

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
FACULTAD DE DERECHO
DPTO. DE DERECHO PÚBLICO



TESIS DOCTORAL

**NEGOCIACIONES FINANCIERAS
EN LA UNIÓN EUROPEA:
ACTORES E INSTITUCIONES -
LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013**

Autor:
MARIO KÖLLING
Licenciado en Ciencias Políticas

Director:
Dr. CARLOS CLOSA MONTERO

2009

AGRADECIMIENTOS

Desde estas líneas me gustaría expresar mi agradecimiento a todas las personas que de forma directa o indirecta han facilitado la realización de esta tesis.

En primer lugar quisiera agradecer a mi director de tesis el Dr. Carlos Closa la oportunidad de realizar la tesis doctoral y su orientación durante la investigación. Su dirección y los valiosos comentarios han sido cruciales para el éxito de este largo proyecto. El Dr. Carlos Closa me ofreció también la posibilidad de participar en los proyectos de investigación CIDEL (*Citizenship and democratic legitimacy in the EU*) y Política Constitucional de la Unión Europea, ambos proyectos contribuyeron a mejorar mi formación y a sufragar los gastos para la presentación de los primeros resultados de la investigación doctoral en varias conferencias internacionales.

También me gustaría dar las gracias a la Dra. Natividad Fernández Sola que, como directora del Programa de Doctorado Interdepartamental: Unión Europea, me ayudó de forma decisiva con su paciencia y su perspectiva europea a superar los obstáculos administrativos iniciales para que pudiera participar en el programa de doctorado.

Por supuesto, mi agradecimiento también al Ministerio de Ciencia e Innovación y al servicio de gestión de Investigación de la Universidad de Zaragoza. Sin la beca del programa Formación de Personal Investigador, esta investigación no se hubiera podido realizar. Me gustaría expresar mi satisfacción por la oportunidad que me ofreció esta beca de realizar estancias en diferentes centros académicos europeos. También agradezco el apoyo de mis tutores durante las estancias realizadas en los cuatro años de la investigación la Prof. Tanja Börzel, el Prof. Andreas Dür, el Prof. Paul Magnette y el Prof. Bruno de Witte.

Mi más sincera gratitud a Dieter Koniecki que me aconsejó con sabiduría y templaza y me transmitió una perspectiva de la vida política que ha sido también útil para la investigación doctoral. De la misma manera, quisiera expresar mi agradecimiento a la Fundación Friedrich Ebert y la Fundación Manuel Giménez Abad.

Gracias también a las personas vinculadas a la administración nacional y órganos europeos que respondieron a mis correos electrónicos y mis preguntas en las entrevistas personales.

Finalmente, pero sin duda de manera destacada quisiera hacer explícito mi agradecimiento y quiero dar las gracias de manera especial a Montse Salas Valero por tres motivos, en primer lugar por su ayuda desinteresada en superar las barreras lingüísticas, en segundo lugar por su paciencia y comprensión en las horas interminables que dedicó a este trabajo y en tercer lugar por la motivación que ofreció durante los momentos difíciles que aparecieron en estos años de investigación. Por ello dedico a ella este voluminoso trabajo.

Para Montse y Lara

ÍNDICE GENERAL

Índice de tablas y gráficos	11
Lista de abreviaturas	15
INTRODUCCIÓN	17
Marco general del análisis	17
Objeto del estudio	17
Planteamiento del problema	19
Estructura de la Tesis	21
PARTE I - EL MARCO TEÓRICO	23
I.1 Acercamiento teórico	25
I.1. A) Modelos teóricos para el análisis de las preferencias de los gobiernos nacionales en la UE	25
I.1. B) El intergubernamentalismo liberal como modelo teórico para el análisis de las preferencias de los gobiernos nacionales en la UE	26
I.1. C) El neo-institucionalismo como modelo teórico para el análisis de las preferencias de los gobiernos nacionales en la UE	29
I.2 Diseño de la investigación	35
I.2. A) La variable dependiente	35
I.2. A) a) Definición conceptual	35
I.2. A) b) Definición operacional	35
I.2. B) La Variable Independiente	38
I.2. B) a) Definición conceptual	38
I.2. B) b) Definición operacional	39
1. La organización y la coordinación de la administración para la política europea	39
2. La ideología del gobierno	41
3. La participación de los actores sociales y políticos en la política europea	41
4. El impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias	44
I.2. C) La elección de los casos	48
I.2. D) Limitación temporal y temática	51
I.2. E) Recopilación del material	52

PARTE II - LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA	55
Breve introducción al modelo de las perspectivas financieras y a las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013	57
CAPÍTULO I EL CASO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	63
I. Las preferencias del gobierno alemán en las negociaciones de las PPFF 2007-2013	65
II. Análisis de las preferencias del gobierno alemán en las negociaciones de las PPFF 2007-2013	68
II.1 La organización y la coordinación de la administración para la política europea	68
II.1. A) La administración del estado	68
II.1. A) a) Los actores claves de la política europea del gobierno alemán	69
II.1. A) b) La coordinación de la política europea alemana	78
II.1. B) La participación del <i>Bundestag</i>	81
II.1. C) La participación de los <i>Länder</i>	83
II.2 La ideología del gobierno	91
II.3 La participación de los actores sociales y políticos en la política europea	96
II.3. A) La participación de los partidos políticos	96
II.3. B) La opinión pública	103
II.3. C) Los grupos de interés	108
II.4 El impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias del gobierno alemán	109
II.4. A) Las relaciones financieras de la RFA con la UE	109
II.4. B) El impacto de la estructura del presupuesto comunitario en las preferencias del gobierno alemán	119
II.4. C) El impacto de la estructura institucional de la negociación en las preferencias del gobierno alemán	127
III. Conclusiones preliminares	133
CAPÍTULO II EL CASO DEL REINO DE ESPAÑA	137
I. Las preferencias del gobierno español en las negociaciones de las PPFF 2007-2013	139
II. Análisis de las preferencias del gobierno español en las negociaciones de las PPFF 2007-2013	141
II.1 La organización y la coordinación de la administración para la política europea	141
II.1. A) La administración del estado	141
II.1. A) a) Los actores claves de la política europea del gobierno español	141
II.1. A) b) La coordinación de la política europea española	148
II.1. B) La participación del Congreso de los Diputados	151
II.1. C) La participación de las Comunidades Autónomas	156

II.2 La ideología del gobierno	163
II.3 La participación de los actores sociales y políticos en la política europea	168
II.3. A) La participación de los partidos políticos	169
II.3. B) La opinión pública	173
II.3. C) Los grupos de interés	178
II.4 El impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias del gobierno español	180
II.4. A) Las relaciones financieras de España con la UE	180
II.4. B) El impacto de la estructura del presupuesto comunitario en las preferencias del gobierno español	185
II.4. C) El impacto de la estructura institucional de la negociación en las preferencias del gobierno español	194
III. Conclusiones preliminares	198
CAPÍTULO III EL CASO DEL REINO UNIDO	201
I. Las preferencias del gobierno del RU en las negociaciones de las PPFF 2007-2013	203
II. Análisis de las preferencias del gobierno del RU en las negociaciones de las PPFF 2007-2013	205
II.1 La organización y la coordinación de la administración para la política europea	205
II.1. A) La administración del Estado	205
II.1. A) a) Los actores claves de la política europea del gobierno del RU	206
II.1. A) b) La coordinación de la política europea británica	219
II.1. B) La participación del Parlamento	221
II.1. C) La participación de las entidades territoriales	224
II.2 La ideología del gobierno	229
II.3 La participación de los actores sociales y políticos en la política europea	233
II.3. A) La participación de los partidos políticos	233
II.3. B) La opinión pública	238
II.3. C) Los grupos de interés	243
II.4 El impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias del gobierno del RU	245
II.4. A) Las relaciones financieras del RU con la UE	245
II.4. B) El impacto de la estructura del presupuesto comunitario en las preferencias del gobierno británico	248
II.4. C) El impacto de la estructura institucional de la negociación en las preferencias del gobierno británico	254
III. Conclusiones preliminares	259

CAPÍTULO IV EL CASO DE LA REPÚBLICA DE POLONIA	263
I. Las preferencias del gobierno polaco en las negociaciones de las PPFF 2007-2013	265
II. Análisis de las preferencias del gobierno polaco en las negociaciones de las PPFF 2007-2013	267
II.1 La organización y la coordinación de la administración para la política europea	267
II.1. A) La administración del estado	267
II.1. A) a) La transformación de la administración polaca durante el periodo de preadhesión	268
II.1. A) b) Los actores claves de la política europea del gobierno polaco	269
II.1. A) c) La coordinación de la política europea	277
II.1. B) La participación del Parlamento	278
II.1. C) La participación de las entidades territoriales	280
II.2 La ideología del gobierno	282
II.3 La participación de los actores sociales y políticos en la política europea	286
II.3. A) La participación de los partidos políticos	286
II.3. B) La opinión pública	291
II.3. C) Los grupos de interés	298
II.4 El impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias del gobierno polaco	300
II.4. A) Las relaciones financieras de Polonia con la UE	300
II.4. B) El impacto de la estructura del presupuesto comunitario en las preferencias del gobierno polaco	305
II.4. C) El impacto de la estructura institucional de la negociación en las preferencias del gobierno polaco	313
III. Conclusiones preliminares	316
CONCLUSIONES	319
ANEXO	335
A1: Ingresos del presupuesto de la UE en %	335
A2: Estructura del gasto en millones de EUR	335
A3: Las perspectivas financieras 2007-2013 en millones de EUR	336
A4: La estructura del gasto 2006 vs. 2013 en %	337
A5: Empleo de alta tecnología 2002	337
A6: Entrevistas realizadas para la tesis doctoral	338
BIBLIOGRAFÍA	341
RESUMEN EN ÍNGLES: <i>Financial negotiations in the European Union: Actors and institutions - The Financial Perspective 2007 – 2013</i>	373

Índice de tablas y gráficos

PARTE I EL MARCO TEÓRICO

Tabla 1:	Criterios de la selección de los casos	49
----------	--	----

PARTE II LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

Gráfico 1:	Nivel del conflicto inter-institucional entre 1974 y 1999 en negociaciones presupuestarias	57
Tabla 1:	Comparación de la propuesta de la Comisión y el acuerdo de diciembre sobre las PPFF 2007-2013	61

CAPÍTULO I EL CASO DE LA RFA

Tabla 1:	La posición negociadora del gobierno alemán en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013	67
Tabla 2:	Posición de los estados federales acerca de la Agenda 2000	86
Tabla 3:	PIB per cápita en las regiones NUTS II de Alemania Oriental en 2002	87
Tabla 4:	Posición de los estados federales acerca de las perspectivas financieras 2007-2013	89
Tabla 5:	Elegibilidad de las regiones NUTS 2 para la política estructural comunitaria	90
Tabla 6:	Campaña electoral del <i>Bundestag</i> en 1987	98
Tabla 7:	Campaña electoral del <i>Bundestag</i> en 1990	99
Tabla 8:	Campaña electoral del <i>Bundestag</i> en 1998	101
Tabla 9:	Campaña electoral del <i>Bundestag</i> en 2005	102
Tabla 10:	Posiciones de los sindicatos y la patronal acerca de las perspectivas financieras 2007-2013	109
Tabla 11:	Posición del gobierno alemán en las negociaciones del paquete Delors I	113
Tabla 12:	Posición del gobierno alemán en las negociaciones del paquete Delors II	115
Tabla 13:	Posición del gobierno alemán en las negociaciones de la Agenda 2000	117
Tabla 14:	Datos macroeconómicos de Alemania	123
Tabla 15:	Comparación de la propuesta de la Comisión y el acuerdo de diciembre	126
Esquema 1:	La Dirección General Política Europea de la Cancillería federal (2005)	70
Esquema 2:	La Dirección General Política Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores	73
Esquema 3:	La Dirección General Política Europea del Ministerio Federal de Finanzas (2001-2005)	77
Esquema 4:	La estructura jerárquica de las negociaciones a nivel europeo	130
Gráfico 1:	En su opinión, cree que Alemania se ha beneficiado o no de su pertenencia a la Unión Europea?	105
Gráfico 2:	Valoración de la pertenencia de Alemania a la UE	106
Gráfico 3:	Porcentaje de Alemanes que asocian la UE con "gasto innecesario de dinero"	107
Gráfico 4:	¿En cuál de las siguientes cosas cree Vd. que se gasta la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea?	108
Gráfico 5:	Saldo Fiscal entre Alemania y el presupuesto de la Unión Europea entre 1992 y 2006 (millones de EUR)	118
Gráfico 6:	Las "contribuciones nacionales" alemanas al presupuesto comunitario en mil millones de EUR	120
Gráfico 7:	Cálculo de posibles contribuciones anuales alemanas al presupuesto comunitario en el periodo 2007-2013 en mil millones de EUR	120
Gráfico 8:	Las contribuciones de Alemania al presupuesto comunitario según recurso en millones de EUR	121
Gráfico 9:	Selección de estados ordenados según su riqueza relativa (RNB per cápita)	122
Gráfico 10:	Población y gasto operativo según categoría y estado miembro en la UE durante 2000-2003 en % (EU15 = 100%)	125
Gráfico 11:	Evolución del límite máximo de los recursos propios y de los créditos de pagos efectuados de 1988 a 2007	130

CAPÍTULO II EL CASO DEL REINO DE ESPAÑA

Tabla 1:	La posición negociadora del gobierno español en las perspectivas financieras 2007-2013	140
Tabla 2:	Iniciativas tramitadas con respecto a las PPFF	152
Tabla 3:	Elegibilidad de las regiones NUTS 2 para la política estructural comunitaria	158
Tabla 4:	Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del PSOE en 1986	171
Tabla 5:	Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del PSOE en 1993	171
Tabla 6:	Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del PSOE en 1996	171
Tabla 7:	Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del PSOE en 2004	172
Tabla 8:	Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del PP en 2004	172
Tabla 9:	Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del IU en 2004	173
Tabla 10:	Posición del gobierno español en las negociaciones del paquete Delors I	182
Tabla 11:	Posición del gobierno español en las negociaciones del paquete Delors II	183
Tabla 12:	Posición del gobierno español en las negociaciones de la Agenda 2000	184
Tabla 13:	Datos macroeconómicos de España	189
Esquema 1:	Estructura de la Secretaría Estado para la Unión Europea (2004)	145
Esquema 2:	Estructura de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos (2005)	147
Esquema 3:	El rol de la SEUE en la coordinación de la política europea (2005)	149
Esquema 4:	La estructura jerárquica de las negociaciones a nivel europeo	195
Gráfico 1:	Núm. de reuniones de la CARCE según año	157
Gráfico 2:	Recursos estructurales recibidos por las CCAA en millones de EUR para el periodo 2000-2006 y estimaciones para el periodo 2007-2013	159
Gráfico 3:	Estimación de la reducción de los recursos estructurales recibidos por CCAA en porcentaje del periodo 2000-2006 a 2007-2013	159
Gráfico 4:	En su opinión, cree que España se ha beneficiado o no de su pertenencia a la Unión Europea?	175
Gráfico 5:	Valoración de la pertenencia de España a la UE	176
Gráfico 6:	Porcentaje de Españoles que asocian la UE con “gasto innecesario de dinero”	177
Gráfico 7:	¿En cuál de las siguientes cosas cree Vd. que se gasta la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea?	177
Gráfico 8:	Saldo Fiscal entre España y el presupuesto de la Unión Europea entre 1986 y 2006 (millones de EUR)	181
Gráfico 9:	Ayudas comunitarias recibidas por España, según período de programación y tipo de actuación entre 1989 a 2006 (en millones de EUR de 1999)	186
Gráfico 10:	Población y gasto operativo según categoría y Estado miembro en la UE durante 2000-2003 en % (EU15 = 100%)	187
Gráfico 11:	Estructura de los ingresos aportados a la UE en millones de EUR	188
Gráfico 12:	Selección de estados ordenados según su riqueza relativa (RNB per cápita)	189
Gráfico 13:	Porcentaje del PIB per cápita de España con respecto a la UE15, la UE25 y la UE27	190
Gráfico 14:	Saldo Fiscal entre España y el Presupuesto de la Unión Europea según diferentes escenarios (millones de EUR)	191
Gráfico 15:	Pérdidas estimadas en los pagos de la UE para el periodo 2007-2013 (cifras en millones de EUR)	192
Gráfico 16:	Contribución española al cheque británico en millones de EUR	193

CAPÍTULO III EL CASO DEL REINO UNIDO

Tabla 1:	La posición negociadora del gobierno británico en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013	204
Tabla 2:	Procedencia de los directores de la Secretaría Europea	209
Tabla 3:	Elegibilidad de las regiones NUTS 2 en el RU para la política estructural comunitaria	227
Tabla 4:	Decisiones marco de las relaciones financieras del RU con la UE	229
Tabla 5:	Partido conservador, campaña electoral 1987	234
Tabla 6:	Partido laborista, campaña electoral 1987	235
Tabla 7:	Partido conservador, campaña electoral 1992	235
Tabla 8:	Partido laborista, campaña electoral 1992	235
Tabla 9:	Partido conservador, campaña electoral 1997	236
Tabla 10:	Partido laborista, campaña electoral 1997	236
Tabla 11:	Partido conservador, campaña electoral 2001	236
Tabla 12:	Partido laborista, campaña electoral 2001	237
Tabla 13:	Partido conservador, campaña electoral 2005	237
Tabla 14:	Partido laborista, campaña electoral 2005	238
Tabla 15:	Datos macroeconómicos del RU	249
Tabla 16:	Cálculo del cheque británico	251
Esquema 1:	La Oficina del PM en el Gabinete	208
Esquema 2:	La Dirección General <i>Europe</i> del FCO	211
Esquema 3:	Las Secretarías del Tesoro y sus funciones con dimensión europea	214
Esquema 4:	El departamento <i>Europe</i> del Tesoro	215
Esquema 5:	La estructura jerárquica de las negociaciones a nivel europeo	257
Gráfico 1:	En su opinión, cree que el RU se ha beneficiado o no de su pertenencia a la Unión Europea?	240
Gráfico 2:	Valoración de la pertenencia del RU a la UE	241
Gráfico 3:	Porcentaje de Británicos que asocian la UE con “gasto innecesario de dinero”	242
Gráfico 4:	¿En cuál de las siguientes cosas cree Vd. que se gasta la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea?	243
Gráfico 5:	Saldo Fiscal entre el RU y el presupuesto de la Unión Europea entre 1973 y 2006 (millones de libras)	248
Gráfico 6:	Selección de estados ordenados según su riqueza relativa (RNB per cápita)	249
Gráfico 7:	Las contribuciones del RU al presupuesto comunitario según recurso	250
Gráfico 8:	Saldo Fiscal entre el RU y el presupuesto de la Unión Europea entre 2000 y 2006 (millones de EUR)	251
Gráfico 9:	La financiación de cheque británico por estado miembro en porcentaje 2004	252
Gráfico 10:	Población y gasto operativo según categoría y Estado miembro en la UE durante 2000-2003 en % (EU15 = 100%)	253

CAPÍTULO IV EL CASO DE LA REPÚBLICA DE POLONIA

Tabla 1:	La posición negociadora del gobierno polaco en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013	266
Tabla 2:	Zonas subvencionables con arreglo a los Objetivos nº 1 de los Fondos Estructurales 2004-2006 y regiones de convergencia 2007-2013	281
Tabla 3:	Los gobiernos de la República de Polonia en el periodo de 1997 – 2006	284
Tabla 4:	Elecciones generales parlamentarias de Polonia, 1997, 2001 y 2005 y posición de los partidos políticos polacos con respecto a la integración europea	288
Tabla 5:	Contexto de la mención de la UE en los programas electorales de los partidos políticos en las elecciones de 2001 y 2005	290
Tabla 6:	Los Fondos de Preadhesión en Polonia	301
Tabla 7:	Importancia del sector agrario en los 10 países candidatos y la UE-15 en 2000	305
Tabla 8:	Datos macroeconómicos de Polonia	308
Tabla 9:	Las más pobres regiones (NUTS-2) de la UE 25	313
Esquema 1:	La posición de UKIE en el sistema de coordinación de la política europea del gobierno de Polonia en las negociaciones de las PPFF 2007-2013	273
Esquema 2:	Estructura orgánica de la Oficina del Comité para la Integración Europea (UKIE) (2005)	274
Esquema 3:	La estructura jerárquica de las negociaciones a nivel europeo	315
Gráfico 1:	Valoración de la (perspectiva y) pertenencia de Polonia a la UE en %	293
Gráfico 2:	La adhesión a la UE va a traer para Polonia (en porcentaje):	295
Gráfico 3:	Evaluación de los beneficios de Polonia por la pertenencia a la UE	295
Gráfico 4:	Razones principales para la adhesión de Polonia a la UE (en %)	296
Gráfico 5:	Porcentaje de polacos y del promedio de la UE 25 que asocian la UE con “gasto innecesario de dinero”	296
Gráfico 6:	¿En cuál de las siguientes cosas cree Vd. que se gasta la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea?	297
Gráfico 7:	Saldo Fiscal entre Polonia y el presupuesto de la Unión Europea entre 2000 y 2006 (millones de EUR)	304
Gráfico 8:	Selección de estados ordenados según su riqueza relativa (RNB per cápita)	307
Gráfico 9:	Estructura de los ingresos aportados a la UE (en millones de EUR)	309
Gráfico 10:	Ayudas comunitarias recibidas por Polonia, según la rúbrica del gasto entre 2000 y 2006 (en millones de EUR)	310

Lista de abreviaturas

Para mejorar la comprensión en este trabajo se utiliza la abreviatura "UE" para "Unión Europea", así como para los términos "Comunidad Europea" o "Comunidad Económica Europea". Asimismo en los casos en los que ha sido posible se han traducido al castellano los términos de las abreviaturas indicando entre paréntesis el país al que pertenece.

AA	Ministerio de Asuntos Exteriores del gobierno de la RFA
AI	Acuerdo Interinstitucional
AL	Alemania
AUE	Acta Única Europea
AWE	Alianza Electoral de Solidaridad (PL)
BDA	Patronal de industria y comercio (AL)
BDI	Patronal federal de la industria (AL)
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo
BMBF	Ministerio de Educación y Ciencia del gobierno de la RFA
BGS	Boletín General del Senado
BMF	Ministerio Federal de Finanzas del gobierno de la RFA
BML	Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura del gobierno de la RFA
BMJ	Ministerio Federal de Justicia del gobierno de la RFA
BOE	Boletín Oficial del Estado (ES)
BWMi	Ministerio Federal de Economía del gobierno de la RFA
CAGRE	Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (ES)
CARCE	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (ES)
CBI	Patronal de la Industria (RU)
CCOO	Comisiones Obreras (ES)
CCAA	Comunidades Autónomas (ES)
CDGAE	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (ES)
CDU	Unión Demócrata Cristiana de Alemania
CE	Constitución española
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CES	Confederación Europea de Sindicatos
CIAUE	Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea (ES)
CIG	Conferencia Intergubernamental
Const. Pol.	Constitución de la República de Polonia
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CSU	Unión Socialcristiana de Alemania
DBR	<i>Bundesrat</i> (AL)
DBT	<i>Bundestag</i> (AL)
Defra	<i>Department for Environment, Food and Rural Affairs</i> del gobierno del RU
DSCD	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (ES)
DSS	Diario de Sesiones del Senado (ES)
DTI	Ministerio de Industria del gobierno del RU
ECOFIN	Consejo de Economía y Finanzas
EMK	Conferencia de los Ministros para Asuntos Europeos (AL)
ES	España
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
EUROPES	<i>Euro Public Expenditure Survey</i>
EUS	Comité European Strategy del gobierno del RU
FCO	Ministerio de Asuntos Exteriores del gobierno del RU
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FSE	Fondo Social Europeo
GATT	Acuerdo general sobre comercio y aranceles
GG	Ley Fundamental de la RFA
HC Deb	Diario de Sesiones del Parlamento del RU
HMT	Tesoro del gobierno del RU

I+D	Investigación y Desarrollo
I+D+i	Investigación y Desarrollo e Innovación
IEPA	Instrumento Estructural de Preadhesión
IH	Institucionalismo Histórico
IL	Inter-gubernamentalismo Liberal
IR	Institucionalismo de la Elección Racional
IS	Institucionalismo Sociológico
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JMC	<i>Joint Ministerial Committee</i> (RU)
KERM	Comité Europeo del Consejo de Ministros (PL)
KIE	Comité para la Integración Europea (PL)
LPR	Liga de las Familias polacas (PL)
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores del gobierno de España
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del gobierno de España
MAFF	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del gobierno del Reino Unido
NSID-EU	<i>Ministerial Sub-Committee on Europe</i> del gobierno del Reino Unido
OEP	Oficina Económica del Presidente del gobierno de España
OPGEIFA	Oficina del plenipotenciario para la integración europea y ayuda externa (PL)
PAC	Política Agrícola Común
PE	Parlamento Europeo
PEC	Pacto de Estabilidad y de Crecimiento
PECOs	Países del Este y Centro de Europa
PHARE	Programa de ayuda para la reestructuración de las economías de Polonia y Hungría
PIB	Producto Interior Bruto
PiS	Ley y Justicia (PL)
PL	Polonia
PM	Primer Ministro
PNB	Producto Nacional Bruto
PO	Plataforma Cívica (PL)
PP	Partido Popular (ES)
PPFF 2007-2013	perspectivas financieras 2007-2013
PPFF	perspectivas financieras
PSL	Partido Campesino Polaco (PL)
PSOE	Partido Socialista Obrero Español (ES)
REPER	Representación Permanente de España ante la Unión Europea
RFA	República Federal de Alemania
RNB	Renta Nacional Bruta
RU	Reino Unido
SAPARD	Fondo de ayudas suplementarias a la agricultura
SDP	Partido pro europeo liberal (RU)
SEUE	Secretaría de Estado para la Unión Europea (ES)
SG	Subdirección General (ES)
SLD	Alianza Democrática de la Izquierda (PL)
SPD	Partido Socialdemócrata de Alemania
TUC	<i>Trades Union Congress</i> (RU)
UA-	<i>Units of account</i>
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UGT	Unión General de Trabajadores (ES)
UKIE	Oficina del Comité para la Integración Europea del gobierno de Polonia
UKIP	Partido independista (RU)
UKREP	Representación Permanente del Reino Unido ante la Unión Europea
UME	Unión Monetaria Europea
UNICE	Patronal Europea
UP	Unión del Trabajo (PL)
UW	Unión de Libertad (PL)

INTRODUCCIÓN

El Marco general del análisis

Es un hecho sobradamente contrastado por un amplio número de estudios que las instituciones determinan los resultados de los procesos políticos. Sin embargo, en el presente trabajo no se pretende centrar el análisis en los resultados del proceso negociador, sino en el propio proceso de negociación, así como analizar el efecto de las instituciones en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros de la Unión Europea (UE) en un sector específico: las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013 (PPFF 2007-2013).

El análisis de las preferencias de los gobiernos nacionales ha generado diferentes modelos dentro de las grandes líneas de las teorías de la integración, estos modelos destacan diferentes variables a las que asignan valor explicativo, como p.e. el tamaño del estado o del Producto Interior Bruto, la dependencia exterior, el *lobbying* de grupos económicos y sociales, experiencias históricas únicas, la pertenencia a la UE o la situación geográfica. Analizando las limitaciones de los modelos más destacados para el estudio de las preferencias de los gobiernos nacionales en las negociaciones presupuestarias, en esta tesis doctoral se aplica un modelo que interrelaciona preferencias e instituciones, con el fin de verificar si la concentración en variables institucionales ofrece valor explicativo para el análisis de estas preferencias. Por el enfoque en variables institucionales, la teoría del neo-institucionalismo parece ofrecer el modelo teórico más apropiado para el análisis de los determinantes de las preferencias de los gobiernos nacionales, y no sólo permite el análisis del origen de las preferencias con más precisión, sino también su desarrollo y las consecuencias normativas de las instituciones. El enfoque en variables institucionales permite además un análisis comparativo en una dimensión temporal y entre diferentes estados.

El objeto del estudio

La Unión Europea es un modelo de “democracia negociada” con una jerarquía de negociaciones horizontales y verticales, donde las negociaciones financieras forman parte, sin duda, de las más destacadas. Aunque a las negociaciones re-distributivas se les considera como ejemplo de la defensa del interés nacional y de cálculos sobre ganancias y pérdidas a corto plazo, su análisis según los balances neto no ofrece una perspectiva completa. El presupuesto comunitario tienen también valor simbólico que se

extiende sobre el valor real financiero y su estructura refleja los avatares políticos y económicos ligados a la construcción europea, tanto que se puede observar en esta estructura la lucha de las fuerzas que se debaten por alcanzar la dirección de la UE. (Serrano, 2005:76)

A pesar de la trascendencia del presupuesto comunitario, la mayoría de los análisis del proceso de integración no se centraron en él, ya que lo característico de la integración europea ha sido la eliminación de barreras que obstaculizaron la libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios, y que no conllevaron implicaciones presupuestarias para la propia Comunidad. Además, la mayor parte de los estudios sobre el presupuesto comunitario realizados hasta la fecha, salvo destacadas excepciones, se basaron en conceptos económicos o se acercan con un enfoque de carácter descriptivo al proceso de negociación o analítico a los resultados de las negociaciones.

Como ya se ha mencionado, en esta investigación se pretende aplicar la perspectiva del neo-institucionalismo al estudio de las preferencias de los gobiernos de los estados miembros a una negociación presupuestaria. Esta aproximación se basa en el supuesto de que no todos los actores se benefician de la misma manera por la pertenencia a la UE, por lo que los beneficios o costes de la pertenencia a la Comunidad se convierten en parte del cálculo de interés tanto para el estado miembro como para los distintos actores a nivel doméstico. La estructura institucional, a nivel europeo y doméstico, determina como se distribuyen estos beneficios o pérdidas y quien tiene acceso a su negociación. Además, el estudio sobre el impacto de las instituciones, tiene su justificación en el conocimiento de que no todos los estados miembros perciben a la UE de la misma forma, ni tienen la misma estructura doméstica para actuar en ella. (Bulmer, *et. al.*, 1998:12)

En el análisis se sigue el modelo de Dimitrakopoulos y Kassim según el cual, el marco institucional es la clave para entender la formación de preferencias de los gobiernos nacionales que puede ser operacionalizado como variable independiente en las fuentes: La organización y la coordinación de la administración para la política europea, la ideología del gobierno, la participación de los actores sociales y políticos en la política europea y el impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias. (Dimitrakopoulos; Kassim, 2004)

El planteamiento del problema

Las preguntas cómo los gobiernos de los estados miembros definen sus preferencias y qué variables determinan este proceso, son las preguntas claves para entender el acuerdo final de procesos negociadores. Esta tesis doctoral pretende acercarse a la respuesta de la pregunta: ¿Qué variables determinaron las preferencias de los gobiernos de los estados miembros en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013? Conforme a esta pregunta se pretende verificar la siguiente hipótesis:

El marco institucional, tanto a nivel doméstico como europeo y los procesos de aprendizaje y socialización derivados de anteriores decisiones y resultados de la pertenencia a la UE, contribuyeron a determinar las preferencias de los gobiernos de los estados miembros en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013.

Consecutivamente, la variable dependiente se identifica con las preferencias de los gobiernos de los estados miembros durante las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013, y las variables independientes se identifican con las instituciones a nivel doméstico y europeo.

De la hipótesis inicial se pueden deducir varias hipótesis más fácilmente verificables en el estudio:

- H.1 El marco institucional estructura el impacto de los diferentes actores y niveles de la administración en el proceso de coordinación de la política europea, por lo que las preferencias del gobierno reflejan las distintas preferencias de estos actores.
- H.2 Las preferencias de los gobiernos nacionales no se constituyen al margen de ideologías. La orientación de los gobiernos hacia la integración europea (pro-europeo/euro-escéptico) o su política económica (neoliberal-orientado al mercado/proteccionista-intervenciones del estado) determinan también las preferencias del gobierno hacia las políticas re-distributivas y la financiación del presupuesto comunitario.
- H.3 Las preferencias son el resultado de un complejo proceso político. Aunque las PPFF determinan las políticas re-distributivas de la UE durante un periodo de tiempo específico y no todos los actores a nivel doméstico se benefician de la misma manera por este reparto, las preferencias gubernamentales no indican cálculos electorales.

- H.4 Se asume una causalidad entre decisiones tomadas en anteriores negociaciones presupuestarias y sus efectos determinantes en la negociación actual, además se asume que las características de las negociaciones de las PPFF favorecen una convergencia de las preferencias de los gobiernos durante el proceso de negociación.

Las hipótesis se pretenden verificar en un análisis comparativo de cuatro casos. La ventaja de centrar la investigación en casos concretos, permite comparar la complejidad que puede presentar la interacción entre los distintos factores causales a nivel doméstico y europeo en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros.

La investigación tiene como objetivo avanzar en el conocimiento del sistema político europeo. Se trata de un ejercicio para entender mejor la interacción entre instituciones y preferencias en el seno de la UE. El estudio se construye, en este sentido, en torno al tema central del impacto del marco institucional en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros. Con este análisis se pretende entonces contribuir al debate académico sobre las implicaciones de la pertenencia a la UE.

La pertinencia de la investigación viene dada por la actualidad y trascendencia del tema en el proceso de integración europea, y se pretende aportar conocimiento en diferentes campos mediante:

- Análisis comparativo de las preferencias presupuestarias de cuatro estados miembros de la UE.
- Análisis de una negociación reciente con importantes repercusiones durante los siguientes años.
- Análisis comparativo de los sistemas de coordinación de la política europea en cuatro estados miembros.
- Análisis comparativo del impacto de la opinión pública y de los actores políticos y sociales en las preferencias de los estados miembros.
- Análisis del impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias de los estados miembros.
- Las conclusiones pueden ser de carácter predictivo para la formación de preferencias de actores en futuras negociaciones.

Metodológicamente el estudio se realiza siguiendo las pautas establecidas por el proceso inductivo: partiendo de los datos obtenidos en el material de trabajo consultado, primero bibliográfico y luego empírico, se intentan demostrar las hipótesis planteadas.

Estructura de la tesis

Para dar orden y claridad a la investigación, la estructura de la tesis doctoral, se ha dividido en dos partes.

En la primera parte se han examinado las más relevantes aportaciones académicas para teorizar la formación de preferencias de los estados miembros de la UE, que incluye principalmente un debate y una crítica del intergubernamentalismo liberal y una discusión sobre las aportaciones del nuevo institucionalismo, con el fin de establecer un modelo teórico en el que se pueda acomodar el análisis del objeto de investigación. Asimismo, en esta primera parte se ha dedicado particular atención a la conceptualización y operacionalización de la variable dependiente e independiente, y se presentan los indicadores que permiten testificar los supuestos empíricamente.

La segunda parte, la más extensa y compleja, es una aplicación de la metodología desarrollada anteriormente sobre los casos a comparar. Esta parte está dividida en cuatro capítulos que corresponden a los casos, subdivididos cada uno de ellos en dos capítulos respectivamente. Tras la presentación esquemática de las preferencias de los gobiernos en las perspectivas financieras 2007-2013, se realiza el análisis de las mismas. En primer lugar, se identifica a los actores centrales de la administración para la política europea, el impacto de sus preferencias en las preferencias del gobierno y el proceso de coordinación de la formación de la posición del gobierno. En segundo lugar, se intenta verificar el impacto de la ideología del partido o coalición gobernante en las preferencias del gobierno. A continuación se analiza la participación de los actores sociales y políticos en la política europea y finalmente se examina el impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias.

PARTE I MARCO TEÓRICO

I.1 Acercamiento teórico

I.1. A) Modelos teóricos para el análisis de las preferencias de los gobiernos nacionales en la UE

A lo largo del proceso de integración europea, se han desarrollado diferentes modelos teóricos con el fin de poder contextualizarlo e interpretarlo, sin embargo la complejidad y singularidad de este proceso ha provocado que la discusión académica estuviera caracterizada por el debate entre el neofuncionalismo y el realismo/intergubernamentalismo.¹ Ambas teorías iniciales se concentran en el propio concepto de integración convirtiéndolo en la variable dependiente conforme a las preguntas: ¿Qué es la integración europea y cómo ocurre?.

El neofuncionalismo fue la primera respuesta teórica en los años cincuenta al fenómeno del proyecto europeo, que desarrollaba la idea básica de que la integración de unos sectores llevaría necesariamente a la de otros (*spill over*), con la consecuencia de que la integración económica acabaría conduciendo a la integración política, independientemente de las preferencias de los estados nacionales. Sin embargo, en los años sesenta, el estancamiento del proceso de integración puso a examen los argumentos de los neofuncionalistas y su capacidad explicativa, ya que la lógica del *spill over* no se materializó. No obstante, el relanzamiento de la integración europea con la aprobación de la Acta Única, la creación del Mercado Único y la innovación político-jurídica del Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1992, una década mas tarde, supuso un renovado interés por la tesis neofuncionalista. Sus representantes se centraron entonces en el supuesto de que, las preferencias de los gobiernos nacionales no pueden ser analizadas independientemente del contexto.² En este sentido, se confirma un vínculo entre instituciones y preferencias de los gobiernos nacionales, ya que éstas serían definidas de manera diferente si los estados no fueran miembros de la UE. (Closa, 1994:362)

El intergubernamentalismo, la segunda gran teoría de la integración europea aunque con base en las relaciones internacionales, argumentaba, con la base empírica

¹ Para profundizar sobre el neofuncionalismo véase: Haas, 1968; Schmitter, 1969; Lindberg; Scheingold 1970; Sandholtz, Zysman, 1989; Mutimer, 1990; Burley, Mattli 1993; Stone Sweet; Sandholtz, 1998 - Para profundizar sobre el intergubernamentalismo véase: Hoffmann, 1966; Keohane; Hoffmann, 1991; Moravcsik, 1993; 1995; Milward, 1992.

² Sandholtz, por ejemplo, estudiaba cómo las preferencias nacionales llegaron a converger en el acuerdo sobre la UEM. (Sandholtz, 1993)

del desarrollo de la integración en los años sesenta y setenta, que los estados nacionales son los actores claves en la integración europea dado su derecho a vetar. El intergubernamentalismo señalaba como fuente primaria de la integración las preferencias de los propios estados, basadas en predominantes intereses domésticos sobre cálculos racionales. La recuperación del dinamismo comunitario en los ochenta, supuso también un renovado interés por la tesis del intergubernamentalismo. La nueva evidencia empírica a nivel internacional y europeo parecía contrastar el argumento central, no obstante, los representantes del intergubernamentalismo mantenían su supuesto, argumentando que la integración permitía a los estados resolver problemas demasiado complejos para ser solucionados dentro del contexto nacional, por lo que cedían soberanía a un nivel europeo. A pesar de que las preferencias de los gobiernos nacionales seguían determinadas por factores internos, políticos e institucionales (competición electoral, mayorías gubernamentales, ideología y la organización de los intereses económicos), se asumía una convergencia de preferencias de los estados al estar afectados por las mismas condiciones económicas internacionales. En este sentido, la integración europea ofrecía la seguridad y el bienestar que eran necesarios para la reafirmación del estado nación. (Garrett, 1992)

Sin duda, estas teorías podrían aportar poder explicativo a la hora de estudiar la evolución del presupuesto, y a pesar de sus diferencias ontológicas, ambas se concentran en los mismos objetivos, ya que dirigen su enfoque a la explicación del fenómeno de la integración, su dinamismo, sus consecuencias y la predicción de posibles desarrollos en el futuro. Sin embargo, tanto una como la otra, no se acercan de forma suficiente al origen de las preferencias de los gobiernos de los estados miembros en el proceso de integración.

I.1. B) El intergubernamentalismo liberal como modelo teórico para el análisis de las preferencias de los gobiernos nacionales en la UE.

El intergubernamentalismo liberal (IL) señala que la integración europea es una respuesta a “cambios tecnológicos” que no altera la centralidad del estado nacional. Esta teoría ofrece el modelo más avanzado de la formación de preferencias de los gobiernos miembros en la literatura académica: “For liberals, the configuration of state preferences matters most in world politics”. (Moravcsik, 1997:514) En el centro del análisis figura la pregunta porqué los gobiernos soberanos decidieron repetidamente coordinar su

política económica y entregar privilegios soberanos a instituciones internacionales. Moravcsik el representante más destacado del IL, define el concepto de las preferencias de los gobiernos nacionales como:

“[...] an ordered and weighted set of values placed on future substantive outcomes [...] preferences reflect the objectives of those domestic groups which influence the state apparatus [...] they are assumed to be stable within each position advanced on each issue by each country in each negotiation [...] are exogenous to a specific international political environment.” (Moravcsik, 1998:24)

Preferencias son, en este sentido, objetivos/principios básicos y sensibilidades que se diferencian de estrategias tácticas o políticas y objetivos a corto plazo.

Moravcsik argumenta que la integración europea es el resultado de una serie de decisiones racionales de gobiernos nacionales, motivadas por intereses geopolíticos y económicos, siguiendo un modelo secuencial en dos fases. (Moravcsik, 1998:18) En la primera, la formación de preferencias de los gobiernos nacionales, Moravcsik se basa en la relación entre Sociedad–Estado como conformadora de las preferencias nacionales y argumenta que los grupos económicos y sociales articulan sus preferencias tratando de influir en las prioridades y políticas del gobierno, los gobiernos a su vez, integran estos intereses, por lo que las preferencias de los gobiernos reflejan los intereses económicos y sociopolíticos de los grupos más importantes con mayor capacidad de movilizar y de estructurar la agenda a nivel doméstico. (Moravcsik, 1993:483)

En la segunda fase, a nivel europeo, los gobiernos defienden y negocian sus intereses e intentan maximizar sus preferencias originarias en negociaciones intergubernamentales. En este sentido, el IL asume que en la formación de preferencias de los gobiernos nacionales sólo influyen factores domésticos independientemente de otros actores y de la participación en la UE. (Pollack, 2005:361) Las instituciones supranacionales no figuran como actores entre sí en el proceso de negociación, sino como garantes creadas por los gobiernos de los estados miembros principalmente con el objetivo de vigilar el cumplimiento de los compromisos alcanzados, reducir costes de transacción y aumentar la eficacia en las negociaciones intergubernamentales.

El IL se abrió al supuesto de que las características del sujeto de negociación a nivel europeo pueden favorecer la autonomía de los gobiernos nacionales o limitarla, e incorporó la hipótesis de Keohane y Hoffmann de la convergencia de las preferencias de los estados miembros durante el proceso de negociación en el mínimo común denominador. (Keohane; Hoffmann, 1991; Moravcsik, 1993:495; Pollack, 2001:225)

A pesar del interés suscitado, el modelo del IL para la formación de preferencias de los gobiernos nacionales ha recibido numerosas críticas, asimismo, para el análisis de las negociaciones financieras se aprecian diferentes limitaciones:

- El IL no especifica el proceso a través del cual los grupos domésticos comunican sus intereses y comprometen a continuación al gobierno para defenderlos. (Dimitrakopoulos; Kassim, 2004:247) El valor explicativo del principal motivo para integrar preferencias de grupos domésticos en las preferencias nacionales, su lealtad en elecciones, es limitado tanto por la escasa frecuencia de elecciones como por el reducido impacto de temas europeos en la conducta electoral en elecciones nacionales.
- El IL describe la relación entre los grupos económicos y sociales con el gobierno con el modelo de principal-agente, según el cual los grupos económicos y sociales (los principales) delegan o limitan el poder al gobierno (el agente). Esta teoría sobreestima la posibilidad de control que los grupos económicos y sociales pueden ejercer sobre las actividades del gobierno, sobre todo en negociaciones altamente técnicas como las negociaciones de las PPFF 2007-2013 que se desarrollan sobre un amplio periodo de tiempo. Además, el mecanismo de control, las elecciones, es como anteriormente se ha mencionado, insuficiente.
- Según el IL, grupos que se consideran desfavorecidos por el posible resultado de las negociaciones, tienen un alto grado de movilización para determinar las preferencias del gobierno. No obstante, la estructura doméstica de coordinación de la política europea favorece a algunos intereses ante otros, independientemente del grado de la esperada pérdida.
- El IL define al estado nacional como actor racional capaz de actuar con plena información y capaz de ordenar las preferencias adecuadamente, sin embargo, este argumento fue rebatido empíricamente en diferentes análisis sobre la gestión de la política europea de varios gobiernos (Forster, 1998; Kassim, *et al.*, 2000; 2001; Closa, 2004), así como a nivel teórico (Allison, 1969).
- El IL define al estado como actor unitario, no obstante esta premisa descarta la posibilidad de que la estructura administrativa distribuye las responsabilidades entre diferentes ministerios que podría favorecer que las

unidades administrativas adopten diferentes perspectivas/preferencias sobre un tema.

- El IL centra su atención únicamente en grandes negociaciones, sin embargo, las lecciones de decisiones anteriores, y acontecimientos que tienen lugar entre las conferencias intergubernamentales, la naturaleza de la negociación y la estructura del proceso de negociación tienen importancia a la hora de determinar las preferencias de los gobiernos.
- El IL asume una separación entre el proceso de formación de preferencias y el proceso de negociaciones interestatales. No obstante, se comprobó la existencia de un vínculo entre la pertenencia a la UE y la formación de las preferencias, en el sentido de que las preferencias de los gobiernos de los estados miembros estarían definidas de forma diferente si no fuesen miembros. (Sandholtz, 1996) Este supuesto fue verificado por estudios sobre el método de la convención (Closa, 2004) y el rol de normas y valores en el proceso de ampliación. (Torreblanca, 2001; Schimmelfennig, 2003; Sjursen, 2002)
- Según el IL los gobiernos de los estados miembros son los únicos y exclusivos actores con poder de decisión y, por tanto, cualquiera que sea el resultado tendrá que responder a sus intereses articulados de una forma determinada. La falta de poder decisorio no implica una carencia ni de influencia ni de motivación de los actores supranacionales. (Closa, 1994:361)
- El IL asume que los resultados de las negociaciones a nivel europeo reflejan el poder relativo de cada estado miembro, por lo que debería ser posible medir una alta congruencia entre las preferencias de los estados, con p.e. un mayor RNB per cápita, y el resultado de las negociaciones.

I.1. C) El neo-institucionalismo como modelo teórico para el análisis de las preferencias de los gobiernos nacionales en la UE

Los progresivos pasos de la integración durante los noventa, aumentaron la complejidad del sistema de la UE, tanto por el surgimiento de nuevos actores en el proceso político europeo como por la diversidad de los temas con una dimensión europea. Teorías como la gobernanza multinivel y las redes políticas argumentaron en contra del supuesto básico de la escuela intergubernamental liberal, ofreciendo

evidencia del rol activo del nivel supranacional y subnacional en el proceso político de la Unión.³ Estas teorías de medio alcance centran su análisis no sólo en las grandes negociaciones sino en las decisiones del día a día, tematizando la progresiva complejidad de la estructura de la UE sin centrarse necesariamente en el origen y los determinantes de las preferencias de los actores.

De similares deducciones sobre la complejidad del sistema, se desarrolló y adaptó al análisis de la integración europea la teoría del neo-institucionalismo, que centrando su punto de vista en el diseño institucional, asume que además de influir en los resultados del proceso político, el diseño institucional altera también las preferencias de los gobiernos nacionales. A diferencia del institucionalismo tradicional, que tuvo su auge en la primera mitad del siglo XX, el neo-institucionalismo extiende la definición del concepto institución a procedimientos formales e informales e intenta poner de manifiesto en el estudio de la integración el carácter autónomo y determinante de las instituciones a nivel europeo.

El neo-institucionalismo no se centra, en este sentido, en el análisis de la finalidad del proceso de integración, sino en el análisis de la influencia de las instituciones en el proceso político, con los objetivos de, por un lado, superar el tradicional enfrentamiento entre neo-funcionalismo e intergubermentalismo, y por otro lado ampliar la visión limitada e incompleta de la realidad europea que ambas teorías ofrecen. El neo-institucionalismo señala dos cuestiones para el estudio de procesos políticos, en primer lugar intenta medir el impacto del sistema institucional sobre las preferencias de los actores, y en segundo lugar, fija su atención en los factores de las causas de emergencia, cambio o continuidad de los sistemas institucionales a lo largo del tiempo.

En este sentido, el neo-institucionalismo se define como teoría intermedia basada en la recuperación de los conceptos de la teoría realista de la elección racional y de las nociones del neo-funcionalismo, que no niega la centralidad de los actores estatales en el proceso negociador pero tampoco enfatiza el rol de las instituciones supranacionales, sino que se centra en los procedimientos institucionales. El punto de partida del neo-institucionalismo es que los estados crean las instituciones, “Institutions are indeed chosen, they do not simple happen.” (Pollack, 1996:430), que posteriormente

³ Para profundizar sobre gobernanza multinivel y las redes políticas véase también Kohler Koch; Jachtenfuchs, 1996; Rhodes, 1997; Peterson, 1995.

influyen en el desarrollo del proceso político e influyen las preferencias de los gobiernos nacionales.

A pesar de la variedad de las escuelas que fueron desarrolladas durante los años noventa basándose en esta teoría, se aprecia una concentración entre tres variantes: el institucionalismo de la elección racional (IR), el institucionalismo histórico (IH) y el institucionalismo sociológico (IS) (Hall; Taylor, 1996). Las tres corrientes del neo-institucionalismo asignan “[...] poder explicativo al rol de las instituciones [...]” (Bulmer; Armstrong, 1998:7), pero enfatizan el impacto de distintas instituciones, tanto a nivel doméstico como europeo/internacional, en las preferencias de los gobiernos nacionales, sin embargo, cada corriente ofrece instrumentos analíticos aplicables a las negociaciones financieras.

Desde una perspectiva del **institucionalismo de la elección racional**⁴, siguiendo los principales supuestos del IL, la estructura y el funcionamiento de una organización pueden moldear las preferencias de sus miembros y establecer límites, o por el contrario brindar a ellos la oportunidad de actuar estratégicamente (Garret; Tsebelis, 1996; Hall; Taylor, 1996). La UE es, en este sentido, un sistema que ofrece a los estados miembros una infraestructura que les permite llevar a cabo sus objetivos, resolver dilemas de acción colectiva y alcanzar consenso en negociaciones con el que todos los participantes ven sus intereses acomodados. (Katzenstein, 1997:8; Wagner, 2001:187) Esta institucionalización del poder y de las reglas del juego, han suavizado en la UE la dureza de las relaciones internacionales. (Katzenstein, 1997:19; Wendt, 1992:391-392) Mientras los actores basan sus respectivas estrategias en las consecuencias previstas de una acción política específica, definen sus preferencias a nivel doméstico antes del proceso de negociación, para, a partir de ahí, actuar estratégicamente con el fin de maximizar sus beneficios, principalmente económicos. Cuando tales preferencias entran en conflicto, los actores recurren a la negociación para distribuir los beneficios o acomodar los costes. El marco institucional a nivel europeo, condiciona durante las negociaciones la distribución del poder relativo entre los actores e interviene en las asimetrías de poder subyacentes o manifiestas. En este sentido, en la UE los determinantes del poder relativo de la escuela realista, como el tamaño del país y su capacidad económica, no pierden relevancia, pero tienden a tener menos importancia que en las relaciones internacionales.

⁴ Para profundizar sobre el institucionalismo de la elección racional véase también: North, Weingast, 1989; Shepsle, 1989; Scharpf, 1997; 2000; Pollack, 1996.

Aunque el marco institucional tiene un cierto impacto en la intensidad de las negociaciones, facilitando la búsqueda para llegar a un acuerdo, un incremento en la heterogeneidad económica de los actores intensifica los problemas re-distributivos y por consiguiente el grado de conflictividad de las negociaciones. Según la perspectiva racional, las negociaciones de las PPFF podrían definirse como un juego de poderes en el que los actores intentan maximizar los beneficios que supone la pertenencia a la UE, en términos de beneficios económicos y políticos, al tiempo que aspiran a minimizar sus contribuciones y costes derivados de la aceptación de nuevas tareas comunitarias.

Según el **institucionalismo sociológico**⁵, las instituciones representan una serie de principios sociales, valores y prácticas culturales que determinan no sólo las preferencias de los actores, sino también sus percepciones e incluso su propia construcción de la realidad. Desde finales de los noventa, en la literatura académica se ha consolidado esta interpretación de las relaciones internacionales, y se argumenta que los actores no están motivados en sus preferencias únicamente por intereses materiales, sino también por otras variables como ideas, percepciones e identidades. (Jopp, 2002) Las instituciones, mediante la creación y recreación de identidades, conforman las preferencias, determinando plenamente el tipo de resultados que generará la interacción de los actores implicados. En términos generales, el institucionalismo sociológico remite a la doble idea de internalización de las normas y de socialización por parte de los gobiernos nacionales, principalmente por la repetición de ciertas actuaciones y por nociones de aprendizaje de las actitudes individuales y colectivas. En este sentido, las instituciones son creadoras de actores y la formación de preferencias un proceso endógeno. Desde la perspectiva del institucionalismo sociológico, la UE es una “comunidad de valores” (Schimmelfennig, 1998) interrelacionada con las identidades nacionales, como declaró Thomas Diez: “Europe has become a reference point embedded in all national identity constructions”. (Diez en Schneider; Aspinwall, 2001:13) A los miembros de la UE les une una identidad común, que consecutivamente determina las preferencias disolviendo la separación entre el nivel doméstico y europeo. Desde la perspectiva del institucionalismo sociológico, los estados miembros al aceptar a diez nuevos miembros, pese a su contribución limitada a la RNB de la UE, sus profundas necesidades financieras en términos de fondos estructurales o subsidios agrícolas, no renuncian al principio de solidaridad y el objetivo de cohesión por un

⁵ Para profundizar sobre el institucionalismo sociológico véase también: Christiansen, *et. al.*, 1999; Diez, 2005; Sjursen, 2006.

sentimiento de identidad compartida. Esto daría muestra de la existencia de una lógica distinta, una lógica basada en lo apropiado para actuar conforme a sus responsabilidades históricas y morales con los pueblos con los que comparten una identidad común. (Piedrafita; Torreblanca, 2004) Así pues, no sólo *membership matters* sino principios como la solidaridad, la cohesión económica y social condicionan las percepciones de los gobiernos de los estados miembros y a su vez sus preferencias a priori de las negociaciones de las PPFF.

El institucionalismo histórico⁶ se acerca más, según su aplicación, a la versión racional o sociológica dependiendo del concepto de institución aplicado en el análisis. De modo que, el institucionalismo histórico asume como punto de partida de su análisis tanto la dimensión estratégica del enfoque racional, como la dimensión cultural o cognitiva del enfoque sociológico. (Bulmer, 1998:370).

El objetivo del institucionalismo histórico es, entonces, delinear los orígenes y el desarrollo de las estructuras institucionales en el tiempo para analizar el impacto de las instituciones en las preferencias. En esta línea, el principal rasgo del institucionalismo histórico radica en la importancia atribuida a la variable temporal y, más concretamente, a la trayectoria histórica de las opciones institucionales. (Pierson, 2000) Las preferencias actuales deben ser analizadas a la luz de las decisiones institucionales claves tomadas en el pasado. Al situar el análisis en una perspectiva temporal, se pone de manifiesto la evolución de la relación estructura-agente y el efecto de las instituciones sobre las preferencias. En este sentido, el institucionalismo histórico basa su análisis en las preguntas ¿Cómo explicar el origen y la evolución de las instituciones y en qué medida estas instituciones condicionan las preferencias de los actores implicados en el sistema institucional?

El institucionalismo histórico toma como base que las decisiones previas marcan las futuras, en el sentido de que los actores son creadores de instituciones que posteriormente tienen el efecto de determinar sus preferencias, sea por consecuencias no intencionadas o por los altos costes que supone un cambio en la trayectoria trazada. (Pierson, 1998, 2000; Sverdrup, 2002; Closa, 2003) Una vez creadas las instituciones consiguen desarrollar una dinámica propia que acaba moldeando las preferencias de los actores políticos. Este concepto de *path dependence* es central en el institucionalismo histórico. Según los supuestos del IH los posibles resultados de las negociaciones son

⁶ Para profundizar sobre el institucionalismo histórico véase también: Steinmo, *et al.*, 1992; Mahoney; Rueschemeyer, (ed.) 2003; Bulmer, 1993; 1998; Pierson, 1996; 2000.

progresivamente limitados, lo que indica la preferencia de los actores para continuar con la estructura institucional iniciada siguiendo la trayectoria. (Closa, 2003) Asumiendo que las preferencias de los actores están condicionadas por el desarrollo institucional del sistema que ellos mismos han creado en un determinado contexto, este desarrollo puede tener consecuencias imprevistas, lo que Pierson denomina *unintended consequences*:

“[...] actors may be in a strong initial position, seek to maximize their interests and nevertheless carry out institutional and policy reforms that fundamentally transform their own positions (or those of their successors) in ways that are unanticipated and/or undesired.” (Pierson, 1998:30)

A parte de las consecuencias no intencionadas, algunos autores asumen también que las instituciones pueden ser disfuncionales desde su creación, (Lindner; Rittberger, 2003) lo que explicaría el hecho de que las instituciones sean controvertidas, por lo que algunos actores tratarán de cambiarlas o abolirlas. Por lo tanto, son los conflictos en la fase de creación de las instituciones, y no las consecuencias no intencionadas, lo que hace que los actores intenten cambiar las instituciones. (Dür; Mateo, 2004) Según la perspectiva del institucionalismo histórico, las preferencias de los gobiernos de los estados miembros en las negociaciones de las PPFF deben de ser analizadas desde el principio de su pertenencia a la UE, para detectar el origen de las relaciones financieras entre los estados miembros y la UE.

El objetivo central de esta tesis es el análisis del efecto de las instituciones en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros de la UE en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Tras esta breve revisión de los principales supuestos e instrumentos analíticos de las tres corrientes del neo-institucionalismo, y tomando como referencia la pregunta central de la investigación, se puede concluir que aunque las tres ramas enfatizan el impacto de distintas instituciones y diferentes instrumentos analíticos, los supuestos derivados del institucionalismo de la elección racional, del institucionalismo histórico y del institucionalismo sociológico ofrecen premisas aplicables al estudio de las negociaciones de las PPFF. Dado que este trabajo es un análisis comparativo del impacto del marco institucional en varios casos, se pretenden aplicar los supuestos del IH para analizar el impacto de la dimisión temporal, el IS para verificar el rol de procesos de aprendizaje y socialización en las preferencias de los estados miembros, y el IR para verificar si las preferencias se basan a cálculos domésticos (p.e. cálculos electorales) y son fijadas a priori y exógeno al proceso de negociación.

I.2 Diseño de la investigación

I.2. A) La Variable Dependiente

I.2. A) a) Definición conceptual

Como ya se ha mencionado anteriormente, la variable dependiente en este trabajo se identifica con las preferencias de los gobiernos de los estados miembros en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013. Se consideran bajo el término gobierno de los estados miembros, el ejecutivo, el Jefe de Estado y/o Gobierno y los ministros.

Se asume que las preferencias de los gobiernos de los estados miembros representan una elección ordenada de ciertas alternativas y no consisten en objetivos particulares con respecto a determinadas políticas, sino que pueden verse como líneas generales o fuentes de motivación. Siguiendo el marco teórico, las preferencias de los gobiernos son producto de un complejo proceso de agregación de diferentes intereses y/o identidades, de un cálculo racional sobre efectos y consecuencias, resultados de procesos de aprendizaje o socialización, o pueden reflejar la existencia de normas sociales. Se asume que las preferencias de los actores pueden estar determinadas por la estructura política por lo que son endógenas a esta estructura.

Las preferencias o líneas generales se transforman en posiciones específicas durante las negociaciones, no obstante éstas no tienen porque reflejar directamente las preferencias originarias. A pesar de que se asume una cierta estabilidad de las preferencias, tanto por la dependencia a una trayectoria como por su función de concepto fundador básico, las preferencias pueden cambiar en una dimensión temporal por una alteración de las circunstancias, p.e. un cambio en el gobierno, la reestructuración de la administración o la aparición de nueva información. (Pierson, 1998:41)

I.2. A) b) Definición operacional

Para operacionalizar las preferencias de los gobiernos, se identifica la variable dependiente con las preferencias de los gobiernos nacionales con respecto a la financiación y las políticas re-distributivas del presupuesto comunitario, en concreto se van a analizar:

- Preferencias con respecto a una reforma del sistema de la financiación del presupuesto comunitario

- Preferencias con respecto a una financiación del presupuesto comunitario por “recursos propios” de la UE en el sentido de más autonomía para los órganos comunitarios.
- Preferencias con respecto a la financiación del presupuesto comunitario por “contribuciones nacionales” en el sentido de más autonomía para los gobiernos nacionales.
- Preferencias con respecto a una reforma de las políticas re-distributivas.
- Preferencias con respecto al aumento del gasto comunitario / para la reducción de gasto.
- Preferencias con respecto a un gasto comunitario específico (cohesión económica, I+D, desarrollo rural, ...).
- Preferencias con respecto a la re-nacionalización de políticas distributivas.

Para identificar estas preferencias y restringir los indicadores, por un lado, se centra la atención en las posiciones de los gobiernos de los estados miembros con respecto a la financiación del presupuesto comunitario, en concreto se van a analizar las posiciones mantenidas con respecto al establecimiento de un límite global del presupuesto, a mecanismos de corrección y a los recursos propios. Y por otro lado, se analizan las posiciones con respecto a las distintas rúbricas de gastos siguiendo la estructura del presupuesto según la propuesta de la Comisión para las perspectivas financieras 2007-2013 (Comisión Europea, 2004d):

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
Límite máximo global del presupuesto	1. Crecimiento sostenible
Mecanismos de corrección	1a Competitividad para el crecimiento y el empleo
Recursos propios ⁷ :	1b Cohesión para el crecimiento y el empleo
- recursos propios tradicionales (derechos de aduana, ⁸ exacciones reguladoras agrícolas derivadas de las políticas comunitarias ⁹)	2. Conservación y gestión de los recursos naturales
- recurso basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) ¹⁰ .	3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia
- recurso basado en la renta interior bruta (RNB)	4. La Unión Europea como socio mundial
	5. Administración

Con el objetivo de medir la variable dependiente, en un primer momento se estudian las posiciones del ejecutivo manifestadas a través de las publicaciones oficiales. Los discursos de los líderes políticos nacionales que asumen cargos gubernamentales durante el proceso de negociación (discursos públicos, entrevistas, artículos y conferencias de prensa), ofrecen una rica fuente sobre cómo estos actores ven e interpretan su posición en una negociación concreta. (Banchhoff, 1999a:188; Boekle, *et. al.*, 2001:130) Además, los acuerdos de coalición entre los partidos gobernantes y las posiciones específicas expresadas por representantes gubernamentales en las entrevistas personales, se consideran como articulación de las preferencias del ejecutivo.

⁷ Los recursos propios pueden definirse como medios de financiación propios e independientes de los Estados miembros. Se trata de ingresos destinados definitivamente a la UE para financiar su presupuesto y a los que tiene derecho sin que las autoridades nacionales deban aprobarlos.

⁸ Derechos de aduana: Los derechos de aduana se perciben en las fronteras exteriores sobre las importaciones.

⁹ Los derechos agrícolas fueron instaurados en 1962 y transferidos a la UE en 1970. En su origen se trataba de impuestos variables en función de los precios del mercado mundial y del mercado europeo. Después de la transposición de los acuerdos multilaterales en materia de comercio (Ronda de Uruguay, abril de 1994) en Derecho comunitario, ya no existe diferencia entre los derechos agrícolas y los derechos de aduana. Los derechos agrícolas son simplemente derechos de importación aplicados a los productos agrícolas importados de Estados terceros. A estos impuestos se añaden las cotizaciones sobre la producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina. Estas cotizaciones se aplican a los productores de azúcar de la Comunidad, contrariamente a los impuestos sobre las importaciones agrícolas.

¹⁰ Los recursos IVA fueron creados en 1970. Debido a los plazos supplementarios necesarios para garantizar su armonización, este recurso no se aplicó hasta 1980. La decisión de 1970 limitó el tipo máximo reclamable del IVA al 1% de una base determinada, en 1985 se aumentó este porcentaje hasta el 1,4%, en 1994 al límite del 1% entre 1995 y 1999, y la decisión de 2000 redujo el tipo exigible al nivel del 0,5% de la base IVA armonizada y nivelada.

I.2. B) La Variable Independiente

I.2. B) a) Definición conceptual

La definición de la variable independiente sigue la lógica de las tres escuelas del neo-institucionalismo, cuya dispersión intelectual tiene efectos también en la definición del término institución para este trabajo. Mientras, el institucionalismo de la elección racional no incluye las reglas informales y los factores culturales a la definición (Aspinwall; Schneider, 2000:9), y considera a las instituciones como variables exógenas, la variante sociológica adopta una definición de instituciones tan amplia que resulta complicado delimitar el término.¹¹

En este trabajo se aplica como definición del término institución, un concepto amplio y complejo, que incluye estructuras formales e informales, reglas, prácticas y normas sociales. Siguiendo esta definición del término institución, las instituciones podrían determinar las preferencias de los gobiernos nacionales tanto de una manera muy precisa como difusa. (March; Olsen, 2004; van Schendelen, 2004:22; Eiselt; Slominski, 2006:210)

A la hora de añadir valor explicativo a rutinas, expectativas y a procesos de aprendizaje que fueron modelados por anteriores negociaciones, la dimensión temporal resulta esencial, tanto para establecer causalidad (Closa, 2003) como para verificar consecuencias no intencionadas y la existencia y estabilidad de normas, p.e. para comprender el principio de cohesión resulta necesario volver a la posición del gobierno español en las negociaciones sobre el Tratado de Maastricht, para el análisis de la persistencia del RU a la corrección británica se deben analizar las negociaciones de su adhesión, en el caso de Polonia resulta imprescindible estudiar el efecto de las ayudas de preadhesión y en el caso de Alemania los orígenes del sistema de financiación de la UE.

En su definición, las instituciones se diferencian de los órganos. Mientras el Parlamento Europeo o la Comisión Europea constituyen actores colectivos, el término institución hace referencia a normas y reglas que determinan las preferencias de los actores, pero no son actores propios. En este sentido se debe separar, según North, entre *rules* y *players*. (North, 1990: 4-5) “If political competition can be conceived as a game,

¹¹ “In sociological institutionalism institutions are defined very broadly so as to include not only extremely imposed and sanctioned rules but also unquestioned routines and standard operating procedures and, more important socially and culturally taken-for-granted worldviews and shared normative notions of appropriateness [...].” (Scharpf, 2000:770)

then organizations are the players and institutions are the rules of the game" (Stacey; Rittberger, 2003: 860).

I.2. B) b) Definición operacional

Según el neo-institucionalismo, el marco institucional, entendiendo este como matriz o colección de instituciones, es la clave para entender la formación de preferencias. En la discusión sobre los modelos que las diferentes teorías han establecido para la formación de preferencias, destacan diferentes indicadores para comprobar sus supuestos teóricos. El modelo aplicado en este estudio reúne las conclusiones de diferentes modelos para el análisis del proceso de la formación de preferencias. El marco institucional, como variable independiente, puede ser operacionalizado en este trabajo en cuatro diferentes fuentes. Se asume que el análisis de la organización y la coordinación de la política europea en cada estado miembro, la ideología del gobierno, la movilización de los actores de la sociedad civil y por supuesto del impacto de la pertenencia a la UE, pueden ofrecer valor explicativo para las preferencias de los estados miembros.

1. La organización y la coordinación de la administración para la política europea

Las disposiciones constitucionales y el marco legal reflejan la organización de un estado y las competencias del ejecutivo (p.e. la constitución territorial, el rol de los Jefes de Estado y de Gobierno y de los ministerios en el proceso de coordinación). Estas estructuras determinan el modo en que las ganancias o pérdidas causadas por el proceso de integración europea en general y por la estructura de la financiación y gastos del presupuesto comunitario en particular, se distribuyen entre los actores (p.e. entidades sub-nacionales, ministerios específicos). De este modo, resulta fundamental el análisis de estas estructuras domésticas para entender las respuestas de los diferentes actores al proceso de integración y su impacto en las preferencias del gobierno.

La administración del estado

La organización de la administración para la coordinación de la política europea, tiene un efecto clave a la hora de la elaboración de las preferencias de los gobiernos. Cada gobierno de los estados nacionales constituye un perfil organizativo (las relaciones de poder, los propios procedimientos para la toma de decisiones, las jerarquías y los recursos) y una estructura administrativa, donde la distribución de responsabilidades en diferentes ministerios y departamentos aumenta la posibilidad de que las unidades

administrativas adopten diferentes perspectivas sobre un tema. Se asume que los diferentes actores en el gobierno tienen, por un lado diferentes lógicas o preferencias que son propias de sus perspectivas, y por otro tienen un contacto limitado con actores sociales, por lo que no integran intereses socioeconómicos externos. (Closa, 2004)

En este sentido, se deberían identificar a los actores claves en el sistema de coordinación de la política europea y ponderar el impacto de sus preferencias en las preferencias del gobierno. Se puede analizar hasta qué grado se implica el jefe de gobierno en el proceso de formación de preferencias, qué rol asumen los ministerios, el aparato burocrático o niveles administrativos inferiores al nivel nacional en la elaboración de la posición negociadora, o si existen diferentes intereses entre los distintos ministerios al respecto. (Dimitrakopoulos; Kassim, 2004:252)

La participación del Parlamento

Los parlamentos nacionales de Europa occidental perdieron paulatinamente protagonismo durante el proceso de integración a favor de los gobiernos nacionales. (Maurer; Wessels, 2001; O'Brennan; Raunio, 2007; Raunio; Hix, 2001) No obstante, los parlamentos nacionales tienen un rol central en el proceso político a nivel doméstico por lo que se puede asumir que su rol en la formación de preferencias del gobierno es significante. La relación entre el ejecutivo y el parlamento puede ser analizada en dos dimensiones, a nivel formal, donde la relación está determinada por la constitución, y a nivel informal donde, p.e. negociaciones altamente técnicas a nivel europeo limitan las iniciativas propias del Parlamento y su control sobre el ejecutivo. (véase Lippert, *et al.*, 2001)

La participación de las entidades territoriales

Los estados miembros tienen diferentes organizaciones territoriales, en estados federales, como Alemania, las preferencias de las entidades federales y su representación a nivel nacional fueron en anteriores negociaciones elementos claves a la hora de la formación de preferencias del gobierno nacional. A pesar de que, en estados centralizados como Polonia, se puede esperar un efecto más limitado, se puede deducir una cierta movilización, ya que la política estructural tiene su enfoque en entidades regionales que figuran como los mayores beneficiarios de las políticas re-distributivas. El dinero procedente de Bruselas supone para muchas regiones europeas ingresos seguros para sus presupuestos, una cierta independencia de las asignaciones por parte del estado nacional y una gran ayuda al desarrollo.

2. La ideología del gobierno

Partiendo de las premisas de que la ideología del gobierno influye en las preferencias en todo momento (Closa, 2004) y de que las preferencias de los gobiernos nacionales no se constituyen en un marco libre de la competición de ideologías (Aspinwall, 2002b:105), se asigna también a esta fuente un valor explicativo. Se pregunta si se puede apreciar un cambio en las preferencias por el cambio de un gobierno con una ideología diferente.

Los resultados de las negociaciones financieras son de carácter tangible, lo que centra la negociación en balances positivos o negativos para cada estado miembro. No obstante, las figuras presupuestarias tienen también valor simbólico que se extiende sobre el valor real financiero y reflejan conceptos ideológicos. En este sentido, se van a analizar dos factores con base ideológica: la orientación hacia la UE (pro-europeo/euro-escéptico) y la orientación de la política económica del gobierno nacional (neoliberal-orientado al mercado/proteccionista-intervenciones del estado). Se asume que mientras gobiernos con una orientación pro-europea estarían más dispuestos a renunciar a beneficios en políticas distributivas o a aceptar un aumento en las contribuciones para avanzar en la integración europea, gobiernos con orientación al mercado se concentrarían en una reducción de costes, la competitividad en el mercado y no tanto en políticas re-distributivas. Para verificar el impacto de la ideología, se lleva a cabo un análisis de la política europea de diferentes gobiernos del país, con énfasis en los dos factores mencionados. Además, la constancia de la política europea de un país, p.e. la independencia de cambios de gobierno, hacen posible constatar la existencia e impacto de tradiciones nacionales (compromiso hacia la integración europea) o sensibilidades (estabilidad monetaria). (Checkel, 2001:33)

3. La participación de los actores sociales y políticos en la política europea

Se asume que el estado nacional es un conjunto institucional donde las preferencias son el resultado de un complejo proceso político, en el cual intervienen, además de la administración y las entidades territoriales, los partidos políticos, la opinión pública y los grupos de interés. No todos los actores se benefician de la misma manera por la pertenencia a la UE, por lo que los beneficios o costes de la pertenencia a la Comunidad se convierten en parte del cálculo de interés para los distintos actores a nivel doméstico.

Con el fin de analizar la movilización y la participación de los actores sociales y políticos en la formación de las preferencias de los gobiernos, el estudio se centra en primer lugar en el análisis de la repercusión en el debate político y público del tema “integración europea” en general, y “financiación y gasto del presupuesto comunitario” en especial, y de la movilización de los actores centrales al respecto. Por otro lado, se analizan los mecanismos formales de participación de estos actores sociales y políticos en la formación de preferencias de los gobiernos y si su posición ha tenido un impacto en las preferencias.

La participación de los partidos políticos

Como indicador relevante para las preferencias de los gobiernos, se identifican las posiciones de los partidos políticos que concentran y representan las percepciones de la sociedad. Los partidos políticos, constituidos originariamente a través de líneas de conflictos (*cleavages*), son los actores principales en el proceso político en las sociedades democráticas actuales. (Korte; Maurer, 2001; Niedermayer, 1998) Los partidos políticos pueden representar a todas las unidades de un sistema social nacional en el caso de congruencia de sus posiciones, reflejando una identidad nacional, pero también conflictos manifestados de una sociedad, de ahí la importancia tanto del número de los partidos como del grado de cohesión entre sus posiciones. (Aspinwall; Schneider, 2000) Los partidos pueden ser también el origen de nuevas tendencias y posiciones o integrar estas tendencias para transmitirlas al debate político.

Se analiza si se puede asignar al tema europeo en general y a las políticas presupuestarias en concreto, un impacto electoral, organizativo o programático, en el sentido de que si la existencia de una línea de conflicto “europea” o “presupuestaria” llevó a un cambio en las mayorías de los partidos, a una reorientación de los programas electorales o a la creación de nuevos partidos políticos. En el caso de congruencia entre las posiciones de los partidos mayoritarios con respecto a la financiación o las políticas re-distributivas, se puede asumir la existencia de un amplio consenso en la clase política con efectos en las preferencias del gobierno.

Además, con el objetivo de verificar el impacto de los partidos en las preferencias de los gobiernos nacionales, resultaría interesante analizar la relación entre el gobierno y su partido, una relación que podría fluctuar entre autonomía, en la que el gobierno domina al partido, o interdependencia donde el partido podría determinar las preferencias del gobierno.

Por otro lado, para medir las posiciones de los partidos se analizan sus programas electorales. La posibilidad de generalizar las posiciones, resulta del hecho de que los partidos modernos no pretenden sólo integrar a sus miembros y a su clientela electoral tradicional, sino que ofrecen plataformas con las que la masa electoral puede identificarse. En este sentido, de los programas electorales de los partidos mayoritarios se puede esperar que representen y reflejen posiciones, no sólo de su electorado tradicional sino de gran parte de la población. (Banchoff, 1999b:269; Boekle, *et. al.*, 2001:130; Niedermayer, 1998) También los debates parlamentarios son reflejo de las posiciones de los partidos políticos. (Banchoff, 1999b:230) Las contribuciones orales en debates parlamentarios y sobre todo las discusiones sobre aspectos específicos, después de intervenciones de representantes del gobierno, permiten ampliar la visión sobre posiciones y expectativas de los partidos políticos.

La opinión pública

El análisis de la opinión pública respecto al tema europeo en general y las negociaciones financieras en particular, y de su grado de movilización, p.e. en elecciones, son indicadores para medir si las preferencias gubernamentales reflejan consideraciones electorales. Se puede esperar que el debate sobre las contribuciones y/o las políticas re-distributivas tenga un impacto en las elecciones y en la conducta electoral de los votantes, en este caso se podría deducir una interrelación entre la opinión pública y las preferencias del gobierno. El impacto de la opinión pública se plasma en la formación de preferencias a través de encuestas populares, y su análisis en una dimensión temporal. Gobiernos nacionales con una población escéptica con respecto a aspectos de integración y transferencia de soberanía, podrían resultar ser actores relucientes en negociaciones intergubernamentales. (Schneider; Cederán, 1994)

En este trabajo se utilizan principalmente, además de encuestas nacionales, datos del Eurobarómetro con la ventaja de poder comparar datos de diferentes países en una secuencia temporal. En concreto se han comparado las respuestas en una dimensión temporal a las preguntas:

- ¿Cree que su país se ha beneficiado o no de su pertenencia a la Unión Europea?
- ¿Cómo valora la pertenencia de su país en la UE?

