

[Imprimir Página Web](#)

La Presidencia española de 2002 y la ampliación al Este de la Unión Europea: una reflexión sobre el potencial y los límites de las Presidencias de la UE

José I. Torreblanca

WP14-2002 - 27.11.2002 (Traducción del inglés)

La Presidencia Española de la Unión Europea de 2002 ofrece una lección importante tanto a los investigadores académicos como a los profesionales de la política. El gobierno español, que adoptó un enfoque instrumental a la Presidencia, intentó avanzar cuanto fuera posible en su agenda doméstica en una gran variedad de asuntos políticos, en los que su preferencia era abiertamente doméstica u orientada al partido. Sin embargo, de manera bastante inesperada, y a pesar de que no pudo avanzar en una buena parte de su agenda a nivel europeo, tuvo un desempeño bastante bueno en dos asuntos que reflejaban un verdadero e indiscutible interés europeo: el lanzamiento del euro y las negociaciones sobre la ampliación. Cuando se presentaron problemas con el Pacto de Estabilidad y se estancaron las negociaciones sobre la ampliación, no se culpó de ello a la Presidencia. A su vez, los resultados domésticos estuvieron notablemente por encima de la media. Aunque parezca una paradoja, las victorias nacionales españolas se consiguieron defendiendo intereses europeos, no cuando se avanzaba en la agenda doméstica al nivel europeo. Si se demuestra que en otros casos puede mantenerse este patrón, las propuestas para reformar la Presidencia deberían tomar en cuenta dicho patrón, reforzando además los instrumentos que pudieran ayudar a las Presidencias a resolver los problemas de acción colectiva y a ofrecer bienes públicos europeos.

Podemos examinar la Presidencia española y la ampliación a los países del Este de dos maneras. Puede abordarse desde la perspectiva de la política de ampliación de la UE y, desde ahí, evaluar cuál ha sido el impacto de la Presidencia en las negociaciones de ampliación y en el proceso de la ampliación. Sin embargo, también puede enfocarse desde un ángulo más general sobre cómo se comportan las Presidencias y sobre cuáles son sus potenciales, límites y posibilidades. Si nos centramos exclusivamente en los *resultados* de la Presidencia, resulta evidente que la Presidencia fue incapaz de obtener una posición común sobre los asuntos más decisivos de las negociaciones de ampliación, dando esto lugar a que se pusiera en peligro la fecha límite de ampliación del 2004. Si en vez de ello nos centramos en el *desempeño* de la Presidencia, podemos concluir fácilmente que, al contrario de lo que se esperaba, y en lo referente a la gestión del expediente de ampliación, España tuvo un buen desempeño tanto en la Presidencia como en su condición de Estado Miembro. Es evidente que explicar por qué un buen desempeño no se tradujo en unos buenos resultados merece un análisis detallado.

A pesar de la evaluación positiva de la Presidencia que el Presidente Aznar presentó al Parlamento Europeo el 2 de Julio de 2002, puede considerarse uno de los resultados más reseñables de la Presidencia Española la incapacidad de los Quince para alcanzar una posición común sobre los capítulos referentes a la agricultura y a los presupuestos de las negociaciones de ampliación realizadas durante el semestre de la Presidencia Española. El resultado de esta incapacidad es que los Quince no han podido satisfacer los plazos acordados en Gotemburgo en Junio de 2001, poniendo así en peligro la ampliación. [\[1\]](#)

De acuerdo con el road-map y en consonancia con la agenda de la Presidencia, el semestre de la presidencia Española debería haber servido para cerrar los capítulos más importantes de la negociación (todos aquellos con implicaciones financieras y presupuestarias), permitiendo así a la Presidencia Danesa del segundo semestre del 2002 tratar todos los aspectos técnicos restantes, designar a los candidatos finales para la adhesión y redactar los borradores de los tratados de adhesión. Esto posibilitaría a la Unión cumplir con su compromiso de admitir a diez países candidatos a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo en Junio de 2004. Sin embargo, y en contraste con la agenda de la Presidencia y con las declaraciones de reuniones anteriores del Consejo Europeo, la Presidencia Española fue testigo de cómo las negociaciones se iban entremezclando peligrosamente con dos asuntos completamente politizados y muy destacados que llevaban mucho tiempo sin estar resueltos: los desequilibrios de las contribuciones netas al presupuesto de la UE de los Estados Miembros y la reforma de la Política Agrícola Común. Es obvio que las verdaderas negociaciones políticas sobre la ampliación se han abierto, en vez de cerrarse, durante la Presidencia Española.

Está por ver si, o cómo, esta incapacidad para llegar a una posición común en estas dos delicadas cuestiones afectará finalmente al resultado de las negociaciones de la ampliación de la UE. En cualquier caso, como se demostrará en este documento, será difícil culpar a la Presidencia española (o en este asunto concreto, a la danesa) de cualquier resultado negativo del proceso de ampliación. Por una parte, el número de capítulos abiertos y cerrados en las negociaciones durante la Presidencia española confirma que la ampliación es 'técnicamente' posible. Por tanto, la Presidencia española puede estar orgullosa de haber hecho su trabajo. Por otra parte, una vez que el gobierno alemán dejó clara su resistencia a encontrar cualquier clase de solución de compromiso para el expediente agrícola y financiero antes de las elecciones del 22 de Septiembre, era muy poco lo que la Presidencia o la Comisión podían hacer para que las negociaciones se ajustaran al programa.

La combinación de estos dos elementos, un éxito técnico directamente atribuible a la Presidencia y un fallo político

directamente imputable a Alemania, ofrece sin embargo un resultado interesante desde el punto de vista de los intereses de España. España se ha visto forzada estos últimos años a enfrentarse a la mala reputación de estar en contra de la ampliación, siendo constantemente acusada en los principales medios europeos de ser favorable sólo de boquilla. El gobierno español ha podido ahora demostrar que no se opone a la ampliación (o dicho de un modo más cínico, que Alemania puede ser tan dura como España en cuanto a la ampliación se refiere). No debe subestimarse este resultado colateral. El nuevo enfoque respecto a la ampliación mostrado por el gobierno español no presupone, evidentemente, una voluntad de renunciar a defender sus intereses en el proceso de la ampliación, sino que hace posible destacar que en el asunto de la ampliación 'todos' los estados miembros, y no únicamente España, tienen intereses particulares que desean hacer compatibles con la ampliación.

Situada en este contexto, la Presidencia puede describirse (al menos con respecto a los asuntos de la ampliación) como mala para Europa y buena para España: por el momento, el historial sobre la ampliación de España está limpio. Esto podría no ser mucho, puesto que la auténtica batalla financiera, institucional o de elaboración de políticas no está cerrada. En última instancia esto sigue siendo una paradoja, puesto que España ha obtenido mucho crédito en un asunto de interés europeo en el que las posibilidades eran bastante desfavorables comparados con los asuntos de carácter más nacional, en los que el gobierno Español ha puesto todo el énfasis político de su presidencia.

La mayor parte de los asuntos que España incluyó en la agenda de su Presidencia se correlacionaban muy bien con las preferencias nacionales o ideológicas, por lo que eran bastante previsibles. En los asuntos económicos, dio un impulso a su agenda doméstica de desregularizaciones y privatizaciones. En los asuntos relacionados con la reforma institucional, sus propuestas de reformar el Consejo fueron las propias de un país grande. En lo que se refiere a los asuntos constitucionales, su posición fue plenamente congruente con la postura intergubernamental que el gobierno de Aznar ha estado defendiendo desde 1996. En asuntos exteriores y de seguridad, ha favorecido las relaciones transatlánticas por encima de la identidad europea de seguridad. En asuntos relacionados con el tercer pilar, ha planteado asuntos como el control de la inmigración y la lucha contra el terrorismo, que tienen una relación más clara con los asuntos domésticos.

Es difícil decir si habría habido diferencias en cuanto a las negociaciones de ampliación en caso de que hubiera sido otro país el que asumiera la presidencia. De todos los asuntos incluidos en la agenda de la Presidencia Española, la ampliación fue (junto con el lanzamiento del Euro) el asunto que más genuinamente reflejó un interés europeo. Dejando a un lado la cuestión del Euro, que no es el objeto de este artículo, es evidente que se fijó la agenda de la Presidencia sobre la ampliación, que los objetivos eran muy claros, el calendario muy preciso y los principios bastante sólidos. Por este motivo, examinar el desempeño de la Presidencia Española puede proporcionar datos importantes sobre el potencial y sobre las limitaciones de las presidencias de la UE.

