



De salvar a Europa a marcar el paso: la Presidencia alemana de la UE

*Martin Koopman **

Tema: En el presente ARI¹ se examinan los principales problemas a los que se enfrentará la Presidencia alemana de la Unión Europea, sumida en lo que se considera una grave crisis de la integración europea.

Resumen: Alemania ha asumido la Presidencia de la UE en medio de lo que se considera una grave crisis de la integración europea. Pero aunque los problemas derivados de una ampliación titubeante y unos procesos cada vez más profundos parezcan extremadamente complejos, el debate público que ha venido produciéndose desde mayo de 2005 ha identificado tres cuestiones importantes sobre las cuales se ha hecho patente la necesidad de actuar en los próximos años. Esas cuestiones determinarán el alcance de las iniciativas y propuestas que deberán tratarse durante la Presidencia alemana. En primer lugar, el fracaso de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos se han interpretado como una prueba de la pérdida de confianza general de los ciudadanos en la capacidad de la UE para identificarse con sus problemas y preocupaciones más acuciantes y diseñar soluciones convincentes. La UE se encuentra atrapada en un círculo vicioso de pérdida de confianza pública, unos Gobiernos titubeantes, e incluso paralizados, y unos resultados inalcanzables. En segundo lugar, todos los Estados miembros de la UE deberán centrarse especialmente en consolidar la estabilidad interna de la Unión, para lo cual no sólo deberán actuar, sino también conciliar la competitividad global del mercado interno con la necesidad de desarrollar unas políticas sociales adecuadas. En tercer lugar, existe una necesidad urgente de exportar estabilidad, no sólo a los vecinos inmediatos de la UE sino también a regiones más distantes, para poder combatir con éxito amenazas como el terrorismo, el extremismo y el crimen organizado.

Análisis:

Cambios en la política europea de la Gran Coalición

Desde el cambio de Gobierno en noviembre de 2006, la nueva coalición en el poder ha modificado la postura alemana con respecto a dos cuestiones: (1) la política de ampliación de la UE; y (2) el papel de Alemania como mediador en la Unión. Con respecto a la ampliación, a primera vista no parece en absoluto que la postura alemana actual diste mucho de los objetivos perseguidos por el Gobierno de Schröder/Fischer. En el acuerdo de coalición ya se había manifestado de forma inequívoca que, además de Bulgaria, Rumanía y Croacia, también debería dejarse abierta una “perspectiva europea” a los Estados de los Balcanes occidentales. Sólo con respecto al caso especial de Turquía existe una fórmula compleja en el acuerdo, que pone de relieve la lucha constante entre la CDU/CSU conservadora y el SPD socialdemócrata para alcanzar una solución de compromiso entre la “asociación privilegiada” preconizada por el partido de la canciller Merkel y el objetivo de la pertenencia de pleno derecho defendida por el Gobierno de Schröder.

* Investigador del Consejo Alemán de Relaciones Exteriores (DGAP) de Berlín, especialista en relaciones franco-alemanas y aspectos de la integración europea

¹ Este documento es, en parte, una versión actualizada de un estudio publicado en francés por el Instituto Francés de Relaciones Internacionales.

Pero incluso más allá del debate sobre Turquía, en 2006 los discursos relativos a la ampliación han estado marcados por un mayor distanciamiento con respecto a las posibles adhesiones futuras, por dos motivos principales: en primer lugar, la suerte corrida por el Tratado Constitucional ha dejado claro, definitivamente, que, en el futuro, no es probable que sobreviva el paradigma tradicional de la política alemana en materia europea (una Comunidad mayor y más integrada). En segundo lugar, existe cada vez un temor mayor a que a causa de las futuras rondas de ampliaciones Alemania pueda acabar convirtiéndose en el principal proveedor de fondos de la UE. De esta forma, no resulta sorprendente que los debates sobre ampliación celebrados en Alemania estén adquiriendo un cariz cada vez más defensivo basado en el “cuarto criterio de Copenhague”, que hace referencia a la capacidad de absorción de la UE. Esto resulta aplicable tanto a los cristianodemócratas como a los socialdemócratas. A lo largo de 2006, los expertos en política europea de ambos partidos han intentado definir este criterio, algo nebuloso.

