



La posición y estrategia alemana en las negociaciones sobre el nuevo marco financiero de la Unión Europea

Mario Kölling

DT N° 27-2005 - 30.5.2005

Resumen

La propuesta de la Comisión Europea sobre la futura planificación presupuestaria para 2007-2013 podrá suponer importantes cambios en las posiciones presupuestarias de los Estados miembros frente a la UE. Los siete países contribuyentes netos de la UE (Alemania, Francia, Reino Unido, Austria, Holanda, Dinamarca y Suecia) argumentan cada vez más firmemente que el presupuesto comunitario no puede superar el 1% de la RNB y piden más disciplina y una política sólida por parte de la Comisión. Las estrategias del gobierno alemán en estas negociaciones se pueden explicar desde diferentes puntos de vista: el cambio en la política exterior del Gobierno germano en los años noventa, las posiciones mantenidas en negociaciones anteriores, la situación económica actual y los equilibrios políticos internos. Las negociaciones van a tener también repercusiones importantes para la futura concepción de la UE y las relaciones entre los Estados nacionales.

1. La situación actual de la negociación

1.1. La pre-negociación

Las negociaciones sobre el nuevo marco financiero de la Unión Europea (2007-2013) son, después del éxito de la Conferencia Intergubernamental sobre la Constitución Europea, el nuevo reto de la UE con gran trascendencia para el futuro. Las perspectivas financieras constituyen el marco de los gastos comunitarios a lo largo de un período de varios años y son el resultado de un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, e indican la amplitud máxima y la composición de los gastos comunitarios previsibles. Hasta la fecha se han celebrado tres acuerdos interinstitucionales de este tipo, en 1988, 1992 y 1999.

Las negociaciones sobre el período financiero 2007-2013 se están desarrollando en un contexto de austeridad más marcada que en anteriores negociaciones, lo que tiene su justificación no sólo en la ampliación actual, sino también en los delicados momentos que están atravesando las economías de algunos Estados miembros y sus dificultades con el déficit presupuestario. Esto se refleja en negociaciones aun más dificultosas.^[1] Los actores comenzaron a posicionarse antes que nunca y se anticiparon, mediante la conocida carta del grupo de los seis de diciembre de 2003, a la propuesta de la Comisión.

Con la publicación el 10 de febrero de 2004 de la Comunicación de la Comisión Prodi sobre las perspectivas de la Unión y la futura planificación presupuestaria para 2007-2013 (en adelante "Agenda 2007-13") comenzaron las negociaciones sobre el nuevo marco financiero, que deben cerrarse con la aprobación por unanimidad del nuevo marco financiero por el Consejo de la Unión, como muy tarde en 2006, aunque según comentarios de altos diplomáticos, entre ellos de la delegación alemana, las negociaciones podrán prolongarse hasta el año 2007. También se oye de los mismos círculos que las negociaciones están siendo aun más duras que las negociaciones sobre la Constitución. El embajador alemán ante la UE, Wilhelm Schönfelder, anunció en este sentido en junio 2004, que las propuestas de la Comisión no son ninguna base para negociar y sólo habrá un marco financiero si la Comisión se mueve hacia la posición alemana. Después de algunas batallas mediáticas durante 2004 en las que los Estados intentaron mejorar sus posiciones negociadoras a través de amenazas y la formación de coaliciones, llegamos ya en la primavera de 2005 a la fase caliente de las negociaciones.

1.2. La propuesta de la Comisión

Bajo la cita "En lo que respecta al futuro, nuestra tarea no es predecirlo, sino hacerlo posible", del escritor francés Antoine de Saint-Exupéry, la Comisión propone cuatro prioridades para el período 2007-2013: el desarrollo sostenible, la protección de los recursos naturales, los intereses de los ciudadanos y el fortalecimiento de la opinión de la Unión Europea en el foro mundial.^[2] En opinión de la Comisión, no puede admitirse que la brecha existente entre los compromisos, de fuerte contenido político y el fracaso a la hora de ejecutarlos se ensanche aún más; en este sentido propone una necesidad financiera para alcanzar sus objetivos con el promedio del período financiero de 1,14% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE. Bruselas pretende también mantener el techo de recursos actualmente a disposición de la Unión en 1,24% de la RNB. El Consejo Europeo del 17 y 18 de junio de 2004 adoptó como respuesta oficial a las propuestas de la Comisión un informe analítico elaborado por la presidencia irlandesa que destaca la formación de cuatro grupos con diferentes intereses en el Consejo (contribuyentes netos, países de cohesión, países aun indecisos y nuevos miembros). La Comisión publicó el 14 de julio del mismo año una nueva Comunicación, "Perspectivas financieras 2007-2013", en la que se detallaron las propuestas que ya fueron expuestas en febrero, añadiendo reflexiones sobre un nuevo mecanismo de corrección que beneficiaría a todos los países que contribuyen más del 0,35 del PIB nacional al presupuesto comunitario. Esta iniciativa fue rechazada por Alemania, Suecia y Holanda, que demandan un efecto más significativo para sus contribuciones, ya que el mecanismo de corrección propuesto reduciría, en el caso de Alemania, sus contribuciones sólo un 0,5%.

1.3. La situación actual

José Manuel Durão Barroso, el actual presidente de la Comisión, reiteró las propuestas pocas horas después de su nombramiento y aclaró que Europa no puede desarrollar políticas ambiciosas con insuficiente dinero. El Parlamento Europeo publicó en el período legislativo anterior un primer informe sobre su posición e instaló un comité temporal presidido por el mismo presidente del Parlamento. En el informe de este comité temporal, que fue presentado el 11 de mayo de 2005, el Parlamento propone un techo de gastos entre las propuestas de la Comisión y del grupo de los seis, en créditos de pago del 1,07 % de la RNB, promedio anual para el período 2007-2013.^[3] El informe se votará en el pleno del Parlamento el próximo 8 de junio.

Durante la presidencia holandesa las negociaciones se centraron en detalles técnicos y, en estos momentos, con la presidencia luxemburguesa, las negociaciones entran en una fase decisiva. En el Consejo Europeo de diciembre de 2004, se fijó el objetivo de llegar a un acuerdo político sobre el nuevo marco financiero al final del mandato de la presidencia actual, lo que en esos momentos resultó poco realista. Sin embargo hoy en día, con las reformas acordadas sobre el pacto de estabilidad y crecimiento y la posible redefinición de la directiva sobre servicios, esta meta parece alcanzable.

