

INFORME SOBRE LAS RAZONES EN DEFENSA DE LA POSICIÓN ESPAÑOLA EN EL
CAPITULO INSTITUCIONAL DE LA AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA

En la negociación de adhesión de España Italia luchó para que se asignara 8 votos a nuestro país en el Consejo de Ministros. Con esa cifra, los 10 italianos y 5 griegos, se totalizaban 23 que constituían la minoría de bloqueo necesaria en todos los temas en los que las decisiones del Consejo se tenían que tomar por mayoría cualificada.

Esta decisión fue capital para reequilibrar la Comunidad logrando la aprobación, modificación y modulación de numerosas propuestas en todos los campos comunitarios, que beneficiaban a los países mediterráneos (muy especialmente fondos estructurales, agricultura, pesca...).

Sin esa minoría de bloqueo la PAC no tendría en cuenta nuestros intereses, no se habrían logrado los éxitos del Paquete Delors I y el Paquete Delors II, el mercado interior sería mucho más duro para España, la política de transportes aún más liberal, etc.. Se estaría en otra Comunidad muy diferente y difícil para España.

La entrada de 4 nuevos miembros más desarrollados, con economías muy abiertas, muy liberales, y con planteamientos iguales a los de los países del norte de la Comunidad en todos los temas que inciden sobre los costes de producción y la competitividad de la economía (nivel elevado de normas, concepción del medio ambiente, protección de consumidores, política social muy exigente...), va a desequilibrar la Comunidad de manera muy importante para España rompiendo todos los equilibrios actuales que permiten que los votos de nuestro país sumados a los de los países mediterráneos puedan constituir minorías de bloqueo que nos posibilitan disponer de un amplio margen de maniobra que permite obtener resultados satisfactorios o al menos asumibles.

En la negociación del capítulo institucional de la ampliación, España ha propuesto a la Presidencia belga que en lo que concierne a la cuestión "mayoría cualificada/minoría de bloqueo en el Consejo", se establezcan 2 vías alternativas y no acumulativas para bloquear: o bien 27 votos (mera extrapolación mecánica al

entrar 4 nuevos miembros) o bien 2 países de los 5 grandes que con otro mediano o pequeño totalicen 23 votos. Esto es, si van dos grandes, *statu quo* actual, todo ello basado en la infrarepresentación de los 5 grandes (los 8 países más pequeños tendrían 27 votos con sólo 44 millones de habitantes que representarían sólo el 12% del total de la población de la CEE a 16, mientras que España, Italia y Grecia, totalizando 106 millones de habitantes sólo tendrían 23 votos aunque representarían un 32% de la población).

Si España perdiera la posibilidad de bloquear las decisiones de mayoría cualificada, sumando sus votos a los de Italia o Francia, y a los de Grecia o Portugal, nuestro país dejaría de tener capacidad de influir en esos sectores con todas las implicaciones negativas políticas, económicas y sociales. Esta cuestión es VITAL PARA LA DEFENSA DE NUESTROS INTERESES EN LA COMUNIDAD.

A continuación se hace un análisis, sector por sector, sobre los efectos negativos que tendría la pérdida de la minoría de bloqueo para nuestro país:

* Agricultura

Los grandes temas se negocian por paquetes de productos. Si no se tiene una minoría de bloqueo no se tendrían en cuenta los intereses españoles. La experiencia italiana hasta 1985 es clara, sus productos fueron liberalizados a diferencia de los del Norte compensándola con subvenciones que han corrompido su sistema productivo.

Al tener Portugal una agricultura atlántica y Francia unos intereses predominantes en cereales, leche y carne, España sólo puede contar con Italia y Grecia para defender los productos mediterráneos.

Los productos mediterráneos representan un valor que oscila en torno al billón y medio de pesetas en primera venta (3% del PIB), con implicaciones en multitud de provincias españolas. No es sólo el aceite de oliva sino las frutas y hortalizas, tabaco, arroz, algodón, vino, frutos secos, girasol....

El plátano fue defendido por Francia y Portugal, ésto es, por países que con España totalizaban sólo 23 votos. Sin esa minoría de bloqueo las Canarias serían un polvorín.

Además esa minoría de bloqueo condiciona el régimen de la agricultura nórdica lo que permite tener un elemento adicional de negociación.

