

# *La batalla de Niza*

JAVIER ELORZA

Como decía Homero, los molinos de la historia muelen siempre muy despacio, pero los de la Unión Europea lo hacen con gran precisión y eficacia. Las negociaciones de Niza tenían como principal objetivo completar lo que el Tratado de Amsterdam no pudo lograr (los célebres *left-overs*), la resolución de las dos cuestiones institucionales pendientes, la redistribución del peso específico de los Estados miembros y de los votos en el Consejo y el tamaño de la Comisión.

El objetivo central para los cinco grandes era hacer frente al creciente deterioro del peso específico de los cinco países más poblados, ya iniciado en el momento de concluirse la ampliación de 12 a 15 miembros, y que iba a acelerarse con la entrada de 11 países pequeños del Este y del Mediterráneo y de solamente uno grande (Polonia). Algunos añadieron la posible extensión de la mayoría cualificada y las cooperaciones reforzadas.

El Tratado de Niza se ha valorado con luces y sombras, pero, soñadores aparte, para los analistas realistas avezados ha representado una operación equilibrada, bien llevada y satisfactoriamente concluida por la presidencia francesa. Desde un punto de vista europeo en general, el nuevo Tratado, al concluir la reforma institucional del Consejo y de la Comisión, sin flecos, elimina el último obstáculo que existía por parte de la Unión para proceder a la ampliación al Este y al Mediterráneo. Conviene recordar que, en el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1998, los Quince dejaron claro que esta reforma institucional era condición *sine qua non* y "cuestión previa" para la ampliación.

En segundo lugar, el Tratado de Niza permite progresar en la integración europea al haber incorporado nuevas competencias en materia de política exterior y de seguridad común (que reflejan los acuerdos del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999), en asuntos de justicia e interior, especialmente en inmigración y en la cooperación judicial civil, y por haber extendido la mayoría cualificada en 29 supuestos. A este respecto destacan por su importancia para España la libre circulación de personas (que enriquece la noción de ciudadanía de la Unión propuesta por España en el Tratado de Maastricht), los servicios en general (lo que acelerará el proceso de liberalización aprobado en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo del 2000, en el que España tuvo un gran protagonismo) y las medidas para luchar contra las discriminaciones y la exclusión social.

En tercer lugar, el Tratado ha flexibilizado la posible utilización de las cooperaciones reforzadas en el primer pilar comunitario, aunque España ha exigido y obtenido que solamente se puedan utilizar para "progresar" en el camino de la integración, sean un último recurso, requieran el dictamen conforme del Parlamento Europeo (lo que es una garantía importante) y, por último, que el mercado interior *latu sensu* y la cohesión económica y social queden excluidos de cualquier cooperación reforzada.

Por otro lado, España fue el primer país que hizo una propuesta a la CIG para incorporar por primera vez las cooperaciones reforzadas en el segundo pilar relativo a la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), lográndose que al menos la política exterior (pero no la defensa) pueda ser objeto de dichas cooperaciones en el futuro. Desde un punto de vista español, el texto del Tratado de Niza es muy favorable, como ha señalado un informe interno de la Comisión que estima a España y al Reino Unido como los dos ganadores de Niza.

España, evidentemente, ha participado activamente para que el nuevo Tratado permita dinamizar el proceso de integración europea y posibilite la ampliación, operación política que España siempre ha compartido plenamente. Desde un punto de vista más nacional, España tenía tres objetivos centrales en Niza. En primer lugar, lograr un reequilibrado de la cuota de poder en el Consejo a través de la reponderación de los votos en favor de los cinco países más poblados. Esta negociación era vital para permitir a España disponer de los votos suficientes para poder negociar en los temas de mayoría cualificada, regla de voto de aplicación cuasi general en el Tratado.

El resultado de las negociaciones ha sido muy satisfactorio, multiplicando España sus votos en un 3,37, mientras que los otros cuatro grandes restantes lo han hecho en un 2,9, y los pequeños o medianos, del 2 al 2,4. A Quince, España pasará a partir del 1 de enero del 2005 de tener ocho votos en el Consejo sobre un total de 87 (es decir, un 9,2%) a 27 votos sobre un total de 237 (esto es, el 11,4%). Esta mayor reponderación permitirá a España obtener la consideración de país grande, por primera vez en la historia de la Comunidad. España podrá constituir minoría de bloqueo con similar fuerza y efectos que cualquiera de los cuatro grandes restantes.