Para resumir, los temas clave que están en primera línea de fuego son: primero, las contribuciones de los Estados; en segundo lugar, las metas que se quieren alcanzar con el presupuesto; y, finalmente, la distribución de los fondos entre los Estados nacionales.

2. Los intereses de Alemania

2.1. La primera reacción

En su posición oficial, el Gobierno alemán fortalece su compromiso tradicional con los objetivos de la UE y el proceso de la ampliación e insiste en que la UE tiene que realizar una labor muy importante para convertirse en la región más próspera y competitiva del mundo. Alemania, que asume su liderazgo *a priori* por el volumen de sus contribuciones y su función de abogado de los nuevos miembros, sigue persiguiendo en este contexto su doble estrategia de ampliación y profundización de la UE. Sin embargo, al mismo tiempo califica la propuesta de la Comisión como "claramente irreal y no financiable"^[4] y afirma con rotundidad, como ya anteriormente lo hicieron el 15 de diciembre de 2003 en la carta de los seis países contribuyentes netos de la UE (Alemania, Francia, Reino Unido, Austria, Holanda y Suecia) a la Comisión Europea, que los objetivos de la política de Cohesión podrán alcanzarse en una Unión ampliada a 25 miembros, con un presupuesto que no supere el 1% de la RNB comunitaria, ya que en realidad la clave consiste en utilizar eficientemente y de forma concentrada los recursos ya existentes.^[5]

Tabla 1. Implicaciones para Alemania del techo presupuestario al 1,14 y al 1%

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Propuesta de la Comisión 1,14% (créditos de pago)	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	928.700
Aportación alemana (22,6%)	28.160	30.849	28.860	28.476	29.922	31.278	32.341	209.886
Propuesta del grupo de los seis 1%	108.348	110.976	114.018	116.667	119.279	121.404	124.435	814.649
Aportación alemana (22,6%)	24.487	25.081	25.768	26.368	26.957	27.437	28.125	184.111

Fuente: elaboración propia, Datos Comisión Europea, "Construir nuestro futuro común - Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)", COM (2004) 0101.

Según Berlín, la política estructural debe concentrarse con el 90%-95% de sus recursos en el territorio de los nuevos Estados miembros y propone también limitar drásticamente el período y los recursos para el *phasing out* de las antiguas regiones del objetivo 1. Con estas medidas se podrían bajar los gastos generales de la política estructural a menos del umbral del 0,45% del PIB comunitario y aumentar las ayudas a metas horizontales, como a inversiones en proyectos con gran valor añadido a nivel europeo.^[6]

En esta línea, el canciller y los ministros de Finanzas y de Exteriores denunciaron en varias ocasiones la inconsistencia de la propuesta de la Comisión que pide, según la postura alemana, por un lado disciplina presupuestaria del gobierno germano y, por otro lado, un aumento de la contribución alemana.

Gráfico 1. Déficit presupuestario de Alemania (en % del PIB)



Fuente: elaboración propia y datos de la Comisión Europea.

Un techo del 1% de la RNB no significaría, según el ministro de Finanzas, una congelación del presupuesto sino que, al contrario, la adhesión de los nuevos miembros haría crecer los ingresos comunitarios un 6%.^[7] Además, el presupuesto participaría plenamente en el crecimiento económico de la UE, que fue estimado por la Comisión en un 2,3%, y de esta forma se podría garantizar que la ampliación y la reorganización de las políticas comunitarias fueran financiables (véase la Tabla 2). En su postura oficial, Berlín también expresa el temor de que la Comisión va a aprovechar de cualquier manera el umbral del 1,24% de la RNB, y dada la diferencia de 100,000 millones de euros entre créditos de pagos y compromisos puede crear compromisos futuros que vinculen incluso el período post 2013.^[8]

Tabla 2. Repercusiones presupuestarias de las distintas propuestas

	2007-2013 (en millones de EUR)	Crecimiento, tomando como referencia las perspectivas financieras 2000-2006 (%)
Créditos de compromisos	1.025.035	35
En porcentaje de la UE-RNB	1,26	
Créditos de pago	928.700	24
En porcentaje de la UE-RNB	1,14	
Créditos de pago (según propuesta alemana)	814.649	7
En porcentaje de la UE-RNB	1	

Fuente: elaboración propia y datos de la Comisión Europea, *Construir nuestro futuro común - Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*, COM (2004) 0101.

2.2. Los problemas domésticos y el fin de la "diplomacia del talonario"

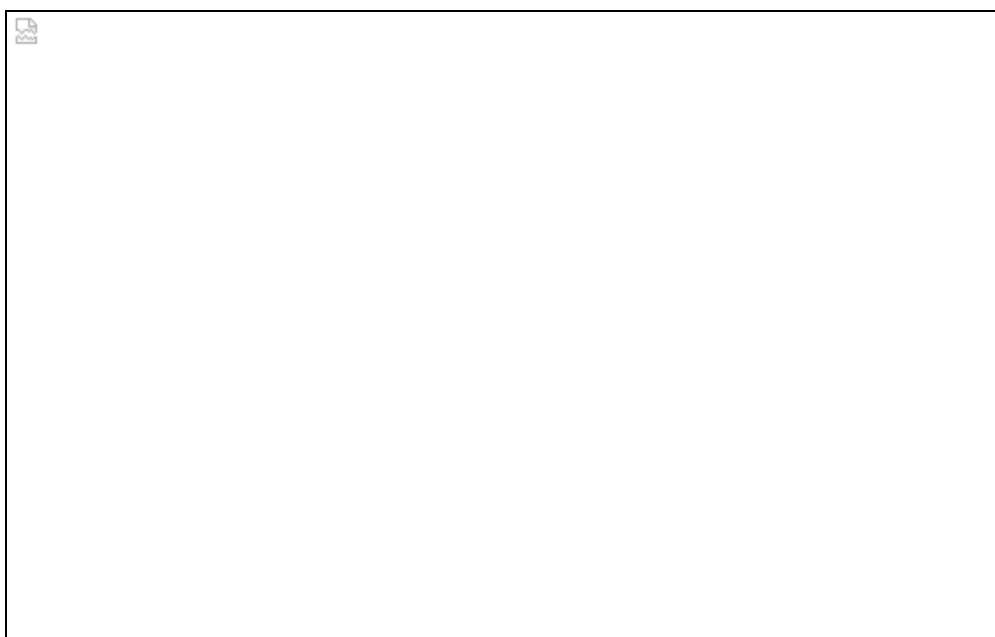
La posición alemana ante la propuesta de la Comisión no es una ruptura con su política europea sino que hay indicadores determinantes de su continuidad que se pueden encontrar, por un lado, en la propia tradición de la política exterior alemana y en posiciones mantenidas en negociaciones financieras en los años noventa y, por otro, en diferentes acontecimientos puntuales, como la situación económica y los equilibrios políticos internos.

