



## La Presidencia danesa de la Unión Europea de 2002 - ¿Maravillosa Copenhague?

Lykke Friis

ARI Nº 56-2002 - 20.9.2002 (Traducción al español)

Al comienzo de su Presidencia de turno de la UE, cada Estado Miembro tiende a afirmar que su semestre coincide con uno de los períodos más desafiantes de la historia de la UE (Stubb, 2000: 49). A este respecto, no es de sorprender que los políticos daneses hayan calificado la Presidencia danesa de 2002 como la Presidencia de las Presidencias. El Primer Ministro danés, Anders Fogh Rasmussen, ha formulado el desafío de la siguiente manera: "El objetivo es tomar una decisión sobre la adhesión para todos los países de la Europa Central y del Este que estén preparados (para el ingreso). Al ampliar la UE con las nuevas democracias, crearemos una Europa completa e íntegra. Aprovecharemos esta oportunidad histórica. Nos marcaremos nuevos objetivos para el siglo XXI" (Rasmussen, 2002).

A pesar de las grandes esperanzas de entrar a formar parte del libro histórico de la UE, el camino hacia la Presidencia danesa ha estado caracterizado por ciertas inquietudes, tanto dentro como fuera de Dinamarca. ¿Acaso un (pequeño) país que cuenta con cuatro cláusulas de opting-out será capaz de llevar a cabo una Presidencia completa, o más bien se resbalará sobre el hielo al igual que Bambi en el clásico de Disney? Después de todo, Dinamarca se mantiene fuera de tres de los ámbitos más dinámicos en el ámbito de la integración, principalmente la moneda común, la cooperación supranacional en materia de justicia y los asuntos de interior y de defensa. ¿Y qué decir sobre la nueva política de inmigración de Dinamarca, acordada por el gobierno liberal-conservador gracias a los votos del partido de derechas Dansk Folkeparti (Partido del Pueblo Danés)? ¿Acaso un país que ya no es descrito como el país escandinavo acogedor y atento en el que los policías detienen el tráfico para que los patitos crucen la calle, será realmente capaz de asumir la tarea de abrir la UE hacia el Este? El argumento principal de este pequeño ensayo es que el valor duradero de la Presidencia (su éxito o fracaso) estará prácticamente determinado por la habilidad de firmar las negociaciones para la adhesión en diciembre de 2002. Si dichas negociaciones llegan a cerrarse, nadie se tomará la molestia de perder siquiera unos pocos instantes en las cláusulas de opting-out danesas (o en la política de inmigración). Pero si la ampliación fracasa, la EU estará en el ojo del huracán. Al igual que ha ocurrido con otras Presidencias que han sido blanco de críticas, los limitados resultados serán probablemente considerados como una confirmación de la reputación general del país en el seno de la UE. Los críticos adopten la siguiente línea de pensamiento: "La Presidencia danesa ha resultado ser un fracaso porque los daneses, con todas sus cláusulas de opting-out, no son unos europeos incondicionales, al fin y al cabo".

### Todo el dinero apostado a un solo caballo - Las tres "E"

Aunque figuran otros asuntos en la agenda de la Presidencia danesa (como la reforma de la política pesquera, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, etc.), el gobierno ha apostado prácticamente todo su dinero a un solo caballo - la ampliación. El lema no oficial de la Presidencia es, por consiguiente, el mismo que el de Suecia en 2001: las tres "E" (enlargement, employment, environment). Sin embargo, así como en el caso de Suecia las tres "E" aludían a la ampliación, el empleo y el medioambiente, las tres de Dinamarca aluden a la ampliación, la ampliación y la ampliación. La conclusión de las negociaciones de adhesión acarrearía un importante simbolismo, ya que el Primer Ministro danés podría hacer hincapié en que la UE habría vuelto al punto de partida ("Fue aquí en Copenhague, durante el mes de junio de 1993, donde la UE prometió un ingreso total, y hoy hemos completado las primeras negociaciones para la adhesión en esa misma ciudad - por lo tanto De Copenhague a Copenhague").

Efectivamente, un marco hipotético de "maravillosa Copenhague" en el que las discusiones para la adhesión se cierran con no más de 10 candidatos, supondría uno de los objetivos de política exterior más importantes en pos de los cuales los gobiernos daneses han trabajado de manera constante desde la caída del muro de Berlín. A diferencia de muchos otros países, la ampliación también es, en general, muy popular entre los votantes daneses. Las encuestas hechas a la opinión pública subrayan que los daneses no están preocupados por la inmigración "procedente del Este" y junto a Suecia, los Países Bajos e Irlanda, Dinamarca ha decidido efectivamente abrir su mercado laboral a los europeos de la Europa central y del Este desde el primer día posterior a su adhesión.

