

## Anuario Internacional CIDOB 2000 edición 2001

### Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2000

La CIG 2000: Panorámica y evaluación tentativa.  
Mónica Salomón

## La CIG 2000: Panorámica y evaluación tentativa

Mónica Salomón  
Profesora Titular  
de Relaciones Internacionales,  
Universitat Autònoma de Barcelona

A lo largo del año 2000, los estados miembros de la Unión Europea negociaron la reforma de las instituciones de la Unión. La Conferencia Intergubernamental (CIG) -método habitual para proceder a las reformas que requieren modificación de los tratados- inició sus trabajos el 14 de febrero con una reunión de los ministros de Asuntos Exteriores y los culminó en la madrugada del 11 de diciembre en el Consejo Europeo de Niza, donde, tras 88 horas de encarnizadas negociaciones (auténtico récord de duración), los extenuados jefes de Estado y de Gobierno de la UE pusieron fin al suspense y acordaron un texto provisional de tratado (Tratado de Niza, 2000). La CIG cumplió con éxito su principal objetivo: despejar el camino a la ampliación. En ese sentido cabe hacer un balance positivo de sus resultados. No tanto, empero, si se consideran los “daños colaterales” (o, al menos, la falta de avance) en materia de toma de decisiones y en la legitimidad democrática de la Unión que supuso el complejo ejercicio de reequilibrar los pesos relativos de los Estados en las instituciones. A ello algunos han añadido los efectos negativos del deterioro de la relación francoalemana, tras las crispaciones de Niza. De todos modos, si la CIG 2000 ha concluido, el proceso de reformas continúa abierto. En ese sentido, los resultados de Niza que examinaremos aquí han de entenderse como un pequeño eslabón de la larga cadena de la construcción europea.

### Agenda y método

La agenda de la CIG 2000 es producto del fracaso de las negociaciones sobre reforma institucional de la CIG anterior, la cual culminó con la firma del Tratado de Ámsterdam en junio de 1997. Como se recordará, en Ámsterdam los jefes de Estado y de Gobierno fueron incapaces de ponerse de acuerdo sobre las reformas institucionales indispensables para funcionar en una Unión ampliada. En aquel momento el horizonte de la Unión ampliada era aún muy lejano y las energías se concentraron en otros temas (por ejemplo la UEM, Unión Económica y Monetaria). Lo más que se consiguió fue llegar a un acuerdo marco sobre la futura reforma institucional, plasmado en un protocolo adicional al tratado, en el que se prevé una reforma en dos etapas:

-La primera, se cumpliría en la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación. La Comisión Europea pasaría a estar integrada por un nacional de cada Estado miembro, siempre que la ponderación de los votos en el Consejo se hubiera modificado (se entiende que en favor de los cinco estados que perdieran un Comisario).

-La segunda etapa de la reforma se llevaría a cabo un año antes, como mínimo, del ingreso del vigésimo Estado miembro en la Unión. Para entonces, una nueva CIG procedería a una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones.

Pero la evolución que siguió el proceso de ampliación obligó a replantear este plan de trabajo. Aunque en principio había prevalecido la opción de proceder a la ampliación por

etapas -por lo que el Consejo Europeo de Luxemburgo (diciembre de 1997) sólo invitó a seis países candidatos a iniciar las negociaciones de adhesión propiamente dichas-, la nueva Comisión Prodi se mostró partidaria de negociar con todos los candidatos al mismo tiempo (modalidad “regata”). La práctica certeza de que la primera etapa de la ampliación elevará el número de estados miembros a una cifra superior a veinte obligaba a fusionar en una sola las dos etapas inicialmente previstas. Desde el principio quedó claro que la agenda de la CIG sería limitada. El Consejo Europeo de Colonia, que abrió los trabajos preparatorios a la convocatoria de la nueva conferencia el 4 de junio de 1999 (sólo 34 días después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam), señaló que la misma se ocuparía de “las cuestiones institucionales no resueltas en Ámsterdam y que necesitan esclarecerse antes de la ampliación” y en concreto de tres temas: la magnitud y composición de la Comisión Europea, la ponderación de los votos del Consejo y la posible extensión de la mayoría cualificada en la toma de decisiones. El Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 mantuvo la agenda centrada en

*“Más que por ideologías o concepciones del proceso de integración europea, la división más patente en la CIG era la más prosaica de ‘grandes’ contra ‘pequeños’ países”*

los “fleclos de Ámsterdam”, aunque sin cerrarla. La decisión de incluir también todas aquellas cuestiones suscitadas por la aplicación del Tratado de Ámsterdam permitió plantear reformas en el resto de las instituciones y órganos consultivos de la UE. Además, la prerrogativa concedida a la presidencia de sugerir la inclusión de

otras cuestiones permitió abordar también el tema de la flexibilización del mecanismo (aprobado en Ámsterdam pero nunca activado) que permite emprender “cooperaciones reforzadas” a un grupo de estados deseosos de avanzar en la integración por delante de los demás en un sector determinado, así como el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y -a instancias de Bélgica y Austria- negociar un mecanismo para verificar la existencia o no de violaciones a los derechos fundamentales recogidos en el tratado.

