplicando de manera lenta y pausada porque la convergencia nominal lo requería. Estábamos en plena segunda fase, después de la guerra del Golfo, con unos déficits públicos muy importantes, una tasa de paro que había pasado del 6-7% al 11% de media en la Comunidad y un endeudamiento generalizado de los tesoros públicos.

La coyuntura, por tanto, no era nada favorable, la UEM intocable y por supuesto no se podía hablar de dinero ni de financiación, de cifras adicionales porque ello no hubiera podido superar la morosidad que existía en aquel momento en Bruselas.

¿Cómo se contemplaba el Tratado? El Tratado fue fruto de una acumulación de deseos, de esperanzas y de ambiciones.

En primer lugar el Tratado de Amsterdam es el reflejo de los perdedores de Maastricht. En el art. N.2 se incluyó la convocatoria de una Conferencia en el año 96 para dar satisfacción a los que no habían obtenido determinadas concesiones en Maastricht y cada vez que había un tema en el que había delegaciones que lo bloqueaban se incluía en una lista de deseos píos y se enviaba a una futura Conferencia.

La Conferencia del 96, por cierto, cayó demasiado pronto porque no se contó con la crisis financiera ni con la guerra del Golfo.

El segundo motivo que nutrió la Conferencia Inter-gubernamental era ya más importante. Era la presencia de tres nuevos Estados miembros a partir del año 95 con nuevas sensibilidades, en favor del medio ambiente, la protección a los consumidores, una mayor transparencia en el proceso de decisión. Me refiero a Austria, Suecia y Finlandia.

La tercera cuestión era clave para España: la reforma institucional. Al pasar de doce a quince se había constatado que la infrarrepresentación de los países más poblados de la Unión (y España es uno de los países más poblados de la Unión en términos relativos) se hacía creciente y además insostenible. Los cálculos españoles nos mostraban que podíamos quedar minorizados en una serie de sectores capitales a lo largo y ancho del Tratado en todas las cuestiones decididas por mayoría

cualificada. Estoy hablando de asunto sociales, de mercado interior, de medio ambiente, de presupuesto, de cooperación al desarrollo, de protección a consumidores, de transportes... en fin, el corazón económico del Tratado. Y por ello hacía falta una reforma institucional que reponderara los votos en el Consejo y que introdujera nuevos criterios para definir el umbral de la mayoría cualificada o minoría de bloqueo, o bien sencillamente establecer un sistema "de doble voto" donde la población fuera un criterio adicional que pudiera permitir el bloqueo de determinadas decisiones.

El cuarto factor importante fue la experiencia del propio Tratado de Maastricht. La crisis yugoslava había mostrado muy claramente que el nuevo título incluido en el Tratado de Maastricht sobre la Política Exterior y de Seguridad Común era muy insuficiente, no incluía una definición de objetivos comunes y además no tenía instrumentos adecuados para poder llevar a cabo una auténtica política exterior. Lo mismo ocurría en materia de seguridad y en política común de defensa.

En lo que se refiere a las cuestiones de justicia e interior en Maastricht se había aprobado un título puramente de procedimiento fijando las reglas del voto, participación del Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia; lo único que se había debatido y lo único que se había plasmado en el Tratado. No había sin embargo una definición de contenidos, de políticas, de objetivos en común. Por cierto que el Tratado de Roma —y hay veces que los fundadores fueron recordados en la Conferencia— cada vez que se quería establecer una política se definía primero su contenido y luego se arbitaban los instrumentos, las modalidades y las reglas del juego procedimentales.

En Maastricht se quiso evitar la definición del contenido. En materia de Asuntos de Justicia e Interior se quiso absolutamente evitar porque no se quería dar satis-

facción a las tesis de los que defendían en aquel momento una extensión de la Comunidad seguido a temas como la seguridad de las personas, cooperación judicial, policial, asilo, inmigración, lucha contra la droga y el crimen internacional organizado.

Bien, estos fueron los motivos fundamentales que fueron nutriendo la Conferencia Gubernamental.

Así como España había sido observadora en el Acta Única, participante —y muy activa— en Maastricht, en Amsterdam fuimos los que lideramos gran parte de la operación. En aquel momento había un ajuste de cuentas pendiente; desde Ioannina España y el Reino Unido habían querido reponderar los votos en el Consejo, o variar el umbral de la mayoría de bloqueo para defenderse frente a la entrada de tres nuevos socios, que tenían poblaciones muy pequeñas y recibían un número de votos muy, muy significativo en relación con su población.

Fue el denominado compromiso de Ioannina, que se pactó en marzo del año 94, que fue la semilla del Consejo Europeo de Corfú en el que se acordó la creación de un Grupo de Reflexión que iba a empezar a trabajar a mediados del año 95 (es decir, al principio de nuestra segunda presidencia de la Unión Europea) para reflexionar sobre la reforma institucional del nuevo Tratado.

Evidentemente ese Grupo de Reflexión tenía que ser presidido por un español. Aunque en Corfú en la primera noche del Consejo Europeo hubo todo tipo de maniobras para reservar la presidencia al Presidente Jacques Delors. Incluso se distribuyó un documento con puntos suspensivos que el Presidente González consiguió rellenar con la palabra España sin ningún problema.

Bien, este Grupo de Reflexión, constituido a mediados del año 95 bajo la presidencia de Carlos Westendorp, era el encargado de pensar, de meditar y de redactar unas reflexiones con un carácter más neutral y menos estatal sobre el nuevo Tratado.