Francia, particularmente, observa estos acontecimientos con especial interés. París no ha olvidado la insistencia alemana, desde principios de la década de 1990, en la adhesión de nuevos miembros. Desde el comienzo del Gobierno de Merkel, la cooperación con París ha estado caracterizada por un enfoque más realista. Por un lado, esto ha sido consecuencia directa de las declaraciones de Merkel y su equipo durante la campaña electoral, que afirmaron su intención de hacer mayor hincapié en el equilibrio y la mediación en las relaciones alemanas con todos sus socios de la UE, y no tanto en sus relaciones exclusivas con Francia. Pero lo que parece ser aún más importante en este contexto son las dificultades experimentadas por franceses y alemanes para ponerse de acuerdo sobre aspectos centrales en la agenda de la Unión. Las diferencias entre los dos países se han hecho más patentes desde el fracaso del referéndum sobre el Tratado Constitucional, especialmente en lo que respecta a las políticas económicas y sociales, con respecto a las cuales muestran a menudo posturas directamente enfrentadas.

Sin duda, Berlín sabe que el abanico de posibles socios en quienes poder confiar para sacar adelante iniciativas comunes en el seno de la Unión es limitado: el cercano fin de la era Blair, el mal disimulado resentimiento contra los alemanes del Gobierno y la Presidencia de los hermanos Kaczyński en Polonia y la política europea de la República Checa difícilmente mejorarán las perspectivas de desarrollar iniciativas comunes. La campaña electoral francesa, que finalizará justo unas semanas antes de la última cumbre de la UE bajo la Presidencia alemana, empeorará aún más las cosas. En vista de la situación, no es de esperar que se produzcan avances importantes: lo más probable es que la mayor parte de las áreas de la agenda alemana en materia europea se vean caracterizadas por la búsqueda de un mínimo denominador común. En Alemania, muchos observadores no descartan la posibilidad de que el actual vacío de liderazgo pueda ser cubierto (junto con Alemania) por Italia y España, gracias al antiguo presidente proeuropeo de la Comisión Europea, Romano Prodi, y a un Gobierno español respaldado por los buenos resultados obtenidos en su referéndum sobre el Tratado Constitucional.

Descenso de las expectativas, creación de nuevos impulsos: la agenda de la Presidencia alemana de la UE

El Gobierno Federal de Alemania tendrá que enfrentarse a un abanico de tareas que descartan cualquier expectativa previa de alcanzar soluciones definitivas. Los distintos problemas que deben solucionarse para aumentar la estabilidad interna de la Unión y las dificultades experimentadas en las relaciones exteriores de la UE (en relación con el problema de la *finalité politique*, citado frecuentemente) superan la capacidad de resolución de conflictos a corto plazo de una Presidencia semestral del Consejo. En este aspecto, el criterio del Gobierno alemán de vincular su propia agenda a la de las siguientes Presidencias, de Portugal y Eslovenia, tiene sentido. La idea es crear un vínculo con la Presidencia francesa del segundo semestre de 2008. El nuevo presidente francés y su Gobierno deberían ser capaces, para entonces, de dotar de un nuevo impulso a la UE. Naturalmente, el Gobierno Federal ha definido una serie de objetivos muy específicos, como la aprobación de un plan de acción para una política energética comunitaria. Aun así, los primeros

seis meses de 2007 estarán marcados por sus intentos de integrar posturas ampliamente discrepantes y proporcionar algunos impulsos conceptuales.

