

LIDIA RODRIGUEZ

Conferencia Intergubernamental: los retos de la integración y la ampliación de la UE

Lidia Rodríguez es periodista y colaboradora del Centro de Documentación del CIP.

El proceso de integración europea afronta en los próximos cinco años la agenda más cargada desde la firma del Tratado de Roma: la transición a la moneda única, la adaptación del Tratado de Maastricht a una Unión de 25 o 30 miembros, el propio proceso negociador de la ampliación, la renegociación de las perspectivas financieras y de las dos grandes políticas que la forman (la agrícola y la de cohesión). En este contexto, el pasado marzo se inició en Turín la Conferencia Intergubernamental para la revisión del Tratado de Maastricht, en la que se abordarán los temas no resueltos en la cumbre celebrada en esta ciudad holandesa en 1991 y se intentará preparar a la Unión para la ampliación a los países del Este. El artículo señala los puntos a tratar por la conferencia en los capítulos de ampliación y Política Exterior y de Seguridad Común. Este mismo número de Papeles incluye las propuestas de Saferworld e International Alert en relación con la misma.

La Conferencia Intergubernamental (CIG) para la revisión del Tratado de Maastricht se inició el 29 de marzo pasado en Turín, Italia, y tiene previsto desarrollarse hasta el primer semestre de 1997. En la CIG se examinarán los temas no resueltos en Maastricht y se intentará preparar a la Unión para la ampliación a los países del Este.

La reforma institucional para la integración de ex-miembros del Pacto de Varsovia y el acercamiento al ciudadano serán las dos piedras de toque de la conferencia.

La reforma institucional para la integración de ex-miembros del Pacto de Varsovia y el acercamiento al ciudadano serán las dos piedras de toque de la conferencia. Según refleja el ex-presidente del Grupo de Reflexión, Carlos Westendorp, en el informe de etapa "la próxima reforma deberá tener como tarea prioritaria la de reforzar la legitimidad de la Unión ante la opinión pública".

El alcance y el significado de la Conferencia no se puede desprender del contexto en el que se inscribe. Todas las variables incidirán de una manera u otra en la CIG determinando posiciones y decisiones. La revisión del Tratado se desarrollará en el siguiente contexto:

1. Próxima ampliación de la UE y la OTAN.
2. Paso a la tercera fase de la UEM, prevista para 1999, tema clave alrededor del cual giran todos los demás. Algunos países, entre los que se encuentra España, prefieren postergarlo para no introducir nuevos criterios de convergencia, tales como el empleo, que demandan los noruegos.
3. Renegociación del sistema de recursos propios y de las perspectivas financieras para 1999 en adelante.
4. Análisis de las consecuencias de la ampliación sobre las políticas y los recursos.
5. Debate sobre la futura política de defensa común, y de la UEO (Unión Europea Occidental) en relación a la fecha de 1998.
6. Elecciones en diversos estados miembros a lo largo de 1997 y 1998. Entre ellas destacan las británicas, ya que la victoria de los laboristas supondría menor resistencia a la integración por parte del Reino Unido.

El Grupo de Reflexión se ha encargado de realizar un informe en el que analizan los temas a abordar por la CIG y las discrepancias existentes entre los países miembros. Para el grupo, la conferencia debería analizar los siguientes temas:

- La ampliación, aunque consideran que no se debe tratar el impacto de ésta en las políticas comunes hasta que se inicien los procesos de adhesión.
- El ciudadano (derechos, empleo y otros).
- La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Revisión del art. J4, párrafo 6.
- La defensa (relación UEO/UE y vinculación con la OTAN).
- Reforma institucional para mejorar el funcionamiento, actualmente ineficaz, de algunas instituciones y prepararlas para la integración de los nuevos países, además de acercarlas al ciudadano. El marco actual lo forman un Consejo de Ministros con deliberaciones a puerta cerrada y un Parlamento Europeo (PE) con escasos poderes. La mayoría de los miembros están a favor de simplificar los procedimientos, sobre todo del PE. Cualquier incremento de poderes del mismo cuenta con la oposición británica.
- Mecanismos de toma de decisiones. Abandono paulatino del consenso por la mayoría cualificada, ponderación de votos y procedimiento de codecisión entre Parlamento y Consejo (art. 189 B).
- Financiación.

El propio Tratado de Unión Europea (TUE) prevé, además, otras reformas como:

- La posibilidad de introducir una jerarquía normativa (propuesta italiana).
- Revisar la posible incorporación de los sectores de energía, turismo y protección Civil como nuevas competencias comunitarias.

