

La tercera Presidencia española y el futuro de la Unión Europea

FRANCESC GRANELL TRÍAS*

El autor hace un repaso de las dos anteriores Presidencias españolas de la Comunidad para después exponer el contexto en el que se va a desarrollar la tercera. Durante nuestra primera Presidencia se bautizó a la moneda europea como «euro» y en la segunda se impulsó el proceso euromediterráneo. En esta tercera Presidencia se han marcado unas prioridades entre las que podríamos destacar la lucha contra el terrorismo internacional y la transición ordenada al euro. Es, sin duda, una gran oportunidad para construir «Más Europa» cuantitativa y cualitativamente, con una mayor aportación española.

Palabras clave: UE, España, integración económica, Unión Económica y Monetaria, euro.

Clasificación JEL: F15.

1. Introducción

De enero a junio de 2002 España ostenta su tercera Presidencia del Consejo de la Unión Europea desde que en enero de 1986 se convirtiera en el decimosegundo Estado miembro de la entonces denominada Comunidad Europea puesto que no había entrado en vigor el Tratado de Maastricht que la convirtió en Unión Europea.

La primera Presidencia española se había producido entre enero y junio de 1989 en coincidencia con la entrada en funciones de la activísima Comisión Delors II y en un semestre marcado por las elecciones al Parlamento Europeo que tuvieron lugar en aquél junio. La segunda Presidencia se produjo en el segundo semestre del 1995 y la decisión más importante fue la adoptada en el Consejo Europeo de Madrid al bautizar como *euro* a la nueva moneda europea.

Antes de ver las perspectivas de la tercera Presidencia, la del primer semestre de 2002,

conviene recordar brevemente lo que fueron las dos primeras partiendo de un hecho sin duda anecdótico pero que nos recuerda con claridad la primera Presidencia: la placa que a la entrada del enorme edificio *Justus Lipsius* del Consejo dice que fue el desaparecido Ministro de Asuntos Exteriores y en aquél semestre Presidente en ejercicio del Consejo, Francisco Fernández Ordóñez, quien —durante sus meses de presidencia— puso la primera piedra del edificio que iba a sustituir al *Charlemagne* en sus funciones de sede del Consejo.

Desde aquella primera Presidencia del primer semestre del 1989 son muchas las cosas que han sucedido en el plano internacional, en el europeo y en el hispánico; no todas pueden achacarse a la integración europea propiamente dicha ni tampoco, por descontado, a las sucesivas presidencias que se hayan ido produciendo. En este sentido la Presidencia española debe contemplarse desde la óptica de lo que se puede y no se puede pretender hacer desde una de las instituciones del complejo mundo institucional de la integración europea.



COLABORACIONES

* Catedrático de Organización Económica Internacional y Consejero Principal en la Comisión Europea.

2. Las dos primeras Presidencias españolas

Las dos anteriores Presidencias españolas dejaron unos resultados. Desde nuestra perspectiva actual seguramente el bautizo del *euro* y el hoy aletargado proceso euromediterráneo son los resultados más significativos.

1. Entre ambas presidencias hay diferencias importantes. Lo que en 1989 era la Comunidad Europea, en 1995 tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993 se transforma en Unión Europea y lo que en 1989 era una integración de 12 Estados, en 1995 lo era de 15 Estados miembros y una Alemania ampliada tras la caída del Telón de Acero.

2. La primera Presidencia cubrió la primera parte del año con lo que esto implica respecto a ciertas tareas comunitarias como por ejemplo la aprobación de los precios agrícolas anuales. La segunda, se produjo en la segunda parte del año dedicándose a los Presupuestos, en un año en que el Consejo había llevado al Parlamento ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo por considerar que éste no había respetado las reglas del juego presupuestario respecto a gastos no obligatorio lo cual condujo a la suspensión del presupuesto en diciembre.

