

## Departamento de Europa

### *Presentación:*

### *Europa en “período de reflexión” pero con presupuesto acordado para los próximos años*

A través de la “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, adoptada por el Consejo Europeo en el mes de junio del año 2005, los líderes de los países miembros de la Unión, han tomado nota de los resultados contrarios al Tratado Constitucional que arrojaron los referendos celebrados en Francia y en los Países Bajos, estimando que los mismos no cuestionan la adhesión de los ciudadanos a la construcción europea, no obstante ello, éstos han manifestado una serie de preocupaciones e inquietudes que es necesario tener en cuenta, por lo tanto, consideran apropiado que se emprenda una reflexión común al respecto.

En el transcurso de este período de reflexión en cada uno de países que componen el bloque, tendrá lugar un amplio debate en el que deberán participar los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos.

También han convenido que el calendario de la ratificación del Tratado Constitucional en los distintos Estados miembros, se tendrá que adaptar, en caso de ser necesario, a los resultados y las circunstancias que se presenten en cada uno de ellos.

Ciertamente, esta etapa de reflexión pretende estimular un debate amplio, intenso y dinamizador sobre cómo hacer frente a la crisis política que sufre la Unión Europea y encontrar la manera de poder volver a conectarla con sus ciudadanos.

Sin embargo, al bloque europeo se le presentan diversos problemas que no son de fácil solución. La heterogeneidad y diversidad de preferencias, condiciones y capacidades es un rasgo dominante de la Unión Europea de los veinticinco, atravesando actualmente sus Estados miembros distintos procesos de modernización y adaptación.

Por otra parte, existe una idea generalizada de que la actual crisis se debe al choque entre una Europa dinámica, compuesta por miembros nuevos y antiguos de la periferia que crecen y que confían en el futuro, y la Europa de los miembros antiguos del núcleo central

que sufren inconvenientes en sus economías y preocupaciones políticas sobre el futuro. La mayoría de los viejos miembros adolecen de una fatiga ocasionada por la ampliación, pero tras la misma, dicho malestar también está en aumento entre los nuevos Estados miembros, que se sienten molestos con los antiguos, los que no han conseguido ganar el respaldo de su opinión pública a la Constitución Europea culpando de ello a la reciente incorporación de los miembros nuevos. Incluso, en los Estados miembros tradicionales, antiguos partidarios de la ampliación dan la impresión en la actualidad de preocuparse mayoritariamente por la defensa de sus ventajas comparativas y el mantenimiento del "statu quo", sosteniendo la necesidad de consolidar y asegurar el buen funcionamiento de la ya amplia Unión Europea en vez de propugnar una mayor ampliación de la misma.

Además, en toda la Unión está aumentando el distanciamiento entre sus ciudadanos y la clase política. Teniendo en cuenta la falta de confianza, no es suficiente que los dirigentes europeos sigan actuando igual que siempre, como si no pasara nada, especialmente porque la crisis política es ampliamente interpretada como una crisis de liderazgo tanto a nivel nacional como de conducción de la Unión Europea, haciendo evidente una cierta incapacidad de los líderes europeos de escuchar a la opinión pública mayoritaria y sintonizar con ella.

Si existe algún consenso entre sus ciudadanos, es acerca de que la Unión debería encontrar la forma ideal de combinar competitividad con seguridad social, ya que muchos tienen la impresión de que Europa está pasando a ser un problema, más que una solución para sus intereses en materia de desempleo, vulnerabilidad social, deterioro medioambiental, cambio climático, desindustrialización y aumento de los costes en materia energética.

La mayoría de los actores, incluyendo los ciudadanos, no consiguen entender la crisis ni cómo superarla, o sea, cómo aprovechar las oportunidades ofrecidas por esa llamada de atención. Quienes votaron en contra o ni siquiera votaron, enviaron un doble mensaje inequívoco: por un lado sus motivos encontraban su origen en la situación económica y política a nivel nacional, pero por el otro reflejaban un distanciamiento cada vez mayor con respecto a la Unión, lo que indica que está disminuyendo la imagen de la Unión Europea como bastión para hacer frente a los desafíos del futuro.

Resulta evidente que la visión tradicional de Europa como "un proyecto común por la paz" se está olvidando. La paz y la seguridad no son suficientes para justificar la existencia de la Unión hoy día. Los ciudadanos se centran en el modo en que la Unión Europea afecta sus vidas diarias, y en cómo pueden beneficiarse de ella, instalándose una tendencia más utilitarista con respecto a la Unión que se contrapone a la visión más idealista del ayer.

