

Área: Europa- ARI N° 114/2005 (Trad.inglés)
Fecha 14/10/2005



La presidencia británica de la UE: ¿Todo cambio o plus ça change...?

David Mathieson *

Tema: La presidencia británica de la Unión Europea (UE) coincide con la crisis más profunda de los cincuenta años de historia con que cuenta la organización. Tony Blair ha iniciado una ambiciosa agenda de debate en busca de soluciones. Sin embargo, en una serie de cuestiones tendrá dificultades en lograr un consenso para el cambio

Resumen: El Reino Unido ostenta la presidencia de la UE de junio a diciembre de 2005. Tras el fracaso del proceso de ratificación del Tratado constitucional y el hecho de que durante la Cumbre de Bruselas del pasado junio no se lograra llegar a un acuerdo sobre los principios del presupuesto 2007-2013, se están planteando serias preguntas acerca del futuro rumbo de Europa. Blair intentará usar la presidencia británica para impulsar su opinión de que existe una necesidad urgente de reforma (sobre todo económica) en el seno de la UE si desea ser más competitiva en la economía global del siglo XXI. Para lograrlo, Blair irá más lejos que nunca en presionar para que se emprendan acciones en relación con la Agenda de Lisboa y una amplia revisión de la política social.

Sin embargo, el primer ministro británico tendrá dificultades para lograr los objetivos que desea. Existen profundos desacuerdos en torno a una serie de cuestiones, desde la financiación de la UE hasta la adhesión de Turquía. Las presiones políticas internas en diversos Estados miembros y una ausencia histórica de compromiso con Europa por parte de sucesivos Gobiernos británicos son poderosos factores que limitarán la posibilidad de que se logre un resultado satisfactorio. Existe el peligro para Blair de que se considere que no ha logrado un resultado suficiente si la ambiciosa agenda que ha establecido no se materializa en cambios concretos. Su propio comentario de que “en lo que todos en Europa estarían de acuerdo es en que éste es un momento interesante para asumir la presidencia de la Unión Europea” puede resultar ser el alcance del consenso

Análisis: En su planificación previa, los británicos querían una presidencia sin grandes alardes. Con sus propias dificultades por lo que respecta al referéndum sobre la Constitución programado para 2006, el principal objetivo de Blair era limitar a toda costa posibles controversias adicionales o un debate dañino sobre Europa. El primer ministro británico quería una presidencia que funcionara. Quería resultados sólidos que pudiera presentar al pueblo británico como prueba categórica de que Europa funciona en áreas como la reforma económica y una política coordinada contra el terrorismo. Sin embargo, cuando franceses y neerlandeses rechazaron el Tratado constitucional y el último Consejo Europeo fracasó en medio de una acritud sin precedentes (con Blair en un papel central), el carácter discreto que el Reino Unido pretendía dar a su presidencia fracasó

* *Ex asesor del Ministro de Asuntos Exteriores británico Robin Cook*

también.

En un cambio radical de postura, Blair acudió al Parlamento británico a finales de junio y se presentó a sí mismo no como garante provisional de la UE, sino como su potencial salvador. De ser una discreta afirmación de los beneficios de la UE la presidencia británica pasó a considerarse una operación de rescate de una Europa en crisis. El discurso marcó una pauta y suscitó expectativas, pero le faltó detalle. Supuso un triunfo personal para Blair, pero, como tantas otras veces ha ocurrido con el primer ministro británico, la deslumbrante presentación encubría una ausencia de propuestas concretas.

Al rápido reenfoque de la presidencia británica y la incertidumbre de la crisis presupuestaria y constitucional hay que añadir ahora otras dos importantes "incógnitas conocidas". El primero es la posible elección de Angela Merkel y los consiguientes cambios de política en Berlín. El segundo es en qué medida el "accidente vascular" del Presidente Chirac le debilitará aún más. De forma conjunta, estos factores hacen que el pronóstico sobre los resultados de los próximos meses resulte inusualmente difícil y bien puede ser que el mandato británico concluya en diciembre como poco más que una bienintencionada presidencia "de música ambiental".

La agenda británica para los próximos seis meses otorga prioridad a cuatro temas:

- (1) La reforma económica.
- (2) La financiación y el presupuesto de la UE.
- (3) El papel de Europa en el mundo.
- (4) La seguridad.