¿Qué hizo España? Pues hicimos una operación yo creo que muy, muy inteligente. Nos preguntamos qué queríamos que fuera el nuevo Tratado, no solamente contestando en nombre de España sino contestando en nombre de la Unión Europea. Una vez que teníamos las ideas muy claras y trabajó un grupo de gente durante mucho tiempo en el asunto, fuimos dando marcha atrás y viendo a ver que había que hacer para llegar a ese resultado. Se elaboraron una serie de resultados y se perfeccionó un contenido del Grupo de Reflexión, que fue liderado por España, lo repito.

Reto a cualquiera de los presentes a que lea el informe del Grupo de Reflexión y a que lea el Tratado y comprobará que el 95% de lo que está en el Grupo de Reflexión está en el Tratado.

Por supuesto, ¿por qué esta operación pudo ser llevada a cabo con éxito? No solamente porque se hizo de una manera muy metódica, sino porque fuimos capaces de retener y de incluir los elementos que realmente estaban encima de la mesa y aunque siempre había un color español —inevitablemente en la Unión, todo el mundo utiliza sus medios y sus instrumentos y la presidencia es tan legítima como cualquier otro para colorear con sus intereses nacionales— sin embargo tuvimos en cuenta los intereses de la Unión en muchos casos.

La Conferencia empieza en Turín en marzo del año 96. En aquel momento —hay que recordarlo porque es muy importante y condicionó enormemente la marcha de la Conferencia— había habido un documento clave en la historia de la Comunidad y se recordará como un documento muy importante y capital, elaborado por la democracia cristiana y el partido socialdemócrata bávaro, postulando la constitución de un "núcleo duro", el 1 de septiembre del año 94. En ese documento se pretendía impulsar "manu militari" lo que se denominaba el núcleo duro; el núcleo duro estaba formado por lo que se llama

en el argot de Bruselas la Lotaringia, el Rhin, el BENE-LUX, Alemania y Francia y punto. Italia quedaba excluida por ser un Estado que no controlaba constitucionalmente al Gobierno, el Parlamento italiano votaba sistemáticamente de manera diferente que el Gobierno. España por razones estructurales, una inflación muy alta, déficit público importante pero sobre todo inflación muy alta y dificultades estructurales para el funcionamiento de una economía más estable como el marco. Y el Reino Unido por falta de voluntad política.

Bien, aquello fue un aldabonazo, evidentemente. España en la elaboración de toda su estrategia en el Grupo de Reflexión y en la Conferencia tuvo muy en cuenta ese Informe, esa posición muy alemana que estaba en el corazón del proceso, puesto que Alemania era el corazón de la Unión Económica y Monetaria y era tanto más preocupante cuanto que defendía la tesis de que la Unión Económica y Monetaria era el paso obligado y la condición 'sine qua non' para poder participar en más integración sectorial o en más integración de la Unión Europea.

Hasta ese momento cada Estado miembro participaba en lo que podía, era más la voluntad la que primaba sobre las condiciones. A partir de ese momento los alemanes nos estaban diciendo que no había que olvidar que, aunque era un documento de partidos —no de Gobierno— el Gobierno alemán estaba formado por los dos partidos que estaban allí, además del partido liberal, que inmediatamente se separó del documento, por cierto.

Bien, la Unión Económica y Monetaria se convertía por tanto en un paso obligado, condición inexcusable para progresar en la integración. Eso para España era muy grave en aquel momento; estábamos en un déficit público superior al 6%; una tasa de inflación muy importante y muy diferenciada con respecto al resto de la Unión, en más de 4 ó 5 puntos; la situación era dramá-

tica desde el punto de vista político. Los alemanes estaban diciendo: "señores, hay una serie de países, que por razones estructurales, que no participarán en el corazón, que no participarán en la moneda única y no lo harán durante mucho tiempo".

Aquello evidentemente condicionó nuestra posición en la Conferencia.

Lo primero que nos llevó (y a otros muchos Estados miembros que también tenían ese temor) fue a decretar, desde el día que comenzó la Conferencia, la intangibilidad de la Unión Económica y Monetaria. Por qué. Porque los cálculos incluso del Gobierno del PSOE en la fase final, pero por supuesto los del nuevo Gobierno del PP, mostraban que los criterios de convergencia de Maastricht no eran insalvables. España se encontraba muy próxima de los cuatro; no cumplía ninguno de los cuatro, pero estaba muy próxima de los cuatro. Y por tanto haciendo un esfuerzo significativo y una serie de reformas había la posibilidad de lograrlo. Lo que no hubiera ocurrido si se hubieran modificado los criterios de Maastricht y en aquel tiempo se estaba hablando de incluir el criterio del paro (que nos hubiera alejado durante decenas de años) o endurecer el criterio del déficit público con las ideas que Vaigel empezaba ya a manejar a nivel interno, del pacto de la estabilidad, el criterio de la sostenibilidad del esfuerzo y no solamente el de un momento determinado en el que se cumplen unos criterios y luego se relaja la disciplina.

Aquello evidentemente era muy preocupante y España, con otros Estados miembros, exigieron que no se tocara ni una coma de la Unión Económica y Monetaria.