Para valorar el efecto de las negociaciones financieras en la opinión pública, se ha marcado el periodo desde la publicación de las propuestas de la Comisión hasta la fecha del Consejo Europeo en el que fue alcanzado un acuerdo sobre las PPFF, también

se ha contrastado el efecto de estos datos con las elecciones nacionales celebradas en el periodo 1996-2005. Con el fin de valorar el conocimiento de la opinión pública sobre el presupuesto, se analizan los datos del Eurobarómetro con respecto a los puntos:

- ¿En cuál de las siguientes cosas cree Vd. que se gasta la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea?
- Porcentaje de los encuestados que asocian la UE con “gasto innecesario de dinero”.¹²

Los grupos de interés

Se asume que diferentes actores de la sociedad civil se movilizan y compiten en el sistema político para que sus preferencias sean defendidas por el gobierno al verse afectados por posibles recortes de fondos europeos, p.e. grupos sindicatos, patronales o ONGs. Como ya se ha mencionado anteriormente el IL considera el *lobbying* de grupos de interés económico, como elemento central del proceso de formación de preferencias, siguiendo este supuesto, se podría asumir una alta movilización de grupos domésticos en las negociaciones de las PPFF. En este sentido, se pretende analizar si actores socio-económicos articularon sus preferencias, si participaron en la formación de preferencias del gobierno nacional y con qué impacto. (Dimitrakopoulos; Kassim, 2004:253)

4. El impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias

Saliendo del argumento central del neo-institucionalismo, según el cual la pertenencia a una determinada estructura política tiene un impacto en la definición de las preferencias de los actores que interactúan en ella, se asume que la pertenencia a la UE tiene un impacto específico en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros. Aunque los gobiernos realizan cálculos específicos sobre los resultados de las negociaciones de las PPFF, no lo realizan en el vacío, el amplio marco institucional a nivel europeo y doméstico, condiciona y modifica sus preferencias. (Hayes-Renshaw; Wallace, 2006:269) Además, los gobiernos representan distintas tradiciones y orientaciones hacia la integración que, aunque de forma global, determinan también sus preferencias en negociaciones específicas. Y finalmente, las negociaciones financieras no se consideran negociaciones puntuales, sino que tienen carácter de proceso y el

¹² Siguiendo la clasificación: ¿Qué significa para Vd., personalmente, la Unión Europea? Paz - 1, Prosperidad económica - 2, Democracia - 3, Protección social - 4, Libertad para viajar, estudiar y trabajar en cualquier lugar de la Unión Europea - 5, Diversidad cultural - 6, Voz más fuerte en el mundo - 7, Euro - 8, Desempleo - 9, Burocracia - 10, Gasto innecesario de dinero - 11, Pérdida de nuestra identidad cultural - 12, Más crimen - 13, Fronteras externas sin suficiente control - 14, Otros - 15, No sabe - 16.

contacto constante entre actores nacionales a nivel europeo puede determinar las preferencias de los gobiernos.

Relaciones financieras con el presupuesto

Las preferencias de los gobiernos en negociaciones anteriores, son indicadores que permiten verificar una causalidad entre decisiones tomadas con anterioridad y sus efectos determinantes en la negociación actual, pero también el efecto constitutivo de estas decisiones permite verificar la existencia de una dependencia a la trayectoria o consecuencias no intencionadas como determinantes de las preferencias de los gobiernos de los estados miembros.

El desarrollo del presupuesto comunitario se caracteriza por una inercia unida a la sedimentación de políticas comunitarias creadas en los últimos cincuenta años (Lefebvre, 2005:6). El origen de estas políticas no fue únicamente resultado de un proceso de razonamiento económico, sino de negociaciones, donde los estados miembros fueron reconciliados a través de compensaciones por pérdidas esperadas surgidas de los progresivos pasos en la integración europea. (Gros; Micossi, 2005) Estas compensaciones se inmovilizaron en la política presupuestaria de la UE y se convirtieron en *acquired rights* para algunos estados miembros. Debido a los eventuales costes derivados del cambio de esta estructura presupuestaria, (p.e. costes de negociar y la posible pérdida de transferencias financieras) los gobiernos de los estados miembros únicamente acordaron reformas que preservaron esta estructura aumentando así la dependencia a la trayectoria. (Ackrill; Kay, 2006:130) En este sentido, cuando unos estados fueron compensados por pérdidas esperadas en un momento del proceso de integración, no se consideraban las consecuencias de estas compensaciones a largo plazo, no obstante, en un momento posterior, las preferencias de los gobiernos de los estados fueron alteradas en este contexto institucional.

Estructura del presupuesto

A la estructura del presupuesto se asigna poder explicativo ya que las instituciones, una vez creadas y su repetitiva aplicación, crean incentivos que refuerzan su estabilidad aunque sin representar las opciones óptimas, por ello resulta imprescindible analizar el origen de su creación. Como se ha mencionado anteriormente, en la estructura del presupuesto comunitario se reflejan los avatares políticos y económicos ligados a la construcción europea y a la sedimentación de políticas comunitarias creadas en los últimos cincuenta años. Mientras las ventajas generales de la pertenencia a la Unión Europea son difíciles de ponderar, la estructura

del presupuesto determina qué estado se ve beneficiado por cada rúbrica del gasto.¹³ Un análisis de las diferentes rúbricas de gasto según el criterio de destino territorial y sectorial de los recursos, puede ofrecer valor explicativo para las preferencias de los gobiernos nacionales, p.e las subvenciones agrícolas benefician a las explotaciones de tamaño medio con estructura familiar, la política estructural proporciona ayuda a regiones de renta baja y el Fondo de Cohesión interviene en países con un RNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria.

Pero también a la estructura de los ingresos del presupuesto comunitario se asigna un valor explicativo en la variable dependiente. Desde la introducción de los recursos propios, se han manifestado problemas metodológicos y legítimos debidos a la diferente estructura económica y administrativa de cada estado miembro. (véase Serrano, 2005:183) En 2004 el 87% del presupuesto de la UE se basaba en contribuciones ‘nacionales’ de los estados miembros (recursos basados en la RNB y el IVA), el incremento de estos recursos ‘nacionales’ en relación a los recursos tradicionales consolidó la conexión entre los Ministerios de Finanzas nacionales y el presupuesto comunitario y la lógica de *net returns*. (Le Cacheux, 2005)

Aunque un análisis de los balances netos de los estados miembros refleja sólo los beneficios directos de las políticas re-distributivas de la UE en los estados miembros, pueden ser considerados como indicadores clave para comprender las preferencias en las negociaciones presupuestarias. También los datos macroeconómicos de cada país ofrecen información para medir la situación del presupuesto doméstico. Las preferencias podrían estar determinadas, en este sentido, por la óptima combinación de las contribuciones y los retornos fiscales del presupuesto según las características específicas del mismo y las consecuencias para la situación doméstica.

La estructura institucional de la negociación

Se argumenta que la específica estructura institucional de las negociaciones de las perspectivas financieras, que se caracteriza por un largo pero preciso periodo de negociación cuyo acuerdo final se adopta por unanimidad, por la interconexión con otras negociaciones y por una estructura de negociación jerárquica, tiene un impacto en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros. Asimismo, se asume

¹³ Mientras las políticas regulativas tienen costes concentrados y beneficios difusos, las políticas redistributivas tienen costes concentrados (los que deben pagar impuestos), y beneficios concentrados (los que usan servicios públicos específicos) y las políticas distributivas, tienen costes difusos (todos pagan impuestos), y beneficios concentrados (sólo pocos se benefician de la política).

evidencia del impacto de procesos de aprendizaje y socialización como resultado de la pertenencia a la UE en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros.

La estructura de la negociación puede tener un impacto en la coordinación de la política europea a nivel doméstico, ya que la necesidad de concertar y coordinar una posición única y en un momento temprano del proceso de negociación puede aumentar la presión para llegar a una posición común. También la perspectiva de tener que asumir la Presidencia de la UE puede determinar las preferencias de los gobiernos, además la estructura jerárquica de las negociaciones determina qué nivel administrativo representa los intereses nacionales en cada nivel de las negociaciones. Se estima que el 70-80% de los acuerdos a nivel europeo se alcanza a nivel de grupo de trabajo (Hayes Renshaw; Wallace, 1997) por lo que se asume que los grupos de trabajo representan, también en las negociaciones de las PPFF, áreas vitales de las negociaciones que podrían influir decisivamente en las mismas.

Las conclusiones de las Presidencias y el programa plurianual establecen pautas temáticas y temporales para el desarrollo de la agenda, determinando de esta forma las preferencias de los actores. Pero también la existencia de un límite temporal en la negociación, estructura la agenda de la negociación. La necesidad de llevar a cabo con tiempo suficiente la programación de los fondos estructurales y de cohesión otorga a la dimensión temporal relevancia para esta investigación.

El largo periodo de negociación y las negociaciones paralelas a nivel europeo, llevan a la interrelación de diferentes temas que puede ayudar a resolver un estancamiento de las negociaciones, pero también a contagiar una negociación con conflictos surgidos en otra.

I.2. C) La elección de los casos

El estudio se acerca al análisis de un fenómeno contemporáneo y pretende responder tanto a una pregunta teórica, como analizar empíricamente un complejo proceso. La comparación de diferentes casos será, por lo tanto, el acercamiento más apropiado dado que:

- Se analizan negociaciones distributivas/re-distributivas cuyos resultados afectan a los estados miembros de forma diversa.
- Cada estado miembro representa una tradición diferente con respecto a la integración europea.
- Cada estado miembro tiene una estructura administrativa a nivel doméstico diferente.

Siguiendo el marco teórico, se subraya la centralidad de las instituciones en los procesos de la formación de preferencias de los gobiernos. Para llegar a conclusiones generalizadas se deberían analizar casos en los que se produce un fenómeno y casos en los que éste no se produce, en el sentido de que a las instituciones que difieren en unos y otros casos se podría adjudicar la responsabilidad por los diferentes resultados en el proceso de formación de preferencias de los gobiernos. (Llamazares, 1995:283) Este método permitió determinar las combinaciones específicas del impacto de las instituciones en la formación de las preferencias de los gobiernos y excluir la adjudicación de un papel determinante a instituciones que, pudiendo determinar ciertas preferencias, no son ni condición necesaria ni causa suficiente para un impacto en las preferencias.

La selección de los casos se realizó según los siguientes criterios: la estructura administrativa doméstica, la posición en cuanto al proyecto de integración europea/la política económica y la relación con la financiación y las políticas re-distributivas del presupuesto comunitario. Después del análisis de diferentes casos, Alemania, el Reino Unido, España y Polonia resultaron los idóneos para el análisis comparativo.

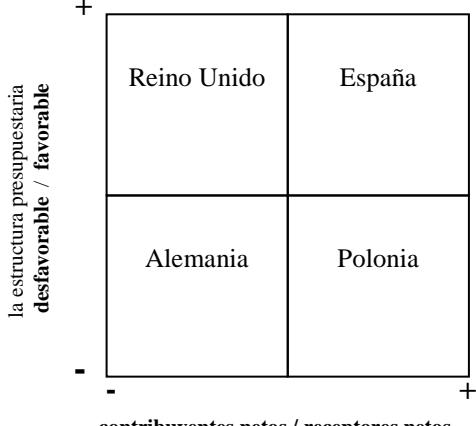
Tabla 1: Criterios de la selección de los casos

	Organización y coordinación de la política europea		Ideología del gobierno	Movilización de los actores de la sociedad civil/ opinión pública	Impacto de la pertenencia a la UE
	Coordinación	Estructura territorial			
AL	Responsabilidad ministerial	federal	Pro-europeo, intervencionista	Amplia, Pro-europeo	Estado fundador, Contribuyente neto
ES	Central dominada por el PM	quasi federal	Pro-europeo, intervencionista	Limitada, Pro-europeo	Adhesión en la ampliación hacia el sur, Beneficiario
RU	Responsabilidad ministerial	unitario	Euro-escéptico, neo liberal	Amplia, Euro-escéptico	Adhesión en la primera ampliación, Contribuyente neto
PL	Central dominada por órgano tecnócrata	unitario	Euro-escéptico, neo liberal (a partir de 10/2005 proteccionista)	Limitada, Euro-escéptico - Pro-europeo	Nuevo estado miembro, Beneficiario

Alemania es un estado fundador de la UE y considerado como impulsor tanto de la profundización como de las sucesivas ampliaciones de la Unión. La integración europea

fue tradicionalmente respaldada por un amplio consenso en la clase política y la opinión pública alemana. La continuidad de las preferencias del gobierno alemán en su política europea, se verifica también en su posición con respecto a las negociaciones financieras. La República Federal es el mayor contribuyente neto pero recibe también subsidios de la PAC, y desde principios de los noventa es uno de los mayores beneficiarios de

la política regional. No obstante, después de la UME y de cara a la histórica ampliación, la UE había llegado a una dimensión que provocó reservas dentro de la clase política y opinión pública con respecto a los beneficios de Alemania por la pertenencia a la UE y se preguntaba sobre la necesidad y utilidad de las políticas re-distributivas comunitarias. Estas reservas y las demandas hacia una re-nacionalización de políticas comunitarias, surgieron también por una nueva situación a nivel doméstico, las continuas necesidades financieras derivadas de la reunificación y la difícil situación económica dificultaron



durante los noventa el presupuesto nacional y regional. El sistema de coordinación de la política europea de la RFA se ha caracterizado por una alta descentralización, una compleja estructura jerárquica de comités, donde intervienen diferentes actores, tanto del nivel federal como regional, por lo que la coordinación de la política europea del gobierno alemán se considera ineficiente y la posición negociadora fragmentada de manera horizontal y vertical. (véase: Scharpf 1988; Hesse 1978; Rometsch; Wessels (ed.) 1996; Wessels; Maurer, 2001; Bulmer, *et. al.*, 2001)

España ha sido el gran beneficiario de las políticas re-distributivas de la UE, el balance neto con la UE incrementó progresivamente desde la adhesión en 1986 y desde la segunda mitad de los años noventa el país vivió un crecimiento económico por encima del promedio de la Unión. No obstante a partir de 2007 se calculaba que España podría enfrentarse a una reducción masiva de los fondos europeos tanto por la convergencia económica real, como por el “efecto estadístico” derivado de la ampliación en 2004, por lo que las negociaciones de las PPFF 2007-2013, fueron las más complejas a las que haya tenido que enfrentarse España hasta la fecha. A pesar de ello, las encuestas sobre los beneficios para España de la pertenencia a la UE entre la opinión pública y la clase política demuestran un consenso positivo y estable que sólo en los últimos años, ha mostrado signos de un “nuevo disenso” en torno a la Unión Europea. Con respecto al sistema de coordinación de la política europea, se considera por un lado la personalidad, las preferencias y la ideología del Presidente, como elementos clave en la formación de las preferencias del gobierno español en su política europea y por otro lado la labor de coordinación es asumida por un reducido número de funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores. (véase: Closa, Heywood 2004; Heywood 1999; Barbé, 1999, Molina, Rodrigo 2002; Powell; Torreblanca, ed., 2005)

El Reino Unido, es un miembro que posee una larga historia conflictiva sobre el tema presupuestario con la Unión, y aunque contribuyente neto, se beneficia de un mecanismo de corrección acordado en 1984. En este sentido, el RU se ubica en el cuadro como contribuyente neto favorecido por la estructura presupuestaria actual. La población británica es una de las más euro-escépticas de la UE, sin embargo, se atribuyó al gobierno de Blair un intento de retorno a Europa. El sistema de coordinación de la política europea del RU está altamente centralizado pero poco formalizado, se basa en contactos informales y relaciones personales, y está orientado a establecer una posición negociadora homogénea ante las negociaciones a nivel europeo. Por estas características, el sistema se define como uno de los más eficientes en la formulación,

coordinación, negociación e implementación de políticas europeas. (véase: Taylor, 1982; Wallace, 1997; Young, 1998; Baker, 2003; Aspinwall, 2004; Smith, 2005)

Para *Polonia*, las negociaciones de las perspectivas financieras significaron las primeras negociaciones en el marco de la UE como miembro con plenos derechos. Las políticas re-distributivas fueron consideradas entre las motivaciones para la adhesión a la Unión, y utilizadas para justificar las reformas económicas y sociales con el fin de preparar al país para la adhesión. Sin embargo, la introducción de un límite de absorción para el volumen de las transferencias financieras a un estado miembro, supuso que la cantidad de fondos europeos que un estado podía percibir fuera por primera vez limitada. Con respecto a la coordinación de la política europea, cabe destacar que a pesar de la estructura jerárquica y centralizada del sistema político de Polonia, el proceso de coordinación de la posición negociadora polaca en la política europea se basa principalmente en contactos informales entre expertos con “formación comunitaria”. (véase: Lippert; Umbach, 2005; Jasiński 2006; Goetz; Wollmann 2001; Zubek, 2001)

1.2. D) Limitación temporal y temática

Se asigna una importancia clave en el diseño metodológico a la dimensión temporal, dado que se pretenden incluir en el análisis procesos de aprendizaje y decisiones anteriores a la negociación actual. Este estudio tiene necesariamente un carácter histórico, por lo que se analizaran los orígenes del sistema presupuestario, y la relación financiera de cada caso con la UE desde el momento de la adhesión con la excepción de Polonia, donde se incluyen también las relaciones financieras en el periodo de preadhesión. Por otro lado, el enfoque temporal de la investigación se concentra en el periodo de las negociaciones de las PPFF 2007-2013 que comprende un marco temporal que comienza con la publicación del segundo informe sobre la cohesión económica y social el 31 de enero de 2001, (Comisión Europea, 2001a), y finaliza con el acuerdo político entre los gobiernos de los estados miembros en las negociaciones en el Consejo Europeo del 17 de diciembre en Bruselas. (Consejo Europeo, 2005c)

Como se ha precisado en el diseño de la investigación, la tesis doctoral se limita al análisis del impacto del marco institucional en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros para las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Dadas las limitaciones de la investigación doctoral, no se incluye el análisis del impacto de los órganos comunitarios (como la Comisión Europea o el Parlamento Europeo) en las

preferencias de los gobiernos nacionales y ni un análisis de las propias preferencias de los órganos comunitarios. Tampoco son objeto de la presente investigación doctoral los resultados de las negociaciones de las PPFF 2007-2013, su impacto en cada estado miembro o el debate sobre la orientación del presupuesto comunitario en el periodo financiero de 2007-2013.¹⁴

I.2. E) Recopilación del material

El acercamiento más apropiado para examinar el valor explicativo de la variable independiente para las preferencias de los gobiernos nacionales, es el método clásico del estudio de documentos y memorias, adicionalmente a la realización de entrevistas. (Zürn, 1997:300-303) Se utilizan principalmente métodos cualitativos-interpretativos en el análisis de fuentes primarias, encuestas, de las entrevistas no estructuradas o en el análisis de debates parlamentarios y programas electorales. El análisis de fuentes de conocimiento primarias permite reconstruir la posición antes del comienzo formal de las negociaciones, durante y después, y llevar a cabo una comparación sobre un posible cambio en las preferencias.

Las negociaciones de las PPFF se llevaron a cabo en foros de diferentes niveles, desarrollados de forma paralela o secuencial e involucrando a distintos actores administrativos. El acceso de personas no autorizadas a estos foros y a la documentación sobre las discusiones internas es restringido, también el círculo de actores implicados activamente es limitado y el número de documentos oficiales reducido. Para analizar las preferencias y el comportamiento negociador de los estados miembros se necesita un profundo entendimiento sobre el origen y las causas de los mismos. En este sentido, el método empírico más adecuado para recopilar información son entrevistas no estandarizadas. Durante una estancia de varios meses en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas en 2007 y en la Universidad Libre de Berlín en 2009 se realizaron 40 entrevistas personales con una duración entre 45-60 minutos con representantes de los órganos europeos (Comisión Europea, Parlamento Europeo, Secretariado del Consejo, Comité de las Regiones), de las Representaciones Permanentes de diferentes estados nacionales ante la UE, de las oficinas de entidades sub-nacionales y de Centros académicos. Partiendo de estas entrevistas se establecieron contactos con representantes en los Ministerios relevantes

¹⁴ Para un debate sobre la reforma del presupuesto comunitario véase:
Serrano; Kölling, 2009; Kölling, 2008.

en las capitales nacionales. Las entrevistas se realizaron sin métodos de grabación con el fin de dar más libertad al entrevistado, por lo que en el trabajo no se realiza una citación específica y no se utiliza la información recopilada de manera literal. En el anexo se encuentra la lista de los entrevistados así como la relación de las fechas de dichas entrevistas.

La labor de recopilación y estudio de documentos y de la literatura secundaria se ha llevado a cabo en diferentes centros, universidades y archivos, en concreto en la Universidad de Zaragoza, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universitat Oberta de Catalunya. Durante estancias de investigación de varios meses en diversos centros europeos se han consultado los fondos bibliográficos del Instituto Universitario Europeo en Florencia, del Archivo de la UE en Florencia y Bruselas, del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, el Centro de Relaciones Internacionales de la Universidad de Dublín y el Centro de Integración Europea de la Universidad Libre de Berlín.

En concreto, se han utilizado las siguientes fuentes de información primarias y secundarias:

- Artículos y notas de prensa en medios tradicionales y electrónicos dentro de diferentes períodos, limitándolo al espectro temporal inmediato de las cuatro negociaciones sobre las perspectivas financieras, primero para determinar el discurso público, y segundo para detectar la postura de personas relevantes en el tema (p.e. El Mundo; El País; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*; *The Financial Times*, ...). El material se recopila a través de recursos digitales y microfilm.
- Diarios de sesiones de los parlamentos nacionales con el fin de recopilar información sobre la posición del gobierno, especialmente para los casos de Alemania, España y el RU de manera reducida para Polonia.
- Programas electorales de partidos políticos, a pesar de que los programas electorales encuentran una repercusión limitada en los medios de comunicación o en el debate político, “[...] they are a useful, though, in so far as they provide a snapshot of the state of mind of a party’s political leadership as it faces the voters.” (Bobinski, 2007:4)
- Encuestas de opinión pública (p.e. Eurobarómetro).

- Finalmente se ha reunido una extensa bibliografía compuesta por monografías, artículos, capítulos de libros, actas y ponencias de congresos, así como trabajos de investigación publicados en revistas especializadas.

PARTE II LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

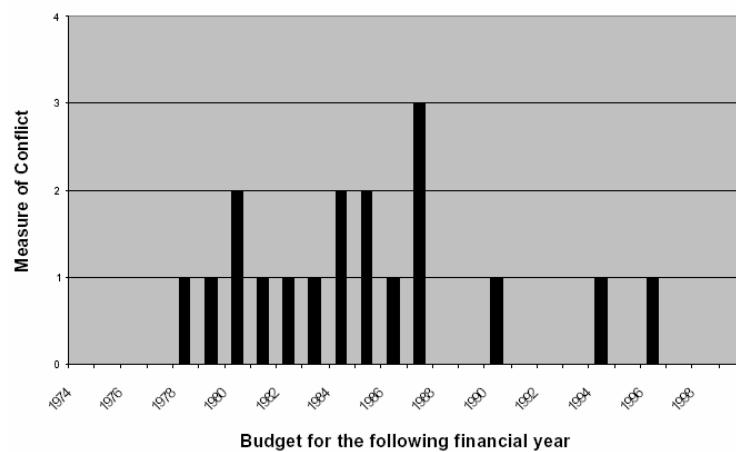
Breve introducción al modelo de las perspectivas financieras

La UE es la única institución económica que dispone de una programación financiera plurianual y obligatoria, de carácter previo y con rango de ley: las perspectivas financieras. Las PPFF establecen límites máximos de los recursos propios disponibles, las prioridades políticas y los objetivos presupuestarios para las diferentes categorías de gastos de la UE a lo largo de un período de varios años, con el fin de garantizar una evolución controlada de los gastos. La negociación de las PPFF tiene más importancia que el debate del presupuesto anual y es, según Serrano, la verdadera negociación presupuestaria de la UE. (Serrano, 2005:165)

Las PPFF no son un presupuesto plurianual, sino que el procedimiento presupuestario anual sigue siendo indispensable para fijar el importe efectivo del gasto dentro de los límites máximos y su distribución entre las diferentes líneas presupuestarias establecidas por las PPFF. (Comisión Europea, 2000)

El sistema de las PPFF se establece a finales de los años ochenta para mejorar el desarrollo del procedimiento presupuestario. El régimen financiero de la Comunidad se caracterizó durante este tiempo por un procedimiento presupuestario anual que provocó tensiones cada vez más profundas, desequilibrios presupuestarios y la inadaptación creciente de los recursos a las necesidades de la UE. La introducción del método las PPFF en el proceso presupuestario en 1988, redujo considerablemente los conflictos anuales y se ha establecido como sistema de mejora del procedimiento presupuestario y de garantía del respeto de la disciplina presupuestaria. (Lindner, 2006)

Gráfico 1: Nivel del conflicto inter-institucional entre 1974 y 1999 en negociaciones presupuestarias



Fuente: (Lindner; 2006:10)

Desde 1988 se han elaborado cuatro acuerdos sobre las grandes prioridades presupuestarias de un período plurianual. Las primeras PPFF 1988-1992 (paquete Delors I) fueron destinadas a conseguir los recursos necesarios para la aplicación presupuestaria del Acta Única. Ante el balance positivo de la aplicación de las PPFF, el 29 de octubre de 1993 tuvo lugar un nuevo Acuerdo Interinstitucional en el que se incluyeron las PPFF 1993-1999 acordadas por el Consejo Europeo de Edimburgo (paquete Delors II), y las PPFF para el período 2000-2006 fueron integradas en el Acuerdo Interinstitucional del 6 de mayo de 1999. (Comisión Europea, 2000)

La negociación sobre las cuartas PPFF (2007-2013) fue, tal y como se esperaba, un proceso largo y complicado por diferentes razones.

- Se trataba de las primeras PPFF negociadas tras la adhesión de 12 nuevos estados miembros con rentas muy inferiores a la media comunitaria, por lo que el contexto era sustancialmente diferente del marco anterior de las negociaciones de las PPFF 2000-2006.
- Las negociaciones se desarrollaron en un contexto de austeridad más marcada que en anteriores negociaciones, lo que tiene su justificación no sólo en la ampliación, sino también en los delicados momentos que estaban atravesando las economías de algunos estados miembros y sus dificultades con el déficit presupuestario. Los contribuyentes netos comenzaron a posicionarse antes que nunca y se anticiparon, mediante la conocida carta del grupo de los seis, de diciembre de 2003, a la propuesta de la Comisión.
- Tras la división interna sobre la Guerra de Irak, aumentó la crisis política interna de la UE por los resultados del referéndum de la Constitución Europea en Francia y Holanda
- Tras la ampliación de 2004, se desarrolló otro proceso de ampliación con Bulgaria y Rumania.

Con la publicación, el 10 de febrero de 2004, de la Comunicación de la Comisión Prodi sobre las perspectivas de la Unión y la futura planificación presupuestaria para el periodo 2007-2013, comenzaron formalmente las negociaciones de las PPFF 2007-2013. (Comisión Europea, 2004d) Bajo la cita “en lo que respecta al futuro, nuestra tarea no es predecirlo, sino hacerlo posible”, del escritor francés Antoine de Saint-Exupéry, la Comisión propuso destinar aproximadamente un 40% del presupuesto a la cohesión, un 35% a la agricultura, un 16% a las políticas internas, un

7% para financiar las acciones de política exterior y aproximadamente un 2% para el espacio de libertad, seguridad, justicia así como a los programas de movilidad. En opinión de la Comisión, no se podía admitir que la brecha existente entre los compromisos, de fuerte contenido político y el fracaso a la hora de ejecutarlos se ensanche aún más; en este sentido propuso una necesidad financiera para alcanzar sus objetivos con el promedio del período financiero de 1,14% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE.

La Comunicación estableció en su propuesta nuevas prioridades políticas para las PPFF, que quedaron recogidas en la siguiente clasificación por categorías del presupuesto comunitario (Comisión Europea, 2004d):

- La sub-rúbrica 1a, competitividad para el crecimiento y el empleo, incluye los recursos asignados a las políticas comunitarias dirigidas a conseguir los objetivos de Lisboa y Gotemburgo. En esta sub-rúbrica la Comisión propuso la mayor tasa de crecimiento, un 200% respecto a los niveles del 2006.
- La sub-rúbrica 1b corresponde a la cohesión para el crecimiento y el empleo y abarca toda la política regional, estructural o de cohesión. El importe previsto giraba en torno al 0,46% de la RNB de todos los estados miembros y registraba un incremento de un 30% respecto al importe del 2006. La dotación de la sub-rúbrica 1b se distribuye entre los siguientes tres objetivos: (1) *Convergencia, crecimiento y competitividad* que comprende el gasto dirigido a promover el crecimiento y la creación de empleo en estados miembros y regiones menos desarrolladas, (renta per cápita inferior en un 75% a la media comunitaria). (2) *Competitividad regional y empleo*, con una dotación de alrededor del 17,22% de los recursos de cohesión y diseñado para impulsar la convergencia de las regiones y los estados miembros menos desarrollados, que parte de la constatación de que todas las regiones pueden resultar beneficiarias. (3) *Cooperación territorial europea*, con una dotación de alrededor del 4% de la cohesión para promover la cooperación transfronteriza, la cooperación transnacional y la cooperación interregional.
- La rúbrica 2, Gestión Sostenible y Protección de los Recursos Naturales, abarca el gasto de la Política Agrícola Común (PAC), tanto en ayudas directas y otras medidas, como en recursos para el desarrollo rural y la política de pesca, así como en acciones medioambientales. El volumen de esta rúbrica quedó determinado por el acuerdo del Consejo Europeo de

Bruselas de Octubre de 2002 según el cual su participación en el conjunto del presupuesto se reduce en términos relativos del 36% en 2006 al 27% en 2013.

- La rúbrica 3, Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia, incluye los recursos asignados a las políticas internas relacionadas con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, como la protección de fronteras, la política en materia de asilo, pero también la cobertura financiera de programas sobre participación ciudadana, el reforzamiento de las Instituciones, la protección de los consumidores, la cultura y el sector audiovisual, la juventud y la información. La Comisión propuso un crecimiento muy significativo respecto a las perspectivas financieras 2000-2006 (alrededor del 162%) y se sitúa en el 2% del total del gasto en el año 2013.
- La rúbrica 4, Unión Europea como Socio Global, incluye todas las actuaciones de la política exterior de la UE y contiene seis instrumentos: pre-adhesión, política de vecindad, cooperación al desarrollo, gestión y prevención de crisis, cooperación económica y ayuda humanitaria y de emergencia. Según la propuesta de la Comisión esta partida podría crecer aproximadamente un 40% con respecto a las cifras de 2006, también por la incorporación al presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo, instrumento de cooperación financiera con los países ACP.
- La rúbrica 5, Gastos administrativos, comprende el gasto administrativo de todas las instituciones, las pensiones y los colegios europeos.

La comunicación de la Comisión sobre las perspectivas financieras 2007-2013 abarcó no sólo al lado de los gastos del presupuesto, sino también a los ingresos. La Comisión propuso crear un Mecanismo Generalizado de Corrección (MGC) en el que se diluiría el actual cheque británico, así como las bonificaciones que actualmente disfrutan determinados estados en la financiación de dicho cheque. Por lo demás, la Comisión propone mantener los elementos básicos del sistema de recursos propios, por lo que la posible reforma en profundidad de los ingresos queda excluida de la negociación sobre las próximas perspectivas financieras.

Tabla 1: Comparación de la propuesta de la Comisión y el acuerdo de diciembre sobre las PPFF 2007-2013

	Propuesta de la Comisión	Lux. Propuesta final¹⁵		Acuerdo de Diciembre 2005	
En millones de EUR, de precios de 2004		Propuesta	recortes vs. COM en %	acuerdo	recortes vs. COM en %
1a. Competitividad para el Crecimiento y el Empleo	121.687	72.120	40	72.120	41
1b. Cohesión para el Crecimiento y empleo	336.308	309.594	8	307.619	8,5
2. Gestión Sostenible y Protección de los Recursos Naturales	400.294	377.800	5,6	371.244	7,3
PAC (1 pilar)	301.074	295.105	2	293.105	2,6
3. Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia	14.724	11.000	25	10.270	30
3a Libertad, Seguridad y Justicia	9.210	6.630	28	6.630	28
3b Ciudadanía	5.514	4.370	20,7	3.640	34
4. La Unión Europea como “Socio Global”	61.223	48.463	21	48.463	21
Gastos administrativos	57.670	50.300	13	50.300	13
Compensaciones BG/RO	800	800	-	800	-
Total compromisos	992.706	869.967	12,4	860.816	13,3
En % de la RNB UE	1,20	1,06			1,045

Fuente: cálculos propios

La propuesta de la Comisión fue intensamente discutida por el Consejo y el Parlamento Europeo en el contexto de las negociaciones de las PPFF 2007-2013. (véase tabla 1) Tras dos años de negociación, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron una posición común, tanto en cuanto a las PPFF 2007-2013 como en cuanto a la propuesta de un nuevo sistema de recursos propios en el Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2005. El 17 de mayo de 2006 se firmó en Estrasburgo el “Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera” para el período de 2007-2013. (véase anexo A3)

¹⁵ Véase: (Presidency of the EU, 2005e)

CAPÍTULO I
EL CASO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

I. Las preferencias del gobierno alemán en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013

El gobierno formuló un sólo objetivo específico y claro antes del comienzo de las negociaciones de las PPFF 2007-2013: reducir el incremento del presupuesto comunitario para el periodo financiero 2007-2013 y evitar un aumento de las contribuciones al mismo. En este sentido en 2003, el gobierno alemán anunció, en una iniciativa conjunta con los otros contribuyentes netos, que el promedio del gasto durante las PPFF 2007-2013 no debería exceder el 1% de la RNB comunitaria.¹⁶ La delegación alemana subrayó que el límite del presupuesto del 1% no significaría su congelación, sino un incremento del 6-7% para el periodo 2007-2013 en comparación con el periodo financiero anterior, lo que con una simultánea reducción del gasto en la PAC del 46% al 37% del total del presupuesto, dotaría a la Unión con suficientes recursos financieros para afrontar los retos de la ampliación, incluyendo los gastos para Bulgaria y Rumania. Según este llamado *top down approach*, el gobierno alemán insistió en establecer primero el límite de los gastos para cada categoría del presupuesto y luego fijar las distintas prioridades políticas. De esta manera, no aceptó la discusión sobre el ‘efecto estadístico’, por el contrario interpretó que la ampliación no debería conducir a un aumento del presupuesto sino a una reestructuración real de los gastos. (Fischer, BDT, 2004a) El gasto adicional para la política de cohesión en la Unión ampliada debería ser financiado a través del ahorro, la reagrupación y la concentración de la financiación de proyectos en la UE15. (BMF, 2002) El gobierno localizó capacidades para ahorros principalmente en la sub-rúbrica 1b Cohesión, a través de la eliminación de los periodos *phasing out* para regiones que perderían a partir de 2007 su estatus de la región objetivo 1, sea por el efecto estadístico o por convergencia natural y para estados miembros que fueron beneficiarios de la política de cohesión y pasaron en el nuevo periodo financiero del 90% del BIP comunitario. Los fondos estructurales deberían ser adjudicados para programas con un alto valor añadido para la UE, especialmente en proyectos de inserción y formación para el mercado laboral y la cooperación transfronteriza en regiones con nuevas fronteras internas y externas. Programas basados en criterios geográficos como para regiones ultra periféricas fueron rechazados.

¹⁶ Véase: (France, Germany, Austria, *et al.*, 2003).

En este sentido, el gobierno tampoco priorizaba el gasto en la categoría Competitividad, pero demandó para futuros programas comunitarios el criterio de excelencia.

Con respecto al gasto para la PAC, el gobierno reiteró su compromiso con los límites establecidos en el Consejo Europeo de octubre de 2002 y, hasta cierto grado, su compromiso con los objetivos del desarrollo rural.

También en la rúbrica 4, “Unión Europea como Socio Global” la delegación alemana demandó establecer un límite de gasto.

En relación a la financiación del presupuesto comunitario, el gobierno alemán demandó una reforma del sistema de recursos propios, proponiendo cambios en los cálculos de las contribuciones que facilitaría una distribución más justa de la carga financiera, como un mecanismo de corrección general basado en el recurso RNB o la eliminación del recurso del VAT.

Además, la posición del gobierno se orientó por un lado, en una reforma de la legislación para ayudas estructurales con el fin de conseguir más flexibilidad para ayudas nacionales-regionales, y por otro lado para conseguir una regulación más estricta en el uso de ayudas estructurales comunitarias.¹⁷

¹⁷ Véase: (CDU/CSU y SPD, 2005).

Tabla 1 La posición negociadora del gobierno alemán en las negociaciones de las PPFF 2007-2013

La financiación del presupuesto comunitario	Las rúbricas del gasto del presupuesto comunitario
<p><i>Límite del presupuesto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Enfoque de arriba a abajo (<i>top down</i>) - Establecimiento de un techo global de gasto (1% de la RNB comunitaria) 	<p><i>IA: Competitividad:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de un importe global para la categoría - Gasto en I+D debe de aplicarse el criterio de excelencia
<p><i>Mecanismo de corrección general:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación del mecanismo de corrección británica - Mecanismos de corrección generalizada 	<p><i>IB: Cohesión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de un importe global para la categoría - Reducción del gasto - Cooperación territorial debía limitarse a la cooperación transfronteriza en las nuevas fronteras internas y externas de la UE - Deben hacerse reducciones sobre las regiones más prósperas, principalmente en los objetivos de competitividad regional y empleo y en el objetivo de cooperación territorial - Los recursos deben concentrarse en las regiones con menor nivel de prosperidad - Margen para reducir el <i>phasing-in</i> en recursos y tiempo - <i>Phasing out</i> del Fondo de cohesión no parece justificado - Las regiones en la misma situación deben tener el mismo tratamiento. EL criterio de la prosperidad nacional va en contra del principio de igualdad de tratamiento ante la misma situación. Sólo se deben emplear criterios regionales, para el tratamiento de cuestiones relativas a la prosperidad nacional está el Fondo de cohesión - Contrario a programas con criterios no económicos
<p><i>Recursos Propios:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Un sistema equitativo, transparente, efectivo y eficiente para la financiación de la Unión - Eliminación del recurso IVA - En contra de un impuesto europeo - Contribuciones basadas en el recurso de RNB 	<p><i>2: Gestión Sostenible y Protección de los Recursos Naturales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de un importe global para la categoría - Contrario a la re-negociación del acuerdo de PAC de 2002 - Debe incluir una referencia a LIFE+ - Reforma en el desarrollo rural según el principio de disciplina presupuestaria <p><i>3: Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de un importe global para la categoría <p><i>4: La UE como socio global:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de una cuantía global para esta categoría - Alemania en lugar de “misiones de policía” se hiciera referencia a “gestión de crisis” y que se incluyeran, entre las acciones a llevar a cabo en el ámbito de la PESC, la prevención de crisis y la lucha contra el terrorismo - Incorporación del FED en las PPFF 2007-2013 <p><i>5: Administración:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer un techo para gastos administrativos con las agencias incluidas
<p><i>Posiciones adicionales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechazo al Fondo de Ajuste a la Globalización - Fondos adicionales deberían forma parte de las PPFF - Oposición a un aumento de las tasas de co-financiación 	

Fuente: elaboración propia

II. Análisis de las preferencias del gobierno de Alemania en las negociaciones de las PPFF 2007-2013

II.1 La organización y coordinación de la administración para la política europea

El sistema de coordinación de la posición negociadora de la RFA se ha caracterizado por una alta descentralización, una compleja estructura jerárquica de comités, donde intervienen una multitud de actores tanto del nivel federal como regional, lo que condujo, según diferentes autores, a una coordinación ineficiente y una posición negociadora fragmentada de manera horizontal y vertical. (Scharpf, *et al.*, 1976; Hesse, 1978; Rometsch, 1996; Kerremans, 2000; Wessels; Maurer, 2001; Bulmer, *et al.*, 2001) Este sistema, que se instaló durante los años cincuenta, se mostró desde entonces resistente ante reformas y altamente enraizado en la dependencia de la trayectoria. En este sentido, la política europea no puede ser analizada reduciendo el enfoque a las preferencias del gobierno en función y su correspondiente administración, sino como parte de una estructura y rutina desarrollada durante los últimos lustros en la UE, que tiene efecto en la propia administración nacional por lo que la dimensión temporal resulta también vital en el estudio de la organización y la coordinación de la administración para la política europea.

II.1. A) La administración del estado

A continuación se va a analizar la estructura de la administración del gobierno de Alemania, con el fin de identificar a los actores centrales, el impacto de sus preferencias en las preferencias del gobierno y el proceso de coordinación de la formación de su posición en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Se argumenta que las preferencias del gobierno alemán en las negociaciones presupuestarias estuvieron determinadas en primer lugar, por los dispositivos constitucionales y las reformas administrativas a finales de los noventa, que permitieron un impacto específico de las preferencias del Ministerio de Finanzas en la posición gubernamental, y en segundo lugar por mecanismos informales de coordinación *Top-Down*, por un temprano posicionamiento del Ministerio de Finanzas y por los contactos personales en el triángulo Ministerio de Finanzas, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cancillería, que evitaron los característicos problemas en la coordinación de la posición negociadora del gobierno alemán.

II.I. A) Los actores claves de la política europea del gobierno de Alemania

El Canciller

La Ley Fundamental (GG) de la República Federal Alemana contiene tres principios básicos enmarcados en el artículo 65, que se consideran fundamentales para el proceso de formación de preferencias en el sistema político alemán. Según el artículo 65 (GG), el Canciller federal determina y asume la responsabilidad de las directrices de la política *Richtlinienkompetenz*. La *Richtlinienkompetenz* ofrece al Canciller un rol excepcional en la determinación de la política exterior, que no puede ejercer en la restringida política doméstica. (Korte, 2002:94) En este sentido, la política de la Cancillería (*Bundeskanzleramt*) no sólo es producto de aquellas funciones para las cuales le habilita la constitución, sino que también es fruto de las preferencias de cada Canciller, un espacio de *manoeuvre* que todos los Cancilleres aprovecharon en su política europea. (Bulmer, *et.al.*, 1998:27).

La integración europea fue una prioridad de todos los gobiernos alemanes, no obstante los aspectos técnicos no figuraban entre las prioridad de los diferentes Cancilleres. El Canciller Adenauer (1949-1963) se orientó hacia la recuperación de la legitimidad externa e interna de la RFA a través de la integración en estructuras multilaterales y la política transatlántica, evitando conflictos que pudieran dificultar estos proyectos, como cuestiones financieras. También el Canciller Brandt (1969-1974) prefería evitar amargas negociaciones para avanzar en el proceso de integración, sobre todo con respecto a la ampliación, la Unión Monetaria y una política energética comunitaria.

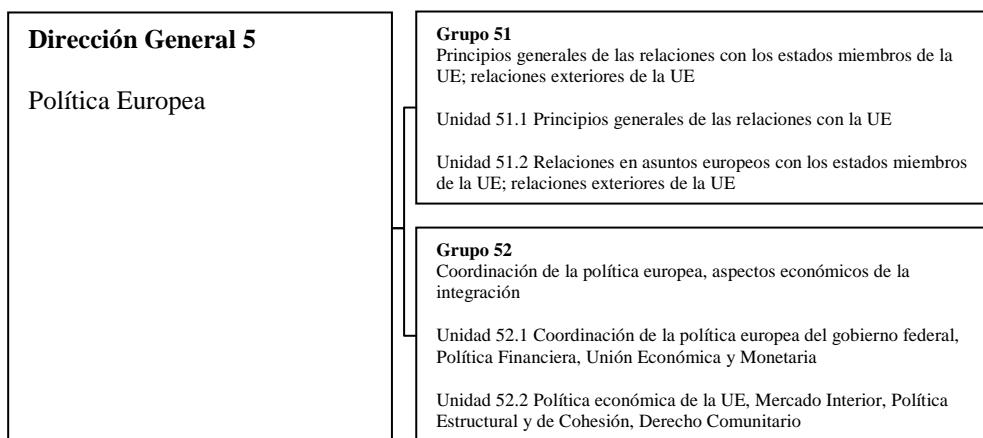
Bajo el gobierno de Kohl, la política europea fue declarada *Chefsache* y la Cancillería aumentó su personal dedicado a los asuntos europeos superando las capacidades del Ministerio de Exteriores en esta materia, lo que permitió al Canciller Kohl dirigir personalmente un equipo competente formado por estrechos colaboradores en negociaciones dentro del Consejo Europeo, el departamento para asuntos internacionales de la Cancillería, bajo la dirección de Joachim Bitterlich, fue calificado como ministerio de exteriores secundario. (Die Zeit, 1998).

Durante el gobierno del SPD/los Verdes (1998-2005) se produjeron cambios en la estructura del sistema de decisión y coordinación con efectos en la política europea alemana a medio plazo. El Canciller Schröder consideró la política europea como política interna y se expresó descontento por cómo los intereses nacionales fueron

defendidos a nivel europeo por el Ministerio de Exteriores. En este sentido, se reforzó la función de coordinación de la política europea de la Cancillería. No obstante, los planes originarios de Schröder de crear un Ministerio para Asuntos Europeos no llegaron a materializarse, sin embargo en 2002 se creó desde la Unidad “Asuntos Europeos” una Dirección General en la Cancillería dirigida por Reinhart Silberberg (a partir de 2005 Secretario de Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores). A pesar de que la Dirección General contenía solamente dos unidades que se concentraban en temas específicos de la política europea, las relaciones financieras con la UE figuraban entre ellos.

También la Canciller Merkel definió la política europea como su prioridad y tras las elecciones de 2005 se mantuvo la estructura de coordinación en la Cancillería para la política europea y además la continuidad personal con el nombramiento de Uwe Corsepius como Consejero de la Cancillería federal para los asuntos europeos.

Esquema 1: La Dirección General Política Europea de la Cancillería federal



Fuente: elaboración propia según datos de 2005

Los ministerios

La Ley Fundamental (art. 65 GG) reconoce por un lado, el llamado *Ressortprinzip*, que concede a cada ministro independencia para dirigir su ministerio dentro de las directrices impuestas por el Canciller, y por otro, el *Kollegialprinzip* (principio colegial) que determina la igualdad de cada uno de los miembros del gobierno a la hora de tomar decisiones y prevé la integración de los ministerios en un ‘colegio’ para prevenir conflictos.

El *Ressortprinzip* se ha traducido en dificultades de coordinación y una imagen de fragmentación e ineficiencia en la política europea del gobierno alemán, dado que los diferentes Ministros la interpretan y actúan a nivel europeo según su propia perspectiva.

(Bulmer, 1987:27) Mientras en los años cincuenta la rivalidad entre el Ministerio de Exteriores/Cancillería (el Canciller Adenauer asumió ambos ministerios) y el Ministerio de Economía reflejaba las divergentes perspectivas sobre la orientación del proceso de integración, entre una perspectiva de multilateralismo y un enfoque funcional, con el fin de la creación de una zona de comercio libre,¹⁸ desde los años noventa ha aumentado la cantidad y complejidad de los temas tratados a nivel europeo y las negociaciones involucran a más ministerios, especialmente en negociaciones re-distributivas como las negociaciones financieras. Los conflictos derivados de esta nueva complejidad se han acentuado especialmente entre los llamados “cuatro grandes”, el Ministerio de Asuntos Exteriores (AA) Ministerio Federal de Economía (BWMi), el Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura (BML) y el Ministerio Federal de Finanzas (BMF).

El Ministerio de Exteriores

Teniendo en cuenta los aspectos económicos que prevalecieron durante los primeros lustros de la integración, el AA asumió, además de la gestión del día a día, la función de definir los objetivos de la integración de la RFA y de mantener una perspectiva a largo plazo sobre el futuro de la UE. La paulatina cooperación a nivel europeo en el ámbito de la política exterior y seguridad fortaleció al Ministerio como actor europeo. No obstante, no fue hasta las negociaciones del Tratado de Maastricht, cuando el AA aumentó su peso político en la coordinación interministerial de la política europea alemana y en las relaciones con la Representación Permanente ante la UE. La creación de un departamento para la política europea en el Ministerio de Exteriores en 1993 fundamentó este proceso.

Asimismo tuvo un rol especial la personalidad del Ministro de Exteriores y su rol en la coalición del gobierno. Durante el gobierno del SPD/los Verdes (1998-2005), el Ministro de Exteriores Fischer fortaleció el protagonismo del AA en los asuntos europeos, sobre todo en el debate sobre el futuro de la UE, en las relaciones bilaterales con Francia y con respecto a la ampliación. El perfil altamente político prevaleció en las preferencias del Ministerio en los debates sobre el futuro modelo institucional ante negociaciones re-distributivas. De este modo el Ministro de Exteriores subrayaba la responsabilidad alemana en el proceso de integración así como en aspectos presupuestarios, responsabilidad que surgió de las anteriores decisiones y de los

¹⁸ Mientras Adenauer, Canciller y Ministro de Exteriores, persiguió un objetivo de integración, el Ministro de Economías, Erhardt, tenía una visión orientada hacia el mercado.

compromisos de solidaridad. (Fischer, 1999) “The culture of the Foreign Office [...] laid far less emphasis on the need for a reduction in Germany’s net contribution [...] and in this way helped soften the Chancellor’s sometimes abrasive style.” (Sloam, 2005:193)

No obstante, en comparación a sus homólogos de otros estados miembros, se verifica la debilidad del Ministerio de Exteriores, tanto por la coordinación compartida, como por el papel decisivo del Canciller en la política europea y la participación de los *Länder* en el proceso político europeo. (Bulmer; Paterson, 1987:247) A pesar de que en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 el AA fue el Ministerio con competencia primaria (*federführendes Ministerium*) asumiendo la responsabilidad técnica de la coordinación, la Cancillería y el Ministerio de Finanzas tomaron un protagonismo que limitó el impacto del Ministerio en la formación de la posición negociadora del gobierno alemán. Tampoco se puede verificar una posición específica del Ministerio con respecto a las PPFF 2007-2013, al contrario, también desde el AA se defendió la posición de austeridad en el presupuesto comunitario que incluyera también una revisión de los recursos propuestos por la Comisión para la rúbrica “La UE como socio global”.¹⁹

A nivel europeo, la estructura de la Representación Permanente responde a la organización administrativa de Berlín, aunque el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Finanzas en el periodo 1998-2005 y el Ministerio de Economía a partir de 2005, están mayormente representados. Los funcionarios representan a su ministerio en las negociaciones a nivel de grupo de trabajo y de COREPER, asumen en este sentido un rol clave en todo el proceso de negociación y sus informes de “alerta rápida” son esenciales para la movilización temprana de su Ministerio en Berlín.

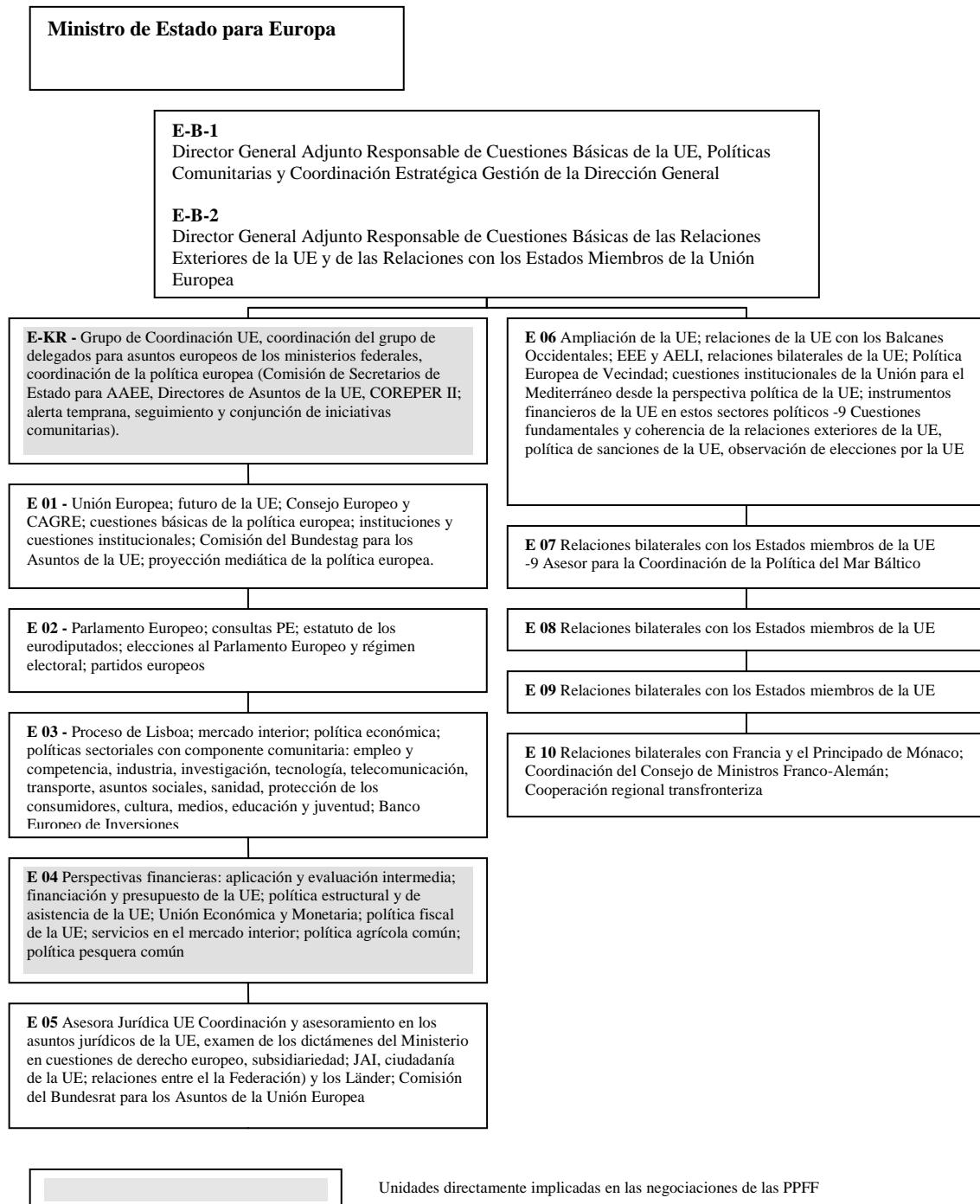
A pesar de las competencias técnicas de los funcionarios de la Representación y el contacto permanente y estrecho entre Berlín y Bruselas, los mecanismos de coordinación entre el gobierno y la representación permanente han sido calificados poco efectivos.²⁰ En este sentido, en negociaciones claves, como las negociaciones de las PPFF, representantes directamente enviados por los ministerios supervisan el trabajo de los grupos de trabajo.²¹

¹⁹ Entrevista 06/07/2007.

²⁰ Véase: Regelsberger; Wessels 1984; Bulmer; Paterson, 1987; Bulmer, *et al.*, 1998; Janning; Meyer, 1998.

²¹ Entrevista 04/05/2007.

Esquema 2: La Dirección General Política Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores



Fuente: elaboración propia según datos de 2005

Ministerio de Finanzas

En negociaciones sobre el presupuesto, sea a nivel doméstico o europeo, el Ministerio de Finanzas ocupa tradicionalmente una posición específica, tanto por la función de atribuir a otros ministerios los recursos financieros, que le otorga una cierta influencia en la ponderación de las políticas sectoriales, como por su potestad financiera

Finanzhoheit para la contribución alemana al presupuesto comunitario.²² (Kaiser; Andreae, 1998)

El Ministerio de Finanzas no participó activamente en la política europea alemana hasta los noventa, este ámbito quedó fuera de su *Ressort*. En el debate sobre el control del presupuesto comunitario y los límites de su crecimiento, a principios de los setenta, el Ministerio de Finanzas aumentó su presencia en la política europea alemana imponiendo sus preferencias con respecto a la creación del Tribunal de Cuentas para mejorar el control del gasto comunitario y limitar su crecimiento. Durante las negociaciones de la futura política regional y del FEDER, el futuro Ministro de Finanzas, Hans Apel (1974-1978) pronunció por primera vez públicamente la preocupación de que Alemania pudiera convertirse en el ‘*Zahlmeister Europas*’ (Bulmer; Paterson, 1987:32, 68, 211). En el gobierno de Schmidt, el Ministerio de Finanzas incrementó su peso en el proceso de la formación de preferencias gubernamentales, y en el gobierno de Kohl (1982-1998) formó ya parte del pequeño círculo en el que se diseñó la política europea.

Explotando su nuevo rol central en la política europea, que se acentuó durante las negociaciones sobre la UME, desde los noventa el Ministerio asumió ya un papel fundamental en la política europea interfiriendo en ámbitos reservados tradicionalmente a otros actores, por lo que los conflictos entre el Ministerio y los *spending ministries* aumentaron. En comparación con otros ministerios, la implicación del Ministerio de Finanzas en las negociaciones a nivel europeo, entre 1994-1999, se intensificó entre un 5-10% mientras otros ministerios mantuvieron el mismo nivel de implicación. (Maurer; Wessel, 2001:111) Esta nueva posición se refleja en las negociaciones de las PPFF 2000-2006 en la amenaza del Ministro de Finanzas Waigel en 1998, de vetar todas las decisiones en otros ámbitos políticos hasta que se aprobara el mecanismo general de corrección. (Wagner, 2001:217)

En la reestructuración del gobierno de 1998, el Ministerio de Economía cedió su tradicional función de coordinador de la política europea al Ministerio de Finanzas, convirtiendo a éste último en el nuevo número dos de la política europea que le posibilitó jugar un papel más activo en la política europea y en la coordinación de la posición del gobierno alemán. (Sturm; Pehle, 2005:46) En este sentido, el Ministerio

²² Ley Fundamental Artículo 112 [Gastos excedentes y extraordinarios]: “Los gastos que excedan el límite fijado en el presupuesto y los gastos extraordinarios, requieren la aprobación del Ministro Federal de Hacienda. Esta aprobación sólo podrá ser otorgada en el caso de una necesidad imprevista e ineludible. La regulación podrá hacerse por una ley federal.”

asume desde 1998 la posición de secretario en el comité interministerial de los Secretarios de Estados en Asuntos Europeos, la coordinación de las reuniones de COREPER I y COREPER II (con respecto a reuniones del ECOFIN o sobre los temas presupuestarios y financieros) y la gestión de los fondos estructurales y de cohesión.

Sin embargo, el motivo principal de esta transferencia de competencias no era aumentar las competencias de un Ministerio clave en las negociaciones financieras, sino fortalecer la posición del Ministro de Finanzas, el entonces líder del SPD Oskar Lafontaine, como polo alternativo al Canciller Schröder. (Bulmer, 2001:190) Después de la dimisión de Oskar Lafontaine pocos días antes del Consejo Europeo de Berlín en 1999, su sucesor, Hans Eichel, heredó un Ministerio que ya se había convertido en un actor muy potente que abarcaba la posibilidad de determinar las líneas del gobierno en la política europea. (Kaiser, *et al.*, 2001:47)

Tras las elecciones de 2005, el Ministerio de Finanzas cedió las funciones de coordinación y la competencia de determinar las líneas generales al Ministerio de Economía y Tecnología. Con esta nueva ‘reponderación’ se establece el status quo que existía entre los ministerios antes de 1998.

La propia lógica del presupuesto comunitario, según la cual las contribuciones se destinan desde el nivel de Federación, mientras los beneficiarios de las políticas redistributivas son principalmente las entidades federales, determinaron las preferencias del Ministerio de Finanzas alemán. Según el Ministerio, cada transferencia de recursos financieros al presupuesto comunitario significa una pérdida de control sobre estos recursos, un aumento del gasto nacional, y dificultaba la reducción del déficit del presupuesto nacional. Por otro lado, la lógica y las preferencias del Ministerio están enraizadas a nivel doméstico, según el Ministro de Finanzas Eichel: “[...] lo que nosotros aplicamos a nivel doméstico para equilibrar la demanda política y las posibilidades económicas tiene que ser también aplicado a nivel europeo [...].” (Eichel, 2004)

El alto grado de movilización del Ministerio de Finanzas, demostrado en negociaciones anteriores, se puede verificar también en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, donde se pronunció muy tempranamente a favor de la reducción del límite del gasto del presupuesto europeo. El Ministerio declaró ya en octubre de 2001: “The current maximum limit of the EU budget should be significantly under-spent even after enlargement [...]. Additional expenditure for cohesion policy in the Candidate Countries after 2006 should be largely financed by savings in the current Member

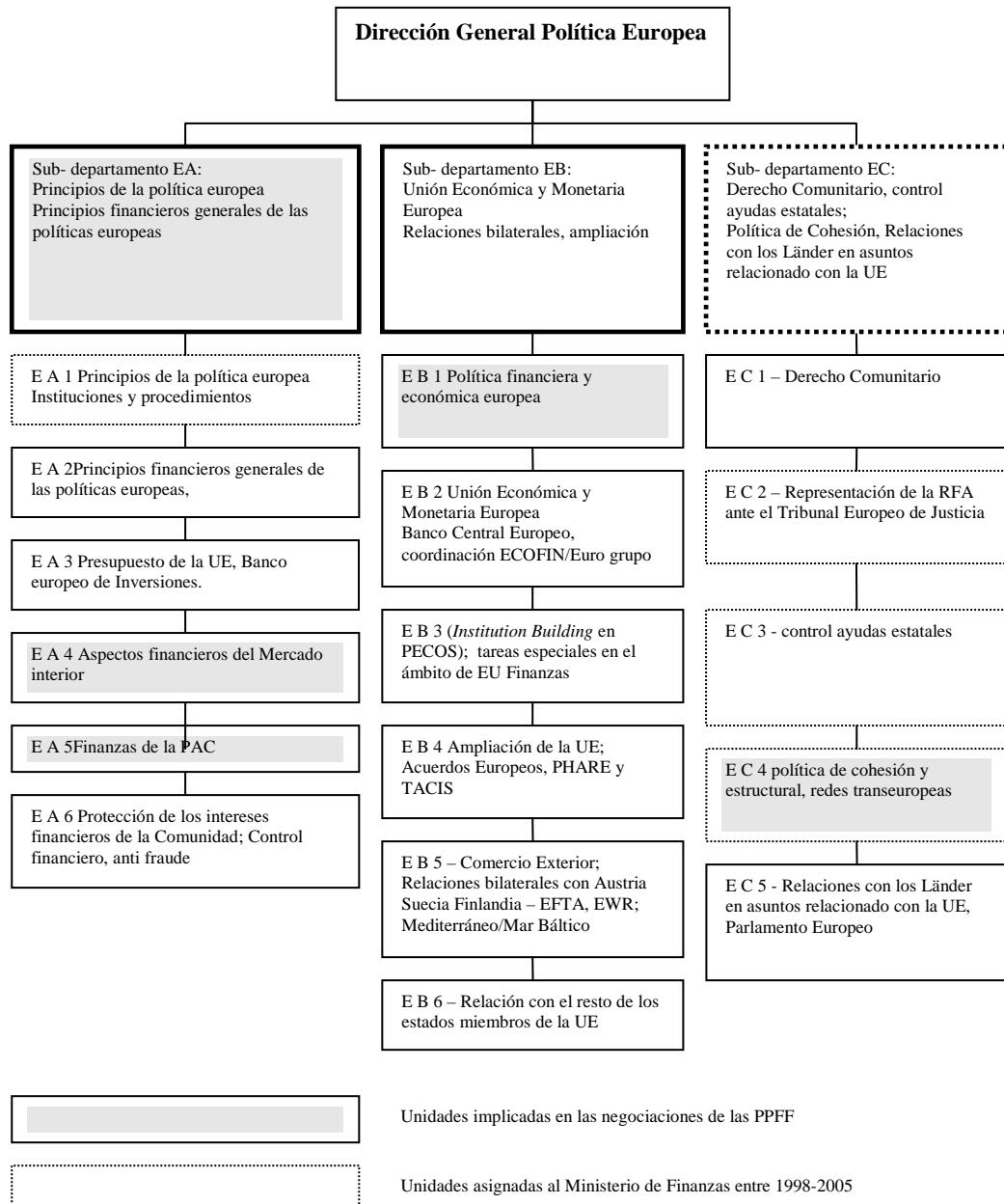
States.” (Koch-Weser, 2001), y en el año 2002 el Ministerio afirmó: “EU spending must be held well below the ceiling of 1.27 per cent of the GNP of the enlarged Union.” (BMF, 2002) Con estas demandas y con la urgencia con la que el Ministerio indicaba la difícil situación del presupuesto nacional, se posicionó anticipadamente a nivel doméstico imponiendo su posición ante otros ministerios²³ y abreviando el proceso de coordinación de la posición del gobierno federal.²⁴

Pero también a nivel europeo el Ministerio asumió un rol clave. Por iniciativa suya los Ministros de Finanzas de los contribuyentes netos acordaron la estrategia del 1% que fue materializada por los Jefes de Estado y de Gobierno en su carta al Presidente de la Comisión Prodi en diciembre de 2003. Posteriormente, el Ministro de Finanzas alemán especificó que el 1% se refería a los créditos de compromisos, endureciendo de esta forma la posición común de los contribuyentes netos.²⁵

²³ Entrevista 06/07/2007.

²⁴ Ebda.

²⁵ Entrevista 26/04/2007.

Esquema 3: La Dirección General Política Europea del Ministerio Federal de Finanzas (2001-2005)

Fuente: elaboración propia según datos de 2005

Otros ministerios

Como ya se ha mencionado, desde los años noventa, tanto por el aumento de los temas que asumieron una relación con políticas europeas como por el avance en el proceso de la integración, también otros ministerios establecieron contactos directos con la Representación Permanente y desarrollaron una política europea. También a nivel institucional, cada ministerio estableció su estructura administrativa para la gestión de información, la implementación de actos legales comunitarios y también para actuar a nivel europeo. La participación directa de los ministerios en la política europea germana

según el *Ressortprinzip* fue una de las razones de la fragmentación de la posición negociadora alemana en diferentes negociaciones a nivel europeo. En las negociaciones de las PPFF 2007-2013 no se puede verificar una oposición firme desde un ministerio específico a la estrategia de austeridad en el gasto comunitario del Ministerio de Finanzas. El Ministerio de Educación y Ciencia priorizaba la continuidad del compromiso del nivel europeo en la financiación de proyectos de investigación y en el intercambio de estudiantes.²⁶ El Ministerio de Economía y Trabajo consideraba los intereses especiales de las regiones orientales de Alemania como objetivo de las negociaciones. (BMWi, 2004:56) Las preferencias del Ministerio de Finanzas se enfrentaron parcialmente con los intereses del Ministerio de Agricultura. Este Ministerio había conseguido hacer valer su influencia en el gobierno federal para impedir, hasta los años noventa, una reforma de la PAC y lograr un aumento de los recursos para esta política. En las negociaciones de las PPFF 2007-2013 el Ministerio de Agricultura se resistió a una renegociación del acuerdo sobre la PAC de 2003, siguiendo la posición del gobierno, pero insistió también en los beneficios de los programas de desarrollo regional.²⁷

II.1. A) b) La coordinación de la política europea alemana

La estructura administrativa de la RFA resultó muy estable y resistente ante intentos de reforma, y a pesar de que el proceso de integración conllevó también un incremento en la complejidad, no se desarrolló una estructura centralizada para la coordinación de la política europea, ni una estructura ministerial especializada en asuntos europeos. Dado que las competencias en cuestiones presupuestarias son compartidas entre los ministerios, es necesaria su coordinación antes de la comunicación de la posición negociadora. Este sistema de coordinación comprende una parte diplomática, incluyendo el Ministerio de Exteriores y la Cancillería, una parte dominada por expertos que se extiende horizontalmente entre los diferentes ministerios y otra vertical desde el nivel subnacional hacia la Comisión. La estructura básica del sistema de coordinación tiene también sus raíces en el conflicto sobre la orientación de la política europea en los años cincuenta. Después del conflicto sobre las competencias entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Exteriores, se desarrolló un sistema de coordinación de dos carriles, separando de esta forma temas político/diplomáticos de

²⁶ Entrevista 04/05/2007.

²⁷ Entrevista 04/07/2007.

temas técnicos, mientras al Ministerio de Exteriores le correspondía la coordinación diplomática en el entorno del Consejo Europeo, la coordinación sectorial se estableció con el liderazgo del Ministerio de Finanzas.

En principio, la coordinación de la política europea transcurre de acuerdo al principio de *bottom up* según el cual, la posición del gobierno debería ser acordada en el nivel técnico de los Ministerios implicados. Tres órganos facilitan este proceso de coordinación. En primer lugar, el *Dienstagsausschuss*, (comité del martes) que reúne semanalmente a los directores de las diferentes unidades de asuntos europeos de los ministerios implicados bajo la presidencia del Ministerio de Finanzas. Sus conclusiones se remiten directamente a la Representación Permanente. (Bulmer; Jeffery; Paterson, 1998:225) En segundo lugar, desde 1963, se reúne cada dos meses el Comité de los Secretarios de Estado para Asuntos Europeos de cada ministerio con el Representante Permanente, con el objetivo de solucionar posibles conflictos en los diferentes ministerios. Solamente si no se encuentra una posición común en este nivel, en tercer lugar el asunto se traspasa al gabinete, que en la práctica se convoca en escasas ocasiones.

No obstante, en diferentes estudios se ha puntualizado que el sistema de coordinación *bottom up* ha revelado diferentes déficit. Además de la autonomía de cada ministerio, se puede verificar una problemática política en la coordinación, resultado de la asignación de diferentes ministerios por el acuerdo de coalición. Según Bulmer el socio minoritario de la coalición instrumentaliza frecuentemente el *Ressortprinzip* para perfilarse dentro de la coalición. (Bulmer, 1987)²⁸ La relación entre el Ministerio de Exteriores y la Cancillería resultó problemática en la política europea en el gobierno roji/verde, p.e. Schröder definió esta relación como entre ‘cocinero y camarero’. (Hüttmann, 2007)

Ante estas dificultades se estableció una estructura de comunicación interministerial que demarcaba las grandes líneas de sus responsabilidades sin establecer una estrategia o posición común. (Bulmer; Jeffery; Paterson, 1998:225) Por un lado, se reforzó la estructura de coordinación entre los diferentes actores fuera de las estructuras formales del gobierno. (Mayer, 2002:114) Con respecto a las negociaciones de las PPFFF 2007-2013, como ya se ha mencionado, se ha verificado el posicionamiento temprano del Ministerio de Finanzas, que posteriormente determinó la

²⁸ Desde 1969 hasta 1998 por el partido liberal, y entre 1998 – 2005 por los verdes

posición del gobierno. Por otro lado, la coordinación de la posición se llevó a cabo a través de contacto personales directos entre los ministerio implicados. Tras del nombramiento en 2002 del hombre de confianza del Canciller Schröder, Hans-Martin Bury, como Ministro de Estado para Asuntos Europeos en el Ministerio de Exteriores, la coordinación entre el AA y la Cancillería en la política europea mejoró. Asimismo, los colaboradores del Canciller Schröder, Reinhard Silberberg y Uwe Corsepius, trabajaron en la coordinación de la política europea en la Cancillería en estrecha colaboración con Carsten Pillath²⁹ del Ministerio de Finanzas. Las excelentes relaciones entre estos responsables de la Cancillería, del Ministerio de Exteriores y de Finanzas, facilitaron la coordinación de la posición negociadora en las negociaciones de las PPFF 2007-2013.³⁰

²⁹ Carsten Pillath asumió desde 2003 el cargo de Director de la unidad “Principios financieros de la política europea” y desde agosto 2005 el cargo de Director General de la Dirección General Política Europea del Ministerio de Finanzas. (anteriormente Sigrid Selz)

³⁰ Entrevista 06/07/2007.

II.1. B) La participación del *Bundestag*

La reforma de la Ley Fundamental en 1992 representa para el *Bundestag* la última revisión de las bases legales de su participación en la formación de la voluntad estatal en asuntos europeos. El reformado artículo 23 GG determina de forma general, que el *Bundestag* participa en los asuntos vinculados con la UE, y que el Gobierno Federal está obligado a informarle en detalle y con la menor dilación (art. 23.2 GG), además de darle la oportunidad de expresar su parecer antes de participar en los actos normativos de la UE, posición que el Gobierno Federal tendrá en cuenta en las negociaciones a nivel europeo (art. 23.3 GG). Después de que la cooperación entre el Gobierno Federal y el *Bundestag* se especificara mediante la “Ley sobre la cooperación entre el *Bundestag* y el gobierno federal” en 1993, el Parlamento Federal comenzó a partir de 1994 a participar en la política europea alemana con un nivel competencial alto en comparación con otros parlamentos nacionales. (Schäfer, *et al.*, 2007)

No obstante, esta participación directa se limita a procedimientos legislativos y reformas de los tratados, no a los acuerdos interinstitucionales, en este sentido, el Gobierno Federal no está obligado en principio a consultar ni a considerar la posición del *Bundestag* en las negociaciones de los mismos. (Hölscheidt, 2000) En el momento en el que el acuerdo interinstitucional prevé un acto legislativo que se refiere a materias de la legislación federal, como una reforma de los recursos propios, debe ser éste ratificado o aprobado a través de una ley federal por el *Bundestag* (art. 23.1 GG; art. 59.2 GG). Sin embargo, este mecanismo no se ha aplicado en el pasado como instrumento de presión para exigir una modificación de la posición gubernamental, y las decisiones sobre los recursos propios fueron ratificadas en todo momento con amplia mayoría en el *Bundestag*. Aunque el *Bundestag* fue considerado como “[...] locus of the most important public clashes over state policy [...]” (Banchhoff, 1999c:272), la disciplina del grupo parlamentario limita la libre expresión de los parlamentarios y el gobierno puede contar con “sus diputados” durante el debate y votaciones. A pesar de la profesionalización del trabajo del *Bundestag* en asuntos europeos durante los noventa, se verifica también una limitación a la hora de ejercer su función de control del gobierno en negociaciones altamente técnicas a nivel europeo y por el acceso limitado a las negociaciones en el Consejo Europeo. (Sturm; Pehle, 2005:64)

Las discusiones parlamentarias, especialmente en el Comité para Asuntos Europeos, reflejan, por un lado el consenso entre los partidos políticos nacionales sobre

las grandes líneas de la política europea.³¹ Durante las negociaciones sobre Delors II, todos los grupos parlamentarios apoyaron una moción que rechazaba las propuestas de la Comisión por el aumento del presupuesto, una iniciativa que se repitió en 1999, pero por otro lado reproducen también la línea de conflicto en las posiciones con respecto al presupuesto comunitario entre los partidos en la oposición y la coalición gobernante. (DBT, 1992a; DBT, 1999a)

En el debate acerca de la Agenda 2000, la oposición demandó reformas decididas en las políticas re-distributivas para frenar el aumento de las contribuciones alemanas³², por parte de los grupos parlamentarios de los partidos de la coalición se insistió en la responsabilidad histórica de Alemania, los beneficios de la integración económica y la solidaridad con los estados miembros. (Die Zeit, 1997)

Contrario a este debate, las discusiones y las iniciativas en el *Bundestag* con respecto a las perspectivas financieras 2007-2013 demostraron un amplio consenso de los partidos políticos.³³ En este contexto, únicamente el partido liberal, el FDP, lanzó en 2004 y 2005 dos iniciativas en las que exigió al Gobierno que insistiera en una reforma de la estructura de los gastos de la UE. (DBT, 2004b; DBT, 2005e) El grupo parlamentario del entonces mayor partido de la oposición, la CDU/CSU, no se mostró especialmente crítico con la postura del gobierno, pero defendió, con poca intensidad, la continuidad de la política estructural en las regiones de Alemania oriental. (DBT, 2005b) Tampoco se desarrolló una actividad significativa del Comité de Asuntos Europeos, al contrario, la mayoría de los diputados del mayor partido de la oposición aceptaron la posición negociadora del gobierno. (DBT, 2005a) Hecho que se explica con la proximidad de las elecciones de 2005 y con una alta probabilidad de un cambio en el gobierno que hizo prevalecer la prudencia en la oposición a la hora de definir una postura que hubiera tenido que ser rectificada en el gobierno.³⁴

El carácter altamente técnico y complejo de las negociaciones sobre las PPFF limita naturalmente el interés y la comprensión de la materia por parte de los parlamentarios, situación que el Ministerio de Finanzas tuvo en cuenta. En contra de la propuesta de su homólogo holandés y las experiencias negativas sobre la reacción del *Bundestag* a la propuesta complicada del *Kappungsmodel* en 1997, se decidió impulsar

³¹ „Wir haben in diesem Hause die gute Tradition, dass die Europapolitik trotz aller Unterschiede im Detail in der großen Linie immer eine gemeinsame Politik aller demokratischen Parteien ist.“ (Altmaier, DBT, 2004c:8198).

³² Véase: (DBT, 1997a; DBT, 1997b; DBT, 1997c).

³³ Véase: (DBT, 2004c; DBT, 2004d:12514; DBT, 2005d).