La evaluación viene marcada por luces y sombras. Por una parte, mantener la Presidencia demostró una notoria influencia sobre las ambiciones, agenda, posiciones y comportamiento negociador del gobierno español. España puso temporalmente los intereses europeos por encima de los nacionales, actuando como un intermediario honesto de los intereses generales. La Presidencia y la Comisión actuaron de manera conjunta y coordinada, mostrando una posición común en los asuntos relacionados con la ampliación y manteniendo ocupado al Parlamento durante todo el semestre. Por tanto, la Presidencia dedicó todas sus energías a cumplir con sus compromisos y con las agendas fijadas por otras reuniones del Consejo Europeo referentes a la ampliación. Como recompensa por este esfuerzo, las negociaciones de ampliación recibieron un impulso significativo que dio lugar a la confirmación de la viabilidad técnica del 2004 como año de entrada de los candidatos. Tras la Presidencia española, ha quedado claro que el resultado del proceso de la ampliación es simplemente una cuestión de voluntad política.

Sin embargo, el semestre también demostró que el entusiasmo de los Quince por la ampliación era muy limitado. La Presidencia se mostró incapaz de aislar las negociaciones de la ampliación de cuestiones muy sensibles de índole política no resueltas sobre las finanzas de la UE y sobre la reforma de la PAC. Dado que el propio gobierno español se comportó de un modo similar en Abril de 2001, cuando vinculó las negociaciones de ampliación con las políticas de reforma estructural y de cohesión, la Presidencia Española tuvo dificultades a la hora de aislar a los países reticentes (Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) y para imponer a través del Consejo las propuestas de la Comisión sobre cómo financiar la ampliación. Teniendo las manos atadas, todo lo que la presidencia podía hacer era poner de acuerdo a todos los ministros de Asuntos Exteriores de la UE sobre el establecimiento de los principios que deberían dirigir los siguientes debates sobre los pagos directos, pero sin ponerse de acuerdo sobre la forma o contenido de un eventual acuerdo. Con las elecciones de Septiembre en Alemania pendientes, señalada la ausencia de intención del Canciller Schröder para alcanzar un compromiso, y tras asegurarse el gobierno español de que no se le iba a culpar de no poder cerrar el capítulo agrícola de las negociaciones sobre la ampliación, la Presidencia no tuvo otra opción que pasar a otros asuntos y traspasar el expediente de la ampliación a la Presidencia Danesa.

Este argumento se desarrolla con más detalles en las secciones que siguen. En la sección uno haré un análisis general de lo que representa para España la ampliación en lo referente a intereses económicos, presupuestarios, de seguridad e intereses institucionales, y examinaremos la gestión y contenido de la política española de ampliación. En la segunda sección, volveremos a examinar el desarrollo de las negociaciones de ampliación a lo largo del semestre. En la tercera sección, discutiremos el desempeño de la Presidencia y sus resultados. Por último, concluiré con algunas observaciones sobre cómo las presidencias pueden ayudar a los estados miembros a superar problemas de acción colectiva y a ofrecer bienes públicos.

Política española de ampliación

La ampliación a los países del Este ha supuesto y sigue suponiendo un desafío significativo para la política europea de España. En el ámbito económico, las estructuras de producción y los mercados laborales de los países candidatos los colocan como claros competidores de España en lo referente a flujos directos de inversión extranjera y al comercio intracomunitario. Independientemente de las distintas evaluaciones sobre la gravedad de esta amenaza, lo cierto es que las empresas españolas no se han beneficiado hasta ahora de las oportunidades de inversión, comercio o servicios presentadas por los candidatos. Por tanto, las pérdidas potenciales, independientemente de su cuantía, no han sido o no están siendo aún compensadas por los beneficios potenciales (Jordán, 2002; Martín *et al*, 2002; Nava, 1999; SEAE 2001).

La magnitud del desafío de la ampliación para España es bastante evidente. La ampliación a los países del Este incrementará en más de cien millones el número de personas que viven en regiones por debajo del 75% de la riqueza promedio, lo que facultará a estas regiones de la UE a recibir fondos estructurales. También supondrá un aumento del 29% de tierra arable en la UE, y de un 79% en el número de explotaciones agrarias. Se ha calculado que esto podría traducirse en una duplicación del gasto de la UE en agricultura, que ya asciende a 49.000 millones de €, casi la mitad del presupuesto de la UE-15 (Comisión Europea, 1997; Eurostat, 2000).

Contrariamente a lo sucedido con la ampliación anterior, que siempre se financió con recursos adicionales, la decisión de la Agenda 2000 de congelar el presupuesto de la UE al 1,27% del PNB de la UE-15 significa que la ampliación se financiará con los recursos existentes, y no con recursos nuevos. La implicación que subyace es que la ampliación se convierte en un juego de suma cero (se transferirían a los candidatos recursos procedentes de las regiones más pobres y de los agricultores de la UE-15) o si no, en un juego de suma cero en el que se reforman las políticas principales de modo que se reduce el número de beneficiarios.

Desde el punto de vista español, las implicaciones son evidentes: en 2001, España recibió 13.600 millones de € procedentes del presupuesto de la UE (6.100 millones de fondos PAC y 7.100 millones para políticas estructurales y de cohesión), pero contribuyendo únicamente con 6.600 millones al presupuesto de la UE. Esto quiere decir que la transferencia neta desde el presupuesto de la UE fue de 7.700 millones de €, aproximadamente el 1,24 por ciento del PNB español (Comisión Europea, 2002).

La ampliación significará que solamente dos de las once regiones que en la actualidad pueden recibir fondos estructurales seguirán reuniendo los requisitos para recibir fondos estructurales. Y lo que es más importante, el país en su conjunto, que se situaría por encima del 90% del promedio de la UE, dejaría de poder acceder a los Fondos de Cohesión, siendo entonces su posición financiera la de contribuyente neto. La implicación que subyace y que no debe subestimarse, es una nueva posición financiera dentro de la Unión. Los economistas estiman que durante el periodo 1999-2006, las transferencias financieras previstas por la Agenda 2000 habrán contribuido a la economía española en unos 250.000 puestos de trabajo y en 3,5 puntos porcentuales de crecimiento del PNB (Herce y Sosvilla-Rivero, 1999). Se ha calculado que todos estos elementos, más el impacto de la ampliación a los países del Este, combinados con una finalización de las transferencias de la UE en las previsiones financieras del periodo 2007-2013, ascienden a entre un uno y un tres por ciento del PNB español (Martín *et al*, 2002). Por tanto, las apuestas han estado siempre bastante altas.

Desde un punto de vista institucional, España ha conseguido aparentemente corregir los desequilibrios del tratado de Niza creados por el Tratado de Adhesión, en el cual se había otorgado a España el estatus de país grande en la Comisión, pero no en el Consejo, y creados además por la ampliación a los países nórdicos, que agravó la representación excesiva de los países pequeños y de los estados miembros del Norte de Europa (Elorza, 2001). No obstante, puesto que el único camino para compensar la pérdida de eficacia en la toma colectiva de decisiones derivada de la ampliación se centra en bajar los umbrales de toma de decisiones y generalizar las votaciones de mayoría simple (Baldwin *et al*, 2000), se hace evidente que la ampliación hará disminuir el número mínimo de coaliciones ganadoras en las que la posición de España sea fundamental.

Los nuevos acuerdos sobre votaciones significan que los votos de los nuevos miembros procedentes de los países del Este europeo (101 votos) les garantizará un poder de bloqueo (establecido en 91 votos en la UE-27), mientras que el bloque formado por cuatro países mediterráneos (Italia, España, Portugal y Grecia) sólo llegará a 80 votos. [2] Además, puesto que es probable que la ampliación incremente la heterogeneidad de preferencias de los estados miembros para políticas comunes (Alesina *et al*, 2002), una reducción subsiguiente de tareas y competencias, realizada con el criterio del 'mínimo denominador común', significa que es menos probable que las preferencias particulares de elaboración de políticas de España (especialmente respecto al Magreb y a América Latina) formen parte de algún paquete potencial de políticas.