El fomento de la confianza, una tarea a diversos niveles

Esto se aplica, en primer lugar, a la cuestión de cómo explicar de forma más convincente a los ciudadanos de la Unión que la integración europea conllevará un mayor valor añadido: que no constituye una amenaza, sino una oportunidad, en muchas esferas de su vida diaria. Para este desafío general al que se enfrenta la política europea (es decir, la elaboración de medidas de fomento de la confianza), el Gobierno Federal está probando un enfoque doble. Por un lado, está tratando de definir un parámetro de referencia para los intereses y los valores comunes más importantes subyacentes al proyecto de integración europea, aprobando una “Declaración de Berlín” con ocasión del 50 aniversario de los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 2007. Aunque sin duda, lo que resulta más importante a largo plazo son una serie de proyectos que no tendrán el mismo valor simbólico que una declaración solemne, pero que podrían aumentar de forma mucho más sustancial la confianza de los ciudadanos en la Unión: ante todo, e independientemente del futuro del Tratado Constitucional, el refuerzo del concepto de subsidiariedad, asegurando la aplicación del principio de “mejor regulación”. El Gobierno Federal, durante la Presidencia alemana, tratará de convencer a sus socios de que revisen todas las áreas políticas relevantes para determinar si alguna ley o regla del acervo comunitario puede derogarse o si pueden aprobarse nuevos reglamentos a nivel nacional, “cerca de los ciudadanos”. En segundo lugar, como ha repetido en numerosas ocasiones la propia canciller, debe aplicarse el “principio de discontinuidad”, es decir, retirar todos los proyectos de directivas y otro tipo de legislaciones comunitarias que no hayan sido aprobados de forma definitiva en el momento de celebrarse nuevas elecciones al Parlamento Europeo y del nombramiento de una nueva Comisión. La finalidad es conseguir unos procedimientos de toma de decisiones más transparentes y hacer menos densa la reglamentación europea.

Dicho esto, la Presidencia alemana se centra principalmente en tres áreas fundamentales: el futuro del Tratado Constitucional, la mejora de la dinámica económica de la Unión y de su capacidad para fomentar la cohesión social y, por último, la definición de las relaciones de la UE con sus vecinos de Europa del Este.

El futuro del Tratado Constitucional

En ningún momento tras el fracaso de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos dejó el Gobierno alemán duda alguna de que seguiría apoyando el Tratado Constitucional. Si bien al principio su idea era mantener la versión inicial del texto, su postura al asumir la Presidencia de la UE es ligeramente distinta: hoy por hoy, lo que debe salvaguardarse es el “fondo” del texto. En Alemania no se ha debatido seriamente la posibilidad de una alternativa al Tratado Constitucional en el sentido de una renegociación básica o una separación de distintas partes del texto; aun así, una propuesta de la canciller Merkel ha dominado dicho debate: adjuntar al Tratado una declaración no vinculante jurídicamente que podría implicar a la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeos en la revisión de los proyectos de directivas para determinar sus consecuencias sociales. Otra idea es añadir una quinta parte al Tratado, acerca de las identidades nacionales y sociales de los Estados miembros, que podría incluir una lista de las obligaciones y limitaciones de la integración europea. De esta forma podrían quedar protegidas áreas delicadas como el “servicio público” y el principio de *laïcité* francés.

Durante los últimos meses anteriores a la Presidencia alemana, el Gobierno Federal se abstuvo de hacer más propuestas, e incluso el programa de la Presidencia incluye tan sólo un breve párrafo sobre las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2006, en las que se disponía que el Gobierno alemán debía celebrar consultas con todos los Estados miembros durante la primera mitad de 2007 con vistas a elaborar un informe resumido para el Consejo que se celebrará en junio de 2007, que serviría de base para tomar las medidas futuras. Por este motivo Alemania sería más bien un mediador que un impulsor. Aun así, está claro desde la perspectiva alemana que el Tratado de Niza podría servir como solución provisional durante un período de transición de unos cuantos

años. Los dos agentes políticos de la Gran Coalición coinciden en que son inevitables las reformas institucionales y en que, en muchos aspectos, el Tratado Constitucional afecta muy de cerca a los intereses de Alemania: las innovaciones institucionales en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la transparencia y el refuerzo de la influencia ciudadana en el proceso de toma de decisiones, la distribución de derechos y deberes entre las esferas nacional y europea y el papel de los parlamentos nacionales. Las decisiones acerca del texto definitivo no se tomarán durante la Presidencia alemana, pero el Gobierno Federal respaldará firmemente las opciones que, a lo sumo, pretendan fomentar algunas negociaciones prudentes sobre modificaciones mínimas del Tratado Constitucional (siendo consciente, al mismo tiempo, de que el resultado final debe ser lo suficientemente distinto del texto original como para tener alguna posibilidad realista de obtener un voto favorable en Francia y los Países Bajos).

