

EL CONSEJO EUROPEO DE SEVILLA EN EL CONTEXTO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

Ismael Sanz(*)

Con el lema de "Más Europa", el 1 de enero de 2002 comenzaba la tercera presidencia española de la UE. En las dos primeras ocasiones, en los años 1989 y 1995, la presidencia de nuestro país se saldó con éxito, pues se impulsó la unión monetaria además de iniciarse el denominado Proceso de Barcelona: una asociación de los países de la Cuenca del Mediterráneo. El comienzo, en esta ocasión, no pudo ser más esperanzador, puesto que coincidió con el éxito de la puesta en marcha del euro físico. Junto a este objetivo, el gobierno español había fijado cinco prioridades: la lucha contra el terrorismo, el impulso del Proceso de Lisboa, la ampliación de la UE, el desarrollo de las relaciones exteriores y el debate sobre el futuro de Europa.

El entorno político

Esta presidencia ha estado condicionada, del mismo modo que la anterior de Bélgica, por el convulso entorno internacional. En efecto, el atentado del 11 de septiembre ha influido de manera relevante en la política internacional y especialmente en la política exterior europea. Además, durante estos meses se han agravado las crisis de Oriente Próximo y Argentina. También ha habido factores internos que han afectado al desarrollo de la presidencia. Así, se han celebrado durante estos seis meses o se van a celebrar en los meses inmediatamente posteriores multitud de citas electorales. En efecto, se han registrado elecciones legislativas en Portugal, Irlanda, Holanda y Francia (además de las presidenciales), mientras que las de Alemania y Suecia se llevarán a cabo en septiembre. Próximas se encuentran también las de Grecia, sin contar con el referéndum de Irlanda de otoño. Por lo demás, el resultado de estas elecciones deparó la sorpresa del paso de Le Pen a la segunda vuelta de las presidenciales francesas y la irrupción de la lista Pim Fortuyn en los Países Bajos, precedida del asesinato de su líder.

Estas citas han dificultado la consecución de acuerdos comunitarios, pues ningún gobierno saliente desea arriesgarse a aparecer ante su opinión pública concediendo cesiones al resto de los socios comunitarios.

Particularmente importante ha sido su repercusión en las negociaciones de la ampliación. El debate se ha centrado en las repercusiones financieras de la incorporación de los países candidatos en los actuales Estados miembros. Más concretamente, los países contribuyentes netos, Alemania, Suecia, Países Bajos, Austria y Reino Unido, y que en menor medida se benefician de la Política Agrícola Común (PAC), pretenden evitar que los nuevos socios comunitarios reciban los pagos directos a agricultores y ganaderos. El total del capítulo agrícola absorbió el 45 por 100 de los Presupuestos comunitarios en 2000. De este porcentaje, el 63,4 por 100 (28,5 por 100 sobre el total de los Presupuestos) lo representaron las ayudas directas en compensación por la reducción de los precios en el sector, es decir, 25,6 millardos de euros. A este respecto, Polonia representa el principal escollo, puesto que el 18,7 por 100 de su población ocupada estaba empleada en el sector agrícola en 2000, considerando que tenía una población algo superior a los 38 millones para ese mismo año. Así, Swinnen (2002) muestra que una variedad de estimaciones coinciden en señalar que la incorporación de los países candidatos al sistema de pagos directos podría suponer un coste de cerca de 6 millardos de euros anuales, una cuarta parte de lo que obtienen los actuales Estados miembros.

Pues bien, la negociación de las ayudas directas a los países candidatos puede ser una gran oportunidad para replantearse drásticamente los Presupuestos comunitarios. En efecto, estos fondos apenas cumplen su función asignativa pues están casi enteramente de-

dicados a la distributiva (Gros, 2002 y Tabellini, 2002). Esta configuración está en el origen de que las discusiones sobre el Presupuesto se centren en dirimir quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores de los fondos comunitarios. De ahí que estos autores propongan reducir la relevancia del capítulo agrícola, y en menor medida del regional, incrementando el porcentaje que se asigna a la provisión de bienes y servicios en áreas como educación superior, infraestructuras de transportes y comunicaciones, investigación y desarrollo, defensa, seguridad, política exterior y control de fronteras, con fuertes externalidades y economías de escala (Masson, 2000).

