

ECONOMÍA EXTERIOR

Revista de la Política Exterior sobre la Interrelación de las Economías Europeas



Núm. 8

Primavera 1999

España-Cuba: a toda prueba

Relaciones económicas hispano-cubanas
Garantías y perspectivas jurídicas
Inversiones españolas en Cuba
La financiación del comercio
El turismo y el desarrollo

Informe Cuba

Josep Piqué Manuel Valencia
Hermenegildo Altozano Ángel Múllor
Juan Arenas Juan José Durán
Juan Ignacio Comín Ángel Pérez-Maura Antonio Rengifo
Ernesto Jiménez Astorga José Palacios Gabriel Escarrer

2.000 pta. / 12 euros

ECONOMÍA EXTERIOR estudia las relaciones de España y de la Unión Europea con otras grandes economías regionales: América Latina, Japón y China, Oriente Próximo, Marruecos y el sur del Mediterráneo, Mercosur...

Este octavo número analiza la situación por la que atraviesa Cuba, la isla con mayor proximidad cultural y sentimental de América Latina con España. Los dos países mantienen importantes vínculos políticos y comerciales, que se han desarrollado con dinamismo

en los últimos años en sectores como el turismo, en el que España es el primer inversor. Diez años después de su desvinculación con el bloque socialista, Cuba se debate entre el deseo de asegurar una continuidad a la estructura política y la necesidad de adaptarse a un nuevo orden social que permita ofrecer expectativas a una población que, cada vez más, tiene como puntos de referencia los modelos económicos occidentales.

ECONOMÍA EXTERIOR trata de servir de guía y apoyo a las empresas españolas que quieren invertir en mercados asiáticos y latinoamericanos, con datos económicos e informes actualizados sobre la evolución de sus economías.

Si le interesa ECONOMÍA EXTERIOR, cumplimente el boletín que encontrará en esta revista

Editado por Estudios de Política Exterior S.A.

Padilla, 6 - 28006 Madrid

Tel.: 91 431 26 28 - Fax: 91 577 72 52

<http://www.politicaexterior.com> E-mail: revista@politicaexterior.com

Los desafíos de la UE en el umbral del siglo XXI

Tomasso Campanella

Tras la puesta en marcha de la unión monetaria, pocos son los Estados miembros que defienden una mayor profundización del proceso europeo. El debate sobre más o menos Europa puede impedir una adecuada respuesta a los desafíos del próximo siglo.

Desde la firma del tratado de París de 1951 hasta la conclusión del tratado de Maastricht en 1992, el proceso de integración europea se desarrolló de una manera conceptualmente coherente y lineal. En las negociaciones que fueron enriqueciendo el primitivo texto del tratado de Roma, siempre hubo una polaridad: o avanzar (integrando nuevos sectores o enriqueciendo los ya comunitarizados) o mantener el *status quo* y esperar. Ningún Estado miembro, ni siquiera el Reino Unido, ponía en duda el rumbo y los objetivos finales, ni el nivel del acervo ya alcanzado.

En las negociaciones de Amsterdam se produjo un cambio radical de situación; se cuestionaron tanto los objetivos de la Unión Europea (UE) contenidos en el tratado de Maastricht, como el propio proceso de integración. Por primera vez, hubo numerosas propuestas involucionistas llegadas de la mano de algunos Estados fundadores, como Francia y Alemania, que afectaban especialmente al corazón institucional y a la supranacionalidad comunitaria. Baste recordar la idea francesa de incorporar una Asamblea de Parlamentos nacionales con poderes de dictamen previo, alegando un necesario control de la aplicación del principio de subsidiariedad, lo que hubiera impregnado de nacionalismo la estructura de decisión, o el apoyo francés a las tesis británicas para recortar los poderes del Tribunal de Justicia con iniciativas tales como el respeto a los plazos nacionales, el establecimiento de una Cámara de apelación compuesta por los mismos jueces o la no retroactividad de las decisiones judiciales comunitarias.

Alemania no le fue a la zaga al proponer en las negociaciones de Amsterdam la pérdida del derecho de iniciativa legislativa exclusivo de la Comi-

Tomasso Campanella es el seudónimo de un alto funcionario diplomático español.

sión Europea para la política agrícola común (PAC) o para la política de la competencia (que dependería a partir de ese momento, si la propuesta hubiera prosperado, de una especie de *Bundeskartellamt* comunitario independiente de la Comisión). Este país también planteó una redefinición del principio de subsidiariedad que atentaba contra la unidad del mercado interior y contra una política de la competencia regida por reglas comunes, lo que hubiera posibilitado distorsiones en la misma.

Por su parte, el Reino Unido llegó a presentar numerosas propuestas regresivas, como la retirada de los poderes de ejecución de la Comisión o la potenciación del Consejo frente a aquélla.

El resultado final de las negociaciones de Amsterdam fue un auténtico milagro, lográndose *in extremis* el mantenimiento estricto de la ortodoxia comunitaria, del equilibrio institucional y del respeto del Derecho primario. Sin embargo, se estuvo muy cerca de un completo fracaso y de una perversión del tratado en algunas cuestiones clave. El cambio de los gobiernos británico y francés, que tuvo lugar pocas semanas antes de la reunión del Consejo Europeo de Amsterdam de 16 y 17 de junio de 1997, evitó la confrontación y la tentación de proceder a desgazar partes importantes del tratado y, sobre todo, a debilitar la estructura institucional supranacional.