Estas cuatro cuestiones se debatirán durante los habituales Consejos Europeos formales e informales, si bien la reunión más importante de la presidencia británica será una "cumbre informal" para Jefes de Estado en octubre. Tras el fracaso del proceso de ratificación del Tratado constitucional, esta cumbre abrirá un amplio "macrodebate" sobre el proyecto europeo en su conjunto. Más que cualquier otro acontecimiento durante la presidencia británica, el resultado de esta reunión determinará el grado en que Blair es capaz de cambiar la dinámica en el seno de la UE. En la cumbre se debatirá, en palabras del primer ministro, "cómo progresará Europa en el futuro y cómo aportamos energía y compromiso al proyecto europeo".

Los británicos intentarán centrar el debate en la primera de las prioridades (la reforma económica por el lado de la oferta) que consideran necesarias para hacer más competitiva la economía europea. Muchas de ellas están contenidas en la Agenda de Lisboa (2000), promovida por Blair y José María Aznar. Ésta estableció unos objetivos ambiciosos de crecimiento y empleo para la UE que debían cumplirse para el año 2010, y los Estados miembros acordaron una serie de medidas para completar el mercado único, estimular la investigación, el desarrollo y las inversiones y reformar el mercado de trabajo. Además, a la Comisión se le ha encomendado ya la elaboración de un documento sobre la sostenibilidad del modelo social europeo a la luz del aumento de la competencia global.

En la cumbre informal de octubre Blair reiterará su visión de que la eficiencia económica y la justicia social son complementarias, no contradictorias. Este es uno de los temas favoritos del Nuevo Laborismo que el pueblo británico ha oído ya en numerosas ocasiones. En su discurso al Parlamento Europeo, Blair afirmó que "no resulta una Europa muy social cuando hay 20 millones de personas sin empleo", y tanto él como sus ministros han intentado presentar al Reino Unido como modelo a seguir.

El desempleo en el Reino Unido (4,7%) es aproximadamente la mitad de la media de la UE y la participación en el mercado de trabajo es elevada (71,6%). Aproximadamente el 26,2% de los británicos trabaja voluntariamente a tiempo parcial (lo que permite a muchas personas, especialmente mujeres, compaginar la vida laboral con la familiar) y el desempleo entre los jóvenes (12,1%) es aproximadamente la mitad del de Francia (22%). El ministro británico de Asuntos Exteriores, Jack Straw, ha señalado un mercado laboral más flexible como elemento esencial y ha declarado que muchas personas “disfrutaban de mayores beneficios de un Reino Unido social que hace diez años... porque la mayoría de ellas trabajan y son prósperos (en comparación con) muchos de sus homólogos europeos”.

A pesar de los beneficios evidentes en el Reino Unido, a Blair le costará ganar este debate, y las presiones políticas internas llevarán también a otros Gobiernos a proceder con cautela. Por ejemplo, da la impresión de que las reformas de la Agenda 2010 del Canciller Schröder en realidad le harán perder su cargo en 2005, y el Presidente Chirac ha visto como se paralizaba su Gobierno debido a su intento de llevar a cabo ligeras reformas en el sistema de pensiones. En España el desempleo se cita sistemáticamente como la principal preocupación de los votantes españoles y es, junto con el elevado porcentaje de contratos temporales, un problema fundamental de la economía española. En La Moncloa se está analizando el mercado de trabajo británico para ver qué medidas podrían tomarse en España, de tomarse alguna, si bien se tendrá muy en cuenta el hecho de que los intentos del anterior Gobierno (de Aznar) en 2002 provocaron la primera huelga general en los últimos diez años en España.

Nada de esto debería sorprender en Londres. En la década de los 80 Margaret Thatcher llevó a cabo reformas del mercado de trabajo británico con un enorme coste social y, en aquel momento, Tony Blair y el Partido Laborista se opusieron a todas ellas. Los actuales ministros británicos deberían recordar esto y asegurarse de adoptar el tono adecuado: sermonear a sus colegas europeos sobre el “modelo británico” sería sencillamente contraproducente.

