

La UE después de Niza

Javier Elorza

El tratado de la Unión Europea concluido en Niza ha cerrado la reforma institucional pendiente desde Amsterdam, eliminando así el último obstáculo para proceder a la ampliación al Este. En el nuevo reparto de poder, España logró defender sus objetivos.

Al atardecer del último día del Consejo Europeo de Amsterdam (junio de 1997), el canciller alemán Helmut Kohl, agotado tras dos jornadas de debate, propuso —con gran satisfacción de la presidencia holandesa— que se aplazara la negociación sobre los votos en el Consejo de Ministros y el número de comisarios a una posterior conferencia intergubernamental (CIG). La presidencia sacó de la chistera con rapidez inusitada un proyecto de protocolo sobre las instituciones, que posponía las negociaciones. El texto recibió el inmediato apoyo de los países menos poblados de la Unión Europea (UE), que deseaban evitar a toda costa un reequilibrio de los votos en el Consejo a favor de los cinco grandes, incluida España.

El presidente del gobierno, José María Aznar, rechazó la iniciativa y bloqueó la reunión. En su opinión, no podía aplazarse una cuestión tan importante, dada la creciente pérdida de peso específico de los países grandes, con el consiguiente perjuicio para la legitimidad democrática. Tras una serie de encuentros en privado, se barajaron diversas fórmulas hasta acordar una posible solución sobre la base de tres elementos:

- Un reforzamiento del proyecto de protocolo propuesto por Holanda, incorporando la idea de “compensación” con un aumento del peso (reponderación de los votos o introducción de la doble mayoría) de los cinco grandes en el Consejo si cedían uno de sus dos comisarios.

- La prórroga de la decisión de Ioanina de marzo de 1994 hasta que se produjera la primera ampliación de la Unión al Este. Dicha decisión preveía

Javier Elorza, representante de España en las negociaciones de Maastricht y Amsterdam, ha sido representante permanente de España ante la UE (agosto 1994-julio 2000) y es, en la actualidad, embajador en Francia.

que, en el caso de que al menos veintitrés votos (en lugar de los veintiséis necesarios para constituir una minoría de bloqueo), se opusieran a adoptar una decisión comunitaria había que seguir negociando hasta que los países minoritarios no alcanzaran dicha suma de votos. Ioanina había sido un acuerdo arrancado por Reino Unido y España al ampliarse la Unión de doce a quince miembros con Austria, Suecia y Finlandia.

- Por último, los Quince suscribieron una declaración aneja al tratado (número 50) que señalaba que “antes de la primera ampliación habría que encontrar una solución satisfactoria al problema de España”. Al firmarse la adhesión de España al tratado de Roma (junio de 1985); se le había dado tratamiento de “grande” en la Comisión (dos comisarios) y de “mediano” en el Consejo (ocho votos en lugar de los diez de Francia, Italia, Reino Unido y Alemania). Si se quitaba a España la condición de grande en la Comisión había que compensarla en el Consejo de Ministros.

El tratado de Amsterdam se cerró, pues, en falso posponiendo la revisión institucional, elemento previo a la ampliación de la UE. La presidencia holandesa tuvo una gran responsabilidad en ese resultado, ya que retrasó la discusión sobre ese punto al final de la cumbre. España se encontró con que sus aliados favorables a una reponderación de los votos a favor de los grandes (Francia y Reino Unido), defendieron el aplazamiento de las negociaciones. Tanto Tony Blair como Lionel Jospin acababan de ganar sus respectivas elecciones generales y tenían prisa por cerrar el tratado de Amsterdam y contentar a sus opiniones públicas.

España se encontró sola y es sabido que el veto sirve para evitar que se tomen decisiones que otros quieren aprobar, pero en ningún caso para imponer voluntades. Aznar tuvo que aceptar la opinión de la mayoría aunque incluyó en el tratado los tres elementos citados que salvaguardaban la posición de España en Niza, y cuyo satisfactorio resultado se explica en parte por esa declaración número 50 que arrancó Aznar y que permitió defender en la última cumbre una reponderación de votos en el Consejo para España.

Hacia una conferencia limitada

En el Consejo Europeo de Cardiff (junio de 1998) el presidente francés, Jacques Chirac, y el de la Comisión, Jacques Santer, intentaron forzar la creación de un “grupo de sabios” al que se encargaría la elaboración del futuro tratado de la Unión. La mayoría de Estados miembros se opuso a dicha propuesta, al estimar que un nuevo reparto de poder (reequilibrio de votos en el Consejo y modificación del número de comisarios) era una operación que correspondía exclusivamente a los gobiernos. Como señaló Aznar, “para sabio en esta materia, tú, António Guterres [presidente de Portugal], y yo mismo”.

Frustrada la operación, el asunto volvió a discutirse durante la cumbre de Colonia, un año más tarde. Se planteó la disyuntiva de si se encargaba su preparación a un grupo limitado de sabios o a un grupo de reflexión (fórmula acordada en Corfú en 1994 para preparar el tratado de Amsterdam, con un representante por país). Ambas fórmulas fueron rechazadas y se acordó un modelo intermedio, consistente en encargar a la siguiente presidencia, Finlandia, la elaboración de un informe que recogiera las posiciones de los Estados miembros y de las diferentes instituciones. Finlandia presentó un texto sesgado hacia las tesis de los países menos poblados, por lo que su informe no fue nunca citado en las negociaciones posteriores.

Las decisiones en la UE implican equilibrios que agrupan a pequeños y grandes Estados

Se enfrentaban dos escuelas de pensamiento: una mayoritaria –en la que España tuvo un papel activo– partidaria de una CIG de agenda limitada, y otra proclive a abrirla a múltiples cuestiones. Formaban parte del primer grupo España, Alemania, Reino Unido, Francia, Dinamarca y Suecia, mientras que la segunda opinión era compartida por Bélgica, Italia y Grecia.

Se impuso la tesis mayoritaria por tres razones fundamentales. Primero, había que limitarse a cumplir el mandato acordado en Amsterdam, que sólo preveía la negociación de la reforma institucional. Abrir la agenda de la conferencia, por otra parte, complicaría una futura adhesión de Reino Unido y

de Suecia a la moneda única. Por último, una agenda extensa retrasaría las negociaciones de ampliación.

