

mayor transparencia en el funcionamiento de los mercados de productos y capitales. Pero hacen falta esfuerzos suplementarios si queremos estar preparados para dar respuesta a los retos competitivos de los próximos años.

Atención especial merece la integración de los servicios financieros y en particular el impulso a las actividades de capital-riesgo que juegan un papel muy significativo en el lanzamiento de actividades innovadoras, de alta tecnología y creadoras de empleo.

Para reforzar el potencial de crecimiento y de empleo, la inversión en capital humano es esencial y por tanto hay que apostar decididamente por la inversión en educación y en la enseñanza continua.

En este contexto, el papel de las finanzas públicas es fundamental, no solo manteniendo la estabilidad macroeconómica sino ajustando su estructura tanto por el lado de los ingresos como del gasto para reforzar su contribución al crecimiento y al empleo.

LA AMPLIACIÓN NECESARIA Y POSIBLE DE LA UNIÓN EUROPEA

El mayor reto con el que habrá de enfrentarse la Unión Europea en los próximos años es el de su ampliación a los trece países candidatos.

La caída del muro de Berlín y el fin de la partición geopolítica de Europa fuerza a plantearse la adecuación del proyecto originario. La reunificación alemana, el derrocamiento de los regímenes autoritarios de los países del centro y este de Europa y la desmembración de la antigua URSS definen un nuevo campo de juego en Europa.

Nada más lógico que, una vez recuperada la democracia, los países de Europa Central y Oriental pusieran sus ojos en la Unión Europea. Este es el punto de partida de una serie de reflexiones que culminan en el documento de la Comisión Europea conocido como Agenda 2000 que estableció las bases técnicas para la ampliación de la Unión. Sobre la base de su contenido, centrado en el impacto sobre las políticas comunitarias —en particular la agrícola y la estructural—, las perspectivas financieras, y la situación de los países candidatos, la Cumbre de Berlín llegó a la conclusión de que la ampliación era viable con ciertos cambios en las políticas y sin necesidad de mayores recursos financieros hasta el año 2006. Estas conclusiones sólo son realistas si se cumplen las hipótesis sobre la evolución económica de la Unión y la reforma de la PAC.

La Comisión propuso inicialmente, y fue aceptado por el Consejo Europeo (Luxemburgo, diciembre 1997) iniciar las negociaciones con seis candidatos: Polonia, Chequia, Hungría, Estonia, Eslovenia y Chipre. Dos años más tarde (Helsinki, diciembre 1999), la lista se ampliaría a otros seis: Lituania, Letonia, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria y Malta, y se considera candidato, con determinadas condiciones, a Turquía.

Algunos datos revelan el impacto de esa ampliación: la Unión pasará de quince a veintisiete miembros (lo que pone de relieve la complejidad adicional en el proceso de toma de decisiones); su población aumentaría de 375 a 481 millones de habitantes (545 millones si se incluye a Turquía), mientras que la suma del PIB de los doce países candidatos equivale aproximadamente al PIB de los Países Bajos.

La ampliación exige que los estados candidatos cumplan las condiciones políticas y económicas establecidas en Copenhague y, por tanto, que dispongan de estados democráticos pero también de economías de mercado que puedan soportar la apertura frente a la economía de la Unión. Los informes anuales que la Comisión elabora sobre cada país nos permite afirmar que, a pesar de los avances logrados, todavía no se cumplen esas condiciones en algunos de los países candidatos.

En el Consejo de Helsinki también se concluyó la necesidad de que la Unión Europea esté en condiciones de firmar los primeros acuerdos de ampliación a partir del año 2003. Para ello será imprescindible que la propia Unión haya pactado sus reformas institucionales antes de esa fecha.