Por todas estas razones, y al igual que lo sucedido con otros estados miembros, España era inicialmente muy reticente a aceptar la idea de una ampliación (Torreblanca, 2001a). No obstante, desde 1995, y coincidiendo con la segunda presidencia española y con la presidencia del Ministro de Asuntos Exteriores Westendorp en el Grupo de Reflexión sobre el Futuro de Europa, el gobierno español buscó el modo de desempeñar un papel más constructivo. [3] Evidentemente, la experiencia histórica de España con una dirección autoritaria y con la exclusión del proceso de integración europea tuvo un papel importante en esta reformulación de las políticas, lo que dio lugar a una nueva doctrina que proclamaba la 'especial sensibilidad' de España hacia las aspiraciones de pertenencia a la Unión de los países de Europa Central y del Este. El resultado fue una política de ampliación cuya filosofía era la de hacer compatible la ampliación con los intereses nacionales de España y también con el refuerzo de las estructuras institucionales y políticas de la Unión Europea. A partir de 1995, el apoyo a la ampliación es y ha sido unánime en gobiernos Socialistas y Conservadores, en todos los partidos políticos, en ambas cámaras del Parlamento y en una

gran mayoría de los ciudadanos (Eurobarómetro 56.2/ 2002; Torreblanca, 1999, 2002).^[4]

La política de ampliación de España ha venido determinada por la coexistencia de una constelación bastante negativa de intereses materiales e institucionales, con el natural sentimiento de solidaridad con los pueblos y gobiernos de los países de Europa Central y del Este y con el 'retorno a Europa' de los pueblos. Por razones obvias, incluye los siguientes dos elementos: primero, la creencia de que la ampliación era una obligación moral e histórica que España debía apoyar incondicionalmente; y segundo, la necesidad de asegurar que la ampliación se hacía compatible con la conservación de intereses económicos y políticos clave, no ha sido nunca tarea fácil (Barbé, 1999; Ortega, 2000; Powell 2002; TEPSA, 1998, 1999, 2000a, 2000b, 2002).

Esto ayuda a explicar por qué apoyar la ampliación no ha impedido a los gobiernos españoles ser muy críticos con el modo en que se estaba afrontando esta ampliación en términos de presupuestos (Bastarreche, 1999; Elorza, 1999). Por tanto, vincular políticas de ampliación a reformas institucionales o políticas puede considerarse una política bastante coherente. La propia experiencia de España en las negociaciones de adhesión ha tenido ciertamente algo que ver con esta postura en cierto modo intransigente sobre los asuntos relacionados con la ampliación. De manera muy reveladora, las negociaciones de adhesión de España también se paralizaron debido a una combinación familiar de eventos cuyo parecido con los actuales resulta evidente: Las elecciones presidenciales en Francia en 1981, una disputa presupuestaria sobre el cheque británico y las finanzas de la Unión, y unas previsiones muy pesimistas sobre el impacto de la agricultura española sobre la PAC (Bassols, 1995).

El resultado fue que el tratado de adhesión de España, firmado en Junio de 1985, estableció unos prolongados periodos de transición para que la CE otorgara a España acceso a sus principales políticas (siete años para la libre circulación de trabajadores, diez para su pleno acceso a la PAC y diecisiete años, el más largo de la historia de la CE, para la política pesquera común). Al mismo tiempo se preveían unas transferencias financieras iniciales muy limitadas: España se convertiría en un contribuyente neto al presupuesto durante su primer año de pertenencia, y en un receptor neto muy moderado en los años siguientes a pesar de estar claramente por debajo del 75% del promedio de ingresos per capita de la CE (Herce y Sosvilla-Rivero, 1999).

Remitiéndose a su propia experiencia, los sucesivos gobiernos de España se han sentido con derecho a bloquear, retrasar, amenazar con vetar o imponer determinadas condiciones a las políticas y al proceso de ampliación de la UE a los países del Este. Así, España ha estado particularmente activa en intentar conformar una ampliación de la UE que sirviera tanto a los intereses de la UE como a los de España: esto se ha hecho patente en cómo España ha defendido siempre un enfoque no discriminatorio a la ampliación (el enfoque denominado 'regatta'), pero también en su insistencia en hacer de la capacidad administrativa y de la integridad del *acquis communautaire* una condición importante para la pertenencia a la Unión. En términos presupuestarios, España siempre se ha resistido a la idea de limitar los costes de la ampliación imponiendo los máximos de PNB en los gastos de la UE. Más tarde, cuando se ha demostrado que esto no se puede cambiar, ha prestado apoyo a diversos elementos (umbrales de limitación del PNB, límites de cofinanciación y periodos de transición) que ayudarían a compatibilizar una exclusión e inclusión progresivas de las regiones de los países del Sur de Europa y de las regiones de los países de Europa del Este en el presupuesto de la UE.

Al final, parece que el gobierno español ha conseguido contener las previsiones más negativas sobre el impacto de la ampliación: a pesar de las lamentaciones públicas de Rumania y Bulgaria por no integrarse en el 2004, la exclusión de estos dos países de la primera oleada, junto con el retraso de dos años de la fecha original de la ampliación, han permitido a España presidir la Unión desde la tranquilidad de haber superado la amenaza de una pérdida inminente y considerable de transferencias presupuestarias de la Unión. Una vez resuelto este importante asunto, la Presidencia de 2002 permitió a una España satisfecha prever un cierre de las negociaciones de adhesión, en el que sería el frente anti-PAC, liderado por Alemania, y no el grupo de Cohesión, liderado por España, el que aparecería como el principal obstáculo a la ampliación. Dado que España tuvo que soportar durante muchos años convivir con una mala reputación sobre la ampliación al Este, España podía ahora aparecer como un partidario de la Comisión y como un defensor de la ortodoxia de la Comunidad.

Sin embargo, como dice el lema: "no hay nada como una comida gratis". Los intentos por romper el juego de suma cero en el que se había convertido la ampliación ha tenido repercusiones importantes: en primer lugar, las negociaciones de las perspectivas financieras del periodo 1999-2006 en Berlín en Marzo de 1999 pusieron a las relaciones hispano-germánicas en un mínimo histórico (Torreblanca y Rodrigo, 2002). Más tarde, en Abril de 2001, y coincidiendo con el intento de vincular las negociaciones de ampliación con las reformas de las políticas estructurales basándose en los llamados 'efectos estadísticos de la ampliación', la imagen de España se resintió notablemente. Al mismo tiempo se abrió una interrogante respecto a la imparcialidad de la inminente Presidencia Española respecto a la gestión de la difícil agenda de ampliación que se le había asignado en el road-map de Gotemburgo. El asunto finalizó con un editorial muy duro en el *Financial Times* titulado "El sacrificio de España", en el que se podía leer: "El gobierno español está hilando muy fino entre luchar por los legítimos intereses nacionales y chantajear a la Unión Europea [...] España se ha beneficiado de la solidaridad de Europa en los últimos 15 años. Su disposición a realizar algunos sacrificios por Europa se ha convertido en una prueba de su madurez política".^[5]

La Presidencia Española se inauguró, pues, con un signo de interrogación, por no decir un prejuicio negativo, sobre si la Presidencia Española, que tanto había apostado en el ámbito nacional respecto al asunto de la ampliación, sería capaz de llevar a cabo de modo eficaz las negociaciones de ampliación y representar a los intereses generales de la UE.^[6]

Negociaciones de ampliación durante la Presidencia Española

El Programa de la Presidencia Española de la UE, publicado el 7 de Enero de 2002 con el título 'Más Europa', identificaba la ampliación como la cuarta prioridad de la Presidencia, después de la 'lucha contra el terrorismo en un área de libertad, seguridad y justicia', la 'la introducción con éxito del euro' y 'el ímpetu para el Proceso de Lisboa'.^[7] En cuanto a la ampliación, el programa fluyó de manera bastante natural a partir de las Conclusiones de las reuniones del Consejo de Europa de Niza, Gotemburgo y Laeken del 7 al 9 de Diciembre de 2000, del 15-16 Junio de 2001 y del 14-15 de Diciembre de 2001, respectivamente.^[8] De acuerdo con el road-map presentado por la Comisión Europea en su Documento de Estrategia del 8 de Noviembre de 2000, la Presidencia Española tendría que enfrentarse con cuatro de los capítulos más difíciles de las negociaciones de ampliación: agricultura, política regional, provisiones presupuestarias y financieras, y asuntos institucionales. Esto posibilitaría a la Presidencia Danesa cerrar las negociaciones en Diciembre de 2002 para de este modo iniciar los procedimientos de ratificación nacionales y permitir a los primeros países convertirse en miembros a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo en el 2004.