Respecto a la extensión de la mayoría cualificada, fue Aznar quien consiguió en Colonia que se incluyera en el texto la palabra “posible” para dejar claro que no había ninguna obligación ni se aceptaba ningún principio general de paso a la mayoría cualificada. España defendió así el *statu quo* de Amsterdam. Ni en ese tratado ni en ninguna declaración se recogía mención alguna a una “extensión posterior de la mayoría cualificada”. Solamente tres países (Francia, Italia y Bélgica) realizaron una declaración unilateral en Amsterdam en ese sentido, no vinculante para los Quince. Se impuso de este modo una agenda limitada, con la inclusión adicional de “examinar el posible paso a la mayoría cualificada” de algunas decisiones regidas en el tratado de Amsterdam por la unanimidad.

En el Consejo Europeo de Santa Maria de Feira (junio de 2000) se añadió a la agenda de la CIG un cuarto punto: las cooperaciones reforzadas. Fueron los seis fundadores del tratado de Roma y Portugal quienes defendieron la necesidad de flexibilizar los artículos que regulaban las cooperaciones reforzadas, incluidos por primera vez en Amsterdam. Argumentaron

que se trataba de una cuestión “institucional” ante la perspectiva de la ampliación y necesaria para evitar inmovilismos y bloqueos. Reino Unido, Dinamarca, Suecia y España se opusieron en un principio a incluir esa cuestión. Para ellos, no era posible modificar las reglas de juego ni las grandes políticas de la Unión sin una previa modificación del tratado. Si al final aceptaron su inclusión en la agenda, fue con la condición de que su ejercicio no se limitara a los dos puntos que deseaban los siete países citados: la eventual eliminación del veto y la reducción del número de Estados necesarios para “desencadenar” el proceso.

Evolución de la conferencia

La presidencia portuguesa del primer semestre del pasado año se resistía a convocar la CIG por estimar que Alemania y Francia habían cocinado su lanzamiento y conclusiones sin contar con Lisboa. Las sucesivas presiones le hicieron reconsiderar su posición y los trabajos comenzaron el 14 de febrero. Sin ánimo de narrar la cronología de los acontecimientos se hace a continuación un análisis de los diferentes asuntos en discusión y de las posiciones de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias.

1. *Reparto de votos en el Consejo de Ministros y reforma de la Comisión.* Desde un principio se enfrentaron los cinco grandes con los Estados miembros menos poblados. Pero esa oposición era artificial: los grandes nunca votan contra los pequeños ni éstos contra aquéllos. Todas las decisiones incluyen “equilibrios de intereses”, que invariablemente agrupan a grandes y a pequeños. Las propuestas sobre este punto fueron escasas y siempre sesgadas, como la de la raíz cuadrada de la población de cada Estado miembro –presentada por Suecia– que daba un resultado más favorable a los países pequeños.

Los cinco grandes hicieron un frente común planteando fórmulas que les adjudicaran el mayor número de votos posibles frente a los restantes Estados miembros. Acordaron entre ellos que, fuera cual fuese la fórmula final, no cabía minorizar a tres grandes que se opusieran a una decisión. Sin embargo, para seguir el desarrollo de la negociación es imprescindible referirse antes a la cuestión del número de comisarios.

Desde el primer momento, los cinco grandes defendieron la aplicación del protocolo de Amsterdam, es decir, que la cesión de uno de sus dos comisarios tendría que ser “compensada” con un mayor peso en el Consejo. La presidencia francesa añadió la propuesta de una Comisión con un número de comisarios inferior al de Estados miembros, que fue aceptada por Reino Unido e Italia. España se sumó a la idea, pero exigió que los cinco grandes tuvieran siempre un comisario y que los demás rotaran. Para los países pequeños mantener un comisario era vital, de ahí el vivo rechazo con que recibieron la propuesta francesa.

En el debate intervino otro factor de una mayor complejidad: si era preciso introducir una mayor escala de diferenciación en el cupo de votos de los distintos Estados miembros. En otras palabras, si había que tratar de manera diferente a Holanda o Bélgica por tener el primero quince millones de habitantes y el segundo diez millones. ¿Debía Alemania tener más votos que Francia, Reino Unido o Italia por tener una población superior en más de veinte millones de personas?

Francia defendió la estricta paridad con Alemania, "pactada" en París en 1951 al firmarse el tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). Ello le llevó a postular la paridad también con Reino Unido e Italia, sin equiparar a España. Sin embargo, tras la reunificación, Alemania consiguió en el Parlamento Europeo 99 eurodiputados, por encima de los 87 de Francia, Italia y Reino Unido. Madrid defendió que solamente estaría dispuesta a asumir alguna diferencia en votos con los cuatro grandes si veía incrementar los suyos más que proporcionalmente que los de éstos para recibir una compensación por la pérdida de su segundo comisario. Éste ha sido el punto más difícil de toda la negociación, al representar una modificación de la cuota de poder que afectaría a los equilibrios de intereses en el futuro.

*La existencia de
vetos cruzados
hacia difícil
avanzar en
asuntos como
la fiscalidad*

La reponderación de los votos recibió el apoyo de los países grandes y de alguno de los pequeños. El posible modelo de doble mayoría (en el que no se modificarían los votos actuales pero se exigiría para que hubiera mayoría cualificada alcanzar un determinado porcentaje de la población total de la Unión), sí fue apoyado por casi todos los pequeños. Alemania aceptaba ambos esquemas, difuminando así la solidaridad con los otros grandes ante la posibilidad de obtener enormes beneficios con la fórmula de la doble mayoría. Por razones políticas obvias ésta no pudo prosperar. Además, las negociaciones sobre el porcentaje de población a alcanzar hubieran sido interminables.

2. *Extensión de la mayoría cualificada.* La Comisión y varios Estados miembros intentaron presionar para pasar a la mayoría cualificada como principio general, exceptuando tan sólo aquellos supuestos debidamente justificados. Ese planteamiento fue rechazado sin paliativos por España y otros países, alegando que no había ningún acuerdo general para adoptar la mayoría cualificada, sino simplemente un compromiso para examinar su posible extensión. Al final prevaleció la tesis española a favor de analizar cada supuesto caso por caso y se constató que la existencia de vetos cruzados hacía muy difícil avanzar en esta materia, especialmente en cuestiones como fiscalidad, seguridad social, unión monetaria, medio ambiente, asilo y migración o fondos estructurales y Fondo de Cohesión.

