

UNIÓN EUROPEA: PRESENTE Y FUTURO

Por el Excmo. Sr. D. Pedro Solbes, Comisario de Asuntos
Económicos y Monetarios *

INTRODUCCIÓN

Agradezco muy sinceramente la invitación que me formula la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas para ocupar esta ilustre tribuna, y pronunciar la conferencia de apertura de las sesiones ordinarias del curso 2000-2001.

«Presente y futuro de la Unión Europea y sus repercusiones en España» es el tema elegido para el curso que hoy inauguramos. Como Comisario responsable de asuntos económicos y monetarios, pero también como europeísta convencido, querría contribuir al debate con algunas reflexiones en parte derivadas de mis actuales responsabilidades y otras consecuencia de mi experiencia en tareas vinculadas al proceso de integración europea.

Mis comentarios serán, necesariamente, de carácter general y prestaré especial atención a algunos aspectos de la Unión Económica y Monetaria sometidos a debate en estos momentos.

Cuando en la década de los cincuenta los padres fundadores de las Comunidades diseñaron su modelo de integración, perseguían alcanzar la paz y prosperidad en el Continente. La paz entendida como ausencia de confrontación armada en una Europa dividida, tras la dramática experiencia de los dos grandes conflictos

* Conferencia pronunciada el día 9 de octubre de 2000.

del siglo xx. Sentar las bases de una prosperidad económica duradera constituía a su vez el instrumento esencial para la reconstrucción de Europa.

Cincuenta años después, los conceptos de los fundadores continúan siendo válidos, aunque se aplican a una realidad muy distinta. Las fronteras económicas se han debilitado, y en muchos casos desaparecido, mientras que en el ámbito político la cooperación sustituye a la confrontación. Esta visión optimista no puede hacernos olvidar los importantes problemas que aún subsisten. El papel de los Balcanes en el escenario europeo o a la aún indefinida relación entre la Unión Europea y los países de la antigua Unión Soviética son dos claras muestras.

Mis comentarios esta tarde girarán en torno a tres temas básicos: lo conseguido y lo pendiente en el proceso de integración económica; los problemas que suscitará la inevitable ampliación de la Unión y, finalmente, la necesidad de llevar a cabo cambios institucionales en la Unión Europea para que la ampliación no detenga la marcha de la Unión.

LA CULMINACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Desde la actual perspectiva histórica podemos afirmar que la idea inicial de los Tratados, conseguir un mercado común, fue perseguida, en los años iniciales, con ambición limitada. Entre 1957 y 1985 los esfuerzos se centraron en la supresión de los obstáculos comerciales, y parcialmente fiscales, que afectaban al intercambio de mercancías. Ese enfoque, aunque imprescindible en el momento inicial, resultaba totalmente insuficiente para avanzar con fuerza en la implantación de las cuatro libertades del Tratado. Tampoco se podrían alcanzar con la eliminación de las fronteras físicas, paso necesario para las mercancías, pero irrelevante para la libertad de circulación de personas y capitales y la libre prestación de servicios. Los esfuerzos reglamentarios derivados del programa del Mercado Único pusieron de relieve la dificultad para avanzar en la consecución de un verdadero Mercado Único, aún hoy no conseguido en no pocos sectores y actividades.

La aprobación del Acta Única abrió, a partir de 1986, el camino para relanzar la idea de una moneda común o única para toda Europa. Su introducción se consideraba necesaria para evitar que las modificaciones de la paridad de las monedas nacionales pusieran en riesgo los avances conseguidos con el Mercado Único. Además, para los defensores de un modelo federalista, este paso constituía un avance claro en el largo camino hacia una Europa federal.



La introducción del Euro

La introducción de la moneda común es un claro elemento federalizante, aceptado por todos los estados miembros al ratificar Maastricht. No creo, sin embargo, que se pueda sacar la consecuencia de que a ese paso seguirán otros en la misma dirección. El diseño resultante es claro: la política monetaria se transfiere al Banco Central Europeo mientras que el ejercicio de la política económica se mantiene en manos de los Estados Miembros en los límites de un marco comunitario.