La adopción de esa agenda de mínimos decepcionó a muchos. El presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, Giorgio Napolitano, expresaba un sentir generalizado cuando recriminó a los líderes europeos su falta de visión y de ambición. Por el camino habían caído algunas pro-

puestas de enjundia. Además de la flexibilización de las cooperaciones reforzadas -introducidas posteriormente e inicialmente descartadas por el temor a despertar en algunos la idea de una UE de “geometría variable”-, la principal era la contenida en el “Informe Dehaene” (Dehaene et al. 1999) de proceder a la reorganización de los tratados. La propuesta del informe, encargado por la Comisión a un grupo de expertos de alto nivel presidido por el ex primer ministro belga, consistía en estudiar la posible fusión de los diferentes textos y su ordenamiento en dos secciones diferenciadas. La primera contendría las disposiciones de índole “constitucional” o “básica”: objetivos, principios y orientaciones generales, derechos del ciudadano y marco institucional. Sólo se podrían modificar sus disposiciones por unanimidad. La segunda recogería las relativas a las políticas comunitarias y sería más fácilmente modificable: bastaría para ello con la decisión del Consejo y el consentimiento del Parlamento Europeo. Así, señalaba el informe, se reducirían los engorrosos y complejos trámites de ratificación de los tratados en cada parlamento, que en el marco de una Unión ampliada podrían suponer serios bloqueos decisionales. En sus contribuciones previas a la convocatoria de la CIG, tanto la Comisión como el Parlamento Europeo (Parlamento, 1999) se mostraron favorables a esta propuesta que, al propugnar una especie de “Constitución” de la Unión Europea enlazaba directamente con el debate sobre la integración europea a largo plazo. La propuesta no alcanzó el suficiente consenso entre los estados, con lo que el debate se desplazó al exterior de la CIG (1). Tras el argumento de que ésta había de concentrarse en los temas indispensables para proceder a la ampliación, algunos gobiernos ocultaban otro tipo de reticencias más o menos evidentes. La toma de decisiones por mayoría cualificada sobre futuras reformas de políticas concretas no era, evidentemente, del gusto de muchos. A pesar de que el tema desapareció de la agenda de la CIG, la Comisión prosiguió sus trabajos al respecto y, a partir de un estudio encargado al Instituto Europeo de Florencia, presentó una comunicación a la conferencia: si bien renunciaba, dadas las limitaciones del calendario, a que los gobiernos europeos debatieran sobre la posible sistematización de los tratados en el marco de la CIG 2000, pedía en cambio que se definiera un procedimiento y un calendario futuros para llevarla a buen término (Comisión, 2000a). Otro tema propuesto por las instituciones y expertos y descartado por los estados participantes fue el de la extensión automática del procedimiento de codecisión (en el que el Parlamento Europeo legisla conjuntamente con el Consejo) a todas las decisiones que el

Consejo haya de adoptar por mayoría cualificada. Pese a las reiteradas reclamaciones del Parlamento, lo máximo que obtuvo fue que la conferencia discutiera caso por caso la posible aplicación del procedimiento.

Además de las indicaciones sobre la agenda y el calendario de las negociaciones, el Consejo Europeo de Helsinki estableció el formato, que resultó ser el clásico. La conferencia funcionaría a tres niveles: jefes de Estado o de Gobierno, ministros de Asuntos Exteriores (responsables políticos de la CIG) y un grupo de altos funcionarios para preparar las reuniones. Las presidencias portuguesa (primer semestre) y francesa (segundo semestre) organizarían las discusiones. La Comisión quedaba asociada a todos los niveles. La participación del Parlamento Europeo, en cambio, quedaba limitada, sobre todo en los niveles altos de la CIG, donde se concretaba en un intercambio de puntos de vista al inicio de cada reunión entre los ministros (o jefes de Gobierno) y la presidenta del Parlamento, Nicole Fontaine. Esta manera de proceder contrasta con la que se siguió en el proceso -paralelo a la CIG- de redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, un proceso también lanzado en el Consejo Europeo de Colonia, vieja reivindicación del Parlamento Europeo. Su redacción fue encargada a una “Convención” -presidida por el ex presidente alemán Roman Herzog- en la que los representantes de los gobiernos eran una minoría y los parlamentarios (provenientes tanto del Parlamento Europeo como de los parlamentos nacionales) constituían la mayoría. La Convención tenía el encargo de elaborar el proyecto de Carta con el tiempo suficiente para que el Consejo Europeo de Niza pudiera decidir su proclamación. Se preveía asimismo que la CIG considerara la posibilidad de incorporar la Carta a los tratados. Conviene señalar también que junto a este segundo proceso paralelo que había de confluir en Niza con las negociaciones sobre la reforma institucional se desarrollaba todavía un tercero: el de la definición de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO), según las pautas establecidas en los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki (Bayles 1999; Viñas 1999), terreno en el que se registraron importantes avances durante el año 2000<sup>2</sup>.