Cuando acabó la primera Presidencia semestral española, en la primera mitad de 1989, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, pudo decir que España había llegado a conocer a fondo los engranajes comunitarios. La segunda llegó en un momento en que tanto el presidente del Tribunal de Justicia (Gil Carlos Rodríguez Iglesias) y como el del Comité Económico y Social (Carlos Ferrer Salat) eran españoles. Manuel Marín dirigía una de las vicepresidencias de la Comisión Santer. Los eurodiputados Verde Aldea y Gutiérrez Díaz ocupaban las vicepresidencias del Parlamento Europeo. El alcalde de Barcelona, Pascual Maragall, era vicepresidente del Comité de las Regiones y —en otro plano— Jordi Pujol presidía la Asamblea de las Regiones.

3. En cuanto a contenido técnico de las dos presidencias resulta evidente que pasaron a la historia de la formación de Europa por razones diferentes.

Durante la *primera Presidencia* se aprobó el Informe Delors estableciendo los términos de lo que debería ser el capítulo de la Unión Económica y Monetaria del Tratado de Maastricht: primero en el Consejo Informal de Ministros de Economía y Finanzas que Carlos Solchaga presidió en S'Agaró (Costa Brava) y que se asumió en el Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989. De esta manera la Presidencia española hizo avanzar toda una serie de cuestiones previstas en el Acta Unica para hacer una realidad el Mercado Unico a partir del 1 de enero de 1993. La gran batalla de aquel momento era la de completar el Mercado Unico evitando que desde el exterior, Europa fuera vista como una fortaleza cerrada. En el plano exterior, España desempeñó un papel decisivo en la crisis centroamericana y en general en los temas relacionados con Latinoamérica.

Durante su *segunda Presidencia*, España trató de aunar voluntades —a través del Grupo de Reflexión de Carlos Westendorp— cara a la Conferencia Intergubernamental que debía dar comienzo en Torino a finales de marzo de 1996. Se trató de llegar a acuerdos para hacer posible la Unión Económica y Monetaria prevista para 1999 —a través del ECOFIN presidido por Pedro Solbes se hizo una auténtica cruzada —protagonizada por el propio Felipe González— para tratar de encontrar consensos generalizados para que la futura ampliación de la Unión no debilitara irremediamente la marcha de la integración europea. Ahí quedaron el Consejo Europeo informal de Formentor y el Consejo Europeo de Madrid como testimonio de ello.

Pero esto no es todo. Durante la *segunda Presidencia* Felipe González y Clinton firmaron en Madrid la nueva agenda Transatlántica *EU-USA*; Solana presidió la firma del renovado Acuerdo de Lomé asociando la UE y 70 países en desarrollo de África, Caribe y el Pacífico (ACP) y desplegó tal actividad para la pacificación de la ex-Yugoslavia —como presidente del Consejo de Ministros de la UE y como presidente en ejercicio de la UEO— que su labor se vió reconocida con su nombramiento para la Secretaría General de la OTAN. Por otra parte, se firmaron acuerdos con Marruecos, se daba vía libre al tratado de Unión Aduanera con Turquía y se daba impulso a las



COLABORACIONES

relaciones con México, Chile y Cuba y se ponían las bases para el diálogo euroasiático que se lanzaría en Bangkok en el primer trimestre de 1996. En el terreno exterior la Presidencia española se apuntó dos tantos adicionales en áreas de la competencia del comisario Marín: la Conferencia de Barcelona, iniciadora del denominado Proceso Euromediterráneo de Barcelona y la firma del Acuerdo con el Mercosur.

4. El contexto económico en el que se produjeron las anteriores presidencias españolas fue distinto. 1989 era un año de prosperidad económica en el que —en junio— la peseta entró en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo, hecho que tendría luego un fuerte impacto sobre la competitividad de la industria exportadora en un contexto de reconversión industrial y altos tipos de interés. 1995 fue, en cambio, un año de lucha por reducir el déficit presupuestario y por intentar que España llegara a cumplir los criterios de convergencia macroeconómica previstos en el Tratado de Maastricht para no quedar al margen del núcleo duro de la integración europea. En estas condiciones, la campaña publicitaria y la distribución de material promocional de la primera Presidencia —con logotipo realizado por Antoni Tapiès— fue mucho más amplia que la de la segunda —con logotipo diseñado por José María Mir— aún a pesar de que la segunda Presidencia coincidiera con la víspera de la celebración del décimo aniversario de la pertenencia de España a la Comunidad.

