

LA CUMBRE DE NIZA Y LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Carmela Martín(*)

Con la Cumbre de Niza, celebrada a mediados de diciembre de 2000 –el último año del turbulento siglo que acabamos de abandonar–, los quince líderes de la Unión Europea (UE) han dado un paso más hacia el objetivo de la construcción de una Europa ampliada, con la incorporación de hasta 12 nuevos miembros.

Se trata de un acuerdo limitado, que habrá que revisar para dar cabida a las no pocas cuestiones que han quedado cerradas en falso o incluso postergadas, pero, por fortuna, un acuerdo al fin, que facilita la superación de algunos de los escollos de índole institucional y política que, aparte de ocasionar notorias disfunciones en la actual UE, impedían la acogida de los países candidatos.

El núcleo de los asuntos tratados –las reformas de la estructura de poder y de los mecanismos de adopción de decisiones en el contexto de la UE ampliada–, volvió a desatar los sentimientos nacionalistas, que ya habían malogrado en parte las ambiciones planteadas en el precedente Tratado de Amsterdam. En este sentido, no es de extrañar que los resultados de Niza, aunque magros, hayan requerido un largo y complejo proceso de negociación, plagado de tensiones, amenazas y estrategias varias, que ponen de relieve las dificultades que comportan los ulteriores avances en la integración política europea. Por lo demás, la complejidad de las negociaciones se ha plasmado en el texto del acuerdo logrado en Niza.

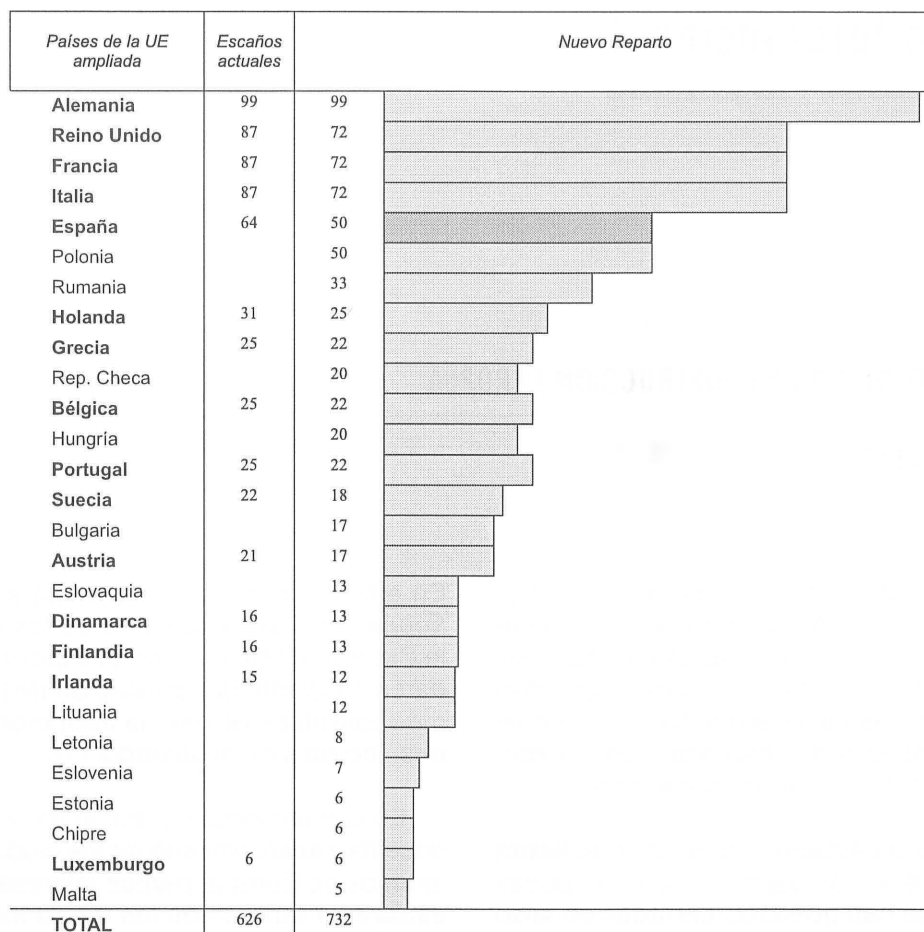
En efecto, como, con razón, ha señalado *The Economist*, “al menos uno de los objetivos de la Cumbre de Niza –acercar Europa a los candidatos mediante la clarificación de los mecanismos establecidos para la adopción de decisiones– no ha sido alcanzado”(1).