Algo que resultó muy revelador de esta preocupación con la reputación de España fue que la sección sobre la ampliación del programa español para la presidencia comenzaba diciendo que 'España y la opinión pública española han apoyado siempre incondicionalmente el proceso de ampliación'. El hecho de que el gobierno de España considerara necesaria tal declaración inicial dice mucho de la atmósfera en la que se habían desarrollado las negociaciones sobre la ampliación en los últimos años. Nadie que no fuera consciente de semejante contexto habría encontrado extraño que, en una fecha tan tardía como Enero de 2002, un Estado Miembro tuviera que declarar públicamente y mostrar su apoyo a la ampliación al Este. Sin embargo, como ya se ha dicho, hace ya mucho tiempo que los diplomáticos españoles se sintieron tratados injustamente por la prensa europea, que tendía a presentar las posiciones españolas referentes a la ampliación como tácticas de aplazamiento poco honestas, por no decir abiertamente incompatibles con un apoyo sincero a la ampliación. Para luchar contra esta mala reputación, todas las declaraciones, discursos y documentos relacionados con la ampliación producidos por la diplomacia española en los últimos años comenzaban invariablemente describiendo la ampliación como un deber moral e histórico, y señalando el apoyo español al proceso, desde el rey hasta el último ciudadano (Torreblanca, 1999; Viguera, 1999).

Por esta razón, aunque la ampliación no era en realidad una verdadera prioridad nacional, la Presidencia ofreció una buena oportunidad para demostrar que España podía promover los intereses europeos con la misma dedicación y eficacia que los intereses nacionales. Por tanto, sería de esperar un alto compromiso para con el expediente. Esto se comprobó claramente, coincidiendo con la publicación por el gobierno de un Plan de Acción para los Países Candidatos (SEAE, 2001), en cómo la Presidencia Española elevó de contenido el discurso oficial habitual sobre la ampliación para afirmar que España tenía intereses políticos y económicos 'objetivos' sobre el asunto (no sólo deberes morales o históricos). La ampliación, argumentó en varios discursos durante la Presidencia, daría lugar a un reforzamiento del grupo de países favorables a las políticas de cohesión, lo que beneficiaría a las empresas españolas. Fuera o no realista, el mensaje fue por primera vez que España no sólo apoyaba la ampliación por una cuestión de obligación moral, sino también por su propio interés. Por estas razones, la Presidencia declaró que la ampliación era 'un proyecto europeo y nacional'.^[9]

En el Programa de la Presidencia, el gobierno español declaró su voluntad de hacer una 'contribución decisiva' para garantizar que pudieran finalizarse en el segundo semestre del 2002 las negociaciones con aquellos países que cumplieran con los criterios políticos y económicos (todos los candidatos salvo Rumanía y Bulgaria). También demostró su buena disposición para acelerar las negociaciones con Rumanía y Bulgaria, que habían logrado importantes avances en el cumplimiento de los requisitos económicos para la adhesión; anunció que se iniciaría el proceso de verificación del cumplimiento por parte de los candidatos del tercer criterio de la ampliación (la puesta en práctica efectiva del acervo). Se comprometió además a establecer el Grupo de Redacción del Borrador del Acta de Adhesión, y prometió seguir de cerca la situación de Chipre y de Turquía.^[10]

Cualquier análisis de la capacidad de negociación, del potencial y de las oportunidades de una Presidencia rotatoria debe tener en cuenta el hecho de que, por un lado, la ampliación tiene su propio acervo, lo que da lugar a un proceso altamente orientado por las normas. Al mismo tiempo, sus vinculaciones más amplias con otras políticas de la UE y con otras cuestiones financieras la convierten en un asunto muy politizado en el seno de la UE. Actualmente, la falta de flexibilidad de la UE en lo que a las negociaciones de ampliación se refiere es tan acusada que el mismo término de 'negociaciones' puede llevar a error: la ampliación tiene que ver con el marco temporal para la aplicación a los países candidatos de un catálogo preexistente de normas (el acervo), que por sí mismo no es el objeto de la negociación, pero que debe ser aplicado en su totalidad por los candidatos, sin excepciones ni derogaciones. Además, puesto que los techos financieros de la ampliación ya fueron definidos por los Quince en Berlín en Marzo de 1999, no pudiendo ya cambiarse éstos, las negociaciones de ampliación con los candidatos consisten sobre todo en un intercambio mutuo de periodos de transición (la UE retrasa hasta siete años la apertura de sus mercados laborales a trabajadores de los países candidatos, y los candidatos retrasan hasta siete años la adquisición de terrenos por parte de ciudadanos de la UE).

Por tanto, el compromiso de la Presidencia para el expediente de las negociaciones de ampliación debía evaluarse a los dos niveles en que se desarrollaban éstas: Las negociaciones 'externas' entre la UE y los candidatos, y las negociaciones 'internas' entre los Quince.

En cuanto a las *negociaciones de adhesión* con los candidatos, la Presidencia tuvo que tratar los ochenta y cinco capítulos aún sujetos a negociación y, al mismo tiempo, abrir treinta y ocho capítulos nuevos. El motivo para presentar los desafíos de la Presidencia Española en términos cuantitativos era bastante simple: en términos prácticos, las negociaciones de ampliación consistían en la negociación de los treinta capítulos en los que se había

dividido el acervo comunitario con cada país candidato.

Sin embargo, la cifra de 360 capítulos conducía de algún modo a error: como sucede en las negociaciones internacionales de la UE, lo importante, lo que más tiempo consumía y lo que más dificultades ofrecía para llegar a un acuerdo era conseguir una posición de negociación común entre los quince Estados Miembros en todos y cada uno de estos treinta capítulos, y no entre la UE y los países candidatos. El motivo de esto es que una vez que los estados miembros han alcanzado una posición común, se adapta ésta con variaciones menores a las necesidades de cada candidato en negociaciones. Como consecuencia, las verdaderas negociaciones suelen tener lugar dentro de la UE, no entre la UE y los candidatos, y evolucionan en torno a la negociación de una posición común entre los Quince, y no tanto en torno a la negociación de capítulos particulares con los candidatos.[\[11\]](#)

En cuanto a las *negociaciones internas*, la Presidencia se esforzó en alcanzar posiciones comunes entre los quince Estados Miembros sobre los tres capítulos con implicaciones financieras más delicadas: la agricultura (Capítulo 7), que es también el capítulo de negociación más largo, la política regional y la coordinación de instrumentos estructurales (Capítulo 21), y las provisiones financieras y presupuestarias (Capítulo 29). La tarea consistía por tanto en alcanzar un acuerdo sobre el coste de la ampliación y sobre cómo éste afectaría a las dos políticas principales de la UE (la estructural y la agrícola). Dado que la Comisión tiene el derecho de iniciativa en estos asuntos, la responsabilidad de la Presidencia en esta materia debía compartirse con la Comisión: la Comisión redactaría el borrador de las propuestas y la Presidencia intentaría lograr el acuerdo entre los Quince. Evidentemente, cuanto más equilibradas fueran las propuestas de la Comisión, más probable sería que la Presidencia pudiera lograr un acuerdo. Por el contrario, cuanto más dispersas estuvieran las preferencias de los Estados Miembros, mayor sería la necesidad de capacidad de negociación de la Presidencia.