3. El contexto de la tercera Presidencia

La tercera Presidencia española llega en un momento de fuerte presencia española al frente de diferentes instituciones comunitarias. Al margen de la Presidencia del Consejo y del Comité de Representantes Permanentes que desempeñarán españoles a lo largo de este semestre: Gil Carlos Rodríguez Iglesias es presidente del Tribunal Europeo de Justicia, Juan Manuel Fabra es presidente del Tribunal de Cuentas, Joan Colom (Grupo de los Socialistas Europeos), Alejo Vidal-Quadras (Partido Popular Europeo) y Alonso Puerta (Grupo Confederal de la Izquierda Unita-

ria Europea) ocupan 3 de las 14 vicepresidencias del Parlamento Europeo, Loyola de Palacio es vicepresidenta de la Comisión Prodi, Eduardo Zaplana acaba de ser elegido para la presidencia del Comité de las Regiones. Eugenio Domingo Solan es miembro del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

Por otra parte, el hecho de que la circulación física del euro a partir de 1 de enero de 2002 haya coincidido con el primer día de la tercera Presidencia española ha podido dar un realce especial al inicio de la misma en el contexto además —citado anteriormente— de que fue el Consejo Europeo de Madrid de diciembre del 1995 el que bautizó como euro a la moneda europea que debería nacer —con retraso frente a lo inicialmente previsto— el 1 de enero del 1999.

Pero si esta era una secuencia perfectamente prevista como lo son, también las elecciones que va a tener lugar en Francia y Alemania y que van a condicionar las posiciones de ambos países frente a los temas europeos, no todo lo que va a pasar durante esta nueva Presidencia española puede ser previsto. En la presidencia anterior, la undécima belga, la agenda política y económica se vió, por ejemplo, profundamente alterada por los atentados del 11 de septiembre de 2001. Es así como el inicio de la Presidencia española se ve, de entrada, influido por la post-guerra de Afganistán y por el endurecimiento de la crisis del Oriente Medio, por la crisis creada en el Gobierno Berlusconi con la dimisión de Ruggiero así como por la crisis argentina de una magnitud que ni el propio Fondo Monetario Internacional había sido capaz de prever unos pocos meses atrás cuando aún parecía posible que el dimitido presidente de la Rúa llegara al déficit cero y pudiera recrear la credibilidad del gobierno de Buenos Aires.

En el plano económico, la Presidencia del primer semestre de 2002 se inicia con un entorno de recesión económica que puede ralentizar el proceso de cambios estructurales hacia la flexibilización que se inició en el Consejo Europeo de Lisboa y que debe avanzar en el Consejo Europeo que va a tener lugar en Barcelona (15-16 marzo). Ello puede generar tensiones entre: por un lado la Comisión como guardiana de los Tratados; por otro el Banco Central Europeo, con mandato en



COLABORACIONES

pro de la estabilidad y finalmente, por ciertos países que querrían adoptar políticas presupuestarias expansivas y no respetuosas con los criterios de convergencia de Maastricht y del Pacto de Estabilidad de Dublín suscrito para hacer al euro creíble.

Hace unos meses el Comisario Solbes tuvo que llamar la atención al Gobierno de Dublín cuando éste presentó su programación económica como consecuencia de su falta de respeto al Pacto de Estabilidad. Hoy en día el problema es más profundo puesto que son grandes países como Alemania y Francia, los que pueden estar en falso y en su respectiva perspectiva electoral querrían poder flexibilizar su política presupuestaria más allá de lo aceptable por la Comisión y el Banco Central Europeo.

Además, se producirán los Consejos habituales durante un semestre y toda una serie de actividades complementarias con un coste total presupuestario de unos 50 millones de euros (unos 8.000 millones de pesetas), contra los 2.700 que costó la Presidencia del segundo semestre del 1995).