Este sector quedaría muy afectado y habría graves problemas políticos, sociales y regionales.

* Cohesión

La minoría de bloqueo en el presupuesto comunitario, generalmente con Italia y Grecia, ha permitido aumentar los fondos estructurales, ya que son gastos no obligatorios lo que permite su aprobación con apoyo del Parlamento Europeo.

España ha tenido un gran éxito al aumentar los fondos estructurales de manera muy importante en el Paquete Delors I y en el Paquete Delors II, un 100% en el primero y más de un 150% en el segundo. En 1999 alcanzarán el 2,4% del PIB español.

Sin embargo, en las negociaciones de Edimburgo ya se han oído voces para congelar las cifras de la cohesión (posición británica) o incluso reducirlas (planteamiento alemán del SPD para reorientar el dinero al Este).

Sin una minoría de bloqueo que condicione el presupuesto comunitario y que impida que se reduzcan los fondos estructurales, España quedará indefensa en este tema tan fundamental en el equilibrio general de nuestra participación comunitaria. La entrada en funcionamiento de la UEM convierte a la cohesión en algo absolutamente determinante en el equilibrio general de una unión política.

Antes de nuestra entrada Grecia e Italia mendigaban favores al Parlamento Europeo teniendo que luchar año tras año y sacrificando otros muchos intereses.

* Políticas que inciden de manera importante en la competitividad de la economía

El Tratado de la Unión Europea pasa al régimen de mayoría cualificada, gran parte de la política social, muchas decisiones sobre medio ambiente y la protección de los consumidores, sectores en los que hasta ahora se decidía por unanimidad.

Si se facilita la mayoría cualificada y España no puede bloquear

con Francia o Italia, más algún mediano, se adoptarán numerosas decisiones que aumentarán sin ninguna justificación los costes de nuestra economía productiva contribuyendo a una menor productividad y con ello a menor empleo y creación de riqueza.

Las consecuencias pueden ser enormes ya que hay propuestas de política social o de medio ambiente, con implicaciones económicas muy importantes a nivel macroeconómico. Baste citar algún ejemplo: la directiva sobre tratamiento de aguas urbanas residuales, ya aprobada, costará a España cerca de 1 billon de pesetas, y la Comunidad no aporta ninguna financiación. En materia social, las ideas del Libro Blanco del Presidente Delors (reducir el horario de trabajo), pueden tener consecuencias catastróficas a nivel macroeconómico.

* Transportes

Gracias al bloque del Sur España ha conseguido que en materia de transporte marítimo y aéreo se aprueben soluciones razonables con periodos transitorios largos o con fórmulas de modulación para algunos tráficos (Canarias, Baleares, plazas de soberanía).

Las decisiones en este campo tienen una gran incidencia no sólo en los costes de la economía sino también en los equilibrios regionales, fundamentales en un país como España.

* Pesca

En este sector España tiene muy pocos aliados, habiendo contado con el apoyo sistemático de Italia y Grecia que han impedido que los países del Norte impusieran soluciones draconianas. Esto fue especialmente cierto en los dos años siguientes a nuestra adhesión.

En este tema disponer de una minoría de bloqueo también es capital en una cuestión que afecta a numerosas regiones y que tiene un alto grado de politización.

* Mercado Interior

España se ha apoyado unas veces en Francia y otras en Italia logrando que las decisiones finales del Consejo fueran asumibles por nuestro país. Gracias a las minorías de bloqueo se han salvado cuestiones muy importantes para nuestro país.

Así el sistema de solidaridad del Consorcio de Compensación de Seguros, por el que se cobra un porcentaje de la prima en monopolio para garantizar riesgos extraordinarios y catastróficos lo que permite asegurar el terrorismo en el País Vasco y las inundaciones en Valencia, manteniendo el monopolio a pesar de haberse liberalizado los seguros. Ello se consiguió ya que el voto de España era necesario para alcanzar la mayoría cualificada. Hay otros muchos ejemplos debidos a las peculiaridades de la industria nacional (materiales de construcción, industria alimentaria, etc.). La mayoría cualificada actual ha permitido negociar un sistema de contratos públicos más abierto pero dentro de unos límites razonables, niveles elevados de protección a los consumidores sin sacrificar a las industrias productoras, etc. etc.. En suma, el Mercado Interior ha sido más asumible para España por la fuerza que han tenido los 8 votos españoles en la negociación de las diferentes mayorías cualificadas.