La presidencia española ha venido precedida del lanzamiento de la Convención para el Futuro de Europa, que persigue replantear y adaptar las instituciones comunitarias a la ampliación. Ciertamente, el actual sistema de presidencias adolece de dos graves problemas: en primer lugar, cada seis meses se cambia la representación de la UE ante el mundo, generando, si cabe, aún mayor confusión, y en segundo lugar, con 27 Estados miembros, cada país debería esperar 14 años para ostentar la presidencia. Además, las Cumbres europeas se han convertido en un ritual en el que cada gobernante intenta regresar como triunfador a su país, y en el que cada vez adquiere mayor relevancia el entorno que el contenido: la presencia de delegaciones muy numerosas, la amplia atención de los medios de comunicación y las manifestaciones de los movimientos antiglobalización. Prueba de ello es que Alemania y Finlandia se han intercambiado sus turnos de presidencias, de forma que la primera la ostentará en el primer semestre de 2007 y la segunda en el último de 2006. Esta modificación permitirá a Alemania defender mejor sus intereses en las negociaciones de las perspectivas financieras que culminarán en el Consejo Europeo del segundo semestre de 2006, librándose de la engorrosa posición de mediador que aparejan las presidencias.

La presidencia española y el Consejo Europeo de Sevilla: un balance

La circulación de la moneda común en doce países de la UE sin ningún problema relevante fue el primer y más importante éxito de la Presidencia española, logro que comparte con la Comisión Europea, y en particular con el comisario

Pedro Solbes, responsable de Asuntos Económicos y Monetarios.

En materia de política exterior, el gobierno español aportó poco en las crisis desatadas por la intervención israelí en Palestina o la profundización de los problemas económicos de Argentina. Por el contrario, la presidencia de nuestro país ha mejorado sustancialmente las relaciones entre la UE y Estados Unidos, lo que se ha concretado en el inicio de las negociaciones de cooperación judicial. Además, la asociación con los países de la Cuenca del Mediterráneo se ha impulsado con los acuerdos de colaboración con Argelia y Líbano. Relevante ha sido, asimismo, el convenio comercial con Chile.

También han tenido lugar algunos avances en relación al Proceso de Lisboa, que persigue lograr una Europa más competitiva mediante la introducción de reformas estructurales, la formación de los trabajadores y la adaptación a las nuevas tecnologías. Pues bien, en el Consejo Europeo de primavera celebrado en Barcelona se lograron dos acuerdos de gran importancia: aprobar el proyecto europeo Galileo de navegación por satélite destinado a competir con el estadounidense GPS e iniciar el proceso de liberalización de los mercados de electricidad y gas para consumidores profesionales.

En el segundo de los Consejos, el que tuvo lugar en Sevilla y con el que se cerraba la presidencia española, el centro de gravedad giró de forma inesperada hacia la política común de asilo e inmigración. Junto a este aspecto, en Sevilla se debatió sobre la ampliación y la reforma del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros.

Es, precisamente, en la inmigración donde la Cumbre logró su mayor éxito y repercusión, pues se sentaron las bases para una política común, un tema que hasta ahora Alemania y Francia no deseaban consensuar. Así, se acordó que el Consejo Europeo de diciembre de 2002, bajo presidencia danesa, adoptará una nueva regulación sobre estas políticas. Además, se dispuso elaborar una lista de países que necesitan visado para entrar en la UE antes del final de 2002, la aceleración de acuerdos con terceros países para la repatriación, la introducción de un sistema común de identificación de datos de los visados y de la gestión coordinada de las fronteras externas y la integración de la política

de inmigración en la relación de la UE con terceros países.

En estos dos últimos aspectos, sin embargo, los objetivos iniciales eran aún mayores. En primer lugar, se pretendía crear una política común de fronteras externas, pero el rechazo del Reino Unido rebajó las ambiciones a su mera gestión coordinada. En relación al segundo, los gobiernos de Reino Unido y España proponían establecer sanciones a los países de procedencia de los inmigrantes ilegales. Esta iniciativa fue rechazada por el Consejo a instancias del presidente francés, Jacques Chirac, y del primer ministro sueco, Goran Persson. Es más, algunas Asociaciones de Derechos Humanos como Human Right Watch y Amnistía Internacional han señalado que detrás de estos acuerdos se encuentra el interés electoral de los gobiernos comunitarios, a rebufo del *shock* electoral protagonizado por Le Pen, que podría cuestionar la tradicional política acogedora comunitaria.