### Las negociaciones

Las posiciones de prácticamente todos<sup>3</sup> los estados miembros sobre cada uno de los temas del orden del día se dieron a conocer durante el semestre presidencial portugués (Feira, 2000). Pese a ello, era prácticamente imposible anticipar el resultado final de las negociaciones. Lo impedía la vinculación -ya presente en el protocolo sobre la reforma de las institucio-

nes anejo al tratado de Ámsterdam y hecha explícita nuevamente en varios de los documentos de posición- que los estados planteaban entre los principales puntos del orden del día. Especialmente los estados más poblados vinculaban una reponderación de votos en el Consejo que les resultara favorable y la pérdida de uno de sus nacionales en la Comisión y/o la extensión de la mayoría cualificada en las decisiones del Consejo. Esa vinculación desdibujaba la tradicional distinción entre estados “europeístas” e “intergubernamentalistas”. Más que por ideologías o concepciones del proceso de integración europea, la división más patente en la CIG era la más prosaica de “grandes” contra “pequeños” países. La fractura grandes/pequeños era particularmente nítida en las posiciones y negociaciones sobre la composición de la Comisión, donde pocos parecían recordar que los Comisarios no representan a los estados miembros de los que son nacionales. El informe Dehaene había planteado una solución razonable. Dando por sentada la (comprensible) negativa de la mayoría de estados miembros a no contar con un nacional en la Comisión, propuso mantener, en la Unión ampliada, un Comisario por Estado miembro. Al mismo tiempo, y para mantener la eficacia y operatividad de la institución, consideraba esencial atribuir mayores competencias al presidente en sus tareas de organizar, coordinar y dirigir la actuación de la Comisión. El dictamen de la Comisión sobre la CIG (Comisión, 2000b) recogía esta propuesta como una de dos posibles alternativas aunque desarrollando más la idea de llevar a cabo una reestructuración profunda de la Comisión que incluiría cierta jerarquización entre los Comisarios. La otra era fijar el número de Comisarios en los 20 actuales y establecer un sistema de rotación estrictamente igualitario entre nacionales de distintos estados miembros. El dictamen proponía también la formalización en el tratado del compromiso extracontractual contraído individualmente por cada Comisario, de dimitir a petición del presidente (“lex Prodi”) ideado por el actual presidente para impedir que se diera una situación parecida a la que llevó a la dimisión en bloque de la precedente Comisión Santer.

Como era previsible, ni uno solo de los diez pequeños estados se manifestó dispuesto a aceptar la fórmula de “desnacionalización” de la Comisión, alegando que mantener un Comisario por Estado miembro permitía legitimar el papel de la Comisión entre las diferentes opiniones públicas nacionales. Lo que no aceptaban era la idea jerarquizar el colegio, aunque algunos (los estados del Benelux, por ejemplo, que presentaron una posición común a la CIG) eran favorables al reforzamiento de los poderes del presidente.

Por su parte, los cinco estados grandes se mostraron favorables a la Comisión desnacionalizada, con menos Comisarios que países miembros. Aunque en algunos documentos de posición (como el del Reino Unido) estaba claro que la idea de partida era renunciar a uno solo de los dos Comisarios a cambio de mayor peso en el Consejo, en los debates la fórmula de rotación igualitaria entre estados como complemento a una Comisión desnacionalizada no tuvo dificultades para imponerse entre los grandes. Al término de la CIG, pues, el debate sobre la Comisión, altamente polarizado entre grandes y pequeños, dependía de los acuerdos que se tomaran sobre los votos en el Consejo.

El dictamen de la Comisión subrayaba la necesidad de cambiar el sistema actual de la ponderación y cálculo de la mayoría cualificada en el Consejo, que las sucesivas ampliaciones han desequilibrado cada vez más en detrimento de los estados grandes. Dado que los candidatos actuales a la ampliación tienen (a excepción de Polonia y Turquía) poco peso demográfico, de mantenerse el sistema de reparto de votos actual ese desequilibrio aumentaría aún más, pudiéndose llegar a dar el caso

de vista de la legitimidad democrática- de que una mayoría de países con un número inferior al 50% se impusiera a una minoría de países que representarían a la población de la UE. Para el cambio de sistema el dictamen proponía dos alternativas. Una -la contemplada en el protocolo sobre las instituciones de Ámsterdam- era el de llevar a cabo

*“Las negociaciones se condujeron sobre la base de un enfoque ‘caso por caso’ y no el de norma/excepción”*

una reponderación simple de los votos atribuyendo un número mayor a los estados más poblados, de modo que la mayoría cualificada represente dos tercios de la población de la unión (frente al 58% actual). Esta reponderación debía acompañarse de una cláusula que estableciera que una decisión sólo podrá adoptarse por mayoría cualificada si reúne como mínimo a la mitad de estados miembros (una condición que hasta ahora siempre se ha cumplido sin necesidad de hacerla explícita). La segunda alternativa -la preferida por la Comisión por su mayor sencillez y claridad- era la adopción de las decisiones según el criterio de la doble mayoría simple: mayoría simple de estados y que represente a una mayoría de la población total de la Unión. Pese a su sencillez y transparencia, la fórmula de la doble mayoría simple no contó con demasiados apoyos en las negociacio-

nes. En general se prefería una reponderación simple, aunque algunos estados (como por ejemplo Alemania) se mostraban abiertos a discutir la alternativa de una doble mayoría cualificada. A lo largo de la CIG, no obstante, todos los modelos de reponderación que se discutieron estaban planteados sobre la base de la reponderación simple.