Hubo algún intento al principio de la Conferencia y amenazamos con introducir propuestas de perecuación fiscal que son dos palabras, en el argot del federalismo que producen ictericia y auténtica enfermedad en el que las oye porque la perecuación fiscal no significa ni más

ni menos que se utiliza la fiscalidad para acompasar al ciclo económico y que, en consecuencia, había que introducir e inyectar sumas muy importantes de dinero para acompasar el ciclo. Ya no se trataba de mantener una cohesión —que en estos momentos estará, en el año 99, en torno al 0'46% del Producto Nacional Bruto Comunitario— sino que una perecuación fiscal "americana" puede llegar a cifras de hasta dos dígitos en el Producto Nacional Bruto Comunitario.

No fueron esas las razones por las que no se tocó la UEM; también había voces sensatas en otros Estados miembros incluso del núcleo duro, pero en todo caso éste fue un elemento decisivo en la Conferencia.

No se volvió a hablar de la UEM durante el año y tres meses que duró esta Conferencia.

En segundo lugar estaba muy claro que no había pedir más dinero. Se habían pactado unas perspectivas financieras hasta el año 1999. España había tenido un éxito considerable en aquella negociación. Nuestro país había conseguido 42500 MECUS para siete años en cohesión —es una cifra que equivale a seis billones y medio de pesetas—. No era cuestión de reabrir aquella negociación porque inevitablemente si se hubieran introducido propuestas de cohesión económica y social o se hubieran introducido planteamientos de coste financiero, inevitablemente se hubiera tenido que reabrir la negociación financiera poniendo en cuestión los acuerdos de Edimburgo.

España dió prioridad a la inclusión en el Tratado de una competencia en materia de empleo hasta entonces inexistente, España, presentó un título para establecer orientaciones generales con votación en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros para establecer planes plurianuales de lucha contra el paro. Pero al llegar al momento de la financiación España temía que el di-

nero que iba a financiar estas acciones iba a provenir de la cohesión económica y social.

El contenido del título que España propuso sobre el empleo es parecido al que salió, pero tuvimos mucho cuidado en evitar los males que podían caer por la vía que he indicado. Y se consiguió plenamente.

Hay una Declaración que es fruto de una alianza hispano-alemana (los alemanes también estaban muy preocupados con este tema —tienen cinco landers del Este que son beneficiarios del objetivo número 1) y conseguimos una Declaración en la cual quedaba absolutamente claro, que la financiación de las políticas activas de lucha contra el paro solamente podía provenir de la categoría 3 de las Perspectivas financieras, que son políticas internas. Políticas internas no tiene nada que ver con la cohesión; la cohesión está en la categoría 2, está separada, hay una barrera de cemento armado entre las dos y por tanto España no tenía nada que temer de esa financiación.

En materia de empleo posteriormente el Consejo Europeo de Luxemburgo mostró que el título se quedó corto antes de nacer. Los Jefes de Estado o de Gobierno en el Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo de noviembre fueron mucho más allá del título sobre el empleo y han tomado una serie de medidas que no están amparadas ni siquiera por el Tratado. Hubo dificultades financieras —las tuvo España, las tuvo Portugal, las tuvo incluso Alemania—, pero al final hubo acuerdo de todos los Estados miembros y el esfuerzo que se va a hacer va a ser muy importante a través de los planes nacionales de empleo que tendrán que presentarse antes del próximo 15 de abril en Bruselas y que serán aprobados en el Consejo Europeo de Cardiff.

España va a hacer un esfuerzo muy importante, muy por encima de los medios financieros de que dispone en

estos momentos, con lo cual el Gobierno tendrá que buscar esa financiación. Las cifras que se barajan no las puedo hacer públicas porque están en una horquilla pero van a afectar a cerca de un millón de personas en España actualmente parados, que van a tener una atención, una formación o un empleo.

El tercer capítulo importante para España era el relativo a los derechos fundamentales. Aquí teníamos una espina clavada. La espina clavada se debía a que había habido en Bélgica una situación insostenible desde el punto de vista político. Dos presuntos miembros de una banda terrorista a los que se les estaba aceptando un proceso que les podía llevar a la concesión de asilo político. La concesión de asilo político en una Europa democrática era considerada por España absolutamente inaceptable. Y pusimos encima de la mesa una propuesta para incorporar un artículo que prohibiera la admisión a trámite de las demandas de asilo político. No que prohibiera el asilo político, porque es un derecho inalienable, sino que prohibiera la admisión a trámite de las demandas de asilo político en la Unión Europea. Es un planteamiento procesal, pero la vida es como es y el Derecho y el procedimiento están para ayudar a la vida y para acompañar a la vida, no para luchar contra ella.

Este fue uno de los temas más difíciles y escabrosos de la Conferencia. Tuvimos en frente a seis países, Países Bajos, Irlanda, Grecia por la lucha en favor de los libertadores, resultado de su guerra civil; Irlanda, aunque en Irlanda no hay asilados políticos porque cualquier irlandés haya nacido donde haya nacido es irlandés de por vida, haga lo que haga, se case con quien se case y viva y nazca donde nazca sigue siendo irlandés (es un *ius sanguinis* elevado al cubo); y Bélgica como Estado que fue el que llevó la voz cantante en esta operación contra las propuestas españolas. Francia negoció con España.

Fue una negociación muy difícil; al final el resultado fue satisfactorio. Hubo que hacer una serie de concesiones pero creo que no afectan al fundamento de nuestra posición. Nuestra posición consistía en tratar de desanimar, tratar de evitar, mejor dicho, que una legislación extranjera, un juez extranjero pudiera aceptar que en la Unión de 15 Estados democráticos, firmantes y respetuosos del Convenio de Derecho Humanos de Roma y de la Carta Fundamental de Naciones Unidas del 48 fueran acusados de ser Estados antidemocráticos.