* Cuestiones económicas y financieras

La política económica del Gobierno queda condicionada por decisiones de la Unión Europea que se toman por mayoría cualificada.

En efecto, el Tratado de la Unión establece la mayoría cualificada para numerosas e importantísimas decisiones que van a condicionar toda la política económica de los Estados miembros. Baste citar el artículo 103 que establece que el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros fijarán las orientaciones generales de política económica por mayoría cualificada. Los criterios de convergencia o las sanciones económicas por déficits excesivos también se deciden por mayoría cualificada.

Son igualmente importantes las decisiones referentes a la libre circulación de capitales y a los derechos de establecimiento y de libre prestación de servicios.

Nuestro país ha conseguido importantes concesiones en el pasado al bloquear con Francia o Italia, al menos durante el tiempo suficiente para obtener un resultado aplicable a la realidad española.

* Cooperación con terceros países y al desarrollo

El Tratado de la Unión introduce por primera vez la mayoría cualificada en todo lo concerniente a la cooperación al

desarrollo.

Las preocupaciones españolas sobre el Mediterráneo y muy especialmente sobre América Latina sólo podrán defenderse con la fórmula propuesta por España de 23 votos, ya que en este asunto sólo se puede contar con los países mediterráneos (y no siempre con Francia en función de sus intereses puntuales en cada caso).

Desde nuestra adhesión España ha conseguido enriquecer las relaciones con América Latina que correrían un serio riesgo de empobrecimiento si España perdiera la minoría de bloqueo. Más importante, la ayuda al Mediterráneo, región estratégica para España, podría disminuir en comparación con el Este, región esta última a la que dan una importancia decisiva los países del Norte y sobre todo el máximo contribuyente Alemania, país que ya ha hecho saber que desea que todo el dinero vaya al Este.

* Presupuesto comunitario

Perder la minoría de bloqueo en materia presupuestaria equivaldría a dejar de contar, a la hora de decidir cómo se aplican realmente las decisiones que se toman por los distintos Consejos de Ministros especializados.

Esta es una cuestión capital no sólo para aprobar gasto que interese a España sino para condicionar el gasto que afecte a otros Estados miembros.

EN CONCLUSION, LA PERDIDA DE LA MINORIA DE BLOQUEO AFECTARIA MUY GRAVEMENTE A LA POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO Y A NUMEROSOS SECTORES ESPANOLES TANTO DIRECTAMENTE (AGRICULTURA, PESCA, TRANSPORTES...) COMO INDIRECTAMENTE (POR LOS EFECTOS SOBRE LA COMPETITIVIDAD Y LOS COSTES DE NUESTRA ECONOMIA (MEDIO AMBIENTE, POLITICA SOCIAL, PROTECCION DE CONSUMIDORES)). ASI MISMO ESPANA DEJARIA DE CONTROLAR EL DINERO DE LA COHESION Y EL PROPIO PRESUPUESTO COMUNITARIO. POR ULTIMO NUESTRAS RELACIONES EXTERIORES QUEDARIAN TAMBIEN AFECTADAS.

POR ELLO AL SER UN TEMA VITAL DEBERIA CONSTITUIR PARA ESPAÑA UNA CUESTION PREVIA A LA AMPLIACION.

Madrid, 5 de marzo de 1994

6

CONTRAARGUMENTOS

A) PARA EL CASO DE QUE SE DEFienda QUE EXISTE UNA REGLA YA ACORDADA DE MANTENER QUE LA MAYORIA CUALIFICADA REPRESENTA EXACTAMENTE EL 71% DE LOS VOTOS DEL CONSEJO

No hay ningún compromiso comunitario ni oral ni escrito sobre este particular.

Si hasta ahora en las distintas ampliaciones se ha mantenido aproximadamente ese porcentaje, se ha debido a que han entrado países más poblados y menos poblados.

En consecuencia, hay que rechazar que ello constituya ningún tipo de acervo ni siquiera político o constitucionario.