Aunque la división “grandes/pequeños” era desde luego visible en las negociaciones sobre este tema -con los grandes reclamando el reequilibrio demográfico- la posibilidad de formar coaliciones (sobre todo entre los grandes) quedaba limitada por las aspiraciones individuales de cada candidato. La de Alemania era conseguir que el aumento de la influencia y peso reales obtenidos con la reunificación se tradujera en un aumento de peso en las instituciones, sobre todo en el Consejo. A ello se oponía Francia, obstinada en mantener como mínimo el simbolismo de la igualdad francoalemana, al menos en el número de votos en el Consejo. Durante las semanas inmediatamente anteriores al Consejo Europeo de Niza el presidente Chirac -seguramente con las elecciones francesas de 2002 en mente- insistía machaconamente en que el acuerdo francoalemán que permitió la reconciliación tras décadas de enemistad residía, precisamente, en el peso idéntico de ambos países en la construcción e instituciones europeas. Por su parte, el principal objetivo de España en la CIG era equiparar su peso al de los estados grandes, un objetivo legitimado por la declaración nº 50 del Tratado de Ámsterdam, que prometía considerar “el caso especial de España” (es decir, compensar la pérdida eventual de un comisario español con el tratamiento a España de “grande”). A partir del Consejo Europeo de Biarritz de octubre y durante las semanas previas a la conferencia el debate se fue caldeando, con un enfrentamiento cada vez más abierto y agrio entre países grandes y pequeños por un lado y entre Francia y Alemania por otro. El intento de alcanzar un acuerdo que reunió a Schröder y a Chirac en Hannover el 2 de diciembre fracasó. Por su parte, los países pequeños intentaron elaborar una estrategia común en una reunión celebrada el 24 de noviembre en Bruselas, pero sólo consiguieron ponerse de acuerdo en el tema de la composición de la Comisión.

Si el protagonismo de la negociación sobre los votos trasladó a un segundo plano la división tradicional entre estados europeístas/intergubernamentalistas, también contribuyó a ello el método elegido por la presidencia portuguesa para negociar la extensión de la mayoría cualificada. Desoyendo el dictamen de la Comisión, las resoluciones del Parlamento y el informe de los expertos, las nego-



ciaciones se condujeron sobre la base de un enfoque “caso por caso” y no el de “norma/excepción” (considerar la mayoría cualificada como norma general, planteando excepciones en aquellos temas “constitucionales”, que requerirían un proceso de ratificación parlamentaria), defendido también por Alemania (lo que representaba un cambio radical con respecto a la CIG anterior), Italia, Austria, Francia y los países del Benelux. El enfoque seguido llevó a que las negociaciones se centraran en exceso en las objeciones presentadas por cada uno de los gobiernos participantes. Las disposiciones sobre fiscalidad y política social son las que de un principio recibieron mayor número de objeciones por parte de las delegaciones negociadoras. España jugó hasta el último momento con el comodín de rechazar la extensión de la mayoría cualificada a las disposiciones que regulan los fondos estructurales y de cohesión. Al final de la presidencia francesa sólo 45 de las alrededor de 70 disposiciones sujetas a decisiones por unanimidad habían sido objeto de las negociaciones y -dada la variedad de posicionamientos de los distintos gobiernos- la incertidumbre sobre los resultados finales era tan importante como en los demás temas.

La propuesta de flexibilizar el mecanismo de las cooperaciones reforzadas figuraba en el informe Dehaene y en el dictamen de la Comisión. Inicialmente descartada, fue reintroducida en la agenda por la presidencia portuguesa y debatida en el semestre presidencial francés. La activación del mecanismo requiere el cumplimiento de unas condiciones muy estrictas, sobre todo en lo que respecta al número mínimo necesario de estados participantes (una mayoría de estados miembros, o sea ocho en la actualidad). Además, cualquier Estado miembro que se oponga a la iniciación de una cooperación reforzada puede requerir una decisión unánime del Consejo Europeo, lo que supone un derecho de veto. Por esta razón, hasta el momento, el mecanismo no se ha aplicado nunca (aunque existen “cooperaciones reforzadas de hecho”, como la UEM o Schengen). En su dictamen la Comisión proponía la reducción a un tercio de los estados el número mínimo necesario para establecer una cooperación reforzada y eliminar el derecho de veto. Proponía también considerar la extensión del mecanismo a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Los socios del “eje francoalemán”, ideólogos de la cooperación reforzada, fueron secundados por Italia y los tres países del Benelux en la iniciativa de dar mayor flexibilidad al mecanismo. España, por su parte, tradicionalmente contraria a la creación de una “Europa de dos velocidades” (y que ya en Ámsterdam se había mostrado reacia a la creación

del mecanismo), rechazaba su apertura a ciertos temas, como las cuatro libertades fundamentales y la agricultura. Ello no impidió que el gobierno español se mostrara bastante activo en la formación de un consenso sobre las condiciones de su aplicación (sobre todo, que sólo se use como último recurso y para facilitar los avances en la integración) y que incluso presentara a la CIG un documento de discusión sobre su eventual apertura al segundo pilar (PESC).

Salvo excepciones, las cuestiones negociadas en la CIG sobre otras reformas institucionales estaban limitadas a la dimensión y composición de las instituciones en la perspectiva de la ampliación. En lo que respecta al Parlamento Europeo, la Comisión proponía mantener el número máximo de 700 diputados ya acordado en Ámsterdam. Este límite gozaba de la aceptación generalizada de estados e instituciones. Más controvertida era la redistribución de escaños exigida por la ampliación. Dado que con los quince miembros actuales el Parlamento suma 626 miembros, la ampliación supone necesariamente una reducción de las diferentes delegaciones. En su dictamen la Comisión propuso invitar al propio Parlamento Europeo a elaborar un método de asignación de diputados por Estado miembro, teniendo en cuenta el límite, y al mismo tiempo sugirió la posibilidad de que cierto número de diputados pudieran ser elegidos a partir de listas presentadas en el conjunto de la Unión. En respuesta, la resolución de 13 de abril de 2000 del Parlamento propone aplicar un criterio de reparto proporcional corregido por una atribución mínima de cuatro escaños por Estado. Fue una resolución muy controvertida que, como no podía ser de otra manera, enfrentó a los eurodiputados provenientes de países grandes (que le dieron su aprobación mayoritaria) y pequeños (que la rechazaron). Tal como hemos señalado más arriba, el aumento de las competencias legislativas del Parlamento (extensión, aunque no automática, del procedimiento de codecisión) era también objeto de negociaciones.