Algunas voces dentro del bloque regional se han alzado contra la idea del período de reflexión, afirmando que no hace sino prolongar innecesariamente la crisis, por lo que se debería aceptar que el Tratado Constitucional ha sido rechazado, que por tanto el Tratado de Niza está en vigor, y que si hay que debatir una solución a largo plazo para los problemas institucionales habrá que empezar de cero. Agregan que uno de los motivos por los que la Unión cayó en la "trampa del referéndum", es que hizo caso omiso de los procesos de disminución de la legitimidad y de descenso de los niveles de confianza mutua entre los Estados miembros, señalando que hasta la fecha el período de reflexión ha demostrado que, teniendo en cuenta el distanciamiento cada vez mayor entre los ciudadanos y la elite política, no puede lanzarse un intenso debate público sencillamente por decreto, y que la confianza en la Unión Europea no puede restaurarse meramente mediante una operación de relaciones públicas.

Es claro que el futuro del Tratado Constitucional es incierto, y esto ha generado en la mayoría de los Estados miembros de la Unión que prevalezca la actitud de esperar y ver qué pasa.

Con relación a las prioridades y perspectivas de la Unión Europea para los próximos años, se tiene cierta conciencia de que se incluirán en su futura agenda reformas institucionales, con o sin el Tratado Constitucional. En línea con su enfoque pragmático, lo más probable es que esto se haga caso por caso, y por el momento, con un nivel de ambición relativamente bajo.

Indudablemente, el bloque europeo se encuentra en la búsqueda de un nuevo equilibrio para poder sobrellevar su heterogeneidad y diversidad, volver a conectarse con sus ciudadanos, hacer frente a los problemas de su finalidad, reconsiderar el significado de su consolidación y de los límites de la Unión en el futuro, y por último, descubrir el modo de proporcionar seguridad e impulsar sus ideas a nivel planetario.

A pesar de los inconvenientes que se suscitan en el período de reflexión en que se encuentra inmersa la Unión, el Consejo Europeo reunido en Diciembre de 2005 en la ciudad de Bruselas logró el acuerdo necesario para cerrar el presupuesto del bloque regional para el período 2007-2013, ascendiendo el nivel máximo de gastos de la Unión Europea de veintisiete miembros (en el año 2007 se sumarán Bulgaria y Rumania) a 862.363 millones de euros.

Las perspectivas financieras para el período 2007-2013 fueron tratadas por el aludido Consejo Europeo como un paquete de negociación global, que incluía tanto los gastos como los ingresos y la cláusula de revisión. El gasto con arreglo a dichas perspectivas fue agrupa-

do en cinco rubros que reflejan las prioridades políticas de la Unión, contemplándose la flexibilidad necesaria en pos de una asignación eficaz de los recursos. El detalle de los rubros es el siguiente: el rubro 1 a) se refiere a la "Competitividad como factor de crecimiento y empleo", el 1 b) a la "Cohesión para el crecimiento y el empleo", el rubro 2 a la "Conservación y gestión de los recursos naturales", el rubro 3 a) a la "Libertad, Seguridad y Justicia", el 3 b) a "Otras políticas internas", el rubro 4 a la "Unión Europea como socio a escala mundial", y para finalizar el rubro 5 a la "Administración".

Las dos grandes partidas del presupuesto europeo siguen siendo, como es tradicional, las ayudas directas a los agricultores, que consumirán aproximadamente el 34.5% del presupuesto (293.105 millones de euros), y el gasto en políticas estructurales y de cohesión, que supondrá otro 35.2% (298.989 millones de euros). El resto del presupuesto se dedicará a apoyar al medio rural y pesquero (77.749 millones de euros); fomentar el crecimiento, el empleo y la innovación (72.120 millones de euros); sostener la presencia de la Unión Europea en el mundo (50.010 millones de euros); así como a las políticas de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia (10.270 millones de euros). Por su parte, para el funcionamiento del aparato burocrático de la Unión están destinados 50.300 millones de euros (lo que representa un 5.8% del presupuesto).

Cabe destacar que se reducen de forma progresiva las intervenciones en el mercado agrícola vía precios, y se refuerza el componente social de la Política Agrícola Común (PAC), a través del incremento de las ayudas directas a los agricultores (desligadas de la producción) y del aumento de los fondos dedicados al desarrollo rural. Sin duda se trata de un avance hacia un modelo de agricultura más compatible con la política de desarrollo de la Unión, más acorde con los compromisos asumidos por ésta en el marco de la Organización Mundial del Comercio, más alineada con su propia política medioambiental, y menos onerosa para los consumidores europeos.

Del mismo modo, el nuevo presupuesto refleja con claridad la importancia creciente de las políticas estructurales y de cohesión, especialmente tras la última ampliación de la Unión Europea, así como las nuevas prioridades de la Unión en materia de investigación, desarrollo e innovación, política exterior y libertad, seguridad y justicia.