En consecuencia, y con el fin de estimular el deseable acercamiento de los ciudadanos a los asuntos de Europa, parece interesante tratar de esclarecer cuáles son las decisiones más relevantes acordadas en Niza. Éste será, por tanto, el propósito fundamental del presente artículo. Para ello, se hará referencia, en primer término, a los cambios convenidos en la composición de las principales instituciones que determinan el reparto de poder en la UE: el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. En segundo término, se examinarán otros resultados complementarios sobre asuntos tan relevantes como el de las modificaciones introducidas en la relación de temas susceptibles de ser aprobados por mayoría en lugar de por unanimidad. Finalmente, se ofrecerán algunas consideraciones adicionales sobre el alcance de los acuerdos logrados en la Cumbre de Niza, desde la perspectiva de la trayectoria futura de construcción de una Europa unida y ampliada, atendiendo en particular a la óptica de España.

El nuevo reparto de poder en la UE ampliada

Una de las reformas más sustantivas que ha traído consigo la Cumbre de Niza es la fijación

GRÁFICO 1
REPARTO DE VOTOS EN EL CONSEJO



de un nuevo sistema de reparto de votos en el Consejo (el principal órgano legislativo de la UE) que corresponderá a los actuales países miembros a partir del 1 de enero de 2005 y a cada uno de los candidatos cuando ingresen en la Unión, conjuntamente con la modificación de los procedimientos para establecer las mayorías y minorías de votos que determinan sus decisiones.

En el gráfico 1 se refleja el reparto de votos establecido en Niza, comparándolo con el que rige en la actualidad, así como su grado de representatividad en términos de población. Como se puede observar, en el nuevo sistema se procura una ponderación de los votos que –con algunas salvedades, en particular la de Alemania– resulta más acorde con el tamaño de los países, medido en función de su número de habitantes. De esta manera, además de contemplar la posibilidad de ampliación, se

consigue compensar en alguna medida el sesgo a favor de los países más pequeños de que adolece el sistema actual. En todo caso, lo que verdaderamente ha supuesto un desplazamiento del poder de decisión hacia los países grandes, y dentro de ellos hacia Alemania, han sido las modificaciones introducidas en el mecanismo para conseguir la mayoría suficiente de votos para permitir la aprobación de una decisión en el Consejo o bien la minoría para lograr su bloqueo.

Efectivamente, según el nuevo sistema, en la UE ampliada se precisará el 74,6 por 100 de los votos para alcanzar una “mayoría cualificada” y existirá un complejo procedimiento para ejercer el bloqueo a través de tres vías: la oposición de una mayoría simple de Estados; la consecución de una alianza de Estados que representen 88 votos, desde 2005 (o 91 cuando se haya producido la adhesión de todos los

candidatos); o el logro de una alianza de países que supongan al menos un 38 por 100 de la población de la UE. Por consiguiente, y como se puede inferir de los datos expuestos en el gráfico 1, esta fórmula comporta el otorgar un mayor peso a los cuatro países más grandes y sobre todo a Alemania, el país más poblado de la UE, que, con sus 82 millones de habitantes podría bloquear cualquier decisión del Consejo con el apoyo de sólo dos de los otros tres grandes: Francia, Reino Unido e Italia. Nótese, sin embargo, que la alianza de estos tres últimos, que en su conjunto representan algo menos del 37 por 100 de la población de la UE, no sería suficiente para alcanzar la minoría de bloqueo. A este respecto, cabe destacar además que España necesitará siempre del apoyo de al menos tres de los socios de mayor tamaño demográfico para bloquear, ya que cualquier unión con sólo dos de los grandes (aunque uno de ellos fuera Alemania) se quedaría por debajo del 38 por 100 de población mínima necesaria.