### La Carta Europea de Derechos Fundamentales

Mientras los ministros y el grupo preparatorio negociaban la CIG, la Convención encargada de elaborar la Carta avanzaba en la redacción del documento. En julio se concluyó un primer proyecto y en septiembre se presentó un anteproyecto bastante acabado a consideración de la Comisión. En las últimas versiones del documento, a instancias del Gobierno francés, se optó por ordenar los 54 artículos de la Carta según un criterio original (y no el clásico, que ordena los derechos por “generacio-

nes”) en seis grandes apartados: Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía y Justicia. El resultado, un mínimo común denominador de los derechos europeos, fue bastante decepcionante, sobre todo para la pléthora de organizaciones sindicales, feministas y ONG que siguieron de cerca su elaboración. Las disposiciones relativas a los derechos económicos y sociales son las que suscitaron mayores polémicas, sobre todo por la ausencia de referencias explícitas al derecho a la huelga, al trabajo, a una remuneración justa o a un salario mínimo. Tampoco es un texto muy generoso para con los inmigrantes: a los residentes no comunitarios no se les reconoce el derecho al voto en las elecciones municipales y europeas ni el derecho a unas condiciones laborales idénticas (sí “equivalentes”) a las de los ciudadanos de la Unión. El texto de la Carta fue presentado a la consideración del Consejo Europeo de Biarritz en octubre, que no llegó a conclusión alguna sobre su estatuto futuro. A propuesta del Parlamento, en noviembre la conferencia (grupo preparatorio y ministros) discutió la posibilidad de insertarla en el texto del tratado. Aunque la mayoría se mostró favorable a la idea, cinco delegaciones nacionales (las del Reino Unido,

Suecia, Dinamarca, Finlandia y Holanda) expresaron su férrea oposición a que pasara a tener un estatuto diferente al de una mera declaración.

***“La ventaja para Alemania es pasar a tener mayor capacidad que cualquier otro Estado para formar una minoría de bloqueo”***

**El Consejo Europeo más largo**

Dadas las diferencias de posición de los estados, las características de la agenda (centrada en los delicados y resbaladizos “vetos” y “votos”) y la vinculación entre las cuestiones de las distintas posiciones negociadoras, no es sorprendente que los ministros de Exteriores abandonaran su última reunión de preparación de la CIG (4 de diciembre) sin haber llegado a un acuerdo. El 7 de diciembre, pues, el Consejo Europeo de Niza se inauguraba en un clima de total incertidumbre. Los augurios de Romano Prodi eran alarmistas (“las posibilidades de un fracaso en Niza están al orden del 50%”), igual que los titulares de la prensa (“Fracasa el último intento de salvar la cumbre de Niza”, *El País* 03.02.00). En vista de lo que se avecinaba, la presidencia decidió alargar un día más de lo previsto las negociaciones entre los jefes de Estado y de Gobierno. El jueves 7 el Consejo Europeo de Niza se inauguró con la firma por parte

de Consejo, Parlamento y Comisión de la Carta de los Derechos Fundamentales. El Reino Unido se había opuesto a que la presidencia hiciera una “proclamación solemne” del documento, quitándole todavía más relevancia a una declaración meramente simbólica. Las negociaciones sobre la reforma institucional se iniciaron en la tarde del viernes 8 y concluyeron -como el Consejo Europeo- en la madrugada del lunes 11. Como era previsible, la cuestión más difícil de cerrar fue la de la ponderación de los votos en el Consejo, en parte por la dificultad intrínseca del tema y en parte porque las propuestas de la presidencia francesa evidenciaban una falta de criterio que no produjo más que resquemores: por un lado, se alegaba la necesidad de que los votos reflejaran mejor que hasta ahora el peso demográfico relativo de cada Estado (argumento para dar más peso a los “grandes” con respecto a los “pequeños”), pero, por otro, se adjudicaba el mismo número de votos a Alemania que a los demás “grandes”. Ese doble rasero llevó a una auténtica “rebelión de los pequeños” encabezada por el primer ministro belga Guy Verhofstadt y el primer ministro portugués Antonio Guterres. En el caso belga resultaba inaceptable la atribución de un número mayor de votos a los Países Bajos que a Bélgica cuando, pese a la diferencia demográfica entre los dos países (Bélgica tiene 10 millones de habitantes y los Países Bajos 15), siempre habían tenido los mismos votos en el Consejo. Alterar esa paridad y mantener al mismo tiempo la francoalemana era una discriminación intolerable, alegaba Verhofstadt. En el caso portugués, resultaba inaceptable el incremento de la diferencia de peso con España: pasar de una relación de 5 a 8 a una de 11 a 28. Tampoco Austria, Grecia, Suecia y Finlandia aceptaron el nuevo equilibrio planteado entre grandes/pequeños, por lo que para concluir las negociaciones hubo que hacer algunos cambios y además repartir compensaciones ad hoc, algunas de ellas bastante cuestionables desde el punto de vista de la eficacia decisional. A cambio de seguir teniendo el mismo número de votos (29) que Francia, Italia y el Reino Unido, se aceptó la propuesta alemana de la “red de seguridad”: la exigencia de que las decisiones tomadas por mayoría cualificada sean respaldadas por los votos de estados que comprendan al menos un 62% de la población de estados miembros. Ello supone una “triple llave” para las decisiones: de votos, de número de estados<sup>4</sup> y de población. La ventaja para Alemania es que, gracias a su peso demográfico superior, pasa a tener mayor capacidad que cualquier otro Estado (incluida Francia) para formar una minoría de bloqueo. Para