Puesto que las difíciles decisiones relativas al proceso de ampliación tendrán que esperar hasta que se haya elegido un nuevo gobierno en Alemania el 22 de septiembre, la Presidencia danesa dispone exactamente de 80 días (incluyendo fines de semana) para concluir las discusiones sobre la ampliación en el Consejo Europeo del 12-13 de diciembre. El Primer Ministro danés ha puesto de relieve en numerosas declaraciones políticas tres acontecimientos como posibles tropiezos en el camino hacia la ampliación. El primero es el presupuesto de la UE. Después de todo, la decisión de pactar un mandato sobre cuánto ofrecer a los candidatos para la agricultura es una de las pocas decisiones que la Presidencia española previa le ha dejado a Dinamarca. El problema principal no es tanto quién debería financiar la actual fase de ampliación, sino cómo esta fase proyectará sombras sobre el próximo pacto presupuestario (2006). Si se hicieran, por ejemplo, pagos directos a los países candidatos, Alemania teme que en 2006 éstos vuelvan reclamando el acceso completo a los fondos para la agricultura. Dicha exigencia provocaría un aumento del presupuesto de la UE y, de ahí, también de las contribuciones alemanas. No obstante y puesto que los países que más entusiastas se muestran con la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) son exactamente los

mismos que más interesados están en la ampliación (Alemania, Reino Unido, Dinamarca o Suecia), el presupuesto no se considera el escollo más peligroso en Copenhague.

Lo mismo sucede con Chipre. En septiembre de 2002, las posibilidades de dar con una solución a la división general de la isla no parecen prometedoras. Por lo tanto, la Presidencia hará frente a esta delicada pregunta: ¿puede la UE admitir una isla dividida? Atenas responde en gran medida a este interrogante. El gobierno griego ya ha dejado muy claro que vetará la ampliación hacia el Este si Chipre se queda atrás. Aunque muchos países estarían interesados en aceptar el problema de Chipre, probablemente todos renunciarían a ello una vez confrontados al ultimátum griego: "¿Tan ansiosos estáis por incorporar Chipre que os mostraríais dispuestos a sacrificar la ampliación hacia el Este? Sin Chipre, no habrá ampliación hacia el Este" (Friis y Jarros-Friis, 2002: 52-56).

Visto desde Copenhague, la mayor amenaza que se cierne sobre la ampliación es el referéndum en Irlanda. Si los irlandeses rechazan el Tratado de Niza por segunda vez parece muy difícil que los Estados miembros sean capaces de cerrar las negociaciones para la adhesión en Copenhague. Después de todo, el Tratado se ha "vendido" como un peldaño crucial para los preparativos institucionales previos a la adhesión. Parece obvio que un irlandés no afectaría a la ampliación a largo plazo. Dos pronósticos dominan el debate: o los Estados Miembros dan con un llamado plan B y se las ingenian para llevar a cabo la ampliación sin Niza o la ampliación se pospone hasta que la Conferencia Intergubernamental de 2004 haya preparado a las instituciones de la UE para la ampliación.

Desde esta perspectiva, la Presidencia danesa se encuentra en la desagradable situación de tener un control limitado de su destino, teniendo en cuenta que la amenaza más inminente proviene de un acontecimiento en el que no puede influir. Tal y como ya ha sido mencionado previamente, Dinamarca está segura de ser depositaria de parte de la vergüenza si las cosas salieran mal. Por el contrario, si la ampliación resultara ser un éxito, sería coronada -también muy inmerecidamente- de laurel y disfrutaría de un sinnúmero de himnos en la línea de "Maravillosa Copenhague".

Aunque son pocas las posibilidades de que Dinamarca tenga un impacto importante en el resultado de las negociaciones para la adhesión, ha desempeñado un papel que al menos podría aumentar las posibilidades de éxito. Básicamente, desde el 1 de julio de 2002 las personas que toman las decisiones en Dinamarca han invertido mucha energía en enmarcar la Cumbre de Copenhague en un momento de "ahora o nunca" para la ampliación. Si los Estados miembros no están dispuestos a comprometerse, corren el riesgo de posponer la ampliación. La demora podría simplemente acarrear más retraso. Citando largamente al Primer Ministro Rasmussen: "La experiencia demuestra que la UE está en buena forma cuando dirige sólo una tarea importante a la vez. La segunda mitad de 2002 estará regida por la ampliación, a la que seguirán en el tiempo nuevas tareas urgentes. En 2003 concluiremos las deliberaciones de la Convención sobre el futuro de la UE y empezaremos a trabajar en la subsiguiente Conferencia Intergubernamental. El año 2004 estará dominado por la Conferencia Intergubernamental y por las elecciones al Parlamento Europeo. Y a lo largo de 2005 y 2006 tendrá que fijarse el nuevo marco para el período presupuestario comprendido entre 2007 y 2013" (Uniting Europe, Nº 189 - 3/6/2002). De ahora en adelante, los Estados Miembros que acaricien la idea de exigir garantías especiales y pagos secundarios en Copenhague deberán pensárselo dos veces antes de reemplazar por "Horrible Copenhague" el título de la melodía mundialmente conocida.

*Lykke Friis es Director de Investigación en el Instituto Danés de Asuntos Internacionales (DUPI), Copenhague.*

## Referencias

Friis, Lykke & Jarosz-Friis, Anna, Countdown to Copenhagen - Big Bang or Fizzle in the EU's Enlargement Process? (2002), Instituto Danés de Asuntos Internacionales, DUPI.

Stubb, Alexander (2000), "The Finnish Presidency", Journal of Common Market Studies, Annual Review, 1999/2000: 49-53.

Rasmussen, Anders Fogh, "New Year's Address", 2002 ([www.stm.dk](http://www.stm.dk) - solamente en danés).-

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.