³⁴ Entrevista 06/07/2007.

la demanda del 1%, también porque esta fórmula sería acordada y asimilada fácilmente por los parlamentarios.³⁵

Sin embargo, el Parlamento cumplió una función importante en la estrategia negociadora, el unánime respaldo del *Bundestag* refuerza la posición del Gobierno en Bruselas y aumenta la legitimidad de las preferencias y la comprensión de la posición por parte de otras delegaciones.³⁶ Por ello, tanto el Canciller Schröder y la Canciller Merkel en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, como los anteriores Cancilleres, buscaron el respaldo del *Bundestag* ante los decisivos Consejos. (DBT, 2005a)

II.1. C) La participación de los *Länder*

Según el artículo 1 de la Ley Fundamental, la República Federal de Alemania es un estado federal, democrático y social. Tanto el nivel federal como las entidades tienen la calidad de estado. La participación de los *Länder* en las relaciones internacionales, tanto en la formación de la posición estatal como en la representación directa e indirecta, se plasma principalmente en el artículo 32.2 GG y 32.3 GG. El Acuerdo de Lindau de 1957 especifica estos dispositivos entre el Gobierno Federal y los *Länder* estableciendo que siempre que los tratados de derecho internacional en ámbitos de competencia exclusiva de los *Länder* generen una obligación de la Federación o de los *Länder*, se requiere el consentimiento de los *Länder*. (Schefold, 1994:129)

Después de la reforma de la Ley Fundamental en 1993, con ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht, se aprueba la Ley sobre colaboración entre la Federación y los *Länder* en asuntos de la Unión Europea. Con respecto a la participación de los *Länder* en asuntos europeos, esta ley y el nuevo artículo 23 especifican su participación según las competencias afectadas (art. 23.5 GG). Esta participación y la coordinación de los entes territoriales entre sí y con la Federación se materializan a través del *Bundesrat* (art. 23.2 GG). Especialmente, el derecho de vetar la ratificación de tratados internacionales en el *Bundesrat* se ha acreditado como instrumento eficaz a la hora incluir sus preferencias en la posición del gobierno federal, como quedó reflejado en la incorporación de un catálogo de competencias en la Constitución europea o anteriormente en las negociaciones de la Agenda 2000. (Thielemann, 2004) De este modo, los *Länder* fortalecieron su rol en el proceso de

³⁵ Ebda.

³⁶ Ebda.

formación de las preferencias estatales, según el principio de transferencia de competencias a cambio del incremento de la participación. (Eppler, 2006).

A pesar de ello, el impacto de los *Länder* en la formación de la posición estatal es sobreestimado. (Collins, 2002:9) Aunque las negociaciones de las perspectivas financieras afectan a los intereses de los estados federales, el gobierno federal no está directamente obligado a considerar la posición del *Bundesrat*, dado que en primer lugar, como ya se ha mencionado, el acuerdo interinstitucional no tiene carácter judicial y no exige la ratificación parlamentaria, con la excepción de la decisión sobre los recursos propios (art. 23.1, art. 105.3 GG), y en segundo lugar, la materia afecta a competencias que están situadas a nivel europeo (política estructural, PAC). En este sentido, para los *Länder* existe únicamente la posibilidad de influir en la fase preparatoria de las perspectivas financieras, o a través de participación en coaliciones gubernamentales a nivel nacional. (DBR, 2007)

Conforme al artículo 23.6, de la Ley Fundamental, los representantes de los *Länder* pueden representar a la República Federal de Alemania en el Consejo de la UE cuando se viera afectada una materia de su competencia, hecho que solía ocurrir con suma frecuencia, dada la cercanía entre materias y competencias. Las negociaciones sobre el FEDER en 1975, marcan el primer contacto directo entre el nivel subnacional y los *Länder* con implicaciones para sus competencias exclusivas. Desde entonces, los *Länder* emplearon esfuerzos para aumentar su influencia en la política europea del gobierno alemán y establecieron contactos directos con la Comisión. (Maurer; Wessels, 2001) En 1992 cada *Land* había establecido su representación en Bruselas, los contactos directos se convirtieron en instrumentos útiles para la información, la participación informal en la fase preparatoria de la toma de decisiones y para el *lobbying* de los intereses específicos de los *Länder* ante la Comisión, especialmente en materia de política estructural y la PAC. El gobierno federal criticaba estas actividades de los *Länder* a nivel europeo y las consideró como política exterior paralela (*Nebenaußenpolitik*), que dificultó la representación uniforme de los intereses de la República Federal en Bruselas y la defensa eficaz del interés nacional.³⁷ (Hrbek, 1997:13) Con respecto a las negociaciones financieras, las iniciativas de los *Länder* de Alemania oriental eran interpretadas como contrarias a las preferencias del gobierno y manipuladas por la propia Comisión Europea.³⁸ En este contexto, el nivel federal

³⁷ Entrevistas 16/05/2007, 20/04/2007 y 07/05/2007.

³⁸ Entrevista 20/04/2007.

argumentó a favor de una revisión de la participación directa de las entidades federales en la política europea. No obstante, por el fracaso del primer intento de la reforma del federalismo en diciembre 2004, los mecanismos de participación de los *Länder* no fueron modificados en el XV periodo legislativo.

A pesar de la disponibilidad de mecanismos formales e informales de participación en la elaboración de la posición del gobierno federal, la capacidad de los *Länder* en la formación de preferencias nacionales se limitaba en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 por sus intereses heterogéneos. Aunque los *Länder* no están directamente afectados a la hora de la negociación de las contribuciones, ya que éstas proceden del presupuesto nacional, se verifica un efecto indirecto, en el sentido de que el nivel federal podría reclamar un porcentaje mayor de los impuestos compartidos. (Siek, 2000:34-56) En la parte re-distributiva existen tradicionalmente intereses heterogéneos en las diferentes rúbricas del presupuesto, especialmente en la orientación de la PAC³⁹ y de los fondos estructurales, dadas las diferencias geográficas, estructurales y económicas de los *Länder*.⁴⁰

En los años noventa, los *Länder* desarrollaron diferentes actividades para determinar la posición negociadora nacional en las negociaciones financieras. Para mejorar la articulación y coordinación de las posiciones de los estados federales en materia de la UE se creó en octubre de 1992 la *Europaministerkonferenz* (EMK) que reúne a los Ministros de Asuntos Europeos de todos los *Länder*. En el seno de esta conferencia se estableció, en vísperas de la Agenda 2000, un grupo de trabajo para analizar las relaciones financieras entre la República Federal y la UE y su impacto en los estados federales, cuyas conclusiones reflejan las diversas preferencias de las entidades federales. Por un lado se demandó la continuidad de las políticas redistributivas para las regiones del objetivo 1 o 2, pero por otro afirmaban que las contribuciones alemanas al presupuesto no correspondían con la situación económica en Alemania.⁴¹

³⁹ Baviera recibió en el año 2003 1,1 mil millones de EUR del total de los 6,8 mil millones de EUR de las ayudas directas de la PAC para Alemania.

⁴⁰ Véase: (Staats- und Senatskanzleien der Länder, 2003).

⁴¹ Véase: (EU-Referenten der Länderfinanzressorts, 1997).

Tabla 2: Posición de los estados federales acerca de la Agenda 2000⁴²

Contribuciones	Rúbricas de Gastos	
<i>Mecanismos de corrección:</i> <i>Recursos propios de la Unión:</i> Reforma del sistema financiero - Distribución justa de los cargos de la financiación de la UE / situación actual desventajosa para Alemania	<i>Política regional:</i> Eliminación del Fondo de Cohesión <i>PAC:</i> Reforma de la PAC tiene que continuar, Co-financiación de la PAC <i>Políticas internas:</i> <i>Políticas externas:</i>	Posición común
Baviera, Baden Würtenberg: límite del presupuesto en 1,17% Los otros <i>Länder</i> : Mantenimiento del margen de 1.27% / o preferiblemente no mas de 1.22%	Regiones orientales: contrario a un límite máximo del presupuesto, a favor de un criterio del tamaño de la empresa para la elegibilidad para fondos de la PAC.	Posiciones diferentes

Fuente: elaboración propia

Basándose en este informe, Gerhard Schröder, en 1997 Presidente de Baja Sajonia, y Edmund Stoiber desde Baviera impulsaron una declaración firmada por los 16 Presidentes de los Estados Federados en la que demandaron una reducción de las contribuciones alemanas al presupuesto. (Stoiber, BDT, 1997d)⁴³

También en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 se esforzó para acordar entre los *Länder* una posición común. El nuevo grupo de trabajo “La política estructural de la UE después de 2006” concluyó en su informe ya finalizado en 2002, que la solidaridad debe ser el principal *Leitmotiv* en las PPFF 2007-2013, pero también la consolidación presupuestaria. (EMK, 2002) La posición formal de los gobiernos de los *Länder*, refleja de nuevo la ambigüedad de sus preferencias con respecto a la financiación y las políticas re-distributivas del presupuesto comunitario. De este modo se acogió favorablemente la propuesta de la Comisión sobre un mecanismo de corrección generalizado como primer, aunque insuficiente, paso para establecer una equilibrada distribución de la carga financiera de la Comunidad, sin posicionarse sobre la futura estructura de los gastos. (DBR, 2004)

A pesar de que la mayoría de los *Länder* siguieron demandando austeridad y posicionándose cerca de la posición nacional, se articularon también preferencias que incluyeron propuestas de la Comisión. Especialmente los *Länder* de Alemania oriental, que forman una región homogénea en sus problemas económicos e intereses financieros, mantenían intereses específicos con respecto al futuro de la política estructural y mostraron en varias ocasiones su oposición a intereses del Gobierno

⁴² Véase: (EMK, 1998).

⁴³ La posición crítica de Baviera, en concreto el escepticismo de la CSU hacia la profundización de la integración, la unión monetaria y el aumento de las contribuciones alemanas tienen una larga tradición. (Banchoff, 1999:162) El Gobierno regional de Baviera pudo ejercer especial influencia en las preferencias estatales por la participación del partido regional gobernante CSU en coaliciones en el gobierno federal desde 1983 a 1998.

federal. Durante las negociaciones de Delors II los gobiernos regionales orientales se movilizaron para insistir en la necesidad y en su derecho de recibir ayuda financiera a través de los fondos estructurales, ayuda que no fue estimada como necesaria por el gobierno de Kohl. (Anderson, 1997:100; Krämer, 1997) El dinero procedente de Bruselas supuso desde 1993 una gran ayuda al desarrollo de las regiones de Alemania oriental y ante los ajustes del presupuesto nacional, los fondos estructurales significaban ingresos seguros para los presupuestos regionales. Mientras según la propuesta de la Comisión, sólo tres regiones hubieran salido en una UE-25 del objetivo 1 por el “efecto estadístico”, la posición del gobierno nacional de concentrar los fondos estructurales en los nuevos estados miembros, provocó el temor de que solamente los programas para la cooperación transfronteriza podrían continuar en el periodo financiero 2007-2013.

Tabla 3: PIB per cápita en las regiones NUTS II de Alemania Oriental en 2002

	EU15 = 100%	EU25 = 100%	Población en mil
Chemnitz	63,53	69,63	1593,8
Dessau	60,21	65,99	1593,8
Magdeburg	65,95	72,27	1189,5
Thüringen	66,70	73,10	2401,8
Brandenburg Nordost	64,46	70,64	1172,3
Mecklenburg Vorpommern	66,21	72,56	1752,0
Dresden	68,39	74,95	1689,0
Halle	68,50	75,07	845,8
Brandenburg Südwest	70,67	77,45	1414,1
Leipzig	70,37	77,12	1083,0

Fuente: elaboración propia, datos: Eurostat

Los *Länder* de Alemania oriental acordaron en un momento temprano de las negociaciones, una posición y una estrategia de *lobbying* común, que consistía en crear alianzas tanto con regiones del oeste para fortalecer su posición en el *Bundesrat*, como con regiones del resto de la UE con problemas similares, como p.e. los *regions affected by the statistical effect*⁴⁴. (Ballhausen, 2001) Los *Länder* participaron en diversos foros que trataban de la futura política regional y de cohesión,⁴⁵ y realizaron varias entrevistas con representantes de la Comisión. Sobre todo, el entonces Comisario de Política Regional, Barnier, se mostró solidario en varias reuniones con representantes de los *Länder*. El gobierno federal no sólo rechazó estas actividades, sino que negó también

⁴⁴ Véase: (Asturias, Algarve, Attiki, et al., 2004).

⁴⁵ Para las contribuciones de los *Länder* al debate "The future of Cohesion Policy beyond 2006" véase: http://ec.europa.eu/regional_policy/debate/contri_member_en.htm#Germany (último acceso 31/05/2009).

compensaciones por las pérdidas de fondos comunitarios⁴⁶ y el Ministro de Finanzas, llamando a los *Länder* orientales “nuestros españoles”, les amenazaba con recortes en las ayudas nacionales. (DBT, 2004c: 8203)⁴⁷

Como resultado de las actividades de los *Länder*, se podría concluir que aunque sus demandas no tuvieron un efecto directo e inmediato en la posición negociadora del gobierno federal, entraron en la propuesta de la Comisión.⁴⁸

Después de la implicación de la Cancillería en las negociaciones, se flexibilizó la posición del gobierno con respecto a la política estructural. La delegación alemana, y el propio Canciller, insistieron en mejoras para los *Länder*, tanto para las regiones afectadas por el efecto estadístico como para otras regiones en materia de cooperación transfronteriza. (Das Parlament, 2005) Esta nueva postura se refleja también en el acuerdo de coalición entre CDU/CSU y SPD firmado antes del Consejo Europeo de diciembre de 2005⁴⁹. A pesar de que algunas demandas centrales fueron asimiladas en la posición del gobierno, el impacto reducido de los *Länder* en la estructura jerárquica de las negociaciones refleja el resultado de la negociación. El acuerdo propuesto por la Canciller Merkel significaba, en comparación con la propuesta de Luxemburgo en Junio de 2005, un aumento de 2 mil millones de EUR anuales. Los recortes no afectaban primariamente al presupuesto nacional sino al de los *Länder*, lo que supuso que los *Länder* orientales perdieran alrededor de 4 mil millones de EUR. (FAZ, 2005:9)

⁴⁶ Entrevistas 04/05/2007 y 07/05/2007.

⁴⁷ Aunque los Estados Federados de Alemania oriental presentaron conjuntamente sus demandas, representan sus intereses, intereses marginales en el conjunto del estado federal. Al mismo tiempo ven su posición debilitada por la dependencia de las compensaciones fiscales nacionales. (Süddeutsche, 2004a,b) Entrevista, 10/05/2007.

⁴⁸ Entrevistas 20/04/2007 y 07/05/2007.

⁴⁹ Véase: (CDU/CSU y SPD, 2005).

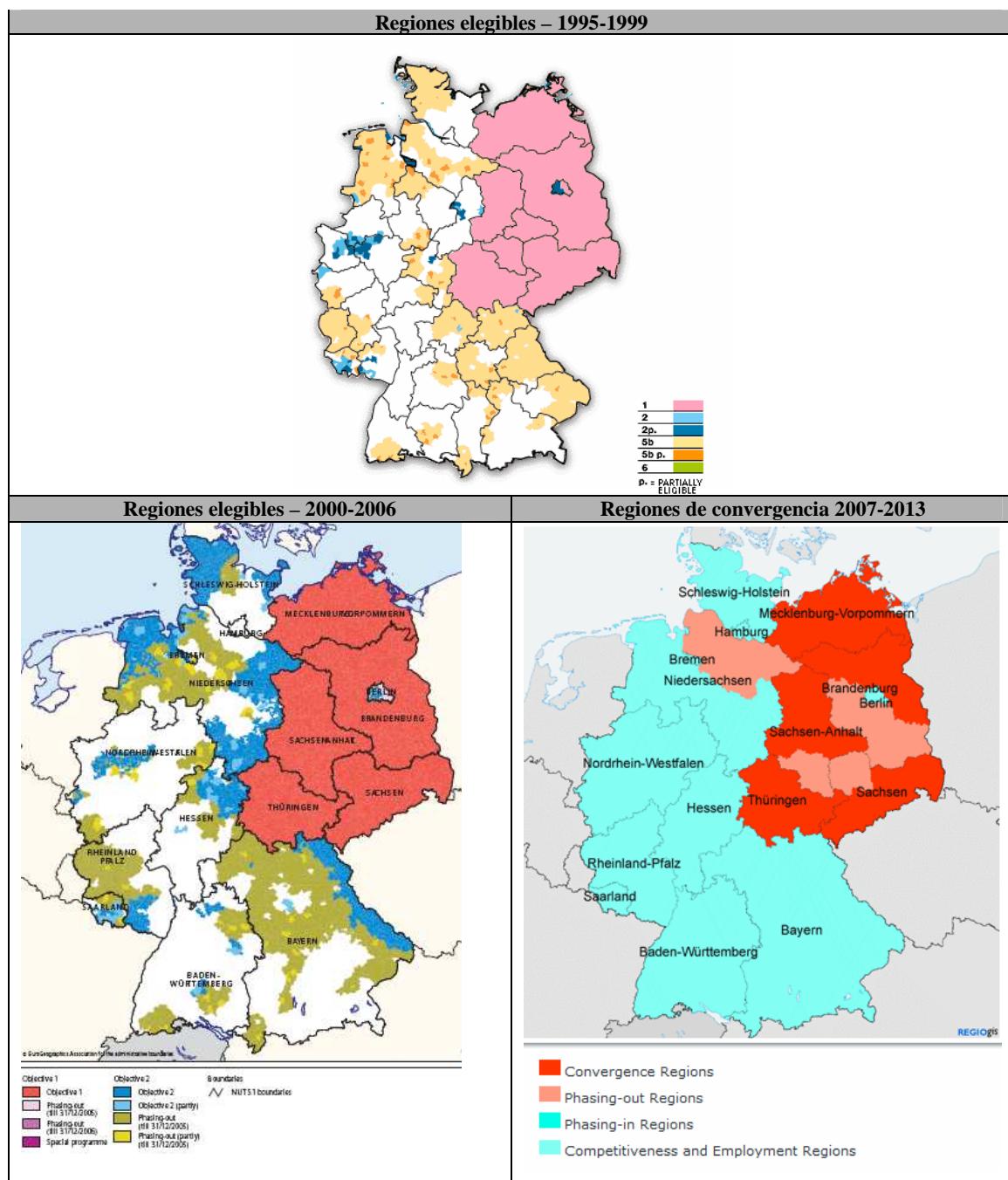
Tabla 4: Posición de los estados federales acerca de las perspectivas financieras 2007-2013⁵⁰

Contribuciones	Rúbricas de Gastos	
<i>Mecanismos de corrección:</i> apoyo a la propuesta de la comisión sobre un mecanismo de corrección generalizada <i>Recursos propios de la Unión:</i> contra impuesto europeo	<i>Política regional:</i> continuación del apoyo a las regiones de objetivo 1 y 2, concentración de los fondos estructurales, más eficacia en la administración a través del principio de subsidiaridad <i>PAC:</i> reforma fundamental <i>Políticas internas:</i> - <i>Políticas externas:</i> -	Posición común
Baviera Baden Würtenberg, Respetar los límites de los contribuyentes neto, límite de 1% necesario Los otros <i>Länder</i> , Mantenimiento del margen de 1.27%,	<i>Política regional:</i> estados federales occidentales: límite de 45% BIP para recursos para la política estructural estados federales occidentales: Reforma ligera de la política estructural: combinación de fondos estructurales y cohesión, <i>phasing out</i> para todas las regiones que pierden el estatus de objetivo 1 mas posibilidades para la política regional nacional Baviera, Baden Würtenberg, Hessen: transferencias directas entre los estados miembros a través de un fondo de solidaridad <i>PAC:</i> Baviera, Baden Würtenberg, co-financiación de la PAC para reducir las contribuciones alemanas <i>Políticas internas:</i> - <i>Políticas externas:</i> -	Posiciones diferentes

Fuente: elaboración propia

⁵⁰ Véase: (EMK, 2002).

Tabla 5: Elegibilidad de las regiones NUTS 2 para la política estructural comunitaria



Fuente: (Comisión Europea, 2001a; 2004c; 2007)

II.2 La ideología del gobierno

Partiendo de la premisa de que la ideología del gobierno influye en las preferencias en todo momento, un análisis de las preferencias del gobierno alemán en las negociaciones financieras revela, en primer lugar, la estabilidad de las preferencias pro europeas de los distintos gobiernos alemanes en su política europea. En segundo lugar, la orientación de los gobiernos hacia la política económica (neoliberal-orientado al mercado/proteccionista-intervenciones del estado) no ha ofrecido valor explicativo para las preferencias del gobierno con respecto a la financiación y las políticas re-distributivas del presupuesto comunitario. En este sentido, no se ha detectado evidencia del impacto de la ideológica del gobierno en sus preferencias con respecto a la integración europea en especial y en las negociaciones re-distributivas en concreto.

Se puede verificar que desde los años noventa todos los gobiernos siguieron una consolidación del presupuesto nacional, lo que se tradujo en preferencias para la consolidación de las contribuciones al presupuesto comunitario. De este modo, se han detectado cambios de las preferencias en la dimensión temporal, mientras hasta la primera mitad de los noventa el tema presupuestario no figuraba entre las prioridades del gobierno alemán en su política europea, el gobierno priorizó una distribución equitativa de la financiación del presupuesto a partir de la segunda mitad de los noventa, sin expresar preferencias específicas para las políticas re-distributivas.

A pesar de que no se ha detectado una alteración en las preferencias del gobierno por la variable ideología, la continuidad de las preferencias independientemente de los cambios en el gobierno ofrece valor explicativo para las preferencias del gobierno alemán en las negociaciones de las PPFF 2007-2013.

En el preámbulo de la Ley Fundamental se establece la voluntad de servir a una Europa unida y se expresa el deseo de formar parte de ella como miembro con igualdad de derechos. De esta forma ya en 1949 se declara el objetivo de la integración europea como objetivo del estado, (Schmidt, *et al.*, 2004:108), meta que fue perseguida por todos los gobiernos nacionales. (Andersson, 1997) Los diferentes gobiernos independientemente de su color político o de la constelación de las coaliciones,

convencieron a los socios europeos de que “[...] a europeanist identity was taken on a quasi-substitute for national identity”. (Bulmer, 2000:1)⁵¹

En la reforma constitucional en 1992, se determina la integración europea como objetivo explícito de la República Federal, y según el reformado artículo 23.1 GG, Alemania debe contribuir activamente al desarrollo de una Europa unida, acordando sus acciones políticas con los intereses de la Comunidad. De este modo tampoco la reunificación cambió las preferencias alemanas con respecto al compromiso hacia la integración, y los noventa demostraron que la identidad europea está profundamente enraizada en la sociedad alemana. (Rodrigo; Torreblanca, 2002:71)⁵²

A pesar de la creciente crítica en la clase política y la opinión pública sobre el progreso de la integración, y el debate crítico en el *Bundestag* y los *Länder* con respecto a las contribuciones alemanas en la segunda mitad de los noventa, el tema de las contribuciones no fue instrumentalizado ni asimilado por los diferentes gobiernos alemanes en sus preferencias. Tampoco el ‘nuevo problema alemán’⁵³ llegó a bloquear la política europea como sucedió con el problema británico en los setenta y ochenta, sino al contrario, el gobierno de Kohl demostró en su política, que la reunificación no marcó un nuevo rumbo de la política europea alemana. (Kohl, 1992)

Con las elecciones de 1998 se relaciona una ‘normalización’ y el comienzo de una *neues Selbstbewusstsein* [nueva conciencia] en la política exterior alemana. El relevo del gobierno de la coalición CDU/CSU/FDP a la coalición SPD/Grüne, también interpretado como ‘cambio generacional’, estuvo acompañado por una acentuación de intereses nacionales ante intereses europeos, lo que fue plasmado en la metáfora del cambio de la República de Bonn a la República berlinesa. Los primeros meses del nuevo gobierno reforzaron este análisis, en la medida en que se manifestó la reponderación del interés nacional, según el Canciller Schröder, “[...] una política exterior moderna y solidaria debería ser una política del sano interés propio”. (Schröder, 1999:394) No obstante, cuando el gobierno de Schröder comenzó su mandato, el 27 de octubre 1998, se otorgó prioridad a la continuidad de la política exterior dentro de las

⁵¹ “The europeanisation of the German state makes the search for the national, as opposed to the European, interest a fruitless task. The national and the European interest have become fused to a degree which makes their separate consideration increasingly impossible.” (Goetz, 1996:40)

⁵² Véase también Thielemann, 2004; Hyde-Price; Jeffery, 2001; Katzenstein, 1998; Hampton, 1999; Banchoff, 1999a; Anderson, 1999.

⁵³ Mientras el tradicional ‘problema alemán’ consistía en que el porcentaje de las contribuciones al presupuesto era mayor que el porcentaje del PIB alemán al PIB comunitario, el ‘nuevo problema’ derivó de su posición como contribuyente neto al presupuesto comunitario y los costes internos de la reunificación.

líneas generales del gobierno anterior. Aunque en un principio se percibía desconcierto al respecto, se logró demostrar la continuidad de las preferencias alemanas (Bulmer; Jeffery; Paterson, 1998; Kohler Koch, 1998).

En este sentido, aunque se produjo un cambio de gobierno en pleno proceso de negociación (octubre de 1998), este no influyó en las preferencias pronunciadas en los inicios de la negociación de las perspectivas financieras en el marco de la Agenda 2000. Esta conclusión se confirma también en las palabras del entonces Ministro de Exteriores Fischer:

“Considering the high degree of dependence of Germany in foreign affairs and taking into account our history, continuity and reliability are primary, not secondary virtues of German foreign policy. We can preserve the trust and predictability which the old Federal Republic has built up in 50 years of cautious foreign policy only if we continue the policy of prudent self-restriction and multilateral pursuit of our interests.” (Fischer en: Peters, 2001:20)

Otro aspecto que da muestra de la continuidad, se refleja en las demandas sobre la re-nacionalización de la PAC, defendidas por la coalición roji-verde en la campaña electoral y precisadas en el acuerdo de coalición⁵⁴, que posteriormente fueron suprimidas y descartadas pocos meses después de que el nuevo gobierno asumiera su mandato ante la oposición francesa, según Fischer “[...] nos hemos decidido por Europa y contra los intereses domésticos cerrados” (Fischer, DBT, 1999b:2147).

Se verifica también la continuidad en las preferencias del gobierno alemán por una reducción de las contribuciones, en lugar de una compensación por su balance negativo a través de políticas re-distributivas – con una excepción: las inversiones en I+D. Cada gobierno alemán independientemente de su orientación ideológica, mantuvo como objetivo principal en su política económica incentivar actividades en I+D para mejorar la competitividad de la industria alemana y se respaldaron programas europeos con el fin de reforzar la capacidad innovadora ante competidores internacionales. (Grande, 2001)

El acuerdo de coalición entre CDU, CSU y FDP de 1994 contiene por primera vez tanto el compromiso a la integración como la demanda de una distribución equitativa de los costes de la financiación de la UE. Asimismo, también en el acuerdo de coalición entre SPD y los verdes de 1998 se hace referencia al compromiso firme para la UE y a la reforma del gasto para conseguir una distribución equitativa y solidaria de la financiación. En el acuerdo de coalición para el segundo mandato entre el SPD y

⁵⁴ Véase: (SPD y Bündnis 90/Die Grünen, 1998).

los verdes en 2002,⁵⁵ se identifica también como objetivos de su política europea la profundización del proceso de integración y la distribución equitativa y solidaria de la financiación a través de una reforma del gasto comunitario.

Posteriormente, en el acuerdo de coalición para el mandato entre el SPD y CDU/CSU del año 2005 se manifiesta que el acuerdo sobre las PPFF 2007-2013 debe de respetar la capacidad económica del país y participar en la consolidación del presupuesto nacional.⁵⁶

En la argumentación del gobierno alemán, no se detecta una contradicción entre el compromiso con la integración y la necesaria reforma del presupuesto para conseguir un valor añadido para la Unión. Según el Ministro de Exteriores Fischer, tras los pasos de ampliación y profundización, que han reformado la Unión profundamente, se debe reformar también la financiación de la misma, que no se consigue con un aumento sino mediante una reestructuración.⁵⁷

Y finalmente, se puede verificar la continuidad de la primacía de los intereses europeos ante los intereses nacionales con respecto a la financiación y las políticas redistributivas del presupuesto comunitario. Tal y como se analiza con más profundidad en el capítulo IV, el gobierno de Kohl favoreció el progreso en las negociaciones sobre profundización y ampliación ante un acuerdo desfavorable en las negociaciones de las perspectivas financieras en los años 1988 y 1993. Y aunque el Canciller Schröder se expresó con vehemencia y de manera unilateral a favor de una reducción de las contribuciones alemanas y la coalición roji-verde se comprometió a la renacionalización de la PAC, la posición del gobierno estuvo caracterizada por el pragmatismo y el multilateralismo en las negociaciones de la Agenda 2000. En este sentido, se demandaba una reducción de las cargas financieras excesivas para todos los contribuyentes netos y verificó, como ya se ha mencionado, que su objetivo de la reforma de la PAC no podía realizarse desde el gobierno. “Though more assertive over its own budgetary interests than previous governments there was a large degree of continuity in the German policy. When it came to the crunch the new Government [...] opted in favour of common European interests.” (Sloam, 2005:201-202)

Con respecto a las negociaciones de las PPFF 2007-2013, se debe mencionar el proceso de reformas a nivel doméstico en el marco de la Agenda 2010, un proyecto de

⁵⁵ Véase: (SPD y Bündnis 90/Die Grünen, 2002).

⁵⁶ Véase: (CDU, CSU y SPD, 2005).

⁵⁷ Los tres pasos deberían ser los siguientes: 1. ampliación, 2. profundización, (Constitución) 3. financiación de la Unión. (Fischer, DBT 2004a).

reforma con amplios recortes en prestaciones del estado de bienestar con el que el Gobierno roji-verde pretendía reactivar la economía y consolidar el presupuesto nacional. Esta reforma, que manifestó una reorientación de la política tradicional socialdemócrata, se reflejó también en su política europea y en su posición con respecto a las políticas re-distributivas. No obstante, desde el gobierno se reiteró que la política europea alemana se orientaría en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 según el principio, “[...] se debe conocer no sólo el precio sino también el valor. El interés principal es la unificación de Europa [...]”⁵⁸. Por ello, el Canciller Schröder, tras los referendos negativos sobre la Constitución de la UE en Francia y Holanda, intentó, durante el Consejo Europeo de junio en 2005, y siguiendo la tradición del Ex-Canciller Kohl, convencer a su homólogo británico sobre la necesidad de llegar a un acuerdo para no poner en peligro la integración.⁵⁹ Del mismo modo la Canciller Merkel, destacó en su discurso de investidura, pocas semanas antes del Consejo de Bruselas de diciembre de 2005, la primacía de los intereses europeos en su política ante los intereses financieros: “[...] la política europea alemana se basa en valores e intereses. [...] Con respecto a las PPFF vamos a defender una solución dentro del interés europeo [...].” (Merkel, 2005)

⁵⁸ „In diesem Bewusstsein wird die deutsche Europapolitik bei der finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 nach einem klaren Maßstab handeln. Dieser lautet: Es reicht nicht, nur den Preis, nur die Zahlen zu kennen; man muss auch den Wert wissen. Das wichtigste deutsche Interesse ist und bleibt die Einigung Europas, eine Einigung, die zwischen 25 gleichberechtigten Partnern erzielt werden muss.“ (Schäfer, BDT, 2004f:12516).

⁵⁹ Entrevista 10/05/2007.

II.3 La participación de los actores sociales y políticos en la política europea

Para analizar la participación de los actores sociales y políticos en la formación de las preferencias del gobierno alemán, este capítulo se centra en primer lugar en el análisis de la repercusión en el debate político y público del tema “integración europea” en general, y “financiación y gasto del presupuesto comunitario” en particular. Además, se han analizado los mecanismos de participación de los actores sociales y políticos en la formación de preferencias del gobierno y si su posición ha tenido un impacto en las preferencias.

Tras este análisis, se puede confirmar un cambio de la percepción sobre la UE en el debate político y público en la segunda mitad de los noventa. Después de la UME y de cara a la ampliación, el propio proceso de integración había llegado a una dimensión que no sólo provocó reservas y escepticismo dentro la administración y la clase política alemana, sino que también se puede comprobar que la opinión pública se expresó paulatinamente escéptica sobre los beneficios para Alemania y la utilidad de las políticas re-distributivas.⁶⁰

Además, se puede verificar que la participación de los partidos políticos y de otros actores de la sociedad civil en la formación de las preferencias del gobierno alemán es limitada, tanto por el reducido impacto de temas europeos en las campañas electorales, como por la *Staatsräson* (razón del estado) y el perdurado consenso básico positivo ante la integración europea.

II.3. A) La participación de los partidos políticos

Mientras hasta los años noventa todos los partidos políticos apoyaron abiertamente la integración europea, a partir de 1995 se puede confirmar un debate político crítico acerca de las contribuciones alemanas al presupuesto comunitario entre los partidos políticos alemanes. No obstante, a la UE en general y a las contribuciones al presupuesto no se puede asignar un impacto electoral ni programático. Las negociaciones de las PPFF 2007-2013 formaron parte del debate político a nivel doméstico, pero, como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, su impacto en las preferencias del gobierno fue limitado. Al contrario, las posiciones críticas sobre la financiación y las políticas re-distributivas del presupuesto comunitario de los partidos

⁶⁰ Entrevistas 09/05/2007 y 16/05/2007.

políticos se evitan una vez el partido asume responsabilidades en el gobierno. En este sentido, se encuentra valor explicativo en la diferenciación entre partidos en el gobierno y partidos en la oposición y no en la línea ideológica, y se verifica la posición común de los partidos ante la financiación equitativa del presupuesto, aunque con disparidad en la percepción de las políticas re-distributivas específicas como la PAC de los partidos.

Según el artículo 21.1 de la Ley Fundamental, los partidos políticos participan en la formación de la voluntad política del pueblo alemán. La ley de partidos específica más detalladamente las funciones de los partidos en el proceso político y define bajo el término ‘partido’, a una asociación de ciudadanos que ejercen influencia permanentemente o durante un periodo determinado, a nivel federal o de estado regional, en la formación de la voluntad política. En este proceso, en el que figuran como vínculo entre el gobierno y la ciudadanía, los partidos introducen sus propios objetivos políticos en el proceso de la formación de voluntad del estado.⁶¹ Esta definición resalta el papel clave de los partidos políticos en el proceso político alemán.

Al comienzo del proceso de integración, existía una división clara en cuanto a las preferencias de los partidos políticos en el tema europeo, principalmente fueron las discusiones entre ‘Atlanticistas’ y ‘Gaullistas’ al final del gobierno de Adenauer, las que marcaron las líneas de conflicto, sin embargo, durante los años setenta las grandes pugnas se habían sintonizado, y a comienzos de los ochenta, se puede constatar un amplio consenso pro europeo entre los partidos políticos alemanes. (Bulmer; Paterson, 1987:28) (Banchoff, 1999b:195) Aunque los partidos políticos demostraron en los años noventa posiciones contradictorias e irritables sobre el futuro de la UE, nunca cuestionaron la prioridad de la integración europea para la política exterior alemana. Este consenso se ha mantenido, como demuestra la unidad de los partidos políticos con respecto a la ratificación del Tratado Constitucional/Tratado de Lisboa. La única excepción entre los partidos representados en el *Bundestag*, es *Die Linke*, que ha manifestado en varias ocasiones su posición crítica a, según su entendimiento, la orientación neoliberal y militarista de la UE (Lötzsch, BDT, 2004e), y también algunos diputados del partido regional CSU articulan críticas sobre el nivel competencial de la UE, hasta el punto de llegar a presentar un recurso ante el Tribunal constitucional contra la Constitución europea y el Tratado de Lisboa.

⁶¹ Véase: Bundesministerium der Justiz, Gesetz über die politischen Parteien, <http://www.gesetze-im-internet.de/partg/index.html> (último acceso 28/04/2009)

La primera plataforma electoral que mencionó las contribuciones al presupuesto europeo en su programa electoral fue el CDU/CSU en 1987, los partidos hermanados demandaron entonces que todos los estados miembros deberían de contribuir la parte justa al presupuesto. A pesar de que las contribuciones alemanas específicamente no formaron parte en los programas electorales de 1987 y 1990, la mayoría de los partidos criticaron las rúbricas de los gastos del presupuesto.

Tabla 6: Campaña electoral del *Bundestag* en 1987⁶²

	Contribuciones	Rúbricas de Gastos
SPD	<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - <i>Mecanismos de corrección:</i> - <i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Política regional:</i> - <i>PAC:</i> mas orientación hacia el mercado con el principio oferta-demanda <i>Políticas internas:</i> - <i>Políticas externas:</i> -
CDU/CSU	<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - <i>Mecanismos de corrección:</i> Reforma de la constitución financiera para que todos estados miembros participen de forma razonable <i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Política regional:</i> - <i>PAC:</i> Reforma PAC a una política activa orientada hacia el mercado y el precio <i>Políticas internas:</i> desarrollo de un espacio europeo de investigación <i>Políticas externas:</i> -
Grüne	<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - <i>Mecanismos de corrección:</i> - <i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Política regional:</i> - <i>PAC:</i> - <i>Políticas internas:</i> - <i>Políticas externas:</i> -
FDP	<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - <i>Mecanismos de corrección:</i> - <i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Política regional:</i> - <i>PAC:</i> Reforma PAC: sustituyendo las medidas de apoyo a los precios por ayudas directas <i>Políticas internas:</i> - <i>Políticas externas:</i> -

Fuente: elaboración propia

Tampoco en las primeras elecciones tras la reunificación, el tema de las contribuciones netas se encontraba en la agenda de los partidos durante la campaña electoral. Como novedad, aparece en el programa electoral del Partido Liberal (FDP) la demanda de inclusión de los nuevos estados federales en la política estructural.

⁶² Véase: (SPD, 1986); (CDU/CSU, 1987); (Die Grünen, 1987); (FDP, 1987).

Tabla 7: Campaña electoral del *Bundestag* en 1990⁶³

	Contribuciones	Rúbricas de Gastos
SPD	<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - <i>Mecanismos de corrección:</i> - <i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Política regional:</i> - <i>PAC:</i> Reforma de PAC <i>Políticas internas:</i> Enfoque en la protección del medio ambiente <i>Políticas externas:</i> Solidaridad con los países del este
CDU/CSU	<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - <i>Mecanismos de corrección:</i> - <i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Política regional:</i> - <i>PAC:</i> - <i>Políticas internas:</i> - <i>Políticas externas:</i> -todos los estados de Europa occidental de ayudar a equilibrar las diferencias económicas entre Europa occidental y oriental
Bündnis 90/Grüne	<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - <i>Mecanismos de corrección:</i> - <i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Política regional:</i> - <i>PAC:</i> - <i>Políticas internas:</i> - <i>Políticas externas:</i> -
FDP	<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - <i>Mecanismos de corrección:</i> - <i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Política regional:</i> Concentración de los Fondos estructurales, inclusión de las regiones de Alemania oriental en la política estructural <i>PAC:</i> Reducción de las subvenciones en el sector de Agricultura y política regional <i>Políticas internas:</i> - <i>Políticas externas:</i> Desarrollo de la PESC
PDS/Linke	<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - <i>Mecanismos de corrección:</i> - <i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Política regional:</i> - <i>PAC:</i> - <i>Políticas internas:</i> - <i>Políticas externas:</i> -

Fuente: elaboración propia

Las contribuciones alemanas al presupuesto tampoco formaron parte en las campañas electorales, ni se instrumentalizaron temas con connotación crítica sobre la integración europea. (Frankfurter Rundschau, 1995) Al contrario, las declaraciones del entonces presidente del Partido Socialdemócrata Schäping en 1995, en las que exigía que la estabilidad del marco alemán no debería ser sacrificada a la idea de la unidad europea, fueron ampliamente criticadas tanto fuera como en el seno de su propio partido.⁶⁴ Esta situación, que fue calificada por el diputado Heinrich Lummer como el ‘tabú’ del tema de las contribuciones alemanas en la discusión política, cambió en 1996 cuando políticos de todos los partidos empezaron a criticar abiertamente la posición alemana como mayor contribuyente neto. (Die Welt, 1996; Die Zeit, 1996) Si bien se puede confirmar un aumento de la detacción, también el argumento de la oportunidad histórica de la integración y la responsabilidad alemana de contribuir activamente en este proceso fue muy extendido entre la discusión al respecto.

⁶³ Véase: (SPD, 1990); (CDU/CSU, 1990); (Die Grünen, 1990); (FDP, 1990).

⁶⁴ También Gerhard Schröder, en su función de presidente de Baja Sajonia, intentó explotar la negativa opinión pública sobre la Unión Monetaria y Económica para las elecciones nacionales 1998. Esta iniciativa fue duramente criticada tanto en sus propias filas como por los otros partidos. Los mismos intentos llevados a cabo en Baden Würtemberg en 1996 fracasaron. (Bulmer, 2000:95)

A mediados de los noventa, las dificultades de Alemania para cumplir los criterios de Maastricht, entraron también en el debate político. (Handelsblatt, 1997) Como resultado, en la campaña electoral de las elecciones de 1998, todos los partidos políticos hicieron referencia a la discusión sobre la *Beitrags-Gerechtigkeit*, demandando más equidad en las contribuciones nacionales al presupuesto comunitario (Hacker, 1999:24), y aunque los Verdes criticaron la discusión sobre Alemania como pagador de la UE, exigieron también una distribución más justa de las cargas de la UE. (Wagner, 2001:214)

En este contexto aparecen también las declaraciones de Schröder sobre “el dinero quemado en Bruselas”, estas declaraciones no representaron la posición oficial del SPD, sino que la comisión del partido para asuntos europeos declaró que la República Federal, como mayor beneficiado del Mercado Único, no puede reducir el debate sobre la integración a las contribuciones. (SPD, 1997) No obstante, según Sloam, la demanda de una reducción de las contribuciones se camuflaba con demandas a una reforma de la PAC y de la política estructural. (Sloam, 2005:189)

Con respecto a los gastos, hay una clara ruptura entre las posiciones de los partidos mayoritarios. Especialmente, la orientación de la PAC resultó, ya desde 1987, un tema delicado para el SPD y el FDP, ambos partidos tradicionalmente no tienen una clientela electoral entre la población rural. Al contrario que el CDU/CSU que rechazó una reforma decidida de la PAC, el SPD apoyó la re-nacionalización de la PAC y la reducción del gasto en esta rúbrica desde los años ochenta. (Sloam, 2005:189)

Tabla 8: Campaña electoral del *Bundestag* en 1998⁶⁵

	Contribuciones	Rúbricas de Gastos
SPD	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> -</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> Más justicia en las contribuciones</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> Reforma de los recursos propios de la UE</p>	<p><i>Política regional:</i> reformas (sin especificar)</p> <p><i>PAC:</i> reformas (sin especificar)</p> <p><i>Políticas internas:</i> -</p> <p><i>Políticas externas:</i> -</p>
CDU/CSU	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> aumento de las cargas para el contribuyente alemán como previsto en la propuesta de la Comisión no tolerable.</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> -</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> Reforma de la constitución financiera – futuros objetivos tienen que ser financiados con los recursos existentes / reducción de las contribuciones alemanas por reducción de los medios para política estructural</p>	<p><i>Política regional:</i> Reducir progresivamente los fondos de cohesión para países que entren en la zona euro</p> <p><i>PAC:</i> Continuación de la reforma de la PAC de 1992, una disminución de los recibos para agricultores no tolerable.</p> <p><i>Políticas internas:</i> Aumento de la responsabilidad de los estados nacionales para subsidiar empresas nacionales</p> <p><i>Políticas externas:</i> -</p>
Bündnis 90/Grüne	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> -</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> Mas justicia en las contribuciones⁶⁶, sin embargo Alemania debería pagar su contribución.</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> Reforma del sistema financiero</p>	<p><i>Política regional:</i> Reforma de la política estructural incluyendo criterios ecológicos</p> <p><i>PAC:</i> Reforma de la PAC – subvenciones según criterios ecológicos y su efecto en el mundo laboral y en el contexto regional</p> <p><i>Políticas internas:</i> -</p> <p><i>Políticas externas:</i> -</p>
FDP	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - Mantenimiento del umbral de 1.27 para los gastos también después de la ampliación.</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> Constitución financiera estable con distribución justa de la carga entre los estados miembros</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> Introducción de un umbral máximo para las contribuciones</p>	<p><i>Política regional:</i> reforma de la política estructural / limitación temporal para subvenciones</p> <p><i>PAC:</i> Reforma mas orientación de la agricultura hacia demanda y oferta del mercado y aspectos ecológicos.</p> <p><i>Políticas internas:</i> Aumento de incentivos financieros para educación, investigación y para el desarrollo de tecnologías futuras</p> <p><i>Políticas externas:</i> -</p>
PDS/Link	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> -</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> -</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> Introducción de un impuesto ecológico, y un impuesto europeo sobre ganancias de capitales</p>	<p><i>Política regional:</i> objetivo de la política estructural en el mercado laboral con el objetivo de llegar a la ocupación pleno</p> <p><i>PAC:</i> -</p> <p><i>Políticas internas:</i> Desarrollo de un modelo de estado social Europeo</p> <p><i>Políticas externas:</i> -</p>

Fuente: elaboración propia

Una imagen similar ofrece el análisis de los debates en el *Bundestag*. Desde los años ochenta, el *Bundestag* demostró una creciente sensibilidad sobre el presupuesto europeo, y tanto el balance neto de Alemania como la parte de los gastos comunitarios, en concreto la PAC, formaron parte del debate parlamentario antes y después de cada negociación financiera.⁶⁷ En este sentido, en 1985 los grupos parlamentarios de CDU/CSU y FDP insistieron en que el gobierno debería abogar por un mecanismo de corrección generalizado en las negociaciones presupuestarias para mejorar el balance neto de Alemania. (DBT, 1985) El grupo parlamentario socialdemócrata centró sus críticas principalmente en la estructura y orientación de la PAC. (DBT, 1988:4157) Se puede constatar que con el paulatino incremento de las contribuciones germanas y de la

⁶⁵ Véase: (SPD, 1998); (CDU/CSU, 1998); (Bündnis 90/Die Grünen, 1998); (FDP, 1998).

⁶⁶ „Wir wenden uns gegen die unselige Diskussion über Deutschland als „Nettozahler“, denn zu einer ausreichenden Finanzausstattung und einem Ausgleich zwischen Arm und Reich muß Deutschland seinen Beitrag leisten.“ (Bündnis 90/Die Grünen, 1998).

⁶⁷ Véase: (DBT, 1983); (DBT, 1995); (DBT, 1997c); (DBT, 1998).

deuda estatal, la cuestión presupuestaria ganó importancia en las disputas parlamentarias.

Con respecto a las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el tema de las contribuciones permanece presente en los programas electorales para las elecciones de 2005, mientras el partido gobernante SPD, no hace referencia a las contribuciones y su socio de coalición, los Verdes, relacionan el aumento de las contribuciones con el aumento de las tareas de la UE, el CDU/CSU y el FDP piden austeridad para el presupuesto comunitario. Los intentos iniciales de instrumentalizar las negociaciones como herramienta para la oposición por parte del partido mayoritario CDU, se suavizaron teniendo la perspectiva de asumir responsabilidades en un futuro gobierno y el hecho de tener que finalizar las negociaciones.⁶⁸

Tabla 9: Campaña electoral del Bundestag en 2005⁶⁹

	Contribuciones	Rúbricas de Gastos
SPD	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> -</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> -</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> -</p>	<p><i>Política regional:</i> -</p> <p>PAC: continuidad y estabilidad en la política agrícola pero reducción de subvenciones dentro del marco de la UE, hasta la eliminación de las mismas dentro de las negociaciones en el OMC</p> <p><i>Políticas internas:</i> -</p> <p><i>Políticas externas:</i> desarrollo de las PESC</p>
CDU/CSU	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> presupuesto limitado que tiene en cuenta la capacidad limitada de Alemania, también la UE tiene que ahorrar y contribuir a la consolidación, contribuciones mas justas</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> -</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> cálculo tiene que tomar como base la situación económica en cada país.</p>	<p><i>Política regional:</i> reducir la desigualdad entre regiones con niveles distintas de subvenciones, continuación de los fondos estructurales en regiones perjudicados / parcialmente re-nacionalización</p> <p>PAC: respecto del compromiso de 2002, continuación de la reforma y introducción del sistema de co-financiación.</p> <p><i>Políticas internas:</i> -</p> <p><i>Políticas externas:</i> -</p>
Bündnis 90/Grüne	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> Alemania debe continuar con la contribución adecuada al presupuesto comunitario, que corresponde al número creciente de las tareas de la UE.</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> eliminación de correcciones que disfrutan países singulares</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> -</p>	<p><i>Política regional:</i> -</p> <p>PAC: reforma, reducción de subvenciones para cierto cultivo (algodón, azúcar) orientación al desarrollo regional y la ecología, energías renovables</p> <p><i>Políticas internas:</i> -</p> <p><i>Políticas externas:</i> -</p>
FDP	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> redistribución justa de las cargas, disciplina presupuestaria</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> -</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> -</p> <p>Introducción de un balance de generación que visualiza los costes y ganancias de la Unión entre generaciones.</p>	<p><i>Política regional:</i> todos subsidios de la Unión según el principio de co-financiación</p> <p>PAC: todos subsidios de la Unión según el principio de co-financiación, reforma con el objetivo de simplificación del sistema de subsidios</p> <p><i>Políticas internas:</i> inversiones en investigación a 3% del PSB</p> <p><i>Políticas externas:</i> -</p>
Die Linke / PDS	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> suficientes medios para permitir el desarrollo económico, social y ecológico de la Unión.</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> -</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> -</p>	<p><i>Política regional:</i> continuación de la política de cohesión, como política esencial para las regiones del este.</p> <p>PAC: -</p> <p><i>Políticas internas:</i> -</p> <p><i>Políticas externas:</i> -</p>

Fuente: elaboración propia

⁶⁸ Entrevista 06/07/2007.

⁶⁹ Véase: (SPD, 2005); (CDU/CSU, 2005); (Bündnis 90/die Grünen, 2005); (FDP, 2005); (Die Linke / PDS, 2005).

II.3. B) La opinión pública

Los asuntos europeos no figuran entre los temas claves de las preferencias de la ciudadanía alemana, no obstante, el *permissive consensus* que existía en la opinión pública desde el principio de la integración, cambió a una posición más crítica con respecto al proyecto europeo durante los ochenta y noventa.

Desde los setenta hasta 1990, la mayoría de los alemanes valoró muy positivamente la pertenencia de Alemania a la Unión⁷⁰, los ligeros cambios en la opinión pública durante este periodo fueron resultado del impacto de la coyuntura económica y su efecto en la opinión pública en general. (Anderson, 1999:323) Los acontecimientos surgidos a finales de los ochenta cambiaron esta situación. Más de la mitad de la población germana deseaba, entre 1982 y 1987, según Eurobarómetro⁷¹ una integración más rápida, este porcentaje se redujo al 31% en 1988. (FAZ, 1988d) Durante el debate sobre el Tratado de Maastricht y la Unión Monetaria, se percibió una disminución, por debajo del promedio europeo, del apoyo de la opinión pública alemana a una mayor integración. Tanto la recesión económica como la relevancia personal del Tratado de Maastricht, produjeron un cambio en la percepción germana, pasando del desinterés sobre el futuro de la integración europea a un discurso crítico.⁷² (Rattinger, 1994:528) El “casi no” francés y el voto negativo danés en la ratificación del Tratado de Maastricht, además de la sentencia del tribunal constitucional alemán, frenaron las propuestas sobre la profundización de la integración y encadenaron discusiones sobre sus límites, tanto entre la clase política como en la ciudadanía. (Maurer; Grunert, 1998) Con el comienzo de los noventa, la población perdió también la confianza de la mejora a corto plazo de la situación económica y financiera en Alemania. Esta percepción, que se convirtió en una negativa visión de la UE, siguió hasta 1996 y aunque a partir de 1998 se hizo latente una cierta recuperación económica, la opinión pública mantuvo su euro-escepticismo. (Immerfall; Sobisch, 1997:28) En este sentido, la evolución de la opinión pública alemana confirma el argumento según el cual, la población está más a favor de la pertenencia a la UE en tiempos de crecimiento económico que en momentos de crisis. (Anderson; Kaltenthaler, 1996:188) A pesar de ello, Katzenstein concluye: “The striking aspect of Germany’s stance is the regularity with which the popular

⁷⁰ Véase datos entre el Eurobarómetro 13 de 1980 y el Eurobarómetro 33 de 1990.

⁷¹ Auch wenn verschiedentlich Kritik an der Repräsentativität der Daten oder an mangelnder Kontinuität in der Formulierung und Erhebung einzelner Fragen geübt wird, gilt das Eurobarometer als ein wichtiges Instrument, um die öffentliche Meinung zu beobachten und auch zu beeinflussen. (Delhey, 2004) (Immerfall; Sobisch, 1997).

⁷² Véase: (FAZ, 1992a); (FAZ, 1992b).

consensus chooses enlightened, longterm self-interest over short-term gain, especially in European matters.” (Katzenstein, 1997:14)

A comienzos del siglo XXI, la opinión pública acoge una posición más favorable hacia la integración y se establece por encima del promedio comunitario (FAZ, 2001), sin embargo, se sigue detectando un gran desinterés por Europa en la población a finales de los noventa. (FAZ, 2000)⁷³ Además, el hecho de que los temas europeos no figuren en el primer plano de las elecciones federales y regionales, no sólo es debido a este desinterés de la población, sino que también la clase política rechazaba la instrumentalización del euro-escepticismo por parte de partidos políticos⁷⁴, hecho que se puede confirmar en las elecciones nacionales en 2005. (Marhold, 2006:1)

El debate sobre el presupuesto comunitario se llevó a cabo dentro de la propia administración, pasando hasta los años ochenta inadvertida para la ciudadanía, sin embargo las negociaciones sobre el cheque británico en el año 1984 la convirtieron en tema de debate público. (Wagner, 2001:215) Además se verifica que la opinión pública se expresó escéptica con respecto a los efectos de la ampliación hacia el este, en 1997 el 60% de los alemanes expresó preocupación de que la ampliación aumentara las contribuciones alemanas al presupuesto. (Eurobarómetro, 1997/48)

Como se puede apreciar en los siguientes dos gráficos, se evidencia una variación en la opinión pública durante las negociaciones financieras, tanto a la hora de saber si los alemanes consideran que Alemania se ha beneficiado de su pertenencia a la Unión Europea, como si los encuestados valoran positivamente la pertenencia de Alemania a la UE. En concreto, se verifica que en las negociaciones de la Agenda 2000 y en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el porcentaje que considera que Alemania “se ha beneficiado” y el de los encuestados que valoraron positivamente la pertenencia de Alemania a la UE aumenta. Sin embargo, durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013 incrementó también el porcentaje de los encuestados que responde que Alemania no se beneficia de la pertenencia a la UE pero no el porcentaje que valora negativamente esta pertenencia.

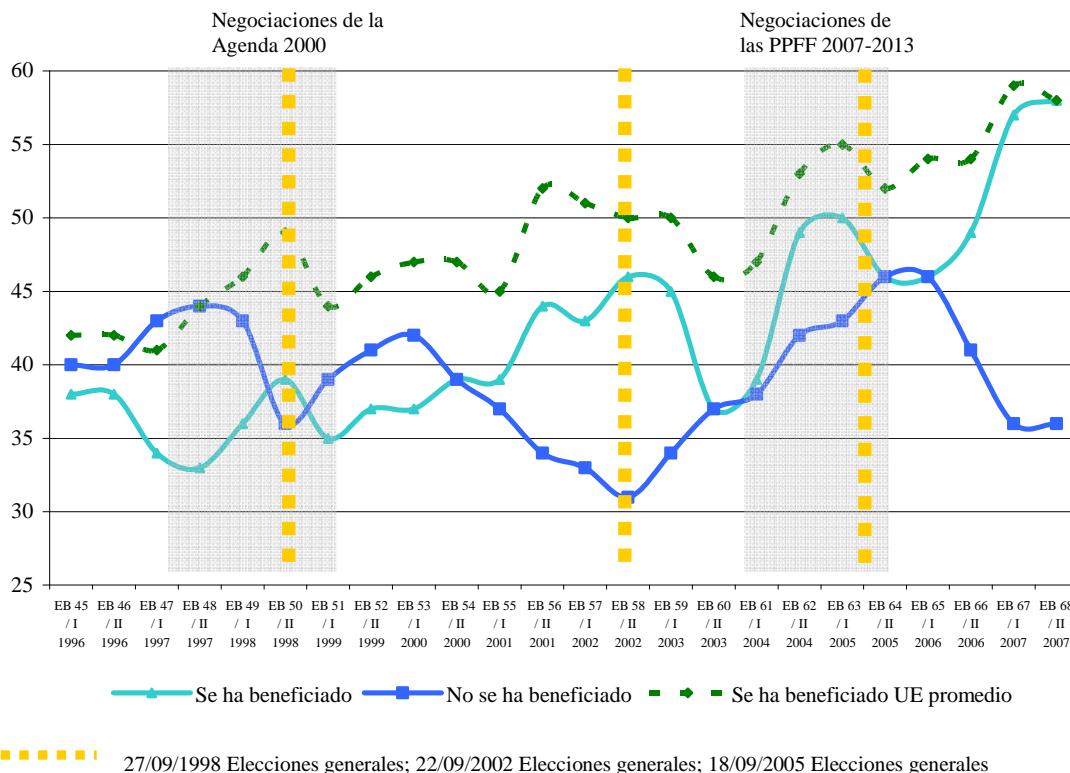
El porcentaje de la población que indicó que Alemania se había beneficiado por ser miembro de la UE, es más bajo que el promedio europeo en todo el periodo analizado, sin embargo, este porcentaje sigue las tendencias de la opinión pública a

⁷³ En enero de 1998 el 71% de los alemanes estaba en contra de la sustitución del marco por el euro. (Niedermayer, 1998).

⁷⁴ Entrevista 06/07/2007.

nivel europeo. No obstante, mientras en el primer semestre de 2004 solamente el 39% de los encuestados opinaron que Alemania se había beneficiado por ser miembro de la UE, este dato mejora hasta llegar en el primer semestre de 2005 al 50%, el mejor de los datos en diez años. Aunque se aprecia una reducción en el segundo semestre de 2005, los datos no recaen al nivel bajo de 2003/2004.

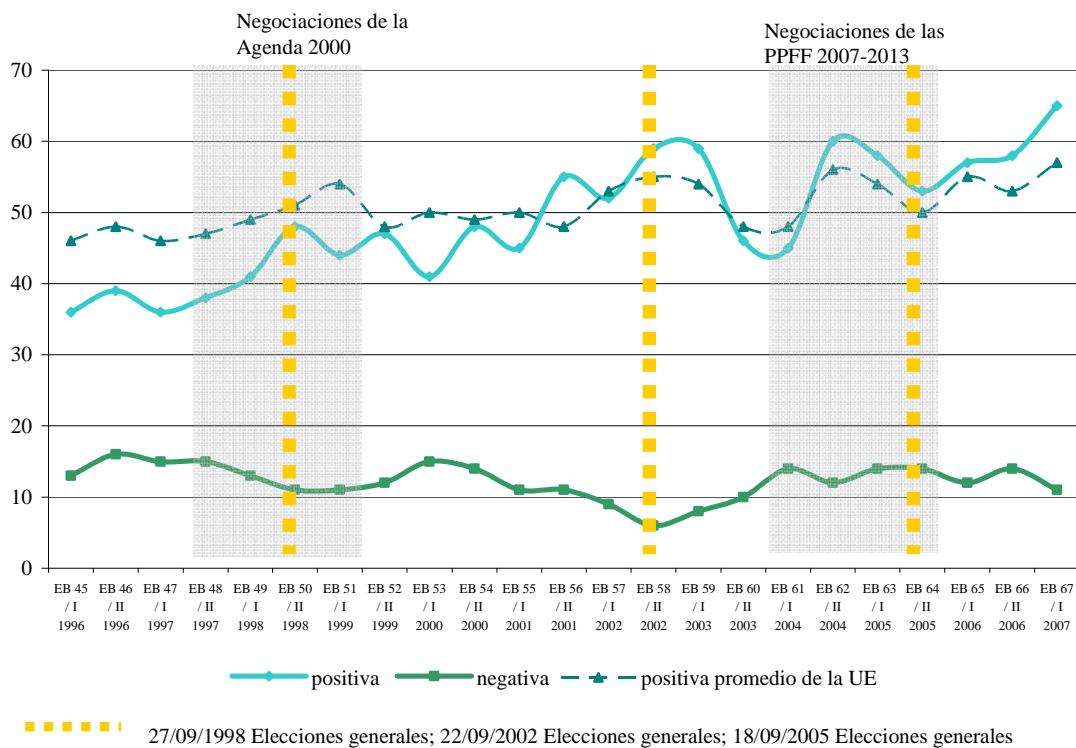
Gráfico 1: En su opinión, cree que Alemania se ha beneficiado o no de su pertenencia a la UE?



Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetros, 45-68)

En el siguiente gráfico se aprecia que en el año 2004 la pertenencia de Alemania a la UE fue más valorada como positiva que el promedio europeo. La pertenencia a la UE fue considerada por el 57% de los encuestados como positiva (promedio europeo 55%), (Eurobarómetro, 2006/66) una tendencia que ya se apreciaba también en el Eurobarómetro de otoño de 2005 (alemanes 53%, europeos 50%).

Gráfico 2: Valoración de la pertenencia de Alemania a la UE



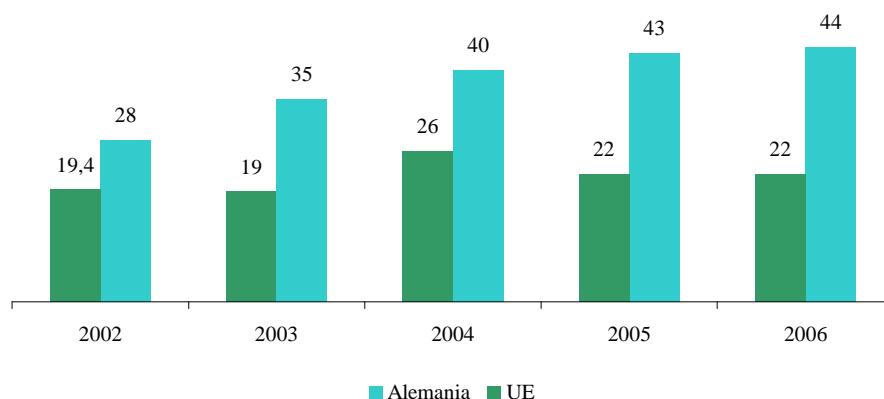
Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetros, 45-67)

Con respecto a la valoración de la UE, se identifica una diferencia entre la opinión pública de los ciudadanos de la parte oriental y occidental. La opinión pública euro pesimista en la parte oriental sorprende, teniendo en cuenta que los nuevos *Länder* son desde 1990 beneficiarios de fondos estructurales, sin embargo, la experiencia con la UE, en concreto su percibido rol en el proceso de privatización, provocó una disposición en contra. (Anderson, 1997:86-95)

En relación al conocimiento de la opinión pública sobre el presupuesto, los datos indicaban en 1999, que el 33% de los encuestados (en 2001 - 34%) consideraban que los gastos administrativos suponían la mayor partida del presupuesto, sólo el 16% conocía el hecho de que la PAC fuera la categoría más relevante. (Eurobarómetro, 1999/51) También en este aspecto, se hace visible una diferencia territorial entre la parte oriental y occidental. Mientras en la encuesta de Eurobarómetro de 2006, el 31% de los encuestados de Alemania del este contestaron que la administración absorbe la mayoría de los recursos del presupuesto, en el oeste ascendía a un 40%. (Eurobarómetro, 2006/66) A la pregunta si la Unión debería aumentar su presupuesto para alcanzar sus objetivos, como lograr la unión política, responden de forma negativa el 66% de la población (50% promedio de la Unión). (Eurobarómetro, 2005/63) En 2005, el 43% de

los encuestados por Eurobarómetro en Alemania asociaban la UE con “gasto innecesario de dinero”, un porcentaje que ha ido incrementándose considerablemente durante los últimos años. (Eurobarómetro, 2005/63)

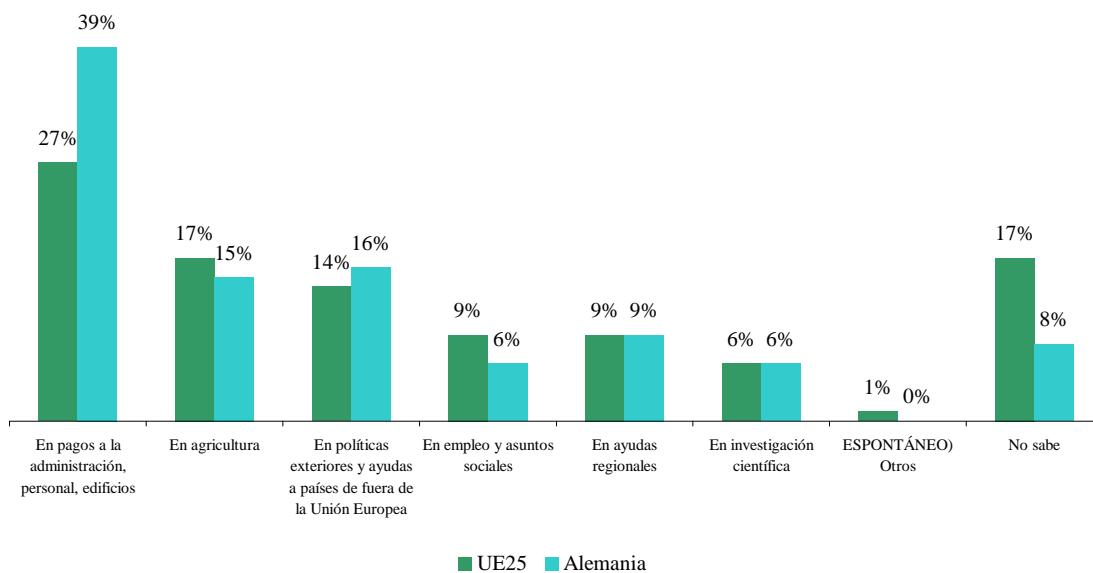
Gráfico 3: Porcentaje de Alemanes que asocian la UE con "gasto innecesario de dinero"



Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetros, 57-66)

Ante estos datos, contrasta el conocimiento de la opinión pública alemana sobre el presupuesto, donde cabe destacar, por un lado el alto porcentaje de los encuestados que indicaba que la UE destina la mayor parte del presupuesto a cubrir los costes de la administración (39%). Este porcentaje es, con los resultados de Finlandia (40%), el más alto de la UE. Por otro lado, destaca el reducido número de encuestados que indicaban no conocer la distribución del presupuesto, sólo el 15% conocía el hecho de que la PAC fuera, durante el marco financiero 2000-2006, la categoría más relevante.

Gráfico 4: ¿En cuál de las siguientes cosas cree Vd. que se gasta la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea?



Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetro, 2005/66)

II.3. C) Los grupos de interés

Durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013 diferentes actores de la sociedad civil se movilizaron al verse afectados por posibles recortes de fondos europeos, aunque sin tener gran repercusión tanto en los medios como en la percepción del gobierno. Especialmente asociaciones del movimiento verde reclamaron la continuidad y una mayor prioridad de la política europea para el desarrollo rural. El *Bundesbank*, que asumió un papel relevante en el proceso de integración, respaldó plenamente la posición del gobierno y en concreto la estrategia del Ministerio de Finanzas. En este sentido, el *Bundesbank* cuestionaba ya en 1993 el rol de Alemania como mayor contribuyente neto. (Financial Times, 1993) Otro de los actores de la sociedad germana, la Federación de la patronal, acordó ya en 2003, una posición sobre la política estructural después de 2006, en la que demandaba la concentración de la misma en los nuevos estados miembros, el respeto al principio de la subsidiariedad y limitaciones temporales para la aplicación de fondos estructurales, incluyendo fases transitorias para las regiones del efecto estadístico, y un aumento de la eficacia. (BDI; BDA, 2003) Al otro lado, los sindicatos recibieron la propuesta de la Comisión con satisfacción, ya que según la Confederación Alemana de Sindicatos, favorecía la cohesión y solidaridad en Europa, sin embargo reclamaron al mismo tiempo una política

estructural con mayor concentración en intervenciones en el mercado laboral y en los objetivos de la estrategia de Lisboa. (DGB, 2003)

Tabla 10: Posiciones de los sindicatos y la patronal acerca de las perspectivas financieras 2007-2013

	Contribuciones	Rúbricas de Gastos
Patronal	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> menos del 1.24%, gasto referencia a las PPFF anteriores</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> -</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> Reducción del límite de absorción de 4%</p>	<p><i>Política regional:</i> concentración en regiones del objetivo 1; separación política estructural y estrategia de Lisboa, reducción de recursos para la política estructura, aumento de la co-financiación – prioridad en política estructural nacional</p> <p><i>PAC:</i></p> <p><i>Políticas internas:</i> concentración para medidas del mercado laboral, intervenciones si se puede alcanzar valor añadido para la UE</p> <p><i>Políticas externas:</i> -</p>
Sindicato	<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i> 1.24%</p> <p><i>Mecanismos de corrección:</i> -</p> <p><i>Recursos propios de la Unión:</i> -</p> <p>Límite de 4% necesario</p>	<p><i>Política regional:</i> continuación de la política estructural en las regiones de Alemania del este a nivel de objetivo 1; interconexión con la situación laboral de cada región y los objetivos de la estrategia de Lisboa</p> <p><i>Políticas internas:</i> aumento de los recursos para la categoría competitividad, aumento de proyectos de cooperación interregional</p> <p><i>Políticas externas:</i> -</p>

Fuente: elaboración propia

II.4 El impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias del gobierno alemán

II.4. A) Las relaciones financieras de la RFA con la UE

Los compromisos de la Comunidad de crear una serie de políticas propias en los Tratados de Roma y el modelo previsto para su financiación, prepararon entonces los cimientos de decisiones posteriores y dividieron a los estados miembros, en un momento temprano de la integración europea, entre los que aportan recursos y los que reciben fondos procedentes del presupuesto. (Milward, 2002) También el punto de partida para analizar el origen de las preferencias del gobierno alemán en asuntos presupuestarios de la UE se sitúa en los años sesenta, y en concreto en el periodo en el que se llevaron a cabo las primeras negociaciones sobre la financiación y sobre las políticas re-distributivas de la UE, en particular la introducción del sistema de los recursos propios y la orientación de la PAC.

Los Tratados de Roma contienen la primera referencia a la financiación de la UE, a diferencia de otros organismos de cooperación internacional que basan su financiación en contribuciones de los estados miembros, se previó para el proyecto europeo la creación de recursos propios: “[...] sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios [...]” (art. 201, CEE). No obstante, durante un período de transición el presupuesto debería ser financiado por contribuciones nacionales, Bélgica 7.9%, Alemania el 28%, Francia el 28%, Italia el 28%, Luxemburgo el 0.2%, y los Países Bajos el 7.9%. (art.

200.1 CEE) Al contrario del gobierno francés, no se encuentran indicios de reflexiones sobre el futuro de los recursos propios y la financiación de la Comunidad por parte de la administración alemana, ya que ésta se encontraba satisfecha con la distribución de las contribuciones durante este período de transición. Además, la RFA enfocaba su política exterior a la reintegración en la comunidad internacional para reestablecer su legitimidad, por lo que el progreso de la integración figuraba en primer orden, antes de las, en este momento modestas, contribuciones al presupuesto comunitario.

Las negociaciones de la futura Política Agrícola Común, supusieron un primer intento para la reforma del sistema de financiación de la Comunidad y de la introducción de los recursos propios ‘naturales’. La propuesta lanzada por el gobierno francés, no sólo cambió el balance de los cargos en los que se basaba la financiación de la Comunidad desde 1958, sino también la estructura de los gastos, con la introducción del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). La introducción de un sistema de impuestos sobre importaciones de productos agrícolas perjudicó a Alemania, que como otros importadores netos de estos productos, asumieron la principal carga, además tampoco se vio beneficiada por las intervenciones del FEOGA. Los perjuicios para Alemania derivados de este sistema, fueron presentados a la Cancillería y al Ministerio de Agricultura ya en un estado temprano de las negociaciones por el Ministerio de Finanzas. (Knudsen, 2005:19) El Ministro de Finanzas Starke advirtió en este sentido: “Behind the proposal is the political purpose that Germany will have to pay a price to France for the accession of England,” (Knudsen, 2005:26) y recomendó al gobierno que debería insistir durante las negociaciones en un reparto justo de las cargas de la financiación de la Comunidad. Sin embargo sus advertencias no fueron tenidas en cuenta. Especialmente, el entonces influyente Ministerio de Agricultura, apoyado por la Asociación de Agricultores Alemanes, que representaba entonces una clientela electoral importante, no demostró interés en desviar la discusión a aspectos de la financiación, sino en centrarla en el desarrollo de la PAC. (Knudsen, 2005) Tampoco el Canciller Adenauer (1949-1963) demostró interés en las sutiles cuestiones financieras y evitó cualquier conflicto, con el fin de no poner en peligro la adhesión del RU y el proyecto del mercado interior, ya que su homólogo francés, de Gaulle, le había advertido que “[...] there will be no Common Market without a CAP [...]” (Moravcsik, 1998:184).

La delegación alemana perseguía entonces dos objetivos, en primer lugar incluir un límite permanente para sus contribuciones y por otro extender el término solidaridad

financiera no sólo a la futura PAC sino también a otras políticas. (Knudsen, 2005) Aunque no se logró el primer objetivo, principalmente demandado por el Ministerio de Finanzas, se acordó que el futuro presupuesto comunitario no sólo debería estar restringido a la PAC.

A pesar de que el Ministerio de Finanzas continuaba advirtiendo sobre las desventajas de este sistema, el progresivo aumento de los gastos de la PAC y la necesidad de un límite máximo para las contribuciones de cada estado miembro, el gobierno de Brandt (1969-1974) apoyó el sistema de los recursos propios como elemento progresista que impulsaría la integración. También el Canciller Brandt prefería evitar amargas negociaciones financieras, a relanzar el proceso de integración, sobre todo con respecto a la ampliación, la Unión Monetaria y una política energética comunitaria. (Bulmer; Paterson, 1987:67-68)

Cuando comienza la vigencia del FSE y del FEOGA, a principios de la década de los sesenta, el presupuesto alcanza el 0,11% del PIB comunitario, llegando al 0,48% en 1969 y al 0,74% del PIB comunitario en 1970. Este incremento espectacular del presupuesto hizo aumentar las preocupaciones del Ministerio de Finanzas, tanto sobre el alza de las contribuciones alemanas, como por la eficaz ejecución y control de los recursos financieros. Ante los primeros signos de recesión económica a principios de los sesenta, los argumentos a favor de un método de control presupuestario y un límite del presupuesto llegaron a la Cancillería.⁷⁵

En 1972, comenzaron las negociaciones sobre la segunda gran categoría del presupuesto comunitario: la dotación de una política estructural/regional cuyas bases legales se encontraban ya en los Tratados de Roma. El gobierno alemán pretendía principalmente diversificar el lado de los gastos del presupuesto comunitario y aumentar, como se subrayaba en la iniciativa del gobierno para una política social europea. (Bundesregierung, 1972; Bulmer; Paterson, 1987:203-210) Como segundo objetivo del gobierno alemán, el futuro Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) con el enfoque de intervenir en las zonas rurales británicas, debería facilitar la adhesión del RU. A pesar de estos objetivos estratégicos, los asesores financieros del Canciller Brandt demandaron austeridad en el gasto público frente a la primera crisis

⁷⁵ “[...] during Herr Brandts visit, he has said, that their was a widespread criticism in Germany [...] that the Community had no proper control of the expenditure of money from the Budget [...] Herr Brandt had said that his Minister for Finance held very strong views in this matter [...] [with such a control] it would be easier for the Federal Government to take a more positive view on community policies [...].” Transcripción de una conversación entre el PM y el Presidente de Francia, 17/11/1973.
<http://www.margaretthatcher.org/archive/arcdocs/731117%206.pdf> (último acceso 03/06/2009)

petrolera en 1973. (Moravcsik, 1998:258) El volumen financiero del fondo finalmente propuesto por el gabinete alemán con UA 150 millones (UA-Units of account), se encontraba en claro contraste con la idea de la Comisión de instalar un fondo de UA 2.250 millones. No obstante, las reflexiones del gobierno británico de celebrar un referéndum sobre la adhesión a la Comunidad, añadió un elemento de urgencia para el gobierno alemán de tener que llegar a un acuerdo. Finalmente en marzo de 1975, se acordó el tamaño del fondo con UA 1.300 millones, una suma que superó por ocho la oferta inicial del gobierno alemán. (Bulmer; Paterson, 1987:213)

Como en las negociaciones sobre la PAC, se hicieron también visibles las diferentes preferencias de los ministerios alemanes con respecto a la futura política regional. Mientras el Ministerio de Economía criticaba el diseño de la política regional, aún reconociendo su necesidad para suavizar los efectos de la UME, el Ministerio de Finanzas, concentró sus esfuerzos en mantener las contribuciones y el gasto comunitario a un nivel bajo, interpretando cada aumento del presupuesto europeo como una pérdida para el presupuesto nacional. Paralelamente, el Ministerio de Asuntos Exteriores persiguió intereses diplomáticos, sobre todo con respecto a la adhesión del RU, independientemente de los efectos positivos o negativos de la política regional, y el Canciller Brandt y posteriormente Schmidt (1974-1982) interpretaban la futura política regional como moneda de cambio para conseguir progresos en las negociaciones sobre la UME y la adhesión del RU.⁷⁶ (Bulmer; Paterson, 1987:210-213)

A principios de los ochenta, los recursos propios fueron insuficientes para cubrir el aumento de los gastos relacionados con la política agrícola. En el Consejo Europeo de Fontainebleau, celebrado los días 25 y 26 de junio de 1984, se acordó el aumento del tipo máximo de referencia del recurso IVA desde un 1% a un 1,4%.⁷⁷ Aunque el aumento del límite del IVA fue duramente criticado por el Ministro de Finanzas, que insistió en que el gobierno debería incluir el objetivo de reducir las contribuciones al presupuesto comunitario en su política europea (Wagner, 2001:215), para el Canciller Kohl y su Ministro de Exteriores prevaleció el interés en facilitar el camino para la futura ampliación hacia el sur.⁷⁸ En las discusiones sobre la segunda decisión crucial del

⁷⁶ El Canciller Schmidt interpretaba la política regional con la famosa metáfora de troncos flotantes con las letras ‘política regional’ escritas sobre ellos. (Moravesik, 1998:258).