Según el analista Ian Davidson formalmente se debe rehacer o revisar la mitad de doce artículos.¹ Pero la ejecución de estos objetivos dependerá de la visión que triunfe en la CIG: la minimalista, defendida por Gran Bretaña, o la maximalista, apoyada por los países más integracionistas.

El final de la CIG se prevé para el primer semestre de 1997, bajo presidencia holandesa, de manera que las negociaciones de adhesión de los países del Este comenzarían a principios del 98. Pero, a pesar de las previsiones, no se puede asegurar ni la duración ni la amplitud de los temas que se tratarán en un debate abierto.

Política Exterior y de Seguridad Común

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es uno de los temas más importantes a abordar por la CIG, con el objetivo de que la Unión tenga un peso político en el exterior similar a su peso económico.

En la conferencia se tratará de dotar de mayor eficacia al llamado segundo pilar europeo. En opinión del profesor Felipe Sahagún “actualmente funciona en aquellos temas en los que hay consenso tales como el apoyo a los palestinos, el Tercer Mundo u Oriente Medio. Pero no ha fracasado en cuestiones como el embargo a Yugoslavia”.

A este respecto, el informe de etapa señala la postura de numerosos miembros que consideran que el verdadero problema de la PESC es la separación entre la dimensión política y la dimensión económica exteriores de la Unión.

Un Comité Político sin poder de decisión y sujeto al cambio de presidencia cada seis meses y la toma de decisiones por unanimidad describen el funcionamiento de un Segundo Pilar no comunitarizado. Muchos estados miembros están a favor de introducir la mayoría cualificada pero cuentan con la oposición de los países nórdicos, Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña. Francia, por su parte, condiciona la mayoría cualificada al reconocimiento del peso de la población en la ponderación de votos.

Este paso se hará aún más necesario cuando se realice la ampliación. Algunos miembros ofrecen soluciones alternativas tales como la abstención positiva, mediante la cual, el no tomar parte en una acción concreta no evitará que los demás la lleven a cabo. Se estudiarán también otras fórmulas como la “unanimidad menos uno” o la mayoría “super-cualificada”.

Los países más reacios a cualquier modificación del procedimiento de votación en las cuestiones que atañen a la seguridad de la Unión defienden que optar por

¹ *Financial Times*, 5 de julio de 1995.

Otro de los asuntos controvertidos será la financiación de la política exterior. Todos los países están de acuerdo con que deben existir fondos disponibles para una acción rápida.

la mayoría cualificada no sólo afecta a la soberanía nacional sino que no incrementará la eficacia.

Otro debate girará en torno a la representación exterior de la Unión, asumida actualmente por la Presidencia (semestral). Se ha planteado encarnar esta función en un "Sr./Sra. PESC", elegido por el Consejo y aprobado por la Comisión, que se encargaría de la representación exterior de la Unión tanto en los asuntos del primer pilar (Unión Económica y Monetaria) como en los del segundo. No existe acuerdo en cuanto a los poderes y la procedencia de esta figura.

Sí hay acuerdo en crear una instancia o célula de análisis, previsión, planificación y propuesta de la política exterior común presidida por el "Sr./Sra. PESC". Asimismo, la mayoría del grupo está de acuerdo en asociar a la Comisión a estas tareas.

En cuanto a la ejecución del segundo pilar, hay dos enfoques posibles: mantenerlo en la Presidencia o asignarlo al "Sr./Sra. PESC" junto con la representación exterior.

Otro de los asuntos controvertidos será la financiación de la política exterior. Todos los países están de acuerdo con que deben existir fondos disponibles para una acción rápida. Pero en cuanto a la financiación plena dentro del presupuesto comunitario se choca, una vez más, con la resistencia británica. Además, la mayoría de los miembros consideran que los países no envueltos en determinadas operaciones deben ayudar a la financiación de las mismas. A este respecto, Finlandia, Dinamarca y Suecia aún no se han pronunciado.²

Asimismo, se planteará el papel del Parlamento en la PESC. La mayor parte de los países miembros estima que no debe ser igual al desempeñado en el ámbito de la legislación comunitaria. Por lo que, en el caso de que la financiación del segundo pilar se incluyera dentro del presupuesto comunitario, se deberían establecer mecanismos para disminuir el control del Parlamento sobre estos fondos.