Bien, el resultado final fue un Protocolo de rango de Derecho primario —según el art. 239—. Un Protocolo en el que se dice claramente que no se admitirá a trámite una demanda de asilo de un nacional de la Unión salvo en cuatro casos. Esos cuatro casos son tasados por tanto, el primero, que el Estado decreta un estado de sitio o de excepción; el segundo, que no cumpla con el Convenio de Roma; el tercero, que no respete los derechos fundamentales establecidos en la Unión y respetados por la Unión (libertad sindical y demás); y el cuarto caso —que fue la clave de la negociación— que un Estado decida que simplemente lo acepta, acepta ese asilo político como una decisión de ese Estado, es decir, “yo, España, decido aceptar a un francés que viene a España y le doy asilo político frente al Gobierno francés”. ¿Dónde estaba la clave o el salto cualitativo? Estaba en que una decisión política tomada por una de los 15 contra un Estado miembro constituía una decisión muy grave que implicaría inmediatamente una situación de bloqueo generalizado en la Unión, con lo cual esa decisión se puede tomar pero no se tomará jamás. No se tomará jamás en ningún caso, porque los costes serían tan importantes —estoy hablando de un Estado inocente naturalmente, no de un Estado culpable— que nadie tomará jamás esa decisión. En todo caso el juez siempre tendrá que pregun-

tar a su autoridad central si se cumplen los cuatro casos tasados y si no se cumplen no podrá aceptar a trámite la demanda de asilo político.

En materia de derechos fundamentales además de este asunto España luchó con Austria y con Suecia para conseguir la igualdad hombre-mujer. El Gobierno de Aznar quiso marcar el Tratado con un elemento humano importante postulando la igualdad plena de remuneración hombre-mujer. El Gobierno de Felipe González había incorporado la ciudadanía y en este caso se juzgó que había que beneficiar al 50% de la población con algo que quedara irremediamente anclado en el Tratado de una manera real y no simplemente por el juego de la jurisprudencia.

De esta manera, con un artículo claro de aplicación directa, cualquier tribunal de cualquier Estado miembro tendrá que aplicar el Derecho Comunitario directamente y la igualdad salarial estará garantizada.

España incluyó también el voluntariado. Al principio las otras delegaciones se reían, lo tomaban a burla: “voluntariado, ¿qué queréis con eso del voluntariado? ... Hasta que entregamos un documento en el que demostramos que el 30% de la población europea participa o ha participado en su vida en una actividad de voluntariado, no directamente quizás, pero sí financiando o en algún momento de su vida participando en una actividad que cada vez es más importante en la sociedad civil y en la nueva sociedad”.

En cuarto lugar España con seis países hizo una serie de propuestas sobre seguridad y defensa. Este es un tema muy delicado para nosotros porque paralelamente España estaba negociando su integración militar en la OTAN y no era cuestión de lanzar falsos mensajes a los EEUU sobre planteamientos que no eran coherentes.

En Maastricht España defendió en un 100% con sus aliados alemanes y franceses una creación de una políti-

ca común de defensa y una defensa común. Incluso en aquel momento, quiero recordar, que España se incorporó al Euro-ejército de Estrasburgo.

Bien, en esta ocasión no se trataba de eso; en esta ocasión había que permitir que la integración militar en la OTAN, que era clave para nuestro país, se produjera sin interferencias de la negociación de la Conferencia. Para ello mantuvimos la coherencia, defendimos la progresión en este terreno, pero nuestra ambición quedaba moderada y matizada por el hecho anterior. De todas maneras se consiguió algo importante; no tiene un valor inmediato pero constituye una base jurídica y todo el mundo sabe lo que es una base jurídica en el Tratado de Roma. Las bases jurídicas en el Tratado de Roma están durmientes hasta que se ponen en funcionamiento y aquí el Consejo en formación de Jefes de Estado o de Gobierno puede decidir en cualquier momento sin pasar por sus parlamentos nacionales —puesto que la ratificación les da ese poder— en cualquier momento pueden tomar cualquier medida sobre política común de defensa o defensa común. Tienen el campo absolutamente libre para aprobar cualquier decisión de defensa que quieran tomar. El Reino Unido con esa decisión por unanimidad se dio por satisfecho, el Reino Unido sabe que ha cedido, ha hecho una concesión muy importante porque en la Unión el ‘no’ eterno no existe. Cuando se produzca una situación que exija una decisión por unanimidad en un caso límite de crisis importante no tengo la menor duda de que la política común de defensa se pondrá en marcha.

Hasta este momento era imposible porque el Tratado no lo preveía y no lo permitía y, como todo el mundo sabe, el Tratado de Roma es un Tratado de atribución y lo que no está atribuido no existe en este mundo comunitario.

En quinto, España defendió un tema muy especial: la inclusión en el articulado de un estatuto permanente para regiones ultraperiféricas, en nuestro caso Canarias; para Portugal, Azores y Madeira y para Francia los territorios y departamentos de ultramar.

En el caso español, Canarias tenía y tiene un régimen muy generoso comunitario: el programa POSEICÁN; unos reglamentos muy beneficiosos que le dan ayudas y un trato especial, que en realidad compensan su entrada en la Comunidad con medidas que le facilitan tener una economía abierta al resto del mundo en algunos temas cruciales para Canarias. Esto está ya incorporado al Tratado, hay un artículo que lo permite todo, al disponer de una base jurídica de mayoría cualificada e incluso el tema fiscal. Es la primera vez en el Tratado que la armonización fiscal se hace por mayoría cualificada, para las regiones ultraperiféricas. Esto realmente es un logro muy importante que permitirá el día de mañana luchar para conseguir un régimen fiscal canario que sea satisfactorio para las islas.