⁷⁷ La Comisión presentó un aumento de 2%. (Moravcsik, 1998:352).

⁷⁸ „Vor allen Dingen fällt die Widersprüchliche Haltung der Bundesregierung in der Finanzfrage auf. Bundeskanzler Kohl signalisiert schon seit Monaten seine Bereitschaft zur Erhöhung der Eigenmittel. Der Finanzminister hält unbedingt an der Grenze von 1% des Mehrwertsteueraufkommens fest, und der

Consejo Europeo de Fontainebleau, ‘el cheque británico’, el gobierno apoyó la posición británica de conseguir una distribución más justa de la carga financiera, en este sentido, el Ministerio de Finanzas insistió en establecer un mecanismo generalizado de corrección que podría ser aplicado también a otros estados miembros. A pesar de que las conclusiones al respecto se mantuvieron muy abiertas, de manera que ningún estado miembro “[...] debería sufrir una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa” (Consejo Europeo, 1984), a continuación se aplicó este mecanismo únicamente al RU. No obstante, se introdujo también en el acuerdo de Fontainebleau una cláusula que redujo en un tercio la contribución de Alemania al ‘cheque británico’.

Las negociaciones de las primeras perspectivas financieras, el paquete Delors I, entre febrero de 1987 y febrero de 1988, fueron llevadas a cabo en interrelación con las negociaciones sobre el Acta Única. (Comisión Europea, 1987a; b)

Tabla 11: Posición del gobierno alemán en las negociaciones del paquete Delors I

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> incremento sólo de un 50%	<i>Política regional:</i> concentración en regiones mas pobres; aumento como mucho 70%
<i>Mecanismos de corrección:</i> reducción del cheque británico	<i>Reforma de la PAC:</i> No
<i>Recursos propios de la Unión:</i> introducción del cuarto recurso, conservación de los recursos propios tradicionales	<i>Políticas internas:</i> desarrollo de la cooperación en el ámbito de investigación y desarrollo sin compromisos financieros
	<i>Políticas externas:</i> -
Intereses adicionales: Mercado Interior	

Fuente: elaboración propia

Con respecto al lado del gasto, el gobierno germano insistió desde el comienzo de la negociación, en reducir el presupuesto a través de una ligera reforma de la PAC, ya que los progresivos gastos en la misma tenían consecuencias directas en el balance de Alemania. (Dinan, 1999:152) Por otro lado, el gobierno apoyó un ligero aumento de los fondos destinados a la política regional y la concentración de su aplicación en los países del sur. (FAZ, 1988a)

Con respecto a la reforma de los ingresos, el gobierno alemán, respaldó principalmente la propuesta de la Comisión de introducir un nuevo modelo de financiación basado en el Producto Nacional Bruto. (FAZ, 1988c) Tras las complicadas negociaciones, bajo la Presidencia alemana en 1988, se acordó este nuevo modelo de

Landwirtschaftsminister spricht [...] von Finanzierungstricks. Der Außenminister Genscher zieht es wie üblich vor, sich nicht festzulegen.“ (DBT, 1983:2759).

financiación⁷⁹ que según el gobierno alemán, permitiría una igualitaria distribución de los cargos de la financiación. Sin embargo, también supuso el comienzo de una cierta re-nacionalización del sistema de los recursos propios y una reducción en la autonomía presupuestaria (Serrano, 2005:94). Además, la delegación alemana, después de veinticinco años de permanente intervención del Ministerio de Finanzas, conseguía con el acuerdo la introducción de instrumentos para el control presupuestario. En primer lugar, a través del límite global para los recursos propios que fue introducido posteriormente en la decisión de recursos propios, adquiriendo con ello un carácter inamovible. En segundo lugar, se hizo hincapié en una mayor disciplina presupuestaria en los gastos agrícolas fijando una línea directriz cuya progresión anual no debería exceder de un 74 % de la tasa de crecimiento anual del PNB comunitario.

Además de los objetivos presupuestarios, las preferencias alemanas en las negociaciones de Delors I estuvieron determinadas por un lado, por la posición como Presidente del Consejo, y por otro, por el interés de superar la “euroesclerosis” de los años ochenta y de avanzar en el proyecto del Mercado Único, proyecto que estaba en peligro ya que los países del sur amenazaban con supeditar su voto a favor del Mercado Único con un aumento de los fondos estructurales. En este sentido, contrario a las recomendaciones del Ministerio de Finanzas, el Canciller Kohl decidió asumir la carga financiera de un presupuesto mucho más grande y distributivo que el anterior, ya que, parecían prevalecer las esperadas ganancias del Mercado Único para la economía alemana, sobre los costes de las contribuciones anuales. (Laffan, 2000a:733; Laffan; Shackleton, 1996:87) En este sentido, el Canciller Kohl expresó ante el *Bundestag*:

“[...] todo el mundo sabe, que Europa, y en eso también me refiero al Futuro de la República Federal, no se puede conseguir con una tarifa nula. [...] no se debe estrechar la visión a las cargas financieras, siempre deberíamos pensar también que se trata de asegurar nuestro futuro y el de nuestra economía, y de mantener nuestras posibilidades de exportar.” (DBT, 1988:4153).

Y el Ministro de Exteriores Genscher especificó:

”Según estimaciones del Parlamento Europeo se pueden ahorrar entre 24 y 30 mil millones de marcos con la eliminación de las barreras arancelarias. Esta ventaja, la intercambiamos con un incremento de nuestras contribuciones a la CE, además por la liberalización de los mercados se consigue otras sumas millonarias que favorecen nuestro propio crecimiento económico.” (DBT, 1988:4154).

⁷⁹ En el 1995, el concepto de Producto Nacional Bruto (PNB) fue sustituido por el de la Renta Nacional Bruta (RNB).

En los años noventa se cristalizó un “nuevo problema alemán”.⁸⁰ (Laffan, 1997:54-55) Mientras el tradicional “problema alemán” consistía en que el porcentaje de las contribuciones al presupuesto era mayor que el porcentaje del PIB alemán al PIB comunitario, el “nuevo problema” derivó de su posición como contribuyente neto al presupuesto comunitario y los costes internos de la reunificación. La pésima situación económica en general y el descenso del euro-optimismo entre la opinión pública (véase: el capítulo II.3 B), tanto en Alemania como en el resto de la CE, dominaron el entorno de las negociaciones del paquete Delors II y el debate político interno. (DBT, 1992b:10820-10834)

Tabla 12: Posición del gobierno alemán en las negociaciones del paquete Delors II

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> aumento moderado / status quo	<i>Política regional:</i> inclusión de los nuevos Länder como objetivo 1, contrario a un nuevo Fondo de Cohesión.
<i>Mecanismos de corrección:</i>	<i>Reforma de la PAC:</i> No
<i>Recursos propios de la Unión:</i>	<i>Políticas internas:</i>
	<i>Políticas externas:</i>
Intereses adicionales: ratificación del Tratado de Maastricht, UME, ampliación hacia el norte	

Fuente: elaboración propia

El “club de los contribuyentes netos” (Alemania, RU y Francia) rechazó al unísono la propuesta de la Comisión de aumentar el límite del presupuesto de 1.20% en 1992 al 1.27% del PNB comunitario en 1997. Sin embargo, en la situación de crisis, que se hizo especialmente visible después de los referendos en Francia y en Dinamarca, el gobierno alemán pretendía demostrar consenso y no poner en peligro la siguiente ampliación de la UE (Austria, Suecia, Finlandia) que podría extender el número de contribuyentes neto.⁸¹

Las preferencias del gobierno alemán en las negociaciones de Delors II ofrecieron, como en anteriores negociaciones, una imagen de sectorialización. Mientras la Cancillería se orientaba hacia la promesa de Helmut Kohl dada en 1990 a sus aliados europeos, según la cual, la reunificación no implicaría costes para otros estados⁸² (Weidenfeld, 1998:412), el entonces Ministro de Exteriores Kinkel intentó convencer

⁸⁰ El “Problema alemán” consiste en que el porcentaje de las contribuciones al presupuesto es mayor que el porcentaje del PIB alemán al PIB comunitario.

⁸¹ “The fundamental idea must be that this is a Community of solidarity,’ said Mr Kohl [...] a deal on future financing was essential for overall agreement in Edinburgh, and hinted strongly at a willingness to move towards Spanish demands for generous funds to help the weaker economies.” (Financial Times, 1992a)

⁸² “Kohl offered in April 1990 to waive structural fund assistance for the exGDR in Exchange for permission to restructure the region on the basis of domestic initiatives [...]” (Anderson, 1997:100).

durante las negociaciones a los socios europeos sobre la complicada situación de Alemania y sobre su derecho a fondos estructurales. Paralelamente el Ministro de Finanzas insistió rotundamente que la UE debería ajustar sus gastos. (FAZ, 1992c) El hecho de que Alemania apareciera en las negociaciones no sólo como contribuyente sino, por primera vez, como demandante de fondos estructurales, añadió una sectorialización vertical de la posición negociadora alemana. (Anderson, 1996:164) (Schmuck, 1993:34)

Las negociaciones se agudizaron en un enfrentamiento entre los contribuyentes netos y los estados de cohesión. Ante la amenaza de un veto por parte de la delegación española al compromiso alcanzado sobre el TUE con Dinamarca, y la prolongación de esta crisis política, se acordó, tras una reunión bilateral franco-alemana, un aumento del presupuesto. Pese a que el acuerdo final alcanzado en el Consejo de Edimburgo del 11 y 12 de Diciembre de 1992 implicó el reconocimiento de los nuevos *Länder* como zonas del objetivo 1, se agravó la situación de Alemania como contribuyente neto⁸³ que de nuevo, según Laffan y Shackleton, prefería un acuerdo aunque esto significara asumir más responsabilidad financiera⁸⁴. (Wagner, 2001:216) (Laffan; Shackleton, 1996:87)

Desde la mitad de los noventa, el gobierno alemán intensificó sus avisos de que su aportación bruta al sistema de recursos era excesiva en relación con su prosperidad relativa medida por el PNB en paridades del poder adquisitivo, posición, de la que el entonces Ministro de Finanzas, Theo Waigel, extrajo la conclusión de que la aportación de Alemania a la financiación de la UE debería ser reducida a partir de 1999, y que la Unión tendría que encontrar un nuevo sistema para repartir las cargas entre los estados miembros. Desde el gobierno alemán se propuso la introducción de un mecanismo de corrección generalizado, el *Kappungsmodell* para reducir las contribuciones alemanas al presupuesto y la estabilización del gasto. (Wagner, 2001: 217) Un amplio margen de reforma se localizaba en los gastos a la cohesión, ya que después de que España hubiera alcanzado los criterios de convergencia, estas transferencias podrían reducirse, argumentando que la ampliación no debería generar costes adicionales, sino ser financiada por los instrumentos existentes a través de una reorientación del gasto.

⁸³ El acuerdo final previó un aumento de los recursos para la política regional (1,27 % del PNB comunitario). (Consejo de la UE, 1992).

⁸⁴ El Acuerdo de Edimburgo, de diciembre de 1992, en el que se adoptaron las perspectivas financieras para el periodo 1993-1999, fijó el límite máximo de los recursos propios en un 1,27 % (anteriormente, un 1,20 %). Además, introdujo una serie de etapas para disminuir paulatinamente la significación del IVA en la financiación del presupuesto.

Tabla 13: Posición del gobierno alemán en las negociaciones de la Agenda 2000

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> no mas de 1.27% PNB	<i>Política regional:</i> establecimiento de un límite para gastos de la política estructural, Reducción de las regiones elegibles para el objetivo 1, eliminación del Fondo de Cohesión para países de cohesión, concentración en las regiones mas pobres
<i>Mecanismos de corrección:</i> introducción de un mecanismo de corrección general, reintegro del 66% de las contribuciones que sobrepasan el 0,3% del PNB. / Reducción del cheque británico ⁸⁵	<i>Reforma de la PAC:</i> estabilización de los gastos e introducción de co-financiación (financiación nacional de las rentas de los agricultores) orientación al mercado
<i>Recursos propios de la Unión</i> / cuarto recurso, abandono del recurso basado en el IVA/ en favor del cuarto recurso/ establecimiento de los recursos propios en precios de 1999 / calculo del cuarto recurso en paridades del poder adquisitivo.	<i>Políticas internas:</i> Agenda de Lisboa
<i>Intereses adicionales:</i> Ampliación hacia el este	

Fuente: elaboración propia

La determinación inicial del nuevo gobierno roji-verde con respecto a una reforma presupuestaria, se reflejó en la *ruthless and unstrategic manner* de la estrategia negociadora, en la que el gobierno alemán atacaba en 1998 tanto al cheque británico, como a la política de cohesión y la PAC. (Rodrigo, Torreblanca 2002:85; Bastarreche, 1999) No obstante, después de que Alemania asumiera la Presidencia en enero de 1999, el tono se ajustó y el gobierno se concentró tanto en la reducción de los gastos, pidiendo sacrificios a todos los estados miembros, como en una reforma del sistema de los recursos del presupuesto.

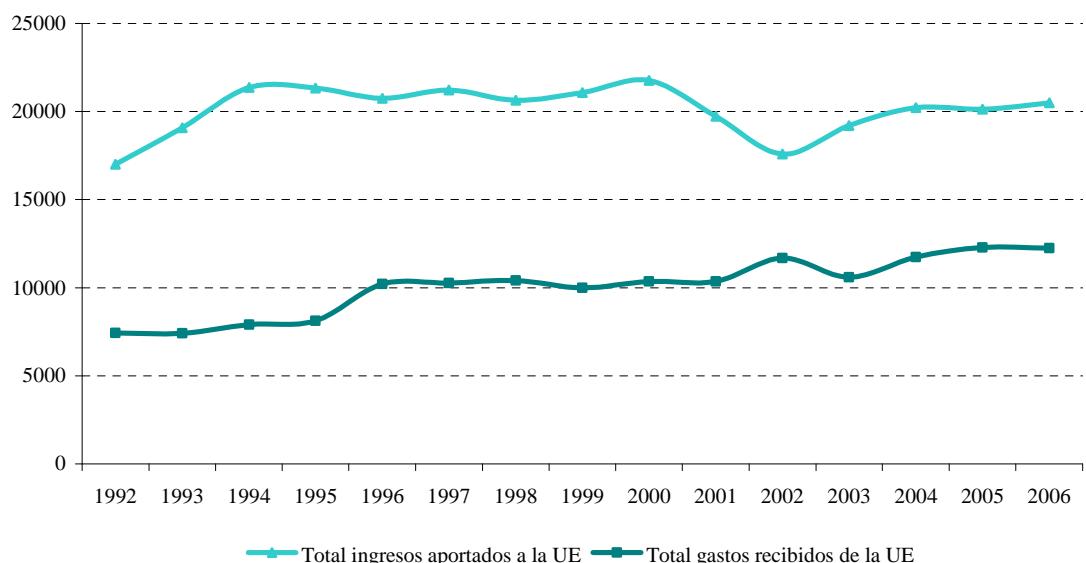
La dimisión de la Comisión Santer dificultó el trabajo de la Presidencia, y situaron a la Unión ante una crisis sin precedentes en el proceso de integración. (DBT, 1999b:2146) A nivel doméstico la dimisión del Ministro de Finanzas alemán Lafontaine, debilitó la influencia de este Ministerio en la posición negociadora del gobierno durante las negociaciones y centró en la Cancillería y en el Ministerio de Exteriores, el cierre de las mismas. (El País, 1999) El acuerdo final, que según el Canciller Schröder reflejaba los principios de estabilidad del gasto, disciplina presupuestaria y solidaridad, preveía, lejos del objetivo alemán originario, solamente una ligera mejora del balance neto alemán, que aunque leve, significó un cambio de tendencia, ya que por primera vez se disminuyeron las contribuciones netas de Alemania. (Schröder, 1999) Esto es aún más notable en las mencionadas circunstancias

⁸⁵ Véase (Núñez Ferrer; Emerson, 2000).

de la inminente ampliación histórica, asumiendo la presidencia y en una UE en crisis política.

La introducción del límite de absorción de los recursos disponibles para los nuevos miembros, además de contribuir a la disciplina presupuestaria, supuso una reducción de la incertidumbre del gobierno alemán sobre el hecho de que la ampliación fuera demasiado costosa.⁸⁶ Aunque la delegación alemana no consiguió una reducción del límite máximo del presupuesto, en las negociaciones anuales se pretendía llegar al final del periodo financiero a un gasto del 1% en compromisos de pagos. (Wagner, 2001:218)

**Gráfico 5: Saldo Fiscal entre Alemania y el presupuesto de la Unión Europea entre 1992 y 2006
(millones de EUR)**



Fuente: elaboración propia, datos: (Comisión Europea, 2000)

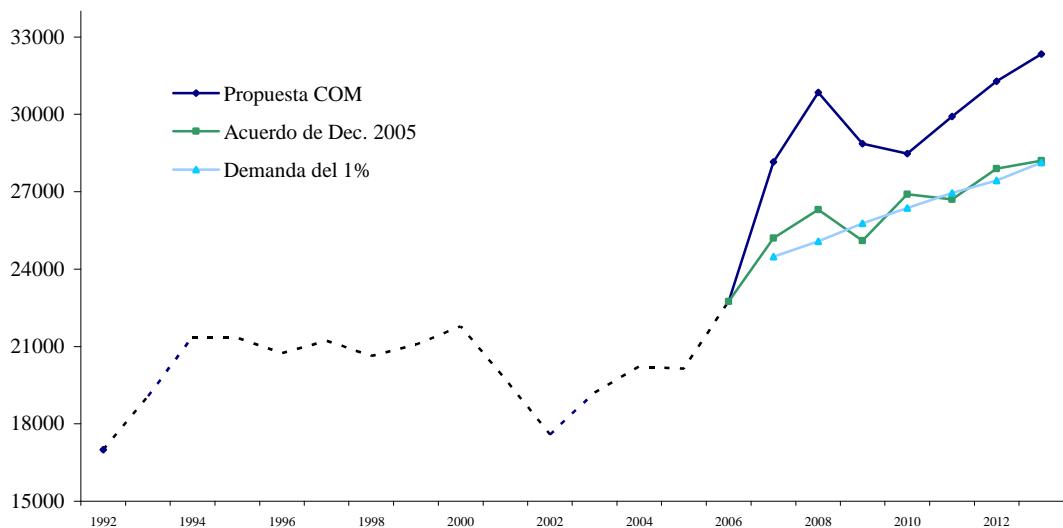
⁸⁶ “La elección de la cifra del 4% se basa en que se aproxima a la cantidad máxima que se ha gestionado por FFEE, en media, a los principales beneficiarios (Grecia e Irlanda) durante el periodo anterior 1993-1999.” (Serrano, 2005:129).

II.4. B) El impacto de la estructura del presupuesto comunitario en las preferencias del gobierno alemán

A la estructura del presupuesto se puede asignar poder explicativo, ya que las instituciones una vez creadas y su repetitiva aplicación, crean incentivos que refuerzan su estabilidad. El gobierno alemán permanecía dentro de una trayectoria defendida desde los años sesenta, cuando estaba dispuesto a aumentar sus contribuciones como *side payments* para facilitar acuerdos que correspondían a sus objetivos políticos, sin insistir en políticas re-distributivas que beneficiarían especialmente Alemania. Según esta trayectoria, el gobierno alemán priorizó también, en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, una reducción de sus contribuciones ante la continuidad de las políticas redistributivas. Además se pueden detectar consecuencias no intencionadas con respecto a la financiación del presupuesto. Aunque el cuarto recurso basado en la RNB fue propuesto en 1988 por el gobierno de Kohl como un sistema justo y realista, (DBT, 1988:4153), solamente siete años más tarde, provocó según el entonces Ministro de Finanzas Waigel: “A one-sided and exaggerated burden for one Member State [which] is not longer acceptable.” (Financial Times, 1995)

En el análisis del *ranking* de los mayores contribuyentes netos, destaca la consolidación de Alemania como mayor contribuyente en cifras absolutas, un análisis de las contribuciones per cápita sitúa a Alemania en el periodo 2000-2006 en el segundo lugar, tras los Países Bajos, y con cifras muy similares a las de Suecia. No obstante, en este periodo financiero se puede apreciar también que las contribuciones en cifras reales disminuyeron, mientras en 1992, éstas correspondían al 31% del presupuesto total, dicha cifra se redujo en 2005 a un 21%. Esta reducción, es principalmente resultado del descenso de los recursos propios tradicionales transferidos a Bruselas, de la reducción de la participación a la financiación del cheque británico, y del aumento de las contribuciones de estados con un mejor crecimiento económico. (Eichel, DBT, 2004a)

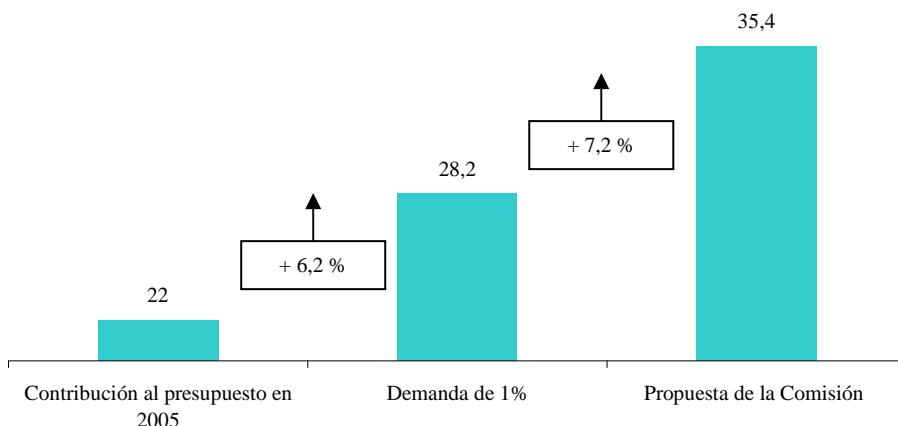
Gráfico 6: Las "contribuciones nacionales" alemanas al presupuesto comunitario en millones de EUR y su evolución para las PPFF 2007-2013 según diferentes escenarios



Fuente: elaboración propia

Con respecto a las PPFF 2007-2013 la diferencia entre la propuesta de la Comisión y la del gobierno alemán, fue una suma de 113.6 mil millones de EUR en créditos de pagos o de 210 mil millones de EUR en créditos de compromisos para todo el periodo financiero. Tomando como base de cálculo el porcentaje alemán previsto para la financiación del presupuesto de un 22,6%, la diferencia supondría un aumento de las contribuciones alemanas del 13,4% con respecto al periodo financiero anterior.

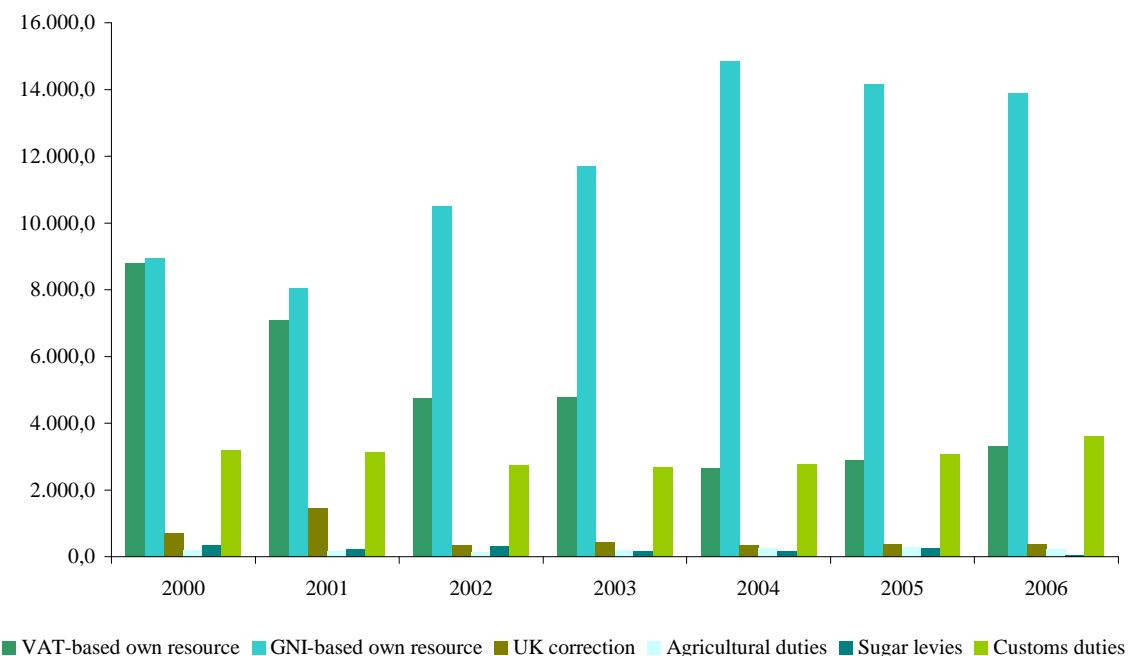
Gráfico 7: Cálculo de posibles contribuciones anuales alemanas al presupuesto comunitario en el periodo 2007-2013 en mil millones de EUR



Fuente: elaboración propia

Como se puede apreciar en el gráfico 8, el recurso basado en la RNB constituye la contribución más importante de Alemania al presupuesto. Si se analizan los ingresos comunitarios procedentes del IVA, aparece su progresiva reducción en el total de las contribuciones dado que su aplicación ha cambiado. El recurso RNB esta directamente relacionado con el preso económico de cada estado miembro por lo que Alemania es el principal contribuyente.

Gráfico 8: Las contribuciones de Alemania al presupuesto comunitario según recurso en millones de EUR en el periodo financiero 2000-2006



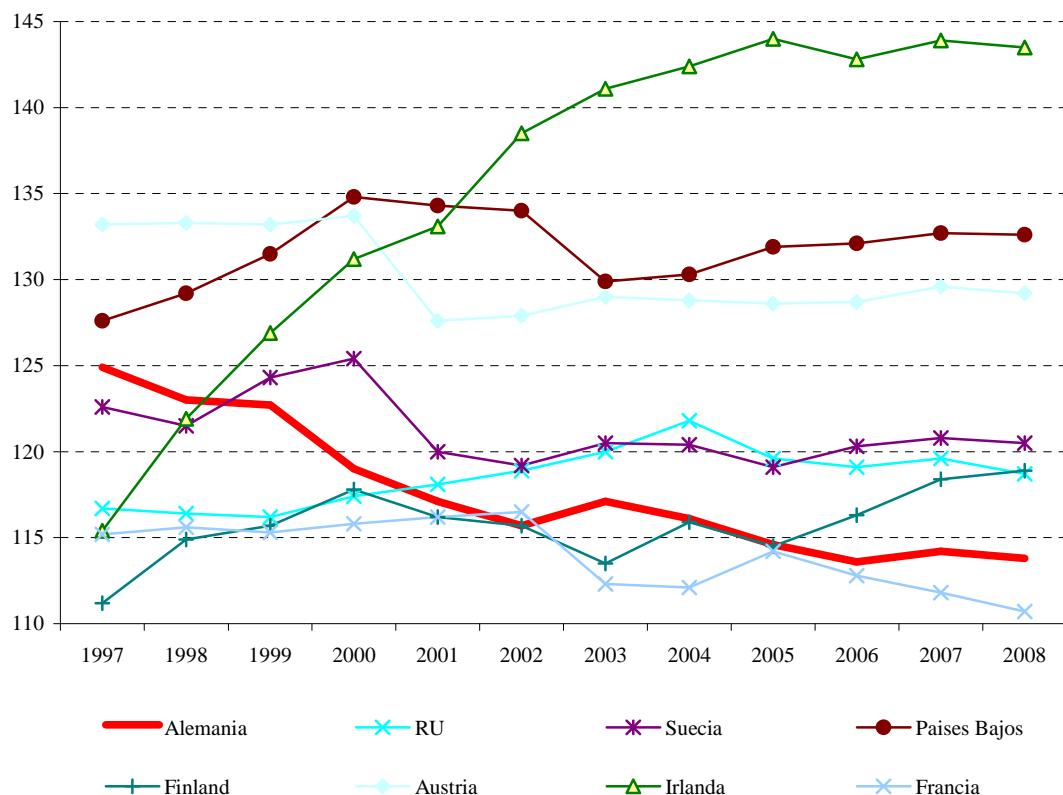
Fuente: elaboración propia, (Comisión Europea, 2000)

Desde finales de los noventa y hasta comienzos del siglo XXI, Alemania se encontraba en una recesión en la que la economía creció por debajo del promedio europeo. El gobierno de Kohl insistió por primera vez y de forma contundente en que se había llegado al límite del compromiso financiero a causa del descenso de Alemania en términos de riqueza, en comparación con otros estados. (Laffan, 2000a:739) El cambio en la relación entre su posición con respecto a las contribuciones netas per cápita, y la riqueza expresada en el PIB per cápita, jugó desde entonces un papel crucial en la argumentación dentro de las negociaciones de las PPFF.⁸⁷ De este modo el Ministro de

⁸⁷ Entrevista 04/05/2007.

Finanzas insistió en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, que Alemania ocupaba la posición 11 en el ranking de los estados según su riqueza per cápita pero el tercer lugar con respecto a las contribuciones per cápita, y demandó una reforma del sistema de los recursos propios que reflejaría esta nueva situación.⁸⁸

Gráfico 9: Selección de estados ordenados según su riqueza relativa (RNB per cápita) (UE27=100%)



Fuente: elaboración propia, Eurostat

⁸⁸ Ebda.

Tabla 14: Datos macroeconómicos de Alemania

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB per cápita en PPS en % (UE-27 = 100)	124.3	122.4	122.1	118.5	116.6	115.2	116.5	116.4	116.9	115.7
crecimiento del PIB (en % del año anterior)	1.8	2.0	2.0	3.2	1.2	0.0	-0.2	1.2	0.8	3.0
Gasto en % del PIB en I+D	2.24	2.27	2.4	2.45	2.46	2.49	2.52	2.49	2.48	2.54
Desempleo en % de la población activa	9.4	9.1	8.2	7.5	7.6	8.4	9.3	9.8	10.7	9.8
Parte de las importaciones procedentes de la UE del total de las importaciones (%)			66.0	63.2	64.6	65.7	66.1	65.6	64.5	63.7
Parte de las exportaciones con destino UE del total de las exportaciones (%)			65.5	64.7	63.6	63.4	64.9	64.6	64.3	63.6
Déficit en % del PIB	-2.6	-2.2	-1.5	1.3	-2.8	-3.7	-4.0	-3.8	-3.3	-1.5
Endeudamiento público en % del PIB	59.7	60.3	60.9	59.7	58.8	60.3	63.8	65.6	67.8	67.6

Fuente: Eurostat

Además del descenso de Alemania en términos de riqueza, en comparación con otros estados, la necesidad de mantener la disciplina presupuestaria como requisito del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) fue clave para la posición del gobierno alemán. El Ministro de Finanzas Eichel y el Canciller Schröder subrayaron en varias ocasiones la interrelación entre las obligaciones del PEC y su postura en las negociaciones de las PPFF: “[...] one cannot, on the one side, always call for respect of the Maastricht criteria, and on the other side, ask for more money for the European Union budget”. (Der Spiegel, 2004) Ante la amenaza del procedimiento de vigilancia y supervisión en 2003, el gobierno alemán se vio obligado a reducir su déficit en 2005 por debajo del límite de 3%. La posibilidad de imposición de sanciones se transformó en una opción real en 2004, que además del daño político, hubieran intensificado seriamente los problemas presupuestarios domésticos. En consecuencia, la reducción del déficit presupuestario se convertía en prioridad a la que se subordinaron otras políticas, no sólo con respecto al presupuesto nacional sino también a los presupuestos de los *Länder*.⁸⁹ Tras las elecciones de 2005 el objetivo de la reducción del déficit presupuestario fue incluido en el acuerdo de coalición y la Canciller Merkel destacó en su investidura la

⁸⁹ Entrevista 09/05/2007.

Los esfuerzos a nivel doméstico, de reducir el déficit presupuestario no fueron tenidos en cuenta por la Presidencia Luxemburgesa, que con la reforma del PEC pretendía mejorar la capacidad de gasto de los estados miembros, no obstante consiguió parcialmente lo contrario, en el sentido de que la reforma subrayó la relación entre el déficit presupuestario nacional y las contribuciones al presupuesto comunitario, y reforzó las demandas nacionales a favor de una consolidación del presupuesto. Entrevista 06/07/2007

situación del presupuesto nacional como determinante de la posición del gobierno federal en las negociaciones financieras.⁹⁰

Desde el comienzo de las negociaciones de las PPFF 2007-2013 con el fin de conseguir un aumento limitado de las contribuciones al presupuesto, el gobierno alemán insistió en el umbral máximo del 1% para el presupuesto a partir de 2007. Según su propia percepción, el gobierno alemán no postuló la congelación del presupuesto, sino un crecimiento moderado que incluiría un incremento paulatino de sus propias contribuciones que aumentarían en el caso de un crecimiento económico. (DBT, 2005c) Por otro concentró sus esfuerzos en la reforma del sistema de recursos propios. Como en anteriores negociaciones de las PPFF, el enfoque del Ministerio de Finanzas se orientaba hacia la posibilidad de introducir un mecanismo de corrección o reformar el cálculo del recurso RNB, como p.e. paridades del poder adquisitivo. Según cálculos de Serrano, la contribución de Alemania según recurso PNB se situaba en 1996 en el 27,4%, pero si en lugar de utilizar los tipos de cambio corrientes o las paridades fijas desde enero de 1999 para realizar la conversión que permite calcular el PNB de la UE, se hubiera utilizado los PNB calculados en paridades de poder de compra, esta participación se hubiera reducido al 24,2%. (Serrano, 2005:102)

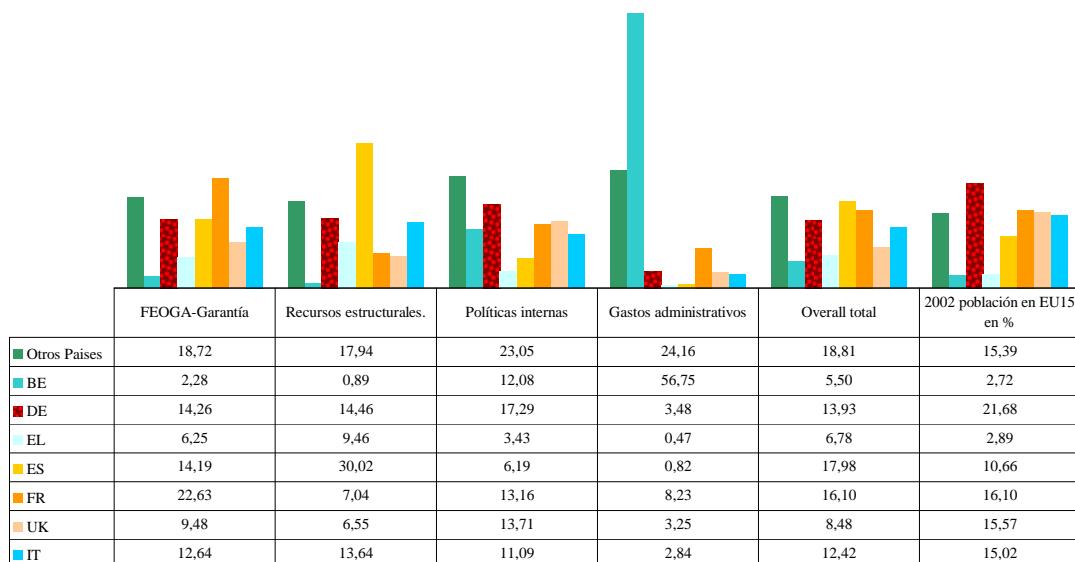
Con respecto al gasto comunitario en Alemania, no se puede verificar la existencia de un *acquired right* con respecto a las políticas re-distributivas. No obstante, el reflujo a través de fondos estructurales y de los instrumentos financieros de la PAC se incrementó desde 1992 hasta 2005 un 40%. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, para el periodo 2000-2003, Alemania fue el segundo receptor del gasto agrícola, recibiendo el 14% del total de los recursos de la PAC. Alemania figura también en las acciones estructurales comunitarias como beneficiario claramente destacado, con un 14% en el periodo 2000-2003, esto principalmente derivado de la situación económica en Alemania oriental y la clasificación de los *Länder* orientales como objetivos 1 desde 1993.⁹¹ Además, Alemania se presenta tradicionalmente, tanto por la voluntad política como por el propio gasto nacional en I+D, como mayor

⁹⁰ “Eine finanzielle Überforderung kann es angesichts unserer Haushaltslage, angesichts unserer eigenen Probleme nicht geben. Auch das haben wir allen Partnern gesagt.“ (Merkel, 2005).

⁹¹ El aumento de los gastos de la UE en Alemania en 2002 se explica con pagos excepcionales dentro de la PAC y pagos procedentes del Fondo de Solidaridad por las inundaciones en Alemania en 2002.

perceptor de fondos de la rúbrica Políticas Internas, en el periodo 2000-2003 el 17% de estos recursos fueron destinados a proyectos en Alemania.

Gráfico 10: Población y gasto operativo según categoría y estado miembro en la UE durante 2000-2003 en % (EU15 = 100%)



Fuentes: elaboración propia; según (Yuill; Méndez; Wishlade, 2006)

A pesar de este reflujo, que mayoritariamente es destinado al nivel regional y a actores privados, desde el gobierno se dio prioridad a conseguir un aumento limitado de las contribuciones al presupuesto y, en este sentido, ahorros en todas las rúbricas. Este objetivo se limitaba no sólo a rúbricas donde, como se ha mencionado anteriormente, Alemania no se beneficiaba, sino que se insistió también en recortes de categorías presupuestarias de las que se beneficiaba el propio país.

No obstante, esta estrategia se enfrentó ante los *acquired rights* de otros estados miembros, que además de estructurar la agenda de negociación excluyeron gran parte del presupuesto de las negociaciones. Esta inmóvil estructura del presupuesto afectó también a la posición negociadora del gobierno alemán, y aunque éste se concentró desde el comienzo de las negociaciones en ‘recortes’ en las categorías 1b y no prioritariamente en la categoría 1a, esta última fue reducida un 41% tomando como referencia la propuesta de la Comisión, sin embargo los gastos en la categoría cohesión (1b) se redujeron sólo un 8.5% (tabla 15). Particularmente, las preferencias del gobierno

alemán con respecto a los períodos *phasing out* para regiones y estados miembros no se reflejaron en el acuerdo final.

Tabla 15: Comparación de la propuesta de la Comisión y el acuerdo de diciembre

	Propuesta de la Comisión	Lux. Propuesta final ⁹²	Acuerdo de Diciembre		
		Propuesta	recortes vs. COM en %	acuerdo	recortes vs. COM en %
En millones de EUR, de precios de 2004					
1a. Competitividad para el Crecimiento y el Empleo	121.687	72.120	40	72.120	41
1b. Cohesión para el Crecimiento y empleo	336.308	309.594	8	307.619	8,5
2. Gestión Sostenible y Protección de los Recursos Naturales	400.294	377.800	5,6	371.244	7,3
PAC (1 pilar)	301.074	295.105	2	293.105	2,6
3. Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia	14.724	11.000	25	10.270	30
3a Libertad, Seguridad y Justicia	9.210	6.630	28	6.630	28
3b Ciudadanía	5.514	4.370	20,7	3.640	34
4. La Unión Europea como “Socio Global”	61.223	48.463	21	48.463	21
Gastos administrativos	57.670	50.300	13	50.300	13
Compensaciones BG/RO	800	800	-	800	-
Total compromisos	992.706	869.967	12,4	860.816	13,3
En % de la RNB UE	1,20	1,06		1,045	

Fuente: cálculos propios

⁹² Véase: (Presidency of the EU, 2005e)

II.4. C) El impacto de la estructura institucional de la negociación en las preferencias del gobierno alemán

Las negociaciones de las perspectivas financieras tienen una estructura institucional, que se caracteriza por un largo periodo de negociación, por la interconexión con otras negociaciones y por una estructura de negociación jerárquica, en la que el número de participantes y preferencias se restringe paulatinamente y cuyo acuerdo final se adopta por unanimidad. Por este alto grado de institucionalización, a las características específicas de las negociaciones de las PPFF se asigna un valor explicativo para las preferencias de los gobiernos nacionales. Asimismo, las preferencias en negociaciones presupuestarias, dependen en un alto grado de decisiones anteriores y del impacto de procesos de aprendizaje y socialización, por lo que a las negociaciones a nivel europeo se les asigna también una cultura institucional.

Las preferencias del gobierno alemán en las negociaciones financieras no son únicamente resultado, como anteriormente se ha verificado, de la trayectoria de las relaciones financieras de Alemania con la UE, sino también de procesos de aprendizaje y socialización. Las experiencias derivadas de las negociaciones de Delors I, II y de la Agenda 2000 contribuyeron a condicionar las preferencias del gobierno alemán en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Consciente del rol ‘informal’ de la Presidencia, el gobierno alemán organizó con Finlandia un cambio de Presidencia sin precedentes, para evitar esta función durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013.⁹³ No obstante, a pesar de que Alemania evitó el rol de árbitro de la Presidencia para defender sus preferencias presupuestarias sin tener que ponderar estas con las preferencias políticas, (DBT, 2005a), ambos Cancilleres, Schröder y Merkel, asumieron el papel de mediador, tanto por sus intereses en el progreso de las negociaciones como por las expectativas de sus socios. (Merkel, 2005)

A pesar de que el gobierno alemán intentó reducir la conflictividad de las negociaciones mediante la separación de los temas críticos y de especial interés para Alemania de las negociaciones financieras (p.e la reforma institucional y el tema de la ampliación), inevitablemente se estableció una conexión entre las negociaciones presupuestarias y negociaciones constitucionales. (DBT, 2004a) No obstante, esta

⁹³ “According to diplomats: ‘The change in the presidencies will mean a big battle over finances,’; ‘It will be easier for Germany to fight this battle if it is freed from the constraints of the presidency,’; ‘Assuming he is re-elected this autumn, Schröder will be free to negotiate the next financial package.’; ‘Germany will make it clear that it no longer prepared to continue being a net contributor unless there are substantial reforms.’” (Financial Times, 2002)

situación no desencadenó un bloqueo, sino que el gobierno alemán utilizó la interrelación de diferentes temas para resolver un estancamiento de las negociaciones. Primero el gobierno alemán intentó aprovechar esta situación utilizando las PPFF para conseguir un acuerdo sobre la Constitución. (Financial Times, 2003) Segundo, después de los referendos en Francia y los Países Bajos el Canciller Schröder utilizó su rol en las negociaciones de las PPFF para rescatar la Constitución europea antes del Consejo Europeo del 16 y 17 de Junio 2005 en Bruselas: “Alemania está preparada para moverse en el tema del presupuesto, si esto ayuda a la UE a demostrar a los ciudadanos que funciona y es capaz de tomar decisiones”. (Schröder, DBT, 2005f:17077) Y tercero, según el principio de negociaciones en la UE, donde una gestión exitosa de una crisis puede inspirar nuevas iniciativas, la Canciller Merkel insistió en que los estados miembros deberían iniciar una nueva discusión sobre la Constitución, tras haber llegado a un acuerdo sobre las PPFF 2007-2013.

La estructura jerárquica de las negociaciones que se desarrollan en un amplio marco temporal, con acceso limitado a áreas de negociación subsiguientes, tuvo un impacto en las preferencias de los gobiernos en las negociaciones finales. (véase Esquema 4) Teniendo en cuenta la fragmentación de los gobiernos nacionales, la estructura de las negociaciones, favoreció o impidió la participación de uno u otro actor con diferentes preferencias. En este sentido, la publicación del segundo informe sobre la cohesión económica y social, en enero de 2001, (I) marcó el inicio de la prenegociación de las PPFF 2007-2013. El largo proceso de negociación de cinco años, permitió un posicionamiento anticipado del Ministerio de Finanzas, (octubre de 2001) a favor de un presupuesto europeo caracterizado por la austeridad, que como ya se ha mencionado, estructuró y facilitó la coordinación, no sólo de la posición negociadora del gobierno alemán, sino también de los contribuyentes neto a nivel europeo. También los *Länder*, aunque de manera limitada, consiguieron presentar sus posiciones en la fase preparatoria de la elaboración de la propuesta de la Comisión. Tras el debate abierto se restringió el número de participantes después de la publicación de la propuesta de la Comisión, a la administración nacional y los órganos comunitarios (fase II). En estas negociaciones a nivel técnico con participantes altamente especializados y procedentes de los Ministerios de Finanzas o de otros órganos especializados, predominaba una perspectiva tecnócrata menos diplomática y/o política. Durante este periodo se especificó la propuesta de la Comisión y todas las implicaciones técnicas, legislativas y financieras de la misma para cada estado miembro. Basándose en esta información, las

delegaciones nacionales en interconexión con la Representación Permanente y “sus ministerios” de origen establecieron sus preferencias gubernamentales específicas.⁹⁴ En un segundo paso, se aclararon las prioridades específicas de cada estado y se intentaron encontrar primeras soluciones que no estuvieran dirigidas contra intereses vitales de un estado miembro. No obstante, los amigos de la Presidencia, entre otros grupos de trabajo, y el COREPER I no sólo trabajaron en el nivel técnico, sino que fueron áreas vitales en la estructura jerárquica de las negociaciones que influyeron decisivamente en el proceso de las mismas, presentando posibles acuerdos iniciales y estructurando de esta forma las posteriores negociaciones.⁹⁵

A pesar de que representantes del Ministerio de Finanzas participaron directamente en los niveles I y II de la negociación, el CAGRE, como órgano preparativo para el Consejo Europeo (nivel III), así como el mismo Consejo, ofrecieron acceso a otras preferencias que a los puramente cálculos financieros. En este sentido, también en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, la *Richtlinienkompetenz* de la Canciller posibilitó un cambio de preferencias del gobierno alemán, y se acordó, en contra de la posición del Ministro de Finanzas, un aumento de las contribuciones alemanas y, en contra de los intereses de los *Länder* orientales, un recorte de subsidios según las preferencias políticas de la Canciller. En este sentido, el acuerdo sobre las PPFF 2007-2013, un tema altamente politizado, podría ser alcanzado únicamente en un contexto de *end game* entre un número limitado de representantes de alto nivel con el necesario poder de decisión, y a través de aceptables adaptaciones mutuas y acuerdos adicionales (*side payments*).

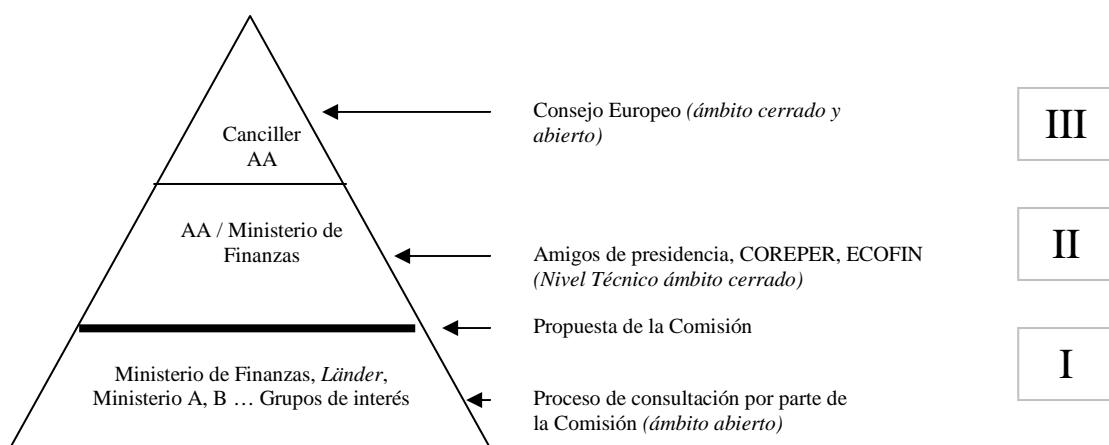
Además, con el progresivo desarrollo de la negociación, aumentó la presión de tener que llegar a un acuerdo, por lo que la propia existencia de un límite temporal en la negociación, estructuró la agenda de la negociación. La necesidad de demostrar un resultado positivo y llevar a cabo con tiempo suficiente la programación de los fondos estructurales y de cohesión, incrementó paulatinamente la preferencia de “finalizar la negociación” dentro del marco temporal establecido frente a la de “aumentar los beneficios” y proporcionó el “dramatismo necesario”⁹⁶ para llegar a un acuerdo.

⁹⁴ Entrevista 21/03/2007.

⁹⁵ Entrevistas 10/05/2007 y 28/06/2007.

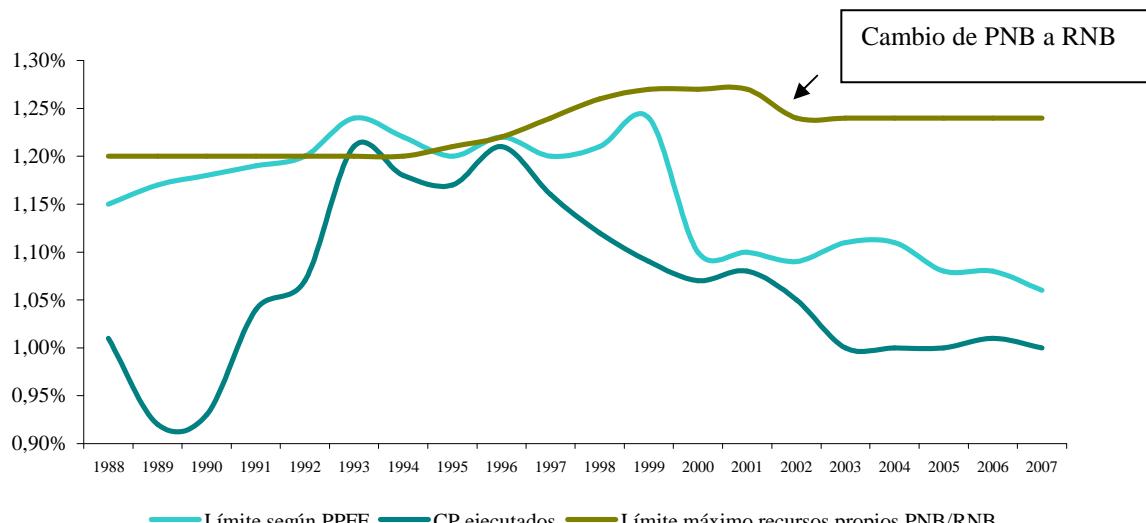
⁹⁶ Entrevista, 06/07/2007.

Esquema 4: La estructura jerárquica de las negociaciones a nivel europeo



Por ello, la visibilidad de las figuras presupuestarias al final de la negociación y la existencia de un acuerdo, poseen también un valor simbólico que se extiende sobre el valor real financiero de las contribuciones. (Lindner, 2006:6) No obstante, el marco financiero indica las cantidades máximas, de este modo las negociaciones de las PPFF no son negociaciones sobre el presupuesto final sino sobre los límites y grandes líneas del gasto, por lo que los negociadores alemanes se concentraron en la posibilidad de reducir las contribuciones en las negociaciones anuales.⁹⁷

Gráfico 11: Evolución del límite máximo de los recursos propios y de los créditos de pagos efectuados de 1988 a 2007



Fuente: elaboración propia, datos: (Comisión Europea, 2000)

⁹⁷ Entrevista 04/05/2007.

Según Scharpf, la norma de **unanimidad** tiene la tendencia de llevar acuerdos donde el actor menos reacio determina la velocidad para llegar y el nivel de acuerdo. (Scharpf, 1988) En este sentido, el Ministro de Exteriores Fischer subrayó las dificultades para alcanzar un acuerdo por el principio de unanimidad y la inmovilidad de los beneficiarios en la discusión sobre el futuro de la política estructural. (Fischer, BDT, 2004a) A pesar de que el derecho de vetar para todos los actores parece fomentar la promoción de intereses nacionales, la disposición y capacidad del gobierno alemán de presentar *package-deals or side-payments* posibilitó, no sólo acomodar la mayoría de las preferencias antes de la votación final con soluciones integradoras, sino que ofreció al gobierno instrumentos para determinar el acuerdo final.

La norma de unanimidad fomenta también la formación de coaliciones. En el análisis del caso alemán se ha encontrado evidencia del impacto de las coaliciones en las preferencias de los gobiernos. En primer lugar, las coaliciones fueron un instrumento que utilizaron diferentes gobiernos alemanes para lanzar iniciativas e influir en la agenda europea sin parecer el impulsor de las mismas. (Bulmer, 1997:66) El gobierno alemán tradicionalmente evita presentarse como promotor de una iniciativa propia, ya sea por no encontrarse en una situación aislada o por aumentar las posibilidades de encontrar entendimiento.

“[...] when Germany found itself isolated [...] German officials described the situation as ‘unacceptable’ and made, last minute change in policy.” (Katzenstein, 1997:26-27) “German governments were extremely averse to political isolation in Brussels, preferring instead to built consensus from within and, if necessary, offer concessions to preserve that consensus [...].” (Anderson, 1997:83)

Esta estrategia se observa también en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. A pesar de que la propuesta del 1% fue presentada por el gobierno de Suecia dentro del grupo de los seis, fue originariamente iniciada por el Ministerio de Finanzas alemán.⁹⁸ En el mismo sentido, con el fin de evitar el aislamiento, el gobierno alemán se esforzó en mantener esta coalición y en incorporar a otros estados en la misma. (Schröder, BDT, 2005a)

En segundo lugar, la coalición más tradicional a la que se puede asignar poder explicativo para las preferencias alemanas, se basa en las relaciones con Francia. Aunque el gobierno de Schröder pareció intentar minimizar el rol de este eje, declarando que el eje no es ya un objetivo en si mismo: “[...] todo tiene que ser

⁹⁸ Entrevistas 26/04/2007 y 06/07/2007.

redefinido después de un tiempo y ser comprobado si es aún válido [...]” (en Pedersen, 2003) ambos gobiernos invirtieron recursos considerables para discutir y coordinar sus posiciones sobre asuntos europeos en encuentros bilaterales informales y formales, definidos por el Tratado de Elysée. Los desayunos entre el Canciller alemán y el Presidente francés durante los Consejos Europeos, fueron significativos durante las negociaciones en 1992 y en 1999. Las negociaciones bilaterales y el consentimiento mutuo sobre la PAC, que fue definida como parte natural de sus acuerdos bilaterales en los que se basaba el proyecto europeo,⁹⁹ allanó en ambas negociaciones el camino para llegar a un acuerdo final, lo que implicó en más de una ocasión, la renuncia de intereses presupuestarios del gobierno alemán.¹⁰⁰ También el acuerdo de la PAC en 2002, que permaneció muy por detrás de los objetivos del Ministerio de Agricultura alemán, y que fue decisivo para las negociaciones de las PPFF 2007-2013, pudo ser alcanzado únicamente porque “[...] Alemania decidió ayudar a Francia políticamente [...]” (Pedersen, 2003:22) y, según el entonces Ministro de exteriores Fischer, por la determinación histórica. (DBT, 2004a)

⁹⁹ “France would open its market to German industry in exchange for Germany paying towards the cost of supporting French farming.” (House of Lords, 2005).

¹⁰⁰ Este acuerdo no sólo limitaba las posibilidades durante la negociación para Alemania, sino que restringía también el número de posibles coaliciones, por un lado entre los nuevos estados miembros, dado que la reforma de la PAC no resultó generosa con ellos, y por otro lado entre los contribuyentes netos, que se opusieron al acuerdo sobre la PAC y demandaron su reforma. Entrevista 04/05/2007.

III. Conclusiones preliminares

Después de un análisis exhaustivo del proceso de formación de preferencias del gobierno alemán en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, y volviendo a la pregunta planteada al inicio de la investigación: ¿Qué variables institucionales determinaron estas preferencias?, se puede confirmar que las preferencias del gobierno alemán, no fueron únicamente resultado de cálculos racionales de ganancias y pérdidas, ni de cálculos sobre la nueva posición de Alemania en el “corazón de Europa”, o expresión de intereses específicos del sector privado o del electorado, sino que se derivaron también del propio marco institucional, de anteriores decisiones y de resultados de procesos de aprendizaje y socialización por la pertenencia a la UE.

En cuanto a la organización de la administración para la coordinación de la política europea

- Se ha verificado la existencia de diferentes preferencias en el gobierno, en el sentido de que el gobierno no representa a un actor con preferencias homogéneas sino fragmentadas.
- Se ha encontrado evidencia de que los dispositivos constitucionales y la estructura administrativa, especialmente el posicionamiento del Ministerio de Finanzas (*Ressortprinzip*) al principio de las negociaciones y la posterior postura dominante de la Cancillería (*Richtlinienprinzip*), tuvieron un impacto en la formación de las preferencias del gobierno alemán.
- Se ha podido verificar que los dispositivos constitucionales y las reformas administrativas a finales de los noventa permitieron un impacto específico de las preferencias del Ministerio de Finanzas en la posición gubernamental.
- Se ha constatado que mecanismos informales de coordinación - *Top-Down*, un posicionamiento anticipado del Ministerio de Finanzas y los contactos personales en el triángulo BMF, AA y Cancillería evitaron los característicos problemas en la coordinación de la posición negociadora del gobierno alemán.
- Las discusiones en el *Bundestag* reflejaron con respecto a las negociaciones de las PPFF 2007-2013, por un lado el consenso entre los partidos políticos nacionales sobre las grandes líneas de la política europea, pero por otro reproducen también la línea de conflicto en las posiciones con respecto al presupuesto comunitario entre los partidos en la oposición y en el gobierno.

- A pesar de la existencia de mecanismos formales e informales de participación en la elaboración de la posición del gobierno federal, en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 la capacidad de los *Länder* en la participación en la formación de preferencias a nivel nacional fue limitada debido a sus intereses heterogéneos. No obstante, se ha detectado una amplia actividad en la fase preparatoria de la propuesta de la Comisión.

Con respecto a la ideología del gobierno

- Se puede confirmar la estabilidad de las preferencias pro-europeas de los distintos gobiernos alemanes en su política europea.
- Se ha verificado la continuidad en la primacía de los intereses europeos ante los intereses nacionales, independientemente de la reunificación o del cambio en el gobierno de 1998.
- La orientación de los gobiernos hacia la política económica (neoliberal-orientado al mercado/proteccionista-intervenciones del estado) no ofrece valor explicativo para las preferencias del gobierno con respecto a la financiación y las políticas re-distributivas del presupuesto comunitario.
- Se puede constatar continuidad en las preferencias presupuestarias, en el sentido de que los diferentes gobiernos favorecieron una reducción de las contribuciones ante una recompensa a través del gasto.

En cuanto a la participación de los actores sociales y políticos en la política europea:

- Se ha demostrado que desde principios de los noventa, la opinión pública se expresó paulatinamente escéptica sobre los beneficios de Alemania en el proceso de integración europea y la utilidad de las políticas re-distributivas. Sin embargo, desde finales de los noventa y también durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013, se registra una tendencia que indica un aumento del porcentaje, tanto de los encuestados que consideraron la pertenencia de Alemania a la UE un hecho positivo, como de los que consideraron que Alemania se beneficiaba por la pertenencia a la UE. Con respecto al último punto y a la valoración de la utilidad de las políticas re-distributivas, se verifica una posición más escéptica en Alemania que en el resto de la UE.
- Se puede verificar que la participación de los partidos políticos y de otros actores de la sociedad civil en la formación de las preferencias del gobierno alemán en negociaciones financieras es limitada, tanto por el reducido

impacto de temas europeos en las campañas electorales, como por la continuidad en el consenso positivo ante la integración en la opinión pública.

- A pesar de que se ha podido evidenciar un cambio de paradigma entre la clase política en su percepción de la política presupuestaria de la UE, la continuidad del respaldo firme y del consenso entre la clase política con respecto al proyecto europeo, y su compromiso de actuar activamente a favor del proceso de integración, ha quedado de manifiesto.

Con respecto al impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias

- Se ha detectado una firme adherencia entre la estructura presupuestaria y las preferencias del gobierno alemán. Decisiones y compromisos con respecto a la financiación y las políticas re-distributivas en un momento temprano de la integración europea, estructuraron las preferencias del gobierno alemán en posteriores negociaciones, en el sentido de que reforzaron la dependencia a la trayectoria. En esta línea, desde los años sesenta, el gobierno alemán estaba dispuesto a aumentar sus contribuciones como *sidepayment* para facilitar acuerdos que correspondían a sus objetivos políticos, sin insistir en políticas re-distributivas que beneficiarían especialmente a Alemania.
- Se ha evidenciado una evolución de la interconexión entre el presupuesto comunitario y el aumento de la implicación del Ministerio de Finanzas. Por un lado, el incremento de las contribuciones basadas en la RNB en relación a los recursos tradicionales supuso una mayor implicación del Ministerio de Finanzas, por otro lado el incremento del gasto en políticas re-distributivas del que se beneficiaba el nivel regional o el sector privado, se desvinculó del control de este Ministerio.
- La demanda para *long term sound public finances* se encuentra especialmente enraizada en las preferencias del Ministerio de Finanzas, pero también ampliamente, desde finales de los noventa, en la clase política alemana. En este sentido, la posición alemana tiene que ser comprendida en el contexto de esfuerzos domésticos para reformar y consolidar, no sólo el presupuesto nacional sino también el presupuesto a nivel regional.
- Además, las demandas de austeridad en el gasto no surgieron de grupos sociales específicos o de cálculos electorales, sino que se basaron en la situación de la economía nacional en comparación con otros estados miembros y de las presiones del PEC.

- Asimismo, la determinación para una reforma del presupuesto comunitario parece tener su origen en el descontento sobre el funcionamiento de las relaciones financieras y los proyectos de su reforma a nivel doméstico.
- Se ha verificado que las preferencias del gobierno alemán sobre la política estructural comunitaria basada en el nivel regional, está influenciada por la estructura de la política regional descentralizada a nivel doméstico.

CAPÍTULO II
EL CASO DEL REINO DE ESPAÑA

I. Las preferencias del gobierno español en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013

Las preferencias del gobierno español en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013 se basaron en tres principios básicos, suficiencia, equidad y gradualidad. En primer lugar, el gobierno español defendió que las PPFF deberían respetar el principio de “suficiencia de medios presupuestarios” para garantizar la consecución de los objetivos de la Unión y afrontar con éxito los retos del futuro, como la inmigración y la innovación tecnológica. En segundo lugar, el principio del “reparto equitativo de los costes de la ampliación” debería de regir las aportaciones al presupuesto comunitario, en el sentido de que los niveles de contribución estuvieran equilibrados entre toda la UE y no distorsionados por mecanismos de corrección. Por último, en aplicación del “principio del gradualismo”, el gobierno de España defendió la necesidad de disponer de medidas transitorias adecuadas para aquellas regiones que abandonen su elegibilidad, bien por un “efecto estadístico”, como por su crecimiento natural, así como para el Fondo de Cohesión. De acuerdo a estas bases, la posición del gobierno español se desarrolló conforme a las propuestas de la Comisión, aunque ésta también fue considerada insuficiente para la solución del “problema español” al provocar una caída súbita y abrupta del saldo neto de España a partir de 2007. (Moratinos, 2004)

En resumen, con respecto a la financiación del presupuesto las preferencias se orientaron a su reforma, pero no con el fin de aumentar la financiación del presupuesto comunitario con “recursos propios” de la UE, sino para conseguir más equidad de las “contribuciones nacionales”. Con respecto al gasto, no se priorizaba la reducción del mismo, ni la re-nacionalización de políticas re-distributivas, sino que se expresó preferencia por el gasto en la rúbrica de cohesión económica y social y medidas que pudieran incentivar la I+D+i.

Tabla 1: La posición negociadora del gobierno español en las negociaciones de las PPFF 2007-2013

La financiación del presupuesto comunitario	Las rúbricas del gasto del presupuesto comunitario
<i>Límite del presupuesto:</i> - Más del 1,24% del RNB comunitaria	<p><i>1A: Competitividad:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioridad para la reducción de la brecha tecnológica entre los estados miembros (criterios económicos y territoriales) - Aumento de los recursos de los programas marco o por un instrumento diferenciado con dicha finalidad (Fondo tecnológico)
<i>Mecanismo de corrección general:</i> - Eliminación del mecanismo de corrección británica - Contrario a un Mecanismo de corrección general (MCG) - La solución a los problemas puntuales a través de aumentos en el gasto	<p><i>1B Cohesión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioridad para la cohesión económica y social, que además de concurrir también al cumplimiento de los objetivos de Lisboa - 0,45% PIB de la Unión para del gasto en cohesión económica y social - Medidas de transición para los FFEE y para el Fondo de Cohesión (cinco años) - Respeto a los principios de gradualidad y suficiencia para las políticas comunitarias - Las regiones <i>phasing in</i> deben incluirse en el objetivo convergencia - Programas específicos para las regiones ultra periféricas dentro de la categoría de convergencia - Natura 2000 no debería estar financiada por el FEDER
<i>Recursos Propios:</i> - Sustitución del recurso IVA por el recurso RNB - Equidad en la financiación del presupuesto	<p><i>2: Gestión Sostenible y Protección de los Recursos Naturales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrario a la re-negociación del acuerdo de PAC de 2002 - Fondos adicionales a los recursos propuestos por la Comisión para el desarrollo rural - Establecimiento de nuevos medios financieros para incluir a Bulgaria y Rumania <p><i>3: Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de recursos para Fronteras exteriores e inmigración <p><i>4: La UE como socio global:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor peso al Instrumento de Vecindad que al Instrumento Preadhesión
<i>Posiciones adicionales:</i> - Exclusión del FED de las PPFF	

Fuente: elaboración propia

II. Análisis de las preferencias del gobierno de España en las negociaciones de las PPFF 2007-2013

II.1 La organización y la coordinación de la administración para la política europea

La política europea de España se caracteriza, tanto por elementos de cambio como por la continuidad, ambos elementos tienen su origen parcialmente en la organización y la coordinación de la administración. Se argumenta que el sistema de coordinación de la posición negociadora de España se caracteriza por la centralidad del Presidente del Gobierno en la política europea, su personalidad y sus preferencias son los elementos clave en la formación de las preferencias del gobierno español. El segundo argumento se basa en el hecho de que la política europea de España está coordinada por un reducido número de funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) interconectados de manera informal y horizontal entre los diferentes ministerios, la administración y las instituciones europeas, lo que ha evitado la fragmentación de las preferencias y ha contribuido a que la política europea de España ante los cambios en el gobierno tuviese un alto grado de coherencia y continuidad. (Closa; Heywood, 2004; Heywood, 1999; 1995; Barbé, 1999; Molina; Rodrigo, 2002)

II.1 A) La administración del estado

II.I. A) a) Los actores claves de la política europea del gobierno de España

El Presidente del gobierno

La Constitución española (CE) afirma en el art. 97 que el Gobierno dirige la política interior y exterior. El Presidente asume, conforme al art. 98.2 CE, la dirección de la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los ministerios en su gestión. En este sentido, el Presidente del Gobierno es también el “árbitro último” de la coordinación en asuntos europeos y “director máximo” de la unidad de acción en el exterior. (Consejo de Estado, 2008) Este rol central fue aprovechado por todos los Presidentes desde los ochenta, por lo que desde entonces se atribuye a la política exterior española una presidencialización¹⁰¹ y personalización. (Blázquez Vilaplana,

¹⁰¹ “Fue ya Calvo Sotelo (1981-1982) quien inició la presidencialización de la política exterior al dirigir personalmente la incorporación a la OTAN.” (Molina; Rodrigo, 2002).

2006). En este sentido, el Presidente y el Gabinete asumieron también el papel central en la promoción de la adhesión a la UE, así como posteriormente en la coordinación de la posición negociadora en temas con máxima relevancia, como las perspectivas financieras. El Gabinete se ha establecido con una red de colaboradores técnico-políticos que reproducen las materias ministeriales para un seguimiento continuo y paralelo a las negociaciones verticales y horizontales a nivel europeo.¹⁰² Más concretamente, la Presidencia se apoya en el departamento de “Política Internacional y Seguridad” y el de “Análisis y Estudios”. La reestructuración del Gabinete tras las elecciones de 2004, desplazó la gravedad de la coordinación y formulación de la política europea todavía más a favor del Presidente. La reformada Oficina Económica del Presidente (OEP) asumió una posición central en la Presidencia, asistiendo al Presidente en los asuntos relacionados con la política económica a nivel doméstico e internacional. Mientras en períodos legislativos anteriores la OEP gestionaba el propio presupuesto de la Presidencia¹⁰³, a partir de 2004 el equipo de la Oficina Económica estaba formado por 40 personas entre funcionarios y personal procedente del ámbito académico y privado.

En este sentido, el Presidente se ampara para su política exterior en un grupo de expertos que le permite, independientemente de la información sectorial de los otros ministerios, formular sus preferencias. La OEP, bajo la dirección de Miguel Sebastián¹⁰⁴, asumió un rol crucial en la orientación de las preferencias del gobierno hacia un mayor enfoque en incentivar la I+D+i y fomentar la estrategia de Lisboa en España. En las negociaciones de las PPFF 2007-2013, estas nuevas líneas prioritarias derivadas de nuevas políticas y retos, como las energías renovables, el desarrollo sostenible, y, muy especialmente, el concepto de la brecha tecnológica entre los países de la UE, se reflejaron en las preferencias del gobierno a partir de 2004.

El grupo de asesores y los integrantes de la OEP están ideológicamente y personalmente relacionados con el Presidente, lo que implica, por un lado un impacto específico y directo en las preferencias del Presidente y un potente respaldo en la

¹⁰² Entrevista 22/06/2007.

¹⁰³ “En 1996 se crea la Oficina Presupuestaria en la presidencia con el objeto de garantizar la eficacia del control del gasto público, se reforzarán las funciones de la Intervención General del Estado, se reformará la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y se establecerá una oficina presupuestaria en la Presidencia del Gobierno, como expresión de un compromiso directo con este objetivo.” (Aznar, DSCD, 1996), véase también (Aznar, 2004:120).

¹⁰⁴ En 2005, Miguel Sebastián fue nombrado coordinador del Gobierno español para la Estrategia de Lisboa y responsable del Programa Nacional de Reformas.

preparación de los Consejos Europeos, pero por otro la posible discontinuidad en el seguimiento de las preferencias en el caso de cambio de gobierno.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, (MAEC)

A pesar de la evidente pérdida de protagonismo del MAEC en materia europea por la desaparición de la distinción tradicional entre lo exterior y lo interior, en especial en la política europea y del ya mencionado específico rol del Presidente en esta, el Ministerio de Asuntos Exteriores asumió desde las primeras negociaciones sobre la adhesión una destacada función de coordinación interministerial. Tras la adhesión y los paulatinos pasos de integración, la estructura orgánica del MAEC fue sujeto de varias reestructuraciones. (Molina; Rodrigo, 2002)

Las funciones de formulación y ejecución de la política europea de España giran desde 2000 en torno a la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos, que se convierte a partir de 2004 en la Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEUE).¹⁰⁵ La SEUE asume tanto la coordinación diaria de la actuación administrativa y el flujo de información entre los diferentes Ministerios y las Comunidades Autónomas a nivel interno, como la coordinación de las actuaciones que realice la administración pública, incluidas las autonómicas y locales, en la UE.

De la SEUE depende directamente la Secretaría General para la Unión Europea¹⁰⁶, órgano que asiste al Ministro en la formulación y ejecución de la política exterior de España en el ámbito de la Unión Europea, su estructura orgánica incluye dos Direcciones Generales. (véase Esquema 1) La Dirección General de Integración y Coordinación de Asuntos Generales y Económicos de la Unión Europea¹⁰⁷ coordina el proceso de la elaboración de la posición española en la UE en relación con los distintos Ministerios competentes en materia financiera, económica, comercial y afines. Dentro de esta Dirección General, la Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros asumió una posición clave en el proceso de la formación de la posición española en las negociaciones en las PPFF 2007-2013. Los integrantes de la Secretaría General para la Unión Europea, procedentes de otros Ministerios y pertenecientes a distintos cuerpos de la élite burocrática, junto a personal procedente de la carrera diplomática, dotan a este órgano de personal con capacidades sectoriales, experiencia

¹⁰⁵ Véase: Real Decreto 1416/2004, 11/06/2004.

¹⁰⁶ Véase: Artículo 12, Real Decreto 1416/2004.

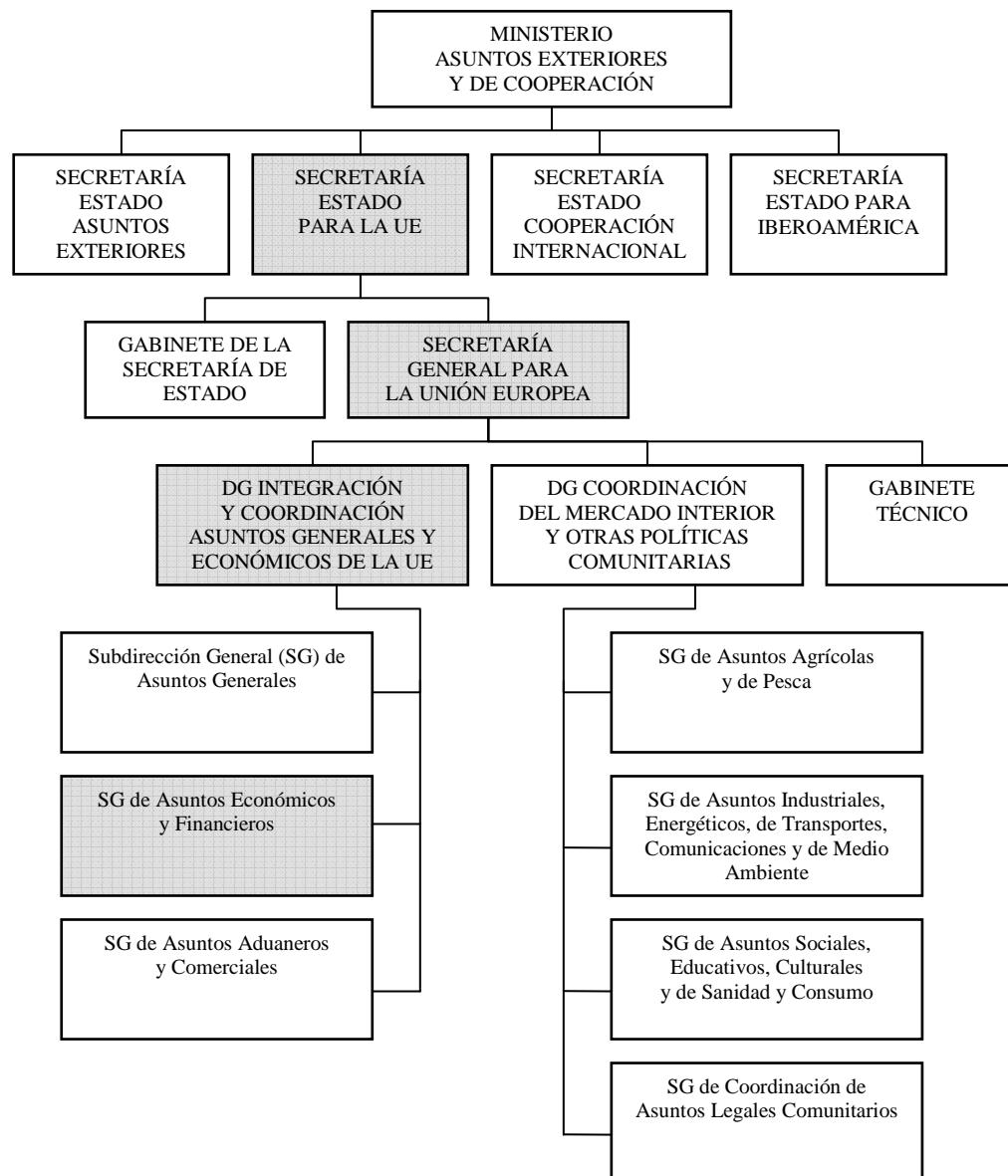
¹⁰⁷ Véase: Artículo 13 Real Decreto 1416/2004.

comunitaria y cauces fluidos de contacto, tanto con los distintos Ministerios como con Bruselas y aportan, en este sentido, además de la versión diplomática, un alto conocimiento técnico intersectorial.¹⁰⁸ (Consejo de Estado, 2008:62)

A nivel europeo, la Representación Permanente (REPER) coordina la actividad de todos los órganos y unidades administrativas en la UE. Su estructura responde a la organización departamental española y en ella están representados prácticamente todos los Ministerios. El número de personas que integran la Representación Permanente es variable y aumenta ante negociaciones de especial relevancia como las PPFF 2007-2013, con funcionarios de los Ministerios más afectados. La SEUE es también el punto de conexión entre la REPER en Bruselas y los Ministerios en Madrid. La SEUE prepara las posiciones que posteriormente la REPER negocia en los Comités de Representantes Permanentes (COREPER)¹⁰⁹ y en todos los grupos de trabajo a nivel inferior. Por otro, la SEUE pretende canalizar todas las comunicaciones oficiales de la REPER con la Administración española.