Dinámica económica y cohesión social

No es de sorprender que, en esta área, los dos socios de la coalición hagan hincapié en aspectos distintos: uno en los mercados abiertos y el otro en la forma del sistema de la seguridad social. Aun así, no existe ningún conflicto fundamental entre los dos bandos políticos en este sentido. Siguiendo la tradición de la política alemana en materia europea, el Ministerio Federal de Economía ha anunciado diversas iniciativas para fomentar el mercado interno. Sus principales objetivos son adoptar medidas concretas en apoyo de la liberalización, principalmente en torno al mercado único de servicios y la consiguiente aplicación del mercado interior de gas y petróleo el 1 de julio de 2007 a más tardar. Entretanto, los socialdemócratas hacen hincapié en la dimensión social del mercado interno. El Ministerio de Asuntos Exteriores ha pedido que se evalúen las consecuencias sociales de cualquier proyecto legislativo europeo. Además, desde la perspectiva del Ministerio dirigido por el SPD la configuración del sistema de la seguridad social debería seguir siendo responsabilidad de cada uno de los Estados miembros para evitar cualquier asimilación de normas sociales. Es interesante observar, sin embargo, que esta postura no se ha incorporado al programa oficial de la Presidencia del Gobierno Federal.

Los problemas de esta área de política son evidentes. El debate sobre la dimensión social de la integración europea cobrará intensidad a medida que vaya avanzándose hacia la liberalización, la integración del sector social e incluso la armonización del impuesto de sociedades, y, ciertamente, esto queda fuera del alcance de la Presidencia alemana. Alemania no encontrará fácil desempeñar el papel de mediador durante la primera mitad de 2007. Las probabilidades de que se logre algún progreso innovador y convincente son muy limitadas (debido especialmente a las escasas perspectivas de cooperación constructiva con Francia). La idea de un modelo europeo de política económica y social común que tiene Francia difiere considerablemente de la de Alemania. Para que pueda aplicarse con éxito la Estrategia de Lisboa será necesario un debate a largo plazo entre todos los Estados miembros sobre su capacidad de alcanzar un acuerdo acerca de unos valores sociales comunes, y sobre cómo lo harán (más allá de la definición de los objetivos de crecimiento). Sólo si consiguen dar una respuesta común a esta pregunta será capaz la UE de configurar, poco a poco, un verdadero sistema europeo de gobernanza económica. Éste es un objetivo a largo plazo que no podrá alcanzarse mediante esfuerzos aislados sino, como mucho, mediante una multitud de pequeños pasos muy laboriosos. Lo único que puede hacer Alemania durante su Presidencia es proporcionar un nuevo impulso a la Estrategia de Lisboa en las áreas concretas que se citan más arriba.

Política exterior y ampliación

La pregunta de cómo puede contribuir la UE a una mayor estabilidad en su entorno internacional adquirirá relevancia durante la Presidencia alemana en dos niveles distintos. En el área de gestión de crisis y prevención de conflictos se ha otorgado gran importancia a la capacidad de reaccionar de forma flexible ante crisis y acontecimientos inesperados. A partir del 1 de enero de 2007 la UE será capaz de movilizar sus primeros “grupos de batalla”, unas unidades de combate multinacionales y altamente flexibles de aproximadamente 1.500 efectivos que estarán en posición de llevar a cabo misiones independientes a corto plazo o preparar operaciones militares a gran escala. En vista de las experiencias de los últimos años con las primeras misiones militares

autónomas de la UE en el Congo y los compromisos de Europa en el marco de la misión de la FPNUL en el Líbano, la capacidad de reaccionar con rapidez ante nuevos conflictos se convertirá en uno de los principales desafíos de cada una de las Presidencias del Consejo.

Aparte de la gestión política de esas misiones, es un objetivo declarado del Gobierno Federal reforzar el componente civil de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Una prueba importante, en caso de que se lograra entrar en negociaciones satisfactorias, sería el subsiguiente envío a Kosovo de una misión civil de la PESD, la mayor de su breve historia. El refuerzo del componente civil está además relacionado con otra cuestión importante de la agenda del Gobierno alemán: mejorar la cooperación entre la UE y la OTAN, incluidas las operaciones de gestión de crisis en Afganistán. Por último, toda el área de la PESC se verá ensombrecida por conflictos de larga data como los de Oriente Medio, Irán y África.