Estos son los elementos positivos que aportó España. Hemos muchas más aportaciones donde el signo 'más' iba mezclado con dudas, o con segundas derivadas.

Muy especialmente quiero referirme a dos o tres temas. En primer lugar la dualidad, el enfrentamiento entre unanimidad y mayoría cualificada. Hay una idea que flota en el aire de Bruselas, en la Comisión, en el Parlamento Europeo, de que la mayoría cualificada es el futuro, es el paraíso y que la unanimidad es la perversión, el mundo intergubernamental, el pasado. Bien, esto es absolutamente falso, radicalmente falso. El Tratado de Roma no pretende decidirlo todo ni tiene vocación universal. El Tratado de Roma quiere establecer una serie de vínculos para crear una integración europea y aumentar el bienestar de los pueblos. Hay una serie de cuestiones

que en la actualidad y quizás siempre, tendrán que ser decididas por unanimidad y ya el hecho de pasar a unanimidad implica que se han incluido en el Tratado, y que por tanto la Unión puede actuar.

Voy a citar cuatro casos que España defendió con uñas y dientes en la Conferencia.

El agua y su gestión. Los del norte, los alemanes, los ingleses hablan de subsidiariedad jurídica —así está en el 3B del Tratado—. España hablaba de subsidiariedad política y preguntaba: ¿por qué tiene la Unión que intervenir en el reparto y la gestión del agua, por qué?, que se nos dé una explicación. ¿Por qué la Europa húmeda tiene que decidir cómo se reparte el agua en la Europa seca? La respuesta nunca tuvo contestación y el agua sigue por unanimidad.

¿Por qué la Unión tiene que intervenir en la ordenación del territorio cuando el Estado central no participa en esas decisiones y son los entes locales o regionales a lo sumo los que deciden? ¿Por qué Bruselas va a tener que decidir si hay un cinturón verde, una zona turística o una zona industrial en torno a una determinada ciudad en España? ¿Por qué va a tener que determinar la política urbanística?

La respuesta nunca llegó y el tema sigue por unanimidad. Es decir, cuestiones obvias y evidentes. El progreso no está en pasar esos asuntos a mayoría cualificada. Sería un completo error si se pasara a mayoría cualificada y una serie de decisiones se tomaran en Bruselas muy alejadas de lo que piensa el ciudadano cerca de su lugar de residencia.

El segundo elemento era muy importante para España y era la diferente situación, e inevitable, de la productividad del trabajo, de la riqueza y de la renta.

Algunos países como Alemania y Francia pretendían pasar la seguridad social a mayoría cualificada, esto es,

que la seguridad social, la protección social, se decidiera por mayoría cualificada. Esto hubiera llevado a elevar artificialmente por decreto las prestaciones sociales, los niveles de salarios mínimos, en fin, de una manera artificial y falsa saltándose los equilibrios macrofinancieros, estatales financieros del Estado y hubiera dado lugar a la ruptura de las economías que hubieran sufrido esas agresiones.

En la Conferencia conté el ejemplo de los DOM-TOM franceses, Guadalupe, Martinica, etc., se aplica el salario mínimo francés. El salario mínimo francés son casi 5.000 francos y mi pregunta fue muy directa: ¿quién corta el plátano en Guadalupe y Martinica? La tasa de paro ascendía al 40% de la población.

Lo que no se puede hacer es crear un Estado asistencial y romper el equilibrio de la economía local.

En el caso de la Unión la productividad del trabajo es completamente diferente de unos Estados a otros, porque tenemos diferente tecnología, tenemos diferentes economías de escala, densidades humanas, historias económicas, y diferente capital acumulado. La renta de un español es diferente a la de un francés o un alemán y lo será durante mucho tiempo; la convergencia se hará mucho más lentamente. Los sueldos no se elevarán artificialmente por la moneda única. Esa convergencia requerirá mucho más tiempo. En consecuencia, armonizar de una manera brutal, directa, y legal los salarios y las prestaciones sociales y el nivel del Estado de bienestar hubiera sido un suicidio colectivo.

En el caso español, además, uno de los ejemplos que se manejó en la Conferencia, un salario mínimo al nivel alemán hubiera implicado para el Estado un gasto adicional para el presupuesto español de dos billones y medio de pesetas. Eso hubiera equivalido a decir adiós para siempre a la Unión Económica y Monetaria durante por lo menos una buena docena de años.

El tercer elemento era simplemente de naturaleza política, cuestiones muy sensibles en las que no había voluntad. En materia fiscal, por ejemplo, doce delegaciones se oponían a ceder la competencia y a perder la unanimidad. Ningún Ministro de Economía y Hacienda de esos doce países estaba dispuesto a ceder esa competencia.

Se decía que en la moneda única la política fiscal tenía mayor importancia que si había una política monetaria diferenciada de Estado a Estado. Los pocos elementos que quedaban como elementos de ajuste (para evitar que el empleo fuera el único resultante de ese ajuste) como era la política fiscal, tenía que seguir disponibles como margen de actuación.

¿Por qué España, que tiene una presión fiscal general menor, iba a aumentar esa presión fiscal para armonizarse con los más altos? No tenía ningún sentido. Nuestra historia económica, nuestra riqueza, nuestra renta eran diferentes y no había ninguna razón para quebrar la economía española por la vía de la armonización.