¹⁰⁸ Entrevista 25/03/2008.

¹⁰⁹ El COREPER se reúne en dos formaciones: el COREPER II, compuesto por los jefes de las Representaciones Permanentes, que se ocupa, grosso modo, de los asuntos generales y aquellos de mayor contenido político y económico; el COREPER I, integrado por los representantes permanentes adjuntos se ocupa, en líneas generales, de asuntos de carácter sectorial y más técnico.

Esquema 1: Estructura de la Secretaría Estado para la Unión Europea (2004)

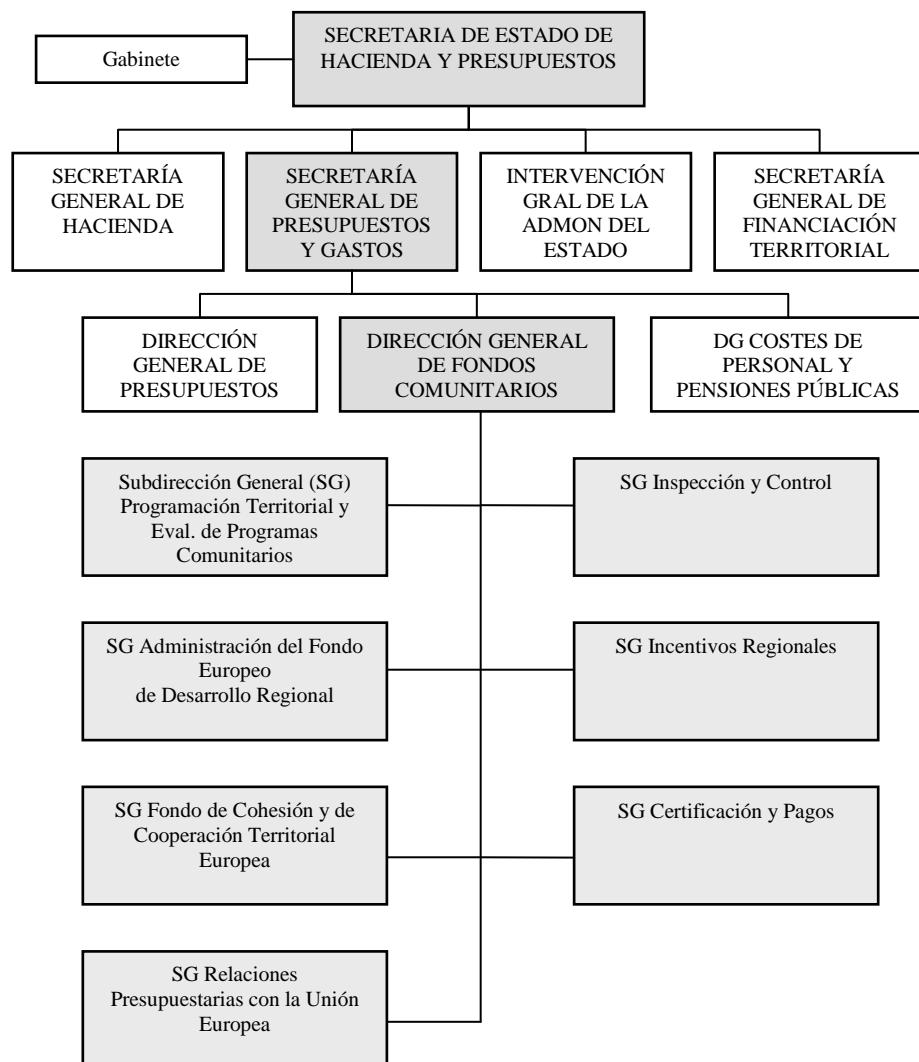
Fuente: elaboración propia según (Gobierno de España 2004b).

Ministerio de Economía y Hacienda

Durante las negociaciones del Tratado de Maastricht, el Ministerio de Economía y Hacienda se incorporó paulatinamente en los asuntos europeos y asumió, al lado del MAE, una posición clave en la formación de la posición española. Desde finales de los noventa, en cuestiones tan sustanciales como la Unión Monetaria, funcionarios y altos cargos de Economía y Hacienda fueron los principales protagonistas en la fijación de la postura española, que incluso reivindicaron, aunque sin éxito, la coordinación de la REPER. (Molina; Rodrigo, 2002) El Ministerio de Economía y Hacienda participa en la política europea del gobierno, por un lado, de manera indirecta a través de la

elaboración y del control del presupuesto, y por otro lado directamente, dado su rango de Vice-Presidencia segunda del gobierno en el organigrama, su rol en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y sus estrechas relaciones con la Comisión Europea y los equivalentes Ministerios nacionales dentro del ECOFIN. La Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, es el órgano responsable de la negociación y coordinación de los asuntos relacionados con los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión durante el periodo financiero. La directa implicación en el día a día de la gestión y la competencia técnica en las relaciones financieras entre España y la UE, atribuyó al Ministerio un rol específico en la formación de la posición negociadora de España. (véase esquema 2) En este sentido, funcionarios y altos cargos del Ministerio de Economía y Hacienda participaron directamente en todas las etapas de la negociación, tanto a nivel doméstico como europeo y aportando en cada momento de la negociación información técnica sobre el impacto de cada propuesta para el balance neto de España.

Esquema 2: Estructura de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos (2005)



Fuente: elaboración propia, según datos de la Dirección General de Fondos Comunitarios

También existen otros órganos, dispersos por los diversos Ministerios, que ejercen una “función europea” en virtud de sus competencias y responsabilidades directas que les corresponden en la gestión de los asuntos propios (art. 98.2 CE). En la mayor parte de los Ministerios, se ha instalado una Subdirección General con funciones relativas a los asuntos europeos, competencia del departamento respectivo y a través de la cual los Ministerios intervienen en la gestión de los recursos comunitarios pero no directamente en el proceso de formación de preferencias del gobierno con respecto al presupuesto comunitario. (Consejo de Estado, 2008)

II.1. A) b) La coordinación de la política europea española

La coordinación de la política europea del gobierno español está organizada de manera jerárquica dentro del *core executive* y orientada al objetivo de lograr una coordinación de la posición española con un alto nivel de eficacia para los temas centrales de su política europea. (Molina, 2001a:135)

La organización interministerial se concentra formalmente en torno a la SEUE, en concreto, la Secretaría General para la Unión Europea coordina la actuación diaria de los demás ministerios y órganos de la administración del estado en la UE. Como instrumentos formales de coordinación interministerial a nivel doméstico, la SEUE tiene adscrita la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea (CIAUE)¹¹⁰ y a nivel europeo imparte instrucciones y mantiene una relación privilegiada con la REPER. La CIAUE facilita el intercambio de información, coordinación y colaboración entre los diferentes Ministerios, así como el examen y resolución de los asuntos que afectan a más de un departamento. Aquellos temas que requieren una coordinación interministerial a mayor nivel son tratados en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE).¹¹¹ Como ya se ha mencionado, la Presidencia del Gobierno es el árbitro último de la coordinación en asuntos europeos.

En plano externo, la relación entre SEUE-REPER es otro elemento clave de la coordinación formal. El contacto diario entre el reducido número de consejeros que representan la perspectiva de sus ministerios de origen en la REPER y la SEUE en Madrid, facilita un permanente intercambio de información y posibilita la coordinación del conjunto de la posición española y una reacción ágil en las negociaciones sectoriales.

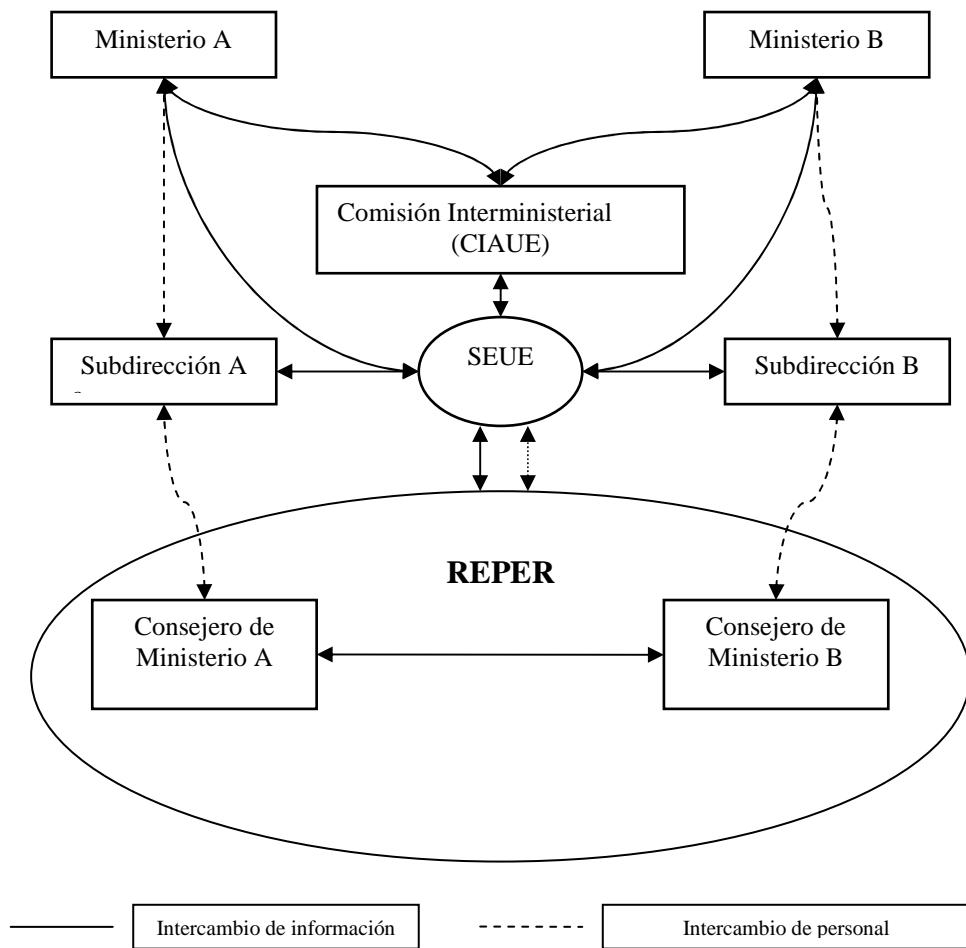
A pesar de la existencia de los mencionados instrumentos de coordinación interministerial, se ha constatado un impacto de intereses sectoriales que dificultan la formación de una preferencia homogénea del gobierno y la defensa de una posición coherente. (Consejo de Estado, 2008:106) Con respecto a esto último, las reuniones de la CIAUE no correspondieron a las necesidades y a la velocidad de las negociaciones a nivel europeo. Las reuniones, que se celebran cada 2 ó 3 semanas, permiten formular consultas al Ministerio o Ministerios afectados, pero la decisión sobre la postura que se adoptará en la siguiente reunión a nivel europeo no siempre permite esperar a que se

¹¹⁰ Véase: Real Decreto 1567/1985 (modificado por el Real Decreto 2077/1995 y por el Real Decreto 2367/1996)

¹¹¹ Véase: Real Decreto 1194/2004.

reúna de nuevo la CIAUE y se reciba la respuesta del Ministerio. (Consejo de Estado, 2008)

Esquema 3: El rol de la SEUE en la coordinación de la política europea (2005)



Fuente: elaboración propia

La SEUE recupera el déficit en la coordinación interministerial formal con contactos interministeriales de manera informal. Esta forma de coordinación viene facilitada por el hecho de que los funcionarios integrantes de la SEUE provienen de los distintos ministerios y disponen de una red de relaciones horizontales informales que facilitan el intercambio con sus ministerios y cuerpos burocráticos de origen, como con Bruselas, lo que elimina la originaria barrera entre conocimiento técnico especializado sectorial y decisiones y sensibilidades políticas.¹¹² Además, con el fin de intensificar la coordinación interministerial, la SEUE puede convocar grupos de trabajo con representantes de los ministerios implicados. En la negociación de las Perspectivas

¹¹² Entrevista 27/03/2007.

Financieras, se constituyó un grupo de trabajo interministerial formado por representantes de la Presidencia, representantes de los tres ministerios más involucrados (Ministerio de Economía y Hacienda, MAEC y Ministerios de Agricultura) y la REPER.¹¹³ Este sistema de coordinación liderado por funcionarios de la SEUE, se caracteriza por una alta especialización y el europeísmo tradicional de la diplomacia española, lo que ha contribuido a la continuidad de las preferencias del gobierno español, independientemente de los cambios de las preferencias de la Presidencia y frente a los funcionarios más escépticos del Ministerio de Economía y Hacienda. (Barreiro; Sánchez-Cuenca, 2001:50; Moratinos, 2005)

A pesar de que la SEUE *de jure* asume la función de coordinación horizontal entre los intereses de los diferentes ministerios, *de facto* no puede imponer su posición a otros ministerios (art. 98.2 CE). Especialmente el Ministerio de Economía, dentro de sus competencias y en su función de Presidente de la CDGAE, puede imponerse en temas con una dimensión financiera en casos de fricciones interdepartamentales con el MAEC. (Molina; Rodrigo, 2002) Además, el destacado rol constitucional del Presidente y la tendencia a que la política europea se diseñe cada vez más en el Consejo Europeo, limitó el rol de coordinación de la SEUE y ha permitido que la Presidencia pudiera determinar las preferencias del gobierno con sus propias prioridades. La reestructuración del Gabinete de la Presidencia tras las elecciones de 2004, reafirmó el rol clave del Presidente en la política europea y asignó a la Oficina Económica del Presidente del Gobierno una posición central en la coordinación de la política europea de España. A partir de otoño de 2004, la Oficina Económica asumió también el liderazgo en las negociaciones de las perspectivas financieras, convocando las reuniones entre los representantes de la SEUE y los ministerios implicados y estableciendo la agenda de las mismas.¹¹⁴ El cambio personal y organizativo se reflejó también en las preferencias del gobierno en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. A pesar de que el gobierno de Zapatero mantenía la estrategia española defendida por el Gobierno de Aznar, basada principalmente en el efecto estadístico y el *phasing out* para el Fondo de Cohesión, lo que refleja la continuidad en la posición española independientemente del cambio de

¹¹³ En concreto este especial grupo de trabajo estaba formado por Miguel Ángel Fernández Ordóñez, Secretario de Estado de Hacienda; Fernando Moraleda, Secretario General de Agricultura; Alberto Navarro, Secretario de Estado para las Relaciones con la UE; Miguel Sebastián, Director General de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, y Carlos Basterreche, embajador de España ante la UE.

¹¹⁴ Entrevista 10/04/2008.

gobierno, se suma como iniciativa nueva el concepto de la brecha tecnológica como elemento de cohesión.

Así como en las negociaciones de la Agenda 2000 y en la preparación de las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el Presidente del gobierno, José María Aznar, el Ministro de Economía, Rodrigo Rato, y el Representante Permanente de España en Bruselas, Javier Elorza (1994-2000), dominaron las negociaciones, a partir de 2004 Rodríguez Zapatero, Presidente del gobierno, Miguel Sebastián, Director de la Oficina Económica del Presidente, y Carlos Bastarreche, el Representante Permanente de España en Bruselas, fueron los máximos representantes de la delegación española.¹¹⁵

II.1. B) La participación del Congreso de los Diputados

La integración europea ha supuesto una reducción de la libertad de acción del estado nacional, principalmente, los parlamentos nacionales de Europa occidental perdieron paulatinamente protagonismo durante el proceso de integración a favor de los gobiernos nacionales. (Maurer; Wessels, 2001; O'Brennan; Raunio, 2007; Raunio; Hix, 2001) No obstante, tradicionalmente el protagonismo del parlamento español en las relaciones internacionales fue limitado, tampoco la Constitución española incluye una referencia específica sobre la participación del Parlamento en el debate sobre decisiones en el ámbito europeo. (Closa, 1996; Basabe Llorens, 2001)

La praxis parlamentaria española ha intentado reaccionar utilizando los mecanismos del derecho parlamentario, para ello se han aplicado los mecanismos establecidos el título V de la CE (preguntas, interpellaciones, comparecencias en las Comisiones legislativas o en el Pleno, etc.). En este sentido, el Gobierno debe rendir también cuentas por su política europea ante las Cortes en los debates anuales de estado de la nación, debates presupuestarios, o en sesiones monográficas, por ejemplo, en las comparecencias del Presidente posteriores a los Consejos Europeos. (Molina, 2001a; Molina; Rodrigo, 2002:184)

Desde 1985 y con la última adaptación legal en 1994, la participación de las Cortes Generales en los asuntos relacionados con la Unión Europea se ha institucionalizado a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea. Según su regulación, que se especifica en la Ley 8/1994, el gobierno tiene la obligación de informar a la Comisión sobre las actividades de las instituciones de la

¹¹⁵ Entrevistas 17/04/2007 y 22/06/2007.

Unión y remitir las propuestas legislativas de la Comisión con antelación suficiente para que puedan ser examinadas. Además, el Gobierno debe elaborar un informe sobre las propuestas e iniciativas que tengan repercusión para España y un informe sobre la evolución de la Unión Europea ante los Consejos Europeos. Considerando lo anterior, las competencias de la Comisión son meramente informativas (elaboración de informes) y muy genéricas (colaboración con las Comisiones existentes en otros Parlamentos nacionales), al tiempo que carece de poder legislativo y, según algunos autores, apenas sirven para que la oposición recabe información del gobierno. (Molina; Rodrigo, 2002:184) Además, se aprecian otras razones de la falta de implicación de la Comisión en los asuntos europeos que se pueden aplicar a las negociaciones de las perspectivas financieras:

- La baja frecuencia y distribución irregular en el tiempo de las reuniones. Las convocatorias de la Comisión Mixta dependen de las agendas, tanto del Congreso, como del Senado además de los ministros comparecientes.
- La calidad e intensidad de las comparecencias. La mayoría de las comparecencias se celebraron *ex post* de las negociaciones a nivel europeo y en las ocasiones en las que el Gobierno dio a conocer su posición negociadora *ex ante*, no se preveía un debate sino que la comparecencia sirvió para respaldar la posición negociadora del gobierno ante los Consejos europeos.
- El comportamiento de los diputados en defensa y a favor de *su* Gobierno.

Con respecto a la actividad de la Comisión Mixta durante las negociaciones de las PPFF, sus miembros remitieron varias iniciativas al gobierno en referencia a su estrategia y posición gubernamental en puntos específicos de la negociación.

Tabla 2: Iniciativas tramitadas con respecto a las PPFF

III Legislatura (15/7/1986-2/9/1989)	2
IV Legislatura (21/11/1989-13/4/1993)	15
V Legislatura (29/6/1993-9/1/1996)	13
VI Legislatura (27/3/1996-28/1/2000)	155
VII Legislatura (1/4/2000-19/1/2004)	34
VIII Legislatura (1/4/2004-15/1/2008)	76

Fuente: elaboración propia, según la base de datos de las Cortes Generales

Mientras en las primeras legislaturas estas iniciativas fueron básicamente preguntas orales o por escrito al gobierno, en la VIII Legislatura se tramitaron dos proposiciones no de Ley con respecto a las negociaciones de las perspectivas financieras. Tanto la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, aprobado por unanimidad, como la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, aprobada sin ningún voto en contra, reforzaban la posición del gobierno sin provocar una profunda discusión sobre la materia. (DSCD, 2005a; DSCD, 2005d) Además, la presentación de ambas proposiciones, a finales del primer semestre de 2005, resultó demasiado tardía para que tuviera un impacto en la posición del gobierno.

La Comisión Mixta es el único órgano del Parlamento que mantiene un contacto directo y permanente con el Parlamento Europeo, a pesar de que este contacto se limitó a los diputados españoles, facilitó un intercambio fluido de información y opiniones durante las negociaciones.¹¹⁶

El aumento del interés de los diputados en temas relacionados con la financiación comunitaria y las políticas re-distributivas, p.e. la PAC, no condujo a la creación de subcomités para las perspectivas financieras, como en otros asuntos con especial relevancia para España, como las CIG, la UME o la ampliación.¹¹⁷ Dado el carácter inter-sectorial de las perspectivas financieras, la mayoría de las comisiones en el Congreso y Senado trataron el tema dentro de sus competencias asignadas, en especial la Comisión de Asuntos Exteriores y las de Hacienda, Presupuestos o Economía, no obstante, también en estas Comisiones las discusiones quedaron a un nivel meramente informativo.

El debate parlamentario con respecto al presupuesto comunitario y las perspectivas financieras reflejaba las líneas de conflicto, no tanto entre los partidos, sino principalmente entre el gobierno y la oposición. En las negociaciones de Delors I la mayoría de los grupos parlamentarios de la oposición expresaron cierto escepticismo sobre el efecto de los fondos estructurales. (DSCD, 1987) Asimismo, durante las negociaciones de Delors II la oposición aprovechó el debate parlamentario para criticar

¹¹⁶ Entrevista 09/05/2007.

¹¹⁷ En 1994 se creó una ponencia encargada de analizar las cuestiones relacionadas con los fondos estructurales y de Cohesión.

la posición negociadora del gobierno al respecto, en palabras de Aznar: “Nos gustaría no tener cierta sensación de pedigüeños al pedir permanentemente en lo que se refiere a la política europea de solidaridad ajena.” (Aznar, DSCD, 1991:7767) En las negociaciones de las PPFF 2007-2013 la oposición no sólo desarrollaba y presentaba su propia postura en el parlamento de cara a la opinión pública, que se concentraba en el mantenimiento del *status quo*, sino que ejercía también presión pública con el fin de que el gobierno se comprometiera con un resultado concreto. La presión doméstica a través de las Cortes y de los medios de comunicación por parte del mayor partido de la oposición, que ya había anunciado que consideraría cualquier saldo neto inferior a 12.000 millones de EUR como un fracaso del gobierno, puede ser considerada como una de las razones por las que el gobierno español votó finalmente en contra de la propuesta de la Presidencia luxemburguesa en el Consejo Europeo del junio de 2005.¹¹⁸ Con esta excepción, todos los grupos parlamentarios coincidieron en la posición del gobierno, no obstante los grupos minoritarios se alejaron tanto del triunfalismo del Gobierno como del tremendismo del PP. (Barbé, 2005)

Asimismo, como ya se ha mencionado, se debe subrayar la función del parlamento como apoyo a la posición del gobierno ante los Consejos Europeos. Este respaldo refuerza la posición del gobierno en Bruselas y aumenta la legitimidad de la posición negociadora y su comprensión por parte de otras delegaciones.¹¹⁹ En este sentido y dejando a un lado las diferencias partidistas, todos los Presidentes del gobierno pidieron el respaldo de las Cortes Generales, en palabras de José María Aznar: “Nuestra posición negociadora mejorará y se hará más sólida si cuenta con el respaldo político y social durante todo el proceso.” (Aznar, DSCD, 1998a)

También en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el Ministro de Asuntos Exteriores subrayó, “[...] el gobierno se sentiría más cómodo si, por ejemplo, en la cuestión de las perspectivas financieras se obtuviese un apoyo general, un margen de actuación amplio para que entre todos obtuviésemos los mejores resultados en la negociación en Bruselas. Ese debate interno sobre si son galgos o podencos, debilita la posición negociadora externa de cualquier país.” (Moratinos, 2005)

A pesar de que según el art. 94.1 CE las Cortes Generales deben autorizar al gobierno antes de la firma de tratados de carácter político, o tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras, la ratificación de la decisión sobre recursos propios,

¹¹⁸ Entrevista 27/11/2007.

¹¹⁹ Entrevista 06/07/2007.

no instrumentalizó como mecanismo de presión para exigir una modificación de la posición gubernamental. Las decisiones sobre los recursos propios fueron aprobadas en todo momento casi por unanimidad sin grandes debates,¹²⁰ lo que demuestra, por un lado la ausencia de posiciones contrarias a la posición gubernamental, y por otro que este instrumento no es un instrumento operativo para el control parlamentario. Un rechazo de la decisión sobre recursos propios por parte del Congreso, cuya aprobación es requerida meses después del acuerdo en el Consejo, tendría consecuencias extensas tanto para la gestión como la aplicación de los programas nacionales en toda la UE. Por último, el inevitable alejamiento del Parlamento del día a día de las negociaciones altamente técnicas, y la dificultad de articular ágilmente una posición consensuada, obstaculizan una participación efectiva del Parlamento en la formación de las preferencias estatales.

¹²⁰ Véase: (DSCD, 2007; DSS, 2007; DSCD, 2002).

II.1. C) La participación de las Comunidades Autónomas

El impacto de las Comunidades Autónomas (CCAA) en la formación de la voluntad del estado nacional en temas relacionados con asuntos europeos, ha sido tradicionalmente limitado, tanto por la falta de un marco institucional adecuado que podría permitir esta participación, como por la ausencia de un marco institucional para la coordinación de los heterogéneos intereses de las CCAA. No obstante, la relación conflictiva durante los años ochenta y principios de los noventa entre el estado nacional y las CCAA ha evolucionado a una relación de cooperación. (Börzel, 2002) La diferenciación en la interpretación de la UE por parte del Tribunal Constitucional, desde un ámbito reservado para las relaciones internacionales a un ámbito de orden jurídico “interno”¹²¹, y la institucionalización de estructuras administrativas en las CCAA que les permiten llevar a cabo iniciativas propias, han facilitado la representación directa de los intereses autonómicos a nivel europeo.

Según el art. 69.1 CE, el Senado es la cámara de representación territorial, por lo que representa al territorio del estado y no a una entidad regional específica y el 20% de los senadores representan a las CCAA, el resto son asignados por las provincias (art. 69.2-5 CE). De este modo, por un lado el Senado no es un instrumento para la representación de las CCAA y no cumple la función de coordinación entre ellos, por otro, las votaciones dentro de la cámara alta no se realizan según la pertenencia a una CCAA, sino a través de líneas de partidos. Estas limitaciones se trasladan a la Comisión Mixta para la Unión Europea, por lo que también esta Comisión tiene una función reducida para la coordinación de los intereses autonómicos y la participación en la formación de la posición estatal de las CCAA, no sólo por su composición y sus competencias limitadas, sino también por los debates que siguen tanto temática como estructuralmente a los debates parlamentarios. (Arnaldo Alcubilla, 1999:174)¹²²

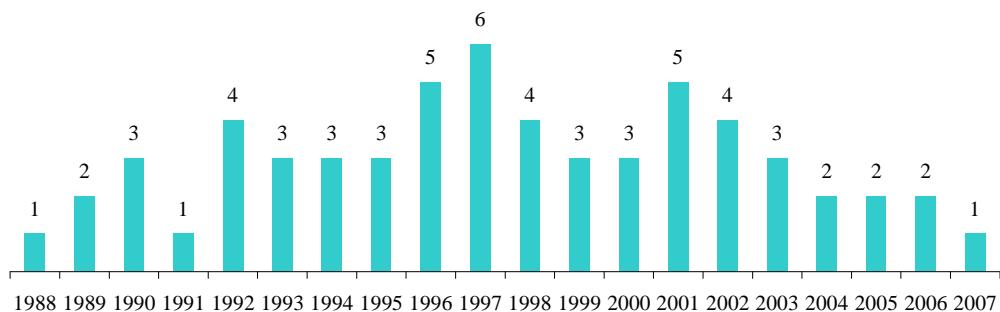
Debido a la ausencia de mecanismos formales de cooperación horizontal entre el nivel nacional y subnacional, se ha potenciado la cooperación entre el estado y las

¹²¹ En la sentencia STC 165/94 el Tribunal Constitucional diferencia las relaciones internacionales, en derecho internacional y actividades transnacionales. Bajo el término derecho internacional se entiende desde entonces el núcleo “duro” de las relaciones internacionales, es decir, la firma de tratados internacionales, declaraciones de paz y guerra, reconocimiento de Estados y representación exterior. Mientras el derecho internacional crea obligaciones jurídicas y es, por tanto, de la competencia exclusiva del Estado, las actividades transnacionales son actividades con una dimensión internacional, pero no originan obligaciones inmediatas, no suponen ejercicio de la soberanía, no inciden en la política exterior del Estado, y no generan responsabilidad política.

¹²² En este sentido prevalecen argumentos partidistas y las comparecencias están seguidas de la contestación de los grupos de la oposición, empezando por el que tenga mayor representación parlamentaria y cierra el turno el partido del gobierno.

CCAA a través de Conferencias Sectoriales. La institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)¹²³ ha contribuido parcialmente al aumento de la coordinación horizontal entre el nivel central y las CCAA en asuntos europeos.¹²⁴ Sus funciones incluyen mecanismos destinados a impulsar, articular, mejorar y garantizar la información, discusión, cooperación y participación de las Comunidades Autónomas en asuntos relativos a la Unión Europea. No obstante, las escasas reuniones de la CARCE, siete reuniones durante la VIII Legislatura, contrastaron con la importancia inicial otorgada al órgano y encubren en realidad una apatía y desdén por los temas europeos que no corresponden con la importancia creciente de estas cuestiones para las CCAA. En este sentido, Nanclares llegó a la conclusión de que la CARCE tuvo una función limitada “[...] para conformar una verdadera posición común que pueda incorporarse como tal a la posición que después defienda el Estado en el Consejo.” (Martín y Pérez de Nanclares, 2004)

Gráfico 1: númer. de reuniones de la CARCE según año



Fuente: elaboración propia, datos: (BGS, 2005: 61-62).

Asimismo, el papel jugado por las CCAA en la formación de la posición española en las negociaciones financieras fue limitado, y se basaba principalmente en el hecho de ser informadas por parte del gobierno nacional, tanto en la Conferencia Mixta como en la CARCE, y no por haber sido consultadas o tenidas en cuenta sus preferencias. (Palacio, DSS, 2003) Pero no sólo la ausencia de mecanismos

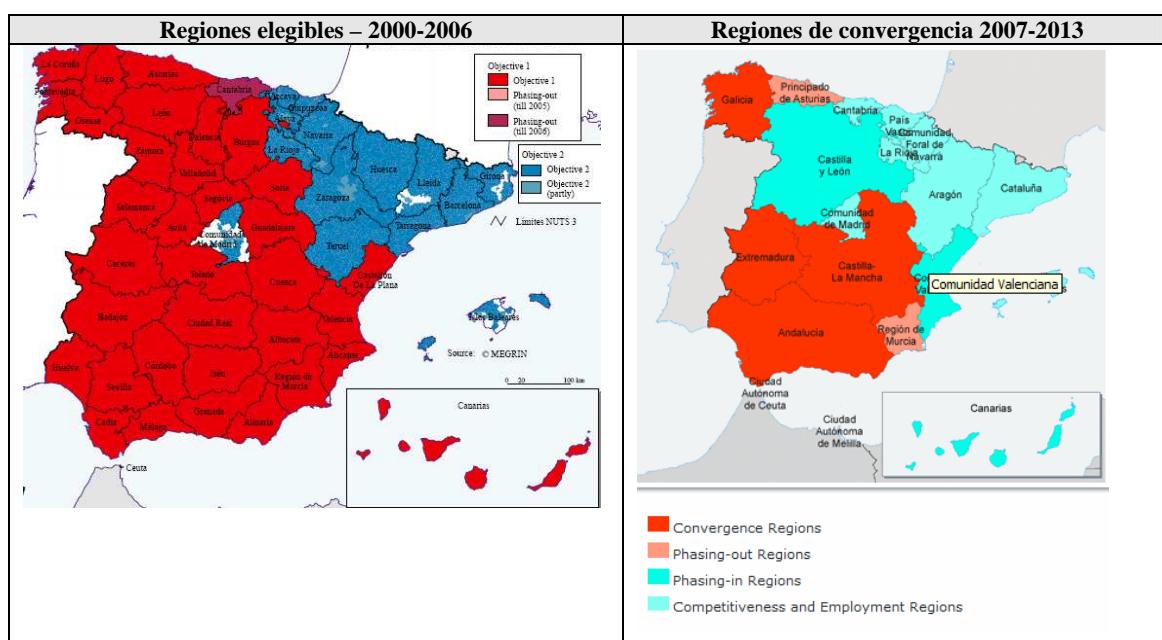
¹²³ Véase: (BOE, 1997)

¹²⁴ Entre las funciones de la CARCE destacan los siguientes puntos:

- La información y participación autonómica en la formación de la voluntad nacional en asuntos europeos va a ser preceptiva atendiendo al orden competencial interno.
- Las Conferencias Sectoriales se convierten en el eje del sistema, donde se discuten los temas por materias.
- Se concretan los aspectos procedimentales para conseguir posiciones unitarias.
- La CARCE consolida su función de coordinación e impulsión de la participación de las entidades regionales.

institucionales dificultó la coordinación de las posiciones de las CCAA, sino también sus intereses heterogéneos socioeconómicos con respecto a las diferentes rúbricas del presupuesto comunitario. Se puede observar en la siguiente tabla que los cambios esperados por las CCAA en el nuevo periodo financiero con respecto al anterior, fueron muy desiguales. De las once CCAA que en el periodo 2000-2006 fueron regiones del objetivo 1, sólo cuatro (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia) esperaban un tratamiento equivalente como regiones de convergencia, en tanto que otras cuatro (Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla) sufrían el “efecto estadístico”, mientras las CCAA de Valencia, Castilla y León y Canarias se incorporaban como regiones “ex objetivo 1” a las regiones “competitividad regional” por convergencia natural.

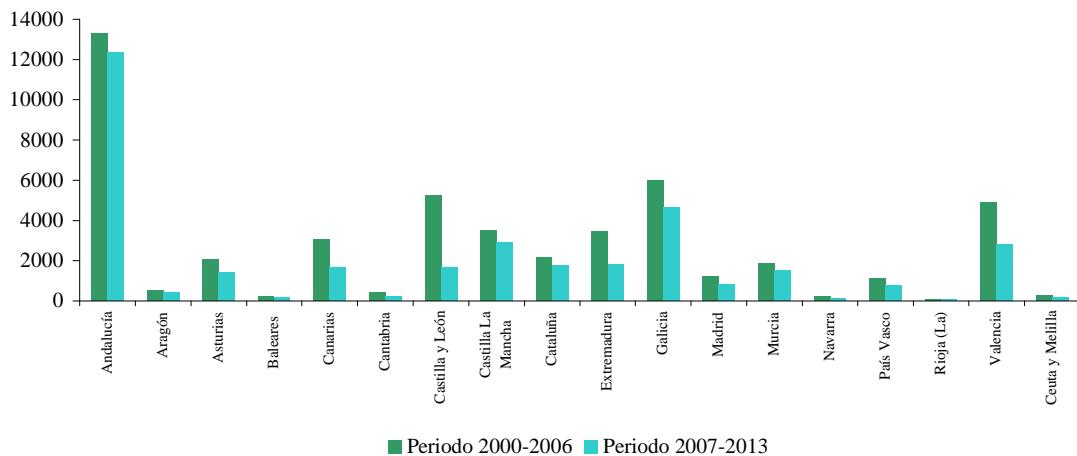
Tabla 3: Elegibilidad de las regiones NUTS 2 para la política estructural comunitaria



Fuente: (Comisión Europea, 2004c; 2007)

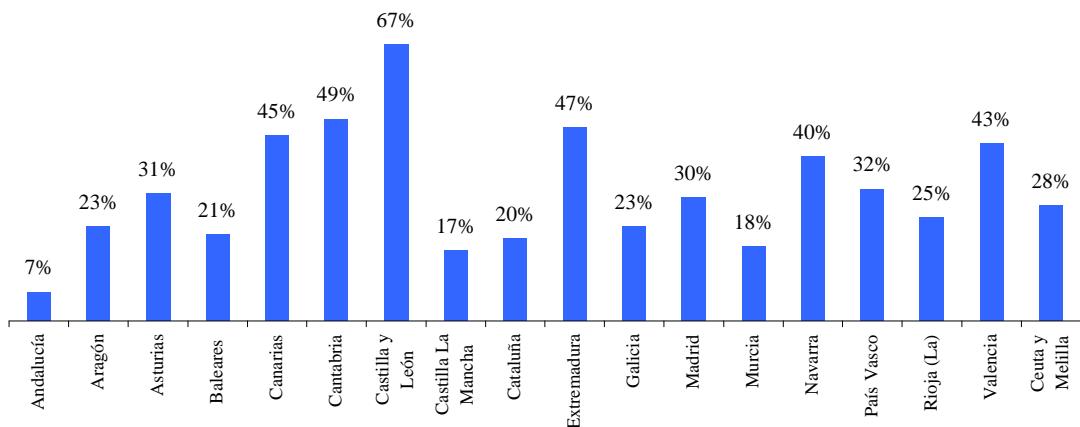
En la comparativa de los recursos a percibir en el período 2000-2006 y el 2007-2013, destaca el caso de Castilla y León, le sigue, a mayor distancia, Cantabria, Extremadura, Canarias y la Comunidad Valenciana, para las que se estimó una mayor pérdida de recursos. (véase los gráficos 2 y 3)

Gráfico 2: Recursos estructurales recibidos por las CCAA en millones de EUR para el período 2000-2006 y estimaciones para el período 2007-2013



Fuente: Elaboración propia, datos: (Fundación Financiera 2005:61)

Gráfico 3: Estimación de la reducción de los recursos estructurales recibidos por las CCAA en porcentaje del período 2000-2006 a 2007-2013



Fuente: Elaboración propia, datos: (Fundación Financiera 2005:61)

A pesar de la homogeneidad de las preferencias entre el gobierno español y las CCAA con respecto a la reorientación de la política estructural comunitaria hacia inversiones en el ámbito de I+D+i, (Yuill; Méndez; Wishlade, 2006), las CCAA articularon diferentes preferencias sobre el futuro de la política estructural de la Unión:

- El gobierno de Aragón insistía en la inclusión de criterios demográficos y de densidad de población en los criterios de la elegibilidad.

- Para el gobierno de Castilla la Mancha resultó importante el año de referencia para el cálculo del PIB per cápita para las regiones del objetivo 1.¹²⁵
- Tanto Asturias como Murcia estuvieron especialmente afectados por el efecto estadístico.
- El gobierno de Cataluña se definía como contribuyente neto y demostraba especial interés en el *phasing out* para el Fondo de Cohesión y programas de cooperación transfronteriza. (Generalitat de Catalunya, 2005)
- El gobierno del País Vasco estaba preocupado sobre el futuro de las regiones del objetivo 2 y 3 y los programas para regiones de reestructuración industrial.
- Al mismo tiempo, tanto el gobierno de Cataluña como el del País Vasco, demandaron más participación en la elección de proyectos financiados por el Fondo de Cohesión y más autonomía en su desarrollo.
- El gobierno de las Islas Canarias insistió en programas para regiones ultra periféricas.

Ante la falta de mecanismos internos de participación en la formación de la posición negociadora del gobierno nacional y dada la heterogeneidad de sus propias preferencias, las CCAA orientaron su estrategia de defensa de sus intereses a nivel europeo. Durante los años noventa, se institucionalizaron estructuras permanentes y reconocibles en las administraciones públicas autonómicas y se han designado unos recursos presupuestarios considerables para gestionar la actividad autonómica en asuntos europeos, así como para la gestión y captación de fondos estructurales. (Colino, 2007) Esto ha capacitado a las CCAA a desarrollar una representación flexible de sus intereses a nivel europeo, independiente de un sistema formalizado con el estado nacional. Basándose en esta estructura, las CCAA iniciaron también durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013 diferentes actividades a nivel europeo para participar e influir en el proceso negociador. (Gobierno Vasco, 2003; Junta de Castilla y León, 2003) Por un lado, se crearon diferentes grupos de CCAA que intentaron con diferente intensidad lanzar sus posiciones,¹²⁶ como por ejemplo, la iniciativa de Asturias

¹²⁵ La Junta de Castilla y la Mancha organizó, p.e. un ciclo de conferencias con Saphir, Maystadt y representantes de la DG presupuesto.

¹²⁶ Véase: (Generalitat de Catalunya, 2005), o (Asturias, Algarve, Attiki, *et.al.*, 2004).

y la participación de Murcia en el grupo de las regiones afectadas por el efecto estadístico. Por otro, los encuentros habituales entre los directores de las oficinas autonómicas en Bruselas, facilitaron la coordinación de sus intereses conjuntas,¹²⁷ y basándose en este trabajo, las CCAA participaron en diversos foros a nivel europeo que trataban de la futura política regional y de cohesión, utilizándolos como herramienta de difusión de sus preferencias, p.e. todas las CCAA acordaron en abril de 2005 una declaración en el seno del Comité de las Regiones que, aunque de mínimos, fue firmado por todos los Presidentes de las CCAA.¹²⁸ Por último, las CCAA establecieron también contactos directos con miembros de la Comisión Europea.

Estas actividades se desarrollaron principalmente por iniciativa autonómica, la Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER no participó en las relaciones entre las CCAA y el gobierno nacional en las negociaciones de las PPFF, ya que en los acuerdos de la CARCE que regulan su funcionamiento no se incluyen los temas provenientes de ECOFIN.¹²⁹

A pesar de la crítica de los representantes de las CCAA de que el gobierno estaba negociando según su propio criterio político,¹³⁰ no se ha encontrado evidencia para la hipótesis de que los intereses de las CCAA, cuyos gobiernos apoyan al gobierno central, fueran tenidos más en cuenta en la posición negociadora del gobierno central.¹³¹ No obstante, las preferencias del gobierno nacional por un fondo gestionado a nivel nacional tienen su origen, al menos parcialmente, en el tradicional conflicto de competencias entre el estado central y las CCAA. Al contrario, mientras los fondos estructurales cuyos programas operativos se elaboran entre las CCAA, el gobierno nacional y la Comisión Europea, el Fondo de Cohesión es un instrumento de la administración estatal, que decide sobre la aplicación de sus recursos en determinadas regiones, para p.e. inversiones en infraestructuras, dentro de marco establecido por la UE.¹³² En la misma línea, el gobierno de González no consideró los fondos estructurales adecuados para conseguir el objetivo de la cohesión entre los estados miembros, e insistió, ya en las negociaciones de Delors I, en flexibilizar la aplicación del FEDER y su distribución desde el nivel nacional, y posteriormente en las negociaciones de Delors

Entrevistas 29/03/2007, 20/06/2007 y 27/04/2007.

¹²⁷ Entrevista 27/04/2007.

¹²⁸ Véase: contribuciones de las CCAA al debate "The future of Cohesion Policy beyond 2006": (Junta de Andalucía, 2003), (Junta de Castilla y León, 2003), (Gobierno Vasco, 2003).

¹²⁹ Entrevista 03/04/2007.

¹³⁰ Entrevista 29/03/2007.

¹³¹ Entrevistas 27/03/2007, 27/11/2007 y 10/04/2008.

¹³² Entrevista 06/07/2007.

II en la instalación de un fondo adicional - el Fondo de Cohesión. (González, DSCD, 1987) En este sentido, también la insistencia del gobierno de Zapatero en el *phasing out* del Fondo de Cohesión refleja, por un lado, la dependencia a la trayectoria de la cohesión, pero, como muestra la prioridad para conseguir el fondo tecnológico gestionado a nivel nacional, también las tradicionales preferencias del gobierno nacional para la gestión de los recursos comunitarios de manera central. Según el entonces Secretario de Estado para la UE, Alberto Navarro: “La clave de la negociación para España es el Fondo de Cohesión, porque es un instrumento de ayuda que cubre todo nuestro territorio”. (El Mundo, 2005) Las características específicas del Fondo de Cohesión ofrecen también valor explicativo para las preferencias de Cataluña por la continuidad de este Fondo, ya que desde la Generalitat se esperaba un futuro compromiso del estado central con los recursos procedentes del FC para el desarrollo de las infraestructuras de la CA.¹³³

Por otro, como ya se ha mencionado, entre 1993 y 2000, coincidiendo con gobiernos que no gozaban de mayorías absolutas, los partidos nacionalistas consiguieron imponer sus preferencias con respecto a la reforma del sistema político y administrativo. Sin embargo, su impacto en la política europea del gobierno nacional fue limitado, y los gobiernos nacionalistas utilizaron la ampliación de la estructura de oportunidades a nivel doméstico para promover sus intereses propios en la arena europea. En los comicios celebrados el 14 de marzo de 2004, José Luís Rodríguez Zapatero pasó a ocupar la Presidencia, formando un gobierno de minoría. Para mantener la mayoría gubernamental tuvo que atender las exigencias del gobierno catalán (p.e. dar apoyo a la presencia del catalán en las instituciones de la UE).¹³⁴

¹³³ Entrevista 06/07/2007.

¹³⁴ Zapatero fue investido Presidente del gobierno en 2004 con los votos a favor del PSOE y los votos de IU (5 diputados) y ERC (8 diputados). Se abstuvieron en dicha investidura otros grupos parlamentarios que hubieran podido ser claves para el mantenimiento de la mayoría gubernamental, en concreto el grupo vasco (PNV y EA, 8 diputados) y CiU (10 diputados).

II.2 La ideología del gobierno

En las preferencias del gobierno de España en las cuatro negociaciones sobre las perspectivas financieras, se evidencian cambios verificables que tienen su base, al menos parcialmente, en la ideología del gobierno en el poder. Las diferentes preferencias se manifiestan según la orientación del gobierno hacia la integración europea (pro-europeo/euro-escéptico) y con respecto a la orientación económica (neoliberal-orientado al mercado/intervenciones del estado). Mientras los gobiernos socialistas con orientación pro-europea defendieron una intervención amplia a través de políticas re-distributivas en todo el territorio de la UE, el gobierno del PP priorizó la orientación económica del concepto de cohesión, justificando las intervenciones con la situación específica de España. No obstante, ambos gobiernos no estuvieron dispuestos a renunciar a beneficios en políticas re-distributivas a favor de un progreso en la integración y para conseguir sus objetivos utilizaron la amenaza de voto.

La adhesión de España a la UE no fue exclusivamente una cuestión de beneficio económico, sino que fue un elemento central en el discurso sobre la democratización del país y una condición necesaria para recuperar el auto-respeto moral. (Jáuregui, 1999: 280; Closa, 2001) Los beneficios que esperaba el gobierno de González con la pertenencia a la UE - estabilidad política y democrática además de progreso económico - se impusieron sobre los costes económicos y políticos a corto plazo, costes que el gobierno del PSOE fue incapaz de prever durante las negociaciones de la adhesión. (Marks, 1997) Tras las largas negociaciones de adhesión, que se prolongaron durante siete años, y la aprobación de los diversos períodos transitorios y adopciones, (como la introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido), el gobierno español concentró sus preferencias en conseguir el reconocimiento de socio fiable y de estado miembro con plenos derechos y se adoptó un firme compromiso con la integración europea, apoyando proyectos como el Mercado Único, la UME y la Unión Política y cumpliendo al mismo tiempo con las limitaciones de los períodos transitorios. (Basabe Lloréis, 2003)

No obstante, algunas políticas europeas tuvieron efectos negativos para España (como la reconversión industrial, el desarme arancelario y la apertura de la agricultura española) y afectaron especialmente a la clientela electoral del PSOE, por otro lado, la orientación de la Comunidad hacia el mercado y la desigualdad de los niveles de vida dentro de la Comunidad, no se correspondían con la visión de la política económica y

social del gobierno socialista.¹³⁵ En consecuencia, durante las negociaciones sobre el Acta Única Europea (AUE) en 1986, el gobierno de González lanzó el debate sobre la necesidad de adoptar medidas para la corrección de las desigualdades existentes en la UE y relacionó la futura profundización de la integración económica con un mayor enfoque en políticas re-distributivas como una política de cohesión económica y social.¹³⁶ Con estas demandas no se pretendía lesionar la imagen del buen europeo, sino lanzar un debate global sobre el objetivo de cohesión económica y social a nivel europeo “[...] nos parece que la idea de la cohesión es fundamental, [...] es un hilo conductor, no es una compensación por el mercado interior.” (Ordóñez, DSCD, 1987:2930) Las preferencias del gobierno se basaban, por un lado en la propia proyección europeísta del PSOE, según la cual Europa sería la solución a los problemas de España, (Closa, 2001; Marks, 1997) y por otro, en la autodefinición y objetivo del gobierno socialista de lograr una mayor cohesión social a nivel doméstico y de eliminar los desequilibrios económicos interterritoriales. En este sentido, no existía una contradicción entre las preferencias a nivel doméstico y comunitario sino una sinergia entre el interés europeo y el interés nacional. (Torreblanca, 2001)

El concepto de cohesión económica y social como principio general y horizontal de solidaridad entre los miembros de la UE fue desde entonces un elemento central del gobierno socialista en su política europea y en las negociaciones presupuestarias. “[...] la cohesión económica y social no es el problema de España, es el problema de la construcción comunitaria.” (González, DSCD, 1991:7569) Por un lado, se planteó, extender el término cohesión a otros ámbitos, como el medio ambiente, la investigación y desarrollo, la infraestructura, la educación y el ámbito sanitario, por otro, se propuso ampliar los instrumentos para conseguirla, “[...] dijimos que cohesión no son sólo fondos estructurales [...] se va a exigir todavía más fondos estructurales de los que tenemos.” (Solbes, DSCD, 1986:6858). Además en las negociaciones del Tratado de Maastricht, el gobierno español definió la cohesión como objetivo explícito de la Unión que debería estar incluido con garantías jurídicas en el tratado. (Diario 16, 1991; Closa, 1995)

¹³⁵ “El Partido Socialista tiene la vocación de hacer una política de corrección de las desigualdades, señorías, implícita en la propia ideología del socialismo democrático. Por tanto, consideramos [...] la política económica al servicio de las políticas finalistas que tienen sus terminales en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, que tienen sus terminales en la corrección de las desigualdades.” (González, DSCD, 1986)

¹³⁶ “Querría destacar dos instrumentos importantes, porque nos van a afectar de una manera extraordinariamente directa [...] un instrumento es el mercado interior, el otro, [...] la cohesión económica y social. Son dos instrumentos, a mi juicio, inseparables.” (González, DSCD, 1986)

Tras las elecciones de 1996 y el comienzo del mandato del gobierno del Partido Popular, se hizo notable un cambio en la percepción de la UE y en la orientación de la política europea. (Torreblanca, 2001) “[Aznar] was significantly less committed to the mythical belief in Europe that was a key element of Spain’s worldview.” (Closa, 2004) El discurso menos complaciente del gobierno de Aznar con la UE y el tono cada vez más nacionalista fue denominado como ‘normalización’ de la política europea de España. (Barbé, 1999; Torreblanca, 2001; Closa, 2001) El gobierno de Aznar constató desde el principio de su mandato su convicción “[...] de que a España le corresponde contribuir de la manera más activa y decidida, y con voz propia, en el proyecto de la construcción europea [...]” (Aznar, DSCD, 1996:53), considerando los subsidios como resultado negativo de la política europea del anterior gobierno, al tiempo que contraproducente a la disciplina fiscal e incompatible con la modernización socio-económica de España. (Rodrigo; Torreblanca, 2002:80; Basabe, 2006:265) En esta línea, se criticó desde la oposición al gobierno de González ya en las negociaciones de Delors II, demandando una mayor orientación hacia el crecimiento económico: “Nos gustaría no tener cierta sensación de pedigüeños [...] Me gustaría -a todos nos gustaría- que España acabase siendo contribuyente neto de la Comunidad en el sentido de que nuestro país ha prosperado mucho.” (Aznar, DSCD, 1991:7767)

El cambio de la política europea se reflejó también en un cambio de las alianzas, contrario al gobierno anterior que mantenía una estrecha relación con el eje franco-alemán, el gobierno de Aznar se concentró en las relaciones transatlánticas y en los contactos con el Reino Unido con el que compartía el euro-escepticismo. A pesar de que ambos gobiernos fueron adversarios en las políticas re-distributivas, donde el RU rechazó cualquier noción de cohesión social en los tratados e insistió en el, para España, desfavorable cheque británico, (Powell, 2001), lanzaron la Estrategia de Desarrollo Sostenible, un modelo en el que posteriormente se basaría la futura estrategia de Lisboa. (El Mundo, 2000)

El gobierno de Aznar favoreció en este sentido un modelo macroeconómico basado en la liberalización y flexibilización de los mercados, donde “[...] los gobiernos deberían evitar el *dirigismo* o todo intento de interferir en el funcionamiento del mercado [...]”. (Closa, 2001) A pesar de este planteamiento económico liberal con un enfoque nacional/intergubernamental, el gobierno de Aznar no negaba el impacto positivo del Fondo de Cohesión y de los fondos estructurales. Sin embargo, mientras el gobierno de González defendía el concepto de cohesión como un resultado de la

solidaridad europea y como objetivo horizontal de la integración que no se limitaba solamente a lo económico y social, el gobierno de Aznar interpretó el apoyo financiero de la Unión como medio para alcanzar los criterios de convergencia económica fijados para la UME y posteriormente como un derecho jurídico.¹³⁷

“Cuando se trata la cuestión de la entrada en el euro y de la participación o no o del mantenimiento de los fondos de cohesión está claro que España nunca ha aceptado ese planteamiento. [...] no tengan ya razón [...], los que defienden una vinculación imposible entre los fondos de cohesión y la moneda única europea, el euro.” (Aznar, DSCD, 1998b:273)

El concepto de cohesión basado en el ámbito económico resultó tener implicaciones de cara a la futura ampliación, por lo que en un momento temprano se distinguía entre el concepto de convergencia real y el de convergencia estadística. (Abel, DSCD, 1996) No obstante, también esta defensa de la política de cohesión fue contradictoria, tanto a la política europea de Aznar como a su estrategia económica a nivel doméstico. (Rodrigo; Torreblanca, 2002:85) Con respecto a la financiación del presupuesto comunitario, las preferencias del gobierno de Aznar se basaban en una reforma del sistema de los recursos propios para adaptar las contribuciones a la capacidad contributiva de los estados miembros y en una corrección de los elementos regresivos para los estados miembros menos prósperos. (Gobierno de España, 1998)

Durante su segundo mandato comenzaron las negociaciones de las PPFF 2007-2013. El gobierno se centró de nuevo en la situación especial de España y resaltó en 2001, con el Memorando Aznar, que la ampliación produciría un ‘efecto de convergencia estadística’, demandando que se incluyeran mecanismos correctivos excepcionales en el presupuesto que frenaran este efecto en las negociaciones de adhesión para España. (Gobierno de España, 2001) “[...] estamos insistiendo mucho en que se establezca un régimen excepcional en materia de ayudas de estado que sea compatible con el mercado interior, pero que también se contemple en ellas una excepción”. (Palacio, DSS, 2003:10321) Por otro lado, el futuro de la política de cohesión no figuraba entre las prioridades del segundo mandato de Aznar. Asimismo, en el programa de la presidencia española de la Unión Europea durante el primer semestre del 2002, la discusión sobre el futuro de la cohesión resultó un tema secundario del debate. (Gobierno de España, 2002) Esto se debe tanto a la coincidencia

¹³⁷ “El reglamento de los fondos de cohesión establece claramente las condiciones bajo las cuales un Estado miembro puede ser beneficiario de estos fondos, es decir, que la renta per cápita esté por debajo del 90 por ciento de la media comunitaria, sin que esto tenga nada que ver con el cumplimiento de los criterios de convergencia nominales del Tratado.” (Rato, DSCD, 1997)

en el tiempo de las negociaciones sobre la Constitución, donde España defendía su posición como país grande en la reponderación de los votos en el Consejo, pero también a la seguridad del voto en las negociaciones finales de las PPFF 2007-2013. En este sentido, la “carta de los seis” fue acogida con pragmatismo por el gobierno de Aznar:

“En cuanto al debate sobre las perspectivas del año 2007, señoras, no nos pongamos nerviosos, porque es lógico que todo el mundo empiece en posiciones muy duras. [...] Creo que el nivel de desarrollo de nuestra economía y el nivel de equilibrio de nuestras finanzas públicas van a hacer perfectamente asumibles unas perspectivas financieras del año 2007, que no serán iguales que las del año 2000.” (Aznar, DSCD, 2003b:28439)

Frente al discurso del PP, los socialistas en la oposición enfatizaron su europeísmo como rasgo distintivo, según sólo ‘más Europa’ evitaría la marginación de España. (Closa, 2001) Tras la elección de Rodríguez Zapatero como Secretario General del PSOE, se rearmó el discurso del gobierno de González en torno a la idea de la cohesión, entendida como algo más que mera transferencia de recursos materiales y elemento definidor del proyecto europeo y de la identidad europea. El argumento del gobierno de Zapatero se centraba en la idea de que la cohesión no es una política vertical, sino que tiene un carácter horizontal y debería impregnar a la totalidad de las políticas europeas. (PSOE, 2001)

Tras las elecciones en 2004 y con el comienzo del mandato del gobierno de Zapatero, se verifica una reorientación de la política europea del gobierno español, el objetivo principal de esta política se resume en las declaraciones de Miguel Ángel Moratinos: “Nuestra prioridad absoluta es volver a Europa y con Europa.” (Moratinos, 2004) En su investidura, el Presidente Zapatero se desmarcó de la política exterior y del modelo macroeconómico neoliberal de su antecesor orientando la actividad de su gobierno hacia “[...] una política exterior marcada por una visión europea y europeísta [y] un desarrollo económico sustentado en la Educación, la Investigación y la Innovación que permita la creación de empleo estable [...].” (Zapatero, DSCD, 2004a) Este nuevo europeísmo se matizó en primer lugar, en una reorientaron de las alianzas desde el enfoque trasatlántico hacia el eje franco-alemán, y en segundo lugar, en un nuevo diálogo basado en el consenso a nivel europeo. (Moratinos, DSCD, 2005c)

En cuanto a las preferencias con respecto a las políticas re-distributivas comunitarias, la posición se centraba en la tradicional línea marcada por la cohesión económica, social y territorial, “[...] nos conviene no renunciar a un modelo de Europa que tenga una política de cohesión económica, social y territorial que ha dado sus frutos

y de la cual nosotros, posiblemente, junto con Portugal e Irlanda, seamos los mejores ejemplos.” (Navarro, DSCD, 2004e:16). Por otro lado, estas preferencias incluían nuevas orientaciones, como la ‘lisboización’ del gasto comunitario o la extensión del concepto de cohesión al ámbito tecnológico.¹³⁸ En palabras de Zapatero: “[...] en lugar de quedarnos simplemente con la fotografía estática de lo que son las estructuras financieras, [...] iniciásemos todos una reflexión mucho más innovadora y creativa. [España] no debe cerrar los ojos a lo que será el gran desafío de poner en marcha esa estrategia de Lisboa.” (Zapatero, DSCD, 2004b) También tras las negociaciones Zapatero valoró como uno de los máximos logros de las PPFF 2007-2013, el fondo tecnológico para estimular el desarrollo tecnológico, la innovación y la productividad de España. “Estamos en condiciones de [...] conseguir una mayor aportación y un mayor retorno de la financiación en la categoría de competitividad para nuestro desarrollo tecnológico.” (Zapatero, DSCD, 2005b:7063)

II.3 La participación de los actores sociales y políticos en la política europea

Para analizar la participación de los actores sociales y políticos en la formación de las preferencias del gobierno español, este capítulo se centra, en primer lugar, en el análisis de la repercusión en el debate político y público del tema “integración europea” en general, y “financiación y gasto del presupuesto comunitario” en particular.

A pesar de que todos los gobiernos nacionales reclamaron ante las negociaciones de las PPFF el apoyo y respaldo de los actores sociales y políticos, no se detectó una participación de estos actores en la formación de las preferencias del gobierno, ni que sus intereses se reflejaran de manera especial en dichas preferencias. La sociedad civil y los partidos políticos han tenido tradicionalmente poco acceso a la formación de la posición estatal en los asuntos europeos, tanto por el carácter “quasi presidencial” del sistema político, como por la ausencia de mecanismos efectivos de participación.

¹³⁸ Entrevistas 11/12/2007 y 10/04/2008.

II.3. A) La participación de los partidos políticos¹³⁹

La integración europea está profundamente enraizada en la cultura política de España y con la significativa excepción del PCE, la práctica totalidad de los partidos políticos españoles aceptaron abiertamente la adhesión lo que significa que, a diferencia de otros países, el tema europeo no tuvo impacto ni electoral (ninguna de las elecciones celebradas hasta el momento tuvo como asunto principal o secundario la UE), ni programático (los planteamientos han sido durante un largo período ideológicos), ni organizativo (no se han producido decisiones o han aparecido nuevos partidos a consecuencia de la UE). (Closa, 2001)

El “consenso europeísta español”, se basaba en tres ejes principales que fueron objeto de discusión con motivo de la adhesión, el impacto económico, el impacto político, y el impacto en el status internacional. (Álvarez-Miranda, 1996) Ante estas cuestiones, todos los partidos españoles respondieron que el impacto económico de la adhesión sería positivo, que no impondría límites indeseables al nuevo sistema político que se estaba forjando y que el *status* internacional de España mejoraría. No obstante, el consenso sobre estos beneficios se basaba en diferentes premisas, y aunque los dos partidos mayoritarios persiguieron la adhesión, los conservadores priorizaban la recuperación de la soberanía y los socialistas la neutralidad y un fuerte sector público. (Álvarez-Miranda, 1996)

El consenso en decisiones sobre la profundización fue también amplio en los siguientes pasos de la integración y hasta el segundo tercio de la década de los 90, la política europea de España, más que resultado de preferencias partidistas, se configuró como una auténtica ‘política de Estado’ (Closa, 2001): en 1985, el Congreso de los Diputados votó la adhesión por unanimidad, posteriormente, en 1992 el Tratado de Maastricht fue ratificado con 3 votos en contra y 8 abstenciones, en 1998, tan sólo fueron 15 los votos en contra de la ratificación del Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza fue aprobado con únicamente 6 abstenciones. En la actualidad, no hay ningún partido español cuyo discurso sea contrario a la Unión Europea.

Desde la segunda mitad de los noventa se verifica una progresiva normalización en el debate político a cerca de la integración y la existencia de diferentes percepciones y preferencias entre los partidos políticos. (Barbé, 2006) Del consenso existente en la

¹³⁹ “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.” Artículo 6 CE

política europea entre los partidos políticos españoles, se debe separar también desde entonces las diferencias de éstos sobre políticas específicas y el conflicto del partido mayoritario en el gobierno y el partido mayoritario de la oposición.

Con respecto al impacto de los partidos políticos en las preferencias del gobierno en su política europea se debe contemplar el alto grado de simbiosis entre ambos de forma que los miembros del partido no incorporados como altos cargos en el gobierno carecían de autonomía. El discurso europeo de ambos partidos ha estado principalmente inspirado por sus máximos líderes, tanto Felipe González y José María Aznar como José Luís Zapatero mantuvieron un estilo de dirigir autoritario y vertical, liderando sus partidos desde la Moncloa¹⁴⁰, “[...] controlling internal discipline and imposing their views on controversial issues concerning Spain's European identity [...]” (Marks, 1997: 43–75). En todo caso, el aparato del PSOE, a través de su departamento internacional, pudo servir a principios de los noventa como contrapeso al realismo de la diplomacia gubernamental y como vivero de ideas. Esta influencia originaria en la política de gobierno perdió su relevancia ante el pragmatismo de la política exterior. (Molina; Rodrigo, 2002:187)

Ambos partidos mayoritarios se sirven del nivel europeo como escenario para su proyección europea y el contacto con los MEP para promover sus preferencias.¹⁴¹ Mientras que el PP ha conseguido integrarse tardíamente en el partido popular europeo, el PSOE ha sido uno de los promotores más activos del Partido de los Socialistas Europeos. Durante las negociaciones, Josep Borrell miembro de este grupo y entre 1982-1991 Secretario de Estado de Hacienda, ocupó la Presidencia del Parlamento Europeo y presidió el Comité Temporal sobre la Reforma Presupuestaria durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013.¹⁴²

El análisis de los programas electorales revela que, tanto la cohesión territorial entre las CCAA como la cohesión social a través de prestaciones públicas para reducir las diferencias de rentas entre los ciudadanos, fueron desde las primeras legislaturas un objetivo principal del PSOE. En esta línea, el concepto de cohesión se refleja en cada programa electoral, no obstante otros temas relacionados con el presupuesto comunitario, como cuestiones con respecto a las contribuciones, fueron inexistentes.

¹⁴⁰ Entrevista 03/11/2008.

¹⁴¹ Entrevista 19/03/2007.

¹⁴² “While in former negotiation the parliament set up just a coordination committee composed of the heads of the permanent committees this time it decided to compose a proper committee underlining again the importance of the issue.” (Becker, 2004)

A pesar de la mencionada vocación europeísta, los partidos mayoritarios incluyen “perdedores” de la política estructural y de cohesión entre sus bases electorales y, por tanto, ninguno de ellos tuvo interés en entrar en un debate detallado sobre el impacto territorial de la propuesta de la Comisión para las PPFF 2007-2013, ya que ambos pudieron sufrir como consecuencia pérdidas electorales, sobre todo a nivel autonómico.

Tabla 4: Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del PSOE en 1986. (PSOE, 1986)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> -	<i>Política regional:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Organizar el mercado interno con criterios de cohesión económica - Prioridad para el desarrollo de las regiones meridionales y periféricas
<i>Mecanismos de corrección:</i> -	<i>Reforma de la PAC:</i>
<i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Políticas internas:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Pacto europeo de empleo - Política común de tecnología avanzada para superar el retraso
	<i>Políticas externas:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Impulsar la cooperación de Europa con los países en vías de desarrollo

Fuente: elaboración propia

Tabla 5: Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del PSOE en 1993. (PSOE, 1993)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> -	<i>Política regional:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Reforzar la solidaridad social y territorial de los europeos
<i>Mecanismos de corrección:</i> -	<i>Reforma de la PAC:</i> -
<i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Políticas internas:</i> -
	<i>Políticas externas:</i> -

Fuente: elaboración propia

Tabla 6: Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del PSOE en 1996. (PSOE, 1996)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> -	<i>Política regional:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Estatuto especial para las regiones ultra periféricas
<i>Mecanismos de corrección:</i> -	<i>Reforma de la PAC:</i> -
<i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Políticas internas:</i> -
	<i>Políticas externas:</i> -

Intereses adicionales: La ampliación rige mejoras en la PAC y la política de cohesión

Fuente: elaboración propia

En los programas electorales para las elecciones generales de 2004 se aprecia una gran diferencia entre los partidos mayoritarios con respecto al futuro de las políticas presupuestarias comunitarias a partir del año 2007. Mientras el PSOE se refiere

ampliamente al tema de cohesión económico y social, no se encuentran referencias en el programa del PP al respecto, que por su parte prioriza las políticas internas de la UE.

Tabla 7: Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del PSOE en 2004. (PSOE, 2004)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - 1,25% del PIB de la UE	<i>Política regional:</i> - Refuerzo de la cohesión económica, social, y territorial, y la reducción de las disparidades regionales - Intensificar la cooperación transfronteriza - Acciones estructurales hasta el 0,45% del presupuesto de la UE - Prioritarias las regiones más pobres o regiones Objetivo 1, con periodos transitorios para todas
<i>Mecanismos de corrección:</i> -	<i>Reforma de la PAC:</i> -
<i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Políticas internas:</i> - Política europea de emigración - Garantizar la movilidad de los estudiantes
	<i>Políticas externas:</i> - Auténtica Política Europea de Seguridad y Defensa
Intereses adicionales: El principio de cohesión debe seguir inspirando todas las políticas europeas	

Fuente: elaboración propia

Tabla 8: Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del PP en 2004. (Partido Popular, 2004)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> -	<i>Política regional:</i> -
<i>Mecanismos de corrección:</i> -	<i>Reforma de la PAC:</i> - Que siga siendo una verdadera política común de la Unión Europea
<i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Políticas internas:</i> - Ampliar programas para inmigración, Erasmus e investigación
	<i>Políticas externas:</i> -

Fuente: elaboración propia

Tabla 9: Referencias al presupuesto comunitario en el programa de la campaña electoral del IU en 2004. (IU, 2004)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - Debe aumentar a corto plazo hasta el 3% del PIB comunitario hasta alcanzar el 7% en 2010	<i>Política regional:</i> - 50% del presupuesto para acciones estructurales para el objetivo de la cohesión económica, social y territorial
<i>Mecanismos de corrección:</i> -	<i>Reforma de la PAC:</i> - Apoyos económicos deben orientarse en función las preferentes ambiental, social y estructural
<i>Recursos propios de la Unión:</i> - Fuente principal de ingresos un impuesto europeo directo y progresivo.	<i>Políticas internas:</i> - Prioridad para la investigación y el desarrollo tecnológico
	<i>Políticas externas:</i> - Prioridad para la política de desarrollo y solidaridad

Fuente: elaboración propia

Como se ha demostrado anteriormente, estas diferencias entre los partidos políticos mayoritarios y su discurso sobre Europa, fueron resultado de las diferencias bases ideológicas, pero reflejan también el *cleavage* entre partido gobernante y oposición. Ambos partidos estando en la oposición, criticaron duramente la política europea del gobierno, utilizando los temas europeos en su beneficio mediático:

“Beyond a broad continuity and convergence of views between the PSOE and the PP, the Socialists criticized the PP government in almost identical fashion to the nature in which they themselves had been berated by the populares prior to 1996. This reflected the structuring of debate, as elsewhere in the EU, around the division between incumbents and opposition rather than any apparent fundamental ideological cleavages.” (Youngs, 2001:214-215)

II.3. B) La opinión pública

Como anteriormente se ha mencionado, existe un amplio consenso positivo con respecto a la idea de la UE entre la opinión pública. Las encuestas entre la opinión pública y la clase política sobre los beneficios para España de la pertenencia a la UE demuestran, a pesar de un ligero descenso en el tradicional entusiasmo por la integración, un consenso positivo estable. Se puede verificar que el porcentaje de los españoles que indica España se beneficia por la pertenencia a la UE, aumenta en la medida en que aumenta el saldo neto del país, por otro se ha encontrado evidencia que la población valora de manera positiva las políticas re-distributivas de la UE. Este consenso se basaba, según varios autores, en referencias permanentes de la clase política a los beneficios de los fondos estructurales y de cohesión, y a la ausencia de un debate profundo sobre la integración en la discusión pública y política. (Basabe, 2002; 2006)

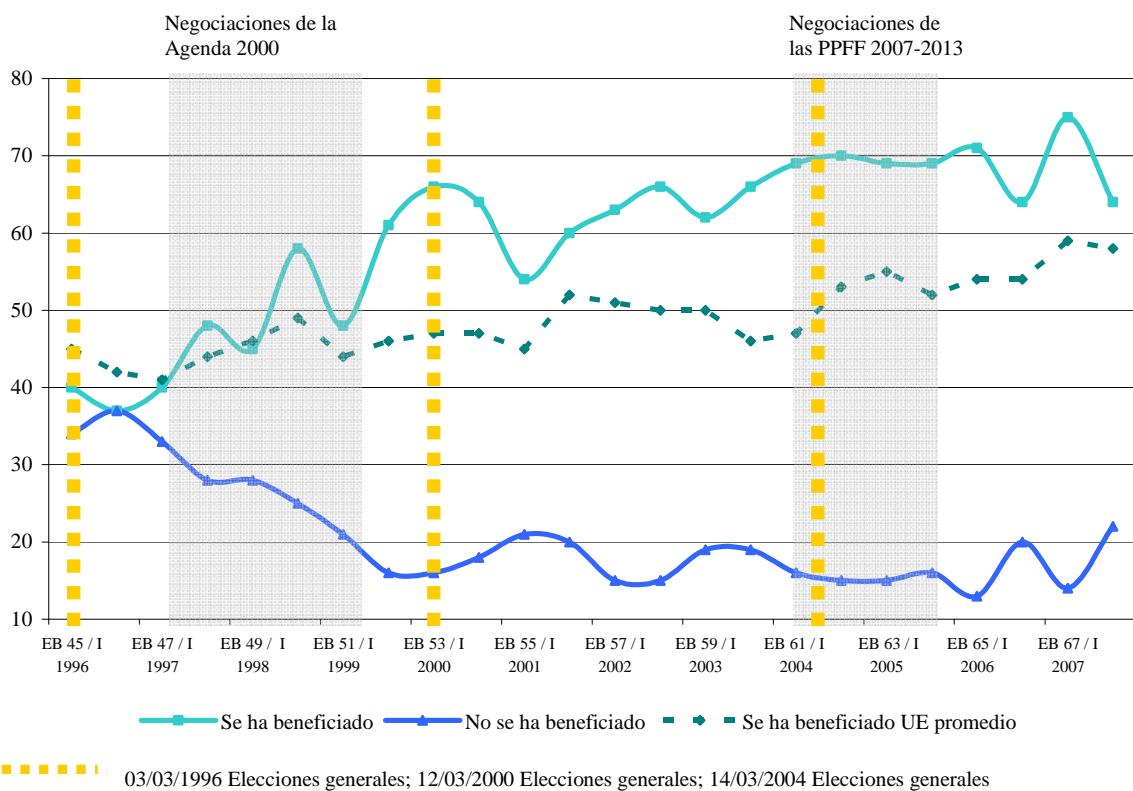
No obstante, el europeísmo de la opinión pública española no está necesariamente basado únicamente en los fondos estructurales y los beneficios económicos de la adhesión. (Torreblanca; Sorroza, 2005) Desde el ingreso de España en la Comunidad Europea, el apoyo de los españoles a la unificación ha estado por encima del promedio europeo, sin embargo el beneficio para España por esta pertenencia fue menos valorado que por la media europea, incluso desde el año 1986 hasta la primera mitad de 1989, la mayoría de los encuestados creía que el país saldría perjudicado por entrar en la Comunidad. A partir de 1989, se produce una inversión de esta tendencia, llamada “paradoja española”. (Barreiro; Sánchez-Cuenca, 2001:34)

El sentimiento europeísta es, por un lado, sensible a la coyuntura nacional, en el sentido, de que cuando en España el desempleo aumenta la opinión pública no sólo percibe que el país obtiene menos beneficios, sino que además valora peor la pertenencia a la UE, y por otro lado, el europeísmo depende también de los ciclos de la política, cuanto menos satisfechos se sienten los ciudadanos con la democracia menos entusiasmo muestran en la integración y la pertenencia de España a la UE. (Barreiro; Sánchez-Cuenca, 2001:50)

La primera Presidencia de España de la UE y el ingreso en el sistema monetario europeo influyeron positivamente en el indicador de beneficios. Sin embargo, la cumbre de Maastricht, pero también a principios de los noventa la primera crisis económica desde el ingreso de España en la UE, provocaron una revisión de la percepción en la opinión pública sobre los beneficios de la pertenencia de España a la UE.¹⁴³ Desde 1996 esta percepción mejoró considerablemente, y en 2004 y 2005 el 69% de los españoles consideraban que la integración europea beneficiaba a España, lo que le situaba por encima de la media europea (47%).

¹⁴³ “Spain’s love affair with ‘Europe’ had not survived its first major recession since accession.” (Powell, 2001).

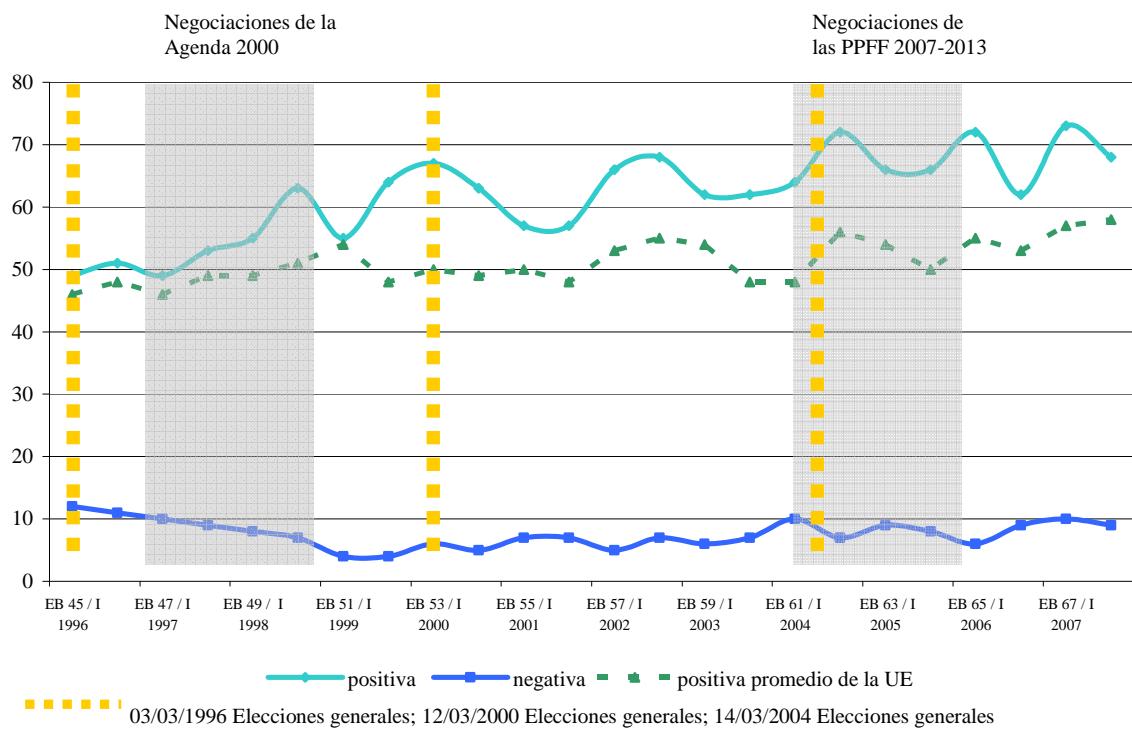
Gráfico 4: En su opinión, cree que España se ha beneficiado o no de su pertenencia a la Unión Europea?



Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetro, 45-67)

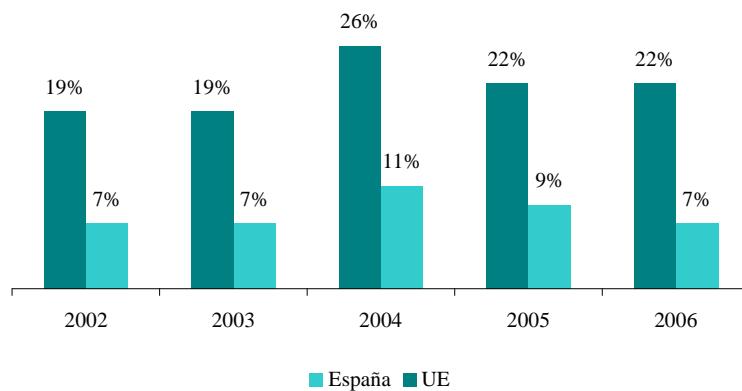
Las diferentes encuestas realizadas por Eurobarómetro destacan que los que creen que la pertenencia de España a la UE había sido beneficiosa, se encuentran con respecto a su situación laboral mayoritariamente entre los altos cargos (82%), trabajadores por cuenta propia (76%) y los estudiantes (80%). Entre los que consideran que España no se ha beneficiado de su pertenencia a la Unión Europea, destaca el grupo de las personas que se dedican a labores del hogar (16%) y los trabajadores manuales (19%). (Eurobarómetro, 2005/63)

Gráfico 5: Valoración de la pertenencia de España a la UE



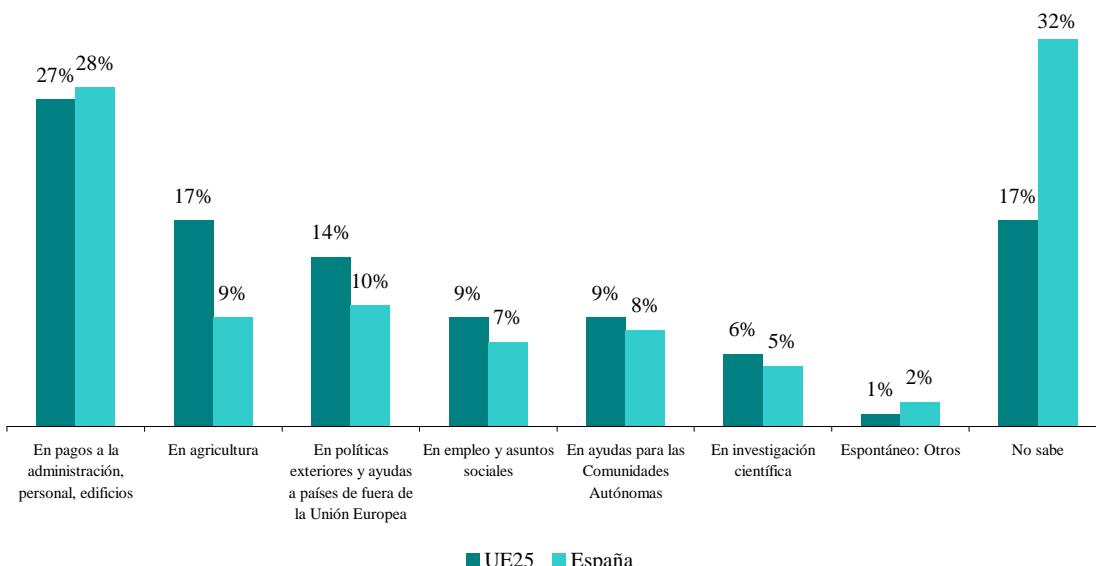
Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetros 45-67)

En el año 2005 para el 41% de los encuestados, la UE significa sobre todo el “Euro” (41%) y “la libertad para viajar, estudiar y trabajar en cualquier lugar de la UE” (40%), con menos importancia siguen temas como “la diversidad cultural” (28%) o “la prosperidad económica” (23%). Con respecto a temas relacionados con las políticas redistributivas, los encuestados indicaron que la UE juega un papel positivo en cuanto a la “situación económica en España” (45%) o en la “lucha contra el desempleo” (32%). Estas políticas, “la lucha contra la pobreza y la exclusión social” (38%) y la “lucha contra el desempleo” (37%), deberían, según los encuestados, estar también entre las futuras prioridades de la UE. (Eurobarómetro, 2005/63) En 2004, el 11% de los encuestados por Eurobarómetro asociaban la UE con “gasto innecesario de dinero”, aunque este dato fue el más elevado en España en el periodo 2002-2005, es un porcentaje muy por debajo del promedio europeo. (véase gráfico 6)

Gráfico 6: Porcentaje de Españoles que asocian la UE con “gasto innecesario de dinero”

Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetros, 57 – 66)

Ante estos datos, contrasta el desconocimiento de la opinión pública española sobre el presupuesto comunitario, donde destaca el alto porcentaje de los encuestados que no podían expresar una opinión (32%), muy por encima del promedio europeo (véase gráfico 7). Los datos indicaban en 2006 que el 28% de los encuestados opinaban que los gastos administrativos suponían la mayor partida del presupuesto, sólo el 9% conocía el hecho de que la PAC fuera, durante las PPFF 2000-2006, la categoría más relevante.

Gráfico 7: ¿En cuál de las siguientes cosas cree Vd. que se gasta la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea?

Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetro, 2005/66)

La opinión pública resultó desde principios de los noventa crucial en la estrategia negociadora del gobierno. Tanto los gobiernos de González como de Aznar, argumentaron en las negociaciones presupuestarias que la opinión pública no entendería las ventajas de la UE si España tuviera que pagar mas de lo que recibe. (El País, 1991) En este sentido, el tema de los fondos estructurales fue una referencia especial en el diálogo político con respecto a la integración, no sólo a nivel doméstico sino también a nivel europeo. En referencia a las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el gobierno de España se encontraba en una situación complicada, como ya se ha mencionado anteriormente, empleó la “presión” doméstica a nivel europeo para mejorar su posición negociadora, al mismo tiempo que preparó a la opinión pública para la reducción de los fondos procedentes de Bruselas.¹⁴⁴

II.3. C) Los grupos de interés

La Constitución atribuye en el art. 9 expresamente a los poderes públicos la función de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Ambos partidos mayoritarios que gobernaron España durante las últimas negociaciones financieras, intentaron basar sus posiciones en un amplio consenso con los actores políticos y sociales. En palabras del Presidente González: “[...] creo que deberíamos [hablar con] todos, en todos los niveles, [...] a nivel de fuerzas políticas o a nivel de fuerzas sindicales [...].”(González, DSCD, 1991:7766) También el gobierno de Aznar procuró basar su política europea en un amplio consenso a nivel doméstico: “[...] la política europea requiere el más amplio respaldo político y social. Para ello me propongo favorecer el debate y promover acuerdos en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea, tal y como ya hicieramos en la legislatura anterior.” (Aznar, DSCD, 1996:35) “El alcance de la negociación debe ser entendido por todas las fuerzas políticas del arco parlamentario, los agentes económicos y sociales y por toda la sociedad española.” (Aznar, DSCD, 1998a:8358)

No obstante, como ya se ha mencionado en los capítulos anteriores, el sistema administrativo y político español no esta caracterizado por su apertura a la participación de

¹⁴⁴ “[...] no debemos pasar unos mensajes a la opinión pública como los que se están dando de que nos van a quitar €44.000 millones de fondos [...]. Hay que hablar de que son unas negociaciones difíciles, en las cuales España, que está ya prácticamente en la media comunitaria a nivel de renta y que se ha beneficiado tanto en estos 19 años -he dado las cifras-, va a seguir siendo beneficiario neto prácticamente hasta el año 2013 [...].” (Navarro, DSCD, 2004e)

actores sociales, que además de carecer de mecanismos institucionalizados de intercambio o consulta con el estado, no ha desarrollado, como en países anglosajones, una cultura de intercambio entre la esfera política y privada. (Consejo de Estado, 2008:138; Aguilar Fernández, 2003; Morata, 1998) También la participación académica en la formación de la posición estatal a través de universidades y de *Think tanks* esta, con pocas excepciones, escasamente desarrollada en España. (Consejo de Estado, 2008) Sin embargo, ello no significa la total ausencia de contactos y negociaciones entre intereses privados y la administración, que se caracterizan más por la cooperación que por el conflicto. En este complejo proceso intervienen intereses territoriales; económicos (sindicatos y empresas), y políticos (movimientos sociales). (Molina; Rodrigo, 2002) Los grupos de interés buscan la intermediación de *su* ministerio afín, no obstante, como ya se ha mencionado anteriormente, la coordinación interministerial sobre todo en las negociaciones sobre las perspectivas financieras se realiza a través de la SEUE y la capacidad de los ministerios de introducir intereses específicos en el proceso de coordinación es restringida, por lo que el impacto de los grupos de interés a través de *su* ministerio afín también resulta limitado.

Durante los últimos años, la política estructural y de cohesión de la Unión ha favorecido la movilización de diferentes grupos de interés. Según el principio de *partnership* la cooperación entre actores públicos y privados es una base para la implementación de programas para el desarrollo regional. La Comisión Europea por su parte promueve un debate entre los actores sociales y destaca la importancia de las aportaciones de las organizaciones europeas representativas como medio de información propio. (Lorenzo, 2003) Por ello y por la falta de mecanismos de participación a nivel doméstico, los principales grupos de interés interfieren, tanto como actor individual como en una estructura organizativa a nivel europeo, en un momento temprano de la elaboración de la propuesta de la Comisión. Tanto los sindicatos, UGT y CC.OO., como la patronal se posicionaron a través de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y respectivamente a través de la patronal europea UNICE. (CES, 2005) Los sindicatos y la patronal asumen también una posición destacada en el proceso político a nivel doméstico (art. 7 CE). A pesar de que los sindicatos UGT o CC.OO. y las asociaciones agrarias se movilizan de forma reactiva con ocasión de negociaciones europeas que afectan específicamente a sus intereses, no se pueden verificar controversias con el gobierno que cuestionaban el consenso europeo. Tampoco se puede verificar un impacto específico de los sindicatos y de la patronal en la posición del

gobierno nacional en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Al contrario, el secretario general de UGT Méndez, planteó en la línea del gobierno, la ampliación del concepto de cohesión social para impulsar el tejido industrial, la investigación y el desarrollo tecnológico. (Méndez, 2005)

II.4 El impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias del gobierno español

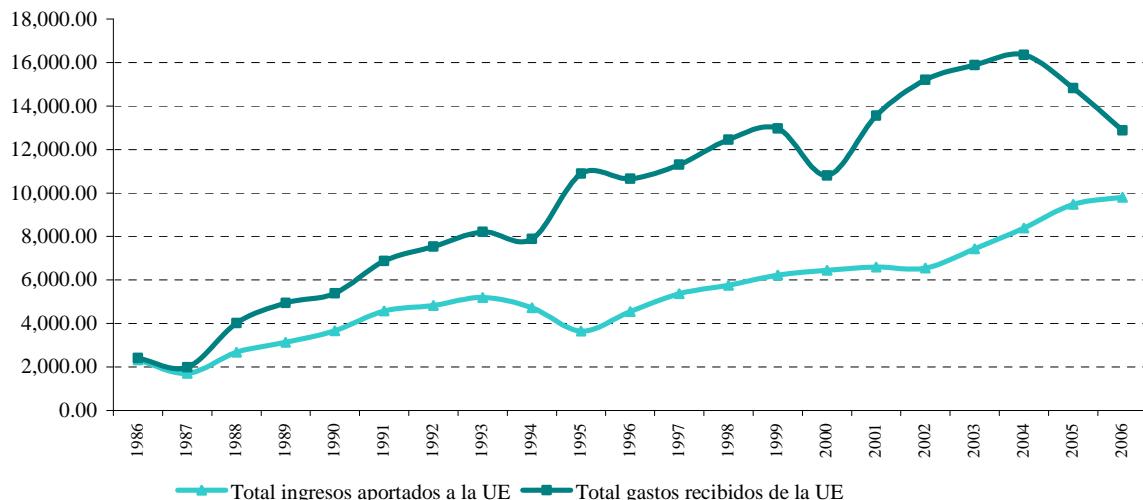
II.4. A) Las relaciones financieras de España con la UE

Desde la adhesión de España a la UE, el gobierno español tuvo un papel clave en el desarrollo del presupuesto comunitario en el sentido de que se adoptó un papel activo impulsando una amplia discusión sobre la reforma de las políticas re-distributivas. En las negociaciones del paquete Delors I, se establecieron las pautas para las preferencias de España en las posteriores las negociaciones: la concentración en el principio de cohesión económica y social.

La economía española ha registrado, desde los noventa, un fuerte impulso basado en diversos factores. La liberalización de los distintos sectores económicos, el aumento de inversiones extranjeras y la creciente competitividad en el sector de exportaciones de la industria española, son factores que generaron dicho impulso, no obstante, la incorporación en el Mercado Único comunitario, la adhesión al euro y al plan de estabilidad y la masiva recepción de ayudas estructurales fueron también elementos claves de este desarrollo económico. (Sosvilla-Rivero; Herce, 2004; Salmon, 2004) Como se puede observar en el gráfico 8, las transferencias de la Unión Europea a España se elevaron en pocos años de los 616 millones de EUR recibidos el primer año de la adhesión, a la cifra de 16.358 millones de EUR en el año 2004.

En concreto, la Unión Europea destinó al territorio español en el periodo 1989-1993 alrededor de 9.000 millones de EUR de media anual en valores de 2003, cifra que se incrementó a unos 13.000 millones de EUR en el periodo Delors II (1993-1999), representando el 2,2% del PIB, y a 14.500 millones de EUR entre 2000-2006 (2,1% del PIB). (Fundación de Estudios Financieros, 2005) El balance neto medio de España con la Unión Europea durante el período 1989-2003 se situó en torno a los 5.200 millones de EUR anuales en valores de 2003 (el 0,8% del PIB). En el periodo 2000-2006, también llamado el de “los años dorados de los fondos de cohesión”, (Salmón, 2004) España recibió transferencias netas de la UE equivalentes en promedio al 1% del PIB (7.500 millones de EUR).

Gráfico 8: Saldo Fiscal entre España y el presupuesto de la Unión Europea entre 1986 y 2006
(millones de EUR)



Fuente: elaboración propia, datos: (Fundación de Estudios Financieros 2005), a partir de 2000 (Comisión Europea, 2000)

No obstante, como ya se ha mencionado, la adhesión de España a la Comunidad Europea fue considerada por el gobierno español como el cumplimiento de una aspiración histórica de la sociedad española y el último paso en el proceso de transición hacia la democracia. (Balmaseda; Sebastián, 2003) En este sentido en el momento de su adhesión, no se planteaba el impacto presupuestario, al contrario, en los primeros años de la pertenencia a la UE se percibía una disminución progresiva del saldo neto de España, y se barajaba para 1993, una situación en la que España podría convertirse de nuevo, como en su primer año tras la adhesión, en contribuyente neto aunque mantuviera un PIB per cápita 22% menor que el promedio comunitario. (Barbé, 1999:46-47)

Tabla 10: Posición del gobierno español en las negociaciones del paquete Delors I

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<p><i>Límite máximo global del presupuesto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar el límite actual 	<p><i>Política regional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioridad para la cohesión económica y social. (gasto en esta rúbrica como mínimo del 16% del presupuesto comunitario) - Políticas de cohesión a través de fondos estructurales existentes pero también creación de nuevos programas y instrumentos de inversión en investigación y desarrollo o para el desarrollo industrial en sectores concretos - Regiones que estén por debajo del 75 por ciento de la renta media comunitaria deberían ser las regiones con el mayor grado de beneficio - Flexibilizar la aplicación de los fondos. (especialmente FEDER) – distribución desde el nivel nacional
<p><i>Mecanismos de corrección:</i> -</p>	<p><i>Reforma de la PAC:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fijación de precios, tratando de aproximar con el tiempo los precios de los productos a los precios de los mercados internacionales - Solución del problema de los <i>stocks</i>, sin implicar a España - Un reequilibrio al sur de las políticas comunitarias en las producciones mediterráneas respecto de las producciones continentales
<p><i>Recursos propios de la Unión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sin preferencia para un nuevo recurso específico, reducir la aportación con base del IVA 	<p><i>Políticas internas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioridad para proyectos de investigación científica y técnica

Fuente: elaboración propia

Con la adhesión de España, el Presidente del gobierno González promovió un amplio debate sobre la cohesión económica y social. Por un lado, según el gobierno español, los fondos estructurales no constituyan el medio adecuado para reducir la desigualdad de los niveles de vida entre los estados miembros. Además, los costes derivados de la adaptación del país a la política ambiental y social de la UE aumentaron la presión al presupuesto nacional. (Morata, 1998:382) Por otro lado, aunque la cohesión económica y social tiene sus orígenes en el Tratado de Roma (1957), cuyo preámbulo hace referencia a la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones, no fue considerada como objetivo de la Unión. De este modo, una vez planteado el concepto, el gobierno español pretendió que la cohesión económica y social estuviera reconocida como objetivo explícito de la Unión y posteriormente se buscaron posibles medios para materializarla en instrumentos de la política re-distributiva. (Closa, 1995:303)

En concreto, durante las negociaciones de Delors I el gobierno español enfatizó la necesidad de aumentar los recursos financieros para los fondos estructurales

existentes, pero demandó también la creación de nuevos programas e instrumentos para inversiones en investigación y desarrollo o para el desarrollo industrial en sectores concretos. (Solchaga, DSCD, 1987) Asimismo se promovió un debate sobre criterios para las regiones que podían disfrutar desde entonces de ayuda financiera, favoreciendo el concepto según el cual las regiones con el mayor grado de beneficio deberían estar por debajo del 75% de la renta media comunitaria. Con respecto a los recursos propios, se demostró desde la adhesión una desventaja del recurso IVA para España por lo que desde 1986 el gobierno español insistió en el efecto pernicioso del sistema de recursos propios de la UE, que según su interpretación, castiga a un país de alto consumo y elevado número de turistas como España a la hora de aportar su porcentaje de la recaudación del IVA. “Es evidente que países como España y algunos otros tienen un nivel de consumo mucho más elevado que su nivel de renta, por comparación a otros países más ricos.” (Solchaga, DSCD, 1987) Por ello el gobierno insistió en una reducción de la regresividad y un aumento de la progresividad de los recursos propios.

Tabla 11: Posición del gobierno español en las negociaciones del paquete Delors II

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - 1.60 PNB de la UE	<i>Política regional:</i> - Prioridad para un fondo de convergencia o cohesión - Abrir el tope de co-financiación comunitaria para ciertos programas hasta el 75%
<i>Mecanismos de corrección:</i>	<i>Reforma de la PAC:</i>
<i>Recursos propios de la Unión:</i> - Introducción de elementos progresivos o de prosperidad relativa para el cálculo de las contribuciones - Reducción del recurso basado en el IVA	<i>Políticas internas:</i>
	<i>Políticas externas:</i> -

Fuente: elaboración propia

Tras el primer impulso durante las negociaciones sobre Delors I, desde el comienzo de los noventa el gobierno reforzó sus demandas de una política de cohesión económica y social, tanto por la crisis económica doméstica, el declive del euro optimismo entre el electorado y la preocupación del desplazamiento de la gravedad de la Unión hacia el norte como por la percibida disminución progresiva del saldo neto de España con la CE desde 1988. (Diario 16, 1991) En este sentido, el gobierno insistió en primer lugar, en la creación de un nuevo fondo (de Cohesión o de Convergencia) para ayudar a las necesidades de los países menos desarrollados en los ámbitos de infraestructura, educación, sanitario, de investigación y desarrollo. Y en segundo lugar, con respecto a las contribuciones al presupuesto comunitario, se exigía, la inclusión de

los principios de suficiencia de los recursos y de la progresividad como base de las contribuciones en el Tratado de Maastricht. (González, DSCD, 1991) “Nosotros en el largo plazo lo que nos interesa más es la corrección de ese sistema de aportaciones al presupuesto de la Comunidad, más aún que la política de gastos, porque nuestro país debería aspirar, lógicamente, a ir aumentando su prosperidad relativa y, por consiguiente, llegará un momento en que no participemos del Fondo de Cohesión o de otras políticas estructurales.” (González, DSCD, 1992:12018) En concreto, se planteaba pasar del 1,4% al 1% de IVA y cambiar el límite a partir del cual, la variable PNB entraría en función desde el 55% al 50%. (Solana, DSCD, 1992:1648)

Tabla 12: Posición del gobierno español en las negociaciones de la Agenda 2000

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> - Contra la “constitucionalización” del límite de 1,24 RNB para la Unión ampliada	<i>Política regional:</i> - Gasto en esta rúbrica como mínimo del 46% del presupuesto comunitario - Dos tercios de los recursos financieros para fondos estructurales para las regiones del Objetivo 1 - Continuidad del Fondo de cohesión, desvinculación del Fondo de Cohesión con el cumplimiento del objetivo de déficit público fijado en el pacto de estabilidad - Inclusión automática de las regiones ultra periféricas dentro del Objetivo 1
<i>Mecanismos de corrección:</i> - Contra “cheque alemán”	<i>Reforma de la PAC:</i> -
<i>Recursos propios de la Unión:</i> - Cuarto recurso basado PIB en precios del mercado o matizado por la renta per cápita	<i>Políticas internas:</i> - Ayudas para países con mayor número de inmigración
	<i>Políticas externas:</i> -
Intereses adicionales: Programación de los gastos para los Quince, por un lado, y para los candidatos, por otro	

Fuente: elaboración propia

En las negociaciones sobre la Agenda 2000, España no era el mismo país que había ganado la batalla de cohesión en las negociaciones del paquete Delors II, sino que después de la recesión de principios de los años noventa, vivió un momento de pleno crecimiento económico. A pesar de esta nueva situación económica y la reorientación de la política europea del gobierno, el gobierno de Aznar basó su posición negociadora en la defensa el status quo de las políticas re-distributivas, en concreto en la política de cohesión económica.

El mismo enfoque se mantuvo en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, donde el gobierno de Aznar no lanzó nuevas iniciativas, sino que planteó principalmente el problema del efecto estadístico, que no sólo se limitaba a los fondos

estructurales sino también al Fondo de Cohesión. A pesar de que el gobierno de Zapatero revitalizó el debate a cerca de la política de cohesión, aportando nuevos impulsos y concentrándolo a temas horizontales, mantuvo el enfoque en el Fondo de Cohesión, que según el Secretario de Estado para la UE Navarro, “[fue] la clave de la negociación para España [...]” (El Mundo, 2005), y en criterios económicos para la elegibilidad de regiones que pueden beneficiarse de instrumentos para reducir la brecha digital en la UE.

II.4. B) El impacto de la estructura del presupuesto comunitario en las preferencias del gobierno español

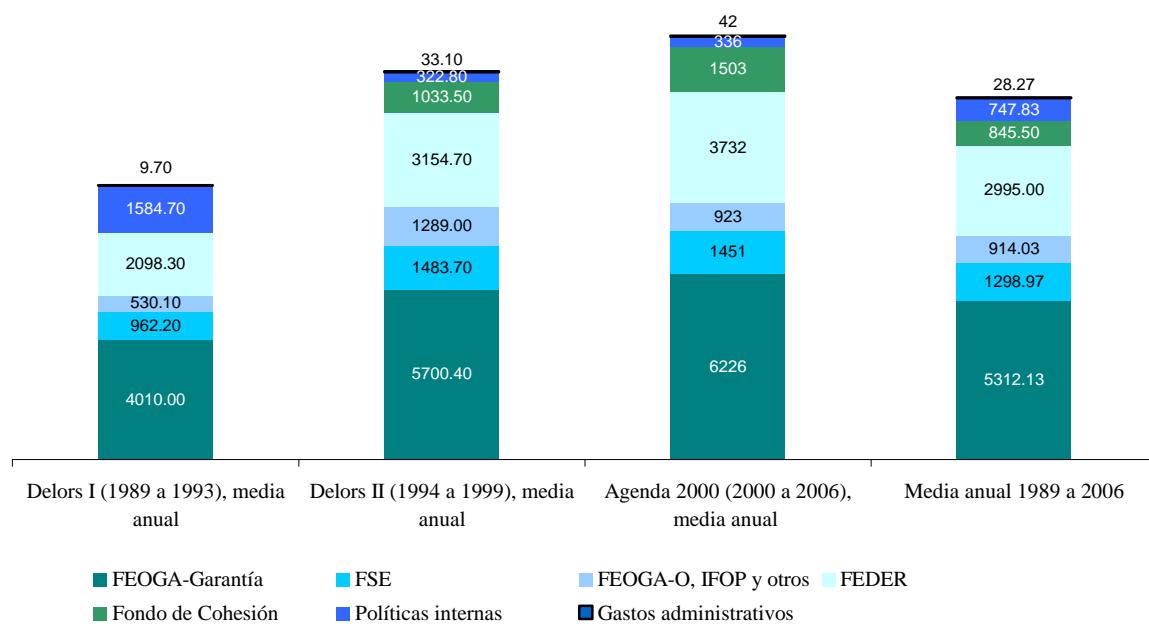
A la estructura del presupuesto se puede asignar poder explicativo, ya que las instituciones una vez creadas y su repetitiva aplicación, crean incentivos que refuerzan su estabilidad, esta premisa se puede confirmar también para el caso de España. Tras el anterior análisis, se puede verificar que el gobierno español permanecía dentro de una trayectoria defendida desde la adhesión en 1986, cuando determinaba el debate sobre el diseño de la política de cohesión económica y social, y en concreto del Fondo de Cohesión y sus criterios de aplicación. A pesar de que la identidad y situación económica de España ha ido transformándose, como consecuencia primero de la integración europea, y después del proceso de expansión de la economía española en los años noventa, el gobierno permanecía también en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 dentro de la trayectoria defendida desde los años ochenta.

Una consecuencia no intencionada de este enfoque se basaba en los criterios económicos para la elegibilidad de las políticas re-distributivas, y se evidenció cuando se produjo una reducción del promedio de la RNB de la UE con la ampliación. Además, los recursos financieros procedentes del presupuesto comunitario habían generado una fuente importante para la economía doméstica, por lo que se priorizaba el mantenimiento del flujo financiero desde Bruselas.

A las ayudas estructurales se les atribuye por un lado, un efecto directo que se manifiesta inmediatamente en una mejora de la renta disponible, y por otro se estima un efecto a medio y largo plazo en un mayor crecimiento del PIB. El primer efecto se puede apreciar en el gráfico 9, con respecto al efecto a medio y largo plazo las ayudas estructurales recibidas por España a partir de 1989 han tenido un elevado impacto macroeconómico, en el sentido de que los FFEE y el Fondo de Cohesión han propiciado una perturbación positiva a la economía del 0,65% de la producción real de cada año

durante el período 1989-1993, aumentando posteriormente al 1,17% al año para el período 1994-1999, hasta situarse en 2000-2006 en un 1,05% del PIB anual. (Sosvilla-Rivero; Herce, 2004) Añadiendo a estas cifras la co-financiación por parte de las finanzas públicas y privadas, el impacto de las ayudas europeas en el PIB español alcanzó el 1,5% entre 1988 y 1993 y el 3,4% entre 1994-2000.

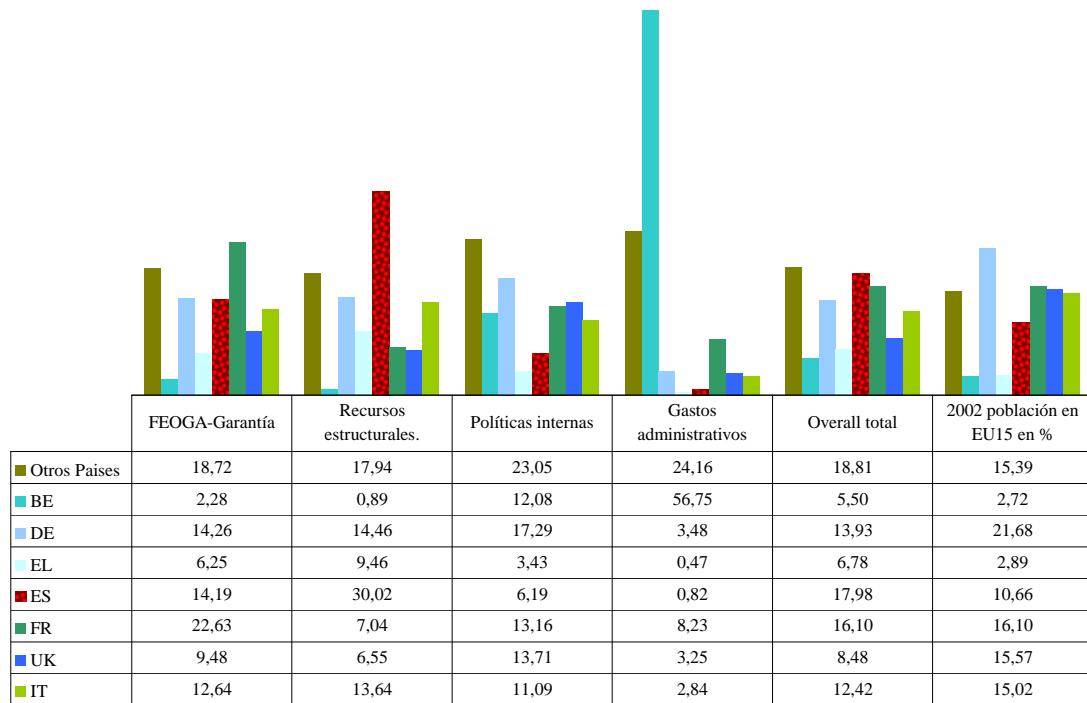
Gráfico 9: Ayudas comunitarias recibidas por España, según período de programación y tipo de actuación entre 1989 a 2006 (en millones de EUR de 1999)



Fuentes: elaboración propia, datos: 1989-1999 (Fundación Estudios Financieros, 2005); 2000-2006 (Comisión Europea, 2000).

Como se puede apreciar en el anterior gráfico, el 50% de los gastos europeos destinados a España proceden de los fondos estructurales y de cohesión. El FEOGA-Garantía es la segunda gran categoría mientras que los gastos derivados de las políticas internas destacan por su escasa importancia, dato que se confirma también en el siguiente gráfico.

Gráfico 10: Población y gasto operativo según categoría y Estado miembro en la UE durante 2000-2003 en % (EU15 = 100%)



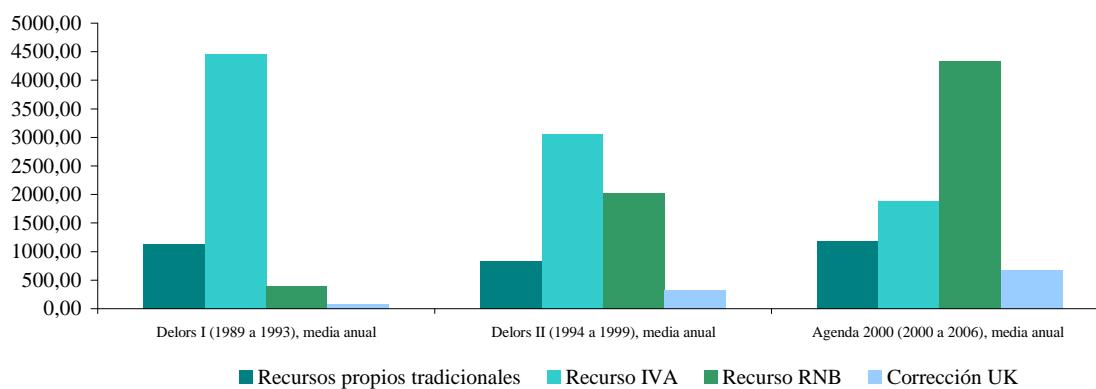
Fuentes: elaboración propia; datos: (Yuill; Méndez; Wishlade, 2006).

Durante el periodo 2000-2003 España fue el beneficiario principal de la política estructural, recibiendo el 30% del total de los recursos para esta categoría de gasto (véase gráfico 10). Al mismo tiempo, se aprecia en el gráfico 10 que España cumple los requisitos para recibir fondos de todas las partidas del presupuesto que constituyen el grueso del gasto de la UE.¹⁴⁵ Además, destaca que España fue el tercer receptor del gasto agrícola, recibiendo el 14% del total de los recursos de la PAC. No obstante, en cuanto a las políticas internas se verifica el reducido nivel de recursos que se invierten en España de esta rúbrica del gasto comunitario. En este sentido, la originaria negativa del gobierno sobre el aumento de los fondos para la competitividad y el desarrollo tecnológico, fue el resultado de la ya tradicional reducida participación española en proyectos de este tipo, en comparación con otros estados. (Solbes, DSCD, 2004d) No sólo la escasa “tradición” sino también la propia estructura del tejido empresarial, con un amplio predominio de las PYMES, limitó la consecución de estos retornos. (Fundación Estudios Financieros, 2005:69) Ante esta situación, el Secretario de Estado

¹⁴⁵ Véase al respecto (Massot, 2004).

para la UE, Navarro, declaró: “[...] vamos a tener que prepararnos para el futuro, para las políticas de I+D y de formación, donde hay un incremento de más del 200%. [...] España tiene que estar preparada, [...] para participar en I+D.” (Navarro, DSCD, 2004c:17) La clave de distribución debería basarse, según el gobierno español, en el principio de cohesión y en las características económicas de los países miembros y no según criterios de excelencia.¹⁴⁶ “La cohesión tecnológica —Lisboa— es la cohesión para las actuales generaciones, para mejorar nuestra productividad, por tanto, nuestra economía [...].” (Pérez Rubalcaba, DSCD, 2004f:2862)

Gráfico 11: Estructura de los ingresos aportados a la UE en millones de EUR

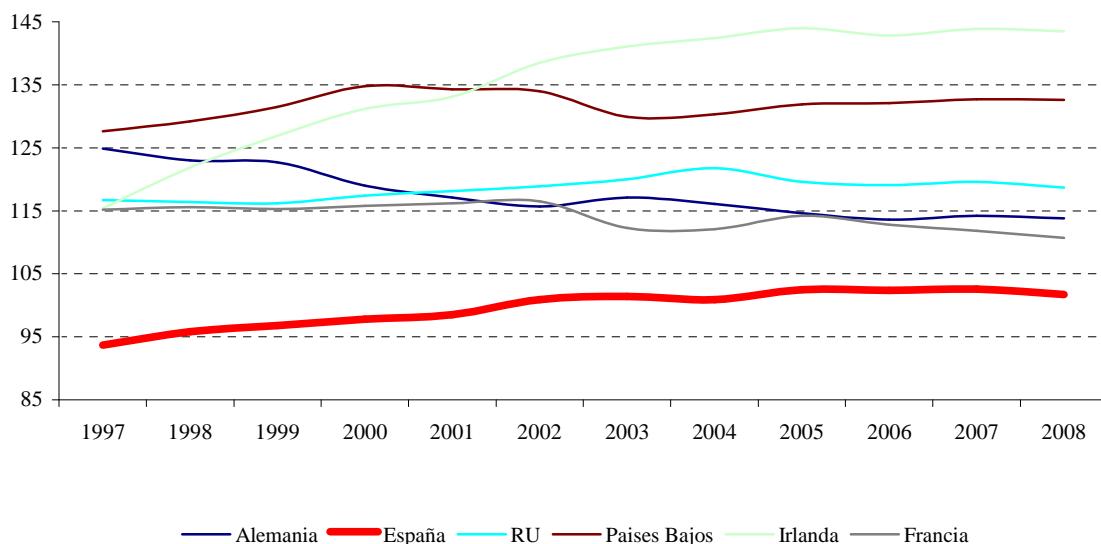


Fuentes: elaboración propia, datos: 1989-1999 (Fundación Estudios Financieros, 2005); 2000-2006 (Comisión Europea, 2000).

El fuerte crecimiento económico de España había reducido las opciones para seguir recibiendo los fondos estructurales y de cohesión, en la medida en que la renta por habitante relativa en España pasó de representar el 74,34% de la media de la UE12 en 1988 al 87,2% de la UE15 en 2003. Mientras en 1998 había 23,7 millones de habitantes en España en regiones con una renta per cápita próxima al 75% del PIB de la UE15, en el año 2004 esta cifra quedó reducida a 15 millones. Como anteriormente se ha mencionado las CCAA de Cantabria, Valencia y Canarias dejaban de cumplir los criterios para ser declaradas regiones de Objetivo 1 por esta convergencia “natural”.

¹⁴⁶ “La política de cohesión, debe reforzar el eje de la inversión en ciencia y tecnología, que, por ejemplo, en España, en el actual periodo de programación 2000-2006, ha tenido una cierta relevancia, y deberá tener aún más en el futuro.” (Fernández Ordoñez, 2004)

Gráfico 12: Selección de estados ordenados según su riqueza relativa (RNB per cápita) (UE 27=100%)



Fuente: elaboración propia, datos: Eurostat

Tabla 13: Datos macroeconómicos de España

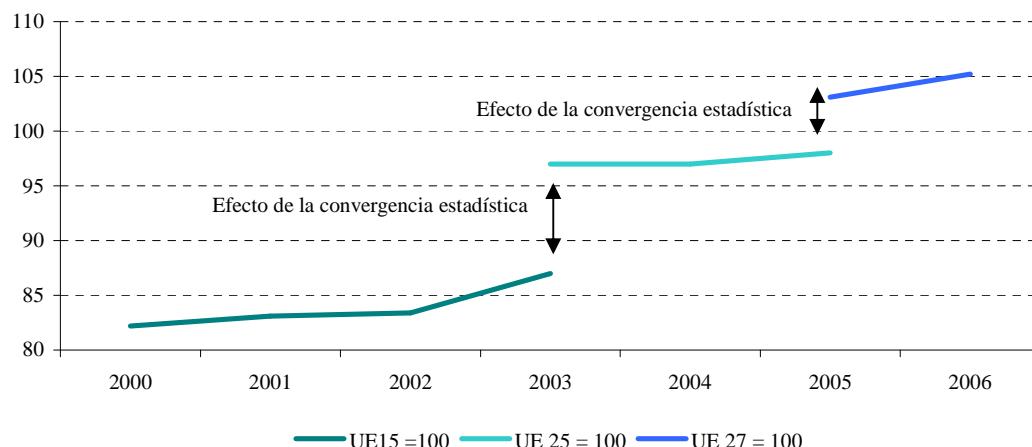
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB per cápita en PPS en % (UE-27 = 100)	93.3	95.3	96.3	97.3	98.1	100.5	101.0	101.0	102.0	104.0
crecimiento del PIB (en % del año anterior)			4.7	5.0	3.6	2.7	3.1	3.3	3.6	3.9
Gasto en % del PIB en I+D	0.8	0.87	0.86	0.91	0.91	0.99	1.05	1.06	1.12	1.2
Desempleo en % de la población activa	16.7	15.0	12.5	11.1	10.3	11.1	11.1	10.6	9.2	8.5
Parte de las importaciones procedentes de la UE del total de las importaciones (%)			69.9	67.7	68.7	69.1	69.3	67.9	64.2	61.8
Parte de las exportaciones con destino UE del total de las exportaciones (%)			73.6	73.0	74.4	74.8	75.3	74.3	72.4	71.2
Déficit en % del PIB	3.4	-3.2	-1.4	-1.0	-0.6	-0.5	-0.2	-0.3	1.0	2.0
Endeudamiento público	66.1	64.1	62.3	59.3	55.5	52.5	48.7	46.2	43.0	39.6

Fuente: elaboración propia, datos: Eurostat

A parte del proceso progresivo de España y sus regiones hacia la convergencia real, la ampliación había modificado la posición relativa de España hacia la de un país de renta media de la Unión. Mientras en la UE15, la renta media de España, tomando como referencia el año 2003, era del 87,2 %, la misma renta per cápita ascendió al 95% de la media de la UE25. De forma similar, de las 12 regiones que cumplían los requisitos para recibir ayuda estructural durante 2000-2006, se calculaba que Asturias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Murcia, Ceuta y Melilla dejarían de hacerlo en una

UE 25. Según el gobierno español, se entendía que se debería evitar la pérdida abrupta de la mayor parte de las ayudas, que supondría un *shock* para las finanzas españolas. Por ello se pedía un período de transición de hasta cuatro años, para dejar de recibir el Fondo de Cohesión y de mejorar la calidad de la política estructural.

Gráfico 13: Porcentaje del PIB per cápita de España con respecto a la UE15, la UE25 y la UE27

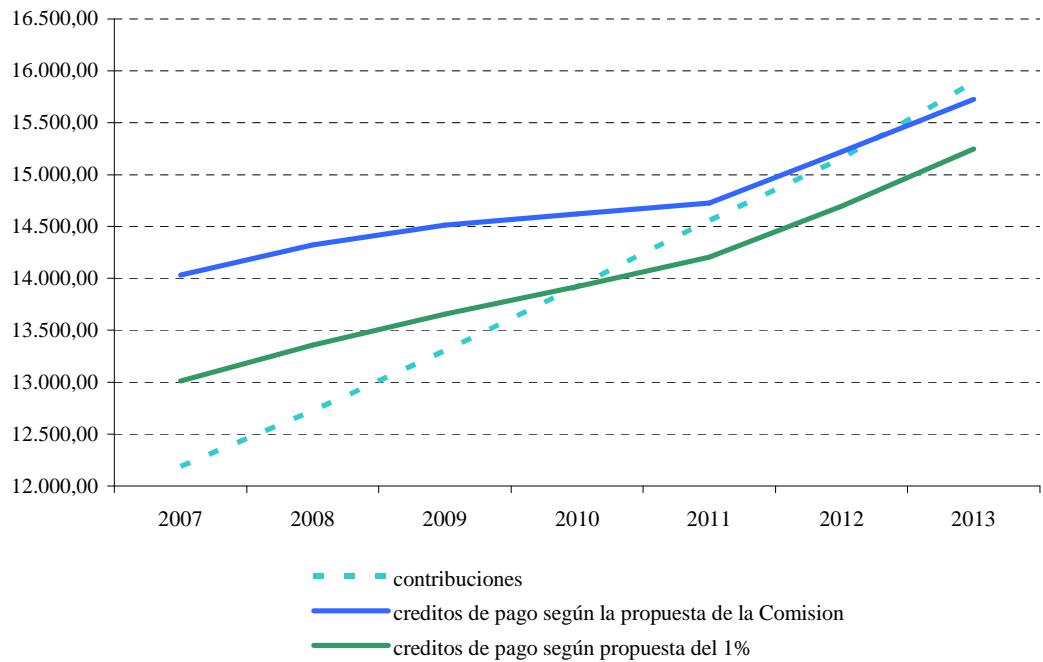


Fuente: elaboración propia, datos: Eurostat

Teniendo en cuenta diferentes cálculos que circulaban entre las delegaciones durante la negociación, la diferencia de los recursos que recibiría España en el periodo 2007-2013 con referencia al periodo anterior, tomando como referencia el límite de gasto de 1,15% del PIB comunitario propuesto por la Comisión, oscilaban entre 16.000 millones y 42.000 millones de EUR en el escenario más negativo, según la Fundación Estudios Financieros. (Fundación Estudios Financieros, 2005)

El mejor escenario, en el que España hubiera perdido 16.000 millones de EUR, incluía el mantenimiento del Fondo de Cohesión, aunque a un nivel más reducido que en el periodo 2000-2006. Sin un mecanismo de *phasing out* para el Fondo de Cohesión, las pérdidas hubieran aumentado, según el Ministerio de Economía y Hacienda, a 23.900 millones de EUR, o según Sosvilla y Herce (2004) a 23.400 millones de EUR. La alternativa de distribuir a partes iguales los recursos de la cohesión, incluyendo los fondos estructurales entre los países de la UE15 y los nuevos estados miembros, hubiera empeorado la pérdida para España con respecto al mejor escenario de unos 6.000 millones de EUR. Y si finalmente se hubiera optado por agotar el tope del 4% del PIB como límite máximo para las ayudas para los nuevos estados miembros, entonces el coste total podría aumentar hasta los 17.000 millones de EUR con respecto a la misma referencia. (Fundación Estudios Financieros, 2005)

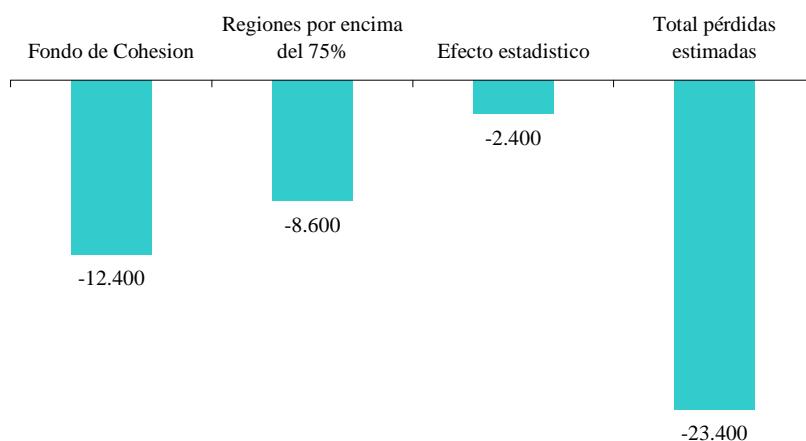
Gráfico 14: Saldo Fiscal entre España y el Presupuesto de la Unión Europea según diferentes escenarios (millones de EUR)



Fuente elaboración propia basada en cálculos: (Torreblanca, 2005)

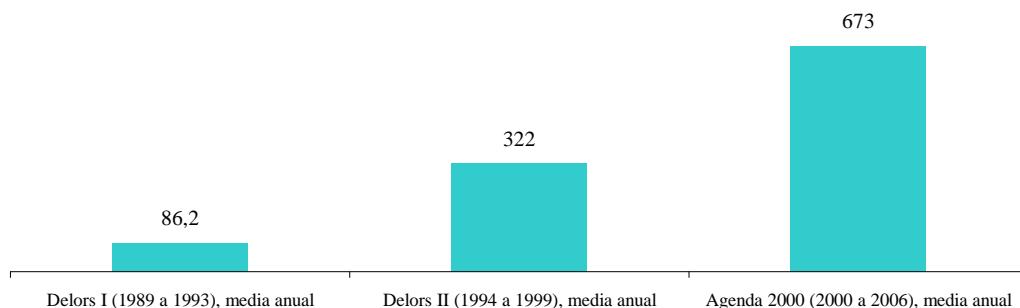
A las reducciones de los pagos procedentes del presupuesto comunitario habría que añadir el impacto del incremento de la contribución al presupuesto de la UE. “Según las estimaciones del Ministerio de Economía y Hacienda español, la contribución de España al presupuesto de la UE se habrá de duplicar, pasando de €9.817 millones en 2005 a €15.894 millones para 2013”. (Torreblanca, 2005)

Gráfico 15: Pérdidas estimadas en los pagos de la UE para el período 2007-2013 (cifras en millones de EUR)



Fuente: elaboración propia, datos: (Sosvilla; Herce, 2004).

Tal y como se evidencia en el gráfico 16, la evolución de la aportación española al presupuesto comunitario ha sido creciente con el tiempo, sobre todo entre el paquete Delors II y la Agenda 2000 las aportaciones aumentaron un 12%. La aportación de España al presupuesto se estima en unos 6.100 millones de EUR anuales, en valores de 2003 durante el período 1989-1999, cifra que ascendió a 7.080 millones de EUR entre 2000-2006. La composición de las aportaciones ha variado, mientras que en los primeros años el recurso IVA era la principal fuente de aportación de recursos, esta posición la asume a partir de la Agenda 2000 el recurso basado en la RNB. En relación con las otras contribuciones (con un crecimiento de 13%) las aportaciones de España a la financiación del cheque británico aumentaron un 100% en el período 2000-2006 con referencia al período anterior. (véase gráfico 15)

Gráfico 16: Contribución española al cheque británico en millones de EUR

El aumento de las contribuciones se debió principalmente al crecimiento económico de España y a la naturaleza regresiva de algunos elementos del sistema de recursos propios. Teniendo en cuenta estas características, el gobierno de España demandó en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, con más insistencia que en anteriores negociaciones, una reforma de la financiación del presupuesto, especialmente el gobierno abogaba con determinación por la eliminación del cheque británico, ya que España fue, con un 14%, el tercer país después de Francia e Italia, en su financiación. También con respecto a los otros mecanismos de corrección el gobierno asumió una posición negativa. Aunque en un primer momento la cuantía de la aportación hubiera sido ligeramente menor que al cheque británico con un mecanismo de corrección general (MCG), España se vería en la obligación de tener que financiar el MGC, hasta que su saldo neto negativo superara el 0,35% de su RNB. Por otro lado, se calculaba que tanto Francia como Italia podrían sobrepasar este límite, por lo que no habría que excluir que España pudiera terminar convirtiéndose en el principal contribuyente del mecanismo regresivo y que este asunto terminara convirtiéndose en ‘el problema español’ de las PPFF a partir del año 2013. (Navarro; Viguera, 2005)

II.4. C) El impacto de la estructura institucional de la negociación en las preferencias del gobierno español

Por el alto grado de institucionalización de las negociaciones a nivel europeo, a las características específicas de las negociaciones de las PPFF (el largo periodo de negociación, la interconexión con otras negociaciones y la estructura de negociación jerárquica) se asignan un valor explicativo para las preferencias de los gobiernos nacionales. Asimismo, se ha verificado que las preferencias en negociaciones presupuestarias, dependen en un alto grado de decisiones anteriores y del impacto de procesos de aprendizaje y socialización.

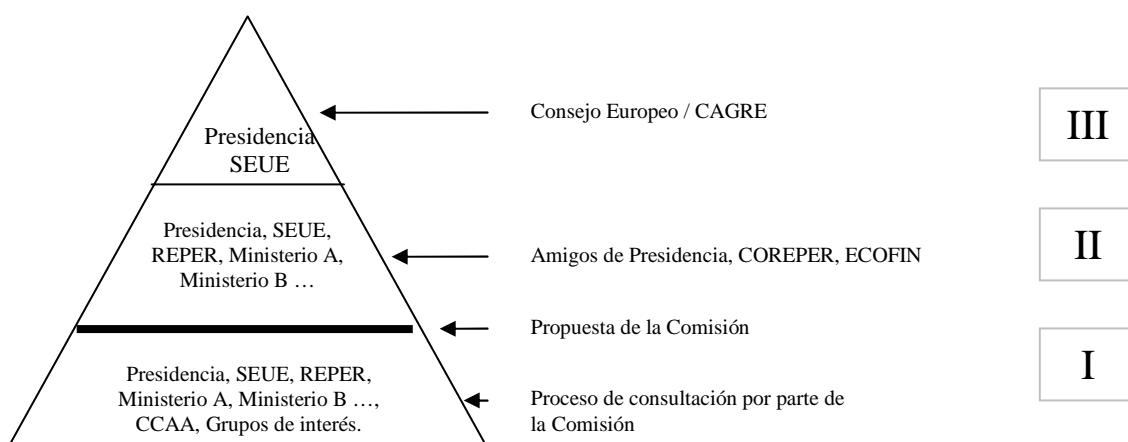
Para el gobierno de España, la publicación del segundo informe sobre la cohesión económica y social, en enero de 2001, marcó el inicio del proceso de la negociación de las PPFF 2007-2013, que terminó con la firma del acuerdo institucional en mayo de 2006. Estos cinco años permitieron la revisión y modificación de las preferencias propias, tanto por cambios a nivel doméstico (elecciones) como a nivel europeo (nuevas prioridades). El largo proceso de negociación permitió que los actores pudieran interferir en la elaboración de la propuesta de la Comisión, formulando sus preferencias en un momento temprano de la negociación, ya que según avanzara y se desarrollara la negociación la agenda sería más resistente a influencias y cambios de orientación. La misma estructura jerárquica de las negociaciones, con acceso limitado a áreas de negociación subsiguientes, limitaba, en este sentido, el acceso de preferencias a los distintos niveles de la negociación.

La apertura de la primera fase de negociación (I) permitió también a actores políticos y sociales, como las CCAA o los grupos de interés, su participación y la articulación de sus preferencias. Dado el carácter prioritario de estas negociaciones, también la Presidencia se posicionó en un momento temprano de la negociación. En este sentido, el efecto estadístico, mencionado por el gobierno español en el Memorando Aznar en 2001 y la demanda de no reducir el gasto para la política de cohesión por debajo del 45% del PIB de la Unión, se reflejaron ya en la propuesta de la Comisión en 2004. (Gobierno de España, 2001) Tras el debate abierto (fase I) y la presentación de las propuestas de la Comisión, se restringió el número de participantes a la administración nacional y los órganos comunitarios (fase II). A pesar de que los representantes del SEUE participaron directamente y en todo momento en todos los niveles de la negociación para evitar, de esta manera, la fragmentación y garantizando la continuidad de las preferencias españolas, intensificaron su labor en los grupos de

trabajo, p.e. los Amigos de la Presidencia. Estos no sólo trabajaron en el nivel técnico, sino que fueron áreas vitales en la estructura jerárquica de las negociaciones, que influyeron decisivamente en el proceso de las mismas y contribuyeron en el mantenimiento de un diálogo permanente de cooperación y de concentración en la solución de problemas durante las negociaciones.¹⁴⁷ En este contexto, la demanda con respecto al *phasing out* del Fondo de Cohesión fue acogida por la Presidencia luxemburguesa en la segunda *negotiation box* a principios de 2005, y la demanda de fondos adicionales para la región ultraperiférica las Islas Canarias en la sexta *negotiation box*. (Presidency of the EU, 2005b; Presidency of the EU, 2005f)

El CAGRE, como órgano preparativo para el Consejo Europeo, coordinó las negociaciones en la fase III dando prioridad a las preferencias de la Presidencia y del MAEC, limitando al mismo tiempo los puramente cálculos financieros de los otros estados miembros. En este sentido, la problemática de la brecha tecnológica que el gobierno español discutió desde mayo de 2004 y que fue lanzada en las negociaciones durante la primavera de 2005, no fue incluida en la agenda de la negociación hasta las negociaciones a finales de Diciembre de 2005.¹⁴⁸

Esquema 4: La estructura jerárquica de las negociaciones a nivel europeo



El largo periodo de negociación y las negociaciones paralelas a nivel europeo, llevan a la interrelación de diferentes temas que puede ayudar a resolver un estancamiento de las negociaciones, pero también a contagiar una negociación con conflictos surgidos en otra. Tradicionalmente, el gobierno español vinculó las negociaciones institucionales con las negociaciones financieras, con el fin de salir más

¹⁴⁷ Entrevistas 10/05/2007 y 28/06/2007.

¹⁴⁸ Entrevista 22/06/2007.

beneficiado de estas últimas. En las negociaciones sobre el paquete Delors I, el Ministro de Asuntos Exteriores Fernández Ordóñez resaltó: “[...] está clara una cosa: sin cohesión no habrá mercado interior”.(Fernández Ordóñez, DSCD, 1987) Por su parte, el Ministro de Economía Carlos Solchaga insinuó en 1991 que las Cortes podrían no ratificar el Tratado de Maastricht, en el caso de que no hubiera satisfacción para España en las negociaciones de Delors II y en 1999 “[...] Berlin could be seen as the concession necessary to ensure that Madrid would not obstruct the forthcoming Eastern enlargement”. (El País, 1991; Basabe, 2006:268) Contrariamente a estos intentos de interrelacionar temas constitutivos con re-distributivos, el gobierno español pretendía separar las negociaciones de las PPFF 2007-2013 de las negociaciones institucionales, en palabras de Aznar: “La Conferencia Intergubernamental debe discutir sobre lo que tiene entre manos y, cuando haya que discutir las Perspectivas Financieras, que no toca ahora, habrá que discutirlas. Pero no se tienen por qué mezclar las cosas.” (Aznar, 2003) También el gobierno de Zapatero interpretó como desventaja la cercanía de las negociaciones constitucionales con las re-distributivas: “Ahora tenemos las perspectivas financieras que nos amenazan a corto plazo. Si hubiésemos cerrado la profundización de Europa en Bruselas, hoy día tendríamos un camino mucho más abierto y mucho más relajado para afrontar otros desafíos.” (Moratinos, DSCD, 2004b:40) En este sentido, se puede detectar un cambio de preferencias, desde la prioridad que otorgaba el gobierno español a temas re-distributivos, hacia una primacía por asuntos tratados en las negociaciones constitutivas.

El principio de unanimidad favorece sin duda la inmovilización de las políticas presupuestarias de la UE, ya que la unanimidad tiene la tendencia de llevar acuerdos donde el actor menos reacio determina la velocidad para llegar y el nivel de acuerdo. (Scharpf, 1988) En Niza, el gobierno de Aznar se opuso rotundamente al paso a la mayoría cualificada en las decisiones sobre los fondos estructurales y de cohesión para defender de esta manera, como en anteriores negociaciones, el estatus quo.¹⁴⁹ “[...] en el Tratado de Niza se establece claramente que la unanimidad será la regla para aprobar las perspectivas financieras. Se trata de un punto que negociamos nosotros y que quedó escrito con letras de fuego, [...], será algo que no se cambie si de nosotros depende.” (Miguel y Egea, DSCD, 2003:816)

¹⁴⁹ “After lengthy discussions, Spain succeeded in retaining its ability to veto decisions on these funds during the period 2007-13, which was hailed as a major triumph.” (Powell, 2001)

Tradicionalmente, el gobierno de España se posicionó en las negociaciones con demandas máximas, y como anteriormente se ha mencionado, con el enfoque en las políticas de cohesión, siendo en cada negociación financiera el único gobierno que criticó la propuesta de la Comisión como insuficiente y que amenazó con el voto. En este sentido, Felipe González recordó las negociaciones sobre Delors I: “[...] a las doce de la noche estábamos discutiéndolos solos, y a las dos de la mañana se llegó a un acuerdo, no solos, sino a Doce.” (González, DSCD, 1991:7561) En las negociaciones sobre Delors II González declaró: “[...] vamos a hacer esa batalla hasta el final. Nos gustaría hacerla acompañados, pero tampoco tenemos ningún empacho en quedarnos solos.” (González, DSCD, 1991:7561) Y sobre la “ronda nocturna de negociación” en las negociaciones finales sobre la Agenda 2000, José María Aznar pronunció la famosa frase: “A las once les dije que no; a las doce, que no; y a la una, no y a las dos, no; y a las tres no; y a las cuatro, no; a las cinco, no; y a las cinco y media, creí que había un acuerdo razonable y dije: hay acuerdo”. (Aznar, 2004) No obstante, la propia existencia de un límite temporal en la negociación, por la necesidad de llevar a cabo con tiempo suficiente la programación de los fondos estructurales y de cohesión, incrementó paulatinamente para el gobierno español la preferencia de “finalizar la negociación” dentro del marco establecido frente a la de “aumentar los beneficios”.¹⁵⁰

También en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 el gobierno español entró con demandas máximas. Con respecto a la propuesta de la Comisión, el Secretario de Estado Alberto Navarro declaró: “[...] Nosotros vamos a pedir más, pero en la intimidad de esta sala debo decir que ésta es una buena base de negociación, motivo por el que apoyamos la propuesta de la Comisión.” (Navarro, DSCD, 2004e:17) Sin embargo, la amenaza de vetar no fue tan latente como en negociaciones anteriores y aunque se produjo el voto en el Consejo Europeo de junio de 2005, el gobierno español no lo inició, sino que se sumó a la posición adoptada por el RU y Holanda.

¹⁵⁰ Entrevista 11/12/2007.

III. Conclusiones preliminares

Tras el análisis del proceso de formación de preferencias del gobierno español en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, y volviendo a la pregunta planteada al inicio de la investigación: ¿Qué variables institucionales determinaron estas preferencias?, se puede confirmar que las preferencias del gobierno español, no fueron únicamente resultado de cálculos racionales de ganancias y pérdidas, sino que se derivaron también del propio marco institucional doméstico y europeo, anteriores decisiones y fueron, hasta cierto grado, resultado de procesos de socialización por la pertenencia a la UE. De manera esquemática se resumen a continuación las conclusiones preliminares a las que se ha llegado tras el análisis:

En cuanto a la organización de la administración para la coordinación de la política europea:

- Se ha encontrado evidencia de que los dispositivos constitucionales y la estructura administrativa, especialmente las preferencias de la Presidencia y de la SEUE y su rol en el proceso de coordinación de la posición negociadora de España, tuvieron un impacto en las preferencias del gobierno español.
- En este sentido, las preferencias del gobierno español reflejaron, por un lado las preferencias políticas del Presidente, y por otro las de un grupo de funcionarios altamente especializados con una perspectiva diplomática y técnica del presupuesto.
- La coordinación de la posición española está centrada en un reducido grupo de funcionarios en el MAEC y la Presidencia, por lo que el acceso de preferencias externas al ámbito administrativo es limitado.
- Además, se ha constatado que mecanismos de coordinación - *Top-Down*, un posicionamiento determinado de la Presidencia, y los contactos personales de la SEUE con los otros ministerios a nivel horizontal limitaron el acceso de otros actores en el proceso de formación de las preferencias del gobierno y evitaron la fragmentación de su posición negociadora.
- El Congreso y las CCAA, tuvieron un rol limitado en la formación de preferencias del gobierno español con respecto a las PPFF 2007-2013, tanto por la ausencia de mecanismos, como por los déficit de los mecanismos de participación existentes.

- Aunque el debate parlamentario con respecto a las negociaciones de las PPFF 2007-2013 reflejó el consenso entre los partidos políticos nacionales sobre las grandes líneas de la política europea, fue utilizado como plataforma de crítica por parte de la oposición para contribuir a determinar la posición negociadora del gobierno.
- La participación de las CCAA en la formación de preferencias a nivel nacional fue además limitada, debido a sus intereses heterogéneos con respecto al futuro de la política de cohesión. No obstante, se ha detectado una amplia actividad en la fase preparatoria de la propuesta de la Comisión y un cierto impacto de las preferencias específicas de algunas CCAA en las preferencias del gobierno nacional.

Con respecto a la ideología del gobierno:

- La ideología y personalidad del Presidente son, por su rol en la política exterior, claves a la hora de determinar las preferencias del gobierno español en la política europea, esto se ha verificado también para las negociaciones de las PPFF 2007-2013.
- La orientación de los gobiernos hacia la política económica (neoliberal-orientado al mercado/proteccionista-intervenciones del estado) ofrece cierto valor explicativo para las preferencias del gobierno español con respecto a las políticas re-distributivas del presupuesto comunitario.

En cuanto a la participación de los actores sociales y políticos en la política europea:

- El tradicional limitado rol de los partidos políticos en las preferencias del gobierno en su política exterior, se verifica también para las negociaciones de las PPFF 2007-2013.
- Se ha demostrado que desde la segunda mitad de los noventa, la opinión pública se expresó paulatinamente positiva sobre los beneficios de España en el proceso de integración europea y la utilidad de las políticas re-distributivas también de cara al futuro, por ello se podría deducir que en la opinión pública predomina una preferencia por el status quo con respecto a las relaciones financieras entre España y la UE.
- No se ha encontrado una evidencia del impacto específico de las negociaciones financieras en la opinión pública.
- Debido a la ausencia de mecanismos de participación a nivel doméstico, los actores políticos y sociales intervienen en el proceso consultivo a nivel

europeo. Estas actividades no obstaculizaron la posición de España sino que más bien la respaldaron.

Con respecto al impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias:

- Se ha detectado una firme adherencia entre la estructura presupuestaria y las preferencias del gobierno español. En este sentido, preferencias que se manifestaron después de la adhesión con respecto a la financiación y las políticas re-distributivas, determinaron las preferencias del gobierno en posteriores negociaciones independientemente de cambios en el propio gobierno, por lo que se puede deducir una dependencia a la trayectoria.
- Una consecuencia no intencionada, resultado de la dependencia a la trayectoria, se basaba en el enfoque en criterios económicos para la elegibilidad de las políticas re-distributivas, y se evidenció cuando se produjo una reducción del promedio de la RNB de la UE con la ampliación.
- La estructura jerárquica de las negociaciones, con acceso restringido a áreas de negociación subsiguientes, limitó el acceso de preferencias a los distintos niveles de la negociación. Los representantes de la Presidencia y la SEUE participaron directamente y en todo momento en todos los niveles de la negociación, evitando de esta manera la fragmentación y garantizando la continuidad en las preferencias españolas.
- El largo proceso negociador permitió también la revisión y modificación de las preferencias del gobierno, tanto por cambios a nivel doméstico (elecciones) como a nivel europeo (nuevas prioridades).

**CAPÍTULO III
EL CASO DEL REINO UNIDO**

I. Las preferencias del gobierno del RU en las negociaciones de las PPFF 2007-2013

El gobierno del RU se expresó desde el principio de las negociaciones de las PPFF 2007-2013 decididamente crítico sobre la estructura del presupuesto comunitario, que, según su lectura, no reflejaba las necesidades para afrontar los desafíos del siglo XXI. Con respecto a la financiación, el gobierno del RU rechazó una financiación del presupuesto comunitario por “recursos propios” de la UE, p.e. un impuesto europeo, y se posicionó a favor de una financiación por “contribuciones nacionales”, las contribuciones basadas en el recurso de RNB fueron consideradas como un sistema equitativo, transparente, efectivo y eficiente para la financiación de la Unión.

Con respecto a las políticas re-distributivas del presupuesto comunitario, el gobierno del RU mantuvo preferencias por una reforma profunda, en el sentido de una reducción y reorientación del gasto y la concentración del mismo en los objetivos de la Agenda de Lisboa y en la política estructural en los países más pobres, en concreto en los nuevos países miembros. Además, se manifestó a favor de la re-nacionalización de políticas re-distributivas, como la PAC y la política regional. (HMT; Defra 2005; HMT; DTI, 2003)

En este sentido, en diciembre de 2003 el gobierno británico firmó la iniciativa conjunta de los contribuyentes netos dirigida al Presidente de la Comisión, en la que se demandó un presupuesto con un techo global de gasto del 1% de la RNB comunitaria, priorizando de esta forma el mecanismo *top down* para establecer las perspectivas financieras 2007-2013.¹⁵¹

¹⁵¹ Véase: (France, Germany, Austria, *et al.*, 2003).

Tabla 1: La posición negociadora del gobierno británico en las negociaciones de las PPFF 2007-13

La financiación del presupuesto comunitario	Las rúbricas del gasto del presupuesto comunitario
<p><i>Límite del presupuesto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de un techo global de gasto (1% de la RNB comunitaria) 	<p><i>IA: competitividad:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Disciplina presupuestaria y austeridad en el gasto - Concentración del gasto en los objetivos de la Agenda de Lisboa, como en inversiones en I+D
<p><i>Mecanismo de corrección general:</i> -</p>	<p><i>IB: cohesión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Concentración del gasto en los países mas pobres - Prioridad para una nueva política regional: Problemas regionales son responsabilidad de los estados nacionales y para los programas que ofrecen <i>value for Money</i> Orientación a los objetivos de la Agenda de Lisboa, más productividad y empleo
<p><i>Recursos Propios:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Un sistema equitativo, transparente, efectivo y eficiente para la financiación de la Unión - Eliminación del recurso IVA - En contra de un impuesto europeo - contribuciones basadas en el recurso de RNB 	<p><i>2: Gestión Sostenible y Protección de los Recursos Naturales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - re-negociación del acuerdo de la PAC de 2002 <p><i>3: Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gasto en seguridad interna positivo para conseguir <i>value for Money</i> para los contribuyentes - Contrario a iniciativas para una ciudadanía europea <p><i>4: La UE como socio global:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioridad por acciones exteriores de la UE, no obstante también esta actividad tiene que contribuir a generar un valor adicional a las actividades de los estados nacionales - Concentración en ayuda al desarrollo y los <i>UN Millennium Development Goals</i> - Reducción de recursos en programas para <i>European Neighbourhood and Partnership</i> o instrumentos de preadhesión - Recursos para reaccionar ante catástrofes internacionales
	<p><i>5: Administración:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Control riguroso para aumentar la eficacia y reducir el gasto de la administración de la UE
<p><i>Puntos adicionales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Todos los instrumentos, fondos y recursos adicionales tienen que reflejarse dentro de los límites acordados para el presupuesto 	

Fuente: elaboración propia

II. Análisis de las preferencias del gobierno del RU en las negociaciones de las PPFF 2007-2013

II.1 La organización y la coordinación de la administración para la política europea

A pesar de la centralización administrativa en el Primer Ministro, el sistema de coordinación de la política europea británica está poco formalizado, y está basado en contactos informales y relaciones personales a un nivel alto de la jerarquía administrativa. Principios como la colectividad de la toma de decisiones están profundamente enraizados en la cultura administrativa, y reforzados por objetivos horizontales consensuados entre los ministerios. El sistema político del RU se caracteriza también por un proceso de coordinación de la política europea orientado a establecer una posición negociadora homogénea ante las negociaciones a nivel europeo, y por la presencia de menos *veto points* para actores políticos, sociales y territoriales que los sistemas continentales. (véase Bulmer; Burch, 1998:617; Risse, *et al.*, 2001:9)

No obstante, el gobierno en si mismo no aparece como un bloque homogéneo, sino que refleja la profunda línea de conflicto entre partidarios de la integración y detractores, que se transfiere también a las preferencias en las negociaciones redistributivas. En este sentido, se ha podido verificar que la fragmentación existente entre las preferencias del Tesoro y del PM fue decisiva para la posición negociadora del gobierno británico en las negociaciones de las PPFF 2007-2013.

II.1 A) La Administración del Estado

A continuación se va a analizar la estructura de la administración del gobierno del RU, con el fin de identificar a los actores centrales, el impacto de sus preferencias en las preferencias del gobierno y el proceso de coordinación de la formación de su posición en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Se argumenta que las preferencias del gobierno en las negociaciones presupuestarias estuvieron determinadas por:

- Una coordinación centralizada en la oficina del gabinete del PM y un núcleo reducido de ministerios implicados directamente en los asuntos europeos.

- El principio de responsabilidad ministerial que permitió en las negociaciones financieras un impacto específico de las preferencias del Tesoro en las preferencias del gobierno.
- El principio de responsabilidad colectiva según principios horizontales (p.e. *value for Money*), que por tratarse de negociaciones financieras reforzaron las preferencias del Tesoro.

II.1. A) a) Los actores claves de la política europea del gobierno del RU

El Primer Ministro (PM)

El Primer Ministro asume un rol central en el diseño de las relaciones complejas del RU con la UE y en temas de máxima relevancia y alta sensibilidad de la política europea, como el presupuesto comunitario. En una administración centralizada, como es la británica, las preferencias personales del PM, así como la composición del círculo de sus asesores, resultan determinantes para las preferencias del gobierno. (Ludlow, 1998) Así pues, el compromiso personal de Blair con la redefinición de las relaciones entre el RU y la UE, con África y especialmente con respecto a los nuevos países miembros, sustentaban también el discurso británico y las preferencias del gobierno en las negociaciones de las PPFF 2007-2013.¹⁵²

Desde los años sesenta, distintos analistas confirman un aumento del poder del PM frente al gabinete y al parlamento británico, destacando el estilo de gobernar de Thachter que llegó a tener la calificación de *new presidentialism*. (Bevir; Rhodes, 2006) La posición del PM fue nuevamente reforzada dentro de la jerarquía del gobierno en 1997, 2001 y 2003. (Cabinet Office, 2005b:33) A pesar de esta presidencialización del sistema británico, las competencias del PM están también limitadas, en el sentido de que depende en alto grado del gabinete para asegurar las mayorías necesarias para sus políticas, por lo que los ministros claves tienen una influencia destacada. “Prime ministers, often able only to lead the government with the support of powerful colleagues, have to manage sensibly influential party figures and factions.” (Seldon, 1997:390) Con respecto a la política europea, las relaciones entre el PM y los Ministros de Asuntos Exteriores y del Tesoro fueron tradicionalmente cruciales en las preferencias

¹⁵² “The CAP does damage to the developing world and its maintenance in its present form is inconsistent with the commitment we have given to the developing world and we have to make sure that there is change.” (Blair en Baker 2003)

“During 2004-05 the Prime Minister's Office pushed forward the Government's foreign policy agenda to build a strong Europe based on nation states.” (Cabinet Office, 2005a:4)

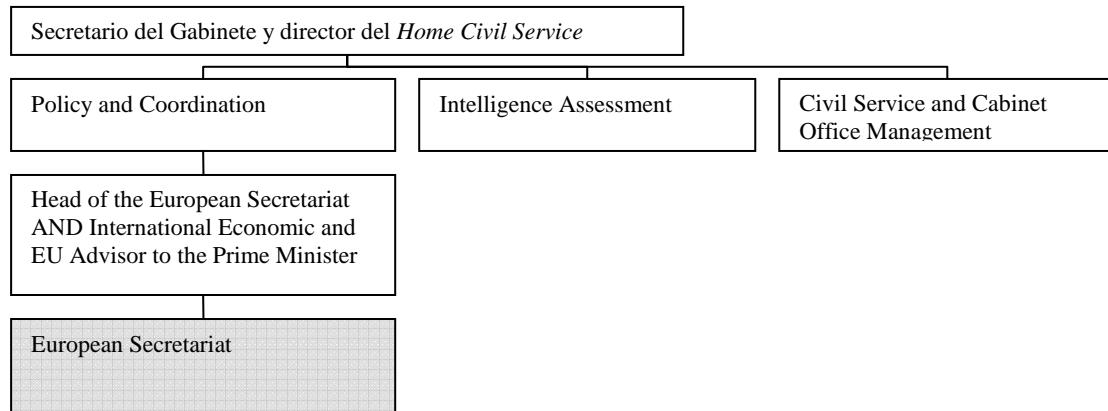
del gobierno británico. (Edwards, 1992) En el gobierno de Blair, la relación entre el PM y el *Chancellor of the Exchequer*, alcanzó un impacto especial en la estructura y funcionamiento de la administración. “[...] the Chancellor of the Exchequer, Gordon Brown, has to be accommodated by Tony Blair. Blair may be a singularly powerful prime minister, but Brown has been a particularly powerful chancellor, [...]” (Heffernan, 2005:614) En este sentido, el antagonismo entre la Oficina del PM y el Tesoro se ha considerado como línea de conflicto clave en la administración de Blair, con consecuencias decisivas en su política europea, y especial en las relaciones financieras entre el RU y la UE.¹⁵³ La creación durante el 2003 del Comité *European Strategy* (EUS) en el gabinete, presidido por el PM, fue un intento de apartar este conflicto de la estrategia europea y de conseguir una perspectiva para el RU en la UE más amplia, incluyendo los aspectos financieros, sin las limitaciones de la lógica del Tesoro. (Bulmer; Burch, 2005:879) Particularmente, la prevalencia del PM ante el Tesoro se hizo visible en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 donde Tony Blair aceptó, a pesar de la enorme presión doméstica y la resistencia de Gordon Brown, una reducción del cheque británico. (Financial Times, 2006)

La Oficina del Gabinete

El *Cabinet Office* se responsabiliza de la coordinación política y estratégica del gobierno británico entre los distintos ministerios y departamentos. Con el fin de supervisar las negociaciones de adhesión del RU a la UE se estableció, dentro de la Oficina del Gabinete, una unidad (*European Unit*) que posteriormente se convirtió en la Secretaría Europea (*European Secretariat*), con la función de coordinar la acción del Gabinete y asistir al Primer Ministro en la política europea. Este rol de la Secretaría Europea ha contribuido a una mayor implicación del PM en los asuntos europeos y ha alejado el proceso de coordinación de intereses sectoriales. (Kassim, 2000)

¹⁵³ “[...] ministers feel caught between two rival views at the top of government - the pro-EU attitudes of Mr Blair and the anti-Brussels ones preached by Mr Brown. This is the single most important reason why ministers do not put their heads above the parapet. They see Brown attacking Brussels and Blair being positive and don't know which side to back.” (The Daily Telegraph, 2004)

Esquema 1: La oficina del PM en el Gabinete



Fuente: elaboración propia, organigrama según 2005.