Defensa: UEO y OTAN

El final de la Guerra Fría ha cambiado los retos en materia de defensa. Esta ha dejado de concebirse exclusivamente como la protección de la integridad territorial. Cada vez son más importantes los conflictos civiles internos, la protección de las minorías, los riesgos de catástrofes ecológicas o las violaciones de derechos humanos.

Con la desintegración del Pacto de Varsovia, la amenaza soviética se ha diluido y el concepto de defensa se ha ampliado. Los desafíos prioritarios ahora son la estabilidad del Este y el Sur (Magreb). La supuesta amenaza rusa se centra en el uso del armamento nuclear y ésta será la moneda de cambio para obtener compensaciones económicas por parte de EEUU o Europa.

Los miembros de la UE reconocen que no pueden estar al margen de este entorno y tienen claro que el desarrollo económico de estas zonas es la condición indispensable para que los brotes de violencia no salpiquen a Europa Occidental.

² *Strategic Comments*, IISS, Vol.2, Nº1, 31 de enero de 1996.

Dentro de este marco de reflexión se inscribe la Conferencia Euromediterránea que tuvo lugar el 27 y 28 de noviembre en Barcelona y la de la UEO (13 y 14 de noviembre de 1995).³ El terrorismo, los derechos humanos, la energía nuclear y la inmigración protagonizaron las sesiones de Barcelona y se acordaron ayudas para el desarrollo del Magreb que marcan el inicio de una nueva etapa, propiciada por España, preocupada por los flujos migratorios procedentes de esta zona.

En la reunión de ministros de la UEO también se destacó la importancia del desarrollo del Magreb y el peligro de una interrupción del suministro de energía por parte de la ex-URSS. El incremento de la inestabilidad y la debilidad de las instituciones democráticas en el norte de África se mencionan en el informe final como temas de gran importancia para Europa. Dentro del Magreb, Argelia constituye uno de los focos más conflictivos y se teme que una eventual toma del poder por parte de la fundamentalistas provoque un éxodo en masa hacia Francia, Italia y España.⁴

Ante estos nuevos retos de las relaciones internacionales, la Unión Europea se plantea si debe y puede tener una defensa común.

La UEO parece ser la vía para lograr la independencia europea con respecto a EEUU. Pero la realidad es que, desde su creación en 1948, (firma del Tratado de Bruselas), la Unión Europea Occidental no ha tomado parte activa en ningún conflicto armado, carece de mandos operativos al margen de la OTAN y no posee un ejército significativo. A esto hay que sumarle que no coinciden los miembros de la UE con los de la UEO (Irlanda, Austria, Suecia y Finlandia no pertenecen a la unión defensiva).

Las tres fuerzas militares existentes en la Unión, Eurocorps, brigada franco-alemana ; Eurofor (Eurofuerza Operativa Rápida) y Euroformar (formados por Francia, Italia, España y Portugal) podrían ser el embrión del ejército comunitario, aunque también actuarán bajo el "paraguas" de la OTAN, sobre todo para prevenir situaciones de crisis en el Magreb. Según un alto mando militar español, "la UEO no puede ser el brazo armado de la UE, la fuerza militar de Europa sigue estando en la OTAN y la UEO apenas está dejando de ser un foro de debate sobre la seguridad europea".⁵

A partir de octubre de 1996 estas brigadas estarán listas para actuar en misiones de mantenimiento e imposición de la paz y situaciones de crisis, según se decidió en la reunión de Jefes de Estado Mayor de la UEO celebrada el 31 de octubre en Madrid.

También para la OTAN surgen nuevos desafíos. Una organización surgida para frenar la amenaza soviética y que tenía su razón de ser en la Guerra Fría ha perdido sentido en la nueva estructura de las relaciones internacionales. Como ha reco-

² *Strategic Comments*, IISS, Vol.2, N°1, 31 de enero de 1996.

³ Ver el número 57 de Papeles de cuestiones internacionales.

⁴ "Europe Sees New Threats", *International Herald Tribune*, 14 de noviembre de 1995. Ver el capítulo sobre Argelia de Hélène Barnier, en M.Aguirre (ed.), *Las raíces de los conflictos armados. Anuario del CIP 1996*, Icaria, Barcelona, 1996.

⁵ *El País*, 23 de septiembre de 1995.