Por último había una serie de cuestiones que eran sencillamente cruciales: los fondos estructurales, el Fondo de Cohesión. Si España aceptaba pasar a mayoría cualificada automáticamente la ampliación estaba hecha. El dinero de los pobres actuales iba a financiar el dinero de los del este; la operación estaba cantada. Los países desfavorecidos actuales en la Comisión totalizamos exactamente 23 votos, tres menos que la minoría de bloqueo requerida. Seremos minorizados sistemáticamente, con lo cual la única manera de defendernos es la unanimidad. La unanimidad tiene también el inconveniente de que necesitas la aceptación de los contribuyentes netos; pero es mejor negociar con los contribuyentes netos que ser laminados por un voto mecánico de mayoría cualificada, automático y sin tiempo para esa negociación.

El art. N, la revisión del Tratado, por supuesto que es un tema de unanimidad. El Tratado de Roma es nuestra Constitución económica, la de todos los españoles. La Constitución Española cede ante el Tratado de Roma en todo lo que el Tratado de Roma legisle y nuestra Constitución económica es el Tratado —hoy de Maastricht, antes de Roma— y, en consecuencia, la modificación de esa Constitución requiere nuestro asentimiento. Naturalmente que sí. Y la de las Cortes Españolas.

Según el artículo sobre la ampliación, art. O, la ampliación a nuevos Estados miembros requiere la unanimidad y la ratificación. En este momento, que estamos hablando con los países del este, hay pocos problemas, pero hay algunos cruciales. La siderurgia; si dejáramos entrar a Polonia, Rumania y Bulgaria con la siderurgia sin períodos transitorios, sin reestructuraciones previas que son lógicas y razonables y respetarán las reglas de la Unión —no hay ayudas públicas en esta materia ni para nosotros ni el Este—. Si aceptáramos la incorporación inmediata en estos momentos de esas tres siderurgias, aquí ACERALIA, la empresa que se ha constituido, que se está vendiendo en bolsa, cerraría al día siguiente porque no soportaría la presión de esas tres siderurgias altamente subvencionadas con energías de coste cero en algunos casos.

El segundo elemento más-menos fue el de la flexibilidad. España jugó con mucha reticencia en este terreno. La flexibilidad ya no era la historia de Kohl y de Felipe González: el último vagón no puede parar al convoy. Aquí es que había una parte del convoy que desaparecía en la lejanía y dejaba unos cuantos vagones detrás. Era la tesis del núcleo duro, era la tesis de los elegidos, del paraíso de los elegidos. Y en consecuencia España adoptó una tesis, una línea muy reticente a la flexibilidad. Curiosamente estuvieron en contra de la flexi-

bilidad todos los periféricos (8 Estados miembros) el mundo nórdico, Reino Unido, Irlanda, la Península Ibérica y Grecia. Únicamente estaban a favor de la flexibilidad los miembros iniciales del Tratado de Roma, la Lotaringia, el núcleo duro salvo los italianos.

En la flexibilidad... (quiero hacer el tema corto, es muy tarde) se consiguieron lo que llaman los franceses 'cinturón y tirantes'. Los ingleses se dedicaron a imponer la unanimidad y lo consiguieron. Y los españoles nos dedicamos a imponer unas condiciones tales que no se podrá aplicar al corazón del Tratado. Están excluidas de la flexibilidad todas las políticas de la Unión, las políticas comunitarias, mejor dicho, que van del art. 9 al 130Y, es decir, la UEM, la cohesión, el mercado interior, por supuesto la política comercial y la de la competencia. Están excluidas de la flexibilidad las acciones y los programas de la Comunidad, la ciudadanía, el acervo comunitario por supuesto (eso nadie lo discutió en ningún momento) y además se requiere la unanimidad puesto que un Estado alegando motivos de interés nacional puede exigir que el tema se debata por el Consejo Europeo a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno y que la decisión tenga que ser por unanimidad. Es decir, que España está totalmente protegida de cualquier geometría variable en el Tratado, que será posible en casos muy limitados, muy concretos y para cuestiones yo diría que irrelevantes. Para ningún tema importante, desde luego. Y ahora que se pasa a la moneda única con 11 Estados miembros el asunto de la geometría variable pierde mucha de su actualidad.

El último asunto difícil fue la subsidiariedad. España se enfrentó con Alemania sobre todo, fue muy difícil, muy duro. Alemania quería renacionalizar políticas. Lo negó durante toda la Conferencia pero no era así, quería renacionalizar políticas, quería incluso romper el merca-

do interior y quebrar el Derecho de la competencia. No era una voluntad del Gobierno federal sino por la presión de los landers que querían tener nuevamente libertad absoluta para dar ayudas públicas por debajo de unos mínimos que hubieran sido muy elevados y en segundo lugar legislar en materia de mercado interior, siempre que los obstáculos no fueran "importantes". ¿Qué es un obstáculo importante? Es obstáculo o no lo es evidentemente. Si se pueden establecer obstáculos poco importantes tarde o temprano el mercado se romperá y se fragmentará. Todo esto fue desechado.