Aunque la Secretaría interviene principalmente de manera informal o a demanda, tiene también la competencia de convocar reuniones del *Ministerial Sub-Committee on Europe (NSID-EU)*. En este sentido, no sólo ocupa el rol central en la coordinación de la política europea, sino que, a diferencia de otras secretarías, tiene un rol proactivo. (Burch; Holliday, 2004)

A partir del año 2000 el rol de la oficina fue reforzado. En primer lugar se ampliaron los recursos personales y materiales, y en segundo lugar se nombró al Director de la Secretaría como asesor directo para el PM con la competencia de informarle directamente sobre temas europeos y desarrollar para él las tácticas y estrategias apropiadas para las negociaciones del Consejo Europeo. (Heffernan, 2005) El nombramiento de Stephen Wall, anteriormente director de la Representación Permanente del Reino Unido ante la Unión Europea (UKREP) y gestor de la Presidencia británica de 1998, situaba a un pro europeísta con carrera diplomática en su dirección. Asimismo, su sucesor, Kim Darroch, también con una larga trayectoria en el Ministerio de Asuntos Exteriores (FCO) y profundamente pro europeísta, mantuvo durante el mandato de Blair una posición clave. (Dorey, 2005:65) Esta posición reforzada, permitió a la Secretaría dirigirse con más autoridad a otros ministerios, con la excepción del Tesoro. (Bulmer; Burch, 2005:882)

Tabla 2: Procedencia de los Directores de la Secretaría Europea

David Williamson	1983-1987	MAFF
Roger Lavelle	1987 – 1989	HMT
David Hadley	1989-1993	MAFF
Geoffrey Fitchew	1993-1994	HMT
Brian Bender	1994 - 1998	DTI
David Bostock	1998-2000	HMT
Stephen Wall	2000 - 2004	FCO
Kim Darroch	2004 - 2007	FCO
Jon Cunliffe	2007 -	HMT

Fuente: elaboración propia

El Gabinete

El Gabinete sintetiza y refleja en sus procedimientos administrativos los dos principios que determinan el trabajo del gobierno británico: la responsabilidad colectiva y la responsabilidad individual de cada ministerio.

A pesar de la concentración en la coordinación horizontal de la política europea, cada ministerio se responsabiliza de la coordinación vertical de su posición y actuación dentro de sus competencias. (Rhodes, 2000) El PM Heath anunció, ya en 1971, que todos los ministerios deberían “think and act European”, y crear su propia estructura para actuar de esta forma. (Edwards, 1992:81) Mientras en los años setenta únicamente el Ministerio de Asuntos Exteriores (FCO), el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF)¹⁵⁴, el Ministerio de Industria (DTI) y el Tesoro mantenían negociaciones continuadas con Bruselas, con la extensión de las competencias de la UE, todos los ministerios establecieron contactos directos con los órganos comunitarios. Durante los gobiernos conservadores de Thatcher y Major, la inclinación de los propios ministros hacia la integración europea influyó en las actividades de los ministerios a nivel europeo. Desde el mandato de Blair todos los ministerios se orientaron hacia Bruselas y cada ministerio tenía una Sección Europea (*European Division*) que proporcionaba y coordinaba los servicios que sostenían las políticas del ministerio en relación con la Unión Europea o con sus homólogos en otros estados miembros, dentro de la responsabilidad ministerial y su implicación en asuntos europeos.

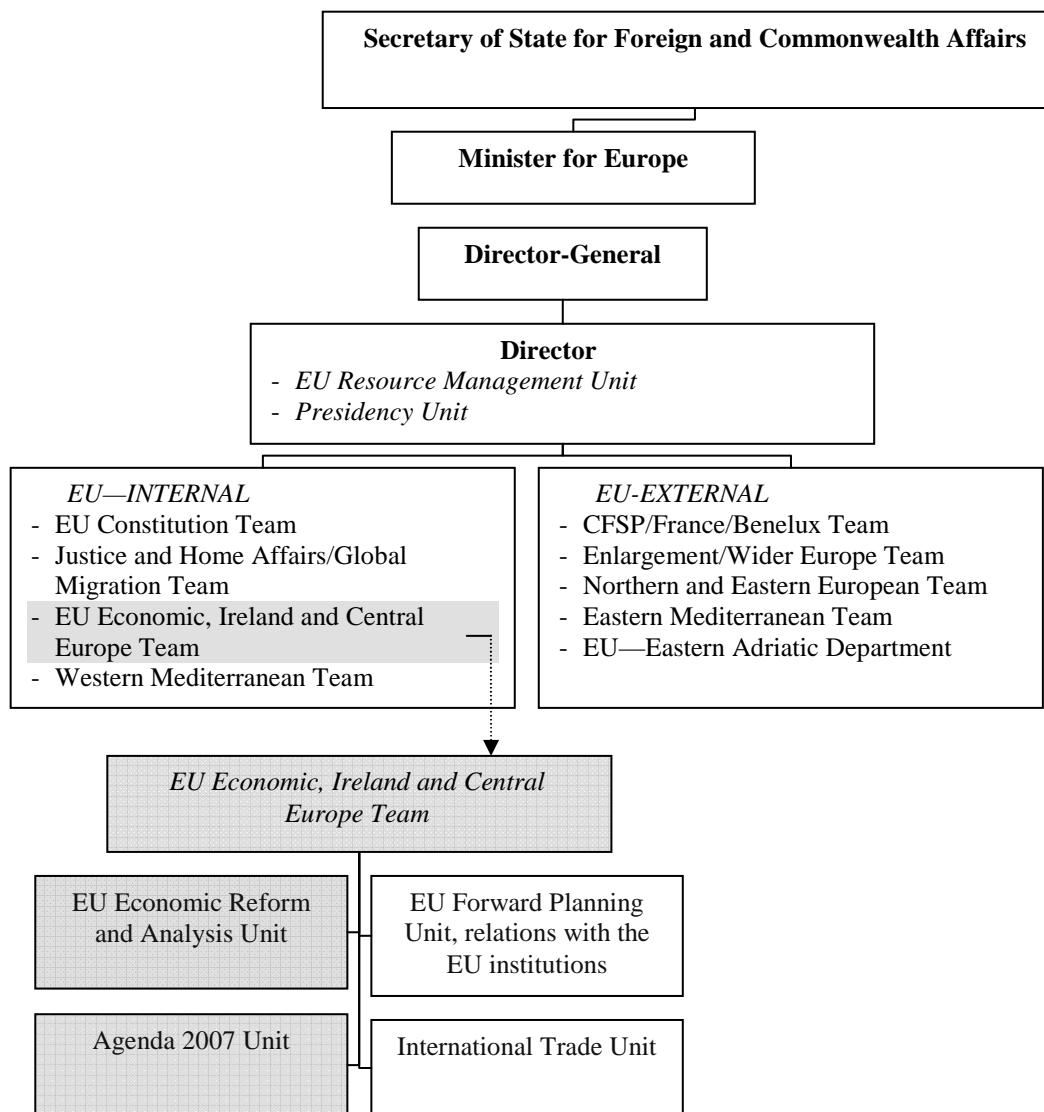
¹⁵⁴ Desde 2001 Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra).

The Foreign and Commonwealth Office (FCO)

El Ministerio de Asuntos Exteriores asume formalmente el rol central en la definición y en el proceso de coordinación de la política europea del RU. No obstante, en negociaciones sobre el presupuesto comunitario, el Tesoro y el PM toman tradicionalmente un protagonismo que limita al FCO en este rol. Esta rivalidad permanente entre el FCO, el PM (Thatcher pretendía llevar la totalidad de la gestión de asuntos europeos a su oficina (Edwards, 1992:77)) y otros ministerios sobre las competencias en asuntos europeos, tiene su origen, como en otros estados miembros, en la singularidad de la integración europea, pero también en la propia implicación del PM en las negociaciones del Consejo Europeo.

Las relaciones diplomáticas con los órganos europeos y otros estados miembros, así como la representación y defensa de la posición británica en las negociaciones europeas, son asumidas por el Secretario de Estado para Europa (*Minister for Europe, Secretary of State for European affairs, Minister of State for Europe*). Durante el gobierno de Blair se produjeron siete renovaciones de este cargo¹⁵⁵, según diferentes analistas, estos cambios frecuentes reflejan la sensibilidad del tema europeo para el PM Blair, pero también su empeño por determinar esta política desde el *European Secretariat*. (Smith, 2005:708). En 2005, Douglas Alexander, persona de confianza tanto de Blair como de Brown, asumió la función de Ministro para Europa durante la última etapa de las negociaciones financieras, ejerciendo de este modo el rol de intermediario entre el PM y el *Chancellor of the Exchequer*. Además, Alexander ejercía también el cargo de Ministro de Estado para Comercio (*Minister of State for Trade - DTI*) por lo que se reforzó la cooperación interministerial.

¹⁵⁵ Doug Henderson (05/05/1997 – 28/07/1998); Joyce Quin (28/07/1998 – 28/07/1999); Geoff Hoon (28/07/1999 – 11/10/1999); Keith Vaz (11/10/1999 – 11/06/2000); Peter Hain (11/06/2000 – 24/10/2002); Denis MacShane (28/10/2002 – 11/05/2005); Douglas Alexander (11/05/2005 – 8/05/2006).

Esquema 2: La Dirección General *Europe* del FCO (2005)

Fuente: elaboración propia

La Dirección General *Europe* coordina las relaciones bilaterales entre Londres y los estados miembros y mantiene el contacto permanente con la UKREP. Otra de sus funciones es transmitir la información procedente de otros estados sobre temas claves a los departamentos del gobierno británico y aconsejar sobre la posible posición nacional. Además, se trabaja en la elaboración de estrategias de negociación del RU en asuntos concretos. Con respecto a su organización se divide en las secciones *European Union Division Internal* (EUDI) y *European Union Division External* (EUDE). La sección EUDI agrupa en su campo de trabajo los temas presupuestarios, con la excepción del cheque británico, que es competencia exclusiva del Tesoro. Para las negociaciones de las PPFF 2007-2013 en el *EU Economic, Ireland and Central Europe Team* se formó,

además de la unidad *Economic Reform*, la unidad *Agenda 2007*. Ambas unidades no asumieron una función concreta en la coordinación, sino que centraron su trabajo en conseguir apoyos, entre los estados miembros, para la posición del RU con respecto a la reforma del presupuesto comunitario. (MacShane, HC Deb, 2005)

A pesar de que el Ministerio elabora su propia posición dentro de sus responsabilidades y asume la coordinación interministerial, respeta especialmente la posición y función de la coordinación interministerial de la Secretaría Europea. (Kassim, 2000)

La Representación Permanente del Reino Unido ante la Unión Europea, representa el vértice de la coordinación de la política europea entre la Secretaría Europea y el FCO. (Bender, 1996) Aunque la UKREP depende directamente del Ministerio de Asuntos Exteriores, todos los ministerios tienen representantes que informan y representan directamente a sus ministerios de origen. (Bulmer; Burch, 2002) Como sucede en otros estados miembros, el número de personas que integran la Representación Permanente es variable y aumenta ante negociaciones de especial relevancia, como en las negociaciones presupuestarias. El *Counsellor* para asuntos económicos y financieros desarrolla la estrategia y perspectiva a largo plazo del Tesoro para garantizar que la posición defendida en el día a día de los contactos bilaterales y multilaterales, represente en todo momento la posición de “su” ministerio. (Kassim, 2001) Durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013, los representantes del Tesoro en la UKREP, la sección de *Economic Affairs, Finance and Tax*,¹⁵⁶ formaron parte del grupo de trabajo “Amigos de la Presidencia”,¹⁵⁷ manteniendo un estrecho contacto con el Tesoro.

¹⁵⁶ Entrevista 21/03/2007.

¹⁵⁷ Peter Curwen, *Counsellor (economic and financial affairs)* posteriormente *Director, Europe, HM Treasury* y Edward Smith, *Counsellor (economic and financial affairs)*, posteriormente *First Secretary (economic and financial affairs)*.

La Tesorería de Su Majestad

A pesar de que la FCO, la UKREP y la Secretaría Europea son considerados como “*core executive of the european network*” (Burch; Holliday, 1996:88), el Tesoro se ha establecido como cuarto actor central en la formación de la posición del gobierno británico en la política europea.

Mientras el FCO ha ido sufriendo una pérdida de competencias en temas relacionados con la UE desde la adhesión del RU, el Tesoro ha ido incrementado considerablemente su marco competencial y su implicación en negociaciones a nivel europeo. El debate permanente sobre las relaciones financieras entre el RU y la UE, el valor político del presupuesto europeo y la creación de la UME, han contribuido a este hecho. Además, a la personalidad del *Chancellor of the Exchequer*, su estatus dentro del partido y su relación con el Primer Ministro se le atribuye un impacto en la formación de la posición gubernamental en la política europea. Gordon Brown, nombrado Canciller en 1997, tuvo una gran influencia personal en el partido, haciendo del Ministro de Finanzas una inusual figura dominante. Aunque tras las elecciones de *Labor* en 1997 fue considerado un pro europeísta, en su función de *Chancellor* asumió la posición euroescéptica propia del Tesoro. (Kassim, 2001; O'Donnell; Whitman, 2007:254; Smith, 2005:704)

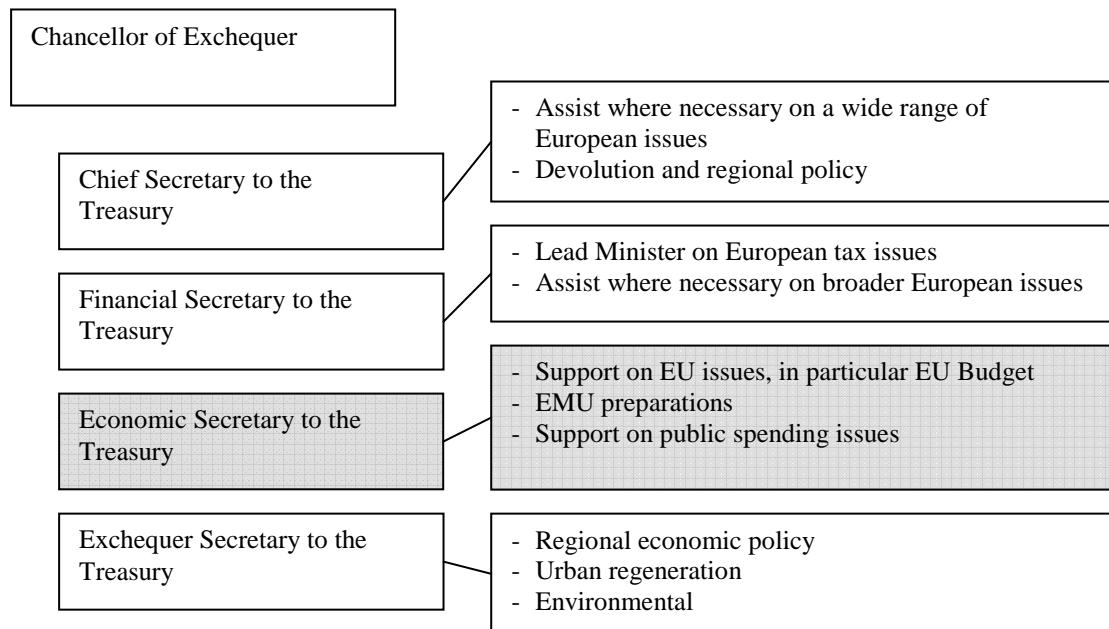
“Chancellor Gordon Brown has been notably less warm on European policy than Blair. Organizationally, the Treasury itself has embraced European integration less than have other key departments.” (Bulmer; Burch 2005:881)

Gordon Brown se expresó desde el principio de su mandato decididamente crítico sobre la estructura del presupuesto comunitario y demandó una reforma radical de las prioridades, desde la PAC y la política regional hacia más inversiones en I+D y una concentración de la política estructural en los países más pobres. (HMT, 2005:14)

Con respecto a la organización del ministerio, cada departamento que se ocupa de un tema específico a nivel doméstico, asume también el mismo a nivel europeo e internacional (Buller; Smith, 1998:179) No obstante, dentro del Tesoro las competencias de diferentes secretarías abarcan asuntos específicos relacionados con el presupuesto europeo: el Secretario Jefe del Tesoro asume la responsabilidad de la aplicación del principio de *Value for Money* en cada gasto público, especialmente en la política regional, el Secretario Financiero del Tesoro lidera el ministerio en negociaciones con respecto a financiación, el Secretario Económico del Tesoro se responsabiliza del presupuesto europeo en el sentido amplio y de las políticas de gasto,

y finalmente el *Exchequer Secretary to the Treasury* se ocupa de programas específicos con implicaciones financieras.

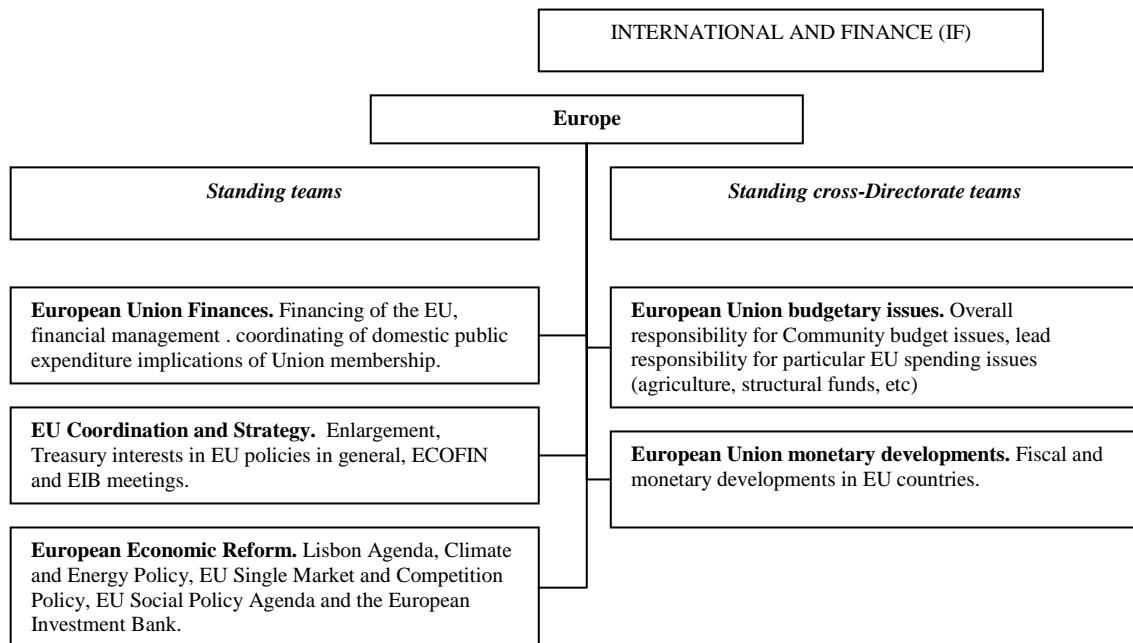
Esquema 3: Las Secretarías del Tesoro y sus funciones con dimensión europea



Fuente: elaboración propia, según datos recopilados en las páginas de Internet del Tesoro

La gestión del día a día de las relaciones financieras entre el RU y la UE son asumidas por el departamento, *Europe*, en la Dirección General de Finanzas Internacionales del Tesoro, que a su vez se divide en tres secciones. La sección *European Union Finances* da soporte directamente al Secretario Económico del Tesoro y se responsabiliza de las negociaciones del presupuesto anual, concentrándose principalmente en mantener la contribución británica a un nivel reducido y asegurar que todos los gastos actuales y futuros de la UE correspondan a los principios de disciplina presupuestaria y generen *Value for Money*. La sección *EU Coordination and Strategy* coordina y desarrolla la estrategia europea global del RU y coordina las relaciones con los otros departamentos, órganos europeos y los estados miembros, y la sección *European Economic Reform* que impulsa y lidera a nivel europeo la estrategia de reforma económica del PM y del Tesoro, p.e. la estrategia de Lisboa. Al margen de estas unidades sectoriales, existen dos grupos de trabajo horizontales, *European Union budgetary issues* y *European Union monetary developments*. Mientras el primero controla los objetivos horizontales del Tesoro y las políticas de gasto como la PAC, la sección *European Union monetary developments* observa los desarrollos monetarios y fiscales en los países miembros de la UE.

Esquema 4: El departamento *Europe* del Tesoro



Fuente: elaboración propia, según datos recopilados en las páginas de Internet del Tesoro

A pesar de que el Tesoro no tiene formalmente un rol específico en la coordinación de la política europea, sus competencias horizontales y sectoriales le convierten en un actor central. El Ministro de Finanzas posee en este sentido el control presupuestario sobre los diferentes ministerios, y gestiona los asuntos macroeconómicos y financieros directamente con la UE.

“Broadly speaking, no minister can spend money without his say-so. All major policy initiatives have to be cleared with the Treasury. Every department is marked by the Treasury. Nothing can be done (or not much) behind his back”. (Lipsey, 2000:19)

El contacto del Tesoro con los otros ministerios se desarrolla a través de comités¹⁵⁸ y de contactos horizontales denominados *village communities* (redes informales de contacto) (Edwards, 1992:81), igualmente mantiene contactos informales bilaterales con los ministerios con responsabilidad europea, como el Defra y DTI o las autoridades regionales. En las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el Tesoro se implicó desde un primer momento en la definición de las posiciones ministeriales, tanto a través de la participación en consultas públicas con los departamentos implicados (DTI), como en la elaboración de estudios sobre la viabilidad de las políticas europeas (PAC-Defra). (HMT; Defra, 2005; HMT; DTI, 2003)

¹⁵⁸ El *Chancellor of the Exchequer* preside el comité ministerial *Public Services and Public Expenditure*, el *Ministerial Committee on Economic Development* y es vice-presidente del *National Economic Council*.

En las negociaciones financieras hay que sumar además la competencia “natural” técnica del Ministerio. Por una parte, el cheque británico, asunto central de las relaciones financieras entre el RU y la UE, es competencia exclusiva del Tesoro:

“The negotiations of the rebate [...] are really a matter for the Treasury. On some matters one gets the impression that the Treasury is somewhat jealous of safeguarding its own jurisdiction.” (House of Lords, 2005b:113)

Por otra parte, el Tesoro ha mantenido desde las últimas décadas el monopolio de información y los recursos personales, (véase esquema 4), necesarios tanto para establecer la posición del gobierno y reaccionar ante las diferentes propuestas durante la negociación financiera, como para la implementación de los fondos.¹⁵⁹ Esta competencia técnica otorga al Tesoro una ventaja informativa en las negociaciones financieras ante el PM y el FCO, sin embargo durante las negociaciones finales de las PPFF 2007-2013 quedó en entredicho, cuando la delegación británica perdió la confianza en los datos suministrados por el Tesoro.¹⁶⁰

Desde 1976, cuando el sistema doméstico del gasto público pasó de ser un sistema de planificación de gasto a un sistema de control de gasto, el Tesoro desarrolló mecanismos de control financiero con impacto en todos los ministerios. (Thain; Wright, 1995) En el gobierno laborista se amplió este control y se lo relacionó con los objetivos y resultados concretos de la actuación de cada ministerio. Este enfoque en el control del gasto público, *Comprehensive Spending Review*, fortaleció la posición del Tesoro en el gobierno, y también en la política europea británica. (Lee; Woodward, 2002:50)

Por otro lado, el mecanismo *Euro Public Expenditure Survey* (EUROPE), introducido en 1988, resultó ser un factor clave y determinante para la totalidad de las futuras iniciativas del RU a nivel europeo relacionadas con el presupuesto, p.e. en los ámbitos de I+D, educación o medio ambiente. (Bulmer; Burch, 2000) Conforme a este mecanismo, el Tesoro calculaba recortes en el gasto nacional en áreas o medidas donde se recibían recursos del presupuesto comunitario, como consecuencia los ministerios no tuvieron incentivos para involucrarse en políticas europeas que estuvieran financiadas por el presupuesto comunitario y asumieron una posición restringida en las negociaciones financieras a nivel europeo, interpretando cada aumento de las contribuciones nacionales como una reducción de recursos disponibles a nivel doméstico. (Kassim, 2000:32) La influencia del Tesoro en el desarrollo de la posición

¹⁵⁹ Entrevista 06/07/2007.

¹⁶⁰ Entrevista 10/05/2007.

departamental se hace visible en la siguiente cita de un alto representante del departamento de relaciones laborales:

“There will always be a discussion about the EU budget and I suspect it would be unwise of me to comment too closely, I can feel my Treasury colleagues watching over my shoulder even though they are not in the room, if I commented too freely on what I thought the size of EU budget should be in the future.” (Pat McFadden, Secretario Político del PM Blair - 2002-2005, en House of Lords, 2008:673).

Asimismo, la austera política del Tesoro a nivel doméstico tuvo efectos directos a largo plazo para el desarrollo de políticas susceptibles de recibir financiación por parte del presupuesto comunitario:

“[...] we have a poor allocation of funds under the current programming round precisely because of Treasury squeeze on the growth of these kinds of things in the 1990s. [...] Also, funding on agricultural development, farm diversification and farm investment was very sharply cut back in the 1990s because it was non-compulsory CAP spend and the Treasury took the view that anything that was non-compulsory in MAFF’s enormous budget should be cut to the absolute minimum.” (House of Lords, 2005a:36)

En el proceso de *Devolution* se excluyó la transferencia de competencias fiscales, por lo que la implementación de políticas europeas con implicaciones presupuestarias, como la política estructural, seguían siendo competencias exclusivas del gobierno central donde el Tesoro figura como “*financial gatekeeper*”. (Bache; Bristow, 2003)

Otros ministerios

Como ya se ha mencionado anteriormente, en los últimos años se han establecido en todos los ministerios secciones o departamentos que tratan temas europeos relacionados con la responsabilidad de cada ministerio, tanto para establecer contactos directos con los órganos comunitarios, como para la coordinación interministerial o de los comités a nivel nacional. A continuación se presenta de manera breve la estructura y las preferencias de los ministerios con especial relevancia para las negociaciones presupuestarias.

La mayoría de las competencias del *Department of Trade and Industry (DTI)*¹⁶¹ tienen una dimensión europea, por lo que su división europea es una de las más importantes del gobierno británico. La división europea está compuesta por las secciones: Mercado Único, Ayudas estatales, Energía, Ampliación y Fondos Regionales Europeos, esta última con la competencia para el desarrollo y la implementación de la

¹⁶¹ *Department of Trade and Industry* desde 28/06/2007 *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*.

política estructural en el RU. A las secciones sectoriales que trabajan directamente con temas específicos europeos, se suma una sección horizontal que tiene por objetivo la coordinación de la posición vertical del departamento y de las consultas interdepartamentales.

A pesar de que el DTI desarrolla sus actividades dentro del principio de responsabilidad ministerial, sus preferencias sectoriales dependen también del control financiero y de objetivos horizontales del Tesoro, por lo que también los representantes del DTI asumieron una posición restringida en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 a nivel europeo.

“If the Commission’s proposals were implemented, the UK’s gross and net contributions to the EC budget would rise significantly. This would impact on the resources available for domestic programmes; including the three quarters of regional development funding that is already directly funded by UK central government.” (Smith, Minister of State for Industry and the Regions, en: House of Commons, 2004)

A pesar de que la posición del departamento sobre el futuro de la política estructural y de cohesión, y la aplicación del principio *value for money* para todo el gasto de la UE coincidía con la perspectiva del Tesoro, el DTI consideró la política regional como un instrumento válido para conseguir un valor añadido para la Unión, siempre y cuando se centrara en los estados más pobres, la creación de empleo y principalmente en conseguir los objetivos de la Agenda de Lisboa.

Para el Ministerio de Agricultura (*Defra*)¹⁶² los asuntos europeos tienen una alta prioridad. La plena participación del RU desde su adhesión en la PAC, supuso que el Defra desarrollara muy tempranamente una estructura y unos recursos que le permitieran actuar dentro de sus responsabilidades en Bruselas. (Buller; Smith, 1998:173, 177). El carácter altamente técnico y el volumen de los temas específicos afectados por regulaciones de la PAC, demanda un contacto permanente entre los representantes del Defra, sus homólogos en otros estados miembros y representantes de los órganos europeos. La división europea en el Ministerio se responsabiliza de la coordinación vertical y el desarrollo de estrategias propias en estrecha colaboración con el Tesoro. No obstante se evidenciaron diferencias en las perspectivas entre ambos ministerios, la Ministra de Agricultura celebró el resultado de las negociaciones sobre la reforma de la PAC del año 2002 como un éxito para el RU y consideró que no habría reformas antes del año 2014, contradiciendo de esta manera la posición oficial del PM y del Tesoro que consideraron la PAC como una reliquia del pasado que requería una

¹⁶² Hasta 2002 Ministry of Agriculture, Fisheries, and Food (MAFF)

profunda reforma. (Financial Times, 2005b) En las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el Defra y el Tesoro presentaron una estrategia conjunta orientada a la renegociación del acuerdo del año 2002 y priorizando la re-nacionalización de la PAC. (HMT; Defra, 2005)

II.1.A b) La coordinación de la política europea británica

Según el concepto de *core executive*, en el centro de la administración británica un número reducido de actores administrativos coordinan las políticas y actividades del gobierno central y figuran como árbitros en conflictos entre las diferentes partes de la máquina gubernamental. (Rhodes; Dunleavy, 1995:12)

“At the heart of the British state there exists a small number of coordinating organisations. The individuals who occupy the key positions in these organisations are among the most important in the state.” (Burch; Holliday, 1999:32)

A parte de la estructura formal de coordinación (véase mas abajo), especialmente en el gobierno de Blair se llevó a cabo la coordinación de temas sensibles a través de contactos personales bilaterales o de reuniones *ad hoc* entre un círculo reducido de ministerios. Otro ejemplo de la estructura informal de coordinación son las reuniones de los viernes en la oficina del gabinete, en estos encuentros participan, además del director de la Secretaría Europea, el representante permanente ante la UE, altos representantes del FCO y del Tesoro y representantes de los ministerios implicados. (Lee, *et al.*, 1998:8-10)

Como ya se ha mencionado, el Gabinete y en concreto el *Cabinet Office*, se responsabiliza de la coordinación política y estratégica del gobierno británico entre los distintos ministerios y departamentos. El rol de la Secretaría Europea en este proceso ha contribuido a la centralización de la coordinación y ha alejado el proceso de coordinación de intereses departamentales específicos, como los del Tesoro. (Kassim, 2000) A pesar de que cada ministerio tiene autonomía en la elaboración de su posición, la Secretaría participa desde el primer momento en que surge una iniciativa ministerial, aportando información técnica y logística, garantizando de esta forma que todos los departamentos sean consultados e integrados en la formación de la posición que se defiende en Bruselas. (Bulmer; Burch, 2002) La Secretaría garantiza por un lado, que la posición negociadora sea unificada y coherente para cada actividad o iniciativa de la UE, pero por otro, también que cada iniciativa respete los objetivos horizontales del gobierno británico. (Wright, 1996:156)

Ante el principio de responsabilidad ministerial prevalece la doctrina de la responsabilidad colectiva, que implica unidad entre los ministros en el momento de la toma de decisiones en el gabinete y coordinación en la implementación de las decisiones. (Rhodes; Dunleavy, 1995) Los posibles conflictos de intereses sectoriales o aspectos diplomáticos y los cambios de estrategia e iniciativas específicas, son tratados en los comités mediante reuniones periódicas. El Ministro para Europa dirige el grupo inter-departamental entre los responsables para asuntos europeos, y el Ministro de Asuntos Exteriores preside el Sub-comité Europa, del Comité Ministerial de Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales y de Desarrollo (NSID - EU).

Independientemente de que el proceso de coordinación se desarrolle dentro de la estructura formal o informal, todos los ministerios implicados deben considerar un protocolo en la coordinación vertical y horizontal, declarar si la decisión o posición acordada tiene un impacto económico, y en su caso si se puede esperar un efecto *value for Money* y si esta en consonancia con el *Comprehensive Spending Review*.

Finalmente, también los contactos personales facilitan la coordinación de la posición gubernamental. Un actor clave de las negociaciones sobre las PPFF 2007-2013, Douglas Alexander, asumió diferentes responsabilidades a lo largo del proceso de negociación que facilitó una representación coherente de la posición británica.¹⁶³

¹⁶³ Douglas Alexander, persona de confianza de Tony Blair y Gordon Brown, fue nombrado en 2003 Secretario de Estado en la Oficina del Gabinete, en Septiembre de 2004 fue promocionado a Secretario de Estado para Comercio para el DTI y el FCO, y tras las elecciones de 2005 fue nombrado Secretario de Estado para Europea del FCO, con la competencia específica de ocuparse de las reuniones del gabinete para coordinar la negociación de las PPFF 2007-2013.

II.1. B) La participación del Parlamento

Como otros parlamentos, también *Westminster* fue marginado del proceso de integración europea, solamente los grandes debates como la adhesión del RU a la UE y la ratificación de los tratados provocaron un amplio debate parlamentario sobre las bases de la pertenencia del RU a la UE. La supremacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional fue interpretada como una limitación de la soberanía parlamentaria establecida en el siglo XVII. (Norton, 1995:103) Sin embargo, desde finales de los noventa se puede verificar una actividad creciente en ambas cámaras con respecto a los asuntos europeos en general y la financiación de la UE en especial, que iba acompañada por una reforma de los mecanismos parlamentarios de participación y control de la política europea del gobierno. Las reformas de ambas cámaras en 1998 y 2004 se refieren expresamente a su mayor implicación en asuntos europeos, en concreto el control (*ex ante* y *ex post* - *influence and accountability*) del gobierno y una mayor implicación en el control del presupuesto comunitario.

A pesar de que la influencia del Parlamento en la formación de la posición del gobierno fue considerada limitada, (Kassim, 2000), es quizá el sistema más eficaz de intervención parlamentaria en los asuntos europeos. (Consejo de Estado, 2006) De este modo, el parlamento ha mostrado su capacidad en jugar un rol durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013.

El parlamento británico se diferencia de las cámaras legislativas en los otros países miembros. Según Armstrong y Bulmer, ambas cámaras son más bien un *talking parliament* que un *working parliament*, en el sentido de que en ambas cámaras domina el debate y diálogo permanente entre gobierno y oposición ante el trabajo de las comisiones. (Bogdanor, 2005:694) Al debate parlamentario se asigna una función central en el control del gobierno y, sobre todo, el tono del debate ejerce una influencia en la posición del gobierno y establece un marco que el gobierno debería respetar en sus actuaciones a nivel europeo. (Carter, 2001:413) Los debates parlamentarios sobre temas europeos destacan por su alta sensibilidad y trascendencia en la opinión pública, y la línea de conflicto entre partidarios y detractores de la integración no se manifiesta entre la oposición y el partido gobernante sino dentro de los mismos.

Contrario al sistema electoral proporcional, donde grupos con una posición extrema, p.e. eurosépticos, pueden encontrar su propia formación en el parlamento, en el sistema mayoritario los grupos parlamentarios integran esta gran variedad de posiciones, ideologías e intereses. De este modo, son las posiciones extremas las que

obligan al gobierno a acceder a compromisos dentro de sus partidos para mantenerse en el poder. (Aspinwall, 2004) Esta situación ha creado a los gobiernos británicos con una pequeña mayoría (como los gobiernos entre 1974–79 y 1994 – 1997) conflictos en el desarrollo de su política europea. (Bulmer; Burch, 1998) Según Wallace, especialmente en el partido conservador se refleja una línea interna de conflicto sobre el rol del RU en la integración europea, lo que llevó, durante su gobierno, a una política europea en la que:

“[...] the ministers involved found themselves fighting a corner in the EU that had rather less to do with differences of view with EU partners than with factionalism within the government’s own ranks. [...] The European negotiating positions adopted are explicable and rational only as manoeuvres designed to buy off Conservative factions at home [...].” (Wallace, 1997:684)

En consecuencia los gobiernos británicos evitaron en el pasado una política europea que pudiera dividir su apoyo parlamentario. (Bulmer; Burch, 2005) Aunque a partir de 1997 *Labor* consiguió un amplio consenso entre los miembros el gobierno con respecto a la UE, y la reducción de temas que podrían provocar conflictos dentro del grupo parlamentario, lo que permitió al gobierno Blair proyectar una redefinición de las relaciones entre el RU y la UE, la mayoría de este consenso se vio reducido desde un 43.2 % en 1997 a un 35.24% en 2005.

A pesar de que al parlamento británico se le atribuye una función reducida de *working parliament* (Armstrong; Bulmer, 1996), se puede confirmar un importante rol de los comités en la política europea del RU y una alta actividad con respecto a las PPFF 2007-2013. Este trabajo se desarrollaba independientemente de la orientación del gobierno. (Carter, 2001:413)

En la cámara baja se estableció el *European Scrutiny Committee* para el análisis de los documentos publicados por los órganos comunitarios y la información al Parlamento sobre sus implicaciones legislativas. El gobierno está obligado a trasmitir en un plazo de diez días después de recibir cada iniciativa de la Comisión Europea un primer posicionamiento al comité, además de informarlo periódicamente sobre los asuntos europeos y las líneas generales del gobierno, en especial, previa y posteriormente a los Consejos Europeos. (Kassim, 2000) Para ampliar el debate sobre temas sectoriales en los asuntos europeos se instalaron tres *European Standing Committees*. Aplicando los instrumentos de control parlamentario, preguntas orales o por escrito, estos comités controlan las actividades de todos los ministerios a nivel europeo y pueden solicitar la comparecencia de representantes del gobierno en debates

sobre temas específicos de la política europea. Sin embargo, a pesar de que los comités tienen un amplio potencial para el control parlamentario, no fueron convocados frecuentemente. (House of Commons, 2005) Para las negociaciones de las PPFF 2007-2013 no se estableció un Comité específico como durante el trabajo de la Convención (*Standing Committee on the Convention*) o posteriormente durante la CIG (*Standing Committee on the Intergovernmental Conference*).

Ambas cámaras tienen formalmente un rol central en la ratificación del acuerdo interinstitucional, mecanismo que es necesario si el AI prevé una modificación de los recursos propios o del mecanismo de corrección británico. No obstante, la ratificación no se ha aplicado como instrumento de presión para exigir una modificación de la posición gubernamental por los altos costes políticos que provocaría la no ratificación. (Potton, 2007:16-17)

En la cámara alta se estableció, ya en 1974, un *European Union Select Committee* con siete subcomités permanentes que elaboran informes sobre temas de especial relevancia para la política europea del RU, entre los que destacan los informes sobre el presupuesto comunitario anual y las perspectivas financieras. Para el debate previo a la elaboración de estos informes, puede solicitar la comparecencia del gobierno o invitar a expertos académicos o grupos de interés. Con respecto a las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el Ministro de Europa y delegaciones del Tesoro y de otros ministerios implicados en las relaciones financieras con la UE, presentaron sus posiciones ante el Sub-Committee A (*Economic and Financial Affairs, and International Trade*). Los informes consiguieron un cierto impacto en la discusión sobre la política europea del gobierno británico. En este sentido, desde 1999 el comité insistió, contraria a la posición oficial del gobierno, en la necesidad de reconsiderar la estrategia negociadora británica en los temas presupuestarios, principalmente planteando la reforma del cheque a través de una reforma de la PAC y un aumento del gasto comunitario en el RU:

“We agree that there is still a problem for the United Kingdom, but we consider that the rebate itself may no longer be the best way of solving it. We therefore take the view that the rebate should be negotiable as part of an overall settlement delivering the result of fairer net contributions. [...] It seems to us that a realistic negotiating result for the United Kingdom would be agreement to forgo the abatement on condition that - and only when - the loss can be made up on a permanent basis through the savings of a reformed CAP and a stabilisation of expenditure overall by 2006, and possibly through increased EU expenditure in the United Kingdom.” (House of Lords, 1999)

Asimismo la cámara baja mantenía una posición opuesta al gobierno británico con respecto a la política al desarrollo de la UE. Mientras este último, siguiendo sus preferencias de rebajar el gasto comunitario, demandó la re-nacionalización de la política, el Parlamento evaluó de manera positiva el enfoque de esta política. (House of Commons, 2004)

Desde el año 2003, se ha mejorado también el proceso de control parlamentario del presupuesto comunitario en ambas cámaras. En la cámara alta, el *European Union Select Committee* estudia desde entonces el primer borrador del presupuesto elaborado por la Comisión Europea y cita a representantes del gobierno con el fin de analizar y valorar la posición del gobierno: “It is before the first reading of the PDB at the Budget Council that we can best hold the Government to account and inform the House of the key issues pertaining to the EC Budget.” (House of Lords, 2003:6) Esta temprana implicación en el proceso de negociación permite a la cámara por un lado, asumir un rol proactivo y lanzar iniciativas propias, y por otro mantener una perspectiva altamente especializada en el proceso presupuestario comunitario.

II.1. C) La participación de las entidades territoriales

El comienzo de un proceso de traspaso de competencias (*Devolution*) a Escocia, Gales, Irlanda de Norte y Londres a finales de noventa, representó una fractura con la tradición centralista del RU y ha llevado a un modelo administrativo descentralizado donde aparecen nuevas agendas al margen del estado central – también en la política europea. La descentralización posibilitó a las autoridades regionales la participación a nivel europeo, así como la gestión de competencias sustanciales que implicaban la gestión de fondos estructurales o de la PAC.¹⁶⁴ No obstante, como ya se ha mencionado, la política europea en general y las relaciones financieras entre el RU y la UE y la implementación de las políticas re-distributivas en particular, siguen siendo competencias del gobierno central y estando bajo la supervisión del Tesoro.

Los mecanismos internos formales e informales creados para permitir la participación regional en la formación de las preferencias del gobierno fueron tradicionalmente limitados, no obstante, durante el proceso de *devolution* también se

¹⁶⁴ Las competencias transferidas abarcan los sectores de sanidad, educación, justicia, medio ambiente, desarrollo económico, asuntos rurales, agricultura, gobierno local, transporte y ciertas competencias en la recaudación de impuestos.

han buscado mecanismos que permitan la articulación y coordinación de los intereses de las autoridades regionales en la formación de la posición estatal.

En el marco global del *Memorandum of Understanding* se ha establecido a través del “Concordato de Coordinación en Asuntos de la Unión Europea”, suscrito por las cuatro administraciones, el *Joint Ministerial Committee* (JMC) como mecanismo de coordinación, presidido por la Secretaría Europea. *JMC* se ha establecido como único foro formal de coordinación e información entre los gobiernos autónomos y el gobierno central en asuntos europeos.¹⁶⁵ Sin embargo, la mayoría de las relaciones entre la administración regional con los respectivos departamentos en el gobierno del RU, se desarrollan en el marco de concordatos bilaterales, a nivel informal o de forma *ad hoc*.

Con respecto a las PPFF 2007-2013, representantes del DTI y HMT mantuvieron reuniones bilaterales con parlamentarios y representantes de las diferentes autoridades regionales con el fin de informar a éstas últimas sobre la posición del gobierno británico, y de coordinar una posición común. Especialmente con respecto a la posición del gobierno sobre la re-nacionalización de la política regional, se dedicaron esfuerzos para conseguir el respaldo de las autoridades regionales. En ese sentido, el Tesoro reiteró en varias ocasiones su compromiso de compensar a las regiones por la reducción de los fondos procedentes de Bruselas:

“[...] we have said that if our proposals for regional policy were adopted we would not any longer expect to receive significant amounts of European money in this area, but that we would want ourselves to make sure that the regions and devolved administrations were no worse off financially as a result of the change because we would be providing the funding ourselves.”¹⁶⁶ (House of Lords, 2005b:125)

El DTI y HMT iniciaron también una amplia consulta pública entre todas las entidades políticas y sociales de Escocia, Gales e Irlanda de Norte sobre la futura política estructural europea. Tras la consulta, el gobierno británico reconoció que solamente obtuvo un apoyo limitado por parte de los actores territoriales, regionales y sectoriales con respecto a la re-nacionalización de la política regional.¹⁶⁷ A pesar de estas diferencias en las preferencias entre la administración nacional y regional, no se aprecia una fragmentación en la posición negociadora del gobierno británico por diferentes razones:

- El marco global del *Memorandum of Understanding and good communication* reduce la conflictividad y favorece la creación de un

¹⁶⁵ Reuniones del JMC (*Europe*): 2001 - 2, 2002 - 4, 2003 - 4, 2004 - 11, 2005 - 9.

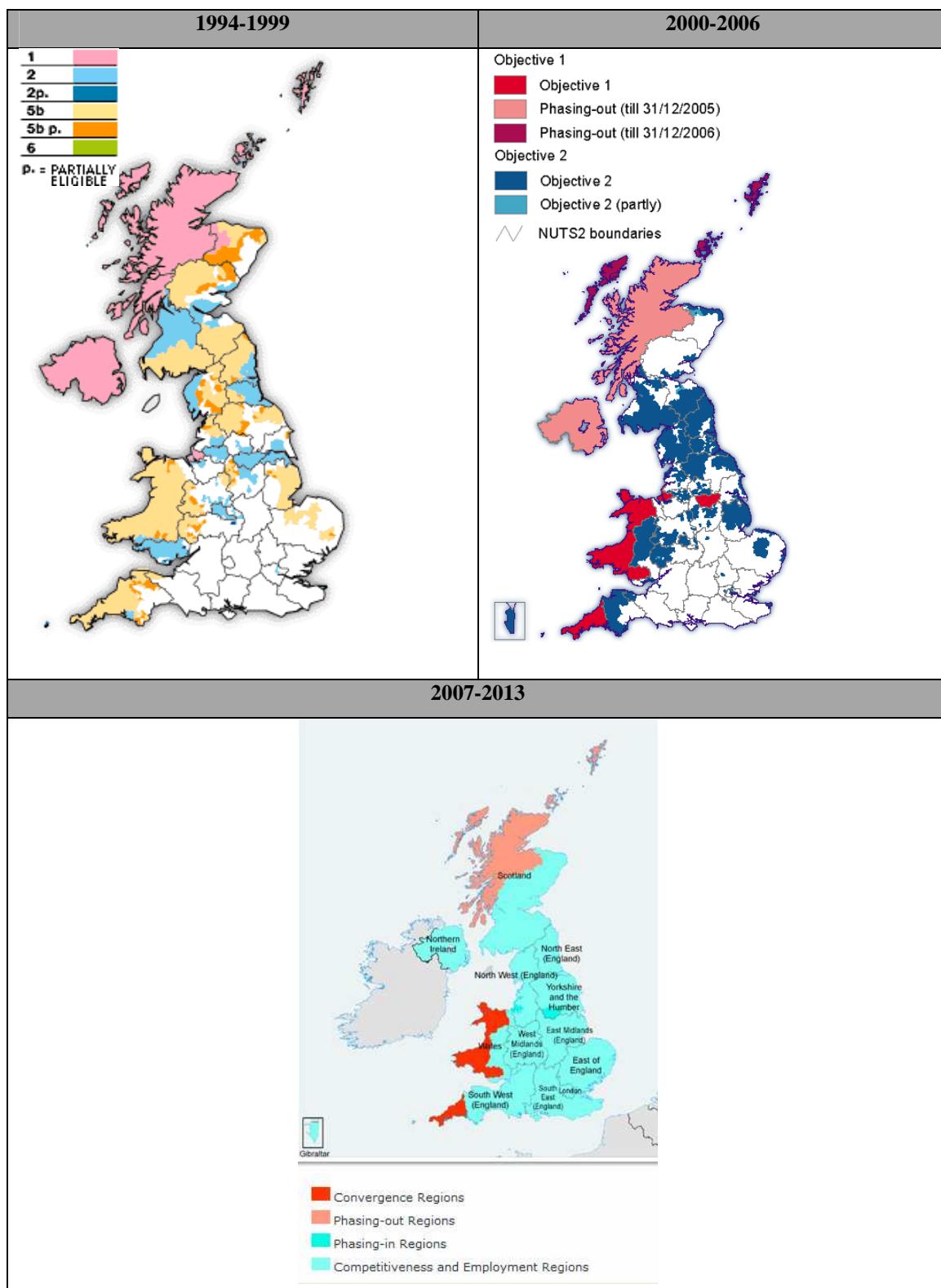
¹⁶⁶ Véase también: (HMT; DTI, 2003).

¹⁶⁷ Véase: (Hewitt, Secretary of State for Trade and Industry to Parliament, en House of Lords, 2005b)

consenso entre los actores. “We have the chance to make our input and to appeal if we are not content. Once the single UK negotiating line is resolved, we then work within that UK line. We would never consider going outside the UK line. That would be a real breach of faith” (Carter, 2003:8).

- Los contactos bilaterales entre el gobierno central y la administración regional sitúan a las regiones en una débil situación.¹⁶⁸ Asimismo el rol del Tesoro, que distribuye tanto los recursos financieros procedentes de Bruselas como los recursos de la política regional nacional a través de sus principios horizontales, refleja la situación de dependencia ante la administración central.
- A pesar de que se han establecido mecanismos informales para la coordinación entre los intereses de las autoridades regionales y del gobierno central, p.e. con respecto a la asistencia a las reuniones del Consejo, y las autoridades regionales tienen una representaciones en Bruselas, el gobierno central figura como *captain of the team*, en las negociaciones a nivel europeo. (Brown, 2007)
- Aunque desde el año 2000, todas las regiones habían desarrollado una administración y una estructura institucional que les permitía llevar a cabo una actividad propia a nivel europeo, la orientación hacia Europa es un proceso lento en el que las entidades tienen que definir su nuevo rol a nivel europeo y cómo se establece la coordinación con Londres.
- Por último, dada la diferente estructura económica y geográfica de Escocia, Gales e Irlanda de Norte, las autoridades regionales tienen intereses heterogéneos con respecto a las diferentes rúbricas del presupuesto comunitario. Asimismo, el sistema de implementación y gestión de los fondos es heterogéneo entre las regiones del RU, por lo que el contacto entre el gobierno central y las entidades no se lleva a cabo al mismo nivel administrativo.

¹⁶⁸ “[...] the additional financial support the Treasury provided in this period could feasibly be removed in another, particularly if the political balance of resources changes.” (Bache, 2003)

Tabla 3: Elegibilidad de las regiones NUTS 2 en el RU para la política estructural comunitaria

Fuente: (Comisión Europea, 2001a; 2004c; 2000)

Sin embargo, las relaciones entre las entidades regionales y el gobierno central no se desarrollaron libres de tensiones, puesto que las entidades reclamaron más representación de los intereses regionales a la hora de definir la posición del gobierno central.

“Consideration of how Wales might best benefit from structural funds policy development for 2007–13 is, for the Welsh Assembly Government, a process that involves close partnership with the UK Government” (Welsh Assembly Government, 2004) “[However] I would expect the regional level of governance to play a strong role in management of future programmes.” (Morgan, 2004)

De este modo los representantes de las autoridades regionales participaron durante las pre-negociaciones de las PPFF 2007-2013 en los foros ofrecidos por la Comisión y mantuvieron reuniones con representantes de la misma y con otras regiones con similares problemas, como p.e. la autoridad regional de Escocia firmó la declaración de las regiones afectadas por el efecto estadístico.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Véase: (Asturias, Algarve, Attiki, *et al.*, 2004), Entrevistas 24/04/2007 y 20/04/2007.

II.2 La ideología del gobierno

Durante los últimos lustros, tanto el partido conservador como el partido laborista asumieron el gobierno del RU y marcaron las relaciones con la UE. Sin embargo, no se puede detectar un impacto específico de la ideología del gobierno en estas relaciones, ya que las relaciones del RU con la UE se desarrollaron en diferentes etapas, cuyas líneas generales quedaron parcialmente marcadas por la ideología del partido en el gobierno. La orientación de los gobiernos hacia la política económica (neoliberal-orientado al mercado/proteccionista-intervenciones del estado) ha ofrecido cierto valor explicativo para las preferencias del gobierno con respecto a las políticas redistributivas del presupuesto comunitario. Especialmente, en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 se ha detectado una alteración en las preferencias del gobierno del RU que se puede atribuir a la variable de la ideología del gobierno.

Tabla 4: Decisiones marco de las relaciones financieras del RU con la UE

1973 Tratado de adhesión	Periodo de transición para contribuciones	gobierno conservador
1974 creación del FEDER	Política re-distributiva con enfoque en zonas rurales del RU	gobierno conservador
1975 Consejo de Dublín	Reducción de contribuciones	gobierno laborista
1980 Mandato de Mayo	Mecanismo de corrección para contribuciones	gobierno conservador
1982 renovación del Mandato de Mayo	Mecanismo de corrección para contribuciones	gobierno conservador
1984 Consejo de Fontainebleau	Mecanismo de corrección para contribuciones	gobierno conservador
2005 Consejo de Bruselas	Reforma del mecanismo de corrección	gobierno laborista

Fuente elaboración propia: según (Lindner, 2006:115)

Durante las primeras negociaciones de adhesión en 1961, el gobierno conservador no se mostró entusiasta sobre el proyecto de la Comunidad e insistió en condiciones especiales de adhesión, sobre todo para preservar las relaciones del RU con los países del *Commonwealth*. En este sentido, la adhesión tardía del RU al proyecto de la UE no fue un *accident of history*, sino resultado del escepticismo del gobierno británico hacia el proyecto. El éxito del proyecto europeo, el cambio político en Francia,

el declive económico del RU y el paulatino agotamiento del *Commonwealth* cambiaron la situación y la perspectiva del gobierno británico sobre la integración. A pesar de que el debate sobre la adhesión se concentró en argumentos utilitaristas con respecto a las expectativas de crecimiento económico y de un aumento de influencia del RU en el mundo, el beneficio a través de políticas re-distributivas no figuró entre las prioridades del gobierno del RU. Ante la discusión interna sobre la posible pérdida de soberanía del RU con la adhesión a la UE, los temas presupuestarios quedaron en un segundo plano de las preferencias del gobierno británico. (Lord, 1992)

También el gobierno laborista de Wilson (1966-1970) apoyó la adhesión del RU. No obstante, las arduas negociaciones para acomodar las preferencias del gobierno británico hicieron cambiar las mayorías en el partido laborista a favor de los que rechazaban la adhesión. Cuando también los dos mayores sindicatos se opusieron a la adhesión, considerando a la UE como “Club de capitalistas” terminó abruptamente la primera etapa europeísta del gobierno laborista, y *Labor*, de nuevo en la oposición desde 1970, se convirtió en adversario de la integración. (Paterson; Henson, 1995:18) El sucesivo gobierno conservador de Heath (1970 – 1974), continuó con las negociaciones de adhesión y vinculó desde el primer momento éstas con una reforma del presupuesto, un periodo de transición para las contribuciones británicas y una compensación a través de la reforma del gasto. (véase capítulo IV.1) A pesar de que hasta finales de los setenta el partido conservador fue considerado el “partido de Europa”, el gobierno de Heath, sufrió en los primeros años de pertenencia del RU a la UE un descenso en su optimismo europeo derivado de las adaptaciones impuestas por la adhesión, sobre todo con respecto a los impuestos indirectos y el sistema de subsidios agrarios. (Aspinwall, 2004:3)

El gobierno laborista de Wilson, que asumió su segundo mandato entre 1974 y 1979, concentró su política europea claramente a favor de una reforma presupuestaria, y en concreto a favor de una reducción de la financiación y no en políticas re-distributivas como el gobierno anterior.¹⁷⁰

En las elecciones de 1979 el tema del presupuesto comunitario alcanzó una amplia repercusión en la campaña electoral.¹⁷¹ El descontento sobre las relaciones

¹⁷⁰ Véase transcripción de un manifesto del gobierno del RU a favor de la pertenencia a la UE, <http://www.harvard-digital.co.uk/euro/pamphlet.htm> (último acceso 04/06/2009).

¹⁷¹ “There are some Community policies which need to be changed since they do not suit Britain's - or Europe's - best interests. [...] Our policies for the reform of the CAP would reduce the burden which the Community budget places upon the British taxpayer.” (Conservative Party, 1979)

financieras entre el RU y la UE, hicieron que el partido conservador se posicionara en una línea más euro escéptica que durante el gobierno de Heath. Cuando el gobierno conservador de Thatcher asumió su primer mandato, adoptó un planteamiento más contundente de acuerdo a la doctrina neoliberalista sobre las intervenciones de la administración pública en el mercado, e inmediatamente después de su elección, demandó la reducción de las contribuciones británicas: “[...] it is not asking the Community for money; it is asking the Community to have our own money back.” (Thatcher, 1979) El gobierno de Thatcher insistió, como prioridad de su política europea, en una reforma del presupuesto comunitario a través de una corrección de las contribuciones y adoptó una postura defensiva ante cada nueva política que pudiera implicar compromisos financieros. La negativa ante intervenciones financieras comunitarias deriva del planteamiento neoliberalista de Thatcher, que a nivel doméstico se reflejó también en un presupuesto austero y en la aplicación rigurosa del principio de *value for Money* y de controles efectivos para cada gasto de la administración pública. (Rhodes, 2000)

Después de que el gobierno de Thatcher alcanzara el acuerdo sobre el mecanismo de corrección para el RU en el Consejo de Fontainebleau, en 1984, el gobierno conservador mantuvo su oposición ante las políticas re-distributivas. Tras el pragmatismo de Thatcher, el gobierno de Major pretendía posicionar al RU “[...] at the heart of Europe”, sin alterar las preferencias del gobierno conservador con respecto a las políticas re-distributivas del presupuesto comunitario. El breve periodo europeísta estuvo acompañado de periodos de tensión a nivel doméstico que no favorecieron un nuevo impulso de las relaciones RU-UE.

Tras las elecciones generales de 1997 se produjo un cambio en el gobierno que supuso una transformación en la política europea británica. Además del acercamiento a la UE, el gobierno de Blair mantenía un programa político caracterizado por una postura socio-liberal que se reflejaba en las preferencias del gobierno con respecto al presupuesto público. El *lema* del gobierno de Blair: “Hemos modernizado el Partido Laborista y modernizaremos Gran Bretaña” (Flores, 1998) se extiende también a la redefinición del rol del RU a nivel europeo, a la reforma de la propia UE y al presupuesto comunitario, según Blair: “[...] we will lead a campaign for reform in Europe. Europe isn't working in the way this country and Europe need.” (Labour Party, 1997) El gobierno de Blair basó su política europea en el éxito de las reformas domésticas con respecto a la creación de empleo. Según la lógica de *New Labor* los

mercados flexibles garantizarían el crecimiento económico y el crecimiento del empleo, lo que llevaría a una sociedad más social y justa. Estos principios se pretendían extender a nivel europeo, donde el alto desempleo, el creciente proteccionismo y la política presupuestaria fueron interpretados como frenos para el propio desarrollo del RU. (Mayhew, 2005) Desde 1997, durante las negociaciones de la Agenda 2000 y especialmente durante la Presidencia británica de la UE en 1998, el gobierno de Blair concentró sus esfuerzos en un objetivo originario del partido laborista, programas que favorecieran la creación de empleo.

La segunda gran línea del programa del gobierno de Blair para una reforma de la economía europea se manifestó en los objetivos de la estrategia de Lisboa. A iniciativa del gobierno de Blair, el Consejo Europeo de Lisboa se marcó el objetivo estratégico de convertir la economía de la UE en la economía más competitiva y dinámica del mundo. (Consejo Europeo, 2000) Según el gobierno británico, era necesario reformar y modernizar el presupuesto comunitario y adaptar la estructura de los gastos tanto a los objetivos de la estrategia de Lisboa como al desafío de la globalización.¹⁷² A pesar de que el gobierno laborista manifestó sus preferencias por una mayor actuación de la Unión en los ámbitos de I+D, se mantuvieron las preferencias por un presupuesto austero, la reducción del gasto y la mejora de los controles.¹⁷³ (Smith, 2005:704)

Por otro lado, se mantuvieron las preferencias sobre un mayor compromiso de la UE a nivel internacional, como alcanzar los *UN Millennium Development Goals*.

“[...] we have tried as a Member State, particularly in recent years, to focus the EU more on the external challenges [...] on globalisation and on competing in a more open world.” (Pat McFadden, Secretario Político del PM Blair - 2002-2005; House of Lords, 2008:61)

Además, en consonancia con el “tercer camino” del *Nuevo Laborismo*, se demandó la liberalización del mercado agrícola.¹⁷⁴

“We understand the issues that countries have and their concerns about the protection of their farming industry, but in the end the world is only moving in one direction — and that is of liberalisation.” (Blair en Baker, 2003:252)

Con respecto a la financiación del presupuesto comunitario, el gobierno de Blair mantuvo la defensa del cheque como prioridad durante las negociaciones de la Agenda 2000 y en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. No obstante, la incompatibilidad entre la ideología pro-europea de *New Labor*, el planteamiento de modernizar y

¹⁷² Entrevista 24/04/2007.

¹⁷³ “One theme remains constant; containing public spending to provide more services for the same or less money.” (Rodes, 2000)

¹⁷⁴ Entrevista 04/05/2007.

reformar el presupuesto y la defensa del cheque aumentó la presión a una revisión de este mecanismo de corrección. En su ponencia ante el Parlamento europeo en junio de 2005, Tony Blair anunció la necesidad de una reforma presupuestaria que incluía la revisión del cheque: “I am the only British leader that has ever said I would put the rebate on the table.” (Blair, T., 2005b)

II.3 La participación de los actores sociales y políticos en la política europea

II.3. A) La participación de los partidos políticos

El sistema de los partidos políticos británicos está profundamente determinado por el sistema parlamentario y electoral. El sistema electoral mayoritario uninominal a una sola vuelta ha favorecido el desarrollo de un sistema *quasi bipartidista* en el que otros partidos asumen un estatus secundario. Desde los años treinta, la política británica se ha caracterizado por la alternancia en el gobierno de dos partidos con programas bien configurados y una base electoral fiel, donde la confrontación y la competición entre ellos es más acentuada que en los otros estados miembros. Este *adversarial nature* del sistema político produce una dinámica específica y obliga a los partidos a una férrea disciplina interna y una fuerte centralización de sus decisiones. (Aspinwall; Smith, 2004) La competición entre los dos partidos mayoritarios fortalece el status quo en temas conflictivos en gobiernos con una oposición interna fuerte y una mayoría reducida. Durante los setenta y noventa en ambos partidos se posicionaron diputados en contra de la línea del ejecutivo en cuanto a su política europea, lo que refleja la fragmentación interna con respecto a la integración europea. El enfrentamiento interno del partido conservador entre euroescépticos y militantes con una posición más moderada con respecto a la pertenencia del RU a la UE, se manifestó en el voto sobre las contribuciones al presupuesto comunitario en 1994, en el que el PM Major se vio obligado a vincular el voto sobre un aumento de las contribuciones británicas al presupuesto con un voto de confianza para su gobierno, con el fin de poder cumplir con las obligaciones de Delors II. (Forster, 1998) También *Labor* reunía a euro-escépticos y partidarios de la integración, mientras que éstos últimos dominaron el partido durante el primer mandato del gobierno de Wilson, los euro-escépticos fueron la mayoría desde los setenta y los ochenta cuando defendieron incluso el abandono de la Comunidad.¹⁷⁵

¹⁷⁵ “The next Labour government, committed to radical, socialist policies for reviving the British economy, is bound to find continued membership a most serious obstacle to the fulfilment of those

Según Bulmer, el cambio de mayorías en el partido laborista durante los noventa se puede atribuir a diferentes razones. (Bulmer, 2008) En primer lugar, la popularidad del nuevo partido socialdemócrata con una vocación proeuropea, supuso para *Labor* un competidor en el mismo electorado. En segundo lugar, el discurso de Delors con respecto a la cohesión social y la política estructural para las regiones, cambió la orientación de los sindicatos y despertó el interés de las regiones. *Labor* con una base sindicalista y con un electorado importante en Escocia, integró este nuevo pro-europeísmo. Y en tercer lugar, el liderazgo de Neil Kinnock y John Smith, en la primera mitad de los noventa, convertía el partido laborista en un partido pro-Europeo.¹⁷⁶ Finalmente desde 1994, los discursos Tony Blair contenían definitivamente un nuevo mensaje positivo hacia la UE.

El presupuesto comunitario figuraba desde los años ochenta como un elemento central en la dimensión europea de los programas electorales. Ambos partidos criticaron durante sus campañas electorales las políticas de gasto de la UE, especialmente la orientación de la PAC, pero también el control del gasto comunitario resultó tema clave en los programas electorales de ambos partidos. Mientras el partido conservador se posicionó explícitamente a favor de la defensa del cheque en las campañas electorales de 1992 y de 1997, utilizando también expresiones hostiles para demandar una reforma de la PAC, *Labor*, a partir de los programas electorales de 1997 y 2001, aplica un lenguaje más moderado, abriendo posibilidades a políticas internas que favorezcan la creación de empleo.

Tabla 5: Partido conservador, campaña electoral 1987. (Conservative Party, 1987)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
Límite máximo global del presupuesto: -	<i>Política regional:</i> “[...] fair treatment between Member States and between the different regions of the UK.”
Mecanismos de corrección: -	<i>Reforma de la PAC:</i> “[...] will play a leading part in European Community negotiations to reform the CAP.”
Recursos propios de la Unión: -	<i>Políticas internas:</i> -
	<i>Políticas externas:</i> -
<i>Puntos adicionales:</i> “[...] strict controls on the Community Budget.”	

Fuente: elaboración propia

policies. [...] Moreover, by preventing us from buying food from the best sources of world supply, they would run counter to our plans to control prices and inflation.” (Labour Party, 1983)

¹⁷⁶ “We are determined that Britain will be a leader in the New Europe, setting higher standards and not surrendering influence by opting out.” (Labour Party, 1992)

Tabla 6: Partido laborista, campaña electoral 1987. (Labour Party, 1987)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
Límite máximo global del presupuesto: -	<i>Política regional:</i> -
Mecanismos de corrección: -	<i>Reforma de la PAC:</i> “[...] will seek to put an end to the abuses and scandals of the Common Agricultural Policy”
Recursos propios de la Unión: -	<i>Políticas internas:</i> -
	<i>Políticas externas:</i> -

Fuente: elaboración propia

Tabla 7: Partido conservador, campaña electoral 1992. (Conservative Party, 1992)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
Límite máximo global del presupuesto: -	<i>Política regional:</i> -
Mecanismos de corrección: “We will safeguard the abatement.”	<i>Reforma de la PAC:</i> “We will redouble our efforts to reform the Common Agricultural Policy.”
Recursos propios de la Unión: -	<i>Políticas internas:</i> “We will strengthen the external frontiers of the Community whilst maintaining the checks needed at our own borders against illegal immigration, drugs, terrorism and disease.”
	<i>Políticas externas:</i> -
<i>Puntos adicionales:</i> “[...] ensure value for Money” “[...] more effective control over Community spending and will resist pressure to extend Community competence to new areas”	

Fuente: elaboración propia

Tabla 8: Partido laborista, campaña electoral 1992. (Labour Party, 1992)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
Límite máximo global del presupuesto: -	<i>Política regional:</i> “[...] ensure that poorer countries are not disadvantaged as a result of the Single Market.”
Mecanismos de corrección: -	<i>Reforma de la PAC:</i> “We shall seek fundamental changes in the wasteful Common Agricultural Policy. Savings can help finance other Community projects.”
Recursos propios de la Unión: -	<i>Políticas internas:</i> “Unemployment must be tackled by the European Community as a whole.” “We will opt in to the Social Chapter of the new European Treaty and introduce employment standards common in successful economies, including the best health and safety legislation.” “[...] ensure environmental freedom of information, implement European environmental standards such as Environmental Impact Assessment and promote a European Environmental Charter.”
	<i>Políticas externas:</i> -

Fuente: elaboración propia

Tabla 9: Partido conservador, campaña electoral 1997. (Conservative Party, 1997)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
Límite máximo global del presupuesto: -	Política regional: -
Mecanismos de corrección: “Britain's rebate has so far saved British taxpayers £18bn and we will protect it.”	Reforma de la PAC: “We will press the European Commission to establish regional committees to give fishermen a direct influence in fishing policy.” “[...] we will continue to work for further reform of the Common Agricultural Policy”
Recursos propios de la Unión: -	Políticas internas: “[...] maintaining our opt-out of the European Social Chapter”
	Políticas externas: -

Fuente: elaboración propia

Tabla 10: Partido laborista, campaña electoral 1997. (Labour Party, 1997)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
Límite máximo global del presupuesto: -	Políticas regionales: “[...] European funding for regions”
Mecanismos de corrección: -	Reforma de la PAC: “Urgent reform of the Common Agricultural Policy. It is costly, vulnerable to fraud and not geared to environmental protection.” “We will seek a thorough overhaul of the Common Fisheries Policy to conserve our fish stocks in the long-term interests of the UK fishing industry.”
Recursos propios de la Unión: -	Políticas internas: “We support too the Social Chapter of the EU, but will deploy our influence in Europe to ensure that it develops so as to promote employability and competitiveness, not inflexibility.”
	Políticas externas: -

Fuente: elaboración propia

Tabla 11: Partido conservador, campaña electoral 2001. (Conservative Party, 2001)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
Límite máximo global del presupuesto: -	Política regional: -
Mecanismos de corrección: -	Reforma de la PAC: “We will renegotiate the CAP so that many decisions currently taken at EU level would be taken by the governments of individual member states.”
Recursos propios de la Unión: -	Políticas internas: -
	Políticas externas: -

Puntos adicionales:
“We will press for Europe to tackle fraud and maladministration as a matter of priority. If the EU reduced waste and abandoned ill considered programmes, it could make significant reductions in the overall size of the European budget.”

Fuente: elaboración propia

Tabla 12: Partido laborista, campaña electoral 2001. (Labour Party, 2001)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i>	Polítical regional: -
<i>Mecanismos de corrección:</i>	<i>Reforma de la PAC:</i> “British agriculture will only thrive in the longer term through a further, radical reorientation of the Common Agricultural Policy (CAP), away from distorting Europe-wide production subsidies towards more national responsibility for domestic farming, environmental and rural development priorities.” “[...] CAP reform is now more possible; Labour’s engagement with the EU gives us the best chance of making it happen.”
<i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Políticas internas:</i> -
	<i>Políticas externas:</i> -

Fuente: elaboración propia

Durante la campaña electoral de 2005, el debate acerca de la política europea y las PPFF 2007-2013 estuvo caracterizado, según Sherrington, por un *silent pact* entre los partidos mayoritarios. (Sherrington, 2006:69) En un primer punto, los Conservadores y los Laboristas se encontraban internamente divididos sobre el futuro de la Constitución Europea y el modo de su ratificación, así como sobre el impacto de la ampliación en el mercado laboral y sanitario británico. Con respecto al presupuesto, ambos partidos no se diferenciaban en su discurso público, que se centraba en la defensa del cheque y la crítica de la PAC. Sin embargo, este acercamiento o *silent pact* de los partidos mayoritarios mostraba fisuras, ya que ambos compitieron con otros partidos en las posiciones extremas sobre la integración. En este sentido, el partido laborista se vio amenazado por el partido pro europeo liberal (SDP), y el conservador por el éxito electoral del partido independista (UKIP). (Baker; Sherrington, 2005)

Tabla 13: Partido conservador, campaña electoral 2005. (Conservative Party, 2005)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto:</i> -	<i>Política regional:</i> -
<i>Mecanismos de corrección:</i> -	<i>Reforma de la PAC:</i> “The common policies on agriculture and fisheries are unsustainable, damaging to free trade and conservation, and waste huge sums of money. The CAP needs further and deeper reform.”
<i>Recursos propios de la Unión:</i> -	<i>Políticas internas:</i> -
	<i>Políticas externas:</i> -

Tabla 14: Partido laborista, campaña electoral, 2005. (Labour Party, 2005)

Contribuciones	Rúbricas de Gastos
<i>Límite máximo global del presupuesto: -</i>	Polítical regional: -
<i>Mecanismos de corrección: -</i>	<i>Reforma de la PAC:</i> “[...] will press for [...] further reform of rich countries’ agricultural subsidies, including the EU’s Common Agricultural Policy and a 2010 timetable to end agricultural export subsidies.”
<i>Recursos propios de la Unión: -</i>	<i>Políticas internas:</i> -
	<i>Políticas externas:</i> -

II.3. B) La opinión pública

La negativa retórica y el debate permanente sobre la pertenencia del RU a la UE entre la clase política y los medios de comunicación, han contribuido a la interiorización de un *social negativism* sobre la integración europea en la opinión pública.¹⁷⁷ A pesar de que el referéndum sobre la pertenencia del RU a la UE consiguió un resultado positivo, con un 67,2%, según Richard Baldwin, en los primeros años de pertenencia a la UE gran parte de la clase política y de la opinión pública reconocieron sentirse tratados como ciudadanos europeos de segunda clase. (Baldwin, 2005) A ello contribuyó también la campaña negativa permanente sobre el presupuesto comunitario en el RU, que reforzó el carácter adversario de las relaciones entre “nosotros los británicos” y “ellos los europeos”. (Wallace, 1997)

Desde las negociaciones de adhesión, la pertenencia del RU a la UE estuvo justificada por el gobierno frente a la opinión pública con argumentos utilitarios, por lo que el valor de la pertenencia del RU se calcula desde entonces en términos de coste y beneficio, y cada nuevo paso de la integración o cada reforma del presupuesto debería de generar beneficios para el RU. (Kassim, 2001; Wallace, 1997) Además el debate sobre la participación en la UME y el Tratado Constitucional, así como sobre el cheque británico, son signos que evidencian la ausencia de un amplio consenso en la sociedad sobre la pertenencia a la UE y el alto grado de politización de la opinión pública sobre temas europeos.

De este modo, a la opinión pública se asigna un rol específico a la hora de determinar las preferencias del gobierno británico, un rol que resultó, desde la adhesión, crucial en la estrategia negociadora del gobierno. “British ministers often oppose

¹⁷⁷ “Margaret Thatcher often said that the continent of Europe has been the source of most of Britain’s ills, and that the Anglo-Saxon nations, and in particular the Americans, have repeatedly rescued Britain from those ills.” (Grant, 2008)

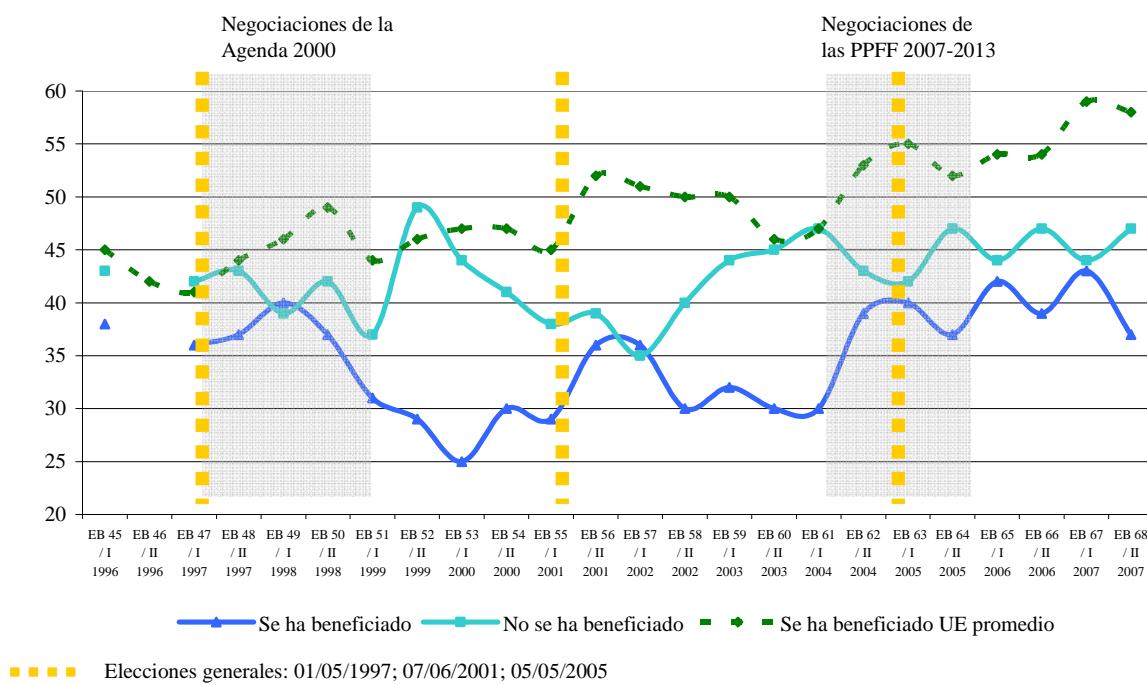
measures coming out of Brussels or other capitals because they fear the reaction of the British media or public.” (Grant, 2008)

La opinión pública determinó también el progreso de la reorientación de la política europea del gobierno de Blair, que inicio un programa de mejora de la imagen de la UE en la opinión pública, a través de campañas de información sobre las políticas y órganos de la UE con el fin de desmantelar tópicos sobre la misma. (Bulmer; Burch, 2005) No obstante, la progresiva pérdida de la mayoría de Labor desde un 43.2 % en 1997, a un 40.7% en 2001 y a un 35.24% en 2005, favoreció el mantenimiento del status quo y de argumentos utilitaristas.