El hecho crucial es que el nuevo Banco Central Europeo es independiente y toma las decisiones de política monetaria para la zona euro con el objetivo principal, definido constitucionalmente en el Tratado, de mantener la estabilidad de precios.

Para llegar al euro, cada país ha tenido que definir y aplicar una política económica que le permitiera cumplir los criterios mínimos pactados en materia de inflación, finanzas públicas, tipos de interés a largo plazo, y estabilidad del tipo de

cambio y ajustar sus legislaciones nacionales para garantizar la independencia de sus Bancos Centrales.

La introducción de la Unión Económica y Monetaria se ha producido de forma muy satisfactoria, de acuerdo con los elementos definidos en el Tratado de Maastricht.

El actual debate sobre el tipo de cambio del euro no debe ocultarnos el éxito indudable que ha supuesto su aplicación. La economía europea crece a tasas anuales superiores al 3% de incremento del PIB, con una inflación muy baja en términos históricos, a pesar del incremento de los precios del petróleo, con una mejora evidente del empleo y una situación de equilibrio en las cuentas públicas. La política económica aplicada por los países de la Unión durante estos años para introducir y consolidar el euro no es ajena a esta situación. La estabilidad generada por el euro ha acelerado la toma de decisiones estratégicas por parte de las empresas y nos ha protegido de las crisis externas. La creación de un mercado financiero más amplio y líquido en Europa también ha aportado ventajas claras para la financiación de los sectores públicos y privados de nuestras economías. El euro se ha desarrollado como una moneda internacional en la emisión de bonos. El euro pues, ha alcanzado ya una posición de liderazgo en el mercado internacional.

No obstante, el hecho de que no se haya podido ver ni tocar la nueva moneda, que las monedas y billetes no se introduzcan hasta el uno de enero del año 2002, ha retrasado su arraigo. Los ciudadanos de los países miembros de la Unión Monetaria no son conscientes de que el euro es ya su moneda, desde el primero de enero de 1999, ni de que los billetes y monedas nacionales que llevamos en nuestros bolsillos no son más que fracciones de ese euro que ya está en vigor.

A pesar de que la dimensión económica de la eurozona y la interdependencia entre las economías de los países integrantes reducen la importancia relativa del tipo de cambio, la depreciación del euro respecto al dólar y a otras monedas se ha convertido en motivo de preocupación, no tanto por su impacto económico inmediato como por la incidencia que puede tener en cuanto a la confianza en la nueva moneda. A medio plazo, dada la evolución de la inflación en la zona y nuestra excelente posición macroeconómica, la apreciación del euro parece indudable, y así lo han afirmado de manera reiterada los Ministros de Economía de la Unión que han apostado de forma contundente a favor de un euro fuerte. La reciente intervención del Banco Central Europeo ha dado una señal clara en un doble sentido: los instrumentos para intervenir existen y se pueden utili-

zar y, además, la apuesta por un euro más fuerte no es sólo una frase de los políticos.

La incorporación de Grecia a la zona euro es una buena noticia. No puede decirse lo mismo del referéndum danés celebrado hace escasos días. Pero forzoso es recordar que el resultado de esta consulta no modifica la actual situación: la ausencia de Dinamarca de la moneda única. El euro es la moneda de 11 países y lo será, desde el próximo primero de enero, de doce. Es la segunda moneda en importancia del mundo y ya son casi cuarenta los países que utilizan el euro como moneda propia o como referencia para sus monedas nacionales. La incorporación de Dinamarca, como la de Reino Unido o Suecia aumentarán el potencial de la moneda europea, pero su no incorporación no lo reduce. Blair en su reciente discurso en Varsovia ha vuelto a apostar por el euro, al afirmar textualmente «nuestra posición es favorable, en la práctica dependerá de que ciertos criterios se cumplan. Los criterios son reales, no son una excusa». Y señaló que el caso danés no era un precedente para el Reino Unido ni por la posición de las monedas de cada uno de los países respecto al euro ni por la talla de las respectivas economías.