Se puede afirmar que el volumen del presupuesto de la Unión para el período 2007-2013 no es tan generoso como se esperaba, y esto se debe a la mala situación económica de algunos de los Estados que más contribuciones hacen al presupuesto de la Unión, especialmente Alemania y Francia. Dichos países arrastran unas economías que han estado rozando la recesión durante los últimos años y han recibido constantes advertencias por par-

te de la Comisión Europea en torno a la necesidad de mantener el déficit presupuestario por debajo del 3% para cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por lo que es perfectamente comprensible que éstos Estados hayan querido ahorrar también en sus contribuciones al presupuesto europeo como vía para reducir sus desequilibrios presupuestarios nacionales.

Asimismo, los llamados "contribuyentes netos" (Austria, Holanda, el Reino Unido, Suecia, y también los ya mencionados Alemania y Francia) vienen actuando coordinadamente desde diciembre de 2003 para rebajar el total del volumen de gasto de la Unión, e incluso, para el caso de ser necesario, generalizar al resto de los Estados miembros el mecanismo de devoluciones del que disfruta el Reino Unido. Principalmente Alemania (país que soporta unas contribuciones muy voluminosas al presupuesto europeo) más que un acuerdo en torno al reparto de los fondos para el período 2007-2013, lo que se ha buscado es imponer primero un límite bajo de gastos para todo el período para, con posterioridad, mostrarse flexible en la asignación de los fondos.

Otro elemento clave del acuerdo presupuestario debe buscarse en el Reino Unido, ya que ha sido Tony Blair quien a último momento ha cedido y ha aceptado que el Reino Unido contribuya solidariamente a financiar los costes de la ampliación. El Primer Ministro británico ha renunciado a exigir una revisión radical de la PAC y se ha conformado con eximir a su país del gasto agrícola que la Unión lleve a cabo en los nuevos miembros, pero no del enorme esfuerzo de cohesión que la Unión Europea llevará adelante durante los próximos años en los nuevos miembros. Es decir, el "cheque británico" seguirá existiendo, aunque su cuantía no crecerá automáticamente en proporción de lo que lo haga el gasto en la Unión. Es así como, aunque el Reino Unido seguirá obteniendo un reembolso de dos tercios de su contribución neta al presupuesto europeo, no se contabilizarán a la hora de su cálculo los gastos de cohesión que la Unión deberá llevar a cabo en el territorio de los nuevos miembros.

En consecuencia, el acuerdo en cuanto al presupuesto del bloque ha sido posible porque Alemania ha accedido a pagar un poco más, el Reino Unido a recibir un poco menos, y Francia no se ha cerrado a una nueva revisión del gasto agrícola en el futuro.

Se observa que en materia presupuestaria, la Comisión y el Parlamento Europeo pueden proponer lo que consideran un nivel de gasto apropiado para la Unión, pero son los Estados miembros los que finalmente deciden. Sin dudas se está ante la presencia de un círculo vicioso porque como los primeros no recaudan directamente sus propias contribuciones, no son responsables ante los ciudadanos de las políticas que proponen. Al mismo tiempo, como los Estados miembros son responsables ante sus opiniones públicas nacionales, sus

preferencias en las negociaciones presupuestarias están desequilibradas en detrimento de los intereses de la Unión en su conjunto. Claramente se puede señalar que, mientras la Unión Europea no recaude sus propios impuestos, la responsabilidad de su gestión permanece primordialmente en el nivel de los Estados que la componen, lo que inevitablemente imprime una perspectiva nacional a los presupuestos europeos.

No deseo concluir esta presentación sin hacer mención a otros hechos sucedidos en Europa desde la publicación del Anuario del año anterior, y que considero que han sido de gran relevancia para la Región, a saber: a) La conformación de un gobierno de coalición compuesto por demócratacristianos (CDU) y socialdemócratas (SPD), instaurado en Alemania en el mes de noviembre del año 2005, designándose como canciller a Angela Merkel (CDU), quien se había impuesto en las elecciones federales de septiembre del citado año por menos de un punto de diferencia sobre los socialdemócratas, b) Los conflictos sociales ocurridos en el mes de marzo de 2006 en Francia con motivo del rechazo que generó, principalmente en los estudiantes y sindicatos, la creación del "Contrato de Primer Empleo" impulsado por el Primer Ministro francés Dominique de Villepin, c) El referéndum montenegrino del 21 de mayo de este año que determinó la separación pacífica de Montenegro de la Federación que mantenía con Serbia, surgiendo de esta forma un nuevo Estado europeo independiente que cuenta con algo menos de 14.000 kilómetros cuadrados de superficie y con una población aproximada de unos 620.000 habitantes, y d) Los frustrados atentados terroristas desbaratados en Londres en el mes de Agosto del año en curso, a través de los cuales se perseguía hacer estallar en forma simultánea a varios aviones comerciales en viaje hacia los Estados Unidos de América, lográndose evitar afortunadamente un asesinato masivo en gran escala, pero que confirman a la vez que Europa sigue siendo uno de los principales objetivos del terrorismo fundamentalista islámico.

**Juan Carlos Pérsico**  
Coordinador del Departamento Europa