Para España las condiciones a respetar para pasar a la mayoría cualificada eran esencialmente las siguientes:

- Respeto del principio de "suficiencia de medios". Según el cual "la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas" (art. 6 del tratado). Es decir, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo no pueden decidir gasto nacional fuera de la decisión de recursos propios y del techo del 1,27 por cien del PIB. Este principio excluye de la mayoría cualificada todo lo relativo a la seguridad social, a la fiscalidad y al gasto educativo y sanitario.

- Diferente situación socioeconómica. Los países de la UE pagan salarios y pensiones en relación a su riqueza y productividad, que a su vez dependen de cientos de factores: capital, tecnología, educación, economías de escala, dispersión de la población, orografía, recursos naturales, alejamiento de los mercados, etcétera. No es asumible proceder a armonizaciones por vía legislativa que violenten esa situación y rompan los equilibrios sociales y económicos.

- Ausencia de una política comunitaria. Buen ejemplo es la energía, sobre la que no hay una política como tal, lo que impide que se acepten decisiones medioambientales por mayoría cualificada que condicionen los suministros exteriores o la estructura energética.

- El principio de subsidiariedad política. Son ejemplos la ordenación del territorio (competencia local o regional a excepción de las redes transeuropeas, cuestión únicamente unida al funcionamiento eficaz del mercado interior), o la gestión del agua, clave para España, y cuestiones en las que no debe intervenir la UE.

En función de estos criterios los casos en los que España ha defendido la unanimidad a lo largo de la CIG son los siguientes:

a) Seguridad social, a excepción de aquellos aspectos que faciliten la libre circulación, tales como el cómputo de los períodos servidos en cada Estado miembro y la facilitación de la obtención de las prestaciones sociales con independencia del lugar de residencia.

b) La fiscalidad en general y la medioambiental, por estar unidas indisolublemente al clima y orografía, a la situación estructural socioeconómica, al nivel de vida, y a la política de cada gobierno. Los impuestos son el resultado de una decisión de los Parlamentos y de los gobiernos nacionales y sólo deben regularse y armonizarse a nivel comunitario aquéllos que afecten directamente al mercado interior.

c) Ordenación del territorio. En su día la Comisión llegó a proponer reservar el quince por cien del territorio nacional para defender las especies en peligro, planteamiento exagerado que además no era financiado por la Unión, por lo que según el principio de suficiencia de medios toda decisión al respecto correspondería únicamente a las Cortes.

d) Gestión del agua. Es un asunto crucial para España: no se trata de la calidad de las aguas -materia ya regulada por mayoría cualificada- si-

no de las decisiones sobre su uso y destino, cuestiones en las que la UE no debe intervenir.

d) Fondos estructurales y Fondo de Cohesión. El Acta Única introdujo por primera vez un título sobre cohesión económica y social, que sería enriquecido posteriormente por España en Maastricht (creando un Fondo de Cohesión que se uniría a los cuatro fondos estructurales tradicionales), y que se logró en contrapartida por la construcción del mercado interior y sus efectos para los Estados y regiones más débiles. El texto del tratado es de carácter marco, sin que se fije ningún nivel de cohesión a alcanzar. Por ello, los niveles y las cantidades acordadas para la cohesión en los Consejos Europeos de Edimburgo (diciembre de 1992) y de Berlín (marzo de 1999) son sacrosantos para España.

Los países contribuyentes netos, que constituyen una amplia mayoría cualificada, han reiterado que la cohesión debe reducirse drásticamente para financiar el Este, olvidando los acuerdos de Edimburgo y Berlín. La cohesión es una columna vertebral del equilibrio del tratado y parte indisociable del acervo comunitario. Para garantizar esos niveles es imprescindible mantener la unanimidad del Consejo para las decisiones que afecten a los fondos. España recibe más de un billón de pesetas anuales por este concepto.

3. *Cooperaciones reforzadas.* España solicitó que se garantizase que el "corazón" del tratado quede completamente excluido de posibles cooperaciones reforzadas, tanto en el acervo actual como para cualquier decisión que se tome en el futuro sobre políticas o reglas incluidas en ese corazón. Para España, éste estaría formado por dos grandes elementos. Primero, el mercado interior *latu sensu*, es decir: las cuatro libertades de personas, mercancías, capitales y servicios, las reglas de armonización del mercado interior, la política de la competencia y la política comercial exterior. Las tres políticas comunes –agricultura, pesca y transportes– son necesarias para mantener ese mercado, en el que también incide la unión económica y monetaria (UEM). Segundo, la cohesión económica y social, por razones obvias.

Cualquier cooperación reforzada sobre esas cuestiones tendría efectos desintegradores sobre la Unión, rompiendo el gran espacio económico y los equilibrios del tratado, fruto de multitud de negociaciones concluidas a lo largo de la historia de la UE. Las intenciones de Francia y del Benelux eran claras e iban dirigidas a avanzar en el proceso de integración. Por su lado, Alemania contemplaba en parte las cooperaciones reforzadas y su flexibilización como un "método" para darle la vuelta a bloqueos en cuestiones regidas por la unanimidad configurándolo como un expediente para tomar decisiones aun

Con el anterior modelo, la Unión Europea no hubiera podido afrontar la ampliación

en el caso de que algún Estado miembro las vetara. Se trataba, pues, de un planteamiento *sui generis* que se aleja de lo que debía ser el objetivo esencial de toda cooperación reforzada, progresar en el camino de la integración.

El debate sobre el futuro político de Europa

El ministro alemán de Relaciones Exteriores, Joschka Fischer, pronunció en Berlín el 12 de mayo de 2000 una conferencia sobre el futuro de la Unión, cuyo contenido fue apoyado por el canciller Gerhard Schröder.

Para Fischer, el "método Monet" de ir buscando "solidaridades de hecho" para progresar en el proceso de integración está agotado y no permitiría hacer frente a la ampliación. Por ello, sería necesario pactar la culminación de todo el proceso con el establecimiento de una Constitución que creara una Federación a alcanzar en tres etapas. Ese objetivo sólo se podrá lograr mediante un "grupo de vanguardia", dirigido por la pareja franco-alemana. El ministro evitó pronunciarse sobre quiénes constituirían ese grupo, aunque mencionó las ideas del ex presidente de la Comisión, Jacques Delors (sólo los seis fundadores negociarían un "tratado en el tratado") y las propuestas de Helmut Schmidt y de Valéry Giscard d'Estaing (los Doce del euro). Fischer opinó que esta operación desbordaría la CIG de Niza y aseguró que, aunque el tratado de Niza implique una reforma sustancial de Amsterdam, el actual modelo institucional no permitirá hacer frente a los retos del futuro, especialmente a la ampliación.