En esa operación de acoso y derribo, los "objetivos" esenciales fueron las dos instituciones supranacionales por antonomasia: la Comisión y el Tribunal de Justicia. Las razones no se confesaron, aunque eran claras. En el caso alemán, el deseo de evitar algunas decisiones de la Comisión, que habían declarado incompatibles ayudas públicas a empresas como BMW o Volkswagen. Algunas sentencias del Tribunal de Justicia habían sido igualmente mal acogidas por los gobiernos británico y alemán. En suma, el mal estar creado por la necesaria aceptación del Derecho comunitario, ley superior y de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros por encima de intereses o de consideraciones estrictamente nacionales, era el origen de la creciente oposición a la libertad e independencia de las instituciones comunitarias.

Los ataques a la Comisión, que se iniciaron con la crisis de las *vacas locas* y que arreciaron durante la pasada campaña electoral alemana, se insertan en esa dinámica. Primero el SPD y Los Verdes y, después de la derrota electoral de Kohl, la CDU y la CSU han liderado especialmente en el Parlamento Europeo el enfrentamiento contra la Comisión acusada de fraude y de mala gestión. Al desacreditar a Bruselas se condenaba el proceso de devolución de poderes. La operación no sólo su paralización sino la preparación de una futura devolución de poderes. La operación no ha concluido.

El mantenimiento de la supranacionalidad y la fortaleza de la Comisión y del Tribunal serán necesarios en los próximos años para hacer frente a los retos internos y externos de la UE.

Desde la firma del tratado de Amsterdam en el otoño de 1997, se ha aparcado en gran medida el debate institucional y la posible revisión del tratado. Únicamente en medios del Parlamento Europeo y de la Comisión se ha continuado insistiendo en la defensa de sus tesis ya tradicionales (más poderes para el Parlamento, extensión de la mayoría cualificada, etcétera), yendo más allá del texto final pactado en Amsterdam a pesar de que no era ya el momento procesal adecuado.

El debate institucional

La discusión que tuvo lugar en el almuerzo del Consejo Europeo de Cardiff en junio de 1998 fue la excepción. La presidencia británica, respaldada por la Comisión y por una carta del canciller Kohl y del presidente Chirac, pretendió lanzar nuevamente el debate institucional al proponer la creación de un comité de reflexión o de un comité de sabios, para iniciar formalmente una nueva reflexión sobre el texto del tratado con vistas a su revisión. Las posiciones de salida eran mayoritariamente "reduccionistas".

Hay que recordar que en aquel momento la ratificación del tratado de Amsterdam estaba aún en un horizonte lejano, no sólo por la necesaria celebración de varios referendos ya anunciados (nórdico, irlandés y portugués), sino también, y muy especialmente, por las dificultades que se presentaban al gobierno francés de Lionel Jospin, que tenía que proceder a una previa reforma constitucional antes de iniciar el procedimiento de ratificación del tratado.

En aquellas circunstancias, numerosos Estados miembros pensaban que era desaconsejable la puesta en marcha de cualquier proceso de reflexión institucional que, inevitablemente, contaminaría algunas de las ratificaciones del tratado de Amsterdam, especialmente la francesa. Los Estados nórdicos, el Benelux y los países de la cohesión, incluida España, se opusieron al lanzamiento de cualquier iniciativa para reflexionar o revisar el tratado, por considerarla prematura e inoportuna. Defendieron, con éxito, que era preciso terminar el proceso de ratificación de Amsterdam antes de comenzar nuevas negociaciones en la materia. La idea del comité de sabios propuesta por Francia recibió un rechazo general (trece Estados se opusieron a ella) y tampoco fue aprobada la creación de un grupo de reflexión.

Ese debate no fue únicamente institucional, sino que giró, además, en torno a la polaridad eterna de la negociación europea, "más Europa" o "menos Europa". En efecto, en la carta de Helmut Kohl y Jacques Chirac se planteaba la necesidad de deslindar de manera clara las competencias de la UE y las de los Estados miembros, defendiendo de manera indirecta la tesis del "catálogo", tan cara a Alemania desde siempre, que pretende exportar el sistema de su ley federal, caracterizado por un reparto de competencias muy preciso entre la Federación y los *Länder*. También se hacía un canto al principio de sub-

solidaridad y a la necesidad de que la Comisión se limitara a gestionar el acuerdo. En su epístola, Kohl y Chirac invocaban la "legitimidad democrática" para que la UE "devolviera" sus poderes a los Estados o a las regiones o que redujera su ejercicio. Al mismo tiempo, se atacaba con dureza a las instituciones comunitarias, calificando algunas de sus acciones de "aberrantes". El Tribunal y la Comisión eran los aludidos, aunque no se citaban expresamente.

Las ideas del primer ministro británico, Tony Blair, que acababa de aterrizar en el gobierno, pretendían el mismo objetivo pero por otra vía. Concretamente, propugnaba la necesidad de "concentrar" las actividades de la UE en algunos sectores, abandonando otros. En suma, la vieja idea británica de mantener un espacio económico con escasa solidaridad y algunas políticas comunitarias edulcoradas.