Para facilitar a la Presidencia y a la Comisión poder llegar a un acuerdo, existían unos principios muy precisos y detallados que limitaban y encuadraban las negociaciones de ampliación. Aparte de la obligación de salvaguardar completamente la integridad del acervo y del compromiso de confinar cualquier propuesta con implicaciones en el presupuesto dentro del marco financiero de Berlín 2000-2006, las negociaciones se basaron en tres principios: 'diferenciación', 'mérito relativo', y 'posibilidad de alcance'. Estos principios fueron una consecuencia natural de la política de no-discriminación adoptada en Madrid en 1995 y el enfoque 'regatta' acordado en Helsinki en Diciembre de 1999 y, tal y como el Secretario de estado español para Asuntos europeos, Ramón de Miguel, dejó claro el 5 de Diciembre de 2002 durante una sesión en el Comité Conjunto para los Asuntos de la Unión Europea del parlamento español, la Presidencia Española se propuso adherirse plenamente a estos principios.[\[12\]](#)

Tal y como demostraron el programa de reuniones planeado por la Presidencia, este road-map (bastante preciso) y el conjunto de principios sobre los que hubo acuerdo unánime, las negociaciones se mantuvieron por buen camino y así debieron haber permanecido. [\[13\]](#) Sin embargo, cuando las negociaciones sobre la Posición Común se abrieron el 30 de Enero, coincidiendo con la presentación de las propuestas de la Comisión, pronto se hizo evidente que la base sobre la que se había logrado el acuerdo era bastante estrecha.

Resultado de las negociaciones de ampliación

Las propuestas de la Comisión daban cabida a la entrada de diez candidatos (todos salvo Rumanía y Bulgaria) en la UE para el 2004. Puesto que la Agenda 2000, aprobada en Berlín en Marzo de 1999, preveía la entrada de seis países en 2002, las nuevas propuestas representaban un ahorro sustancial respecto a las originales: mientras que la Agenda 2000 destinó 42.600 millones de euros para la ampliación, la ampliación costaría ahora 28.000 millones de euros en el periodo 2004-2006 (Tabla 1).

Tabla 1: Marco financiero para la ampliación 2004-2006 (en millones de euros)[\[14\]](#)

Asignaciones comprometidas para la ampliación	2004	2005	2006
Agricultura	2.048	3596	3.933
Acciones estructurales	7.067	8.150	10.350
Políticas internas	1.176	1.096	1.071
Administración	503	558	612
Asignaciones comprometidas totales para la ampliación	10.794	13.400	15.966
Asignaciones comprometidas totales para la ampliación en la Agenda 2000	11.610	14.200	16.780

Tal y como muestra la Tabla 1, la ampliación sería mucho menos costosa que lo originalmente previsto, al menos durante el periodo 2002-2006. El hecho de que esto se ignorara pronto demuestra que el verdadero problema que provocó el estancamiento de las negociaciones de ampliación no fueron los costes de ampliación, sino que algunos países estaban vinculando las negociaciones de ampliación a la reforma de la Política Agrícola Común, cuya revisión a medio plazo sería presentada por la Comisión el 10 de Julio. De hecho, a pesar de un gasto agrícola de más de dos veces mayor, ningún Estado Miembro protestó por los planes de la Comisión para gastos estructurales en los nuevos miembros. El problema no era por tanto la factura general de la ampliación, sino el hecho de que los agricultores de los países de Europa central y del Este podrían recibir 'pagos directos' procedentes del presupuesto de la UE en una tasa del 25% en el 2004, del 30% en el 2005, y del 35% en el 2006, alcanzando el 100% en el 2013.

Los pagos directos se introdujeron inicialmente en la UE para compensar a los agricultores por los recortes a las

subvenciones de precios introducidas en las reformas de la PAC de 1992 y 1999, pero después de diez años de puesta en práctica habían perdido parte de su poder compensatorio, habiéndose transformado en simples pagos directos. El acuerdo de la Agenda 2000 alcanzado en el Consejo Europeo de Berlín en Marzo de 1999 no contenía ninguna declaración explícita sobre esta cuestión, pero tampoco descartó su extensión a los candidatos. Puesto que los pagos directos formaban parte del acervo de la PAC y al mismo tiempo, la aplicación plena del acervo a los candidatos era uno de los principales elementos de la política de ampliación de la UE, la Comisión los incluyó en su propuesta para una posición común en el Capítulo 7 (Agricultura), que también incluía medidas de apoyo al mercado (precios) y fondos de desarrollo rural, con un total de unos 4.000 millones de € para el 2006. De nuevo, como se muestra en la Tabla 2, las cifras propuestas eran muy modestas. De un presupuesto actual para la agricultura de 45.000 millones de €, en una UE-15, los pagos directos a los agricultores de los países de Europa Central y del Este supondrían menos de 1.500 millones de € en el 2006.

Tabla 2. Propuestas de la Comisión para la agricultura [15]

Asignaciones comprometidas	2004	2005	2006
Total de pagos directos	977	1.173	1.418
Gastos de mercado	516	749	734
Desarrollo rural	1.532	1.674	1.781
Total	2.048	3.596	3.933

Sin embargo, Alemania, el Reino Unido, Suecia y los Países Bajos consideraron que reformar la PAC sería más difícil una vez que sus beneficios se extendieran a los candidatos. Dado que anticipaban que los candidatos, una vez fueran miembros, bloquearían las previsiones financieras del periodo 2007-2013 si no preveían un nivel de acceso del 100% a los pagos directos, decidieron mantenerse al margen de la posición común de la Comisión sobre las negociaciones de ampliación hasta que no se aseguraran de que se iba a reformar la PAC de acuerdo con sus puntos de vista de reducción de presupuesto. [16]

Que la decisión de la Comisión de extender los pagos directos a los candidatos reflejaba una agenda oculta de la Comisión y de algún otro país (Francia y España, por ejemplo) para sostener una PAC costosa tras la ampliación es algo que *había* que demostrar: mientras tanto, tal como recordó el Servicio Jurídico del Consejo, los pagos directos formaban parte del acervo, por lo que debían aplicarse a los candidatos. Por otra parte, el Parlamento Europeo también estaba a favor de extender los pagos directos a los candidatos, al menos hasta el 2007. Si, debido a las reformas adoptadas entre 2002 y 2006, los pagos directos fueran a desaparecer del presupuesto siguiente, esto no supondría ningún problema. No obstante, la negación de pagos directos a los agricultores de los nuevos estados miembros al tiempo que los agricultores de estados miembros más antiguos sí se beneficiaban de ellos era algo imposible de justificar, lo que podría amenazar con una ruptura de las negociaciones con los candidatos e incluso provocar problemas serios de ratificación en los países candidatos y, más concretamente, en Polonia. [17]

El gobierno de España era uno de los que compartía plenamente el abordaje de la Comisión referente al marco financiero general de la ampliación y el asunto más concreto de los pagos directos a los candidatos. [18] Por tanto, al actuar como Presidente del Consejo, el gobierno no necesitó realizar ningún esfuerzo especial para defender las cifras de la Comisión. El Presidente Aznar declaró el 30 de Enero que las propuestas de la Comisión eran "muy razonables" y el Ministro de Asuntos Exteriores Piqué las describió como "bien equilibradas" y "plenamente compatibles con el acervo comunitario y los techos financieros acordados en Berlín". [19]

Sin embargo, el primer debate de los ministros de asuntos exteriores de la UE sobre la propuesta de la Comisión de un marco financiero para la ampliación, que tuvo lugar el 9 de Febrero en la reunión Gymnich en Cáceres, dio las primeras señales de que iba a ser muy difícil alcanzar un acuerdo sobre el paquete financiero de la ampliación. En Mayo de 2001, el Ministro de Asuntos Exteriores alemán el Sr. Fischer, advirtió a España que su intento de vincular la ampliación y la reforma de las políticas estructurales de la UE suponían un intento de "unir cosas que no eran agrupables". [20] Ahora, en Enero de 2002, el mensaje transmitido por Alemania fue justamente el contrario. Tal como declaró un funcionario alemán: "debe haber un vínculo entre los costes de la ampliación y los costes agrícolas. Alemania no puede dar su acuerdo a una posición final de negociación sobre la ampliación hasta que no tengamos una idea clara de a dónde se dirige la política agrícola. [21]

Está claro que la política electoral se convirtió en un serio obstáculo contra el cual poco podía hacer la presidencia. El auge del Frente Nacional en la primera vuelta de las elecciones presidenciales en Francia y los espectaculares resultados obtenidos por el partido de Pym Fortuin en las elecciones generales en Holanda apenas eran compatibles con un impulso poderoso para desbloquear las negociaciones de ampliación. Una politización posterior de las negociaciones de ampliación amenazaba con dirigir la atención de los sectores xenófobos de todos los países hacia la ampliación a los países del Este, dificultado aún más el poder concluir a tiempo las negociaciones. Además, los ajustados resultados anticipados por las encuestas sobre las elecciones generales en Alemania que iban a tener lugar el 22 de Septiembre no aconsejaban poner los asuntos relacionados con la ampliación en primera línea, especialmente cuando el debate sobre la contribución financiera de Alemania a la UE (*Nettozahlerdebatte*) y la cuestión de la Sudetenland había llevado la ampliación al Este a la agenda política doméstica de una manera apenas compatible con las propuestas de la Comisión. [22]

Por tanto, mientras las negociaciones entre la Comisión y los candidatos se desarrollaban rápidamente a nivel técnico durante los meses de Abril, Mayo y Junio (permitiendo cerrar provisionalmente cincuenta y dos capítulos y

abrir otros veintidós), las negociaciones políticas dentro de la UE se paralizaron. El resultado fue que, según el road-map, las negociaciones estaban prácticamente cerradas a nivel técnico, pero completamente bloqueadas a nivel político.