La federación se podría construir en tres etapas. En la primera se aplicará extensivamente el mecanismo de cooperación reforzada, en especial a la unión económica, la protección del medio ambiente, la lucha contra el crimen, la inmigración y asilo, y la política exterior y de defensa. En una segunda etapa se creará un centro de gravedad constituido por un grupo de vanguardia para negociar una Constitución y crear sus propias instituciones, incluyendo un Parlamento bicameral –una de Estados (tipo Senado estadounidense) y otra de los ciudadanos (como el Bundestag)–. El nuevo ejecutivo se formaría, bien en torno al Consejo Europeo, o a la Comisión, y tendría un presidente elegido directamente por sufragio universal. En la tercera fase se crearía una federación europea que "refundaría" Europa.

Para lanzar esta operación, Fischer propuso la celebración de una nueva CIG en 2004 que "delimite" claramente las competencias entre la UE, sus Estados miembros y las regiones. En esa CIG la Carta de derechos fundamentales que se ha adoptado en Niza se incorporaría al tratado.

Su iniciativa fue bien recibida en términos generales, básicamente porque representaba una mayor implicación de Alemania en el proceso de integración. Sin embargo, la propuesta fue valorada con muchas más sombras en los pasillos de Bruselas y en otras capitales. De una parte, porque refleja

una concepción muy alemana de la UE, pretendiendo exportar su modelo político interno (que establece una rígida distribución de competencias entre el Estado federal y los *länder*). De otra, porque recoge también el concepto alemán de las cooperaciones reforzadas, que gira en torno a un "núcleo duro" de elegidos que deciden (Francia y Alemania), mientras que otros se adhieren sin negociar el modelo.

El discurso del ministro alemán provocó una avalancha de contrapropuestas francesas, británicas y españolas y abrió un debate paralelo a la CIG de Niza, interfiriendo con las negociaciones. La defensa de una federación dio alas a nuevas críticas del jefe de la oposición conservadora británica, William Hague, que exigió una renegociación en su totalidad del tratado de Amsterdam. Algunos de los países candidatos a la ampliación tampoco acogieron con agrado la propuesta, al estimar que podría implicar un aplazamiento de su adhesión a la UE.

Chirac apoya la redacción de una Constitución de la UE que defina el reparto de competencias

En España, el ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, dejó claro que Madrid es partidario de proceder a una futura revisión de los tratados para profundizar en la integración hacia un modelo de "más Europa", que en cualquier caso salvaguarde el actual acervo. Asimismo recordó que España ya participaba en todas las cooperaciones reforzadas que se habían ido aprobando como muestra de su voluntad política en favor de la integración: UEM, Schengen o el Eurocuerpo.

Quizá la cuestión más controvertida de la propuesta de Fischer se centra en sus implicaciones sobre el tratado, ya que éste —como señalaba el profesor Maurice Duverger— es de naturaleza marco, permitiendo una interpretación expansiva o restrictiva. Si se quieren delimitar las competencias entre la Unión y los Estados, habría que renegociar en su totalidad el tratado, lo que abriría numerosos asuntos y pondría en cuestión todas las políticas.

La idea de un catálogo de competencias ya fue propuesta por Alemania en las negociaciones de Amsterdam sin lograr apenas apoyos. Su concepción obedece a las reivindicaciones de los *länder*, que desean reducir el acervo comunitario —especialmente la cohesión económica y social y la política agrícola— y renacionalizar políticas comunes —como la competencia o algunas reglas del mercado interior—. Este planteamiento no prosperó en Amsterdam.

A las pocas semanas de la conferencia de Fischer, el presidente francés, Jacques Chirac, pronunció un discurso en el Bundestag en el que presentó un modelo parecido al propuesto por el ministro alemán. Aunque Chirac rechazó la existencia de un super-Estado europeo y dejó para más adelante la idea de una federación, aceptó que se aprobara una Constitución europea que incluya una definición más clara del reparto de competencias entre los

diferentes niveles de gobierno. Apoyó la propuesta de profundizar en la integración a través de un grupo pionero que utilizaría el mecanismo de las cooperaciones reforzadas, especialmente en política económica, seguridad y defensa y en la lucha contra el crimen organizado. Sin embargo para Chirac esa nueva Constitución no requiere nuevas instituciones, bastando un "mecanismo de coordinación flexible", como un secretariado encargado de supervisar la coherencia de las posiciones de los miembros de dicho grupo.

El ministro francés de Asuntos Exteriores, Hubert Védrine, no fue tan positivo. Señaló que daba la bienvenida a las ideas de Fischer y de Chirac, que se "unirían" a otras para una reflexión general sobre el futuro de Europa, pero indicó que el debate era aún prematuro ante la prioridad de concluir la CIG de Niza. Por su parte, el primer ministro francés, Lionel Jospin, declaró que hasta que no acabase la presidencia de su país no se pronunciaría sobre el futuro de Europa.

Posteriormente se han producido otras reacciones, como las de Tony Blair, que volvió a proponer la creación de una segunda cámara compuesta por parlamentarios nacionales, la necesidad de concentrarse en el gran espacio económico, de aplicar extensivamente el principio de subsidiariedad y dar prioridad a la ampliación.

José María Aznar, por su parte, pronunció una conferencia en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI) el 26 de septiembre pasado, en la que se decantó por "más Europa" manteniendo la secuencia de las negociaciones ya acordadas (es decir, concluir la CIG de Niza, negociar la ampliación y aplicar plenamente la UEM), dejando para el futuro una nueva CIG, cuya agenda no podría fijarse de momento con carácter definitivo. Aznar expuso claramente que España estaría siempre en cualquier grupo de vanguardia, con la condición que tuviera por objetivo profundizar en el proceso de integración. Restó importancia a términos como "federación", indicando que esa palabra tiene significaciones muy diferentes para cada Estado y que, por ello, antes de entablar una negociación habría que clarificar su objeto.

La cumbre de Niza

El Consejo Europeo de Niza (7-11 de diciembre de 2000) ha sido el más largo de la historia de la UE. Como era previsible las negociaciones se centraron en los cuatro principales asuntos de la CIG, esto es: reponderación de los votos en el Consejo de Ministros, reforma de la Comisión, extensión de la mayoría cualificada y cooperaciones reforzadas.