lograrlo le bastará, en efecto, con asociarse con otros dos estados grandes. Es, desde luego, una ventaja superior a la que se hubiera obtenido con algunos votos más en el Consejo. Una segunda concesión a Alemania fue la de permitirle mantener la dimensión actual de su delegación en el Parlamento Europeo, cuando las necesidades de la ampliación exigían la reducción de las de todos los estados miembros. Así, mientras Alemania mantendrá sus 99 eurodiputados actuales, Francia pasará de 87 a 72 representantes y España de 64 a 50. Para cuadrar las cifras hubo que superar, elevándolo a 732, el límite máximo de europarlamentarios decidido en Ámsterdam y que en ningún momento nadie había propuesto cambiar. Y la tercera concesión fue adoptar, a instancias de Alemania, la decisión de convocar una nueva CIG en el año 2004 que incluirá, además de la recuperación de la discusión sobre el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales y la simplificación y clarificación de los tratados, una cuestión que presenta especial interés para el gobierno alemán: la delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea, los estados miembros y sus regiones. Con ello se dio satisfacción a las necesidades internas del gobierno federal alemán de ordenar el debate competencial con los länder, aunque dejando en una posición difícil a otros gobiernos. A las compensaciones de última hora ideadas para evitar el despegue alemán hay que añadir la que obtuvo Bélgica (con lo que se logró cerrar la conferencia): la celebración, en el futuro, de todos los Consejos Europeos en Bruselas. El acuerdo alcanzado consiguió así reequilibrar la relación grandes/pequeños en el Consejo (al concluir la ampliación, los grandes sumarán 170 votos y los pequeños 175) y plasmó también la preeminencia de Alemania en Europa sin alterar la simbólica paridad francoalemana. España, por su parte, salió también muy bien parada con el acuerdo. Si bien no logró equiparar su número de votos con los de los estados más grandes (un objetivo harto difícil de compatibilizar con la paridad francoalemana y las reivindicaciones portuguesas), consiguió en cambio una capacidad de bloqueo casi equivalente a la de los estados mayores. Además, el paso de 8 a 27 votos supuso un aumento de peso relativo mayor que el de cualquier otro Estado.

A cambio de un reequilibrio favorable a los grandes en el Consejo, éstos cedieron frente a los pequeños en la cuestión de la reforma de la Comisión. Desde el nombramiento de la próxima Comisión (enero de 2005) hasta finalizar el actual proceso de adhesión, la Comisión estará formada por un nacional de cada Estado miembro. El actual equilibrio grandes-pequeños en la institución (10 a 10) se

romperá, pues, en favor de los pequeños (6 a 21). La cohesión de los estados pequeños en las negociaciones impidió que cuajara la propuesta francesa de “desnacionalizar” la Comisión con un colegio de sólo 20 Comisarios a partir de la conclusión del proceso de adhesión. Cuando ingrese el vigésimo-séptimo Estado miembro, el Consejo decidirá por unanimidad el número de Comisarios (inferior al de estados miembros) y las modalidades de un mecanismo de rotación igualitaria. La moderada jerarquía que se introduce en la Comisión, a partir del reforzamiento de las competencias del presidente (que podrá distribuir responsabilidades entre el colegio y también pedir la dimisión de los Comisarios), está también de acuerdo con las posiciones que los estados pequeños mantuvieron en las negociaciones. Se decidió, además, que el nombramiento de los comisarios, incluido el presidente, pasará a hacerse por mayoría cualificada.

El Consejo Europeo decidió finalmente el paso a la mayoría cualificada de algo más de treinta disposiciones de importancia desigual, además del nombramiento del colegio de Comisarios o de los representantes especiales PESC. Aunque numéricamente el paquete es importante, conviene señalar que algunos de los ámbitos en que más necesario resultaría el pasaje a la mayoría cualificada en la perspectiva de la ampliación seguirán sujetos a la unanimidad. Es el caso de las disposiciones sobre fiscalidad y política social, donde el Reino Unido se negó a aceptar casi ningún cambio, o del medio ambiente. En otros casos la toma de decisiones por mayoría cualificada fue diferida. España accedió a que las decisiones sobre fondos estructurales y políticas de cohesión pasen a tomarse por mayoría cualificada, pero sólo a partir de 2007, cuando el próximo paquete financiero ya haya sido negociado. También quedaron diferidos a instancias de Alemania diversos aspectos vinculados a los ámbitos de asilo e inmigración. Por su parte, Francia consiguió mantener la unanimidad en cultura, sanidad y educación, aunque cedió en lo relativo a intercambios de servicios y a decisiones sobre inversiones y propiedad intelectual. El procedimiento de codecisión se extendió a muchas de las disposiciones que pasan a decidirse por mayoría cualificada, pero no a algunas que ya lo estaban (como la PAC -Política Agrícola Común-, la UEM o la competencia) ni a los fondos estructurales (cuando se haga efectiva la decisión por mayoría cualificada). Cabe consignar asimismo la aprobación del dispositivo acordado a propuesta de Austria y Bélgica por el cual se verificará la existencia de un riesgo de violación grave por parte de un Estado miembro de los