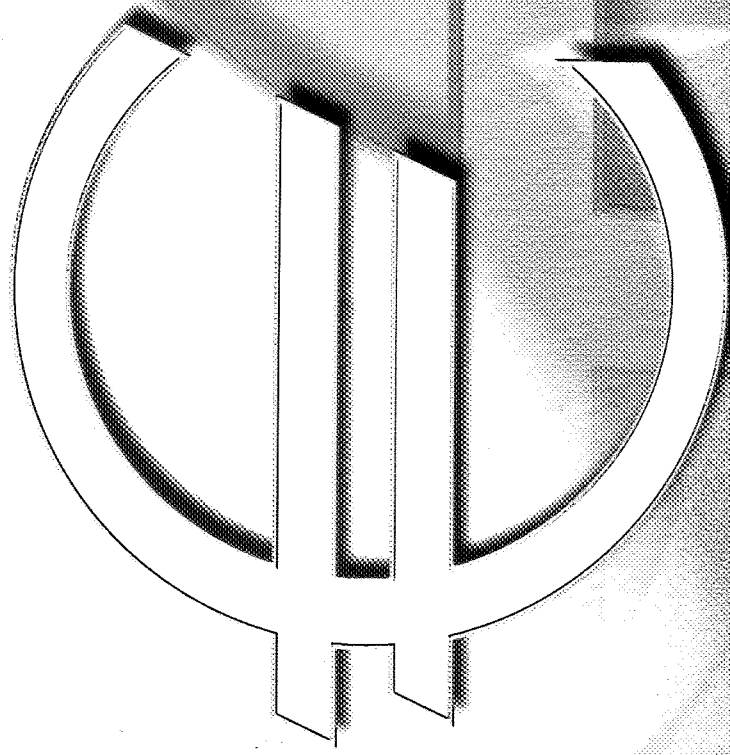
Por su parte, Jacques Santer, de manera sorprendente, defendió en Cardiff la necesidad de "priorizar" las actuaciones comunitarias, planteamiento que inevitablemente condenaba al olvido a parte del tratado de Amsterdam y aparcaba numerosas políticas comunitarias. En realidad, Santer estaba retomando la tesis defendida en el Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994, por el entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors, cuando pronunció su "testamento" delante de los jefes de Estado y de gobierno.

Delors, ante una UE con una previsible incorporación de diez o quince nuevos Estados miembros, y por ello más heterogénea económica y socialmente, defendía como única solución para que continuara el proceso de integración comunitario la concentración de la Unión en las actividades imprescindibles para el espacio económico único y las políticas comunes esenciales que equilibran los Estados de la Unión, como la agricultura, los transportes, el medio ambiente y la investigación, así como la cohesión económica o la política exterior y de seguridad común. Curiosamente, Delors estimaba, en aquel momento, que la política del empleo debía quedar completamente excluida del tratado, planteamiento que en Amsterdam no fue seguido por los Estados miembros al incorporar parcialmente esa política al Derecho primario. También excluía la educación y la cultura.

Frente a esas posiciones de "menos Europa", en Cardiff protestaron los países del Benelux y de la cohesión, especialmente España, quien a través del presidente Aznar, sostuvo que era paradójico que justo cuando la UE iba a lanzar la moneda única, con una inevitable mayor coordinación y armonización de algunas políticas aún básicamente nacionales se estuviera pregando un planteamiento contrario, de "menos Europa". Lo que se iba a requerir en el futuro, por el factor arrastre de la Unión Econó-

LINEA FONDOS EUROPA

Invierta en los mercados europeos avalado por la mejor gestora* en los mercados internacionales



Bienvenido al Argentaria,
Bienvenido al Euro

Según Diario Expansión de 12 de Enero de 1999



ARGENTARIA

mica y Monetaria (UEM), era con toda seguridad "más Europa" y no "menos Europa".

Sorprendentemente, los países nórdicos se sumaron a la posición coyuntural antirreformista al no desear repetir una nueva revisión de los tratados de la que acababan de salir. Necesitaban un respiro para poder ajustarse a la vida comunitaria sin sobresaltos ni cambios de modelo.

La radical división en dos grupos de los miembros del Consejo Europeo impidió que en Cardiff se tomaran decisiones efectivas en materia institucional y de revisión de los tratados.

Posteriormente, la presidencia austriaca, en el Consejo Europeo extraordinario de Pörschach, intentó una vez más reabrir el debate institucional. Ante la oposición generalizada, tuvo que conformarse con tratar algunas cuestiones de rango menor e incluso anecdótico. Propuso, por ejemplo, acordar la celebración, como mínimo, de dos Consejos Europeos por presidencia, la creación de una red de información entre los gabinetes de los jefes de Estado o de gobierno, o la reducción del número de formaciones del Consejo, planteamientos que fueron rechazados o suavizados.

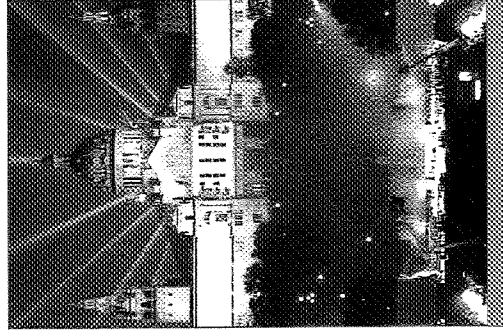
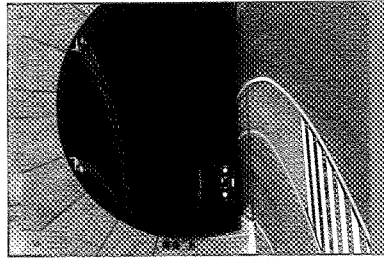
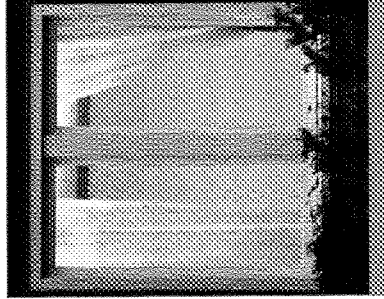
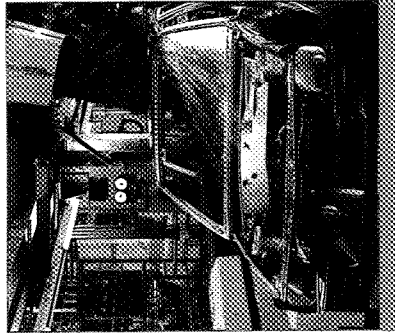
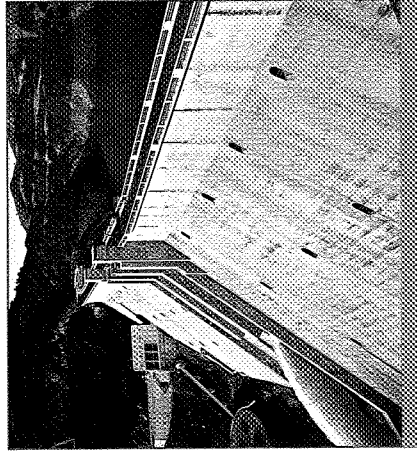
A la vista de estos resultados, la presidencia austriaca se limitó a proponer en las conclusiones del Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998, que sería en la cumbre de Colonia en junio de 1999 donde se tomaría la decisión sobre el lanzamiento de una nueva iniciativa institucional para el futuro: fue aceptado por todos los Estados miembros, ya que presumiblemente en esa fecha se habría ratificado el tratado de Amsterdam.