Gráfico 2. Posición de Alemania en la UE-25 (promedio del PIB per cápita EU-25 = 100, 2003)



Con referencia a esto último, en datos de 2003 la economía alemana experimentó un preocupante crecimiento negativo del -0.1%, que mejoró en el año 2004 hacia un 0,5%. Sin embargo, el esperado respiro tampoco va a suceder en este año, el pronosticado crecimiento económico para 2005 tuvo que ser rebajado recientemente por la Comisión a 0.8% (véase el Gráfico 3). Otro aspecto relevante en este contexto es el pésimo nivel de desempleo de un 10%, sin vistas a que mejore ya que los últimos intentos de reforma parecen haberse evaporado. A nivel europeo, Alemania se sitúa cerca del promedio del PIB per cápita (véase el Gráfico 2[9]). Sin embargo, tiene las contribuciones netas en términos absolutos más altas de la UE y figura entre los países con mayores contribuciones netas per cápita (véase el Gráfico 4).

Gráfico 4. Crecimiento económico en 2005 (%)



Fuente: elaboración propia y datos de la Comisión Europea.

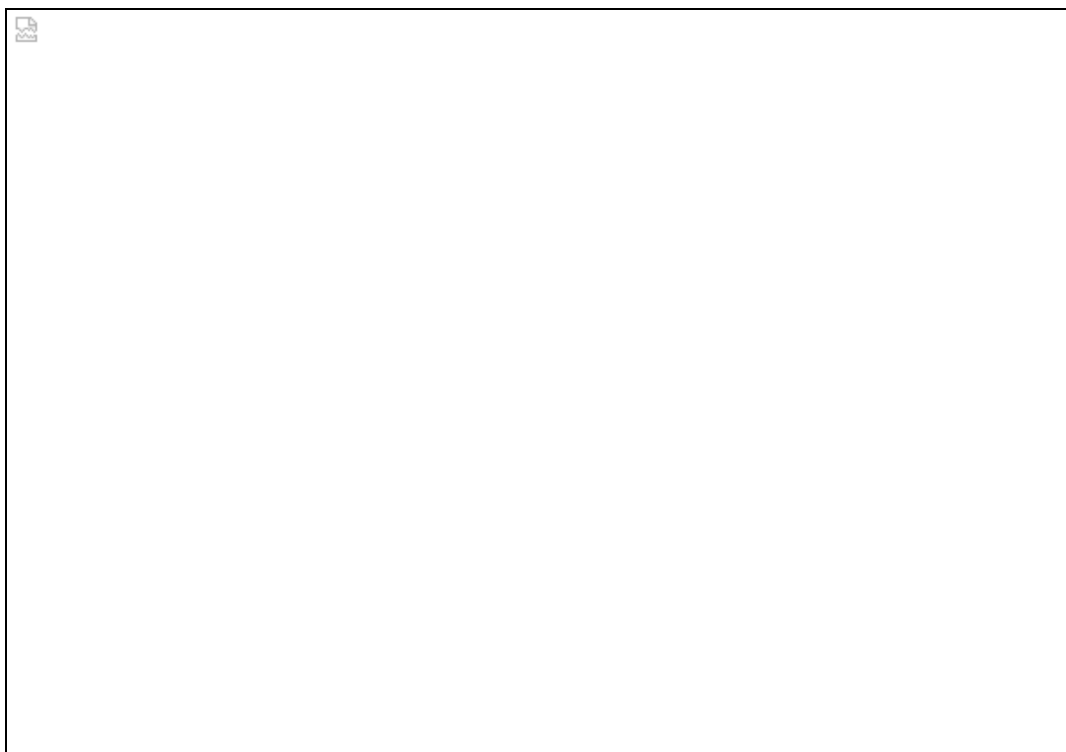
Tabla 3. Relaciones financieras Alemania-UE 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Presupuesto de la UE en millones de € (créditos de pago)	83.331	79.987	85.145	90.558	101.807	106.300
Contribuciones alemanas brutas	21.775	19.727	17.582	19.203	20.785	22.218
En porcentaje al presupuesto	26,1	24,7	20,6	21,2	20,4	20,9
Retorno en millones de €	10.375	10.347	11.685	10.637	11.000	11.500
Porcentaje del presupuesto	12,5	12,9	13,7	11,7	10,8	10,8
Diferencia entre contribuciones y retornos en millones de €	-11.399	-9.380	-5.897	-8.566	-9.785	-10.718

Fuente: elaboración propia y datos del Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5009, 4/IV/2005.

Los problemas económicos y el difícil proceso de reforma, en el que muchas prestaciones sociales se ven dolorosamente reducidas, han tenido como consecuencia el descenso histórico del consentimiento de la población a la política del gobierno, como se refleja en los resultados de las últimas elecciones a escala regional.

En particular, la opinión pública es muy pesimista con respecto a los efectos de la ampliación de mayo de 2004 y al desarrollo económico de la Unión. Aunque más de la mitad de los alemanes se posiciona a favor de la ampliación reciente, Alemania está situada entre los países menos optimistas; si en otoño de 2003 el 65% de la población veía la ampliación como un hecho positivo, este porcentaje ha bajado al 57% en febrero de 2004. En diciembre de 2004, según Eurobarometer, sólo el 36% apoyaba la idea de futuras ampliaciones, y sólo Austria se veía aún menos optimista. En este contexto, Berlín argumenta que tiene que tener en cuenta la opinión pública en las negociaciones, que percibe y critica también muy negativamente la posición alemana como pagador ("*Zahlmeister*") de la UE.

Gráfico 4 Contribuyentes netos y beneficiarios netos en 2000 y 2003

Datos en % de PIB.

Fuente: elaboración propia y datos de la Comisión Europea.

Sin embargo, la situación entre los contribuyentes netos ha cambiado en los últimos años. Mientras Alemania contribuye en el período financiero actual el 22,6% del presupuesto comunitario total, en 1995 la parte alemana en el presupuesto comunitario fue del 31%, y también el balance neto entre contribuciones y reflujos se ha reducido entre 2000 y 2003 (véase el Gráfico 4).