principios fundamentales recogidos en el tratado. Para ello se exige una mayoría supercualificada del Consejo (4/5 partes), el dictamen conforme del Parlamento, que se escuche al Estado afectado y, en su caso, la opinión de expertos independientes. Las negociaciones sobre la flexibilización de las cooperaciones reforzadas estaban ya bastante cerradas antes de Niza. Lo que sí debatieron los jefes de Estado y de Gobierno fue la eventual aplicación del mecanismo al ámbito de la defensa, lo que por oposición británica se acabó descartando.

### Los resultados de Niza: una evaluación temprana

Intentar evaluar los resultados de la CIG a muy poco tiempo de concluidas las negociaciones y mucho antes de la entrada en vigor del nuevo tratado es un ejercicio sumamente arriesgado. Aparte de lo cuestionables que pueden resultar siempre los criterios elegidos, sólo el tiempo y la aplicación de las nuevas disposiciones permitirán contar con el mínimo de elementos necesarios para hacer una evaluación medianamente satisfactoria. No obstante, asumimos modestamente el reto confrontando

*“La atribución de votos, escaños y Comisarios a los países candidatos es un gesto muy tranquilizador por parte de la UE”*

algunos de los resultados de la CIG a tres criterios que son, a nuestro entender, el común denominador de los objetivos que estados e instituciones habían planteado como fundamentales: facilitar la ampliación de la UE; lograr una mayor eficacia decisional; avanzar en la democratización. Con respecto al primer criterio, no hay duda de que los estados miembros eliminaron el principal obstáculo de índole interna a la ampliación. No es, desde luego, el único: persisten aún los importantes obstáculos para reformar en profundidad, adaptándolas a la ampliación, algunas de las principales políticas comunitarias (en particular la PAC) y mejorar los recursos presupuestarios de otras, entre otras medidas. Pero la atribución de votos, escaños y comisarios a los países candidatos es un gesto muy tranquilizador por parte de la UE, un gesto que facilitará, seguramente, los importantes esfuerzos de adaptación que se exige de ellos y que se suma a la estrategia detallada -con un calendario incluido que prevé la posible conclusión de las primeras negociaciones para fines de 2001- presentada por la Comisión y también aprobada en Niza.

En cambio, si juzgamos los resultados de Niza a partir del objetivo de mejorar la eficacia decisional, el balance es más bien negativo. De las tres instituciones que conforman el “triángulo decisional” de la UE, sólo la reforma de la Comisión parece haber avanzado en ese sentido, mientras que en las que afectan a Consejo y Parlamento, es evidente que la eficacia decisional ha sido sacrificada en aras de la consecución de los equilibrios políticos. Empezando por la Comisión, cabe destacar que los tiras y aflojas en la CIG desembocaron en un resultado imprevisto: se acabó siguiendo, casi al pie de la letra, prácticamente todas las recomendaciones del informe Dehaene. Con ello la reforma de la Comisión parece satisfacer los requisitos necesarios para preservar la eficacia y colegialidad de la institución sin renunciar a la “conexión nacional”. Con los nuevos poderes del presidente es previsible que se corrijan muchas de las disfunciones que ha padecido la institución hasta la fecha. Asimismo, el futuro nombramiento del presidente y los comisarios por mayoría cualificada en el Consejo facilitará enormemente la formación del colegio y evitará que, en el futuro, vuelvan a producirse nombramientos (como el de Jacques Santer) claramente “subóptimos” para todos los negociadores. De la misma manera, la inclusión en el tratado de la “lex Prodi” evitará la repetición de situaciones incómodas y paralizantes. Con todo, la mayor o menor eficacia de las futuras Comisiones dependerá, en una medida bastante importante, de cómo se afronten desde la presidencia las inevitables presiones de los diferentes gobiernos para situar lo mejor posible a “sus” comisarios, presiones que -en la perspectiva de una Comisión moderadamente jerarquizada- serán sin duda más importantes que las que puedan darse actualmente. En cambio, es posible que el doble efecto de la entrada en vigor de las disposiciones de Niza y de la ampliación provoque una mengua en la capacidad decisional del Consejo. En primer lugar, porque la introducción de la triple mayoría -que sólo es mayoría simple en lo relativo al número de estados miembros necesarios para aprobar una decisión- y el aumento considerable de estados miembros, acarrearán un aumento importante de las posibilidades de formar minorías de bloqueo y, por consiguiente, de frenar la adopción de decisiones. Hasta cierto punto, el obstáculo que la “triple llave” supone para la eficacia decisional del Consejo podría haberse compensado mediante unos avances importantes en la extensión de las decisiones por mayoría cualificada. Al ser esos avances de índole más cuantitativa que cualitativa, la ampliación aumentará considerablemente el riesgo de que un Estado miembro use su derecho de veto. Por último, la decisión de rebasar el

límite de 700 miembros para el Parlamento Europeo no parece compatible con la mejora de la mayor eficacia en el funcionamiento de la institución.

