

# *EFECTOS Y EXPECTATIVAS DEL «SI» IRLANDÉS*

---

PROF. DR. JOSÉ MANUEL PELÁEZ MARÓN

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Sevilla

Cátedra *Jean Monet* de Derecho Comunitario Europeo

En junio de 2001, cuando se procedía a la ratificación del polémico texto conocido como Tratado de Niza, se produjo un hecho que no dejó de sorprender a muchos. Fue la negativa de Irlanda a ratificarlo. Sorpresa, porque Irlanda es uno de los países que más ayudas recibe de la Comunidad (tratándose de un país que ha soportado, en el último siglo, la tasa más alta de emigración de todos los países miembros), también por su adhesión al euro, expresión tanto de su europeísmo como gesto, frente al Reino Unido, de su celosa independencia.

Sin embargo, la defección irlandesa tuvo sus motivos: imprevisión del gobierno que no alentó la participación ciudadana a lo que se sumó la movilización de fuerzas políticas residuales de muy diversos signos.

La participación –en el referéndum convocado a los efectos de proceder constitucionalmente a la ratificación del texto– fue de poco más de un 30% y las fuerzas que propugnaron el *no* fueron el Sinn Fein, los ecologistas, los neutralistas y pacifistas... etc. Fue, en definitiva un *no* coyuntural que no expresaba la verdadera voluntad del pueblo irlandés. Otra cuestión que permanece velada, es la de la confiada actitud del Gobierno. Más allá de una negligente lenidad, creo que pueden atisbarse algunos indicios de fina política florentina. Resulta evidente que Irlanda (como España, Grecia o Portugal) es uno de los países miembros más generosamente tratados por la política de fondos estructurales y que, por consiguiente, contempla con recelo la ampliación que se prevé, y no por la ampliación en sí, sino por las características de los Estados aspirantes. En efecto, de los diez países a los que ahora se abre la puerta para su incorporación, ocho de ellos son antiguos países comunistas y, por consiguiente, su grado de adecuación a la estructura y dinámica comunitarias, tanto en lo político como en lo socioeconómico, es bastante precario (Alemania, tiene una buena experiencia de ello a raíz de la incorporación –tras lograr su reunificación nacional–, de la antigua República Democrática Alemana, a la vida y al tráfico comunitarios).

Resultaría, por consiguiente, necesario que la Comunidad Europea les prestase una particular atención. Pero sobre todo lo que tendrá que calcular con la mayor precisión posible será el precio que la Unión habrá de pagar por esta ampliación.

Teniendo en cuenta que el nivel de desarrollo socioeconómico de los candidatos es inferior al de los socios actuales, la propia mecánica comunitaria hará fluir, en una notable proporción, los fondos estructurales hacia esos países en busca de la necesaria cohesión económica y social. Ello hará que disminuyan las ayudas que actualmente perciben los socios más atrasados de la Comunidad Europea, e Irlanda es uno de ellos. Tal vez ahí pueda hallarse una de las causas de la falta de interés de Dublín a la hora de convocar el referéndum de junio de 2001 y promocionar la ratificación del Tratado. Con su *no*, los irlandeses han retrasado 16 meses la entrada en vigor del texto de Niza. En ese tiempo, se han prorrogado las ayudas comunitarias, se ha suscitado un intenso debate sobre los inconvenientes que una ampliación tan próxima (2004) plantearía, se han descolgado dos países de la lista de aspirantes (Bulgaria y Rumanía) y finalmente, y este dato tiene especial relieve, se ha reducido de tal forma el calendario previsto para la ampliación que el tiempo que resta para negociar las condiciones de la adhesión difícilmente será suficiente para tal cometido. Si no lo fuese, será necesario arbitrar una solución a los efectos de abordar semejante problema, pero en todo caso, sea cual sea la fórmula que se arbitre, el resultado se traducirá en una dilación del plazo pensado para la ampliación.

En cualquier caso, Irlanda ha dado con su reciente decisión, luz verde a la ampliación al tiempo que ha evidenciado un hecho que sin duda habrá de evitarse en el futuro: el que la suerte de cuatrocientos setenta millones de europeos, que es lo que vendrá a tener la Unión ampliada, dependa de menos de cuatro millones de votantes que son los que han participado en el referéndum irlandés de noviembre de 2002.