En el período financiero actual recibe 34.000 millones de euros a través de los Fondos Estructurales, que significa un aumento del 33% con referencia al periodo 1994-1999, los fondos están destinados sobre todo a Alemania Oriental que, con aproximadamente 25.000 millones de euros, absorbe la parte principal (véase la Tabla 4).

Tabla 4. Fondos estructurales en Alemania, 2000-2006 (en millones de €, precios de 2004)[\[10\]](#)

Obj. 1	Obj. 2	Obj. 3	INTERREG	URBAN	EQUAL	LEADER	otro	Total
22.934	3.935	5.263,39	813,71	150,95	534,38	272,71	123,35	34.027,49

Fuente: elaboración propia y datos de la Comisión Europea.

La diferencia entre el 1% de la RNB propuesto por el grupo de los seis y el 1,14% de la RNB como propone la Comisión es en cifras, tomando como referencia los créditos de pago, 114.000 millones de euros (véase la Tabla I). En ausencia de otras fuentes importantes de ingresos, los Estados miembros tendrían que aumentar su contribución al presupuesto para alcanzar esta suma. Conforme a cálculos tomando también como base los créditos de pagos, la contribución de Alemania aumentaría en 23.000 millones de euros para todo el período, un promedio de 3.700 millones anuales, a la par que se reduciría el reflujo de Fondos Estructurales.

Tabla 5. PIB per cápita en regiones del objetivo 1, en 2002

	EU15 = 100	EU25 = 100	Población
Chemnitz	63,53	69,63	1593,8
Dessau	60,21	65,99	1593,8
Magdeburg	65,95	72,27	1189,5
Thüringen	66,70	73,10	2401,8
Brandenburg Nordost	64,46	70,64	1172,3
Mecklenburg Vorpommern	66,21	72,56	1752,0
Dresden	68,39	74,95	1689,0
Halle	68,50	75,07	845,8
Brandenburg Südwest	70,67	77,45	1414,1
Leipzig	70,37	77,12	1083,0

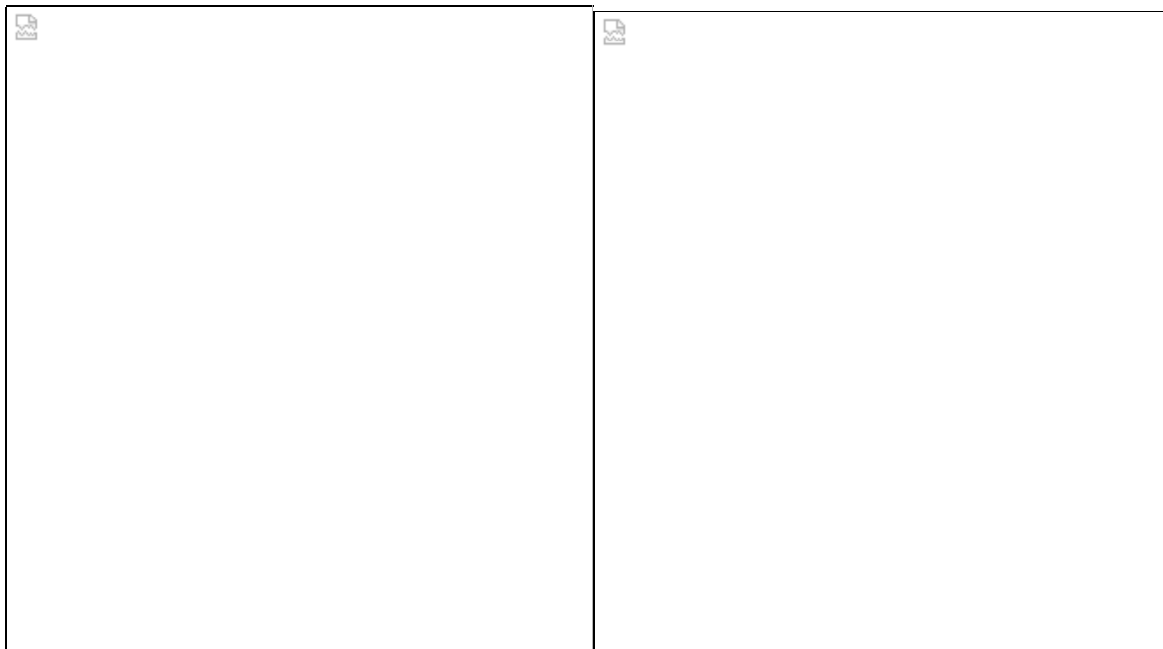
Fuente: elaboración propia y datos del PIB, media de los años 2000-2001-2002,[\[11\]](#) Eurostat, 4/IV/2005.

Además de los problemas económicos, surgen también otros intereses domésticos que determinan la posición alemana en las negociaciones. Un aumento de las contribuciones alemanas al presupuesto comunitario mientras en el ámbito nacional rige la austeridad, sería un buen punto de ataque para la oposición, que principalmente asume la misma posición que el gobierno, y nefastas noticias para la campaña electoral de la coalición rojo-verde en las elecciones anticipadas a nivel nacional de otoño 2005.

2.3. Las posiciones opuestas en el ámbito nacional

Pero los intereses internos no son tan homogéneos como parecen a primera vista. Los Länder, en especial los Länder de Alemania Oriental, que forman una región homogénea en sus problemas económicos e intereses financieros, han mostrado en varias ocasiones su oposición a intereses del Gobierno federal. El dinero de Bruselas supuso en el pasado una gran ayuda al desarrollo de las regiones de Alemania Oriental. Se puede afirmar que en tiempos de ajuste nacional, los Fondos Estructurales significaban ingresos seguros para los presupuestos regionales (véase el Gráfico 5). Según la propuesta de la Comisión, sólo tres regiones saldrían en una UE-25 del objetivo 1 (véase la Tabla 5), mientras que en base a la propuesta del Gobierno alemán se prevé una pérdida de 75.000 puestos de trabajo y consecuencias fatales para las ya muy débiles economías del este. En este sentido, los Länder afectados realizaron varias entrevistas con representantes de la Comisión.