'Más Europa' frente a 'menos Europa'

Este dilema está presente en todas las negociaciones comunitarias e íntimamente ligado a las diferentes concepciones que de Europa tienen los distintos Estados miembros y sus gobiernos. Son pocos los que en la actualidad propugnan la necesidad de continuar el proceso de integración europea hacia mayores cuotas de comunitarización.

El presidente Aznar y el gobierno español llevan varios meses defendiendo la tesis de que el establecimiento de la moneda única va a exigir inevitablemente más Europa y no menos Europa; que ese proceso va a requerir nuevas armonizaciones de políticas, sobre todo en materia fiscal, social y en asuntos en los que la UE tendrá que reaccionar en tiempo real para hacer frente a la coyuntura o a los desafíos interiores o exteriores.

Con la moneda única van a aflorar nuevas tensiones internas. Las diferencias fiscales que otorgan privilegios no justificados, las ayudas públicas, los diferentes sistemas sociales (con un grado de armonización actual relativamente escaso) y las políticas más caras (medio ambiente y protección de consumidores) van a requerir una mayor coordinación y, eventualmente, su armonización. Así, serán cada vez más determinantes para localizar inver-



Trabajamos con energía

En la industria, en el campo, en la ciudad, en el hogar... Cada día, más de 9 millones de españoles trabajan, viven y disfrutan con energía suministrada por el **Grupo Endesa**. La primera compañía eléctrica española, que afronta los retos de hoy y de mañana, con toda energía.



bería analizar todos los sistemas fiscales generales y *ad hoc* para elaborar una lista de fiscalidades "perniciosas para la competencia", a eliminar en el futuro. También formaba parte de ese acuerdo histórico el compromiso de lograr, antes de finales de 1999, la aprobación de nuevas reglas comunes sobre cánones e intereses y sobre la fiscalidad del ahorro.

Asimismo, hay amplio espacio para introducir nuevos elementos que permitan progresar en el establecimiento de una Europa más social, sin llegar al planteamiento del primer ministro belga, Jean-Luc Dehaene, que propuso en Amsterdam la armonización social absoluta "para lograr la plena convergencia" en esa materia, por mayoría cualificada, alegando la existencia de *dumping* social en Europa, concepto inaceptable para España y por otro lado ajeno al tratado.

A este respecto hay que recordar que España consiguió en sus negociaciones de Maastricht tres logros capitales para el futuro:

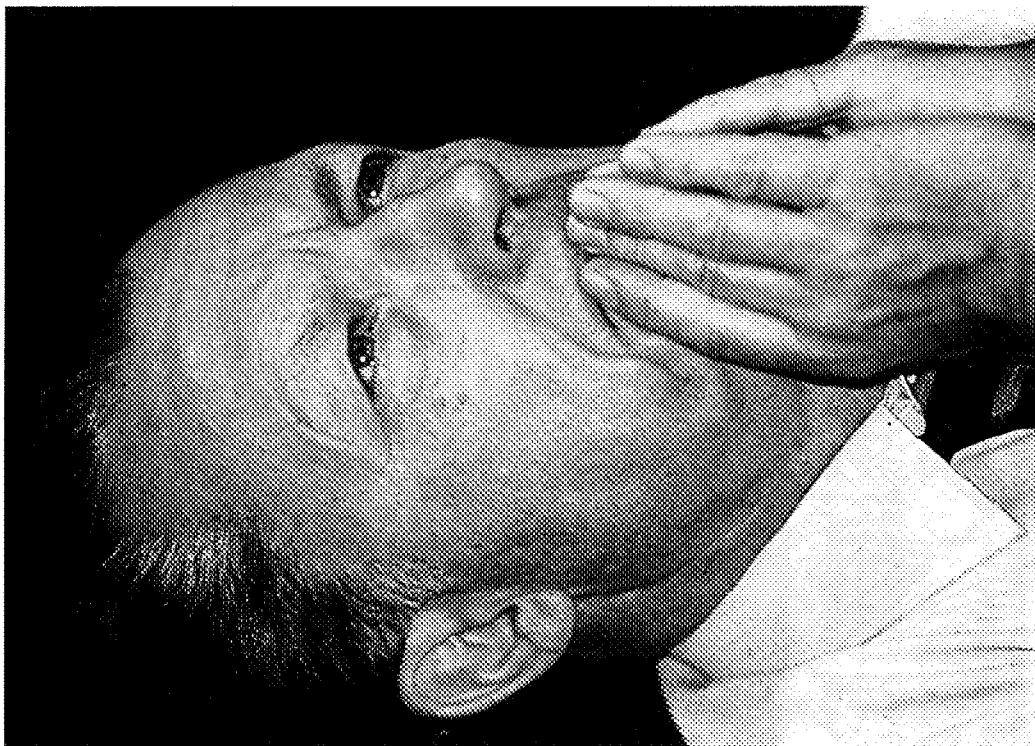
- La exclusión del tratado de cualquier regulación salarial, por ser un asunto que afecta a los interlocutores sociales y al diálogo entre ellos.