Examinando el tercer criterio (avances en la democratización), no iremos tan lejos como los representantes del Parlamento Europeo en la CIG, cuyo informe final sobre las negociaciones sostiene que los resultados de Niza no sólo no redujeron el déficit democrático de la Unión sino que lo aumentaron (Parlamento Europeo, 2000). Lo que afirmamos en cambio es que se desaprovecharon importantes oportunidades de avanzar en este terreno. La más obvia fue la que se perdió al no incorporar la Carta de Derechos Fundamentales al tratado. El proceso de elaboración y discusión del documento suscitó unas expectativas que, al no cumplirse, dañaron la imagen ya deteriorada de la UE en la opinión pública europea. Otro buen ejemplo son los escasos avances registrados en la codecisión. De todos modos, también aquí hay algún que otro elemento positivo que colocar en el correspondiente platillo de la balanza, como el mecanismo de prevención de la violación de derechos fundamentales, que evitará la repetición de situaciones como la que se vivió con Austria en 1999.

El balance no es, desde luego, muy esperanzador: reforma de mínimos, pérdida de eficacia decisional y nulo o escaso avance en legitimidad democrática. No obstante, existen elementos que permiten desdramatizar este preocupante resultado. Uno es el inicio de lo que ya se conoce como “post-Niza”: el debate sobre la reforma a largo alcance que a iniciativa de Alemania deberá acometerse en 2004 y que se incluyó en la “declaración sobre el futuro de la Unión Europea”. El debate pretende ser abarcador y recoger los puntos de vista no sólo de los gobiernos implicados (incluyendo los de los candidatos a la adhesión) sino de parlamentos, otros actores sociales y sociedad civil en general sobre una agenda mucho más amplia de miras que la que se acaba de cerrar. Otro elemento positivo que merece ser destacado es la mejoría de la relación francoalemana una vez superado el trauma de Niza. Las declaraciones de los líderes respectivos (sobre todo, de los alemanes) y el incremento de sus encuentros bilaterales son una muestra clara de la voluntad de ambas partes de dar, como tantas veces en el pasado, carpeta a las diferencias y conducir juntos la locomotora europea; eso sí, cada una desde su propio proyecto y concepción.

## Notas

1. En el debate sobre el futuro a largo plazo de la Unión Europea que distintos líderes europeos mantuvieron al margen de la CIG descollaron las propuestas de Joschka Fischer, que defendió un modelo federal, y de Jacques Chirac, que se refirió a la necesidad de redactar una “Constitución europea” sin apartarse, empero, del modelo gaullista de Europa de los estados.

2. Entre otros avances cabe consignar la puesta en funcionamiento de los órganos provisionales previstos, la decisión de traspasar las funciones, actividades y agencias de la Unión Europea Occidental (UEO) a la UE y la celebración (en noviembre de 2000) de una “conferencia de compromisos” en la que los estados miembros anunciaron sus respectivas contribuciones para que la UE disponga de la capacidad de acometer las diferentes clases de misiones de gestión de crisis identificadas en Helsinki.

3. La celebración de las elecciones generales del 12 de marzo retrasó la adopción de una posición española oficial sobre la CIG. Algunos de sus elementos fueron enunciados por el ministro de Exteriores Josep Piqué en su primera comparecencia ante el pleno del Congreso de los Diputados, a finales de mayo, y otros no se dieron a conocer hasta mediados de julio, cuando el representante español en el grupo preparatorio se dirigió a la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

4. Como hemos señalado más arriba (al comentar el dictamen de la Comisión), hasta ahora la mayoría cualificada de votos en el Consejo recogía automáticamente la mayoría de la población de la Unión.

## Referencias bibliográficas

Bayles, A. (1999) “¿Una política de defensa y seguridad para Europa?” *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona: Fundació CIDOB.

Viñas, A. (1999) “La Unión Europea y los Balcanes: problemas y perspectivas” *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona: Fundació CIDOB.

Comisión Europea (2000a), “Un tratado fundamental para la Unión Europea”, COM (2000), 434 final, 12.07.00.

Comisión Europea (2000b) “Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito”, Dictamen de la Comisión Europea, COM (2000), 34, 26.01.00.

Feira (2000) Conférence Intergouvernementale sur la réforme institutionnelle, Rapport de la Présidence au Conseil européen de Feira, CONFER 4750/00 límite, 14.06.00.

Dehaene, J. L. et al. (1999) “Las implicaciones institucionales de la ampliación”. Informe de la Comisión Europea.

Parlamento Europeo (1999) Resolución del Parlamento Europeo que contiene sus propuestas

para la Conferencia Intergubernamental (14094/1999-C5-0341/99-1999/0825 (CNS)).

Parlamento Europeo (2000) Comunicación a los miembros. Resultados de la Conferencia Intergubernamental, CM\427130ES.doc

Tratado de Niza (2000) Texto provisional aprobado por la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, SN 533/1/00 REV 1, 22.12.00.

Fuente: Servidor de la Comisión Europea sobre la Conferencia Intergubernamental: [http://www.europa.eu.int/comm/igc2000/index\\_ex.htm](http://www.europa.eu.int/comm/igc2000/index_ex.htm)