Gráfico 5. Regiones beneficiarias de Fondos Estructurales en Alemania, 2000-2006



Así, no sorprende que los ministros de los Länder del este de Alemania, como Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia, recibieran con satisfacción la propuesta de la Comisión. Al mismo tiempo, rechazan la posición del Gobierno federal, cuya consecuencia sería, como amenazaba la anterior comisaria para el presupuesto Schreyer, el fin de las ayudas estructurales para Alemania Oriental. El ministro de Finanzas amenazaba a los Länder con recortes en las ayudas nacionales si insistían en su oposición a la opinión del Gobierno federal, a lo que el ministro de Asuntos Europeos de Sajonia, Tillich, respondía: "El gobierno federal no puede trasladar, por la situación desesperada del presupuesto nacional, los problemas internos al presupuesto de Bruselas". Sin embargo, la amenaza de Berlín tuvo un efecto intimidatorio dada la importancia de las transferencias nacionales, que alcanzaron entre 1991 y 2003 una suma neta de 940.000 millones de euros, que suponen más de 72.000 millones de euros anuales.[\[12\]](#)

Pero el recorte de ayudas comunitarias no sólo amenaza al este, también regiones en Alemania Occidental, como Renania del Norte-Westfalia, definida como zona de objetivo 2, ven con preocupación los planes del Gobierno federal. Por otra parte, el presidente de Baviera, Edmund Stoiber, se expresó en varias ocasiones muy crítico sobre las altas contribuciones alemanas y sobre la forma en la que se gasta el dinero a nivel comunitario.

También en el partido de coalición gubernamental, los Verdes, hay importantes voces que piden la continuidad de la política de cohesión en las regiones receptoras y que se expresan en contra de la re-nacionalización de la política regional.

2.4 El papel de Alemania como Zahlmeister de la UE

No sólo los indicadores puntuales determinan la postura alemana, sino que se puede deducir también desde la propia tradición de la política exterior alemana y desde las "asignaturas pendientes" de negociaciones anteriores.

Las negociaciones de los paquetes presupuestarios Delors I y Delors II. La política europea del Gobierno alemán en los años noventa es resultado de la nueva situación geoestratégica tras el fin de la guerra fría y de la reunificación, lo que fue definido como la *normalización* ("Normalisierung") y como la *nueva conciencia* ("neues Selbstbewusstsein") de la política exterior alemana, que quiere decir, de manera generalizada, la concentración y articulación de intereses nacionales. Tradicionalmente, la actuación alemana en el marco de la Comunidad fue determinada por su liderazgo económico, claramente notable en las negociaciones sobre los paquetes Delors I, donde fue acordado un aumento considerable de los medios para la política estructural, y Delors II, que aseguró el marco financiero para el período 1993-1999. En ambos acuerdos el gobierno alemán actuó frente al aumento de sus contribuciones sin mucha resistencia. Además de por otros motivos, este comportamiento se produjo también por estar presidiendo el Consejo en las negociaciones finales y, en consecuencia, por la presión de tener que llegar a un acuerdo financiero. El gobierno del Canciller Helmut Kohl, ha sido también el Gobierno europeo que más ha apoyado y estructurado el debate de la ampliación, ya sea por deuda histórica o por intereses comerciales. En consecuencia, los países de Europa del Este empezaron a ver en Alemania el abogado de sus intereses, un punto de vista que fue cultivado y alimentado por el Gobierno alemán. Pero también aumentaba la esperanza de los miembros de la UE sobre la futura financiación de la ampliación por parte de Alemania, lo que no fue intención del Gobierno alemán, sino que intentaba demostrar que todos los socios europeos tienen que contribuir al futuro desafío de la ampliación. Los intereses alemanes, así lo formuló el ex presidente Roman Herzog en 1995, son principalmente intereses nacionales como la seguridad y la conservación del bienestar, un nuevo paso si se tiene en cuenta que la articulación del interés nacional después la II Guerra Mundial fue problemática y aún provoca polémica si el interés nacional se aleja de lo económico.

Las negociaciones sobre la Agenda 2000. Ya en 1998, en la negociación sobre las actuales perspectivas financieras (Agenda 2000), Alemania y Holanda reclamaron el recorte de sus aportaciones netas a la UE. Aunque la nueva

coalición entre socialdemócratas y verdes, elegidos en septiembre de 1998, aseguró la continuidad de la política europea y en este sentido la profundización del proceso de integración del Gobierno anterior, se hacía latente una diferente actuación y retórica de la coalición en comparación con la diplomacia anterior. En este sentido, el canciller criticaba claramente a Bruselas y formulaba abiertamente su oposición a ciertas prácticas de la Comisión y al dinero alemán "malgastado" en Bruselas, enfatizando que Alemania tendría a partir de ese momento más en cuenta sus intereses nacionales y financieros. El canciller Schröder entró en las negociaciones sobre la Agenda 2000 con el lema "Alemania va a velar más por sus intereses de lo que lo ha hecho hasta ahora". En consecuencia, el plan que presentó en el momento de asumir la presidencia en enero de 1999 fue una propuesta dura y muy restrictiva sobre la futura financiación. Alemania estaba ante una difícil situación. El Gobierno tenía que encontrar el equilibrio entre la reducción de su contribución y defender los intereses de los nuevos miembros y en este sentido orientar el presupuesto hacia la ampliación y también manejar la presidencia, con la que el gobierno rojo-verde se estrenó en el ámbito europeo, hacia un acuerdo sobre la materia. Su postura consistía entonces, por un lado, que otros Estados como Francia y el Reino Unido contribuyeran más al presupuesto comunitario y, por otro, seguía la línea de una reducción en el gasto a través de reformas en las políticas estructurales y la PAC, para que los ahorros de las reformas salieran hacia fondos destinados a los nuevos miembros. Como ya es conocido, los resultados finalmente alcanzados por Alemania, como una ligera reducción porcentual de su contribución en el presupuesto comunitario, no tuvieron nada que ver con sus objetivos originarios, que siguen todavía estando pendientes.

3. Estrategias

3.1. Búsqueda de aliados

Desde las negociaciones en 1999, Berlín ha mejorado claramente su posición estratégica para el comienzo de las nuevas negociaciones.