Ahora, el Gobierno español deberá supervisar el estado de los trabajos realizados durante la Presidencia belga y las propuestas de la Comisión y deberá impulsar su acción con la mirada puesta en lo que luego deban desarrollar las Presidencias danesa y griega, que seguirán a la española. Se estima que los órdenes del día de la treintena de Consejos de Ministros programados cubre unos 525 temas pero ya se sabe que, siempre, estas previsiones se van ajustando a la realidad de cada día.

Ahora se está hablando, por ejemplo, de que varios de los Consejos de Agricultura inicialmente previstos no van finalmente a celebrarse porque las elecciones francesas van a obligar a dejar para más adelante algunas de las decisiones que se pensaba podrían adoptarse en este semestre lo cual podría tener consecuencias sobre el proceso de ampliación de la Unión hacia los países del Este. En los capítulos agrícola y regional, que deberían negociarse durante la Presidencia española según lo acordado anteriormente será difícil llegar a posiciones comunes de los Quince frente a las peticiones de los países candidatos a la

adhesión, si algunos de los Estados miembros tratan de nadar y guardar la ropa cara a sus electores domésticos.

En este período, España —bajo el logo de la piel de toro extendida del diseñador valenciano Pepe Gimeno— tratará de dejar su huella en los temas que se ha marcado como prioritarios para su Presidencia bajo el eslogan genérico «Más Europa» que trata de aunar la idea de una Europa cualitativamente más integrada y, al mismo tiempo, cuantitativamente mayor por la ampliación.

El programa español de la Presidencia fue dado a conocer por el presidente José María Aznar al Parlamento español el 10 de diciembre de 2001 y el 16 de enero de 2002 al Parlamento europeo en Estrasburgo. Este último hecho se producía al día siguiente de que la Eurocámara se decantara por el liberal irlandés Patrick Cox para presidirla en sustitución de la popular francesa Nicole Fontaine.

Como en toda presidencia rotatoria hasta que se aplique lo pactado en Niza respecto a concentración en Bruselas de muchas de las actividades del Consejo, en la tercera Presidencia española se han previsto toda una serie de reuniones ministeriales en diferentes poblaciones españolas. Dos ediciones del Consejo Europeo (Barcelona 15 y 16 de marzo y Sevilla 21 y 22 de junio). Cuatro cumbres ministeriales con diferentes grupos de países: «Cooperación del Golfo» (Granada, 27 y 28 de febrero), Asia-Europa más conocido como ASEM en Lanzarote (4, 5 y 6 abril), la VI reunión de Proceso Euromediterráneo de Barcelona (Valencia 22 y 23 abril) y la II Cumbre Europa-Latinoamérica-Caribe (Madrid, 17 y 18 mayo).

La Presidencia española se ha fijado seis temas prioritarios:

1. La lucha contra el terrorismo en el contexto de la denominada área de libertad, seguridad y justicia en parte intergubernamental y en parte comunitarizada.
2. La transición ordenada hacia el euro tras su adopción y la coordinación de políticas económicas que garanticen la estabilidad de la Unión Económica y Monetaria.
3. El relanzamiento del proceso de liberalización hacia una Europa más dinámica, y con un



COLABORACIONES

espacio energético y financiero integrado, con mejores niveles de educación e informática y con avances hacia el pleno empleo. Esta tercera prioridad será la piedra angular del Consejo de Barcelona con una serie de reuniones empresariales, sindicales y con citas de grupos antiglobalización.

4. Dicho proceso de ampliación de la Unión Europea continúa avanzando en el proceso negociador que se inició en marzo de 1998 de acuerdo con las conclusiones y decisiones que se han ido adoptando desde el Consejo de Copenhague hasta el Consejo Europeo de Laeken pasando por el de Helsinki, y que van en la línea de hacer posible que 10 nuevos Estados puedan integrarse en la UE antes de las elecciones al Parlamento de junio de 2004. El camino negociador que queda aquí por avanzar no es un camino fácil para la Comunidad en general.