La exigencia legal existente en muchos Estados miembros de un salario mínimo no es incompatible con ese principio, ya que el salario medio mínimo suele tener una gran incidencia en las pensiones y no tanto en la población trabajadora que lo percibe. En el caso español, apenas un cinco por cien de la población activa está sujeta al salario mínimo. Sin embargo, un incremento de éste provoca automáticamente un aumento de las pensiones, con efectos presupuestarios muy cuantiosos.

- La seguridad social y la protección social (prestaciones contributivas y no contributivas, y sanidad) fueron reservadas a la regla de la unanimidad por depender de la capacidad financiera y de la riqueza de los diferentes Estados miembros, cuestiones imposibles de armonizar.

- El diálogo social a nivel europeo debía llevarse a cabo respetando el sistema y los porcentajes de elección, así como los necesarios para la aprobación de los acuerdos laborales entre interlocutores sociales exigidos por las legislaciones de los distintos Estados miembros. En el caso español, el Estatuto de los trabajadores tenía que ser plenamente salvaguardado, evitando que pudiera incumplirse por decisiones tomadas en Bruselas por las centrales y patronales europeas, minorizando a los sindicatos o a las patronales españolas.

La productividad del factor trabajo depende de numerosos elementos. El grado de educación, las economías de escala, la densidad de la población, el nivel de las infraestructuras, la tecnología incorporada, los sistemas financieros o las condiciones climatológicas son sus parámetros más impor-



EPE

"¿Dónde están los otros europensantes?". Jacques Delors

siones dentro de la Unión. La propia cohesión económica y social, que puede destinarse a inversiones productivas, estará cada vez más controlada.

Este fenómeno se ha puesto de manifiesto con el acuerdo alcanzado por el Ecofin en diciembre de 1998, cuando los Quince aprobaron un código de conducta fiscal para cuya aplicación se creó un grupo de trabajo que de-

*La convergencia
económica podría
exigir la creación
de instrumentos
no sólo de gestión
sino de solidaridad*

tantes. No es posible pretender armonizar el precio del factor trabajo. La convergencia en el gran espacio de la UE se hará progresivamente y nunca llegará a la uniformidad.

El grado de compromiso requerido por el tratado de Maastricht para pasar a la moneda única ha contribuido decisivamente al ciclo económico común y único. Esta situación hará más difíciles los choques internos dualizados y ayudará a enfrentarse con los externos que, inevitablemente, se producirán en el futuro.

En las negociaciones del tratado de Maastricht se discutió largamente la creación de un mecanismo de ayuda en el caso de choques asimétricos independientes de la voluntad del gobierno en cuestión. Como resultado final de esas negociaciones se incluyó en el tratado el artículo 103A, que permite al Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión, aprobar por unanimidad medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgiesen dificultades graves en el suministro de determinados productos. Además prevé que en caso de "acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiera controlar", el Consejo, también por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá decidir la concesión de una ayuda financiera comunitaria. En caso de catástrofes naturales, el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada.

El proceso de convergencia en un ciclo económico único hará menos previsible la aplicación de dicho artículo a un Estado individual. Sin embargo, no hay que descartar que la "zona euro" tenga que enfrentarse a importantes choques externos en el futuro, de carácter financiero o por crisis de productos energéticos. En ese caso, el artículo 103A podría servir de base jurídica para aprobar medidas que hagan frente a esos fenómenos, con evidentes implicaciones financieras que afectarán a la mayoría de los Estados de la "zona euro" y que habrán de aprobar en beneficio de una buena gestión económica y de la preservación de la moneda única.

Con independencia de lo anterior, la gestión de la convergencia económica y la aproximación de costes en la "zona euro" podría exigir la creación de nuevos instrumentos no sólo de gestión sino de solidaridad. Fórmulas ya adoptadas en otros grandes espacios, como en Estados Unidos o en Canadá, tales como modelos de persecución fiscal o fondos para financiar el desempleo (considerados una entelequia con connotaciones peyorativas en el actual debate comunitario), podrían hacerse realidad en un futuro más o menos próximo.

Por último, la gestión en común de un único tipo de cambio para la "zona euro" podría exigir con el tiempo la aplicación de medidas *ad hoc* para evitar que determinados Estados sufran crisis más pronunciadas o soporten niveles de desempleo o cargas financieras difícilmente tolerables.

La moneda única acaba de nacer y el tiempo escribirá su historia, en la que al menos hay un elemento central irreversible: no tiene marcha atrás y

habrá que gestionarla para lograr el mayor bienestar y nivel de empleo de la "zona euro".

Una Europa limitada

La gran mayoría de los Estados miembros son en la actualidad partidarios de "menos Europa", compartiendo en general las siguientes orientaciones:

- *Establecimiento de límites rígidos al gasto de la UE.* El argumento más utilizado en los últimos meses consiste en alegar que el incremento del gasto comunitario no puede superar al de los presupuestos nacionales. La premisa aparentemente es razonable y lógica. Sin embargo, este planteamiento olvida que el gasto comunitario se deriva de la aplicación de los tratados, que constituyen acuerdos internacionales vinculantes por encima de las voluntades de cada uno de los diferentes gobiernos, que fijan, reducen o aumentan sus presupuestos nacionales a su libre albedrío.