1. *Reparto de votos en el Consejo.* Fue la cuestión más debatida y la última en resolverse. Hubo tres ejes de tensión y de confrontación política:

— El primero, la elección entre el modelo de la reponderación simple de los votos o la fórmula de la doble mayoría (mantenimiento de los votos ac-

tuales e introducción adicional de un porcentaje de la población necesaria para aprobar las decisiones del Consejo). La presidencia defendió con total obstinación el primer sistema ya que la doble mayoría daba una enorme fuerza a Alemania (82 millones frente a 58 millones de Francia). Los Estados pequeños apoyaron hasta el último momento la doble mayoría aunque pronto se vio que los más responsables aceptaban la reponderación (Países Bajos, Dinamarca, Grecia...).

– El segundo eje polémico fue la cuestión del mantenimiento o pérdida de la paridad de votos entre Francia y Alemania. La presidencia descartó cualquier “desenganche” entre ambos, invocando incluso las dos últimas guerras. La razón fundamental consistió en recordar que Konrad Adenauer y Charles de Gaulle habían pactado (verbalmente) la igualdad institucional al firmarse el tratado de la CECA en París en 1951. Para Francia, esa paridad era la columna vertebral de la paz en Europa y de su proceso de integración.

Esta posición creó un gran problema colateral: si se daba satisfacción a Holanda, en su deseo de aumentar sus votos respecto a los de Bélgica. Finalmente, La Haya se conformó con un voto más que Bélgica, y ésta aceptó el acuerdo al ofrecer Francia que la suma de los votos de los tres países del Benelux (Holanda, trece, Bélgica, doce y Luxemburgo, cuatro) totalizara la misma cifra que los de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido (veintinueve votos).

– Por último, hubo que acomodar diversas peticiones de algunos Estados pequeños que se encontraban discriminados (Luxemburgo pasó de tres a cuatro, Lituania de seis a siete y Rumania de trece a catorce, etcétera).

La negociación central versó sobre la pugna entre los cinco grandes y muchos de los pequeños en torno a la idea defendida por los primeros de que, fuera cuales fuesen los votos de cada Estado miembro y los de la minoría de bloqueo, se tenía que producir como resultado que “tres de los cinco grandes bloquean”, incluyendo naturalmente a España. Esta posición negociadora se había concertado entre los cinco varias semanas antes de Niza. Los negociadores españoles consiguieron mantener la unidad del grupo, lo que fue determinante para el buen éxito de la operación. El resultado final fue el siguiente:

– En una Unión de quince, a partir del 1 de enero de 2005 la minoría de bloqueo se establece en el 71 por cien de los votos, lo que supone una gran mejora para España que dispondrá de más capacidad para constituir minorías.

– En una Unión ampliada en la que entren seis o siete nuevos miembros, la minoría de bloqueo quedará fijada en 88 votos. Es decir, Francia, Alemania, Reino Unido e Italia, al disponer cada uno de ellos de veintinueve votos, necesitarán para alcanzar esos 88 al Estado con menos votos, esto es al más pequeño (teóricamente Malta, que dispondrá de tres votos). Así, $29 \times 3 = 87 + 3$ (Malta). En el caso de España, también alcanzará con Malta esos 88 votos ($29 \times 2 + 27$ (España) = $85 + 3$ (Malta) = 88).

– Cuando haya veintisiete Estados miembros, la minoría de bloqueo pasará a 91 votos. Francia, Italia, Reino Unido y Alemania necesitarán, al menos, a Luxemburgo (cuatro votos) para bloquear ($29 \times 3 + 4 = 91$, mientras que España requerirá, además de otros dos grandes, contar con un Estado del grupo inmediato (Irlanda, Dinamarca o Lituania, que disponen de siete votos) ($29 \times 2 + 27 + 7 = 92$).

La cesión de los cinco grandes en el compromiso final ha sido mínima, ya que cuando los tres mayores mantengan una determinada posición, siempre irán acompañados por varios Estados pequeños. Sin embargo, la presidencia tuvo que enriquecer el modelo de reponderación simple para hacer frente a dos problemas que se plantearon a lo largo de las negociaciones.

Por un lado, introducir una red de seguridad para los Estados pequeños consistente en que, además de alcanzar los votos requeridos para una mayoría cualificada, se necesitará la aprobación de la mitad más uno de los países miembros para adoptar cualquier decisión de mayoría cualificada. Con esta fórmula se impide que los grandes avasallen a los pequeños. En realidad esa red de seguridad es virtual, ya que los pequeños acompañan a los grandes en todas las votaciones en función de sus intereses económicos y sociales, que coinciden siempre con algún grande, según su nivel de desarrollo o la apertura de sus economías.

Por otro, Francia, para conseguir que Alemania aceptara la paridad de votos en el Consejo, introdujo una segunda red de seguridad consistente en que el 62 por cien de la población pueda bloquear cualquier decisión del Consejo a tomar por mayoría cualificada, con independencia del cómputo de los votos. Ese 62 por cien, a veintisiete miembros, solamente se alcanza –fuera de los bloqueos que se produzcan por el juego de los votos– en el supuesto de que Alemania se una a dos grandes de los tres siguientes: Francia, Reino Unido o Italia (pero no a España). Es decir, tres grandes (que suman 87 votos) si incluyen a Alemania, pueden bloquear sin necesidad de alcanzar ni los 88 votos ni los 91 votos antes citados, por superar el 62 por cien de la población total de la Unión. Este caso es tan teórico como el anterior, ya que si hay tres grandes que se oponen a una propuesta, necesariamente irán acompañados de otros Estados pequeños que tendrán sus mismos intereses.

2. *Reforma de la Comisión.* Ésta era la principal compensación a los Estados pequeños por su aceptación de una mayor reponderación de los votos en el Consejo y consiguieron que, hasta alcanzar la cifra de veintisiete Estados en la Unión, se mantenga la presencia de un comisario por país, aceptando que al llegar a ese cifra un Estado miembro pueda perder tempo-

Hasta que se llegue a 27 miembros, todos los Estados mantendrán un representante en la Comisión

ralmente a su comisario. Cuando haya veintisiete miembros, el Consejo deberá decidir por unanimidad el número definitivo de comisarios, decisión que deberá respetar dos condiciones: ser inferior al número de veintisiete (y por tanto de Estados miembros); y establecerse un sistema de rotación igualitaria entre todos los países miembros. Para los cinco grandes significa una nueva cesión, ya que en un futuro han aceptado no formar parte temporalmente de la Comisión.