5. También es muy importante la intensificación de la presencia de Europa en el mundo tanto en los procesos puramente económicos respecto a comercio y cooperación al desarrollo, como en los procesos políticos, en los que deben participar los pilares intergubernamentales de Política Común de Seguridad y Defensa y de Justicia e Interior (hoy parcialmente comunitarizado) y en los procesos humanitarios que combinan ambos frentes (Palestina y Afganistán).

6. La última prioridad de la Presidencia española para este primer semestre de 2002 es el debate sobre la Europa del futuro. En este terreno, España debe orientar el proceso que, liderado por Giscard d'Estaing —según lo acordado en el Consejo de Laeken de diciembre de 2001— debe preparar la Conferencia Intergubernamental de 2004 que debe decidir sobre el Gobierno de una Europa a 25 ó 30 Estados sobre muchos de cuyos temas el Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 2001 no llegó a pronunciarse. Entre los objetivos de la reforma pensada para el año 2004 se sitúan cuestiones como la simplificación de los Tratados, el régimen lingüístico, la rotación en el Consejo, la subsidiariedad y el reparto de competencias, el «nivel de federalismo» de Europa que los Estados miembros están dispuestos a aceptar, etcétera. El propio Gobierno nombró en diciembre de 2001 un Consejo Asesor sobre el

futuro de la UE que presidido por el ex presidente del Tribunal Constitucional Alvaro Rodríguez Bereijo ha abierto ya el debate español sobre la materia con, incluso, una página web en la que todos los españoles pueden exponer sus opiniones. La Generalitat de Catalunya ha creado también por su parte, un grupo de reflexión de este tipo.

4. Mirando al futuro

Sin duda esta Presidencia española tiene una significación especial por el calendario de presidencias en el que se encuadra. La última presidencia «fuerte» del Consejo fue la francesa en el segundo semestre de 2000 y Chirac la aprovechó para reponderar el peso de los Estados miembros y asignar peso a los candidatos a la adhesión en la Europa futura.

Después de aquella, la Presidencia sueca del primer semestre de 2001 y la belga del segundo semestre no pudieron tener el peso debido a la magnitud de los desajustes internacionales que tuvieron que afrontar. En este período se tuvo la suerte de que los norteamericanos encontraron en Mr. PESc, Javier Solana el interlocutor europeo más válido, pero el futuro de la imagen de Europa sigue a la espera de su solución y más ahora en que el euro y su gestión ponen sobre la mesa una serie de carencias de la Europa integrada frente al sistema internacional.

Y el problema es que después del semestre español se sucederán otras dos presidencias: primero la danesa, que tiene el problema de no estar en el euro y tiene una serie de «opting outs» que consiguió cara a su segundo intento de ratificación del Tratado de Maastricht; después la Presidencia griega, con su contencioso con Turquía en relación al tema chipriota. Por si esto fuera poco la posterior Presidencia de Italia se ofrece como una incógnita a la vista de las posturas adoptadas por el Gobierno Berlusconi en algunos aspectos de la posición europea.

Ni que decir tiene que durante este semestre España deberá no solamente mirar por los intereses europeos actuales y de futuro sino también por sus prioridades nacionales para orientar el trabajo comunitario: su presencia hacia Latinoamé-



COLABORACIONES

rica que sabe que difícilmente puede ser compartida por presidencias posteriores; la lucha contra el terrorismo, que en España preocupa desde una perspectiva totalmente distinta de la que puedan tener Dinamarca y Grecia y el tema de los Fondos Estructurales, cara a la ampliación de la UE por el ingreso de una docena de países que solamente incrementará un 8 por 100 adicional al producto comunitario pese a aportar un 25 por 100 más de su población.

Resultaría espléndido que la Presidencia española acercara las posiciones del Consejo a las de la Comisión y Parlamento Europeo respecto a percepciones de futuro, transparencia, cercanía democrática y reforzamiento de la supranacionalidad pensando que en un mundo globalizado Europa solo puede competir con otras potencias mundiales si alcanza la coordinación y sintonía interna que hasta ahora no se ha logrado suficientemente.



COLABORACIONES