Blair tendrá más éxito en presionar para que se emprendan acciones referentes a otras partes de la Agenda de Lisboa que necesitan un impulso renovado. Una deprimente evaluación a mitad de período de la Agenda de Lisboa llevada a cabo por el ex primer ministro neerlandés Wim Kok revela que se ha progresado poco. El desempleo en la UE se sitúa en los 20 millones de personas (de las cuales algo menos de la mitad son desempleados a largo plazo), y la tasa de crecimiento de la UE se ha mantenido lenta, en un 2%, entre 1999 y 2004, en comparación con la de, por ejemplo, EEUU (3% durante el mismo período). Las comparaciones internacionales no son justas dadas las importantes diferencias demográficas y de horario laboral, pero no cabe duda de que los descensos relativos en la productividad y la competitividad europea son problemas que deben afrontarse.

Tony Blair ahora quiere reactivar la Directiva sobre Servicios en el Mercado Interior (Bolkestein) para mejorar la competitividad. Los servicios son el sector dominante de la economía de la UE: representan más de dos tercios del PIB anual y aproximadamente 116 millones de empleos (el 68% de la población activa), frente a un total de 33 millones de empleos en la industria. El mercado interior viene aplicando con éxito la libre circulación de mercancías desde 1992, pero el sector servicios no le ha seguido; representa tan sólo el 20% del comercio transnacional dentro de la UE y existen multitud de barreras que impiden que los trabajadores o las empresas de servicios de un país de la UE vendan sus habilidades en otro. La incapacidad para completar el mercado único en materia de servicios es uno de los principales motivos del pobre crecimiento económico en la UE.

Tony Blair lleva mucho tiempo siendo un entusiasta defensor de la Directiva sobre Servicios pero, irónicamente, acordó dejar aparcada la cuestión en la Cumbre de la UE del pasado marzo para ayudar al presidente Chirac en la campaña francesa del referéndum (uno de los puntos argumentados por la campaña del “no” era el temor a una invasión de fontaneros polacos). La presidencia británica reactivará ahora la Directiva y volverá a defender enérgicamente que ésta supone un paso fundamental hacia la consecución del mercado único, si bien, desde entonces, la oposición de los demás Estados miembros se ha endurecido aún más si cabe.

El entusiasmo británico por el libre mercado a nivel europeo en materia de servicios se ha visto estrechamente vinculado a muchos otros factores, lo que ha llevado al desarrollo de una línea de falla sin precedentes en el seno de la UE. Los dirigentes franceses Chirac y Villepin han expresado su temor de que el Reino Unido quiera enterrar silenciosamente la UE como entidad política con una dimensión social y dejarla en poco más que una zona de libre comercio. Citan, por ejemplo, el hecho de que Blair no haya conseguido que el Reino Unido adopte el euro, el apoyo otorgado a la solicitud de admisión de Turquía en la UE y el tradicional apoyo otorgado a una “ampliación” más que una “profundización” de la Unión (véase más abajo), así como las propuestas de reforma financiera y presupuestaria. A medida que Chirac, sus rivales y posibles sucesores van tomando posiciones ante las elecciones presidenciales francesas, esta oposición representa un grave problema para las ambiciones de la presidencia británica.

En el último Consejo Europeo el debate sobre las finanzas de la UE llevó a enconadas discusiones al hacer Blair que el fin del cheque británico dependiese de la reforma de la PAC. El debate sobre el presupuesto y las finanzas de la UE es la segunda de las cuatro prioridades de la presidencia británica, y aunque nada se resolverá de forma definitiva durante este semestre, es una cuestión que se planteará en la cumbre informal de octubre. Blair intentará alcanzar un acuerdo de principio para que en la próxima ronda presupuestaria (2007-2013) se transfieran fondos de la agricultura a I+D por dos motivos: el primero, que las subvenciones agrarias son una distorsión injusta del comercio que daña a los países en vías de desarrollo de, por ejemplo, África (véase más abajo), y el segundo, que la UE debe invertir mucho más en educación, formación, investigación y desarrollo si no quiere situarse aún más a la zaga de EEUU.

Con todo, será necesario un importante esfuerzo diplomático por parte del Reino Unido para que Blair consiga alcanzar los objetivos que se ha fijado con respecto a las prioridades de reforma económica y financiera. Los grandes contribuyentes netos, como Alemania, han dejado claro que no habrá más dinero, y los poderosos grupos de presión se opondrán a la transferencia de fondos.

El presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, podría representar un papel fundamental en las negociaciones presupuestarias. Madrid, actualmente el mayor receptor neto de fondos de la UE, ha indicado que acepta la lógica de reducir las subvenciones agrarias pero quiere más dinero para I+D. Un impedimento a esto es la deficiente calidad de la investigación en muchas de las universidades españolas, por lo que su nivel deberá mejorar rápidamente si España desea poder optar a estos fondos.

Zapatero constituirá un aliado aún más seguro de Blair en el debate sobre la reforma económica. Tras una comida con éste en Downing Street el pasado mes de julio, Zapatero habló con entusiasmo de la reforma económica y afirmó sencillamente que “Lisboa no puede esperar”. Estas palabras se están viendo reforzadas con la acción: los Estados miembros deben remitir a la Comisión más planes de implementación a fin de que éstos sean aprobados en octubre, y algunas fuentes apuntan a que España se encuentra entre los más avanzados. Madrid se manifiesta oficialmente agnóstica acerca

de la Directiva sobre Servicios pero probablemente apoye la postura británica. Si lo hace, Zapatero consolidará la nueva relación que ha forjado con Blair durante la cumbre y demostrará que es un actor importante en la formación de la política europea. Resulta esencial que no repita su discreta actuación de la última reunión del Consejo Europeo.

La tercera prioridad presidencial será el papel de Europa en el mundo, y aquí el debate se centrará en seis áreas específicas:

- (1) El desarrollo en África.
- (2) El cambio climático.
- (3) La agenda de desarrollo de Doha.
- (4) Oriente Medio.
- (5) La reforma del mercado de azúcar de la UE.
- (6) Las relaciones con Rusia y Ucrania.

La ayuda a las economías en vías de desarrollo del África subsahariana constituye una cruzada personal del primer ministro británico, que ha descrito el continente como "una cicatriz en la conciencia del mundo". Blair ya ha usado la presidencia británica del G8 para presionar a favor de una condonación de la deuda en África, y por diversos motivos es una de las áreas en las que querrá lograr un mayor progreso antes de abandonar el cargo. Por lo general, la implicación británica en África es extensa. Como consecuencia del imperialismo de los siglos XIX y XX, muchos Estados miembros de la Commonwealth británica se encuentran en África. Muchos miembros del Gobierno, incluyendo al propio Blair, tienen vínculos personales y directos con dicho continente.

El argumento moral y económico para intervenir en África es irrefutable, pero resulta improbable que muchos otros Estados miembros de la UE muestren el mismo grado de entusiasmo que los británicos. Uno de los primeros ejemplos de la predisposición de Blair a intervenir militarmente en otros países se produjo en 1998, cuando envió tropas británicas a defender a la población civil de Sierra Leona. El llamamiento de Londres en aquel momento al resto de los países de la UE para que se uniesen a ese esfuerzo obtuvo escasa respuesta. Pero la crisis en Níger cuando se supone que África se encuentra en el centro de la atención mundial posiblemente sea el reflejo más contundente de las dificultades a las que se enfrenta Blair si quiere realizar verdaderos cambios en este continente.

Una medida importante será el grado en que se permita a los países en vías de desarrollo de África y otros lugares competir de forma justa en los mercados agrícolas. El grado real en que una reducción de los aranceles europeos beneficiará a África es debatible. No obstante, Blair ha declarado que le gustaría fijar una fecha para poner fin a las subvenciones agrícolas en la reunión de la OMC en Hong Kong como parte de la Ronda de Doha el próximo diciembre, donde representará a la UE. Una vez más las dificultades parecen ser tremendas. Mientras que alcanzar un consenso sobre la eliminación progresiva de las subvenciones de la PAC en Europa (véase más arriba) será difícil, conseguir el acuerdo de Washington parece imposible. Lograr algún avance significativo en Hong Kong será una verdadera prueba para la presidencia británica.