La ampliación ha constituido el segundo de los aspectos más importantes debatidos en la Cumbre de Sevilla. Los resultados a este respecto no han sido muy positivos, en gran medida debido a los intereses nacionales de los socios comunitarios. El Consejo Europeo se ha reafirmado en el deseo de la UE de cumplir el calendario, culminar las negociaciones antes de que finalice 2002, firmar los Acuerdos de Adhesión durante 2003 e incorporar a los nuevos socios comunitarios en 2004. Además, los países candidatos intervendrán en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004, aun cuando no sean aún Estados miembros. Otros acuerdos adoptados han sido los compromisos de llegar a una solución respecto al pago de las ayudas directas de la PAC en noviembre de 2002, incrementar los fondos pre-adhesión a Rumanía y Bulgaria y clarificar el calendario para su ingreso y el de Turquía en la UE. Copenhague dilucidará, por tanto, en diciembre de 2002 el futuro de la ampliación, justo el mismo escenario donde se celebró la Cumbre de junio de 1993 que definió los tres criterios sobre los que se basaría la selección de los candidatos políticos, económicos y aquellos derivados de la condición de miembros de la Unión(1).

Ahora bien, estas conclusiones son más bien ambiguas y se refieren a compromisos, que, por lo demás, no están exentos de dificultades. En primer lugar, porque la propia presiden-

cia danesa no parece muy convencida de la posibilidad de continuar con éxito las negociaciones. En efecto, el primer ministro danés, Anders Fogh Rasmussen, expresó su temor a un retraso indefinido de la ampliación. A su juicio, puede haber países interesados en retrasar la incorporación de los países candidatos hasta después de la introducción de las nuevas perspectivas financieras, que fijarán el marco presupuestario para el período 2007-2013, y la adopción de la reforma de la PAC (Comunicado de Prensa de 22 de mayo). De hecho, el flamante ministro de exteriores holandés Maxime Verhagen y el candidato socialcristiano alemán Edmund Stoiber, que según los sondeos podría vencer a Gerhard Schröder en las elecciones de septiembre en Alemania, han manifestado claramente su deseo de retrasar la adhesión de los nuevos socios. Es más, Stoiber ha manifestado abiertamente que no ve a Turquía como Estado miembro de la UE. Para no quedarse rezagado, Schröder ha dejado claro que sólo llegará a un acuerdo de adhesión si ello no supone aún más costes para Alemania, gran sufragador de los Presupuestos comunitarios (Comunicado de Prensa de 19 de junio de 2002).

Así, la reforma de las ayudas directas de la PAC se perfila como el próximo y gran problema a solventar en las negociaciones de la UE. En efecto, Alemania, Suecia, Holanda, Austria y Reino Unido han propuesto una introducción gradual de los países candidatos al sistema de ayudas directas, comenzando por un 25 por 100 de lo que les correspondería. De este modo, estos países han logrado vincular la reforma de la PAC a las negociaciones de la adhesión. Precisamente, España fue acusada de querer relacionar la incorporación de los países candidatos a las Acciones estructurales cuando nuestro país reclamó una solución al *efecto estadístico* poco antes de la Cumbre de Gotemburgo de junio de 2001.

Otros escollos que prometen dificultar el cumplimiento del calendario son el ingreso de Chipre, dividida en dos partes situadas bajo influencia de Grecia y Turquía, enemigos por lo demás irreconciliables, y el referéndum en Irlanda del Tratado de Niza a celebrar, según su reelegido primer ministro Bertie Ahern, en octubre o noviembre de 2002 y con un resultado aún incierto. No obstante, y pese a que los intereses nacionales han impedido culminar las negociaciones relativas al pago directo de ayudas, hay que reconocer que bajo la presidencia española

se han cerrado 90 capítulos de la negociación con los países candidatos.

El tercero de los capítulos discutidos en Sevilla ha sido la reforma de las presidencias rotativas y de las propias Cumbres. Los acuerdos alcanzados se limitan a encargar un informe sobre el sistema actual de la rotación cada seis meses, a la reducción de los 16 Consejos de Ministros a 9, a dar mayor publicidad a las medidas adoptadas mediante el procedimiento de co-decisión y a reducir en el futuro las conclusiones de la presidencia. No se obtuvo ningún consenso sobre las propuestas auspiciadas por el Reino Unido en torno a la rotación de las presidencias del Consejo Europeo y de Ministros. De acuerdo con estas iniciativas, los gobiernos nacionales nombrarían a un ex-jefe de Estado o Gobierno de los socios comunitarios como Presidente del Consejo por un período de cinco años, dando un carácter más permanente a la representación exterior de la UE. Por su parte, los presidentes de los Consejos de Ministros se elegirían de entre los ministros nacionales de cada ramo por sus propios compañeros y por un período de tres años. Entre las ventajas de este sistema se encuentra que en ese período el ministro-presidente del Consejo podría adquirir un gran conocimiento sobre los problemas de cada tema en el ámbito comunitario, facilitar el consenso y reducir las iniciativas con intereses localistas (Gros y Hager, 2002).