Por último, conviene recalcar que el sistema de mayorías y minorías acordado para la toma de decisiones del Consejo convierte en puro simbolismo la paridad de votos establecida para los cuatro socios más grandes, ya que aquella comporta en la práctica una preeminencia de Alemania.

Los resultados de Niza han comportado también una alteración significativa en el número y en la distribución de escaños del Parlamento Europeo. En efecto, como se refleja en el gráfico 2, en la UE ampliada los 626 escaños que hay actualmente se elevarán a 723. Un número ciertamente elevado, que supera el techo de 700 que se había establecido en el Tratado de Amsterdam y que hace dudar de la posibilidad de lograr un funcionamiento eficaz. Aparte de este hecho, el rasgo más llamativo del nuevo reparto de escaños del Parlamento es la singular situación de Alemania, ya que es el único de los Quince que no experimenta una merma en su número de escaños y, por consiguiente, acentúa su poder en el Parlamento de forma notoria. Además, y por un motivo opuesto, cabe destacar el caso de España, que sufre una pérdida especialmente acusada de representación parlamentaria.

En lo que se refiere, por último, a los cambios acaecidos en la Comisión Europea, hay que consignar que, conforme a lo convenido

en Niza, en 2005 los países que hoy tienen dos comisarios (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) perderán uno. Además, se ha acordado, aunque de una manera un tanto difusa, la composición de la Comisión para cuando la UE incluya a todos los candidatos. Así, se ha dispuesto que entonces se habrá de decidir por unanimidad el número definitivo de Comisarios, que deberá ser inferior al de países miembros, y se tendrá que establecer un sistema de rotación. Finalmente, en Niza, se ha estipulado un cierto reforzamiento de los poderes del presidente de la Comisión y se ha decidido que su designación se lleve a efecto por mayoría cualificada, en lugar de por unanimidad de los Estados miembros.

Otros resultados de Niza

Con el objetivo de impulsar el proceso de integración de Europa en la Cumbre de Niza se acordó extender el sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada –o, en otros términos, eliminar el derecho de veto– a 29 nuevas áreas. Ahora bien, ello ha supuesto tan sólo un pequeño avance hacia la eliminación de la “cultura del veto” que aún permanece enraizada en la UE y sigue obstaculizando el proceso de construcción europea. Así, en algunas áreas tan sustantivas a estos efectos como la fiscalidad, los asuntos sociales, la cohesión, la inmigración o algunos ámbitos del comercio exterior, los jefes de Estado y de Gobierno siguen manteniendo el derecho de veto.

Ahora bien, la Cumbre de Niza ha consagrado un sistema, las denominadas *Cooperaciones reforzadas*, que permite a grupos de países profundizar en determinados aspectos de su integración. Este sistema, que de facto se había llevado a la práctica por los socios fundadores de la Unión Monetaria, ha quedado institucionalizado en Niza. En este sentido, se ha establecido que ocho o más miembros pueden formar una cooperación reforzada para ir más deprisa en su integración, excepto en los temas que afecten negativamente al mercado interior, al Tratado de Schengen o se relacionen con la defensa y la industria de armamento.

Con este sistema, se formaliza, por tanto, la utilización de una vía para la integración de Europa –una Europa “a varias velocidades”– cuyas consecuencias son difíciles de predecir.