En el Consejo de Asuntos Generales celebrado en Luxemburgo el 10 de Junio, los Quince aprobaron posiciones comunes en diez capítulos de la negociación, pero no pudieron ponerse de acuerdo sobre el asunto de los pagos directos. Tal y como informó el ministro Piqué, cuatro países (Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) habían rechazado el 'non-paper' presentado por la Presidencia. Después de lo que Piqué describió como un debate "intenso", la presidencia obtuvo un compromiso de cuatro puntos: primero, los pagos directos formaban parte del acervo; segundo, las negociaciones de ampliación y la reforma de la PAC debían mantenerse separadas; tercero, independientemente de cuál fuera la posición común final alcanzada de los Quince sobre la agricultura, no habría dos regímenes de PAC, uno para la UE-15, y otro para los nuevos miembros, una vez que se completaran los periodos de transición; cuarto, todos los estados miembros aceptaron una cláusula de *rendez-vous* por la cual el asunto se resolverá en Octubre en la cumbre especial que tendrá lugar en Bruselas. [23]

A pesar de que la Presidencia todavía alimentaba expectativas de que la reunión del COREPER del 12 de Junio y la siguiente reunión del CAG del 17 de Junio que iban a preceder a la reunión del Consejo de Sevilla, iban a resolver el problema, se hizo evidente que el compromiso de cuatro puntos es todo lo que la presidencia podría obtener. En primer lugar, los comentarios del Secretario de Estado español para Asuntos Europeos, durante una sesión sobre la ampliación celebrada en el Parlamento Europeo el 12 de junio de 2002, ya dio por hecho que la Presidencia no sería capaz de superar el punto muerto. En segundo lugar, el Canciller Schröder echó por tierra cualquier perspectiva de acuerdo cuando el día antes de la reunión del Consejo declaró: "no podemos asumir esto. Ya se ha alcanzado el límite de la capacidad financiera de Alemania". [24]

La reunión del CAG del 17 de Junio no pudo por tanto ir más allá de la posición del 10 de Junio ("los pagos directos forman parte del acervo y debe aplicarse este acervo"), comprometiéndose simplemente a lograr un acuerdo en una "fecha debida" sin especificar.

Por tanto, se daban todas las condiciones para no tratar en Sevilla la cuestión de los pagos directos y el capítulo financiero. Las Conclusiones de la Presidencia de Sevilla volvieron a afirmar lo que ya era sabido, a saber: que "el Consejo tendrá que tomar las decisiones adecuadas para comunicar a los países candidatos a principios de Noviembre todos los asuntos no incluidos en el paquete financiero". [25]

La presidencia logró un éxito importante en lo referente a las negociaciones entre la UE y los candidatos. Todos los aspectos importantes de los cuatro capítulos que se le habían asignado, salvo los asuntos financieros, se habían cerrado satisfactoriamente, cumpliendo por tanto con el road-map de Gotemburgo. Además, se estableció el comité de redacción de los borradores de los Tratados de Adhesión por lo que el proceso de ratificación pudo iniciarse rápidamente una vez se cerraron las negociaciones. Sin embargo, en lo referente al problema de los pagos directos, lo único que pudo conseguir fue un compromiso sobre la pertenencia de los pagos directos al acervo y a una cláusula de *rendezvous* en Octubre de 2002. Aún así, el canciller Schröder insistió una vez más en dificultar al Presidente Aznar poder celebrar los compromisos alcanzados: a pesar de la declaración del Consejo Europeo de que el asunto debía resolverse a principios de Noviembre, Schröder insinuó en su conferencia de prensa que el paquete financiero final para los diez países - incluyendo una oferta sobre subsidios agrarios - podría no estar lista hasta Diciembre. [26]

La revisión preliminar realizada por la Presidencia en su página web concluyó que "la Presidencia Española contribuyó a que el proceso de ampliación avanzara en estos seis meses, siempre de acuerdo con el acervo y con la perspectiva financiera aprobada en Berlín para el periodo que transcurre hasta el 2006". La versión final (impresa) añadió sin embargo una frase más contundente al afirmar que la Presidencia había sido planificada para "impedir que intentos prematuros de reforma de las políticas comunes pudieran interferir o retrasar las negociaciones de ampliación". Es obvio que la frase no pretende reivindicar un éxito, que no tuvo lugar, sino hacer énfasis en que España hizo todo lo que pudo para impedir que sucediera. De nuevo se hizo bastante evidente la cuestión de limpiar la mala reputación española sobre la ampliación. [27]

Conclusión: el papel y el valor de las Presidencias. Agendas nacionales y europeas, acción colectiva y bienes públicos

En concordancia con la política europea que el gobierno español ha estado siguiendo desde 1986 (Barbé 1999; Powell 2002; Torreblanca 2001b), su agenda europea para la Presidencia estuvo dominada por temas muy relacionados con las preferencias ideológicas y con el proyecto colectivo del gobierno del Partido Popular (PP): la agenda de Lisboa sobre liberalización, privatizaciones y desregulación; el fortalecimiento de las relaciones transatlánticas, la lucha contra el terrorismo, el crimen y la inmigración ilegal, la conservación del status y poder de los países más grandes en la estructura institucional de la Unión, y los intentos de conservar el *statu quo* institucional y la contención de las presiones federalistas.

Puede argumentarse que en todas estas cuestiones la Presidencia estuvo muy limitada por la falta de consenso entre los estados miembros de la UE. Algunos estados miembros se resistieron con éxito a algunos de los aspectos más importantes del proceso de Lisboa (la liberalización de los servicios públicos y de los mercados energéticos). El impulso dado a las relaciones transatlánticas después del 11 de Septiembre se debilitó seriamente debido a divisiones internas sobre cómo reaccionar a las exigencias de los EEUU respecto a la aplicación de inmunidad a sus ciudadanos en el Tribunal Penal Internacional (TPI) y a las reacciones a la agenda de la Casa Blanca respecto a Irak y a Oriente Medio. La lucha contra la inmigración ilegal provocó divisiones internas cuando se puso sobre la mesa el

problema de cómo afrontar el problema de los países que no cooperaban. Buena parte de las propuestas para reformar la Presidencia y el Consejo se paralizaron por la oposición de los países pequeños. Al mismo tiempo, el gobierno español comenzó a observar con inquietud la marea constitucional y federalista que surgió de la Convención para el Futuro de Europa, teniendo que dedicar una buena parte de sus esfuerzos en neutralizar los aspectos más radicales de las propuestas de reforma institucional planteadas por el Partido Popular Europeo (PPE). Por último, pero no por ello menos importante, mantener la Presidencia demostró la inutilidad de ajustar más en línea con los intereses nacionales españoles, las propuestas para una revisión a medio plazo de la Política Agrícola Común (PAC) redactada en forma de borrador por la Comisión durante la Presidencia. [28]

No obstante, el gobierno español ganó crédito en los dos asuntos que daban a entender un genuino e indiscutible interés europeo: el lanzamiento del euro y negociaciones sobre la ampliación. Es cierto que la Presidencia demostró no ser capaz de frenar el deterioro del Pacto de Estabilidad o de alcanzar una posición común sobre los capítulos presupuestarios y agrícolas de las negociaciones sobre la ampliación. No obstante, la Presidencia recibió elogios más que reproches por haber hecho todo lo posible para impedir que se produjeran estos hechos. Aunque este artículo se centra únicamente en la ampliación, haber afrontado con eficacia estos dos asuntos demostró tener consecuencias importantes en los ámbitos doméstico y europeo. El gobierno español accedió al poder en 1996 viendo cómo Alemania apuntaba específicamente a países del Pacto de Estabilidad como España, que eran descritos con desdén como los países del 'Club Med'. Ahora podía observar que Alemania estaba cerca de activar la cláusula de 'déficit excesivo' del Pacto de Estabilidad.