Que el tratado de la Unión tenga una naturaleza marco, no justifica fuertes restricciones presupuestarias que coarten una buena ejecución de las políticas comunes o de las acciones comunitarias convenientes. La batalla de limitar el gasto máximo de la UE a un 1,27 por cien del PIB comunitario se enmarca en este proceso.

El "cheque británico", acordado en el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984, ha contribuido de manera decisiva a que todo el proceso de decisión comunitaria se vea afectado con la teoría del "justo retorno", que cada país calcula para sí en cada negociación mínimamente importante y que contamina en ocasiones de manera decisiva, las resoluciones que se toman.

- *Reducción de las competencias o de su ejercicio.* Las pretensiones de revisar el tratado "catalogando" las competencias de la Unión y de los Estados miembros, renacionalizando determinadas políticas o sectores económicos, ya sea mediante la "concentración" o la "priorización" de las mismas, no son más que facetas de un mismo planteamiento reduccionista. La simplificación legislativa, la desregulación (Comité Molitor) o la utilización de la competitividad (Comité Ciampi) como criterios contrarios a la introducción de nueva legislación comunitaria o como justificación para abolirla son también variantes de esta filosofía.

El razonamiento es el mismo: "se ha ido demasiado lejos" o "se ha abusado" (el "hacer menos, pero mejor" del presidente Santer). "Es preciso devolver", según algunos a los Estados miembros y, según otros, a las regiones, las competencias que los padres fundadores o los negociadores del Acta Única, Maastricht o Amsterdam fueron transfiriendo a Bruselas.

- *El establecimiento de esquemas de núcleo duro, de diferenciación o de geometría variable.* La existencia de una UE cada vez más heterogénea ha sido la base de las doctrinas que han propugnado sucesivos modelos de

"geometrías variables". Una Unión más heterogénea es más cara al requerir más transferencias financieras de solidaridad, y a la vez es más difícil de gestionar. El mantenimiento de un espacio económico único homogéneo en el que participarán países con menos medios y con culturas de economía de mercado y sistemas legales apenas homologables a los quince actuales, dificultará una buena aplicación, ejecución y "justiciabilidad" de un Derecho comunitario uniforme.

Una alternativa a la plena integración de esos nuevos Estados es la de establecer un "núcleo duro" o, como más tarde se recogería en el propio tratado de Amsterdam, "cooperaciones reforzadas" en las que participen solamente los que "quieran" y los que "puedan", convirtiéndose este segundo requisito en condición *sine qua non* para poder acceder a la cooperación reforzada en cuestión (carta de Kohl y Chirac de diciembre de 1995).

El paso a la moneda única fue contemplado por los padres del núcleo duro, los alemanes Lamers y Schauble (CDU/CSU), en su célebre documento de 1 de septiembre de 1994, como el campo ideal para constituir dicho núcleo, al que en principio únicamente estaban destinados Alemania, Francia y los tres países del Benelux.¹

Se excluía al Reino Unido por su falta de voluntad política, a Italia por su situación constitucional interna (con Parlamentos que votaban en contra de sus gobiernos) y a España (por deficiencias estructurales), sin mencionarse ni siquiera a otros Estados miembros de la UE.

El esfuerzo realizado por España, Portugal e Italia para el cumplimiento de las condiciones de la convergencia pactadas en Maastricht desbarató esa maniobra -pasando el Rubicón once Estados miembros de la moneda única- en las históricas sesiones del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros de los días 1, 2 y 3 de diciembre de 1998.

En la propia conferencia intergubernamental de Amsterdam, España, Dinamarca y Reino Unido consiguieron neutralizar "las cooperaciones reforzadas" al lograr que éstas no puedan cubrir las actuales políticas del tratado y puedan ser vetadas por cualquier Estado miembro que las considere contrarias a su interés nacional. No obstante, en el futuro habrá que hacer frente a nuevas tentativas de geometrías variables para gestionar la Unión en foros más reducidos, restringidos y con países más homogéneos. Habrá que mantenerse en guardia ante este tipo de situaciones, que están floreciendo en la actualidad, especialmente en la política exterior y de seguridad común (PESC).

1. Véase Emilio Fernández-Castaño, "Europa y la fusión nuclear", POLÍTICA EXTERIOR, núm. 42 (1994/95), págs. 5-17.

Además del Grupo de Contacto de Yugoslavia, en el que únicamente participan Alemania, Francia, Reino Unido y últimamente Italia, se han creado otros muchos como el Grupo Quint sobre Turquía (los cuatro países antes citados y España), el Grupo China, el de donantes de Afganistán, el IGAT, etcétera.

Incluso en cuestiones tan importantes como el proceso de paz de Oriente Próximo, los dirigentes del Reino Unido, Francia y Alemania se permitieron el lujo de enviar cartas al presidente norteamericano Bill Clinton o de hacer gestiones sin contar con una decisión previa de los Quince. El contenido de esas misivas hubiera podido ser aceptado perfectamente por todos ellos pero, en este caso, la forma prima sobre el fondo para dejar claro quiénes son los Estados que cuentan en la escena internacional, aunque tal aseveración sea más imaginaria que real.

- *Aproximación a los ciudadanos y legitimidad democrática.* Los partidarios de "menos Europa" llegan incluso a utilizar a su favor nociones que les repugnan, como la de la ciudadanía de la Unión, propuesta en Maastricht por España con abierta hostilidad de algunos Estados miembros, especialmente de algún nórdico. Precisamente son ahora los que se oponían a la nacionalidad de ciudadanía los que la traen a colación, aunque con vestimenta nacional, para alegar que Europa debe "estar próxima a los ciudadanos", lo que en otras palabras significa que Bruselas tiene que dejar de legislar y de intervenir en los asuntos que afecten a los ciudadanos, es decir, en casi todos.