3. *Cooperaciones reforzadas.* La CIG dio por bueno el acuerdo alcanzado por los ministros de Asuntos Exteriores de los Quince sobre las modificaciones a introducir en el régimen general de las cooperaciones reforzadas. En síntesis, se elimina la posibilidad de veto establecida en Amsterdam y se baja el umbral para desencadenar el procedimiento a ocho Estados miembros (manteniéndose la mayoría cualificada para aprobarlo). Por último, las cooperaciones reforzadas sólo pueden destinarse a progresar en la integración y siguen siendo su último recurso, una vez que se han agotado todas las posibilidades de llegar a un acuerdo.

España consiguió que se excluya de cualquier posibilidad de cooperación reforzada el mercado interior *latu sensu* y la cohesión económica y social. También exigió y obtuvo que sea preciso un dictamen conforme favorable del Parlamento Europeo, lo que garantiza que las cooperaciones reforzadas solamente se utilicen para progresar en la integración.

La nueva Unión Europea

Actual composición						
País	Población (en miles)	Votos anteriores	Nuevos Votos	Escaños en el Parlamento		PIB per cápita 2000 (\$)
				Ant.	Nuevos	
Alemania	82.038	10	29	99	99	24.858
Reino Unido	59.247	10	29	87	72	25.750
Francia	58.966	10	29	87	72	23.730
Italia	57.610	10	29	87	72	20.142
España	39.394	8	27	64	50	15.158
Holanda	15.760	5	13	31	25	24.681
Grecia	10.533	5	12	25	20	11.708
Bélgica	10.213	5	12	25	22	24.002
Portugal	9.980	5	12	25	20	11.680
Suecia	8.854	4	10	22	18	27.048
Austria	8.082	4	10	21	17	24.958
Dinamarca	5.313	3	7	16	13	32.294
Finlandia	5.160	3	7	16	13	25.568
Irlanda	3.744	3	7	15	12	25.307
Luxemburgo	0.429	2	4	6	6	43.263
Países candidatos						
Polonia	38.667	8	27	-	50	4.243
Rumania	22.489	6	14	-	33	1.753
Rep. Checa	10.290	5	12	-	20	5.188*
Hungría	10.092	5	12	-	20	5.447
Bulgaria	8.230	4	10	-	17	1.578
Eslovaquia	5.393	3	7	-	13	3.555*
Lituania	3.701	3	7	-	12	2.916
Letonia	2.439	3	4	-	8	2.847
Eslovenia	1.978	3	4	-	7	10.802*
Estonia	1.446	3	4	-	6	3.817
Chipre	0.752	2	4	-	6	13.964*
Malta	0.379	2	3	-	5	10.424*
Votación por mayoría cualificada						
		UE-15		Adaptados UE 27		Nueva UE 27
Votos totales		87		134		342
Mayoría cualificada		62		96		255
Minoría de bloqueo		26		39		88

(*) 1999 Fuente: Comisión Europea, Financial Times.

El debate en Niza se centró, por ello, en la incorporación al tratado de las cooperaciones reforzadas en el segundo pilar, la política europea de seguridad y defensa (PESD). Reino Unido, por un lado, y Suecia y Dinamarca, por otro, se opusieron con firmeza a la inclusión de posibles cooperaciones reforzadas que implicaran la utilización de recursos militares o que se refirieran a estas cuestiones. Londres lo hizo por temor a que esa posibilidad debilite a la OTAN. Francia asistió complacida a esta operación, que mantenía la plena libertad de las grandes potencias nucleares y militares de la UE. Para Suecia el problema era distinto, ya que su principal objetivo era evitar que la Unión se vea involucrada en una guerra no deseada si se lleva a cabo una operación militar por parte de un grupo limitado de Estados miembros. Al final únicamente se aprobó la posibilidad de las cooperaciones reforzadas en este pilar "para aplicar o desarrollar acciones o posiciones comunes", esto es, decisiones que afecten a la política exterior, excluyéndose expresamente cualquier operación con implicaciones militares o de defensa.

4. *Extensión de la mayoría cualificada.* Al final de la negociación veintinueve nuevos artículos han pasado a mayoría cualificada, con avances en muchos sectores. Los principales supuestos en los que se votará por mayoría cualificada son los de libre circulación de personas, las ayudas financieras a un Estado que haya soportado catástrofes naturales o *shocks* externos no imputables a su voluntad, los nombramientos de secretario general y su adjunto del Consejo, la eliminación del veto en las cooperaciones reforzadas del primer pilar comunitario, numerosas cuestiones en materia de inmigración, la fijación del estatuto de los partidos políticos a nivel europeo y su régimen financiero, las acciones en favor de la industria comunitaria, las acciones para promover la no discriminación, el reglamento financiero (en 2007 a petición de España) y la lucha contra la exclusión social. Destaca por su importancia para las negociaciones comerciales con terceros países, el paso a la mayoría cualificada de los servicios, a excepción de la educación, sanidad, audiovisual y formación profesional, y de la propiedad intelectual

Varios Estados miembros han conseguido mantener la mayoría cualificada en algunas de las principales cuestiones que afectan al corazón de la soberanía. Así, respecto a la fiscalidad, Reino Unido, ayudado por Suecia y Dinamarca, consiguió defender el *statu quo* y, por tanto, la unanimidad. España hubiera aceptado la mayoría cualificada para prevenir y luchar contra el fraude a las finanzas públicas de los Estados miembros. Sin embargo, se opuso frontalmente a incluir la fiscalidad directa (muy especialmente la de

Las cooperaciones reforzadas están excluidas de las decisiones que implican una operación militar

sociedades) y a adoptar la mayoría cualificada para la fiscalidad medioambiental. En seguridad social, Reino Unido, Alemania y España rechazaron el paso a la mayoría cualificada, logrando mantener la unanimidad.

Austria, con apoyo de España, se opuso con éxito a cualquier modificación de la situación actual con respecto a la ordenación del territorio y el uso del suelo, la gestión del agua, y la estructura y las fuentes de suministro energético. En materia de fronteras exteriores, España logró que no pase a mayoría cualificada hasta que no haya un acuerdo, a aprobar por unanimidad, que fije su "campo de aplicación". Con ello, se garantiza que la cuestión de Gibraltar y de su istmo (ocupado en la actualidad ilegalmente) quede salvaguardada para España.