GRÁFICO 2
ESCAÑOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

Países de la UE ampliada	Votos actuales	Nuevo Reparto		Población	
				Millones	Porcentaje
Alemania	10	29	82,038	17,05	
Reino Unido	10	29	59,247	12,31	
Francia	10	29	58,966	12,25	
Italia	10	29	57,612	11,97	
España	8	27	39,394	8,18	
Polonia		27	38,667	8,03	
Rumania		14	22,489	4,67	
Holanda	5	13	15,760	3,27	
Grecia	5	12	10,533	2,18	
Rep. Checa		12	10,290	2,13	
Bélgica	5	12	10,213	2,12	
Hungría		12	10,092	2,09	
Portugal	5	12	9,980	2,07	
Suecia	4	10	8,854	1,83	
Bulgaria		10	8,230	1,71	
Austria	4	10	8,082	1,67	
Eslovaquia		7	5,393	1,12	
Dinamarca	3	7	5,313	1,10	
Finlandia	3	7	5,160	1,07	
Irlanda	3	7	3,744	0,77	
Lituania		7	3,701	0,76	
Letonia		4	2,439	0,50	
Eslovenia		4	1,978	0,41	
Estonia		4	1,446	0,30	
Chipre		4	0,752	0,15	
Luxemburgo	2	4	0,429	0,08	
Malta		3	0,379	0,07	
TOTAL	87	345	481,181	100,0	

En la Cumbre de Niza también se llevó a efecto la proclamación de la *Carta de Derechos Fundamentales* de la UE. Se trata de un documento donde se recogen los principios básicos de la ciudadanía europea, un asunto cuya importancia para la integración política de Europa parece indiscutible. Por ello, y desde esta perspectiva, es lamentable que la Carta no haya podido ser incorporada al nuevo Tratado surgido en Niza y todavía carezca de fuerza jurídica en la Unión.

La construcción europea después de Niza

Una vez que se ha efectuado un recuento sumario de las principales decisiones adoptadas en Niza, tiene interés tratar de evaluar su alcance desde la perspectiva de su posible contribución al proceso de construcción de una Europa unida y ampliada con la adhesión

de hasta 12 nuevos miembros. Ello comporta la reflexión no sólo acerca de las implicaciones de las cuestiones que se han acordado sino también sobre las que se han dejado pendientes para una futura Conferencia Intergubernamental que, de hecho, ya ha sido convocada para el año 2004. Este apartado se dedicará, por tanto, a iniciar tal reflexión, poniendo un cierto acento en la perspectiva española.

Pues bien, la primera consideración que sugiere lo acontecido en Niza es que esta Cumbre implica una cesión de poder político a Alemania. Ciertamente, la consecución de una capacidad singular para bloquear las decisiones del Consejo y de una representación preponderante en el Parlamento Europeo han situado a este país en una posición privilegiada para poder influir, como ningún otro país miembro, en el destino de la UE. Junto a ello, la Cumbre

de Niza, al sentar las bases para hacer viable la incorporación de los doce candidatos ubicados preferentemente en el Este, ha conllevado un desplazamiento del centro de gravedad de la UE hacia la zona. Lo que, de algún modo, supone un reforzamiento de la posición alemana.

La manera en que Alemania vaya a administrar su mayor cuota de poder es una cuestión plagada de incógnitas que sólo empezarán a despejarse cuando se avance en los preparativos de la Conferencia Intergubernamental de 2004, en cuya convocatoria Alemania ha puesto tanto empeño. De momento, este país sólo ha expresado su voluntad de enfocar dicha Conferencia hacia el importante asunto de la clarificación de la arquitectura institucional de la Unión. Ahora bien, a la vista de la oposición radical que han planteado algunos países, y especialmente el Reino Unido, a la incorporación de la Carta de Derechos de la UE al Tratado surgido en Niza, no es fácil predecir en qué se acabará traduciendo la aspiración que ha anticipado Alemania de avanzar en este terreno.