El desarrollo de los acontecimientos en Bosnia demostró que Europa no es capaz de actuar al margen de la OTAN y, por tanto, que la misma es necesaria.

nocido su nuevo secretario general, Javier Solana, la Alianza Atlántica tiene que modificar su composición y gran parte de sus estructuras, abandonando la prioridad exclusiva de lo militar.⁶

El desarrollo de los acontecimientos en Bosnia demostró que Europa no es capaz de actuar al margen de la OTAN y, por tanto, que la misma es necesaria. De hecho, Francia vuelve a reincorporarse a la estructura militar de la OTAN (que abandonó el general De Gaulle en 1966) y España se integrará plenamente después de la ampliación de la Alianza a los países del Este.

Así, la OTAN necesitaría un nuevo pacto de seguridad “que deje fuera lo que no corresponde a la organización, y defina las necesidades que la sociedad europea y norteamericana tengan de la OTAN, y no las que la Alianza Atlántica tenga por existir, o EEUU por liderar”.⁷

En 1998 expira el Tratado de la Unión Europea Occidental (UEO). Para entonces deberá precisarse qué hacer con ella. Las opciones son:

- a) desaparecer;
- b) permanecer separada de la UE aunque reforzando su colaboración, para lo cual habría que armonizar presidencias, reuniones ministeriales, etc;
- c) integrarse como pilar defensivo de la UE.

A favor de la segunda opción estarían Gran Bretaña y Finlandia, que se muestran contrarias a convertir la UEO en el brazo armado de la UE. El resto de los países, excepto Irlanda que no se ha definido, se inclinan por la tercera opción. Holanda apuesta por la integración plena cuando expire el tratado constitutivo de la UEO. En cambio, otros países tales como España consideran que una integración paulatina es más viable y que puede llevarse a la práctica mediante la adopción de un protocolo de defensa anejo al nuevo Tratado de la Unión que resulte de la Conferencia Intergubernamental.

En la reunión de ministros de la UEO celebrada en Madrid, Gran Bretaña impidió que se avanzara en la integración política UEO/UE. Se aprobaron una serie de medidas para reforzar la capacidad operacional de la Unión, entre ellas la creación de una fuerza humanitaria de reacción rápida, un centro de seguimiento para situaciones de crisis y la puesta a disposición de la organización de Eurofor y Euroformar.

Pero no hay que olvidar que la única organización defensiva que “funciona” actualmente es la OTAN. Así se refleja en el informe resultante de la reunión cuando afirma que “la Alianza Atlántica es indispensable para la seguridad en Europa” y que “sigue siendo esencial para la estabilidad y seguridad del continente”.

De este informe se desprende que, aunque la UEO se integre en la Unión, ésta no se desvinculará de la OTAN, no sólo porque no tenga capacidad operativa, sino porque es necesario mantener el orden en las relaciones con EEUU.

⁶ Manuel Azcárate, “La caducidad de la OTAN”, *El País*, 10 de diciembre de 1995.

⁷ Mariano Aguirre, “La Alianza del año 2000”, *El Mundo*, 10 de diciembre de 1995.

La ampliación a los países del Este será el telón de fondo de todas las decisiones que se tomen en la Conferencia Intergubernamental. En ella se intentarán estudiar las reformas necesarias para poder realizar la ampliación. Hay consenso en cuanto a la necesidad de ésta pero no en el cómo ni el cuándo. El objetivo es mantener la seguridad en Europa. La estabilidad económica de los países del Este es la garantía de esa seguridad. Pero también acercaría las fronteras de la Unión a otros focos de conflicto como la ex-URSS. El experto en cuestiones internacionales Felipe Sahagún asegura que “si no se hace una ampliación se produciría una regresión y nos encontraríamos con una Europa de confrontación”.⁸

Ampliación al Este e integración en la OTAN

De otro lado está la integración en la OTAN, que sí presenta mayores objeciones por parte de Rusia. El ministro ruso Pavél Grachov afirmó, en un discurso pronunciado en la academia militar de Kiev (Ucrania), que Rusia se verá obligada a reconsiderar sus compromisos sobre tratados para el desarme y el papel de sus armas nucleares si la OTAN lleva a cabo sus planes de expansión hacia el Este.⁹ La amenaza nuclear rusa revela que debe ser una ampliación lenta y probablemente con compensaciones económicas.

Los primeros países que se adherirán a la UE serán la República Checa, Hungría y Polonia. La República Checa y Hungría son países industrializados, por lo que tienen mayores posibilidades de una integración rápida. Tras éstos se intentará ampliar a las Repúblicas Bálticas, Malta, Chipre y Turquía y el objetivo final es acoger a todos los países de Europa Central y Oriental, además de los ya mencionados anteriormente, mientras cumplan los criterios establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague.