La Presidencia dejó al gobierno español en una posición mejor que la que habría podido prever en Enero de 2002, cuando inauguró una Presidencia marcada por suspicacias sobre el verdadero compromiso del gobierno español respecto a las negociaciones de ampliación. España tuvo siempre que soportar una mala reputación respecto a las negociaciones de ampliación al Este, siendo acusada con frecuencia por Alemania de bloquear el proceso de ampliación. El veto del gobierno alemán a las propuestas presupuestarias y agrícolas de la Comisión – junto con la vinculación que hizo de las negociaciones de ampliación, las elecciones de Septiembre de 2002 y la revisión a medio plazo de la PAC – centró toda la atención sobre los problemas de Alemania con la ampliación, ayudando a restaurar la reputación de España. Por tanto, puede concluirse que España consiguió victorias nacionales defendiendo intereses europeos, no cuando se avanzaba en la agenda doméstica a nivel europeo.

Esto podría tener al menos una implicación importante. Una de las razones que podrían explicar por qué las Presidencias de los países pequeños parecen tener más éxito que las de los países grandes es que los países pequeños pueden prever que no van a ser capaces de utilizar la Presidencia rotatoria para avanzar en sus agendas domésticas (Friis, 1998). Los países grandes están lógicamente más predispuestos a caer en la tentación de promover sus agendas domésticas. Por tanto, el debate de si debería impedirse a los países pequeños acceder a la Presidencia rotatoria en una Unión ampliada debería afrontarse no sólo desde una perspectiva de la normativa (si es o no más democrática), sino también desde un punto de vista de la eficiencia (si es o no funcional para la Unión). Esta decisión podría ser materia para una investigación empírica, no simplemente el resultado de una lucha entre la política del poder y los argumentos de normativa. Una investigación adicional debería por tanto probar las hipótesis sobre la capacidad de las Presidencias para resolver problemas de acción colectiva y hacer más probable la provisión de bienes públicos esenciales, y también especificar los mecanismos por medio de los cuales pudiera hacerse esto posible.

Los problemas de acción colectiva aparecen cuando los actores no son capaces de cooperar para obtener un beneficio del cual todos van a beneficiarse. Son posibles dos tipos de soluciones: unas soluciones centralizadas, que se basan en la autoridad y la coerción, y unas soluciones descentralizadas, basadas en el propio interés, en el altruismo, en las normas sociales o en una combinación de varias de ellas. Sin embargo, como Elster (1996: 133) ha demostrado, es suficiente un pequeño número de altruistas para desencadenar una reacción en cadena que lleve a una cooperación universal por interés propio. Puesto que las soluciones descentralizadas se adecuan mejor a la naturaleza de la UE, siguiendo esta lógica podemos concebir que, en la medida en que las Presidencias pudieran identificar aquellas cuestiones de política en las que los intereses instrumentales y normativos se superponen o pueden adaptarse, una Presidencia altruista podría tener éxito para resolver problemas de acción colectiva ayudando así a ofrecer bienes públicos.

Si se demuestra que las presidencias de los países pequeños tienden a centrarse en asuntos europeos de amplio interés más que los países grandes, y al mismo tiempo, se demuestra que es probable que lo logren confiando más en la persuasión, en los argumentos de normativa y en los principios generales que los países grandes (quienes probablemente confiarían más en las asimetrías de poder para imponer sus puntos de vista), podríamos concluir fácilmente que los países pequeños están mejor situados para resolver los problemas de acción colectiva y para ofrecer bienes públicos que los países grandes. Por tanto, parece razonable exigir que cualquier reforma de la presidencia del Consejo debería centrarse específicamente en cómo fortalecer las características más útiles de las presidencias (como la provisión y gestión de los bienes públicos), e ir dejando a un lado aquellas en las que las presidencias obtienen resultados menos importantes (agendas domésticas o ideológicas).

José I. Torreblanca
profesor de la UNED

Notas

[1] Discurso del Presidente del Gobierno en el Parlamento Europeo. Estrasburgo, 2 de julio de 2002, <http://www.ue2002.es> (2365esp.pdf).

[2] Tratado de Niza, *Official Journal*, C Series, No. 80 del 10 de marzo de 2001, p. 82.

[3] Véase el discurso de González al Parlamento Europeo del 15 de noviembre de 1995 (*El País*, 30 de noviembre de 1995, p.4).

[4] Informe del Comité Conjunto para Asuntos Europeos del parlamento de España en la Conferencia Intergubernamental de 1996, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 29 diciembre de 1995, Serie A, No. 82, p. 18; *Elementos para una posición española en el 1996 IGC*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, marzo de 1996, puntos 17-20; Debate parlamentario sobre las reuniones del Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo en diciembre de 1997 y en Berlín en marzo de 1999: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno no. 127, VI Legislatura, 1997, p. 6660; y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno no. 226, VI Legislatura, 1999, pp. 12020-12023.

[5] *Financial Times*, Editorial, "Spain's sacrifice" (16 de mayo de 2002).

[6] *Financial Times*, "Germany rejects Spanish aid plea" (16 de Mayo de 2001); *Prague Business Journal*, "EU enlargement row makes sparks fly" (17 de mayo de 2001); *Electronic Telegraph*: "Italy threatens EU enlargement over loss of aid to south" (18 de mayo de 2001); *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: "From Negotiator to Rabble-Rouser: Spain Calls a New EU Tune" (27 de mayo de 2001); *International Herald Tribune*: "EU Delays Anger East" (28 de mayo de 2001).

[7] Más Europa: Programa de la Presidencia Española de la UE. Primer semestre de 2002'. SN 4876/2/01 REV 2. Bruselas, 7 de enero de 2002.

[8] Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia: SN 400/00; SN 200/1/01 REV 1; SN 300/1/01 REV 1.

[9] Unos pocos meses antes de la Presidencia, el Secretario de Estado para Asuntos Europeos hizo público un Plan Marco para los Países candidatos. El Plan Marco 2001-2004 preparado conjuntamente por los ministerios de Economía y de Asuntos Exteriores fue el primer intento para identificar y recoger los beneficios potenciales de la Ampliación hacia los Países del Este para los intereses y empresas españolas (SEAE, 2001).

[10] Programa de trabajo de la Presidencia Española para la ampliación'. España 2002. Presidencia de la Unión Europea [ue2002.es](http://www.ue2002.es). Bruselas, 15 de enero de 2002.

[11] La Primera Conferencia Intergubernamental sobre el acceso de países candidatos durante la Presidencia española de la UE tuvo lugar en Bruselas el jueves 21 de marzo de 2002. Se negociaron veintitrés capítulos, de los cuales se cerraron provisionalmente nueve.

[12] 17ª Reunión del Comité Conjunto para Asuntos de la Unión Europea. Comparecencia del Secretario de Estado de Asuntos Europeos, Ramón de Miguel, del 5 de diciembre de 2002. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones 60/2001, p.1353.

[13] La Presidencia había previsto las siguientes reuniones: 21 o 22 de Marzo, 19-22 de Abril, 31 de Mayo o 30 de Junio a nivel de los diputados negociadores y el 10 u 11 de Junio a nivel de los ministros de asuntos exteriores.

[14] Las asignaciones son más altas que los pagos reales debido a que la mayor parte de los fondos estructurales y agrícolas se reembolsan a cargo del presupuesto del año siguiente. Por tanto, en lo referente a los pagos, las celdas correspondientes al 2004 deben estar en blanco. Cifras procedentes de: Comisión Europea. "Marco Financiero Común 2004-2006 para las negociaciones de adhesión". SEC (2002) 102 final del 30 de enero de 2002. Véase también la IP/02/170 del 30/01/2002 "La Comisión ofrece un abordaje justo y sólido para la financiación de la ampliación de la UE".