Estas propuestas obtuvieron el respaldo de los países grandes de la UE, a excepción de Alemania, mientras que la Comisión, el Parlamento Europeo y los Estados miembros pequeños la rechazaron. A este respecto, Sevilla ha terminado de configurar dos bloques separados en la UE: el de los países grandes y el de los pequeños. Además, la Cumbre ha sido una prueba más de que se precisan cambios en las instituciones comunitarias. De hecho, los análisis de los resultados del Consejo efectuados por los medios de comunicación se han centrado en señalar de forma unánime a Chirac como el vencedor de la misma, hasta el punto de que el *Financial Times* de 24 de junio titulaba un artículo como *Chirac 2 Blair 0*. Por si fuera poco, la propuesta de introducir el sistema de voto mayoritario en las Cumbres, evitando los vetos, fue rechazada por Francia.

Junto a la inmigración, la ampliación y las reformas institucionales, la Cumbre ha tratado también otros aspectos. Así, Sevilla ha supuesto un relajamiento del Pacto de Estabilidad

y Crecimiento, pues el gobierno francés logró condicionar las sanciones por superar el límite máximo permitido de déficit público, el 3 por 100, a las tasas de crecimiento. En efecto, las sanciones sólo serán ejecutables si se ha registrado un crecimiento económico superior al 3 por 100 del PIB. Esta decisión se une al rechazo de la UE, en febrero de este año, de desencadenar el mecanismo de alerta temprana para Alemania y Portugal por desviarse de las condiciones marcadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, siguiendo las recomendaciones de la Comisión, y en particular de Pedro Solbes.

La UE garantizó, además, la neutralidad de Irlanda con el objetivo de dar un espaldarazo a la campaña del *sí*. No obstante, queda la sensación de que los gobiernos que someten alguna etapa del proceso de integración al refrendo de sus ciudadanos convocan cuantos referendos sean necesarios hasta que en alguno obtienen el resultado deseado. La política de seguridad y defensa ha sufrido, por su parte, una paralización. En efecto, la UE pretendía lanzar la fuerza de reacción rápida, que le permitiera participar en las intervenciones humanitarias por sí sola. Para ello se logró un acuerdo con Turquía, que además de candidata es aliada en la OTAN, que garantizaba que esta fuerza no será utilizada ni en Chipre ni en las islas en disputa con Grecia. Este pacto se renegoció de nuevo con este último país, muy sensible ante cualquier concesión a su ancestral enemiga. Y es ahora Turquía la que rechaza los cambios realizados sobre su primer acuerdo con los socios comunitarios, basando su negativa en que la UE pueda utilizar materiales y medios de la OTAN en las intervenciones militares de los Quince.

Finalmente, las movilizaciones antiglobalización, bajo la denominación de Foro Social de Sevilla, que acompañan últimamente a las Cumbres Internacionales, han sido en esta ocasión masivas a la vez que pacíficas, ofreciendo la autocrítica que se echa en falta en las instituciones de la UE.

En suma, la presidencia española se ha visto muy condicionada por factores externos que han impedido que sea un éxito. No obstante, la puesta en marcha del euro físico y el impulso dado a las negociaciones para la adhesión, a falta del acuerdo respecto a las ayudas directas de la PAC, han sido logros meritorios. Además, el gobierno español acertó al modificar sus objetivos a la vista del entorno, introduciendo so-

bre la marcha la inmigración, aspecto en el que se han conseguido buenos resultados.

NOTAS

(*) Departamento de Estudios Europeos de FUNCAS.

(1) Los criterios que fijó el Consejo Europeo de Copenhague son los siguientes: "La adhesión requiere que el país candidato:

— haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías;

— la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;

— la adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria."

BIBLIOGRAFÍA

Comunicado de Prensa de 22 de mayo de 2002: *Denmark fears enlargement might be delayed*, <http://www.euractiv.com/>

Comunicado de Prensa de 19 de junio de 2002: *Schröder against increasing EU funds to finance enlargement*, <http://www.euractiv.com/>

Financial Times: Chirac 2 Blair 0, 24 de junio.

Gros, D. y Hager, W. (2002): "Reforming the Council Presidency", *CEPS Commentaries*, junio, Bruselas.

Gros, D. (2002): "Who wants to pay for enlargement?", *CEPS Commentaries*, abril, Bruselas.

Masson, P. (2000): "Fiscal Policy and Growth in the Context of European Integration", *IMF Working Paper*, WP/00/133, Washington.

Swinnen, J. (2002): "Budgetary Implications Of Enlargement: Agriculture", *CEPS Policy Brief*, 22, Bruselas.

Tabellini, G. (2002): "The EU needs new financial arrangements", *CEPS Commentaries*, junio, Bruselas.