Estos resultados han sido en parte posibles por la existencia de la Declaración número 50 acordada por los Quince, aneja al Tratado de Amsterdam, que el presidente del Gobierno, Aznar, logró arrancar en junio de 1997 en la noche del segundo día de aquel Consejo Europeo y que rezaba que había que "encontrar una solución satisfactoria al problema de España antes de la primera ampliación". En otras palabras, compensar a España de la posible pérdida de su segundo comisario con un mayor número de votos en el Consejo, ya que cuando España se adhirió a la Comunidad se le dio el trato de grande en la Comisión (dos comisarios) y de mediano en el Consejo (ocho votos frente a 10 de los otros cuatro grandes). Es obvio que si la Declaración 50 no hubiera existido, España solamente hubiera obtenido 23 votos, resultado de multiplicar los actuales por tres y restarle uno, fórmula que se aplicó a los cuatro grandes restantes. En otras palabras, cuatro de los nuevos votos se deben a dicha Declaración 50.

En segundo lugar, España luchó y consiguió en Niza mantener la unanimidad para la aprobación de las próximas perspectivas financieras a partir del 1 de enero del 2007, así como para la aprobación de su correspondiente acuerdo interinstitucional (a suscribir entre Comisión, Consejo y Parlamento Europeo). Hasta que esas perspectivas y su acuerdo no estén aprobados, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión no pasarán a mayoría cualificada, debiendo garantizarse naturalmente el cumplimiento estricto de lo pactado en las nuevas perspectivas financieras y en su acuerdo institucional a lo largo del siguiente periodo plurianual a partir del 2007. Esta fórmula, propuesta por la delegación española y aceptada a regañadientes por los contribuyentes netos, permitirá a España obtener nuevamente un importante flujo de transferencias económicas en concepto de cohesión económica y social que coadyuvará a la convergencia real, elemento clave para colmar los déficit estructurales de España. No hay que olvidar que en el Consejo Europeo de Berlín, España logró transferencias para el septenio 2000-2007 por valor de nueve billones de pesetas.

En tercer lugar, España ha conseguido preservar algunas unanimidades como la fiscalidad, la seguridad y la protección sociales, o algunas cuestiones medioambientales como la ordenación del territorio, la gestión del agua o las fuentes de suministro energéticas imprescindibles al afectar a la acción del Gobierno y a los grandes equilibrios macroeconómicos, sociales y políticos de nuestro país. La convergencia se debe hacer naturalmente y no ser fruto de "armonizaciones artificiales" que respondan únicamente a la conocida técnica de la "exportación de costes". En la Unión, la palabra *dumping* no existe. Por último, en Niza se ha convenido la celebración de una próxima Conferencia Intergubernamental en el 2004 para facilitar el proceso de ratificación del Tratado en Alemania.

Esa nueva CIG se desarrollará en un momento en el que la Unión Económica y Monetaria estará en pleno funcionamiento y el euro en circulación desde el primer semestre del 2002, las negociaciones de la ampliación de la primera ola habrán concluido, la Fuerza de Reacción Rápida será ya operativa y el peso específico de España habrá aumentado sustancialmente a partir del 1 de enero del 2005. España no tendrá, en consecuencia, ningún condicionamiento ni *handicap* para encarar con plena libertad y responsabilidad esas negociaciones decisivas para el futuro de Europa.

Esas negociaciones no serán nada fáciles ya que hay grandes divergencias sobre los objetivos y el modelo final de la Unión Europea. Como dijo el presidente Aznar en su conferencia del pasado 26 de septiembre en París en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales, incluso entre los posibles partidarios de un modelo federal hay grandes desavenencias. ¿Federación a la americana, a la alemana...? ¿Confederación *light* camuflada? ¿Introducción de sistemas de solidaridad, como por ejemplo perecuaciones fiscales? ¿Cómo es posible una Federación con un techo máximo de gastos del 1,27% del PNB comunitario y actualmente en proceso de reducción? (1,05% en el Presupuesto de la Unión para el 2001).

En cualquier caso, España ya ha aceptado que la Carta de Derechos Fundamentales proclamada en Niza se incorpore al Tratado, así como que se simplifiquen los textos jurídicos (con la condición de que no se modifique el actual acervo). Igualmente, para España cualquier reflexión sobre el equilibrio institucional debe preservar a la Comisión y a los Tribunales de Justicia, las dos instituciones supranacionales clave.

La cuestión de la aclaración del reparto de competencias es harina de otro costal. Unos presionan para renacionalizar políticas (*länder* alemanes y austriacos, y conservadores británicos), y otros, como España, quieren salvaguardar el acervo y profundizar en la construcción de Europa. Las espadas están en alto.

Aún es pronto para escribir esa nueva CIG del 2004. Lo que ahora hay que festejar es el éxito alcanzado en las negociaciones de Niza para Europa, y muy especialmente para España. El Tratado abre las puertas de la ampliación y sitúa a España, finalmente, en el lugar que le corresponde en Europa, entre los grandes.

**Javier Elorza** es embajador de España en Francia y embajador representante permanente ante la Unión Europea de agosto de 1994 a julio de 2000.