En primer lugar, se puede detectar un refuerzo de sus coaliciones. El enfrentamiento entre Berlín y Madrid fue una de las líneas conflictivas más decisivas para el fracaso del plan alemán. Aznar no heredó las buenas relaciones de González con Kohl y su relación con Schröder se desarrolló de manera poco favorable. La estrategia de Alemania en Berlín en 1999, repartiendo una docena de propinas a casi todos los países para que España quedara vulnerable en su aislamiento, no funcionó. Por esta razón, el Gobierno alemán observó con preocupación durante 2003 la alianza entre Polonia y España, aunque por parte de Polonia se afirmó la coalición puntual en el tema de la Constitución, y el gobierno polaco caracterizó como ridículo un eje Madrid-Varsovia en las negociaciones sobre los futuros Fondos Estructurales cuando España se iba a beneficiar de ellos hasta 2013. La emancipación de Polonia de su abogado berlinés, aunque en cierto modo ya realizada por su alianza con los EEUU, contrarió los planes alemanes.

En la negociación sobre la Agenda 2000, el gobierno germano consideraba la posición española intransigente y poco constructiva. La victoria del PSOE en las elecciones españolas de 2004 quitó un peso de encima a Berlín y, aunque el Gobierno español cambió desde entonces su política europea, en especial con referencia al debate sobre la Constitución Europea, no se puede esperar *a priori* una posición española más moderada en las negociaciones sobre la Agenda 2007-2013. En este sentido, el canciller prometió al nuevo presidente del Gobierno de España en varias reuniones una cierta compensación a la pérdida de Fondos Estructurales a través de ayudas comunitarias en inversiones en I+D.

En segundo lugar, Berlín se ha adelantado a la hora de buscar aliados y ha intentado eliminar posibles conflictos entre ellos. La falta de una coalición, que podía resistir contra discusiones internas, fue también razón para el fracaso del plan alemán en 1999. El eje franco-alemán está más unido que nunca. Ambos países no tienen que negociar en los siguientes años sobre su punto de fricción, la Política Agraria Común, teniendo en cuenta que fue pactada ya hasta 2013. Una manifestación de sus coaliciones y de la importancia que otorga Berlín al tema, fue la declaración de los seis contribuyentes netos del 15 de diciembre de 2003. Esta declaración, y al mismo tiempo amenaza, tan sólo 48 horas después del fracaso de la cumbre de Bruselas, refleja el hecho de que Alemania esta dispuesta a utilizar su poder financiero para alcanzar sus objetivos políticos. A la antiguamente llamada "banda de los cuatro" (Alemania, el Reino Unido, Holanda y Suecia), que consideraba ya en 1999 que pagaban demasiado por lo que recibían de la UE, se han sumado ahora Austria y nada menos que Francia, Dinamarca y Estonia también simpatizan con la posición alemana. La postura común fue reiterada en varias ocasiones, como en la cumbre de los "tres grandes" de Berlín el 18 de febrero de 2004, y sigue siendo clave en las negociaciones actuales. Sin embargo, una coalición de seis, que hubiera tenido un claro liderazgo en la UE-15, se ve limitada en sus posibilidades en la UE-25. Una prueba de la alianza entre los contribuyentes netos es el "cheque" del Reino Unido, con el cual Alemania, como casi todos los Estados miembros, incluso Polonia y la República Checa, pretende acabar. En una jugada inteligente, la Comisión echó, con su propuesta de un mecanismo de corrección, más leña al fuego.

El cuidado que emplea Berlín en la búsqueda de aliados y en el mantenimiento de las relaciones, refleja el intento de equilibrar y extender la cooperación franco-alemana, incorporando en este sentido más países con vistas al aumento de la complejidad del proceso de toma de decisiones en la UE-25+. En este contexto, no se puede hablar de la creación de un directorio sino de un grupo que puede desarrollar iniciativas y alimentar con ellas el proceso político de la Unión. Sin embargo, y aunque el ministro de Exteriores Fischer ha cambiado su postura ante la idea de las Europas de diferentes velocidades, el canciller ha renovado la versión de grupos pioneros.

3.2. La amenaza estratégica

La amenaza, como Charles Powell analiza (ARI nº 152/2003), forma parte habitual de la estrategia alemana en las negociaciones intergubernamentales desde hace años.

En el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 2003 el canciller Schröder, en su estilo de hablar en "voz alta y sin maquillaje", amenazaba claramente a España y a Polonia con la vinculación del futuro de los Fondos Estructurales y el debate constitucional, pretendiendo con esta jugada un enfrentamiento entre España y Polonia en las negociaciones sobre la Agenda 2007-2013 y debilitando en este sentido su postura común. "Como muchos contribuyentes netos, decimos alto y claro: es mejor financiar los primeros kilómetros de autopistas y de ferrocarriles en Polonia y en otros nuevos socios, que financiar los últimos kilómetros en el sur de Europa", afirmó el ministro de Exteriores Fischer en una entrevista al semanario *Der Spiegel* en diciembre de 2003 y confirmó también que la posición alemana no se dirige contra los nuevos países miembros de la UE. Fischer prometió a Varsovia que su cambio de postura en las negociaciones sobre la convención se verá recompensado sin entrar en detalles. En consecuencia, Polonia declaró ya su comprensión de los argumentos alemanes en las negociaciones sobre el marco financiero. Superado satisfactoriamente el proceso de la negociación de la Constitución, el Canciller alemán, en alianza con el Gobierno francés, arrojó una amenaza en dirección a los nuevos miembros con respecto a los bajos impuestos de sociedades en dichos Estados. En este contexto, el eje franco alemán relaciona los resultados de las negociaciones sobre el nuevo marco financiero con el tema de la armonización del impuesto de sociedades que en países como Francia, Alemania y Suecia supera el 35% y en países como Lituania y Letonia no llega al 15%, con las obvias consecuencias.

3.3. El nuevo contexto negociador

Debido a su posición de presidente del Consejo en las negociaciones en 1988, 1993 y 1999, el Gobierno no pudo enfrentarse claramente y defender sus intereses, sino solo hacer componendas para alcanzar acuerdos. De esta situación el Gobierno alemán aprendió la lección de que la presidencia cuesta y no va a asumir la presidencia en las negociaciones actuales para no tener que hacer concesiones por ser presidente. Por ello ha cambiado la presidencia, que le tocaría en la última fase de las negociaciones, con Finlandia.

El Gobierno alemán comenzó antes que nunca con la manifestación de su posición. Así, ya en 2001 el Ministerio de Finanzas empezó a preparar el terreno interno para publicar finalmente en diciembre de 2002 una propuesta para la reforma del presupuesto comunitario llamado "el modelo de concentración". Otra de las manifestaciones anticipadas fue la ya mencionada carta de los seis.