En tercer lugar, España se opuso a una serie de propuestas sin ningún ambage y sin ninguna duda. Se opuso a modificar el Tribunal de Justicia. Francia y el Reino Unido querían imponer plazos nacionales y la no retroactividad; establecer un Cámara de apelación dentro del mismo Tribunal, con lo cual los mismos jueces hubieran tenido que juzgarse a sí mismos... algo claramente masoquista para debilitar y que el Tribunal perdiera credibilidad; establecer todo tipo de trabas y dificultades para que el Tribunal no decidiera o, si decidiera, no impusiera sanciones económicas nada más que bajo determinadas condiciones. Estas propuestas —que en un momento determinado Francia hizo suyas— no prosperaron en ni una sola coma, el Tribunal salió incólume del Tratado.

En segundo lugar la cuota "hopping". Los británicos quisieron incluir en el Tratado la obligación de tener porcentajes de tripulación, de capital, de dirección y de desembarcos de capturas en el país donde ejercía el buque en cuestión. España se opuso a esta propuesta. No tocaron el Tratado en absoluto, no incluyeron un solo párrafo en las conclusiones de Amsterdam y la única cesión fue que me enviaron a mí una carta cuando concluyó Amsterdam diciendo que iban a escribir a la Comisión para hacerse eco de sus protestas. La Comisión es una

institución que recibe miles de cartas al día y recibió una carta del primer ministro Blair para hacerse eco de sus propuestas que, por supuesto, no han sido incorporadas al Tratado.

Se intentó modificar el derecho de iniciativa de la Comisión. Alemania, crear una oficina de la competencia, que hubiera sustituido a la Comisión. La Comisión es la Institución denostada, pero es la Institución que defiende la integración, no hay que olvidarlo jamás. Sin la Comisión no habría Comunidad ni habría integración y aunque nos quejemos todos de la Comisión, hay que defenderla a toda costa.

En este caso la Institución aprueba las ayudas públicas del art. 92 y en la Comisión se vota por mayoría simple. Al final una ayuda como la de Iberia, de 80.000 ó 85.000 millones de pesetas no se hubiera aprobado jamás con una Oficina a lo alemán con jueces supuestamente independientes. En la Comisión al final esa ayuda se acaba aprobando con cortapisas, con restricciones, con políticas de acompañamiento, con limitación de efectivos pero se acaba aprobando. En consecuencia había que defender la Comisión y se defendió. El Tratado no se modificó.

Parlamentos nacionales. Francia estaba empeñada en crear una Institución, un órgano de parlamentos nacionales paralelo al Parlamento Europeo. Se consolidó la COSAC pero sin ningún tipo de poder, puede manifestar opiniones cuando quiera pero no es objeto de ninguna consulta por supuesto vinculante ni preceptiva. Con lo cual, el Consejo sigue decidiendo, la Comisión sigue presentando propuestas y los Estados miembros siguen votando, y si esa COSAC sacralizada en Amsterdam quiere emitir una opinión, que la emita, pero no tiene ningún valor jurídico ni hay por qué esperar ni hay por qué atenderla en ninguna de sus manifestaciones. Por cierto

olamente se circunscribió a la aplicación del principio de subsidiariedad y a la defensa y regulación de los derechos fundamentales del hombre.

Los toros. España tenía problemas en todos lados. Hubo una presión muy fuerte de siete países para elevar la Declaración de Maastricht, que era una Declaración sin valor jurídico, limitada a la agricultura, los transportes, la investigación y el mercado interior, en defensa de los animales para evitar que se experimentara con monos o se transportara animales vivos en condiciones insalubres. Bien, esta Declaración se había aceptado por España, no afectaba a los toros, no era jurídicamente obligatoria, no tenía ninguna repercusión. Ahora se quería elevar a Protocolo, es decir, a derecho primario; la negociación fue muy dura y fue muy dura porque aquí no valía simplemente decir no. España es un país turístico, recibe 65 millones de personas al año y todo el mundo sabe lo que son las asociaciones y la sociedad civil presionando.

La solución fue la incorporación a ese Protocolo que aceptamos, de una frase lapidaria —es una innovación en el Tratado, pero uno tiene que defenderse— que dice que se respetará la legislación y las costumbres de los Estados miembros". Es realmente espectacular que en un Tratado se diga que se puede arbitrar o se puede tomar unas decisiones que tienen que respetar escrupulosamente la legislación y las costumbres de los Estados miembros.

Quiero acabar, quiero acabar contando muy brevemente la negociación final de Amsterdam.

En Amsterdam, a diferencia de Maastricht —donde hubo una negociación final que duró tres meses—, la negociación duró quince días nada más. Durante un año y tres meses estuvimos repitiendo constantemente. Ninguna de las tres presidencias quiso negociar, ninguno de los tres Presidentes de mi grupo conocía el Derecho Comunitario no había estado jamás en Bruselas ni había tenido

ningún puesto en Bruselas, con lo cual los que dirigieron los debates no conocían el Derecho Comunitario.

La presidencia holandesa lo llevó todo al final abierto en canal. Amsterdam fue un pandemónium en el que se negociaron treinta o cuarenta temas durante cuarenta horas seguidas; los Jefes de Estado y de Gobierno estaban realmente cansados, hicieron un esfuerzo ímprobo, el Tratado no es nada fácil, nos movemos en un mundo de juristas, de jurisprudencia, donde cada frase vale su peso en oro, donde cada palabra vale millones. Y esa negociación a salto de mata, generalizada, horizontal, fue realmente tremenda.

El resultado final para España fue muy satisfactorio. En Amsterdam tuvimos que dilucidar el asilo político.

Tuvimos que cerrar el tema de las regiones ultraperiféricas que estaba abierto también, ahí colaboramos estrechamente con Portugal y conseguimos nuestro objetivo.