El avance de las negociaciones no debe hacernos olvidar que los temas de mayor dificultad como la integración del sector agrícola o la libre circulación de personas están aún pendientes. Los acuerdos sobre la política de cohesión serán especialmente relevantes dada la disparidad entre los niveles de renta per cápita de la actual Unión y la de los países candidatos. Las dificultades de transposición del derecho comunitario, abundante y complejo, y las dificultades de supervisión en la aplicación del mismo, hacen la tarea muy ardua.

En definitiva, se trata de saber si en los plazos que han sido objeto de discusión y que no deberían exceder de la primera parte de esta década, se podrá cumplir una doble condición: de un lado, que la Unión haya acordado y ratificado las modificaciones de los Tratados necesarias para la ampliación y disponga de los medios financieros para hacer frente a ésta; y de otro, que los países candidatos se encuentren en una situación política y económica que les permita insertarse en la Unión sin excesivas fricciones.

El buen momento de la economía europea, permite ser optimista en cuanto al margen financiero, a pesar del incumplimiento de algunas de las condiciones de Berlín (menor número de países, a partir del 2002, y sin ayudas directas a los agricultores). Pero es difícil pensar en la ampliación sin un mínimo pacto respecto a unas perspectivas financieras futuras que consideren el impacto financiero del modelo de acceso acordado.

Una referencia especial merece la adhesión de los países candidatos a la Unión Monetaria. Las condiciones para ser miembros de la Unión no coinciden con las requeridas para formar parte del euro. Ser miembro de la UE implica la obligación de participar en el euro en el momento en que se cumplan los criterios de convergencia. El cumplimiento del criterio de estabilidad del tipo de cambio exige la permanencia en la Unión, como mínimo, dos años antes de ser miembro del euro. El estricto cumplimiento de los criterios constituye la garantía de que la ampliación del euro a nuevos Estados Miembros no afectará negativamente a la moneda europea. Para evitar los problemas que pueden plantearse en los países que tienen en la actualidad regímenes de cambio fijos («currency boards»), la Comisión puede aceptar la existencia de estos regímenes como mecanismo de participación formal en el Sistema Monetario Europeo. El mantenimiento de «currency boards» debe ser en cualquier caso una decisión unilateral y deben estar vinculados al euro.

LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Para lograr afrontar el reto más importante de la Unión Europea, la ampliación, sin que afecte negativamente a su funcionamiento es imprescindible una reforma de sus instituciones.

A tal propósito responde la Conferencia Intergubernamental en curso, cuya conclusión está prevista para el próximo mes de diciembre en el Consejo Europeo de Niza.

Las sucesivas reformas de los Tratados han configurado un catálogo amplio de competencias comunitarias y unas políticas e instituciones cuya puesta al día se convierte en necesaria. El último Tratado, el de Amsterdam, dio un impulso evidente a la política exterior y de seguridad de la Unión y contribuyó de forma decisiva a la creación de un nuevo pilar, el de justicia y asuntos internos que se ha convertido en una auténtica cantera de nuevas iniciativas de aproximación y coordinación de las políticas nacionales.

La relevancia de la reforma —que no pudo alcanzarse en Amsterdam— radica en que debe permitir que las instituciones funcionen de forma satisfactoria en una Unión que ha pasado de seis a quince miembros y que previsiblemente, en la próxima década, los duplicará.

Existe, además, un factor a no desdeñar: las reformas de los Tratados son cada vez más difíciles de aceptar por las opiniones públicas de los Estados Miembros, y en consecuencia por sus Parlamentos y Gobiernos. En estas condiciones, parecería obvio apostar por una reforma ambiciosa, que permita definir un nuevo modelo institucional, válido para cualquier dimensión futura de la Unión y que resolviera alguna de las grandes demandas pendientes como determinar de forma clara el listado del reparto de las competencias entre la Unión y los Estados Miembros. La complejidad de una solución de ese tipo exigiría un tiempo con el que no se cuenta si no se retrasa el proceso de ampliación. Los actuales líderes europeos no consideran esa opción políticamente posible, por lo que se ha optado por una reforma de menor alcance y que lleva en sí misma el germen de importantes problemas para el futuro.