Cabría señalar que, de suyo, las incidencias que han acompañado a su ratificación son posiblemente más importantes que el Tratado en sí. En efecto, el texto de Niza que, negociado en la maratónica y crispada Cumbre de diciembre de 2000, ha sido objeto de críticas por su imperfección y la complejidad de sus disposiciones, no tiene —como ya he señalado en otro lugar de este volumen— realmente entidad propia y aunque jurídicamente puede ser considerado como un Tratado separado del corpus normativo de la UE consolidado en Ámsterdam, en el sentido de que sus disposiciones tienen por cometido cambiar y adaptar las disposiciones del TUE y de los Tratados constitutivos de las CCEE, se trata en definitiva, de un texto transitorio, con vigencia sólo hasta la incorporación de la extensa reforma institucional en la que trabaja la Convención que preside el ex presidente francés V. Giscard D'Estaing.

Las dificultades más importantes y sobre todo próximas, son las que augura el apretado calendario que habrá de seguirse a partir de esta última ratificación. Y ello es así porque dicho calendario ya sólo puede variar en meses, exactamente los que van del 1 de enero de 2004 al 1 de enero de 2005, en el peor de los casos.

Por otra parte, apenas se dispondrá de ocho semanas para cerrar las negociaciones de la adhesión con los diez países aspirantes (Bulgaria y Rumanía, como se ha dicho, quedaron aparcados), tarea que deberá finalizarse antes de la clausura del Consejo Europeo que se celebrará en Copenhague los días 12 y 13 del próximo diciembre y las cuestiones pendientes son de extrema importancia. A este propósito, creo acertado distinguir, dentro de estas cuestiones las que tienen un contenido básicamente económico de aquellas otras en las que late el problema del reparto del poder de decisión. Aunque sea brevemente, conviene detenerse en esta distinción.

En relación con las cuestiones de orden económico, cabría referirse a tres de ellas, concretamente a las que se refieren a la política agraria, al llamado *cheque extra* y la negociación del coste total de la ampliación.

Por lo que respecta a la política agraria —cuya cuantía supone la mitad del gasto del presupuesto comunitario—, la Comisión ha propuesto a los Quince un plan de *integración progresiva* de los candidatos en la Política Agrícola Común (PAC). Según esta propuesta, sólo una parte de las ayudas directas que reciben los Estados miembros se abonaría a los nuevos socios. Quiere decirse, que el primer año los agricultores de estos países percibirían el 25% de las ayudas directas que reciben los Quince. Este porcentaje iría incrementándose cada año hasta llegar al 100%, en 2013.

En cuanto al llamado *cheque extra*, cabe decir que se trata de una medida precautoria sugerida por la Comisión para hacer frente al problema que cabría darse si alguno de los nuevos miembros se convirtiese en contribuyente neto de la Comunidad. Podría, en efecto ocurrir, habida cuenta del actual sistema existente en la Unión, que algunos de los nuevos socios aportasen más al presupuesto común de lo que recibiesen del mismo. Para evitar ese posible desajuste, se propone abonarles un *cheque extra* (debe entenderse que se trataría de un activo contable) en los primeros años para ver de compensar esa eventual contingencia.

Finalmente y por lo que hace al coste total que habrá de generar la adhesión, la Comisión propone hacer unos pagos, en efectivo, a los candidatos de 25.000 millones de euros entre 2004 y 2006 y dado que ellos aportarían, desde su ingreso, 15.000 millones, su saldo neto sería de 10.000 millones, o sea, el 10% del presupuesto anual de la UE.

Estas son las propuestas que la Comisión ha elaborado para hacer frente a los temas económicos de mayor importancia y complejidad aún por cerrar. Sin embargo, y como no podía ser de otra forma, no todos los miembros comparten dichas propuestas. En tal sentido ha de señalarse que Alemania, Holanda, Reino Unido y Suecia opinan que el coste en el que la Comisión valora la integración en la PAC de los nuevos candidatos, es excesivo para el presupuesto común. Por el contrario, el resto de los Estados miembros apoyan, con matices por supuesto, la propuesta de la Comisión. Como puede observarse, se trata de un conflicto de intereses de perfiles complejos y de no fácil solución.

Sin embargo, con ser importantes estas cuestiones no son las que proyectan mayores cotas de inseguridad en el ajuste de la actual coyuntura. Sí lo es, sin duda, las que se refieren al reparto del poder en los órganos de decisión comunitarios y particularmente en el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Se trata de una cuestión que por referirse al centro motriz de todo el ser y el quehacer de la Comunidad Europea, requiere de una atenta y equilibrada medida ya que habría que introducir modificaciones procurando respetar su delicado equilibrio. Es este, por consiguiente, el principal problema a resolver cara a la ya inminente ampliación. La Conferencia Intergubernamental de 2000, que dio lugar al Tratado de Niza, hacía referencia a la inmediata incorporación a la UE de doce nuevos países. Se trataba, por consiguiente, de una ampliación que contemplaba un reparto de la participación en las decisiones colectivas, de una Unión de 27 miembros. Y tal planteamiento se utilizó como punto

de partida para diseñar una distribución del poder en dichos centros decisorios. Tal reparto se tradujo en las concreciones a las que ahora me referiré, alcanzadas tras no fáciles negociaciones.