Alemania consiguió que las cuestiones de asilo sólo pasen a mayoría cualificada cuando se alcance un acuerdo por unanimidad sobre un régimen general de la Unión. Por presión de varios Estados miembros se mantienen en unanimidad el acceso y condiciones de estancia de los nacionales de países terceros, así como el régimen equitativo entre los socios comunitarios sobre la cuestión de un eventual reparto de los refugiados, o del establecimiento de un sistema alternativo de solidaridad financiera.

En el capítulo de cohesión económica y social, los contribuyentes netos —muy especialmente Alemania— deseaban pasar a mayoría cualificada la aprobación de las dotaciones y de las reglas generales de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión. España se opuso con firmeza. El último día de la negociación, Aznar puso encima de la mesa una fórmula, finalmente aceptada a regañadientes por los principales países contribuyentes, consistente en mantener la unanimidad hasta que se aprueben las próximas perspectivas financieras, de común acuerdo entre todos los Estados miembros (es decir por unanimidad), así como el correspondiente acuerdo interinstitucional que las acompaña, a aprobar también por unanimidad en lo que al Consejo concierne, que serán de obligado cumplimiento.

Esta fórmula permitirá a España negociar y obtener en 2006 un importante nivel de cohesión económica y social que cubrirá el período siguiente a las actuales perspectivas financieras, acordadas en Berlín en marzo de 1999 y, por ello, a garantizar el mantenimiento de un flujo significativo de transferencias financieras a España para el período 2007-13. Para ese último año se prevé que la renta per cápita en España estará ya muy próxima del noventa por cien de la renta media comunitaria, porcentaje a partir del cual España ya no sería elegible para el Fondo de Cohesión.

Se mantuvieron también por unanimidad las cuestiones constitucionales, como las decisiones que se refieren a los recursos propios, futuras am-

Varios Estados miembros dudan de la oportunidad de celebrar otra conferencia en el año 2004

pliaciones, acuerdos de asociación con países terceros o la revisión de los tratados (que exige una CIG en la que se decide "de común acuerdo" (unanimidad) y con posterior ratificación de todos los Parlamentos nacionales.

5. *La CIG de 2004.* Numerosos Estados miembros plantearon diversas dudas sobre la conveniencia de celebrar una nueva conferencia a fecha fija y con parte de la agenda ya predeterminada. España planteó varios interrogantes al respecto. ¿Con qué finalidad: desarrollar la unión o iniciar un ejercicio de recortes de competencias o de renacionalizaciones?, ¿con qué contenido?, ¿respeto pleno del acervo y del actual equilibrio institucional o su renegociación?

El texto de compromiso propuesto por la presidencia, y que fue aceptado, satisfacía claramente a Alemania al incluir en el contenido de la CIG, "entre otros" puntos, la aclaración sobre la delimitación de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros, la simplificación y la reorganización del tratado, el equilibrio institucional, y la posible incorporación de la Carta de derechos fundamentales al tratado. Alemania necesitaba que se acordase la convocatoria de dicha conferencia para lograr la ratificación del tratado de Niza por parte del Bundesrat y de sus *länder*.

Es importante señalar que los asuntos mencionados no serán los únicos. También es relevante destacar la decisión de que esa negociación se lleve a cabo en una CIG, en la que únicamente participan los gobiernos, lo que excluye a cualquier otro órgano como pudiera haber sido el de una "convención" del estilo de la que ha negociado y preparado la Carta de derechos fundamentales. Dicha convención estuvo formada por representantes de los jefes de Estado o de gobierno, de los Parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo y de la Comisión.

Esa futura CIG será complicada, pero se desarrollará en un momento en el que España ya forma parte de la moneda única, dispone de un nuevo peso específico en la Unión, después de la reponderación de los votos acordada en Niza, y va alcanzado una renta per cápita más próxima a la media comunitaria. España podría aprovechar esa nueva ocasión para defender la profundización del proceso de integración, rechazando propuestas involutivas o renacionalizadoras.

Valoración para España

Los acuerdos de Niza constituyen un magnífico resultado para España en varios frentes. En primer lugar, los acuerdos adoptados van a permitir dinamizar la integración europea en numerosos campos:

— En política exterior, al permitir, por un lado, las cooperaciones reforzadas y, por otro, recoger los principales acuerdos sobre la parcial integración de la Unión Europea Occidental (UEO) por la UE y la creación de estructuras permanentes de seguridad (Comité Político y de Seguridad), que

van a desarrollar los acuerdos del Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) y establecer una Fuerza de Reacción Rápida.

– Dinamización de importantes sectores de las políticas de inmigración y del tercer pilar (cuestiones de justicia e interior), que permitirán una mejor aplicación de los acuerdos del Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999), esenciales para España. A este respecto hay que destacar que en Niza se ha aprobado un ambicioso plan de acción que permitirá aplicar los acuerdos de Tampere que consagran el principio de mutuo reconocimiento de todas las resoluciones judiciales de los Quince.

– El reforzamiento de los poderes del presidente de la Comisión vigorizará la institución, clave para España. El presidente podrá cesar a un comisario previa aprobación del colegio.

En segundo lugar, el paso a la mayoría cualificada de veintinueve supuestos, de los que hay que destacar los servicios (fundamental para desarrollar el proceso liberalizador de Lisboa tan importante para el gobierno español), la libre circulación de personas (piedra angular de la noción de la ciudadanía de la Unión introducido por España en Maastricht), o la lucha contra las discriminaciones y la exclusión social.

En tercer lugar, España ha conseguido mantener la unanimidad para la aprobación de las próximas perspectivas financieras a partir de 2007, lo que permitirá negociar nuevamente un buen paquete financiero de cohesión económica y social, que coadyuvará a mantener el proceso de convergencia real de España. Asimismo, se ha logrado mantener la unanimidad en cuestiones cruciales para España como la fiscalidad, la seguridad social y el medio ambiente, claves para promover el crecimiento y el pleno empleo.

En cuarto lugar, se ha conseguido un reforzamiento muy importante del peso específico y de la cuota de poder de España en el Consejo de Ministros. Sus votos se han multiplicado por 3,37 (pasando de ocho a veintisiete), mientras que los votos de los otros cuatro grandes lo han hecho en un 2,9 por cien (de diez a veintinueve). Los países pequeños sólo se han multiplicado entre dos a 2,4 por cien. España obtiene la condición de grande en paridad con los otros cuatro hasta que haya veinticuatro o veinticinco miembros y una posición muy similar a partir de veintisiete miembros. El nuevo peso específico español va a permitir una mejor defensa de sus intereses en la Unión.