Dicho esto, los preparativos del Gobierno Federal ante la Presidencia alemana de la UE se vieron dominados, durante muchos meses antes, por otro desafío importante: la exportación de estabilidad a los vecinos orientales de la UE. En este contexto, la Unión Europea presenta tres enfoques de política fundamentales: (1) la ampliación, en torno a Croacia, Turquía y los Balcanes occidentales; (2) la Política Europea de Vecindad (PEV), que afecta a Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y los Estados del sur del Cáucaso; y (3) las relaciones con Rusia.

Esas tres políticas están marcadas por múltiples interacciones, pero también por cuatro puntos débiles:

- Desde el fracaso experimentado por el Tratado Constitucional y la adhesión de Bulgaria y Rumanía, muchos de los Estados miembros se muestran mucho más reticentes a la ampliación. Las negociaciones de adhesión con Turquía, que ya presentaron dificultades desde un principio, están cobrando cada vez mayor complejidad como consecuencia de la cuestión de Chipre.
- El concepto de la PEV, en lo esencial un concepto altamente innovador, presenta claras deficiencias en lo que respecta a la definición de sus objetivos, el escaso desarrollo de su dimensión regional (puesto que actualmente se aplica exclusivamente mediante planes de acción bilaterales) y la naturaleza no vinculante desde un punto de vista jurídico de sus planes de acción, que son meros acuerdos políticos.
- De esos dos puntos se desprende que la PEV corre el riesgo de no conseguir otro de sus objetivos declarados: en vez de evitar nuevas líneas divisorias, parecen estar surgiendo nuevas fronteras potenciales entre Estados que económicamente se encuentran por detrás de la UE pero que, sin embargo, tienen perspectivas oficiales de adhesión (como Albania y Bosnia y Herzegovina) y Estados de la PEV con déficits económicos similares pero sin esas perspectivas (como Ucrania y Moldavia).
- Con respecto a las relaciones entre la UE y Rusia, lo más probable es que la UE entre en negociaciones con Moscú acerca de un nuevo Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC). Uno de los temas más importantes será la aceptación por parte de Rusia de lo dispuesto en la Carta Europea de la Energía. Pero más allá de este importante punto, que cubre otra cuestión de importancia para la Presidencia (los aspectos internos y externos de una política europea en materia de energía y clima), los intereses de Rusia intervienen en todas las cuestiones relativas a los vecinos orientales de la UE.

Aparte de la posibilidad de una mayor intervención civil de la PESD en los Balcanes occidentales, el Gobierno alemán está tratando de reaccionar a estos desafíos configurando la política de ampliación y vecindad. En el breve párrafo del programa de la Presidencia en que se hace referencia a esas dos políticas, se menciona en dos ocasiones la capacidad de absorción de la UE (el ligero cambio que logre operar la Gran Coalición será importante para la UE en su conjunto).

Las consecuencias se hicieron claramente visibles con ocasión del Consejo Europeo de diciembre de 2006, en el que la UE decidió ralentizar el ritmo de la ampliación. El Gobierno Federal ha integrado en su programa una posición estratégica que va mucho más allá del período de la Presidencia alemana y que puede tener un impacto significativo en el futuro de la política de ampliación de la UE.

Además, Berlín está tratando de reconvertir la PEV en una "PEV-plus". La piedra angular de la postura alemana es una mayor dimensión oriental. Con este fin, Berlín propone una "asociación de modernización" con los Estados de la PEV en Europa del Este y el sur del Cáucaso. En este contexto se ofrecerán acuerdos bilaterales y regionales por sectores, en áreas de política con una dimensión regional *per se*: energía, tráfico, migraciones, medio ambiente, etc. La PEV originada en los aspectos básicos de la política de ampliación de la UE se transformará en un concepto más flexible. Sin embargo, el que esta oferta esté dirigida exclusivamente a Europa del Este pondrá fin al delicado equilibrio entre las dimensiones oriental y meridional de la PEV, que debe reflejar los intereses tanto de los miembros meridionales como de los miembros septentrionales de la Unión Europea.