B) QUE SE ALEGUE QUE LAS CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO DE LISBOA DE JUNIO DE 1992 OBLIGAN A FIJAR LA MINORIA DE BLOQUEO EN 27 VOTOS

El párrafo clave que trata de esta cuestión en las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa dice textualmente:

"El Consejo conviene en que esta ampliación es posible partiendo de las Disposiciones institucionales contenidas en el Tratado de la Unión y en las Declaraciones anejas".

El Ministro Lamassoure ha defendido la tesis de que este párrafo implica un acuerdo para aceptar una mera extrapolación mecánica.

Ese planteamiento es erróneo y debería ser rechazado por España, ya que:

- Al decir el texto "es posible", el Consejo Europeo no se pronuncia sobre otras alternativas. Tampoco implica ningún mandato imperativo.
- Al referirse a las actuales disposiciones institucionales no prejuzga ni da ninguna indicación sobre el umbral de la minoría de bloqueo.
- La decisión ya tomada de cambiar el orden de la Troika para la PESC muestra claramente que hay margen suficiente para tomar

7

decisiones en materia institucional sin una aplicación meramente mecánica que en la PESC hubiera llevado a que Estados pequeños o medianos presidieran la Comunidad durante varios años seguidos.

En conclusión, el Consejo Europeo de Lisboa no obliga a ningún resultado en materia de mayoría cualificada.

**C) ACEPTAR 23 VOTOS CON UNA FECHA GUILLOTINA FIJA, EL AÑO 1996
COMIENZO DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL CONVENIDA EN
MAASTRICHT**

Después del crash financiero del otoño de 1992, de la crisis económica y de las fuertes reacciones contra Maastricht en algunos Estados miembros, es más que probable que la Conferencia de 1996 va a desarrollarse en un clima muy crispado y va a verse rodeado de grandes dificultades siendo, en consecuencia, muy difícil que se llegue a un rápido acuerdo.

En consecuencia, es vital que si se mantienen los 23 votos, quede claro que esa regla seguirá en vigor hasta que se ratifique el texto que se acuerde en la referida Conferencia Intergubernamental.

**D) QUE SE ALEGE QUE EL PARLAMENTO EUROPEO VA A RECHAZAR CUALQUIER
FORMULA QUE INCLUYA LOS 23 VOTOS COMO MINORIA DE BLOQUEO**

Aunque el Parlamento Europeo ya ha indicado en alguna resolución o por boca de alguno de sus miembros que no aceptará la regla de los 23 votos como minoría de bloqueo, es evidente que el Parlamento Europeo políticamente no podrá bloquear una operación tan importante como la de la ampliación.

Por otro lado, si los Eurodiputados de los grandes países defienden el Acuerdo Institucional que se alcance en la ampliación, no habrá dificultades para lograr la mayoría absoluta, máxime cuando hay países como Irlanda y Dinamarca que apoyan decididamente la ampliación y otros para los que representa un buen negocio (Benelux).

Madrid, 5 de Marzo de 1994

8

ESPAÑA SIEMPRE HA DEJADO CLARO QUE EL CAPÍTULO INSTITUCIONAL DE LA AMPLIACIÓN Y CONCRETAMENTE LA CUESTIÓN DE LA MAYORÍA CUALIFICADA ES UN TEMA ABSOLUTAMENTE CRUCIAL. Es preciso alcanzar una solución satisfactoria para poder culminar con éxito las negociaciones de adhesión.

* España no puede aceptar la mera transposición mecánica de votos para fijar la nueva minoría de bloqueo del Consejo.

En las ampliaciones anteriores entraron países más poblados y menos poblados (en la primera el Reino Unido y en la segunda España, con la excepción del caso griego que entró aislada y no cambió los equilibrios). En la actualidad desean adherirse cuatro países poco poblados.

* La mera extrapolación mecánica significaría una ruptura de los actuales equilibrios económicos y sociales, atentando a la viabilidad política, económica y social de la Unión Europea y reduciría la legitimidad democrática y la representatividad de los diferentes intereses nacionales, regionales y sectoriales.

Por ello, España ha propuesto una fórmula que combina el mantenimiento de la eficacia y el respeto de dichos equilibrios y de la legitimidad y representatividad democráticas.