El Gobierno alemán se beneficia de su posición estratégica en las negociaciones presupuestarias para conseguir satisfacer sus intereses en otros ámbitos. En febrero de 2005 se publicó una entrevista con un alto funcionario diciendo que Alemania estaría dispuesta a pagar más si se consideraran sus intereses en la reforma del pacto de estabilidad. Aunque los comentarios fueron oficialmente desmentidos, una conexión entre ambos ámbitos resulta altamente probable. Finalmente, las exigencias alemanas de tener en consideración el déficit ligado a sus contribuciones al presupuesto europeo y a la reunificación del país fueron incluidas en la reforma del pacto acordado en la "cumbre de primavera" en Bruselas.

4. Perspectivas para los próximos meses

Después de que las exigencias alemanas fueron respetadas, la Comisión espera una posición más moderada ante su propuesta en las negociaciones sobre las perspectivas financieras.

La unidad entre el nuevo colegio de Comisarios y su capacidad de gestionar la negociación son elementos importantes con los que el Gobierno alemán tiene que contar en los siguientes meses. La propuesta inicial de la Comisión Prodi fue aprobada por sólo trece comisarios, dada la importancia de la propuesta y su trascendencia para los próximos años, y el voto en contra de seis Comisarios dejó marcada negativamente la iniciativa. Aunque la Comisión Barroso ha reiterado las propuestas, no se puede descartar una posible rebaja por la Comisión del gasto promedio anual, dando de esta forma un nuevo impulso a la negociación. La presidencia luxemburguesa termina a finales de junio sin haber alcanzado hasta ahora un acercamiento de las posiciones estatales, así que el Consejo Europeo de Junio 2005 se espera con tensión. La actual situación política en Alemania, ha reducido aún más la esperanza de llegar a un compromiso antes de que el Reino Unido asuma la presidencia en julio 2005. Las elecciones anticipadas tienen como consecuencia que la República Federal se encuentre ahora en plena campaña electoral con el tema clave del futuro del sistema social alemán y nadie espera en una situación tan delicada un cambio en la posición germana.

5. Conclusiones

Teniendo en cuenta los proyectos de la Constitución y de la ampliación de la UE a 25 miembros, ambos con consecuencias como los cambios de coaliciones interestatales y una nueva distribución de poder en la UE, las negociaciones paralelas y cruzadas sobre el futuro marco financiero van a tener repercusiones profundas para el futuro de la UE. En estas negociaciones se puede hablar de una cierta continuidad de los intereses alemanes, que siguen abiertos desde 1999. Principalmente, el Gobierno alemán pretende empujar una reforma profunda de la política regional comunitaria, ya que abandonó una deseada reforma de la PAC para reforzar su coalición con el gobierno galo. La reforma de la política regional debería de tener como resultado, según la posición germana, la concentración de los fondos estructurales hacia los nuevos miembros de la UE y la redefinición de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario. Detrás de la actuación alemana con respecto a su política europea se puede observar una retirada parcial y por temas: políticas redistributivas como la política regional, la estrategia de la profundización a favor de una estrategia de consolidación de intereses nacionales y hacia un nuevo enfoque en las tareas de la UE. Esta actuación no es sólo característica de la política de Berlín, sino que se trata de una tendencia general en las políticas europeas de los Estados miembros. Sin embargo, los intereses alemanes

siguen siendo desde el fondo pro europeístas y no cabe duda que Berlín persigue globalmente su estrategia de la profundización del proceso de la integración europea.

El conflicto principal en las negociaciones sobre el marco financiero 2007-2013 no existe entre los contribuyentes netos y los nuevos miembros, pues la postura alemana ya es apoyada por algunos países que van a salir beneficiados de la política de cohesión, sino que el conflicto principal se desarrolla, por un lado, sobre el tema de la función del nivel supranacional y la influencia que puede ejercer a través del presupuesto comunitario y, por otro, entre los antiguos beneficiarios y los contribuyentes netos. Las posiciones actuales reflejan, por una parte, la estabilidad y la insuficiencia del eje Berlín-Paris en la Unión ampliada y su acercamiento hacia más socios, intentando al mismo tiempo la reinstalación de Varsovia como aliado y la ampliación de sus alianzas hacia Madrid, pero, por otra, también plasman la tendencia hacia coaliciones puntuales con más Estados según la constelación de intereses que puede desencadenar un nuevo estilo político a nivel europeo. En este contexto, las negociaciones "anticipadas" subrayan la tendencia y la necesidad de la coordinación interestatal de importantes temas fuera de las instituciones europeas por la presión de tener que llegar a un consenso al final de las negociaciones y por el aumento de los actores en las mismas y, en este contexto, para aumentar la eficacia del proceso político.

Detrás de la actitud de Alemania, y de la polémica sobre su posición como donante neto, aparece la polémica sobre la falta de influencia y poder germano en la UE en comparación con su peso financiero, una cuestión que puede cambiar en los próximos meses. También se refleja la crisis entre la voluntad de Berlín de influir más activamente en el proceso de la integración y la falta de recursos. Además, los menos "europeístas" Ministerios de Finanzas y de Economía obtienen en tiempos de ajustes presupuestarios más influencia en la posición alemana sobre el reparto de dinero que el Ministerio de Exteriores, que tuvo siempre buenas relaciones con la Comisión, lo que fue muy visible en las discusiones sobre la Constitución.

Con respecto a la estrategia alemana, ésta resulta más coherente que en 1999, ya que el entorno parece más favorable para Berlín. El resultado de las elecciones en España cambió la constelación de alianzas, pero el nuevo Gobierno en Madrid espera, con su vuelta a Europa, ciertos compromisos. Las coaliciones establecidas por Alemania, aunque a primera vista estables, resultan complicadas ya que llevan el conflicto inherente, siendo el acuerdo sobre la PAC y el cheque británico los más destacados ejemplos. En este sentido, el gobierno germano debe evitar la situación de 1999, cuando después de distribuir numerosas "propinas a sus aliados", se enfrentó sólo ante España.