El mensaje que subyace a estas ideas es muy claro y sólo puede acogerse con agrado: con respecto al bloqueo del proceso de profundización de la UE, la PEV se apartará aún más de la política de ampliación de la UE para centrarse más en los intereses de los Estados vecinos en áreas concretas. Esto podría aumentar las posibilidades de promoción eficaz de una transformación económica y política de los Estados incluidos en la PEV. Un efecto a medio plazo sería, quizá, una menor prevalencia de la cuestión, siempre importante, de la adhesión. Aun así, seguirían sin resolverse muchas preguntas: ¿qué hay del marco común para los Estados occidentales y meridionales incluidos en la PEV una vez que se refuerce la dimensión oriental? ¿Se han comunicado suficientemente las ideas alemanas a los demás actores comunitarios, y concretamente, a socios meridionales como Francia, España e Italia?

La idea general que subyace a estos enfoques con respecto a la PESC/PESD, la ampliación y la política de vecindad es dotar de mayor coherencia a la política comunitaria con respecto a los países del Este. Un elemento importante de este ambicioso objetivo es la determinación de la política comunitaria con respecto a Rusia. En este sentido, el Ministerio de Asuntos Exteriores ha desarrollado el concepto de "acercamiento por integración". Para lograr una "asociación basada en la creación de valor", la UE y Rusia deberían concebir un área de libre comercio y una asociación en materia energética, así como una mayor cooperación en materia de investigación y en las misiones de la PESD. Sin embargo, en lo que respecta al resto de las cuestiones discutidas anteriormente, no deberían fijarse expectativas demasiado altas: en uno de los peores casos posibles (algo no necesariamente poco realista), las negociaciones en torno a una nueva AAC podrían prolongarse aún varios años, y para la apertura de negociaciones oficiales es requisito indispensable que se superen los conflictos existentes en el seno de la UE acerca del mejor modo de negociar con Rusia. Un factor importante para el éxito de la Presidencia alemana en este sentido será la capacidad de la diplomacia alemana de convencer a Polonia de la necesidad de una política más flexible con respecto a Moscú. En este contexto, la imagen que el Gobierno alemán tendrá de sí mismo como mediador en la EU será puesta duramente a prueba.

Conclusiones: El Gobierno Federal no será capaz de resolver todos los grandes problemas de la UE durante su Presidencia, incluidas la cuestión del Tratado Constitucional, la Estrategia de Lisboa y la cohesión social y la política de la UE con respecto a los países orientales. Lo máximo que conseguirá, en el mejor de los casos, será cambiar de vía: en lo que respecta al Tratado Constitucional, no supondría un gran trauma que se diera por muerto definitivamente en su versión actual. Pero a partir de julio de 2007 debería estar claro en qué dirección avanza la UE: deberá salir del círculo vicioso de pérdida de confianza, falta de capacidad de actuación y objetivos inalcanzables. Una modificación prudente, aunque al mismo tiempo simbólica, del texto actual podría ser una posible salida.

En cuanto a las reformas económicas, Alemania no resolverá los problemas estructurales del Proceso de Lisboa. Las principales reformas en torno a los sistemas de la seguridad social, el mercado laboral y las políticas de investigación seguirán siendo, durante mucho tiempo, responsabilidad de cada Estado nación. Sin embargo, lo que resulta más importante es combatir las crecientes dudas acerca de aspectos que sí son responsabilidad de la UE: la Directiva de servicios deberá aplicarse sin reservas, y lo mismo cabe decir del mercado interior de la energía. El descenso de los precios del gas y el petróleo es el mejor argumento para convencer a los ciudadanos del valor añadido de la integración europea.

Las relaciones de la UE con sus vecinos orientales deben reformarse. El desafío no es determinar de forma definitiva las fronteras de la UE, sino corregir (sin reformas fundamentales) el concepto de PEV para fomentar procesos de transformación más allá y contribuir a evitar esperanzas de adhesión poco realistas. Para todo ello, Alemania necesita el apoyo de Francia, el Reino Unido, España, Italia y, por último, pero no por ello menos importante, de Polonia. Sólo con la ayuda de sus socios conseguirá marcar el paso con éxito en la UE.

Martin Koopmann

Investigador del Consejo Alemán de Relaciones Exteriores (DGAP) de Berlín, especialista en relaciones franco-alemanas y aspectos de la integración europea