En el Consejo Europeo de Cardiff se utilizó también el concepto de la legitimidad demográfica, para que las decisiones sean adoptadas a nivel nacional o regional y no a nivel comunitario. Como señalaba un importante político alemán, "¿si las decisiones importantes se toman en Bruselas y el electorado lo sabe, por qué razón va a votar a mi partido que está en el poder, en lugar de a la oposición? Debemos recuperar el espacio político transferido".

Todo el mundo es consciente de que los defensores de "menos Europa" proliferan desde que la URSS se desintegró con la caída del muro de Berlín y del telón de acero. La solidaridad ya no es tan necesaria y la necesidad de sumar se ha hecho mucho menos visible. Un secretario de Estado danés dijo: "Si se hubiera pedido a Dinamarca como precio para abolir el telón de acero, no el 1,27 por cien del PIB como techo máximo de los recursos comunitarios, sino un dos por cien, el pueblo danés lo habría dado con sumo gusto si ése era el coste de la pacificación y la normalización en Europa".

PESC y la Agenda 2000

Las negociaciones franco-británicas que han conducido a los acuerdos de Saint-Malo, la creación de un Organismo Común de Armamento (OCCAR) y las reuniones de los ministros de Defensa de la UE comenzadas bajo presi-

dencia austriaca a finales de 1998, son hitos que pueden marcar el inicio de un proceso que culminaría con un salto cualitativo en materia de seguridad y defensa en la UE.

Sea como fuere, los negociadores del tratado de Amsterdam lograron que éste permitiera el establecimiento de una política común de defensa (la de los diplomáticos) mediante una decisión del Consejo Europeo por unanimidad, sin requerirse ninguna modificación del mismo ni ninguna ratificación por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Igualmente, se ha previsto que el Consejo Europeo pueda tomar cualquier decisión relativa a una posible integración de la UEO en la UE sin requerirse ningún otro trámite constitucional interno.

El Consejo Europeo tiene plenos poderes. Sin embargo, el derecho no es suficiente, requiriéndose la voluntad de los Estados miembros para poder dar ese salto histórico. La presencia de numerosos "neutrales" de toda condición, la diferente concepción de la defensa por parte francesa, la existencia de medios financieros limitados y la falta de consenso sobre el futuro modelo de seguridad y defensa harán difíciles las negociaciones para avanzar en este sector. En cualquier caso, la voluntad española de progresar en este campo es inequívoca.

Por otra parte, el Consejo Europeo de Berlín de finales de marzo llegó a un acuerdo sobre la Agenda 2000, marco financiero de la UE para el septenio 2000-06. Las negociaciones concluyeron sobre la base de estabilizar el gasto en términos reales, especialmente el agrícola, así como el relativo a todas las políticas internas y externas de la UE.

La cohesión económica y social ha logrado mantenerse gracias a las presiones de los países afectados, especialmente de España. Sin embargo, los Quince han aceptado que en 1999 se alcance el volumen máximo de la cohesión económica y social, debiendo reducirse en años posteriores dado que numerosas regiones desfavorecidas habían o irán alcanzando una renta per cápita superior al 75 por cien de la media comunitaria, índice máximo aceptado por todos para dejar de ser considerado región con derecho a ayuda financiera.

El principal objetivo de la cohesión económica y social es lograr la convergencia real, es decir, la reducción de las diferencias de los niveles de renta de los Estados y las regiones menos prósperas. Sin embargo, alcanzados determinados porcentajes de aproximación (75 por cien para regiones desfavorecidas y noventa por cien para los Estados menos prósperos en el Fondo de Cohesión), la "lógica" de la cohesión se impone debiendo reducirse progresivamente y eliminarse las transferencias financieras al lograr el objetivo buscado.

Desde un punto de vista general, el nuevo marco financiero aprobado y basado en el principio de estabilización reducirá el gasto real en el 2006 al 0,97 por cien, en términos relativos, del 1,1 por cien del PIB comunitario

(porcentaje que representa el actual presupuesto de la UE para 1999). El PIB de la UE ha crecido desde 1993 al 2,5 por cien y lo hará al dos por cien hasta el 2006, con lo que una estabilización o ligera reducción del gasto en términos reales da lugar a una significativa reducción del mismo en términos relativos.

La Agenda 2000 se ha aprobado por el Consejo Europeo contando con la ampliación de seis nuevos miembros (Polonia, Chequia, Hungría, Eslovenia, Estonia y Chipre) a partir del 1 de enero del 2002. Esta hipótesis es demasiado optimista, ya que previsiblemente la ampliación va a aplazarse en el tiempo, lográndose mayores ahorros.

No hay nada previsto a partir del 1 de enero del 2007, momento en el que habría que negociar un nuevo marco financiero para el siguiente septenio 2007-13. La Agenda 2000 no da respuestas a cómo se financiará la plena integración en la UE de los nuevos Estados que se adhieran a partir del 2007.