En consecuencia, el modelo de reforma por el que se ha optado es limitarse a los temas que quedaron pendientes en Amsterdam. Con posterioridad se han añadido algunos como la revisión de las cooperaciones reforzadas o la inclusión de una carta de derechos fundamentales. El resultado es que, incluso en el mejor de los casos, no está excluida la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental que defina un modelo claro del reparto de competencias.

Pero incluso la opción menos ambiciosa no está exenta de complejidad. Es imprescindible definir la composición de la nueva Comisión; la elección de una u otra solución puede afectar a su naturaleza e incluso modificar el actual equilibrio institucional. Si el número de sus miembros es inferior al de Estados Miembros y todos los países no son tratados de la misma forma, será inaceptable para los países pequeños; si al contrario, todos están representados de igual forma y existe un comisario por estado miembro, los países mayores verán modificado su actual status, acentuando en la Comisión el peso de los pequeños países. En ese caso, y en la perspectiva de una Unión ampliada, con un claro incremento del número de pequeños países, se privilegiará de facto el papel del Consejo, con lo que se modificaría el actual equilibrio institucional.

En el Consejo de Ministros habrá que modificar el modelo de reponderación de votos; la sobreponderación de los pequeños países, lógica en la Comunidad originaria, carece de sentido en una Unión con una mayoría clara de pequeños países. Al aumentar relativamente el número de pequeños países se acentúa el

problema, ya planteado desde la última ampliación, del número de población representada para adoptar una decisión por mayoría cualificada. De aplicar el actual modelo, sin cambios, a la ampliación puede ocurrir que los representantes de una minoría de población de la Unión impongan su punto de vista a una mayoría. La solución a este problema será más difícil si se decide que en la composición de la Comisión se de un trato igualitario a todos los países y, por otra parte, afectará a la solución que se pueda adoptar sobre el voto por mayoría.

Finalmente, el voto por mayoría es imprescindible para avanzar en temas ya en marcha como, por ejemplo, los que afectan al mercado interior. Las dificultades para seguir adelante en este campo son evidentes, recordemos el conocido caso de la imposición indirecta. ¿Debe predominar su aspecto de armonización fiscal o su incidencia en el mercado interior? Pero en todo caso resulta evidente que si en algunos temas no se ha podido avanzar por unanimidad a quince, será mucho más difícil hacerlo con un mayor número de países y con posiciones de partida más alejadas. ¿Hasta dónde podremos llegar con un modelo de unanimidad sin bloquear los avances necesarios para conseguir ese espacio económico más competitivo que todos deseamos? ¿Soportará la Unión un modelo basado no en la coordinación sino en la competencia entre estados miembros?

Una de las fórmulas para resolver parcialmente los problemas planteados sería avanzar en lo que se ha dado en denominar las cooperaciones reforzadas, que existen ya en el Tratado, pero cuya utilización se propone facilitar. Esta posibilidad ya reconocida en los ámbitos de la política de defensa y seguridad común y en los aspectos referidos a la cooperación en temas judiciales y de interior, encuentra también eco en el campo económico y monetario tras la constitución del Eurogrupo.

Con las cooperaciones reforzadas se pretende que un grupo de Estados Miembros, dentro del cuadro comunitario y con arreglo a unas normas previamente establecidas, puedan crear unos mecanismos de cooperación más sólidos que los existentes, dejando abierta la posibilidad a aquellos que no participan de incorporarse con posterioridad.

Algunos ecos políticos que han seguido a la celebración del referéndum danés van en ese sentido. De un lado, nadie puede obligar a un Estado Miembro a que asuma nuevos pasos en la integración europea, si así no lo desea; pero al propio tiempo, no se puede impedir que si existe una mayoría significativa dispuesta a profundizar más en la integración, así pueda hacerlo. Las cooperaciones reforzadas pueden ayudar a resolver algunos problemas pero no todos ellos. En todo caso, la cooperación reforzada no puede suponer un paso atrás en materias ya comunitarizadas.