Es obvio que el proceso de Unión Económica y Monetaria, incluida la implantación física de la moneda única, sigue los pasos previstos y que los avatares citados no retrasarán su marcha.

La coordinación de las políticas económicas

Un tema de gran actualidad en estos momentos es el de la coordinación de las políticas económicas. El reciente discurso del Presidente Prodi en el Parlamento Europeo ha animado aún más este debate.

Como he señalado, mientras que la política monetaria está centralizada, la política económica permanece descentralizada en los Estados Miembros. Sin embargo, las políticas económicas nacionales deben ser compatibles entre sí y con la política monetaria única, y seguir las Orientaciones Generales pactadas en el ámbito comunitario.

El Tratado es explícito al respecto al afirmar que: «... Los Estados Miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo...». El tema es de una importancia capital. No es sostenible a largo plazo una política monetaria única y políticas nacionales no coherentes.

La primera expresión de esta coordinación se reflejó en los programas de convergencia de los Estados Miembros, en los que cada país planteó su estrategia a medio plazo para poder cumplir con los criterios necesarios para participar en la moneda única. Cumplir esos requisitos garantiza la convergencia nominal pero no la convergencia real, ni tampoco que las políticas económicas aplicadas a partir de la entrada en vigor de la moneda única no resulten contradictorias. El cumplimiento del pacto de estabilidad y crecimiento, plasmado en los planes de estabilidad que sustituyen a los de convergencia en los países miembros del euro, no son instrumento suficiente para conseguir la coordinación de las políticas económicas.

El proceso de coordinación por el que apuesta la Unión Económica y Monetaria no tiene precedentes. La corta experiencia de la tercera etapa de la UEM puede considerarse positiva, aunque existe un claro margen para mejorar nuestra coordinación. Los reflejos nacionales siguen estando demasiado presentes en la toma de decisiones de los Estados Miembros, olvidando en ocasiones la necesidad de respetar también sus compromisos comunitarios.

Al plantear la mejora de la coordinación hay que referirse al complejo marco institucional en que debe producirse y a la naturaleza de los instrumentos utilizados.

El funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria exige la participación de múltiples actores: la Comisión, a quien corresponde el derecho de iniciativa, el Consejo de Ministros, que decide sobre las grandes orientaciones de política económica a quince y sobre las otras iniciativas de naturaleza normativa, y el denominado Eurogrupo (Ministros de Economía y Finanzas de los países euro, Comisión Europea y Banco Central Europeo) que, pese a su naturaleza informal, juega hoy un papel fundamental sobre aspectos concretos de la coordinación, en especial aquellos que afectan más directamente a la moneda europea.

El instrumento básico de coordinación lo constituyen las Orientaciones Generales de Política Económica, documento básico en el que se recogen, para cada año, las directrices generales para la Unión en su conjunto y las específicas para cada uno de los Estados Miembros. Su adecuada puesta en práctica constituye el recurso más eficaz para conseguir una correcta coordinación de las políticas económicas.

Aunque el art. 99.4 del Tratado admite la recomendación contra un país como elemento sancionador en caso de incumplimiento de las orientaciones pactadas, esta posibilidad no se ha utilizado hasta ahora. La práctica se ha limitado al ejercicio de la presión recíproca y colectiva que llevan a cabo los Estados Miem-

bros, tanto en el ECOFIN como en el Eurogrupo, sobre el país infractor. Y hasta ahora, en ese ejercicio han tenido más peso las buenas relaciones entre responsables políticos que la posible incidencia de las decisiones adoptadas por uno u otro país sobre las economías de los restantes países miembros y sobre el «policy mix» adecuado para la eurozona. El documento anual de la Comisión sobre cumplimiento de las Orientaciones Generales tiene un especial valor para analizar la coherencia entre las decisiones nacionales y las directrices comunitarias.