En el tema de las unanimidades resistimos a todas las presiones y cedimos únicamente el programa marco I+D, donde España está obteniendo 6'2% de retornos, con cinco veces menos investigadores que la media europea. Lo cual yo creo que es un buen récord para nuestro país y aquí en el mundo de la Universidad sabe que eso funciona relativamente bien o muy bien teniendo en cuenta la base de la que partimos y tenemos.

Defendimos todas las unanimidades con éxito, los fondos estructurales, la fiscalidad, los cuatro casos de medio ambiente, los temas de seguridad social, protección social, redes transeuropeas, por supuesto los arts. N (de revisión del Tratado) y O (de ampliación).

Quedaba la reforma institucional. La reforma institucional fue un fiasco, un fracaso absoluto. ¿Por qué fue un fracaso? Porque la presidencia holandesa no quiso que en Amsterdam hubiera una auténtica reforma de los tratados. Holanda es un país mediano, con 15 millones de

habitantes —que tiene cinco votos y se oponía frontalmente a un aumento de los votos de los cinco grandes. Por lo cual hizo todo lo posible para que el tema se tratara tarde y mal. El asunto vino encima de la mesa el segundo día, prácticamente a 4 horas de acabar. Hizo un 'tour de table', con un enfrentamiento de diez contra cinco, evidente, contra las propuestas de reponderación de votos. Francia vetaba el sistema alternativo denominado de doble mayoría, es decir, de la doble llave. No se modificaron los votos de los Estados miembros pero si se daba un porcentaje total de la población que llegaba hasta un determinado nivel la propuesta no se aprobaba. Es decir, un porcentaje de la población total servía también para bloquear la aprobación de propuestas. Naturalmente ese porcentaje, para que fuera útil para los grandes, tenía que estar entre el 25 y el 30% del total de la población comunitaria.

Bien, el sistema de doble llave implicaba que Alemania tenía más poder que Francia porque Alemania tiene 80 millones de habitantes grosso modo —79— y Francia tiene 57. Era romper la paridad institucional en el Consejo entre Francia y Alemania. Al parecer había habido una carta del canciller Adenauer en el año 51 cuando se firmó el Tratado de París prometiendo paridad eterna y los franceses quisieron inantener esa paridad institucional en el Consejo y bloquearon la doble mayoría, que hubiera salido en Amsterdam.

Hubiéramos tenido una doble mayoría, una doble llave, España hubiera conseguido su deseo de reafirmar el peso específico de los países más grandes pero Francia se opuso de manera muy firme. Y el resultado final fue que no hubo acuerdo.

¿Qué hizo España? Buscar una solución nacional. En el Protocolo sobre las Instituciones reforzamos la idea de compensación. España es grande en la Comisión y menos

grande en el Consejo; en el Acta de Adhesión nos dieron dos comisarios, como a los cuatro grandes. España aceptaría renunciar a un segundo comisario como los demás grandes siempre que se reponderaran los votos en el Consejo dando a España iguales votos que a los 4 grandes o se establezca un sistema de doble mayoría o doble llave.

En segundo lugar y como cuestión muy importante la Conferencia aceptó una Declaración política. Tiene rango político pero está ahí; es un compromiso a quince de que la "cuestión española" será resuelta antes de la ampliación al Este. ¿Qué es la cuestión española? Si yo cedo un comisario, paso a un solo comisario, y por tanto pierdo mi condición de grande de la Comisión, lo recupero en el Consejo. Es decir, que tendría los mismos votos que los cuatro grandes. El poder es como la energía, no se destruye, se transforma y España quiere que ese comisario se transforme en más votos para el Consejo. Esa Declaración está ahí, esa Declaración es taxativa, es una Declaración que tendrá que aplicarse antes de firmar la primera Acta de Adhesión.

En suma, acabando, España lideró el Grupo de Reflexión. España consiguió satisfacción en prácticamente todas nuestras propuestas, en alguna con más o mejor éxito, pero yo creo que razonablemente plasmadas en el Tratado.

En tercer lugar conseguimos evitar todas las propuestas regresivas que se presentaron en Amsterdam, que fueron muy numerosas; a diferencia de Maastricht donde no hubo una sola propuesta involucionista, en Amsterdam hubo muchísimas: las que he dicho contra el Tribunal de Justicia, contra la Comisión, contra las cuatro libertades fundamentales. Conseguimos evitar todas las propuestas que hubieran destruido o fragmentado el Tratado de Roma.

En la reforma institucional hemos puesto una cuña de jesuita y espero, esperamos que esa cuña nos permi-

a conseguir nuestras desideratas antes de la firma de la primera Acta de Adhesión, donde inevitablemente hay que poner cuántos votos tendrá Polonia en el Consejo, cuántos comisarios tendrá y cuál será la mayoría cualificada en ese momento. Sin Conferencia Intergubernamental, simplemente con la negociación de la adhesión, España podrá hacer valer sus derechos y eso sí —debo decirlo— será la última oportunidad porque si entran cin-

co o seis países más y España no ha conseguido reformar institucionalmente el Consejo y la Comisión no habrá otra oportunidad.

Voy a acabar con una simple estadística. A diez, 70% de la población bloqueaba; a doce esta cifra bajaba al 57%; a quince al 52 y a veinte o veintiuno 47% de la población total no podrá bloquear, con lo cual es fundamental reponderar los votos en el Consejo.

## VI

### A MODO DE APÉNDICE