Otro apartado al que querría referirme en el ámbito de la reforma, y que será discutido esta misma semana en el Consejo Europeo de Biarritz, es el de la llamada Carta de Derechos Fundamentales. Esta iniciativa, que tiene su origen en el Consejo Europeo de Colonia, trata de recopilar en un sólo texto, los principios fundamentales y las declaraciones de derechos contenidas en los Tratados, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo y los Tratados y Convenciones multilaterales suscritos por los Estados Miembros.

Una discusión de interés está en curso sobre el valor normativo o meramente declarativo de la misma, en relación con su posible inclusión en los Tratados a través de la Conferencia Intergubernamental en curso. Esta discusión, cargada de significado simbólico, ¿caminamos hacia una Constitución Europea? tiene sin embargo limitadas consecuencias prácticas.

Y para concluir esta breve evocación de las discusiones institucionales en curso, quisiera mencionar igualmente la posibilidad de introducir mecanismos flexibles de respuesta para situaciones de violación potencial de derechos y libertades, todo ello a la luz de la experiencia del reciente caso austríaco.

En conclusión, cuanto más sustantivo sea el acuerdo que se logre en el Consejo Europeo de Niza, más pronto podrá realizarse el proceso de ampliación y sobre todo se hará en condiciones que garanticen una mayor eficacia en el proceso de toma de decisiones. Una u otra opción en el acuerdo final puede suponer una nueva deriva hacia un modelo más intergubernamental y menos comunitario, o justo todo lo contrario, lo que explica la llamada de atención del Presidente Prodi en su discurso ante el Parlamento Europeo.

CONCLUSIÓN

Voy a concluir. Estamos en un momento crucial del proceso de integración europea; los retos que tenemos ante nosotros son impresionantes: culminar la creación de un espacio económico y monetario único capaz de competir con las economías más avanzadas; definir un modelo de cooperación claro en temas de justicia e interior que afectan al ámbito económico pero sobre todo a la vida diaria de nuestros ciudadanos; seguir adelante con la definición de una política de seguridad y defensa comunes y, ampliar la Unión; o, como algunos pretenden, de forma aún mas ambiciosa, reunificar Europa.

Ninguno de esos retos se puede evitar, en especial el de la ampliación. El debate se va a limitar al cuándo, el cómo y a cuántos nuevos miembros se incor-

porarán en el primer momento. Las reformas en curso deberían estar a la altura de los retos. Para algunos, el viejo método comunitario, basado en cesiones parciales de soberanía para gestionarlas con la cooperación de una autoridad independiente, está agotado. Sólo debe aplicarse a algunas políticas, y avanzar en otras con un modelo de carácter intergubernamental.

Por sus propias características, la cooperación intergubernamental es menos eficiente en cuanto a sus resultados —avanza sobre los mínimos comunes—, plantea mayores problemas de control democrático y tiende hacia la fragmentación —geometría variable—. Por eso creo que esa opción sería un error. Entiendo lo intergubernamental como un paso hacia lo comunitario; esa idea subyacía en Maastricht, aunque en la actualidad se defiende el método intergubernamental como algo permanente o incluso se plantee la posibilidad de devolver temas comunitarizados no a la competencia nacional, idea que puede resultar en ciertos casos aceptable, sino al sistema intergubernamental.

Problema distinto es el de si la aplicación del método comunitario a otras políticas no exige cambios institucionales que pueden afectar al sistema de elección y funcionamiento de la Comisión y a su mayor responsabilidad democrática.

A pesar de la complejidad de los retos actuales hay que ver el futuro con optimismo. Nuestro punto de partida político y económico es el mejor de los últimos años. Pero, si para hacer frente a esos retos optamos por menos Europa en vez de por más Europa, ayudaremos poco a resolver los problemas de las generaciones futuras.