La ampliación

En el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 se aprobaron las directivas generales de las negociaciones de ampliación. Hay pleno acuerdo sobre el marco general en que se celebrarán; sin embargo, hay dos cuestiones previas:

- *La reforma institucional.* En el protocolo sobre las instituciones del tratado de Amsterdam se prevén dos supuestos para su reforma. En primer lugar, que la ampliación se limite a cinco o menos nuevos Estados, lo que exigiría una revisión del tratado respecto a los votos en el Consejo (vía su reponderación, establecimiento de una "doble mayoría" o modificación de los umbrales de la mayoría cualificada o, lo que es lo mismo, de la minoría de bloqueo) y el número de comisarios, según el artículo 1 de dicho protocolo. El segundo supuesto se desencadenaría si la Unión se amplía a más de cinco países, caso en el que habría que celebrar una nueva conferencia intergubernamental según el artículo 2 del protocolo en cuestión, para analizar y reformar el funcionamiento y la eficacia de las instituciones.

Tres Estados miembros (Francia, Italia y Bélgica) sostienen que en cualquiera de los dos supuestos mencionados habrá que tratar también la cuestión de la extensión generalizada del voto por mayoría cualificada, planteamiento que fue rechazado en Amsterdam por los restantes Estados signatarios, incluida España, y que, por tanto, no obliga a ninguno de éstos.

En las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo que lanzaron las negociaciones de la ampliación se recordaba que la reforma institucional es una cuestión previa, de acuerdo con el tratado de Amsterdam, a cualquier futura ampliación de la UE, y que por ello deberá ser resuelta

con anterioridad a la conclusión y firma de las correspondientes actas de adhesión.

– *La existencia de financiación suficiente.* La aprobación de la Agenda 2000 ha clarificado el panorama hasta el año 2006. Sin embargo, como se ha indicado más arriba, la financiación de la plena integración de los países del Este no está aún resuelta a partir del 2007.

El aplazamiento *de facto* de las negociaciones de la ampliación hará más fácil esa futura discusión financiera. En el caso de que, llegado el momento, no hubiera acuerdo sobre la misma, se producirá un endurecimiento de las posiciones de muchos de los actuales Estados miembros de la Unión, para evitar que las políticas comunes vigentes queden sacrificadas, exigiendo a cambio largos períodos transitorios y/o exclusiones temporales en los sectores de mayor coste, especialmente en agricultura y en la cohesión económica y social.

En cualquier caso, con la Agenda 2000 y dentro de los límites de costes máximos autorizados en Berlín para la preadhesión y para la ampliación propiamente dicha, las negociaciones podrían desarrollarse a su debido tiempo con el interrogante citado. Como ya es tradicional, estas negociaciones serán utilizadas por un grupo de países encabezado por el Reino Unido, al que se han incorporado incondicionalmente los nórdicos y los holandeses, para reformar la PAC, liberalizándola y reduciendo sus costes. Paralelamente, otros Estados miembros como Francia y Alemania podrían exigir que en las negociaciones institucionales previas se reforme el tratado para lograr objetivos que no consiguieron en Amsterdam. El motivo final ya no será necesariamente profundizar en una integración en la que pocos creen sino, al calor de la ampliación, intentar renegociar el tratado para defender sus intereses, muchos esencialmente nacionales, como se constató en Amsterdam.

Por su parte, España deberá estar atenta para lograr una reforma institucional en la que los Estados más poblados tengan una mayor representación, directamente vía una reponderación de los votos en beneficio de los Estados con más población, o indirectamente a través del establecimiento de una “doble mayoría” que permita a un porcentaje minoritario de la población total de la UE bloquear la adopción de decisiones que perjudiquen sus intereses de manera significativa. Sólo en ese caso, España podría aceptar reducir sus dos comisarios actuales a uno.

España también tendrá que estar atenta en las negociaciones de ampliación exigiendo que haya financiación suficiente para la plena integración de las economías del Este sin poner en peligro las actuales políticas y acciones comunitarias. Es importante recordar que tanto las negociaciones para revi-

sar el tratado (art. N) como las que regulan la ampliación (art. O) se rigen por la regla de la unanimidad.

El futuro inmediato

La complejidad y contradicciones de las posiciones de los diferentes gobiernos y de las distintas instituciones comunitarias harán difíciles las futuras negociaciones institucionales y las de adhesión de nuevos Estados miembros.

La secuencia es clara: una vez aprobada la Agenda 2000, la próxima y primera negociación en el tiempo será la institucional, que podría retrasar la culminación de las negociaciones de ampliación. Los votos en el Consejo y el número de comisarios afectan a la cuota de poder de los distintos Estados miembros, razón por la que se esperan discusiones enconadas y largas. Posteriormente, habrá que concluir las negociaciones de la ampliación con sus derivadas financieras.

La futura PESC y el establecimiento de una política común de defensa son cuestiones independientes de las otras dos, sin que se pueda vaticinar si la evolución se hará hacia una mayor comunitarización, como lo permitiría el pleno desarrollo del tratado de Amsterdam que dispone de nuevos medios como las “estrategias comunes”, la unidad de planificación o la nueva figura de “mister PESC”; o, por el contrario, se mantendrá la actual situación, en la que se yuxtaponen las acciones comunitarias –muy limitadas y sin apenas ambición– con “relaciones de fuerza” intergubernamentales y al margen del tratado, entre los Estados más importantes de la Unión, especialmente Reino Unido, Francia y Alemania.

Si se sigue ese segundo escenario, el resultado será tan desolador e ineficaz como en la actualidad. No hay que perder la esperanza de que las crisis como la de Yugoslavia, y especialmente la de Kosovo, orienten los esfuerzos y las energías hacia el primer escenario, utilizando los medios y posibilidades que ofrece el nuevo tratado.

La casa común comunitaria está construida con multitud de pequeños ladrillos. Cada uno de ellos ha sido el resultado de largas y difíciles negociaciones durante más de cuarenta años. Habrá que defender y preservar el acervo alcanzado y dejar jugar a las fuerzas que regularmente exigen “más Europa”. Para España, la UE forma ya parte esencial de nuestro futuro.