El Eurogrupo juega un papel fundamental en aspectos concretos de coordinación referidos a la zona euro. Los acuerdos alcanzados sobre las reducciones de impuestos, la aceleración de los procesos de consolidación fiscal o la intensificación de las reformas estructurales son buenos ejemplos. Estos compromisos políticos no han sido respetados siempre de forma satisfactoria, y citaré como muestra las rebajas impositivas de carácter procíclico adoptadas en algunos países euro. La coordinación funciona pero es mejorable.

Se ha discutido mucho sobre el equilibrio político e institucional de la Unión Económica y Monetaria. Incluso se ha llegado a relacionar la evolución del tipo de cambio del euro con la falta de un modelo institucional claro. En mi opinión, el modelo es claro: la política monetaria corresponde a un Banco Central independiente con un objetivo claro, la estabilidad de precios. Las políticas económicas son nacionales, pero deben definirse en el marco de las Orientaciones fijadas de común acuerdo sobre la base de la propuesta de la Comisión. La gran dificultad en el momento actual es conseguir una mejor definición de esas Orientaciones, base del «policy-mix» comunitario, y sobre todo conseguir un mejor cumplimiento de las mismas por parte de los Estados Miembros. Hay que conseguir que «considerar las políticas económicas como un tema de interés común» pase de ser una declaración normativa a una pauta de comportamiento.

Plantear el avance en la unificación de las políticas económicas como condición imprescindible para una moneda fuerte no me parece económicamente necesario, legalmente viable, ni políticamente posible. El modelo de Maastricht se basa en una política monetaria independiente, considerada como algo positivo en sí mismo. El adecuado equilibrio entre política monetaria y política económica puede conseguirse si cada una de las instituciones juegan su papel y si los Estados Miembros comparten la idea de que es imprescindible el respeto de la Orientaciones Generales y de las restantes medidas acordadas.

La novedad del proceso de introducción de la moneda y la complejidad institucional de partida hace que se opte por fórmulas originales, sometidas a la

prueba de la experiencia, y que evolucionarán en paralelo con el proceso de implantación de la Unión Económica y Monetaria. En este punto cabe recordar que en el Consejo Europeo de Lisboa se acordó que anualmente, en primavera, los Jefes de Gobierno fijarán su posición sobre los temas esenciales de las Grandes Orientaciones.

Los objetivos de la Unión en el contexto de una economía crecientemente globalizada

En el escenario de una economía crecientemente globalizada, con cambios acelerados por la innovación tecnológica, la Unión Económica y Monetaria constituye sólo una respuesta parcial a los retos planteados a la economía europea.

La agenda del Consejo Europeo de Lisboa es la respuesta europea a esos nuevos retos. En parte se extraen de la comparación de nuestra experiencia con la norteamericana, pero se va más allá, al establecer un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: crear una economía basada en el conocimiento que resulte ser la más competitiva y dinámica en el mundo, y que sea capaz de producir un desarrollo económico sostenible con más y mejores empleos —el pleno empleo es nuestro objetivo— y mayor cohesión social.

La consecución de ese objetivo estratégico exige:

- preparar la transición a esa nueva economía basada en el conocimiento mediante políticas específicamente dirigidas a la sociedad de la información y a la investigación y desarrollo, así como reforzar el proceso de reformas estructurales y completar el mercado interior;

- modernizar el modelo social europeo, invirtiendo en capital humano y combatiendo la exclusión social;

- aplicar una combinación adecuada de políticas macroeconómicas que favorezcan un entorno económico sano y permitan reforzar el potencial de crecimiento.

Quiero poner el acento en las reformas estructurales porque son las que permiten una adaptación más flexible a los cambios que se producen en el entorno de la globalización. Se trata de reformas que posibilitarán aumentar el potencial de crecimiento y empleo. La liberalización económica de los últimos años ha producido progresos evidentes en la eficiencia en la asignación de recursos y en una

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.