[15] Comisión Europea "Ampliación y Agricultura: Integración con éxito de los nuevos Estados Miembros en la PAC. Issues paper". SEC (2002) 95 final del 30 de Enero de 2002, p.25. Véase también la IP/02/176 de la Comisión del 30/01/2002 "Ampliación y agricultura: una estrategia de integración para los nuevos estados miembros de la UE".

[16] El Parlamento Europeo estimó que sin la reforma de la PAC, la ampliación supondría un coste de 39.000 millones de € cada año (Parlamento Europeo: "Informe sobre el impacto financiero de la ampliación de la Unión Europea". Doc.: A5-0178/2002. Procedimiento: Informe de propia iniciativa. Debate: 12.06.2002).

[17] IP /02/1026 de la Comisión "Hacia una agricultura sostenible: la Comisión presenta la revisión intermedia de la política agraria de la UE". Bruselas, 10 de enero de 2002.

[18] Parlamento Europeo, "Informe sobre ampliación y agricultura: integración con éxito de los nuevos Estados Miembros en la PAC (2002/2059 (INI) Documento A5-0200/2002. Procedimiento: Informe de propia iniciativa. Debate: 12.06.2002. Vote: 13.06.2002

[19] "Aznar considera razonables las Propuestas de la Comisión Europea sobre la ampliación" <http://www.ue2002.es> del 31 de enero de 2002; Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Piqué, al *Instituto de España* el 7 de marzo de 2002 (<http://www.mae.es/textos>).

[20] *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 6 de mayo de 2001.

[21] Financial Times: "EU states divided over enlargement funding plan" (30 de enero de 2002).

[22] Financial Times: "Far-right poses risk to EU enlargement" (28 de mayo de 2002); el Secretario de Estado de Asuntos Europeos español, el Sr. de Miguel, ya había advertido en julio de 2001 que las elecciones en Francia y Alemania harían difícil el debate de los asuntos más complicados antes de Junio o incluso Octubre de 2002 (*El Mundo*, 7 de junio de 2001).

[23] 2434ª Reunión del Consejo sobre Asuntos Generales en Luxemburgo del 10 de junio de 2002 (Press 170). Documento: 9415/02; Servicio Europeo de Radiodifusión, EBS-25336 del 10 de junio de 2002.

[24] De Miguel citado de: <http://www.ue2002.es> Discurso del Secretario de Estado Sr. De Miguel al Parlamento Europeo, Estrasburgo, 12 de junio de 2002. Schröder citado de: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: "La UE rechaza la afirmación del canciller de que no puede financiarse la ampliación" (16 de junio de 2002).

[25] 2437ª reunión del Consejo de Asuntos Generales en Luxemburgo del 17 de junio de 2002. 9717/02 Press 178 del 17 de junio de 2002; Consejo de la Unión Europea. "Nota sobre la ampliación de la Presidencia al Consejo Europeo. Bruselas, 20 de enero de 2002, 9765/02 ELARG 213; Conclusiones de la Presidencia, Sevilla 21-22 de junio de 2002, SN/2002/02 p.5.

[26] Financial Times: "Bitter battle likely over EU enlargement" (23 de junio de 2002).

[27] Evaluación de la presidencia española, <http://www.ue2002.es> Documento 2368ing.pdf, p. 7. sin fecha. *Boletín Noticias Euro 2002*, "Evaluación de la Presidencia Española", p.10.

[28] El ministro español de agricultura, el Sr. Arias-Cañete, sería muy crítico respecto a la propuesta de la Comisión de una revisión a medio plazo de la PAC. *El País*: "La revisión a medio plazo de la PAC desde la perspectiva española" (20 de septiembre de 2002). Véase también *El País*: "Aznar rebajará en Cerdeña el tono federal de los conservadores europeos" (9 de septiembre de 2002).

Referencias

Alesina, Alberto, Ignazio Angeloni, y Ludger Schuknecht (2002), "What Does the European Union Do?" *CEPS Discussion Paper* (3115).

Baldwin, Richard, Erik Berglöf, Francesco Giavazzi, y Mika Widgrén (2000), "The EU Reforms for Tomorrow's Europe", *CEPS Discussion Paper* (2623).

Barbé, Esther (1999), *La política europea de España*, Madrid, Ariel.

Bassols, Raimundo (1995), *España en Europa: historia de la adhesión a la CE, 1957-85*, Madrid, Estudios de Política Exterior.

Bastarreche, Carlos (1999), "España y la Agenda 2000", *Cuadernos del CERJ* (3-4).

Elorza, Javier (1999), "La Agenda 2000 y España", en *España y las Transformaciones de la Unión Europea*, editado por la FAES. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

Elorza, Javier (2001), "La UE después de Niza", *Política Exterior* (79), pp. 85-103.

Elster, Jon (1996), *Tuercas y tornillos: introducción a las ciencias sociales*, Madrid, Gedisa.

Eurobarometer (2002) "EB 52.2: Public Opinión in the European Union". Luxembourg: Office for Official Publications. Commission of the European Communities .

European Commission (1997). "Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union". Luxembourg: Office for Official Publications.

European Commission (2002), "Allocation of 2001 operating expenditure by Member State". Brussels: September 2002.

Eurostat (2000), "Per capita GDP in 41 out of 53 regions below 50% of the EU average in 1998", *Eurostat News Release*, 31 (15 March), pp.

Friis, Lykke (1998), "The End of the Beginning of Eastern Enlargement: Luxembourg Summit and Agenda-setting", *European Integration Online Papers*, 2 (7).

Herce, José A., and Simón Sosvilla-Rivero (1999), "Los efectos macroeconómicos de la Agenda 2000", *FEDEA Working Papers* (99/21)

Jordán, Josep M. (2002), "La ampliación de la UE hacia el Este: repercusiones para España", *Boletín Económico del ICE* (2733), pp. 9-40.

Martín, Carmela, José A. Herce, Simón Sosvilla-Rivero, and Francisco Velázquez (2002), *La ampliación de la Unión*

- Europea: efectos sobre la economía española*, Servicio de Estudios de la Caixa, Barcelona, La Caixa.
- Nava, Javier de la (1999), "La empresa española y la apertura del Este europeo", *Economía Exterior* (11), pp. 79-86.
- Ortega, Andrés (2000), "Spain and the 'regatta' of enlargement", *European Policy Centre Documents* (6 July 2000).
- Powell, Charles (2002), "Spanish membership of the European Union revisited", *Real Instituto Elcano Documentos de Trabajo /Working Papers* (17 June).
- SEAE (2001), *Plan Marco Países Candidatos a la Unión Europea 2001-2004*, Madrid, Secretaría de Estado de Asuntos Europeos.
- TEPSA (1999), "Enlargement Watch", *TEPSA Online Documents*, 1.
- TEPSA (2000a), "Enlargement Watch", *TEPSA Online Documents*, 2.
- TEPSA (2000b), "Enlargement Watch", *TEPSA Online Documents*, 3.
- TEPSA (2002), "Enlargement Watch", *TEPSA Online Documents*, 4.
- Torreblanca, José I. (1999), "España y la ampliación: mito y realidad", *Economía Exterior* (11), pp. 111-118.
- Torreblanca, José I. (2001a), *The Reuniting of Europe: promises, negotiations and compromises*, Aldershot, Ashgate.
- Torreblanca, José I. (2001b), "Ideas, Interests and Institutions: explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy", *ARENA Working Papers* (01/26), pp.
- Torreblanca, José I. (2002), "El marco institucional y político en la Europa ampliada: más allá de Niza", *Papeles de Economía* (91), pp. 228-38.
- Torreblanca, José I., and Fernando Rodrigo (2002), "Germany on my mind? The Transformation of Germany's and Spain's European policies", in *Germany's (new) European policy - External Perceptions*, edited by H. Schneider, M. Jopp and U. Schmalz. Berlin: IEP / Europa Union Verlag, 71-88.
- Viguera, Enrique (1999), "Las negociaciones para la ampliación: la posición española", *Boletín Económico del ICE* (2629), pp. 21-42.

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.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)