Lo que, sin embargo, sí se puede afirmar sin riesgo de equivocación es que si la UE no logra dotarse de una Constitución será muy difícil, si no imposible, progresar en la integración europea. No menos necesaria, para tal fin, es la utilización del sistema de mayoría cualificada en las decisiones del Consejo con un carácter más general. Ello supone eliminar el requisito de unanimidad en la práctica totalidad de las materias frente a las que la Cumbre de Niza se ha revelado impotente. Asimismo, la UE necesita avanzar en la simplificación de los Tratados, en la clarificación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros y, por supuesto, en la eficiencia, transparencia y legitimidad democrática de las instituciones comunitarias.

Antes de concluir merece la pena hacer unas últimas consideraciones sobre el caso específico de España. En este sentido, se puede sostener que los resultados alcanzados en la Cumbre de Niza no comportan una mejora de su posición en la futura UE ampliada, más bien lo contrario. España no ha conseguido tener ni el mismo número de votos, ni la misma capacidad de bloqueo, en las decisiones del Consejo que el Reino Unido, Francia e Italia y, sin embargo, al igual que el resto de países que ahora tienen dos comisarios perderá uno en 2005. Además, su pérdida de representatividad en el

Parlamento ha sido mayor que la de sus socios. Frente a estos cambios, en conjunto poco satisfactorios, se puede contabilizar como un logro el mantenimiento de su capacidad de veto en los fondos de cohesión, aunque un logro que tiene "fecha de caducidad" y que, por lo demás, puede llegar a ser contraproducente en la medida en que no sea percibido por los agentes económicos y sociales como tal; es decir, como una subvención que con toda probabilidad se dejará de percibir en el futuro.

En todo caso, la Cumbre ya se ha celebrado y sus resultados, buenos o malos, son un dato. Lo importante, a estas alturas, no es, por tanto, detenerse en su valoración sino dedicar la atención y el esfuerzo a conseguir la mejor adaptación posible al nuevo contexto que se ha perfilado en Niza. Los cambios más relevantes a este respecto son: la certidumbre acerca de la integración de los países del Este y el reforzamiento del poder de Alemania y, como consecuencia de ambos, el alejamiento de España del centro de gravedad de la UE o, en otros términos, la acentuación de su ubicación periférica. Ciertamente, éstos son a mi parecer los hechos más sustantivos que ha comportado Niza en el entorno venidero, al que convendría adaptarse sin más dilación. En este sentido, y para lograr que, a diferencia de lo sucedido en Niza, España pueda acudir a la Cumbre de 2004 con una estrategia bien definida, parece necesario profundizar desde ahora en los estudios y debates que permitan fundamentar su posición con respecto a los numerosos asuntos de gran calado que trae consigo la ampliación. La reforma de la PAC, la reconsideración de los criterios de elegibilidad para ser beneficiario de las ayudas de los Fondos Estructurales y de Cohesión y todos los que atañen a la integración política son algunos de los más sustantivos. Además, y como he argumentado en otros lugares⁽²⁾, me parece que la economía española debería empezar por aprovechar mejor, al igual que desde hace tiempo vienen haciendo la mayoría de sus socios en la UE, las oportunidades de exportación e inversión que brindan buena parte de los candidatos de la Europa Central y Oriental.

NOTAS

(*) (Catedrática de Economía Aplicada, UCM y Directora del Programa de Estudios Europeos, FUNCAS)

(1) *The Economist*, 16 de diciembre de 2000, pág. 24.

(2) Véase, por ejemplo, Martín (2000), "La ampliación hacia los países del Este: oportunidades y desafíos para el bienestar económico en la UE", ponencia presentada en el Encuentro: De-

saños de Europa en el Siglo XXI, Academia Europea de las Ciencias y las Artes, Bilbao, 27-29 de abril de 2000, y Martín y Turrión (1999), "La ampliación de la Unión Europea hacia el Este: oportunidades y desafíos para la economía española". *Cuadernos de Información Económica* 146, págs.119-133.