De forma más general, todas estas reuniones son importantes y necesarias, pero suscitan la cuestión, más amplia, de la política exterior europea. La exigencia de recursos presidenciales y el tiempo necesario para seguir un calendario semejante han pasado a ser extremadamente elevados. Tan sólo en términos de reuniones internacionales, el calendario presidencial está repleto de cumbres entre la UE y terceros países: China e India (septiembre), Rusia y Ucrania (octubre) y Canadá y Euro-Med (noviembre). Está además la "cumbre informal" (¿octubre?) y un Consejo Europeo en toda regla (diciembre), más la reunión de la Organización Mundial del Comercio en Hong Kong

como parte de la Ronda de Doha (diciembre). Las cumbres con terceros países son importantes para la UE pero resulta discutible si puede mantenerse su valor al haber tantas. También resulta discutible el hecho de que la Presidencia pueda realmente otorgarles la atención que merecen al tener que atender también a una agenda tremendamente cargada y a los profundos debates que se producirán en los próximos meses acerca de la propia naturaleza de la UE. La necesidad de un ministro de Asuntos Exteriores para la UE (tal y como prevé el Tratado constitucional) que dirija las reuniones de política exterior nunca ha sido más evidente.

Por último, la presidencia británica ha hecho una prioridad del debate sobre la seguridad y la amenaza del terrorismo. Un lugar central lo ocuparán las medidas, no controvertidas, para mejorar la coordinación de las fuerzas de seguridad entre los Estados miembros. Existe un menor consenso en torno a la futura inclusión de Turquía en la UE, considerada un asunto de seguridad por el Reino Unido.

Londres defiende muy activamente la adhesión turca, pero existe una oposición importante por parte de otros Estados miembros. En Alemania, Angela Merkel ya ha expresado profundas reservas. En Francia, el presidente Chirac ha afirmado que cualquier ampliación adicional deberá estar sujeta a un referéndum al pueblo francés (aunque resulta improbable que siga siendo el presidente llegado el momento). Es probable que las negociaciones con Turquía comiencen, como estaba previsto, el 3 de octubre. Pero supondría un duro golpe para la presidencia británica el que se produzcan retrasos o acritudes desde el principio.

Zapatero, al igual que Blair, considera la candidatura turca un asunto de seguridad y se muestra a favor de una adhesión turca más temprana. Esto es una prolongación lógica del llamamiento de Zapatero a una "alianza de civilizaciones" (el primer ministro turco, Erdogan, habla de un concepto no muy diferente, el "diálogo de civilizaciones"). Londres y Madrid también están trabajando estrechamente durante esta presidencia para promover el diálogo entre la UE y otros países mediterráneos.

El Reino Unido y España han venido trabajando estrechamente para organizar una cumbre de Jefes de Estado en Barcelona en noviembre para conmemorar la firma de la Carta Euro-Med en esta misma ciudad hace diez años. Los británicos quieren que esta vez sí haya cambios concretos en términos de derechos humanos y democracia en el mundo árabe. El anuncio de un acuerdo de seguridad entre Francia, España y Marruecos que se firmará en Barcelona es un ejemplo de las medidas concretas esperadas por los británicos.

Conclusión: Tony Blair ha proporcionado una clara agenda para un debate necesario sobre el futuro de Europa, pero el Reino Unido deberá asegurarse de adoptar un tono moderado y de consenso durante la Presidencia a fin de impulsar un debate abierto. El primer ministro británico debe evitar cualquier interpretación que pueda sugerir que está tratando de imponer al resto de los Estados miembros un modelo social o económico específico.

La presidencia británica será una oportunidad más para los Gobiernos socialdemócratas de Londres y Madrid de consolidar los pasos dados recientemente hacia una relación más estrecha. En concreto, Blair buscará un respaldo activo de Zapatero en temas clave de la presidencia británica: la reforma económica y la Directiva sobre Servicios, las negociaciones sobre la adhesión turca y el proceso de Barcelona. Éstos constituyen una prueba de fuego para la Presidencia británica, y para la fortaleza de la relación entre Londres y Madrid.

Zapatero deberá asegurarse de representar un papel principal, y no secundario, durante el debate sobre el futuro de la UE en la cumbre informal de Jefes de Gobierno que se celebrará en octubre.

Las cumbres y reuniones bilaterales entre la UE y terceros países son cada vez una parte más importante y que más tiempo consume en las presidencias. Así, debe encontrarse con rapidez un mecanismo que mejore las relaciones exteriores de la UE y haga que la presidencia disponga de tiempo suficiente para hacer frente a la agenda interna de la UE.

David Mathieson

Ex asesor del Ministro de Asuntos Exteriores británico Robin Cook