Por lo que respecta al Parlamento Europeo debe recordarse que, en su día, esta Cámara propuso fijar en 700 escaños el número máximo y definitivo de la Cámara. Dicha propuesta fue recogida por la Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG, 96) lo que se tradujo en la flexible y ambigua fórmula incorporada en el art. 190.2 del Tratado de la Comunidad Europea en el cual se especifica que en caso de modificación del statu quo, el número de representantes elegidos en cada Estado miembro habrá de garantizar una representación adecuada de los pueblos de dichos Estados. Sin embargo, al haberse elevado, en Niza, a 732 el número de escaños y haberse reducido a 10 los Estados aspirantes, habrá que negociar de nuevo el reparto.

Cuando en Niza se trabajaba con un escenario de 27, el sistema que se siguió fue el mismo utilizado en anteriores ampliaciones y que se rige, como se sabe, por el juego de dos factores, el número de Estados y el peso demográfico de cada uno. Consecuencia de ello fue que la representación de dichos miembros en los tres principales centros de poder comunitarios arrojaba las cifras que paso a registrar.

En el Parlamento Europeo, Alemania —que resultaba la gran ganadora—, conseguía 99 escaños. Reino Unido, 72; Francia, Italia y España, 50; Holanda, 25; Grecia, Bélgica y Portugal, 22; Suecia, 18; Austria, 17; Dinamarca y Finlandia, 13; Irlanda, 12 y Luxemburgo, 6. Esto por lo que respecta a los 15. La distribución referida a los candidatos adjudicó 50 escaños a Polonia; Rumanía, 33; República Checa y Hungría, 20; Bulgaria, 17; Eslovaquia, 13; Lituania, 12; Letonia, 8; Eslovenia, 7; Estonia y Chipre, 6 y Malta, 5.

Por lo que respecta al Consejo de Ministros, la nueva ponderación de votos, contemplada por la Declaración aneja (art. 3 del Protocolo sobre la ampliación) habría sido la siguiente: Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, 29; España y Polonia, 27; Rumanía, 14; Holanda, 13; Grecia, República Checa, Bélgica, Hungría y Portugal, 12; Suecia, Bulgaria y Austria, 10; Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Lituania, 7; Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Luxemburgo, 4; y Malta, 3.

Al igual que ocurre con el Parlamento Europeo, la distribución de votos en el seno del Consejo deberá modificarse cara a la ampliación ya que como se ha repetido no serán doce los nuevos socios sino diez.

En relación con la Comisión, es preciso recordar que durante los trabajos preparatorios de la CIG se logró llegar a un compromiso que vino a plasmarse en el art. 4 del Protocolo sobre la ampliación, en el que se dice «el número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados miembros. Los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad» e igualmente fijará también por unanimidad el número de miembros de la Comisión. Y añade: «esta modificación se aplicará a partir de la fecha de entrada en funciones de la primera Comisión posterior a la fecha de adhesión del vigesimoséptimo Estado miembros de la Unión».

Esta conformación de la Comisión limitada a partir de un momento posterior, sólo garantiza que la misma no podrá tener más de 26 miembros. Sin embargo, como también he recordado al referirme al Parlamento y al Consejo, al cambiar (dada la limitación a diez del número de aspirantes) la base sobre la que se articulaba la nueva composición de estos órganos la cuestión ha de replantearse de nuevo. En cualquier caso y por lo que respecta a la Comisión, no parece probable que en un futuro a medio plazo, pueda lograrse un acuerdo unánime para disminuir o, al menos estabilizar, el número de comisarios ya que los Estados candidatos dan una gran importancia a contar con un comisario en el Colegio.

Tales son los perfiles del panorama que la ratificación por Irlanda del Tratado de Niza y, por consiguiente, de su entrada en vigor, ha planteado tanto para los Estados miembros como para los Estados aspirantes. Sin duda se han formulado ya criterios, cuya influencia se proyectará sobre las decisiones futuras, pero en cualquier caso, la encrucijada ante la que se encuentra la UE es compleja y de no fácil solución.