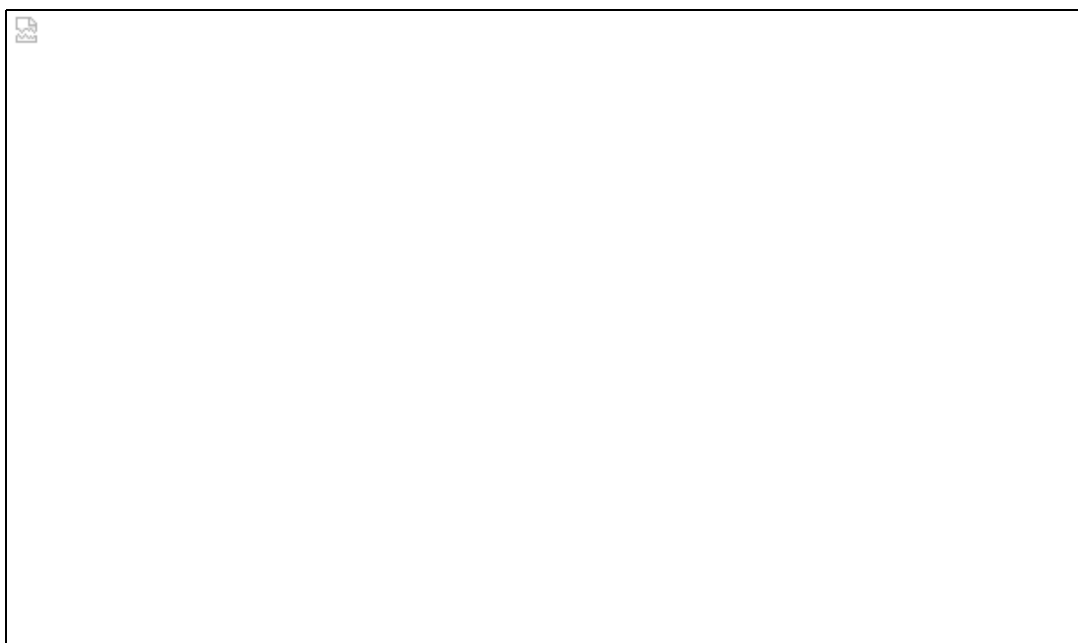
Se puede esperar un apoyo creciente de la posición alemana desde los nuevos miembros, teniendo en cuenta que no habrá un cambio en el límite de la absorción de las ayudas estructurales en el 4% del PIB nacional y, en consecuencia, la saturación de los nuevos miembros, con el techo de las ayudas regionales propuesto por Berlín.

Finalmente, el nuevo marco institucional de la UE-25 tendrá con esta negociación su verdadero bautizo de fuego tanto por su fuerza organizativa como integradora, ya que estas negociaciones son las primeras donde participan durante todo el proceso 25 delegaciones en el Consejo y 25 comisarios y donde con los nuevos miembros se abren nuevas fisuras o *cleavages*.

Mario Kölling

Departamento de Derecho Público, Universidad de Zaragoza

Anexo



Fuente: Comisión Europea, Construir nuestro futuro común - Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013), COM(2004) 0101.

Referencias bibliográficas

COM (2004) 101 final, *Comunicación de la Comisión, Construir nuestro futuro común Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*, 10/II/2004.

COM (2004) 487, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financial Perspectives 2007-2013*.

Herce, J., y S. Sosvilla (2004), *La política de cohesión europea y la economía española*, DT nº 52/2004, Real Instituto Elcano.

House of Lords, *6th Report of Session 2004-05, Future Financing of the European Union, Report with Evidence*, 9/III/2005.

Maurer, A., W. Schroff y M. Ehl (2004), *Solidarität und Finanzgerechtigkeit in der EU – Die Positionen deutscher und europäischer Akteure zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013*.

Powell, C., J.I. Torreblanca y A. Sorroza (coord.) (2005), *Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea*, Informe Elcano, Real Instituto Elcano.

Salmon, K., (2004), *La adaptación a una nueva relación de financiación con Europa: España y la política de cohesión*, DT nº 53/2004, Real Instituto Elcano.

[1] Véase para la posición de España, J.I. Torreblanca, *Farewell to Funds? Keys to Understanding Spain's Position When Negotiating the 2007-13 EU Budget*, Real Instituto Elcano, 09/V/2005.

[2] Véase de manera más amplia A. Navarro y E. Viguera, *Las perspectivas financieras 2007-2013 y la posición de España*, Real Instituto Elcano, 9/V/2005.

[3] Parlamento Europeo, Comisión Temporal sobre Retos Políticos y Medios Presupuestarios de la Unión Ampliada (2007-2013), proyecto de Informe sobre los Retos Políticos y Medios Presupuestarios de la Unión Ampliada 2007-2013 (2004/2209 (INI), 23/III/2005.

[4] Bundesregierung, Vorschlag zum neuen EU-Finanzrahmen ist unrealistisch, 11/II/2004, en www.bundesregierung.de

[5] Deutscher Bundestag, Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Hintze, Dr. Michael Meister, Peter Altmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/4760 – Richtige finanzpolitische Weichenstellung in der EU, Drucksache 15/5009, 4/III/2005.

[6] Deutscher Bundestag, Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Hintze, Dr. Michael Meister, Peter Altmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/4760 – Richtige finanzpolitische Weichenstellung in der EU, Drucksache 15/5009, 4/III/2005.

[7] Tras la ampliación, la Unión Europea ocupa una superficie de 3.976.952 km² y engloba una población de 454 millones de habitantes. Estas cifras implican un incremento del 22,8% en la superficie y del 19,6% en la población. Sin embargo, la aportación de los nuevos miembros al Producto Interior Bruto se sitúa en un escaso 6%, presentando un Producto Interior Bruto per cápita que se aproxima al 25% de la media de los países de la UE-15. Como consecuencia, el gasto aumentará más que los ingresos. Por ejemplo, la ampliación significa 4 millones de agricultores más, es decir, un aumento del 50%. También se puede detectar un incremento de casi un 20% en la población en regiones del objetivo 1.

[8] Deutscher Bundestag, Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Hintze, Dr. Michael Meister, Peter Altmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/4760 – Richtige finanzpolitische Weichenstellung in der EU, Drucksache 15/5009, 4/III/2005.

[9] Eurostat, "GDP per Capita in Purchasing Power Standards for EU Candidate Countries and EFTA, Nowcast 2003", Statistics in Focus, Economy and Finance, 27/2004.

[10] "Structural Funds: Eligible Areas in Deutschland for Objective 1 and 2 between 2000 and 2006".

[11] Christian Weise, Martin Banse, Wolfgang Bode, Barbara Lippert, Ferdinand Nölle y Stefan Tangermann (2001), Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU - Studie für das Bundesministerium der Finanzen, Forschungsauftrag nº 43/00, DIW-Berlin.

[12] Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH, 2003), Pressemitteilung nr. 21/2003, Halle (Saale).

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* 2012

Subir ▲