En efecto, la fórmula española garantiza:

1. El mantenimiento de los equilibrios económicos y sociales.

La actual regla de los 23 votos ha permitido mantener de manera muy satisfactoria, los numerosos equilibrios sociales y económicos comunitarios. Efectivamente:

- Hay una parte de la Comunidad eurocéntrica y otra periférica con historias económicas diversas, con costes de aproximación de transporte diferentes, con economías de escala distintas.
- Hay Estados prósperos y otros menos favorecidos.

- Hay diferencias que afectan a sectores importantes. La agricultura mediterránea y la agricultura continental, el medioambiente centroeuropeo con problemas de lluvias ácidas, residuos o emisiones, frente a problemas medioambientales mediterráneos de escasez de agua, erosión o desertificación. Diferentes sistemas jurídicos (common law, derecho continental).
- Hay Estados librecambistas y otros más partidarios de la idea de una mayor preferencia comunitaria. Las dos filosofías se basan simplemente en que hay unas economías muy abiertas al exterior y otras menos dependientes del comercio exterior.
- Hay países muy especializados en algunos sectores económicos y otros que prácticamente lo producen todo.
- Por último, hay diferentes concepciones de las relaciones exteriores y de la importancia para la Unión de las diferentes regiones en el mundo (la contraposición Este-Mediterráneo, ACPs, Golfo o América Latina).

Estos equilibrios son cruciales para cualquier Estado de la Unión y muy especialmente para mi país.

El paso de la regla a los 27 votos rompería estos equilibrios y en consecuencia no puede ser aceptado por España.

2. La viabilidad política, económica y social de la Unión.

La Comunidad ha superado hasta ahora todas las dificultades porque es una Institución "política" que ha hecho frente a los problemas reales con determinación y eficacia.

Como toda Institución política requiere que las partes que componen el todo asuman las decisiones aún a costa de que en ocasiones tengan que asumir algunos sacrificios.

Todos aceptamos ser minorizados en casos concretos pero todos rechazamos la exclusión o la marginación sistemática, general o sectorial.

Alcanzar soluciones razonablemente satisfactorias o asumibles por todos es tanto más fundamental al haber no sólo diferen-

cias entre Estados, sino también importantes diferencias regionales que hacen aún más complicado todo el ejercicio.

3. La legitimidad democrática.

Si se pasara a 27 votos como única fórmula para alcanzar la minoría de bloqueo, se producirían situaciones políticamente inasumibles.

El paso a los 27 votos permitiría a 8 países con 44 millones de habitantes, representando únicamente el 12% de la población total a Dieciseis, disponer de una minoría de bloqueo.

Se podría también minorizar a Estados que totalizan más de 100 millones de habitantes. En efecto, Francia e Italia más España más Bélgica más Grecia o Portugal totalizarían 105 millones de habitantes, sumando solo 23 votos y en consecuencia sin capacidad para bloquear.

Por ello España ha propuesto una fórmula alternativa en la que también impide la mayoría cualificada 3 Estados que por sí solos alcancen como mínimo 23 votos.

En política la legitimidad democrática en el proceso decisorio es determinante al condicionar la buena marcha y el respeto de de las decisiones tomadas por la Unión.

4. La eficacia

Una decisión solo será verdaderamente eficaz si es representativa y asume los intereses del mayor número posible de sujetos a los que va dirigida. La exclusión de intereses regionales o sectoriales y la marginación de una parte importante de la población acabará convirtiendo las decisiones en inviables o ineficaces. Los Estados miembros excluidos no tendrían otra alternativa que el veto sistemático o la no aplicación del derecho comunitario. Al final nos llevaría a la parálisis o el bloqueo de la actividad comunitaria. Y no es este el camino por el que quiere avanzar España.

En conclusión, la propuesta presentada por España asegura el mantenimiento de los grandes equilibrios políticos, económicos y sociales, una mayor representatividad y legitimidad democrática y la verdadera eficacia en la toma de decisiones. Creo que sólo así

aseguraremos la viabilidad política y económica de la Unión
ampliada.

En caso de que la propuesta española no pudiera ser aceptada,
España se vería obligada a apoyar el mantenimiento de la minoría
de bloqueo en 23 votos, en línea con la postura defendida por el
Reino Unido.

Madrid, 5 de Marzo de 1994