Para poder constituir una Unión Europea de entre 25 y 30 miembros habrá que modificar unas estructuras diseñadas en el Tratado de Roma para la Europa de los Seis, de lo contrario, no podrá sobrevivir. Todos los países son conscientes de esta realidad, aunque no todos están dispuestos a hacer grandes cambios.

Las principales modificaciones necesarias para la integración de los países del Este son:

1. Reestructuración del mecanismo de toma de decisiones, abandonando el consenso por la mayoría cualificada para un mayor número de temas. De no afrontarla será prácticamente imposible hacer eficaces las instituciones de la UE.
2. Aumentar los recursos propios de la Unión. Este es uno de los escollos más relevantes. Alemania demanda fondos estructurales para la ex-RDA y pide que Suecia, Dinamarca, Holanda y Francia aumenten su contribución.

Por otro lado, los países miembros beneficiados por la Política Agrícola Común y los Fondos Estructurales, entre los que se encuentra España, no estarán dispuestos a perderlos. Gran Bretaña, por su parte, aporta como solución reducir éstos fondos de solidaridad.

⁸ Entrevista con la autora.

⁹ “Grachov advierte que la ampliación de la OTAN anula el desarme”, *El País*, 5 de enero de 1996, p. 6.

La Unión Económica es la principal prioridad de cara al nuevo siglo y el resultado de la misma condicionará el resto de las materias.

Dentro de los primeros países que aspirarán al ingreso en la UE, Polonia es el que presenta mayores problemas financieros para los ya miembros debido a su agricultura, que necesitaría fuertes inyecciones de los PAC.

3. Transformar la PESC para dar verdadera representatividad a la Unión.

Casi todas las voces se decantan por una ampliación lenta. Así, el Comisario de Relaciones Comerciales, Leon Brittan, preconiza un largo periodo transitorio para no poner en peligro los logros comunitarios, sobre todo los fondos de la Política Agrícola Común (PAC).

La integración diferenciada parece ser el método más adecuado para realizar la ampliación sin precipitarse. De esta manera, los nuevos miembros pueden estar plenamente integrados en algunas estructuras comunitarias y nada en otras, según sus circunstancias y la vinculación que deseen.

Este mismo método se utilizará probablemente para el resto de miembros, según Felipe Sahagún, que vislumbra una Europa a varias velocidades según los sectores. La Europa de Schengen (pilar de Interior), la Europa de la Defensa (UEO y Eurocuerpo) y la Europa de la UEM, formada por los países que pasen a la tercera fase.

Aunque la CIG no puede verse fuera del marco de la ampliación, la UE ya ha previsto el calendario para tratar en profundidad las repercusiones y las condiciones para cada nuevo miembro.

En 1998 comenzarán las negociaciones de adhesión de los países del Este y la reforma de la PAC y el FED (Fondo Europeo de Desarrollo). En el 2000 podrían producirse nuevas adhesiones (Malta y Chipre), y la integración en la UE de la República Checa, Hungría y Polonia y el proceso de ampliación seguirán en los años sucesivos.

El proceso de integración europea afronta en los próximos cinco años la agenda más cargada desde la firma del Tratado de Roma: la transición a la moneda única, la adaptación del Tratado de Maastricht a una Unión de 25 o 30 miembros, el propio proceso negociador de la ampliación, la renegociación de las perspectivas financieras y de las dos grandes políticas que la forman (la agrícola y la de cohesión).

Todos estos desafíos se inscriben en el contexto de la pacificación en Bosnia, la estabilidad del Magreb y las relaciones con EE.UU. y Rusia. La adopción apresurada de decisiones podría poner en peligro todo el proceso.

La Unión Económica es la principal prioridad de cara al nuevo siglo y el resultado de la misma condicionará el resto de las materias. No podrá existir una PESC comunitarizada o una defensa común sin UEM.

El recurso acostumbrado a postergar decisiones y los problemas suscitados en temas de bastante consenso en la Unión como la Política Interior, no auguran grandes cambios en la Conferencia Intergubernamental. Los más pesimistas ven el sueño alemán de una Europa ampliada unida como una alucinación que acabará con los logros obtenidos hasta ahora. Los más optimistas creen en el proyecto y en que sólo será una cuestión de tiempo. En el futuro está la respuesta a si los nuevos retos constituirán una mayor integración o un retroceso.

¹⁰ Bélgica ha denegado recientemente la extradición de dos presuntos etarras solicitada por España. Desde el punto de vista español, esto supone una ruptura de los acuerdos de Schengen sobre política interior.