Por último, una vez que se alcancen los veintisiete miembros, España, al igual que todos los demás, podría carecer temporalmente de un comisario de su nacionalidad, pero esta negociación está aún por hacer y requerirá pa-

*El reforzamiento
del presidente de
la Comisión
vigoriza una
institución clave
para España*

ra su aplicación una decisión unánime del Consejo sobre un contenido a discutir cuando se alcance esa cifra de veintisiete Estados miembros.

En conclusión, Niza ha supuesto un gran paso en la profundización de la integración europea, una reforma institucional que hará posible la ampliación (eliminando el último obstáculo que existía por parte de la Unión), un reforzamiento del peso de España en el Consejo, el mantenimiento de la unanimidad en materia de cohesión económica y social y el paso a la mayoría cualificada de veintinueve cuestiones que permitirá dinamizar el proceso de construcción europea preservando, sin embargo, la unanimidad en asuntos cruciales para la economía y la sociedad española.

Respecto a la conferencia de 2004, las espadas están en alto, pero la negociación está por escribir y comenzará cuando, dentro de cuatro años, Europa será muy diferente. La UEM estará en pleno funcionamiento y el euro en circulación, se habrán concluido las primeras adhesiones y estará operativa la Fuerza de Reacción Rápida. España podrá participar, sin condicionamiento alguno, y con plena libertad y responsabilidad en el diseño del futuro de Europa.

Se dice que la UE es una casa muy grande construida con ladrillos muy pequeños. Niza ha aportado una gran contribución a ese proceso. Soñadores aparte, para Europa y para España ha sido un gran éxito.

La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?

José M. de Areilza Carvajal

El nuevo tratado de la Unión Europea introduce cambios sustanciales pero insuficientes. Las reglas acordadas fortalecen la toma de decisiones y facilitan la ampliación a Europa central y oriental pero no han despejado los problemas de legitimidad y eficacia.

La cumbre de Niza ha reformado parcialmente una Unión Europea (UE) en plena crisis de los cincuenta años y que afronta sin grandes dosis de entusiasmo e imaginación el doble reto de afianzar su legitimidad y comenzar una ampliación histórica. En su medio siglo de vida la *polis* europea ha crecido de forma gradual e inesperada en número de países y de poderes, se ha dotado de un Derecho supremo y de características federales, y su toma de decisiones ha evolucionado en gran medida más allá de lo intergubernamental.

Este desarrollo político y jurídico, sin embargo, no se ha visto acompañado por una legitimación social plena. A principios de los años noventa, con motivo de la ratificación del tratado de Maastricht, se inició un debate público sobre el significado político de la integración y lo que ésta supone para la democracia y la soberanía nacional. Con los intentos recientes de revitalizar el debate europeo a largo plazo y las ideas de Joschka Fischer y Jacques Chirac para una Europa más o menos federal o constitucional, se ha llegado a un momento culminante. En la reforma pactada en Niza se ha fijado la fecha de 2004 para abordar algunas partes sustanciales del debate constitucional y federal europeo. Pero las decisiones que se han tomado sobre la Comisión y el Consejo y las reglas de cooperaciones reforzadas pueden tener un gran impacto sobre la forma del poder europeo y permiten que la gran ampliación tenga lugar.

Los resultados de Niza deben entenderse en el contexto de una UE cada vez más democrática, pero con problemas de legitimidad. En efecto, en los

José M. de Areilza Carvajal es profesor de Derecho comunitario y director del Área Jurídica en el Instituto de Empresa.

años noventa, la UE ha ganado en democracia, al aprobar los Quince las reformas de los tratados de Maastricht (1992) y de Amsterdam (1997), con la participación de los Parlamentos nacionales en los procesos de ratificación y, en algunos casos, la celebración de referendos populares. Además de este respaldo democrático innegable a una UE en crecimiento, las reformas pasadas han mejorado el sistema de pesos y contrapesos de sus instituciones y han añadido transparencia a su funcionamiento.

Sin embargo, los problemas de legitimidad de la *polis* europea no se han resuelto. Existe aún desconfianza por parte de muchos ciudadanos hacia las instituciones de la Unión, percibidas como lejanas, demasiado poderosas y ajenas a las preocupaciones reales de la sociedad. Además de la pregunta clásica del déficit democrático de por qué se legisla por la UE sin controles políticos suficientes y no desde las capitales nacionales, cada vez se oye más esa pregunta, por muy democrática que llegue a ser la toma de decisiones comunitarias.

Una manera de explicar estas dudas sobre el proceso europeo es sugerir que la Unión está siendo víctima de su éxito: su crecimiento espectacular en número de Estados y en la cantidad de materias que se regulan desde Bruselas ha sido tan rápido que no ha habido tiempo de crear nuevas vías para reforzar su legitimidad. La puesta en marcha de la unión económica y monetaria (UEM) entre 1993 y 1999 y el ambicioso proyecto de ampliación a trece Estados decidido entre 1997 y 1999, y en negociación desde entonces, no han dejado energías para debatir a fondo sobre el significado constitucional de la integración europea durante la década de los noventa.

La UEM ha sido la mayor transformación material de la historia de la integración, al transferirse en bloque la política monetaria de los Estados participantes no sólo a nivel europeo sino a una agencia independiente como es el Banco Central Europeo. Y las ampliaciones al Este conforman el reto de mayor envergadura al que se ha enfrentado la Unión en su historia. De hecho, las negociaciones de ampliación no han hecho nada más que empezar y aún no se han abordado las cuestiones de fondo más conflictivas. La mayor parte de los candidatos no han completado su transformación en economías de mercado y Estados de Derecho. Por eso, las futuras ampliaciones no se pueden tratar como si fuesen un asunto menor, meramente técnico, que no va a cambiar sustancialmente a la Unión y ante el que se pueden rebajar las exigencias de grado de preparación política, jurídica y económicas.

En todo caso, las urgencias de la puesta en marcha de la UEM y del lanzamiento de la gran ampliación hacen más necesario el debate en toda la Unión sobre las consecuencias políticas, económicas y sociales de la integración presente y de la ampliaciones futuras. La reforma institucional pactada en el Consejo Europeo de Niza da sólo una respuesta parcial a estos problemas de legitimidad. No podía ser de otro modo, debido a la heteroge-