“Labour believes that Europe brings benefits for Britain, and a Europe reformed by British ideas, working with our MEPs, will be even better for Britain.” (Labour Party, 2001) “We are proud of Britain’s EU membership and of the strong position Britain has achieved within Europe. British membership of the EU brings jobs, trade and prosperity; it boosts environmental standards, social protection and international clout.” (Labour Party, 2005)

Según las encuestas del Eurobarómetro, los británicos muestran el más bajo interés por la UE de todos los estados miembros, esto se basa parcialmente en el desconocimiento de los órganos y políticas de la UE, por lo que al RU le fue atribuido el apodo del estado de la UE *don't know, don't care*. Esta falta de conocimiento e interés genera desconfianza hacia los órganos comunitarios y durante los últimos años, tan sólo el 30% de los británicos opinan que el RU se había beneficiado de la pertenencia a la UE (promedio UE 47%), mientras que el 50% cree que el país no se había beneficiado. (Eurobarómetros, 41-64)

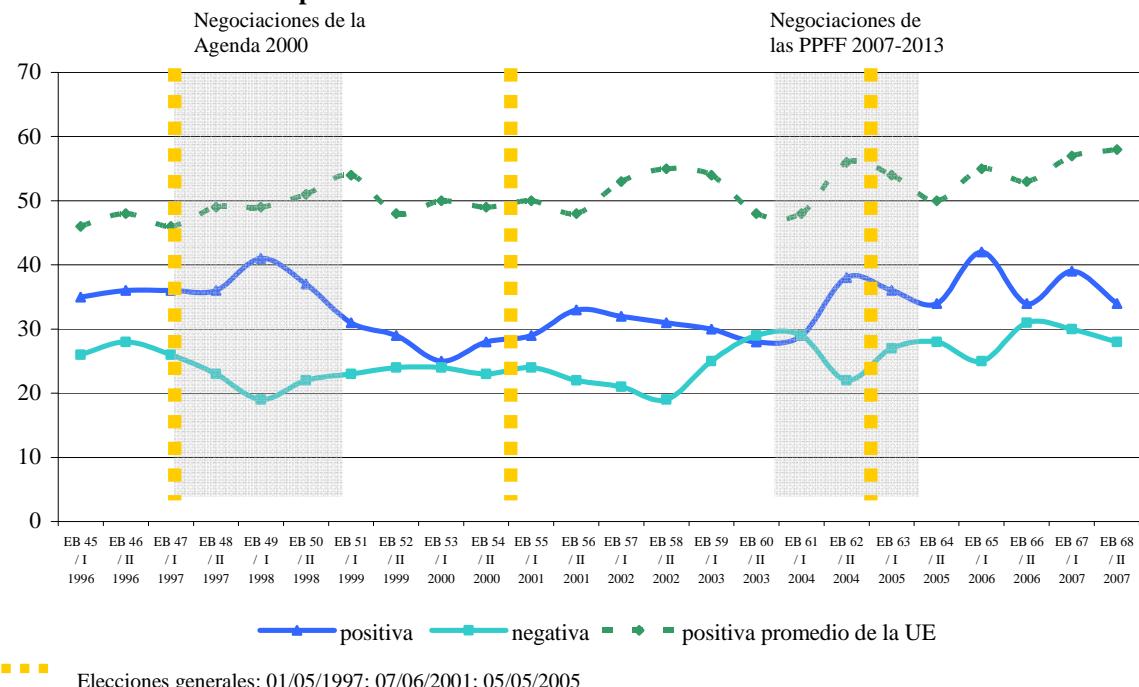
Gráfico 1: En su opinión, cree que el RU se ha beneficiado o no de su pertenencia a la Unión Europea?



■ ■ ■ Elecciones generales: 01/05/1997; 07/06/2001; 05/05/2005

Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetro, 45-68)

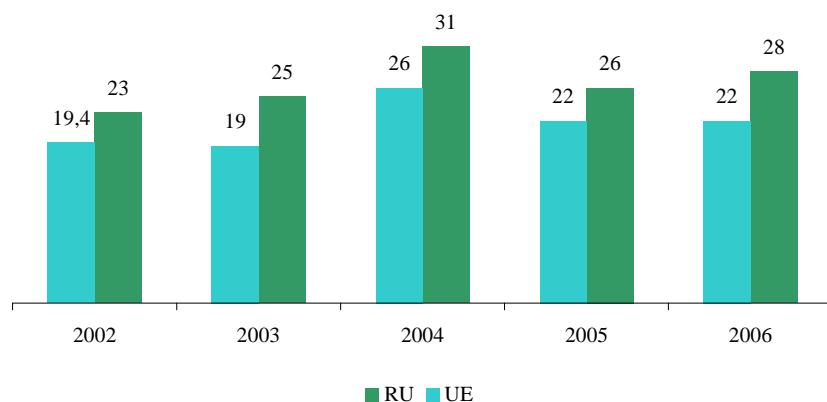
Las diferentes encuestas realizadas por el Eurobarómetro, destacan que los que creen que la pertenencia del RU a la UE ha sido beneficiosa, se encuentran con respecto a su situación laboral mayoritariamente entre los altos cargos (54%), y los estudiantes (59%). Entre los que consideran que el RU no se ha beneficiado de su pertenencia a la Unión Europea, destaca el grupo de las personas que se dedican a labores del hogar (27%) y los trabajadores manuales (31%). (Eurobarómetro, 2005/63) Con respecto a la valoración de la pertenencia del RU a la UE, en el siguiente gráfico se puede observar que esta valoración empeoró en el último año de las negociaciones de la Agenda 2000 y también de las PPFF 2007-2013.

Gráfico 2: Valoración de la pertenencia del RU a la UE

Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetros, 45-68)

Para el 41% de los encuestados, la UE significa sobre todo la “libertad para viajar, estudiar y trabajar en cualquier lugar de la UE”, pero también “Burocracia” (30%), con menos importancia siguen temas como el “EURO” (21%) o “la prosperidad económica” (23%). (Eurobarómetro, 2005/63) En 2004, el 31% de los encuestados por Eurobarómetro asociaban la UE con “gasto innecesario de dinero”, este dato, que fue el más elevado en el RU en el periodo 2002-2005, es un porcentaje que se sitúa muy por encima del promedio europeo. (Eurobarómetro, 2004/61) Especialmente para la opinión pública, la PAC es símbolo del mal uso del dinero comunitario, así como un obstáculo para la liberalización del comercio de productos agrícolas y para el desarrollo de países en el tercer mundo. (IEP, 2006)

Gráfico 3: Porcentaje de Británicos que asocian la UE con “gasto innecesario de dinero”

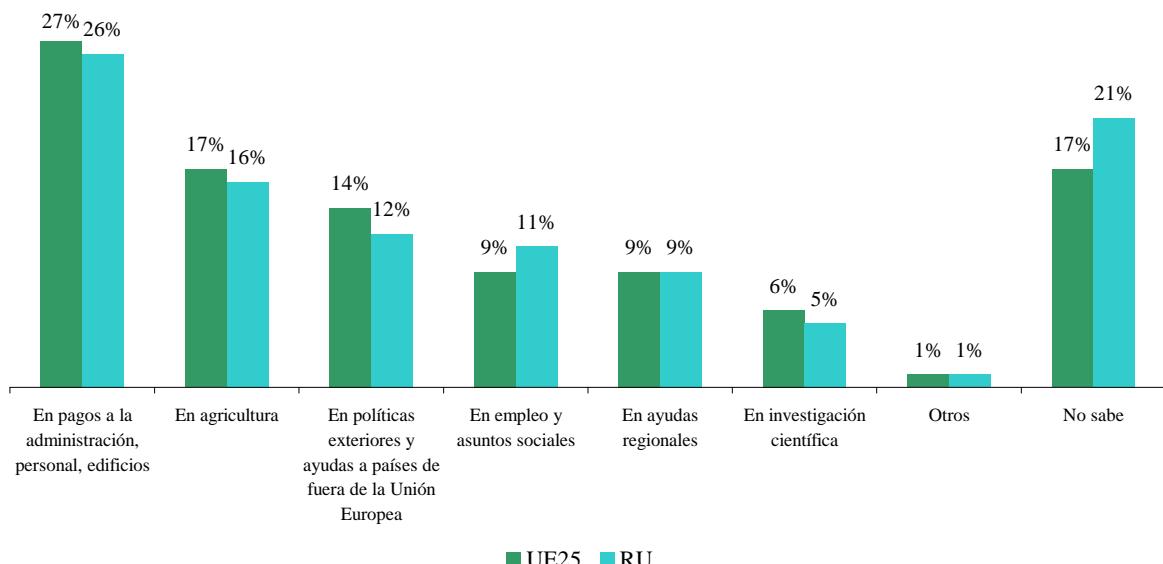


Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetros, 57-66)

Aunque las encuestas revelan que la opinión pública está mayoritariamente a favor de mantener la toma de decisiones a nivel nacional, también destaca el porcentaje de los británicos que piensan que la UE debería jugar un papel decisivo junto con el nivel nacional en cuanto a la “lucha contra el Terrorismo” (63%), la protección del medio ambiente (60%), inversiones en I+D (59%) y en el desarrollo de regiones con dificultades económicas (55%). (Eurobarómetro, 2005/64)

Ante estos datos, contrasta el conocimiento de la opinión pública británica sobre el presupuesto, donde cabe destacar, por un lado que los datos del RU se acercan al promedio de la UE y por otro lado, que el porcentaje de los encuestados que no podían expresar una opinión (21%) y el porcentaje de encuestados que indicaban que la UE destina la mayoría de la parte del presupuesto para crear empleo (11%), se sitúa por encima del promedio. Sólo el 16% de los encuestados conocía el hecho de que la PAC fuera, durante el marco financiero 2000-2006, la categoría más relevante. (Eurobarómetro, 2006/66)

Gráfico 4: ¿En cuál de las siguientes cosas cree Vd. que se gasta la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea?



Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetro, 2006/66)

II.3. C) Los grupos de interés

Según Rhodes y Marsh el sistema político del RU se había trasformado en un sistema muy complejo compuesto por organizaciones del sector público y privado, resultado de la privatización de gran parte del sector público. (Rhodes; Marsh, 1992) También el gobierno británico se abrió a la participación de diferentes actores en su política.

“We no longer claim a monopoly over policy advice. Indeed we welcome the fact that we are much more open to ideas from think-tanks, consultancies, governments abroad, special advisers, and frontline practitioners.” (Cabinet Secretary Turnbull en: Fawcett; Gay, 2005)

A pesar de que a las campañas mediáticas de la mayoría de los grupos de interés y de los *think tanks*, se puede atribuir un impacto en la opinión pública y su lobbying desde Londres o Bruselas considerado exitoso, (Baker; Sherrington, 2005), la función del Tesoro como *gatekeeper* limitó el impacto de grupos de interés en el proceso de formación de preferencias del gobierno en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Por otro, las preferencias de los mayores grupos de interés y del gobierno no se diferenciaban con respecto a las políticas re-distributivas de la UE.

La patronal de la industria británica, la *Confederation of British Industry* (CBI), orientaba su campaña europea contra la implementación de normas sociales y laborales de Europa continental en el RU, pero también, en línea con el gobierno británico, en contra de la orientación de la PAC y de un impuesto europeo. (CBI, 2005)

Como ya se ha mencionado, a finales de los ochenta los sindicatos se habían reorientado hacia Europa motivados por la política liberal del gobierno de Thatcher y el discurso sobre la cohesión social de la UE. (European Industrial Relations Observatory, 2005a) Este entusiasmo ha cedido a un realismo sobre la orientación de la UE a principios del siglo XXI, visible en la posición ambigua sobre la Constitución Europea y su rechazo por parte del *Trades Union Congress* (TUC), la organización central de 58 sindicatos sectoriales. (Grant, 2008) Los sindicatos representan el electorado tradicional de *Labor*, por lo que se evitaba un discurso de confrontación por ambas partes. No obstante, el TUC, criticó la política europea del gobierno laborista por su énfasis en las reformas económicas y la desregulación de los mercados que, según su interpretación, tienen como consecuencia la destrucción de los elementos sociales de la UE y no su modernización.¹⁷⁸ Con respecto al presupuesto comunitario, no se ha encontrado evidencia de una campaña específica sobre la orientación del presupuesto a partir de 2007, sin embargo, también desde el sector sindical en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 se demandaba una reforma de la PAC y un aumento de los recursos disponibles para objetivos sociales.

¹⁷⁸ “[...] a resolution on industrial policy urged the government to support ‘the European social model of economic prosperity twinned with social cohesion’. [...]” (European Industrial Relations Observatory, 2005b)

II.4 El impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias del gobierno del RU

II.4. A) Las relaciones financieras del RU con la UE

Desde su adhesión, las relaciones financieras del Reino Unido con la UE se desarrollaron de manera compleja. (de la Fuente, 2008) Cuando en 1967 el gobierno británico solicitó por tercera vez la adhesión, las bases del sistema presupuestario de la UE, tanto en el lado de los ingresos como de la primera política re-distributiva, la PAC, ya se habían establecido. Este sistema presupuestario se adaptaba mejor a las necesidades de los países fundadores que a las del RU. En este sentido, el gobierno del RU persiguió desde las negociaciones de adhesión una reorientación del presupuesto. Además, desde los primeros años de la pertenencia a la UE, el gobierno británico demandó un mayor control del gasto de la Comunidad y la aplicación del criterio *Value for Money* en todos los programas comunitarios con implicaciones para el presupuesto.

Durante las negociaciones de adhesión se preveía que las futuras relaciones financieras entre el RU y la UE serían desfavorables para el RU. Por un lado, la aportación al presupuesto comunitario sería superior, en términos relativos, a la de otros países, dado que por un lado, su base IVA era proporcionalmente superior a la media y por otro, sus aportaciones de derechos de aduana y exacciones agrarias era de las más elevadas, ya que el Reino Unido comerciaba en mayor medida con países de fuera de la Comunidad Europea. Por otro lado, el gasto comunitario en el Reino Unido sería inferior, en términos relativos, al de otros países ya que la mayor parte del presupuesto (75%) de la UE se destinaba a financiar la PAC, de la que el Reino Unido se beneficiaría muy escasamente. La agricultura asumía un rol reducido en la producción nacional, además tenía necesidades heterogéneas derivadas de las condiciones geográficas, con algunas regiones altamente eficientes y productivas y otras muy deficitarias y dependientes de subsidios directos nacionales – instrumentos cuya aplicación hubiera estado limitada por la PAC.

Ante esta situación, el gobierno de Heath (1970 – 1974) vinculó las negociaciones de adhesión con la demanda de una reforma del gasto comunitario a través de la creación de una nueva política regional o una reducción en el gasto de la PAC. No obstante, el gobierno francés vetó una reforma de la PAC y la crisis económica a principios de los años setenta aumentó la resistencia de otros estados miembros a la creación de una nueva política re-distributiva. Con la firma del tratado de

adhesión en 1972, se acordó, en lugar de una compensación a través de la reforma del gasto, un periodo de transición para las contribuciones británicas.¹⁷⁹ Tras la adhesión, el gobierno británico se concentró de nuevo en el debate del balance neto, e interrelacionó la creación de una política regional dirigida a las regiones más desfavorecidas de la Comunidad con su apoyo a la UME. No obstante, el tamaño del FEDER no alcanzó los objetivos británicos tanto por el veto de Alemania ante el propuesto volumen financiero como por la resistencia de Francia ante la exclusividad de este fondo para las regiones más pobres.

Inmediatamente después de que el gobierno de Wilson asumiera su segundo mandato (1974 – 1979), solicitó la renegociación del tratado de adhesión. La renegociación se dirigía principalmente sobre las contribuciones británicas al presupuesto comunitario y una reforma de la PAC.¹⁸⁰ Al contrario del gobierno anterior, el gobierno de Wilson se concentró en la financiación de la Comunidad, argumentando que el RU no podría financiar el 24% del presupuesto comunitario con un RNB del 14% del total de la Comunidad. Como resultado de esta renegociación, en el Consejo de Dublín de 10 y 11 de Mayo de 1975, se acuerda el principio de equidad económica para la financiación de la Comunidad, según el cual el RU hubiera podido reembolsar parte de sus contribuciones basadas en el IVA durante un periodo de transición de siete años. (Lindner, 2006:119)

No obstante y al contrario del objetivo de estas correcciones, el desequilibrio entre contribuciones y beneficios del RU se mantuvo por el aumento de los gastos para la PAC y el efecto limitado de la política regional, al tiempo que las contribuciones basadas en el recurso IVA incrementaron.¹⁸¹ A finales de los años setenta el RU fue ya, después de Alemania, el segundo mayor contribuyente neto, asumiendo entre 1979-1980, el 20% del total de las contribuciones al presupuesto comunitario, pero sólo el 12% del gasto se realizaba en este país.

También el gobierno de Thatcher consideró el tema de las contribuciones al presupuesto comunitario como prioridad en su política europea y demandó una

¹⁷⁹ El Tratado de adhesión del RU preveía un periodo transitorio de cinco años en el que las contribuciones basadas en las TOR deberían aumentar de 8.6 % en 1973 a 18.9 % en 1977, además preveía condiciones especiales para 1978 y 1979.

¹⁸⁰ “Neither the taxes that form the so-called "own resources" of the Communities, nor the purposes, mainly agricultural support, on which the funds are mainly to be spent, are acceptable to us. We would be ready to contribute to Community finances only such sums as were fair in relation to what is paid and what is received by other member countries.” (Labour Party, 1974)

¹⁸¹ El RU no se beneficiaba del mecanismo de corrección por sus beneficios petrolíferos del mar de norte.

reducción de las contribuciones británicas mediante un mecanismo permanente e inalterable:

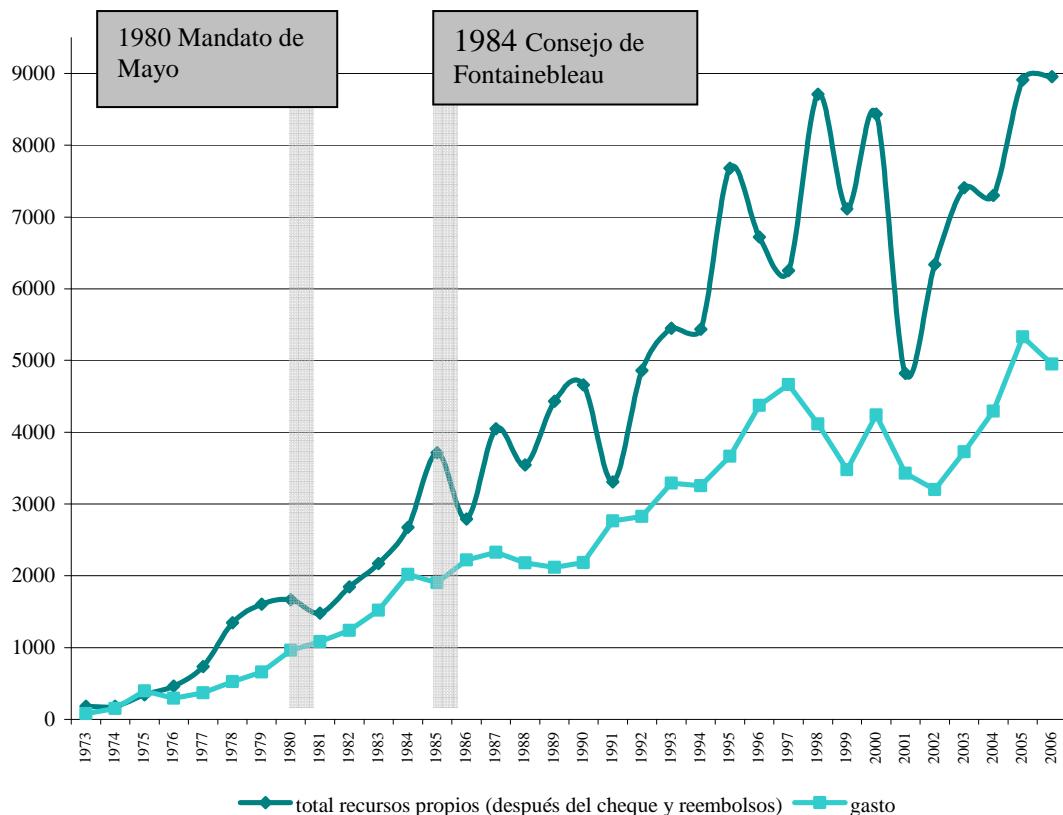
“She [Thatcher] never focused on the amount but the proportion; the agreement had to be permanent; and unchangeable except by unanimity. She got her way and the great strength of this position today is that the rebate cannot be taken away without the consent of the government.” (Financial Times, 2005)

Ante la amenaza del veto británico en temas relacionados con la agricultura, el Consejo Europeo del 29 y 30 mayo de 1980 acordó una reducción de dos tercios de las contribuciones directas británicas durante los años 1980-1982, los recursos financieros de este “Mandato de Mayo”, renovado en 1982, deberían ser invertidos en programas específicos a nivel doméstico. (Lindner, 2006:121) A pesar de que estos mecanismos *ad hoc* no satisfacían las demandas del RU, el gobierno británico mantuvo sus preferencias por un mecanismo de corrección de sus contribuciones ante un aumento de las políticas re-distributivas en el RU.

Las negociaciones sobre un aumento de los recursos de la Comunidad con el fin de preparar la ampliación al sur, favorecieron la posición negociadora del gobierno del RU a principios de los ochenta y en el Consejo de Fontainebleau se estableció finalmente un mecanismo de corrección para los estados miembros que soportaran una carga presupuestaria excesiva con respecto a su prosperidad relativa. (Consejo Europeo, 1984) Este acuerdo sobre el mecanismo de corrección para el RU, sin limitación temporal ni de cantidad, determinó finalmente la orientación de las relaciones financieras del RU con la UE. Desde entonces, el RU mantuvo un enfoque hacia una política austera y una oposición ante cualquier política comunitaria que pudiera tener un impacto presupuestario, incluso si ésta hubiera supuesto un impacto positivo en el RU. El llamado cheque británico, solucionó no sólo el problema presupuestario para el RU con la UE, después de 15 años de negociación, sino que facilitó una reorientación de las relaciones del RU con la UE. Con el acuerdo, comienza también una etapa de política proactiva del gobierno Thatcher, orientada principalmente a iniciativas no redistributivas para fomentar la competitividad de empresas y la liberalización de los mercados hacia el afianzamiento del Mercado Único. (Baldwin, 2005; Thatcher, 1988)

Del mismo modo, el gobierno de Major se opuso firmemente en las negociaciones de Delors II al aumento del presupuesto, y resistió en la cumbre de Edimburgo en diciembre de 1992 ante las demandas de los otros 11 estados miembros de aceptar recortes en su cheque para financiar el nuevo Fondo de Cohesión.

Gráfico 5: Saldo Fiscal entre el RU y el presupuesto de la Unión Europea entre 1973 y 2006
 (millones de libras)



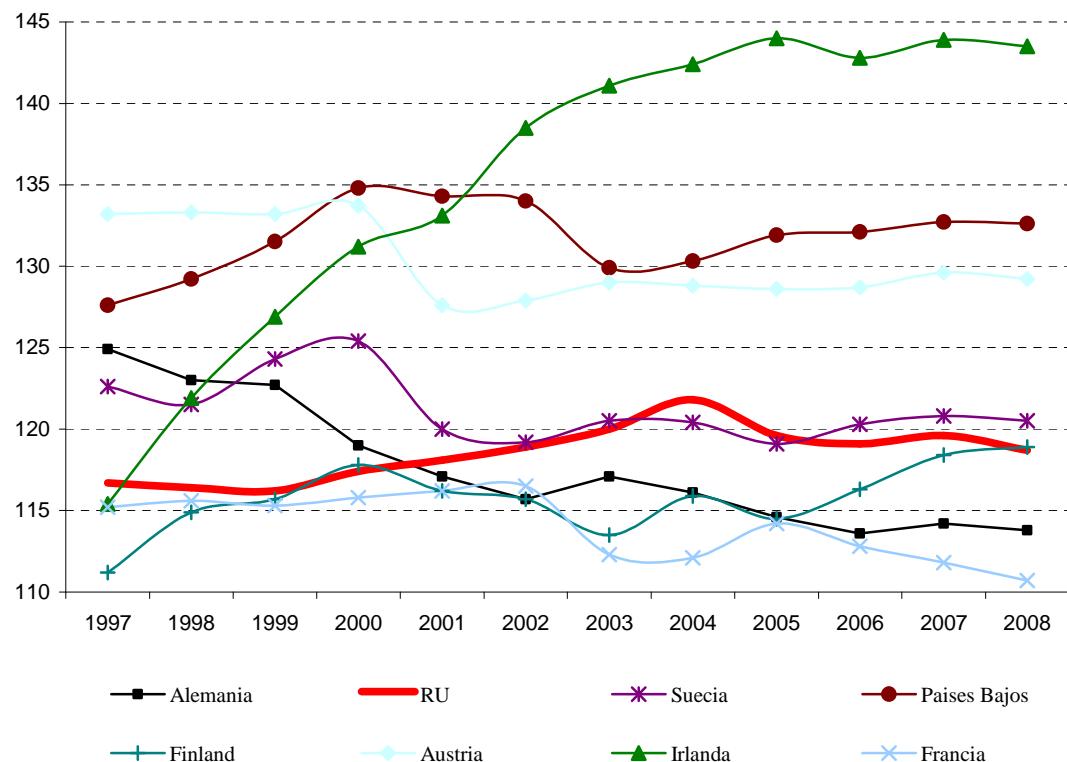
Fuente: elaboración propia, datos: (HMT, 2007)

II.4. B) El impacto de la estructura del presupuesto comunitario en las preferencias del gobierno británico

A la estructura del presupuesto se puede asignar poder explicativo ya que las instituciones una vez creadas y su repetitiva aplicación, crean incentivos que refuerzan su estabilidad. Como ya se ha mencionado, en el presupuesto comunitario se reflejan compensaciones que se convirtieron en *acquired rights* para algunos estados miembros. En el caso del RU la estructura especialmente prejudicial a la hora de la adhesión y posteriormente la instalación del cheque británico, determinaron una trayectoria en la que el gobierno británico permaneció desde los años setenta.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la posición del RU en el ranking de los estados miembros según su riqueza relativa (RNB per cápita) ha experimentado variaciones durante los últimos años. En los años anteriores a las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el RU experimentó un crecimiento económico estable medio del 2.8% del PIB, y un PIB per cápita en 2004 que alcanzó el 124% de la UE27.

Gráfico 6: Selección de estados ordenados según su riqueza relativa (RNB per cápita) (UE27=100%)



Fuente: elaboración propia, datos: Eurostat

Tabla 15: Datos macroeconómicos del RU

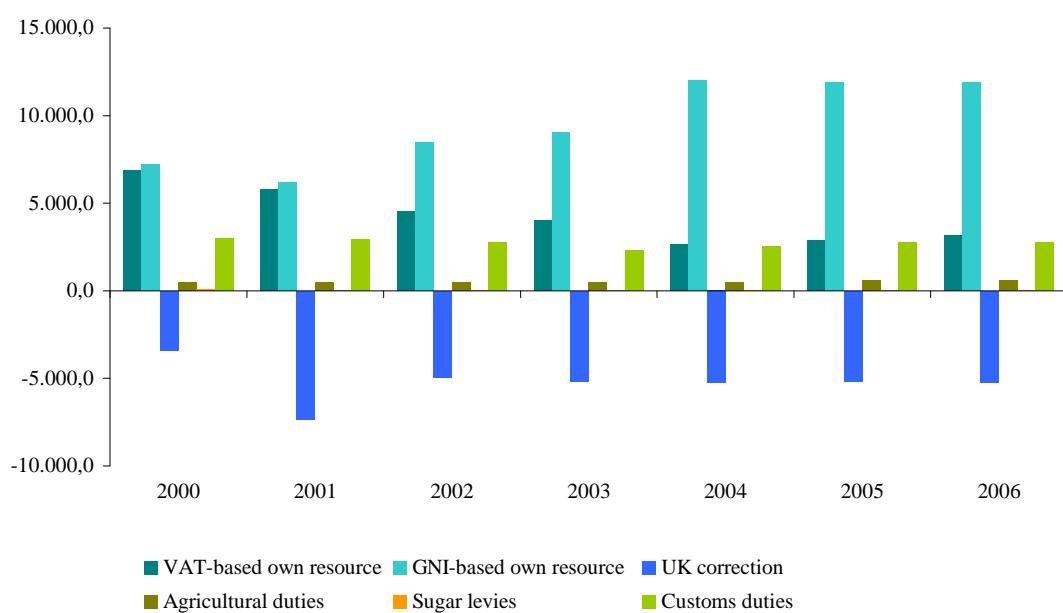
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB per cápita en PPS en % (UE-27 = 100)		118.2	117.6	117.8	119.0	119.8	120.6	121.8	119.6	119.1
Crecimiento del PIB (en % del año anterior)			3.5	3.9	2.5	2.1	2.8	2.8	2.1	2.8
Gasto en % del PIB en I+D	1.77	1.76	1.82	1.81	1.79	1.79	1.75	1.69	1.73	1.76
Desempleo en % de la población activa	6.8	6.1	5.9	5.4	5.0	5.1	5.0	4.7	4.8	5.4
Parte de las importaciones procedentes de la UE del total de las importaciones (%)			54.8	51.8	53.6	57.3	56.7	56.0	56.3	57.7
Parte de las exportaciones con destino UE del total de las exportaciones (%)			60.8	59.4	59.9	61.4	59.2	58.8	57.4	62.9
Déficit en % del PIB	-2.2	-0.1	0.9	3.6	0.5	-2.0	-3.3	-3.4	-3.4	-2.7
Endeudamiento público	49.8	46.7	43.7	41.0	37.7	37.5	38.7	40.6	42.3	43.4

Fuente: Eurostat

En cuanto a los ingresos procedentes del recurso RNB para el presupuesto comunitario, la tributación de cada estado es exactamente proporcional a su riqueza y, como se puede apreciar en la tabla siguiente, el recurso basado en el RNB ha aumentado

en cifras absolutas, teniendo en cuenta el crecimiento económico, y constituye la contribución más importante del RU al presupuesto. Si se analizan los ingresos comunitarios procedentes del IVA, aparece su progresiva reducción en el total de las contribuciones dado que su aplicación ha cambiado. A pesar de que el RU sigue siendo el país con la mayor aportación en exacciones agrarias, el rol de este recurso en el total de las contribuciones es reducido, como también el resto de los recursos propios tradicionales.

Gráfico 7: Las contribuciones del RU al presupuesto comunitario según recurso

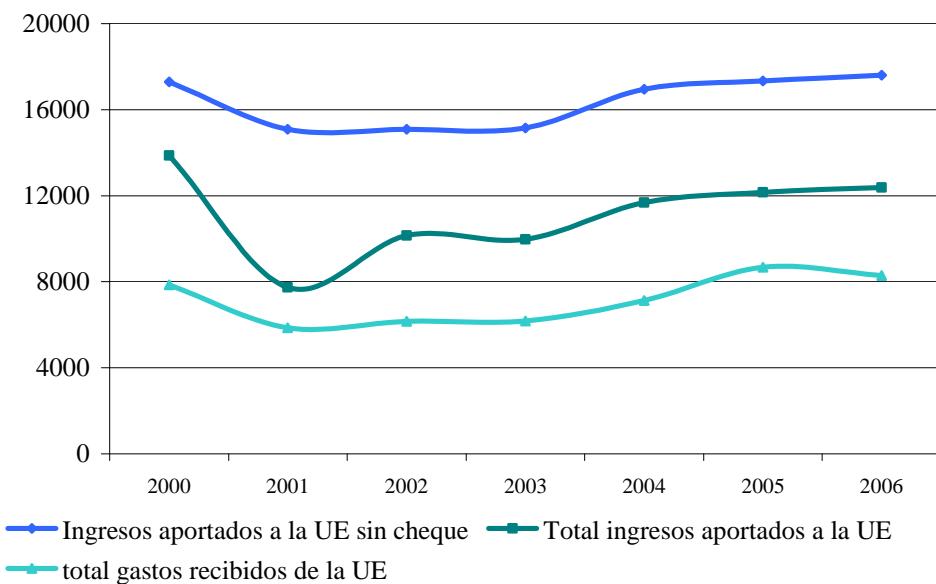


Fuente: elaboración propia, datos: (Comisión Europea, 2000)

La particularidad en las contribuciones del RU al presupuesto comunitario es su descuento especial - el cheque británico. En el gráfico 8, se puede distinguir la reducción de las contribuciones británicas por el cheque, que en cifras absolutas alcanzó durante el periodo 2000-2006 la suma de 22.700 millones de EUR. El cheque británico es igual a los dos tercios (66%) de la diferencia entre la participación del RU en los ingresos comunitarios (con exclusión de los recursos tradicionales) y su participación en los gastos comunitarios asignados, aplicados al total de los gastos asignados.¹⁸² El importe así obtenido se reduce de su contribución por recurso IVA.

¹⁸² La fórmula de cálculo original se ha ido ajustando en las distintas reformas financieras con el fin de neutralizar las ventajas que para el RU han tenido los sucesivos cambios acordados en los ingresos como la nivelación de la base IVA, la introducción del recurso RNB y el incremento en el porcentaje de recursos propios tradicionales que retienen los estados miembros.

Gráfico 8: Saldo Fiscal entre el RU y el Presupuesto de la Unión Europea entre 2000 y 2006 (millones de EUR)



Fuente: elaboración propia, datos: (Comisión Europea, 2000)

Tabla 16: Cálculo del cheque británico

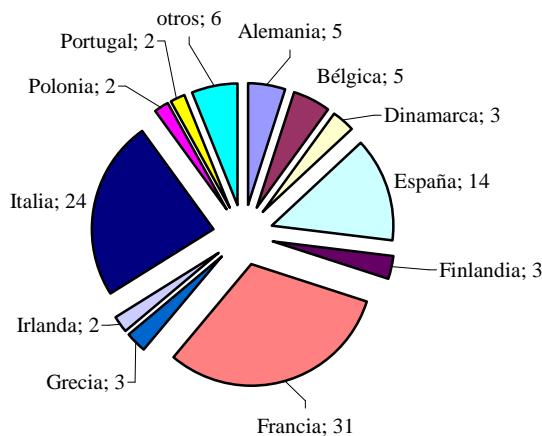
Ejemplo aproximado del cálculo del cheque británico, para el año 1998:

1. participación del RU en los ingresos de la UE: 12,75%
2. participación del RU en el gasto repartido de la UE 8,5%
3. diferencia de participación: 4,25%
4. diferencia en términos absolutos (dado un total de gasto repartido de 75.550 mecus en 1998): $4,25\% * 75.550 = 3.210$ mecus. Esta cifra se ajusta en 52mecus para tener en cuenta la ventaja que obtiene el Reino Unido del nuevo sistema de recursos propios y otros ajustes.
5. cálculo de la compensación $0.66 * (3.210 - 52) = 2.066$ mecus aproximadamente

Fuente: (Serrano, 2005)

La compensación británica es financiada conjuntamente por el resto de los estados miembros de conformidad con sus porcentajes respectivos de pagos del IVA, sin embargo Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia aportan sólo la cuarta parte de la cuota que les corresponde.

Gráfico 9: La financiación de cheque británico por estado miembro en porcentaje 2004



Fuente: elaboración propia, (Comisión Europea, 2004a)

La participación de todos los estados en su financiación (al contrario de la PAC donde no se especifica quien paga por este gasto) ha acentuado la situación de excepcionalidad del RU en la UE, en este sentido la *political trap* en la que se encontraba el RU desde 1984 propició el asilamiento reiterado en las negociaciones financieras. (Peet; Ussher, 1999)

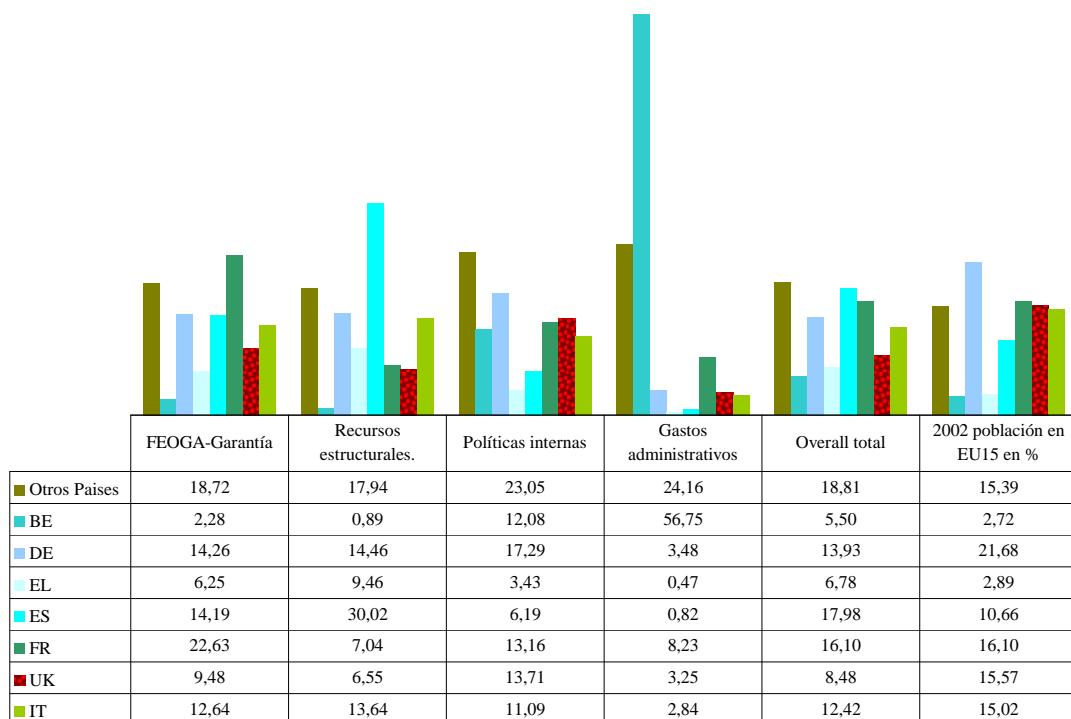
Para el nivel europeo, a lo largo de los años se ha venido comprobando que la existencia de la compensación británica ha reducido significativamente la correlación entre la capacidad de cada estado miembro de contribución al presupuesto comunitario y sus pagos de recursos propios. Por otro lado, la complejidad del mecanismo ha reducido considerablemente la transparencia del sistema de recursos propios en su conjunto.¹⁸³

A nivel interno, la compensación ha distorsionado las solicitudes de financiación de la UE, ya que 2/3 de la financiación solicitada a la UE serán en la práctica deducidas del cheque británico. En consecuencia, el incentivo a solicitar financiación de la UE es mucho menor que en el resto de la UE y más aún teniendo en cuenta que normalmente los fondos de la UE sólo suponen una financiación parcial y requieren que el proyecto sea co-financiado, lo que hace aumentar todavía más el gasto público británico.

¹⁸³ Entrevista 22/06/2007.

En cuanto a los retornos del presupuesto, se puede apreciar en el siguiente gráfico que el RU recibió durante el periodo 2000-2003 el 9,8% del gasto total de la PAC, esta participación es muy reducida en comparación con otros estados miembros. El RU recibió también en el periodo 2000-03 el 6,55% de los recursos destinados a la política estructural, principalmente para regiones del objetivo 2, donde es el mayor beneficiario de la UE.

Gráfico 10: Población y gasto operativo según categoría y estado miembro en la UE durante 2000-2003 en % (EU15 = 100%)



Fuentes: elaboración propia; datos: (Yuill; Méndez; Wishlade, 2006)

A pesar de la restrictiva política del Tesoro y los mecanismos de control del gasto público, la participación del RU en las políticas internas es relativamente alta si se compara con la de otros estados miembros, hecho que se relativiza en comparación con otros contribuyentes netos y con las cifras absolutas de esta rúbrica. Sin embargo, una orientación del presupuesto hacia los objetivos de Lisboa hubiera contribuido a un aumento de recursos disponibles para esta rúbrica.

No obstante, considerando la lógica del *juste retour*, en las preferencias del gobierno prevaleció la defensa del cheque, en palabras de Stephen Timms, Secretario Financiero del Tesoro (2004-2005):

“[The rebate] is non-negotiable. [...] We make large payments in: we have always received very small sums back; and that is the reason why the rebate continues to be wholly justified.” (House of Lords, 2005b:126).

II.4. C) El impacto de la estructura institucional de la negociación en las preferencias del gobierno británico

Como ya se ha precisado en los capítulos anteriores, existe una estrecha interrelación entre el nivel europeo y doméstico. A parte de la propia estructura del presupuesto, se han encontrado otras instituciones específicas a nivel europeo que influyeron en las preferencias del gobierno británico.

La publicación del segundo informe sobre la cohesión económica y social, en enero de 2001, marcó el inicio de la prenegociación de las PPFF 2007-2013, que terminó con la firma del acuerdo institucional en mayo de 2006. Este largo proceso de negociación de cinco años, favoreció que los gobiernos nacionales pudieran interferir en la elaboración de la propuesta de la Comisión, comenzando pronto con el proceso de coordinación a nivel doméstico y formulando sus preferencias en un momento temprano de la negociación, ya que según avanzara y se desarrollara ésta, la agenda sería más resistente a influencias y cambios. La oficina del PM, el Tesoro y el DTI se posicionaron por primera vez en 2003 a favor de la re-nacionalización parcial de la política regional y su orientación hacia los objetivos de Lisboa, especialmente para regiones del objetivo 2, demandas que quedaron reflejadas en la propuesta de la Comisión presentada en febrero de 2004.

El amplio marco temporal de las negociaciones permitió también la revisión y modificación de las preferencias propias, tanto por cambios a nivel doméstico como a nivel europeo. Por un lado la reorientación de la política europea en el tercer mandato de Blair, así como el apoyo activo de la Comisión Barroso a la revitalización de la estrategia de Lisboa, aumentaron las posibilidades de conseguir un acuerdo. Pero por otro, las negociaciones del Tratado Constitucional y el debate sobre su ratificación en el RU dificultaron las negociaciones de las PPFF 2007-2013.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Entrevista 20/04/2007.

A pesar del amplio marco temporal, la agenda de negociación estuvo claramente estructurada y con un fin que requería un acuerdo preciso. Con el progresivo desarrollo de la negociación, aumentó la presión de tener que llegar a un acuerdo, en este sentido la propia existencia de un límite temporal, estructuró la agenda de la negociación. La necesidad de llevar a cabo con tiempo suficiente la programación de los fondos estructurales y de cohesión, incrementó paulatinamente la preferencia de “finalizar la negociación” dentro del marco establecido frente a la de “aumentar los beneficios”. Aunque el RU no se viera afectado de manera directa, el PM Blair afirmó: “[...] all central and eastern European leaders made clear to me, it was essential to have a December deal, to allow these countries to plan and prepare for using the EU funds when those funds start in twelve months time.” (Blair, T., 2005a)

Como ya se ha mencionado, a la dimensión temporal se puede asignar poder explicativo, el más sustancial está relacionado con la dependencia a la trayectoria que se refleja en la estructura del presupuesto. El principio de unanimidad favorece sin duda la inmovilización de las políticas presupuestarias de la UE, ya que la unanimidad tiene la tendencia de llevar acuerdos donde el actor menos reacio determina la velocidad para llegar y el nivel de acuerdo. (Scharpf, 1988) En esta línea, el gobierno del RU defendió el principio de la unanimidad en la toma de decisiones en temas financieros ante la introducción de la mayoría cualificada, tanto para defender el cheque como para el amparo ante cualquier nuevo recurso del presupuesto comunitario. (Labour Party, 1997)

Debido al carácter repetitivo y paralelo de las negociaciones a nivel europeo, los gobiernos nacionales se encuentran permanentemente en la situación de cumplir con expectativas y de reflexionar sobre el efecto de su actuación en su reputación. Especialmente el *entrepreneurship* de la Presidencia y su función de punto de referencia para todas las delegaciones, fue crucial en el proceso de negociación y en las preferencias de los gobiernos nacionales. Mientras el RU vetó la propuesta de la Presidencia de Luxemburgo porque implicaba una reducción del cheque, a la hora de comenzar la Presidencia británica en el segundo semestre de 2005, el gobierno británico adoptó una postura abierta a compromisos¹⁸⁵ y el PM Blair anunció la necesidad de una reforma presupuestaria que incluía la revisión del cheque como Presidente de turno de la UE. (Blair, T., 2005b) Asimismo, el Tesoro reorientó su perspectiva desde una estrategia reactiva, defendiendo el *status quo*, hacia una posición en la que consideraba

¹⁸⁵ Entrevista 20/04/2007.

la responsabilidad de la Presidencia de la UE, según declaró el Secretario financiero de Tesoro John Healey:

“I am not sure whether the hon. Gentleman fully appreciates the UK's position as President of the European Union at the moment. It is our responsibility, as well as our aim, to introduce proposals that can be accepted by all. That means the right deal for the UK, but it also means the right deal for Europe.”
(Healey, HC Deb, 2005)

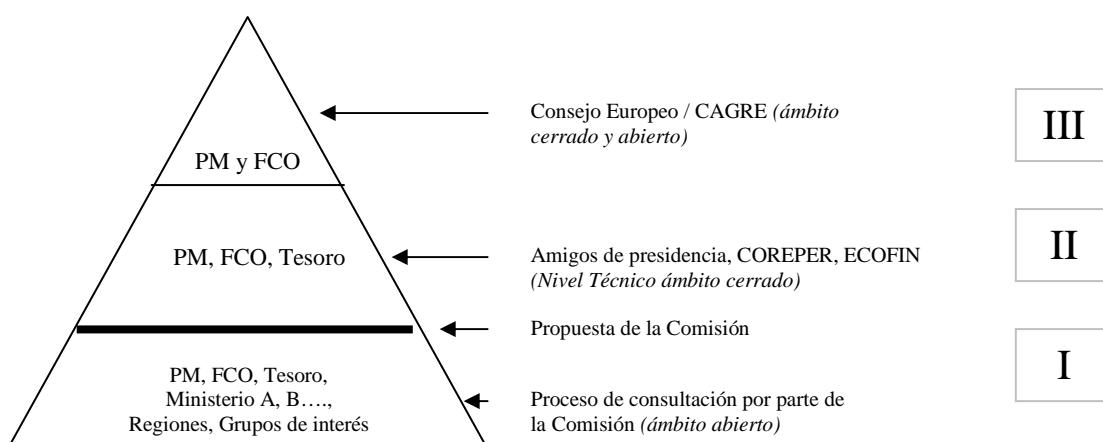
Finalmente la propuesta de la Presidencia británica del 5 de diciembre 2005, contempló por primera vez la posible revisión del mecanismo como instrumento para conseguir un acuerdo. (Presidency of the EU, 2005g) A raíz de esta decisión, se puede detectar un cambio de preferencias del gobierno británico, desde la prioridad que otorgaba el gobierno británico a la defensa de su cheque, hacia una primacía por cumplir con el rol atribuido a la Presidencia.

Pero no sólo las expectativas hacia una Presidencia activa sino también hacia el cumplimiento con el rol tradicional de aliado de los nuevos estados miembros, fueron las variables que determinaron, por lo menos de manera parcial, las preferencias del RU en las negociaciones de las PPFF 2007-2013.¹⁸⁶ Desde el primer mandato, el gobierno de Blair y especialmente el propio PM, mantuvo un discurso pro-europeo y una política europea que había creado expectativas y compromisos entre sus aliados tradicionales pero sobre todo entre los nuevos estados miembros. Tras el anuncio de su retirada de la vida política, Blair quedó más liberado de los intereses domésticos. “He [Tony Blair] was looking to the end of his political career and was aware that people were thinking and saying that he had not matched his rhetoric on Europe with delivery.” (Durand; Pirzio, 2005) Además, el propio PM vio que el liderazgo, característico de su gobierno, quedó limitado por la situación de parálisis en el debate sobre el cheque y la reforma de la PAC, así como por el aislamiento del RU, situación que intentó evitar desde 1997: “One close Blair adviser suggested: ‘Blair sets much store by being seen to be in control of events [...] This time events have controlled him. It could be the making of his European legacy or its ruination. It's up to the public now.’” (Baker; Sherrington, 2005:308) También en este sentido, el acuerdo sobre las negociaciones de las PPFF 2007-2013 fue crucial para el éxito de la política europea del gobierno de Blair.

¹⁸⁶ “Nevertheless, the prospect of a group of pro-American states that favoured economic liberalization and were reluctant to cede their national sovereignty to the EU, having so recently regained it, appeared to offer the UK the opportunity to play a more central role in the integration process.” (Smith, 2005)
“[...] Tony Blair knew he was being held personally responsible for the delay in agreeing to the budget, especially by the leaders of the ten new Member States that were natural allies of the UK.” (Durand; Pirzio-Biroli, 2005)

Teniendo en cuenta la fragmentación de las preferencias de los gobiernos nacionales, la estructura jerárquica de las negociaciones, con acceso limitado a áreas de negociación subsiguientes¹⁸⁷, favoreció y limitó también en el caso del RU, la participación de uno u otro actor con diferentes preferencias. El debate abierto de la primera fase de la negociación forzó al Tesoro a asumir pronto la coordinación de la posición negociadora a nivel doméstico y a posicionarse a favor de un presupuesto europeo caracterizado por la austeridad. Tras el debate abierto y la presentación de las propuestas de la Comisión se restringió el número de participantes a la administración nacional y los órganos comunitarios (fase II). A pesar de que representantes del Tesoro participaron directamente en todos los niveles de la negociación, lideraron únicamente la coordinación de la posición negociadora a nivel doméstico en la primera y la segunda fase de la negociación. La Presidencia de la UE, asumida por el RU en el segundo semestre de 2005, y una mayor implicación del PM durante el Consejo Europeo en la última fase de las negociaciones, ofrecieron acceso a otras preferencias que a los puramente cálculos financieros.

Esquema 5: La estructura jerárquica de las negociaciones a nivel europeo



El carácter jerárquico y de proceso de las negociaciones que rige una flexibilidad para adaptarse a nuevos retos y posibles compromisos, se encuentra en disonancia con la estrategia del gobierno británico de centralizar la coordinación entre todos los actores a nivel doméstico antes del comienzo de las negociaciones. “[...] the UK system which requires ex ante co-ordination of all policy matters regardless of salience is likely to

¹⁸⁷ véase capítulo I. Alemania - La estructura institucional de la negociación

prove counter-productive, since it leaves little room for recurrent multi-issue bargaining and the informal norm of reciprocity at the European level.” (Kassim, 2001:71) Esta situación no favorece la defensa del status quo, sino que el gobierno británico se encontraba arrinconado tanto por la Presidencia Luxemburguesa como por las expectativas de su propia Presidencia, situaciones ante las que el RU reaccionó con decisiones extremas como el veto en el Consejo de Junio de 2005.¹⁸⁸ Además, la disonancia entre la perspectiva del PM Blair y del Ministro de Finanzas Gordon Brown, dificultó la transición de la negociación técnica a la política. Este conflicto alcanzó su cima durante la Presidencia británica, cuando el PM renunció a utilizar los datos del Tesoro y a aplicar los datos de la Comisión en el Consejo Europeo. Gordon Brown, que se vio marginado en el proceso final de la negociación, abandonó el Consejo anticipadamente. La ausencia de la persona central que gestionó las preferencias británicas con respecto al presupuesto comunitario, provocó irritación no sólo entre los estados miembros, sino también en el propio gobierno británico.¹⁸⁹

El marco financiero indica las cantidades máximas del gasto durante un periodo de siete años, por lo que las negociaciones de las PPFF no son negociaciones sobre el presupuesto final sino sobre los límites y grandes líneas del gasto.¹⁹⁰ Al igual que el gobierno alemán, también el británico consideraba claramente a las PPFF como límites del gasto abiertos a modificaciones en las negociaciones del presupuesto anual, según Stephen Timms, Secretario Financiero del Tesoro (2004-2005):

“I think it is important that it is clear that the figures that we have been talking about are indeed ceilings: they are not targets for spending, they are ceilings; but if there is scope for restraining spending within them, we should pursue that.” (House of Lords, 2005b:123)

¹⁸⁸ Entrevista 21/03/2007.

¹⁸⁹ Entrevista 02/05/2007.

¹⁹⁰ Entrevista 04/05/2007.

III. Conclusiones preliminares

Tras el análisis del proceso de formación de preferencias del gobierno británico en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, y volviendo a la pregunta planteada al inicio de la investigación: ¿Qué variables institucionales determinaron estas preferencias?, se puede confirmar que el marco institucional, y hasta cierto grado, procesos de aprendizaje y socialización derivados de anteriores decisiones y resultados de la pertenencia a la UE, determinaron las preferencias del gobierno británico en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013.

De manera esquemática se resumen a continuación las conclusiones preliminares a las que se han llegado tras el análisis:

En cuanto a la organización de la administración para la coordinación de la política europea:

- El equilibrio institucional y personal entre el PM y el *Chancellor of the Exchequer* fueron claves a la hora de determinar las preferencias del gobierno británico en la política europea. También en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 las preferencias británicas se establecieron en este reducido círculo (*mini-core executive*).
- La coordinación de la política europea del gobierno británico se ha centrado en los últimos años en la Secretaría Europea de la oficina del PM. La orientación diplomática de esta Secretaría y su estrecha relación con el PM, fue visible en la reorientación de las relaciones entre el RU y la UE durante el mandato de Blair. No obstante, el carácter técnico de las negociaciones de las PPFF 2007-2013 limitó la implicación de la Secretaría Europea en el proceso de coordinación de la posición negociadora.
- A través de principios y mecanismos de control del gasto público, así como por el asesoramiento técnico y los recursos apropiados, el Tesoro determinó a largo plazo las preferencias de los Ministerios, por lo que las preferencias del gobierno para las PPFF 2007-2013 estuvieron profundamente asentadas en las preferencias del Tesoro británico. El instrumento EUROPES del Tesoro ofrece un ejemplo sobre cómo procedimientos institucionales pueden determinar preferencias gubernamentales. También a corto plazo el Tesoro determinó la coordinación horizontal y vertical de la posición británica con respecto a sus relaciones financieras con la UE.

- A pesar de que el impacto de las entidades territoriales por la ausencia de mecanismos de coordinación, intereses heterogéneos, falta de experiencia y su dependencia del gobierno central fue limitado, ambas cámaras legislativas, desarrollaron una actividad importante como laboratorio de ideas en la formación preferencias del gobierno del RU.

Con respecto a la ideología del gobierno:

- Se ha encontrado evidencia de la perspectiva neoliberal del gobierno de Thatcher en las preferencias británicas con respecto las políticas redistributivas. El gobierno laborista, aunque mantuvo las preferencias por un gasto reducido, se abrió parcialmente a políticas e iniciativas comunitarias financiadas por el presupuesto que respaldaron sus preferencias.
- La orientación del gobierno de Blair hacia la UE, refleja un cambio en las relaciones del RU con la UE que hasta cierto grado posibilita también una primera redefinición de las relaciones financieras.

En cuanto a la participación de los actores sociales y políticos en la política europea:

- El carácter técnico de las PPFF y el rol del *gatekeeper* del Tesoro, limitó el acceso de actores no gubernamentales al proceso de formación de preferencias.
- A pesar de la ausencia de un amplio consenso con respecto a la integración europea entre los partidos políticos, la clase política y la opinión pública, existe un consenso sobre principios básicos que tienen que ser aplicados al presupuesto. Además, la politización del debate sobre un tema con tanto simbolismo como el cheque británico, convirtió a la opinión pública en una variable clave para las preferencias del gobierno británico.

Con respecto al impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias:

- La decisión de corregir el desequilibrio presupuestario en los primeros años de la pertenencia del RU a la UE, a través de la reducción de sus contribuciones con un mecanismo de corrección, y no mediante el desarrollo de políticas re-distributivas que podrían beneficiar al RU, ha determinado de manera crucial las posteriores relaciones financieras.
- El excepcionalismo del mecanismo de corrección británico ha acentuado el rol especial del RU en la UE y ha contribuido a la manifestación de las conflictivas relaciones financieras del RU con la UE.

- Pese a que la situación económica del RU mejoró progresivamente y la estructura del presupuesto comunitario ha ido transformándose, el mecanismo de corrección se mantiene en el centro de las preferencias británicas, tanto por la lógica del presupuesto comunitario (*acquired rights* de las rúbricas presupuestarias) como por la estructura institucional de la negociación (principio de unanimidad).
- Las preferencias del gobierno por una profunda reforma del presupuesto, en el sentido de una re-nacionalización de la PAC y de la política regional, se basan parcialmente en el reducido reflujo en fondos estructurales y de los recursos de la PAC que recibe el país.
- La estructura institucional de la negociación no sólo favoreció el mantenimiento del *status quo*, sino que la estructura jerárquica posibilitó la llegada a un acuerdo. El carácter técnico de las PPFF favoreció al Tesoro con su mentalidad de “contable” nacional en las primeras fases de la negociación, mientras que las negociaciones finales, fueron dominadas por las preferencias del PM, que enfrentado con amplias expectativas de otros estados miembros y la dimensión europea de las negociaciones, consideró en sus preferencias aspectos políticos.
- Por todo lo expuesto anteriormente, y a pesar de que la administración británica (principalmente el Tesoro) se esforzó en preparar la posición antes del comienzo de las negociaciones, las preferencias fueron cambiando a medida que aparecieron nuevos intereses a lo largo del proceso negociador.

CAPÍTULO IV
EL CASO DE LA REPÚBLICA DE POLONIA

I. Las preferencias del gobierno polaco en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013

Desde el comienzo de las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013, el gobierno de Polonia insistió en que el principio de solidaridad debería ser el eje central del presupuesto comunitario. En esta línea, no se priorizaba la reducción del gasto, ni la re-nacionalización de políticas distributivas, sino que según el gobierno polaco, la política de cohesión, como expresión del principio de solidaridad, debería aumentar su rol con respecto a otras políticas y estar concentrada en las regiones del objetivo 1. El gobierno de Polonia se expresó en contra de cualquier límite que pudiera restringir esta política, especialmente el límite del absorción del 4% fue considerado como un obstáculo para conseguir la convergencia que debería ser renegociado. Por otro lado, el gobierno estaba en contra de la re-negociación del acuerdo de la PAC de 2002 y demandó el aumento de los recursos para el desarrollo rural como eje central para la reforma de la PAC.

Otras prioridades del gobierno polaco fueron conseguir los recursos adecuados para mejorar la protección de fronteras externas y para el desarrollo de políticas de inmigración y asilo, así como la política europea de vecindad y preadhesión. El gobierno no priorizaba el gasto en la categoría 1A, pero se expresó favorable a la estrategia de Lisboa, en especial, para medidas que favorecieran la creación de empleo y las inversiones relacionadas con el aumento de la competitividad de la economía polaca. En este sentido, se debería asegurar, según el gobierno polaco, el acceso de los nuevos estados miembros a todos los programas europeos que estimulaban la I+D para reducir la brecha tecnológica dentro de la UE.

En relación a la financiación del presupuesto comunitario, el gobierno demandó una reforma del sistema de financiación actual para establecer un sistema equitativo, transparente, efectivo y eficiente que incluía la eliminación de todos los mecanismos de corrección y el recurso IVA. Según la posición del gobierno polaco, se debería extender la base de los recursos propios tradicionales que podría incluir un presupuesto europeo.

Tabla 1: La posición negociadora del gobierno polaco en las negociaciones de las PPFF 2007-2013

Preferencias para la financiación del presupuesto comunitario	Preferencias para el gasto del presupuesto comunitario
<p><i>Límite del presupuesto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento del límite del presupuesto 	<p><i>IA Competitividad:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Margen de reducción en esta rúbrica - Favorable a la estrategia de Lisboa, en especial medias para favorecer la creación de empleo - Asegurar el acceso de los nuevos estados miembro a todos los programas de I+D para limitar la brecha tecnológica
<p><i>Mecanismo de corrección general:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de todos los mecanismos de corrección, incluido el británico - Contrario a un MCG 	<p><i>IB Cohesión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de recursos para esta rúbrica - Política de Cohesión debe permanecer como un aspecto central del presupuesto. - Solidaridad debería ser el principio central de la política de cohesión - Mantenimiento o aumento del límite de asignación para la política de cohesión del 0.45% del presupuesto comunitario. - En contra de la re-nacionalización de la política regional - Concentración entre 70-75% de los recursos en las regiones del objetivo 1 - El criterio de la RNB per cápita es el criterio más adecuado para medir el desarrollo de las regiones - Necesidades particulares de los nuevos estados miembros tienen que ser tratadas adecuadamente - Tratar las necesidades en inversiones en infraestructuras - Cooperación transfronteriza en fronteras internas y externas de la Unión
<p><i>Recursos Propios:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Un sistema equitativo, transparente, efectivo y eficiente para la financiación de la Unión - Eliminación del recurso IVA 	<p><i>2: Gestión Sostenible y Protección de los Recursos Naturales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - El gobierno estaba en contra de la re-negociación del acuerdo de 2002 - Una reforma de la PAC podría incluir una reducción de los pagos directos en los estados de la UE15 a los niveles de los nuevos estados miembros, pero ninguna reducción de los recursos para Polonia - Aumento recursos para el desarrollo rural como eje central para la reforma de la PAC <p><i>3: Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de recursos en esta rúbrica - Prioridades para protección de fronteras - Políticas de inmigración asilo <p><i>4: La UE como socio global:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioridad para la política europea de vecindad y preadhesión <p><i>5: Administración:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -
<p><i>Posiciones adicionales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Redefinición del límite de absorción del 4% (con respecto a los datos utilizados para su cálculo) - En contra de la diferenciación en la aplicación del <i>capping</i> - Contrario al incluir el FED en las perspectivas financieras - Prioridad para alcanzar un compromiso político en Junio de 2005 	

Fuente: elaboración propia

II. Análisis de las preferencias del gobierno polaco en las negociaciones de las PPFF 2007-2013

II.1 La organización y la coordinación de la administración para la política europea

El proceso de formación de preferencias y de toma de decisiones es un proceso en el que intervienen diferentes actores. A continuación se analiza la estructura de la administración del gobierno de Polonia, con el fin de identificar a los actores centrales, sus preferencias, y su rol en el proceso de coordinación de la formación de la posición del gobierno.

Se argumenta que la estructura jerárquica y centralizada del sistema político de Polonia y el proceso de coordinación de la posición negociadora, que se basa principalmente en contactos informales entre expertos con “formación comunitaria”, limita el acceso de actores administrativos, políticos y territoriales al proceso de formación de preferencias del gobierno en las PPFF.

II.1. A) La administración del estado

La adhesión de Polonia a la UE no provocó un cambio radical en la estructura y mentalidad de la administración, sino que la adaptación fue un proceso evolutivo que comenzó durante el periodo de preadhesión. A pesar de los múltiples cambios a nivel político y administrativo durante este proceso, la política europea del gobierno polaco en general y sus preferencias presupuestarias en particular, se mantuvieron estables. La estructura central administrativa para la coordinación y elaboración de la política europea, en concreto la Oficina del Comité para la Integración Europea (UKIE), funcionó como órgano política y administrativamente independiente, legitimado por su especialización y conocimiento técnico en asuntos europeos. Las amplias competencias en todos los aspectos de la integración de este órgano, así como sus recursos personales, además de su interconexión personal con otros actores de la burocracia ministerial, sirvieron como base estable del sistema de coordinación y elaboración de la política europea de Polonia independientemente de los cambios políticos y administrativos.

II.1. A) a) La transformación de la administración polaca durante el periodo de preadhesión

Durante los noventa, en respuesta a los requisitos de adhesión a la UE, el gobierno polaco inició un proceso de reforma y adaptó normas que determinaron el desarrollo de la estructura administrativa del gobierno y también la orientación de los actores implicados en la formación de preferencias del gobierno en las negociaciones financieras. El gobierno polaco se sirvió de su status de observador durante la fase de preadhesión para preparar a la administración en el proceso de toma de decisiones en la UE y para la racionalización del proceso de toma de decisiones a nivel doméstico con el fin de mejorar la coordinación de la política europea. “Following the logic of anticipatory adaptation already the goal of EU membership injected key incentives for the transformation and modernisation of the national political systems [...].” (Lippert; Umbach, 2005:175)

Desde 1989 el programa PHARE ofreció los primeros incentivos por parte de la UE para impulsar una reforma de la administración y para constituir una estructura que permitiera establecer un contacto permanente entre la UE y Polonia. A partir de 1991, se institucionalizó la cooperación en el marco del Acuerdo Europeo. Este acuerdo abrió las condiciones de una reforma económica y política eficaz y constituyó el marco institucional (como p.e. el Consejo de Asociación) y jurídico de las relaciones entre Polonia y la Unión. El Consejo de Copenhague de 1993 aprobó los criterios a cumplir para solicitar la adhesión y una lista específica de medidas para implantar el acervo comunitario, el cumplimiento de estos requisitos fue supervisado por la Comisión en un permanente contacto con la administración polaca.

En diciembre de 1994 se establece la estrategia de preadhesión y el “diálogo estructurado” entre los estados asociados y la UE, en el que el PM y el Ministerio de Asuntos Exteriores asumieron la parte política, y la técnica, originariamente limitada a la administración de PHARE, fue asumida por el Plenipotenciario para la Integración Europea. El Plenipotenciario se responsabilizó de la elaboración y coordinación interministerial de la estrategia negociadora a través de 38 diferentes *Task Forces* compuestas por representantes de los ministerios implicados.

En el Consejo de Madrid de 1995 se adoptaron criterios adicionales a los de Copenhague que condicionaron la adhesión a la adaptación de las estructuras administrativas de los países candidatos para aumentar la capacidad de implementación del acervo comunitario. (Königová, 2006) La reorientación del programa PHARE en

1997 respaldó económicamente esta adaptación, especialmente para la creación de *islands of excellence and stability* dentro de la administración nacional. (Eklund, 2005:104; Goetz; Wollmann, 2001) Asimismo, el programa TWINNING tuvo como objetivo el desarrollo de una cultura administrativa moderna y eficiente, con las estructuras, los recursos humanos y las herramientas de gestión y orientación que los demás estados miembros, para mejorar la capacidad de absorción de los fondos estructurales. (Comisión Europea, 2006:4)

II.1. A) b) Los actores claves de la política europea del gobierno de Polonia

El aumento de la eficacia institucional fue el factor clave en la transformación del sistema administrativo del gobierno de Polonia, por un lado, como ya se ha mencionado, para mejorar la gestión de los fondos europeos y adaptar la administración al funcionamiento interno de la UE, pero por otro lado para ampliar los beneficios de la pertenencia a la UE, a través de una eficiente identificación, coordinación y negociación de las preferencias del gobierno polaco. (Grzegorz, 2003) Los años noventa se caracterizaron, en este sentido, por los cambios políticos entre el triángulo compuesto por el Primer Ministro, el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Oficina del Comité para la Integración Europea y la búsqueda de un mecanismo que reflejara las necesidades del sistema político y la posición y el rol del *core executive*. (Zubek, 2001)

El Primer Ministro

El PM ha visto incrementado su rol y peso en todos los aspectos de la política europea desde los años noventa. (Lippert; Umbach, 2005:124) En primer lugar, tras la reforma constitucional del año 1997, que transformó la República de Polonia desde un sistema político semipresidencial a un sistema parlamentario con elementos semipresidenciales, el poder constitucional del Primer Ministro aumentó con respecto al poder del Presidente. (Goetz; Wollmann, 2001:865) En segundo lugar, la creación en 1996 de un Consejo de Ministros específico formado por los ministerios implicados en temas europeos (KIE) y presidido por el PM, concentró el sistema de toma de decisiones en la política europea en el PM. Por otro lado, el Consejo Nacional para la Integración Europea, que integraba a representantes de diferentes ONGs y académicos, se estableció en 1999 como órgano consultivo para el PM, lo que reforzaba su visibilidad y respaldaba sus posiciones en el debate público.

Con el comienzo del mandato de Miller en 2001 y la aceleración de las negociaciones de adhesión, la estructura de coordinación de la política europea se concentró en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Sin embargo, la creación del Comité Europeo del Consejo de Ministros (KERM) en marzo de 2004, posicionó de nuevo tras la adhesión al PM en el centro de la política europea del gobierno polaco.

A pesar de que el Primer Ministro determina la orientación del gobierno con su agenda e iniciativas, su poder político depende tanto de sus socios de coalición como del Presidente, que mantiene importantes competencias y su elección directa le obliga a desarrollar un programa y perfil político propio. (Zubek, 2001) Este sistema donde el Presidente, el PM y los partidos de coalición buscan protagonismo, ha afectado a la estabilidad de los distintos gobiernos polacos, con consecuencias también para la política europea. Además, la inestabilidad política de los Primeros Ministros, tres diferentes PM asumieron el mandato en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, llevó a una situación en la que: “The central leadership was often contested and led to a high level of confusion.” (Lippert; Umbach, 2005:121)

El Ministerio de Asuntos Exteriores

A pesar de que el Ministro de Asuntos Exteriores lideraba la delegación del gobierno de Polonia en las negociaciones de adhesión, su rol se fue limitando paulatinamente según iban apareciendo nuevos actores en la política europea polaca. Durante el proceso de adhesión, no sólo los Ministerios mantenían contactos directos con la Comisión, sino que la creación de KIE-UKIE y su protagonismo como órgano de coordinación de la política europea desde 1996, redujo las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Con el fin de fortalecer la posición del gobierno polaco en las últimas fases de la negociación de adhesión y para eliminar la duplicidad de estructuras, se creó en 2001 una Secretaría Europea en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Aunque esta reforma administrativa aumentó el rol del Ministerio frente al PM, se limitó al mero traspaso, tanto de la estructura como del personal de UKIE a la Secretaría Europea, sin modificar sustancialmente su funcionamiento y orientación. Después de la adhesión, se establece de nuevo una separación en el organigrama y en las tareas de UKIE y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Además de las rivalidades en las competencias sobre integración europea con otros actores a nivel doméstico, la propia cultura administrativa procedente de la

tradición comunista y caracterizada por la falta de comunicación inter-departamental condicionó la difícil adaptación del Ministerio a los procesos de negociación en la UE.¹⁹¹ A esta problemática estructural del Ministerio, se suma durante la fase final de las negociaciones de las PPFF 2007-2013 en el año 2005, tres renovaciones del cargo del Ministro de Asuntos Exteriores que subrayan la inestabilidad de este actor.¹⁹²

El Ministerio tampoco intervino directamente en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 sino que se ocupó de la dirección diplomática, como el mantenimiento del equilibrio entre las relaciones bilaterales con el RU y Francia y la coordinación de las diferentes coaliciones, p.e. los Amigos de la cohesión, el grupo Visegrad o el triángulo de Weimar.¹⁹³

Ministerio de Finanzas

El Ministerio de Finanzas asume un rol central en la elaboración del presupuesto nacional que es superior al marco competencial del PM en esta materia, y que tiene su origen en los esfuerzos de reforma del sistema presupuestario y consolidación del presupuesto nacional durante los noventa. (Brusis; Dimitrov, 2001) Las disposiciones de la Constitución de 1997, según las cuales la deuda pública no debe exceder el 60% del PIB y el déficit presupuestario no superar el límite establecido por el parlamento, restringen, por un lado el margen de maniobra del Ministerio, pero por otro le otorga un poder de control adicional en el gasto nacional.

Como en los otros ministerios, en el Ministerio de Finanzas se instaló un departamento “Unión Europea” que coordinaba desde la segunda mitad de los noventa sus actividades con respecto a la implementación de los fondos de preadhesión con UKIE. No obstante, el rol directo del Ministerio en la política europea quedó limitado durante el periodo de preadhesión, ya que las relaciones financieras entre Polonia y la UE fueron tratadas al final de las negociaciones de adhesión. Los antiguos estados miembros se habían reafirmado en su negativa ante una negociación del sistema de recursos propios, por lo que el margen del Ministerio estaba limitado a asegurar la recaudación de los recursos para las trasferencias a Bruselas y asegurar los recursos necesarios para la co-financiación de los programas re-distributivos. Por su parte, el Ministerio de Finanzas alertó en las negociaciones de adhesión de las dificultades que

¹⁹¹ Entrevista 26/01/2009.

¹⁹² Włodzimierz Cimoszewicz (octubre 2001 - enero 2005); Adam Daniel Rotfeld (enero 2005 – octubre 2005); Stefan Meller (octubre 2005 - mayo 2006).

¹⁹³ Entrevista 20/04/2007.

podrían surgir de la situación presupuestaria doméstica y los compromisos financieros relacionados con la adhesión, advirtiendo que Polonia podría convertirse en contribuyente neto durante los primeros años de pertenencia a la UE, por lo que el Ministerio insistió en que las contribuciones polacas deberían aumentar progresivamente de la misma manera que los subsidios de la PAC. (Mayhew, 2003)

Con respecto a las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el Ministerio mantuvo su posición firme en una reducción de las contribuciones polacas al presupuesto comunitario. Como ya se ha mencionado, el límite máximo del presupuesto es el elemento más importante para todos los Ministros de Finanzas, ya que son los responsables de las transferencias desde el presupuesto nacional al comunitario. Cada aumento del presupuesto comunitario implicaría también un aumento de las contribuciones, además, un incremento de los fondos estructurales y de cohesión elevaría también el gasto nacional por la necesidad de su co-financiación, por lo que el Ministerio, dentro de sus esfuerzos por cumplir con los criterios del PEC y subrayando las existentes cargas presupuestarias por la co-financiación y la adaptación del acervo comunitario, se manifestó en contra del aumento del presupuesto comunitario. Esta posición, aunque no tuviera impacto en las preferencias del gobierno polaco, ofreció en Bruselas una imagen de fragmentación de la posición polaca.¹⁹⁴ Mientras UKIE defendía un presupuesto que alcanzara el límite de 1.14% RNB para las perspectivas financieras, en las negociaciones del presupuesto anual representantes del Ministerio de Finanzas optaron por un presupuesto de 0.99% RNB. (Polish News Bulletin, 2004)

La core administración - El Comité para la Integración Europea (KIE) y la Oficina del Comité para la Integración Europea (UKIE)

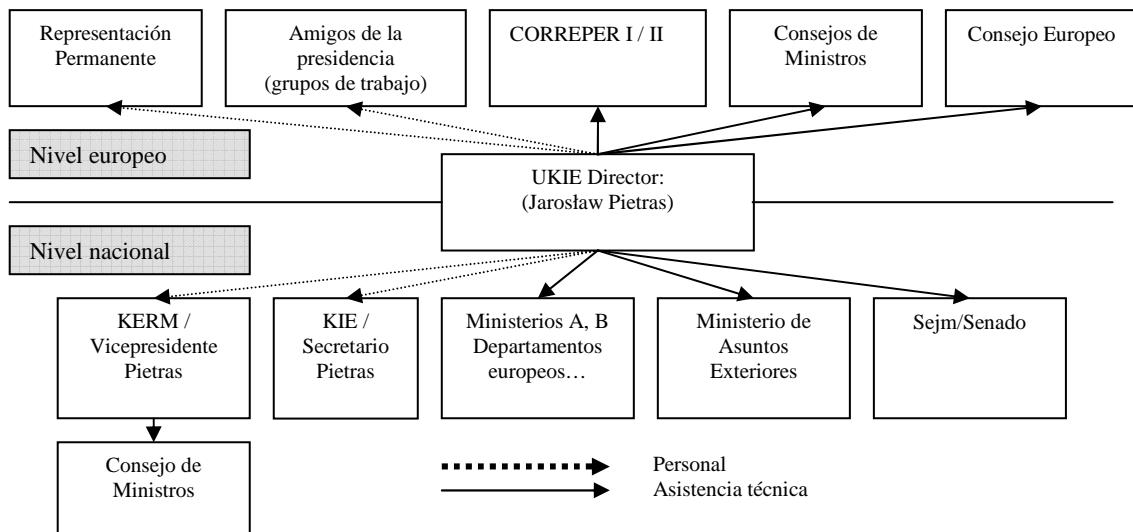
Como anteriormente se ha mencionado, el proceso de reforma de la administración durante los noventa tuvo como objetivo la formación de expertos europeos y la adaptación de la administración polaca a las exigencias de la UE. La primera institución creada según las necesidades específicas de coordinación de la política europea de Polonia, fue la Oficina del Plenipotenciario del Gobierno para la Integración Europea y Ayuda Externa (OPGEIFA) en 1992, dentro de la estructura del Consejo de Ministros. (Nowak-Far, 2005) En el marco de la reforma administrativa de 1996 iniciada por el gobierno polaco en base a la premisa de que solamente una

¹⁹⁴ Ebda.

administración moderna facilitaría la adhesión, se instaló como sucesor del Plenipotenciario para la Integración Europea, el Comité para la Integración Europea (KIE). (Nunberg, 1999:246) El Comité estaba presidido por el PM y compuesto por los ministerios competentes en las materias relacionadas con el proceso de adhesión a la UE. KIE se convirtió rápidamente en el centro del debate de las prioridades y problemas relacionados con la preparación de la adhesión, y en órgano responsable para la elaboración de los programas y estrategias del gobierno en relación con su política europea, p.e. la estrategia nacional de integración a la UE, o el programa nacional para la preparación de la pertenencia a la UE. (Jasiúski; Tabor, 2004:75)

Como estructura de apoyo para KIE y con el fin de supervisar y coordinar la política europea del gobierno de Polonia, se creó la Oficina del Comité para la Integración Europea (UKIE). Desde su creación, UKIE no fue sólo el actor central en la coordinación de las negociaciones de adhesión, sino actor propio en el sistema de toma de decisión. (Nowak-Far, 2005)

Esquema 1: La posición de UKIE en el sistema de coordinación de la política europea del gobierno de Polonia en las negociaciones de las PPFF 2007-2013



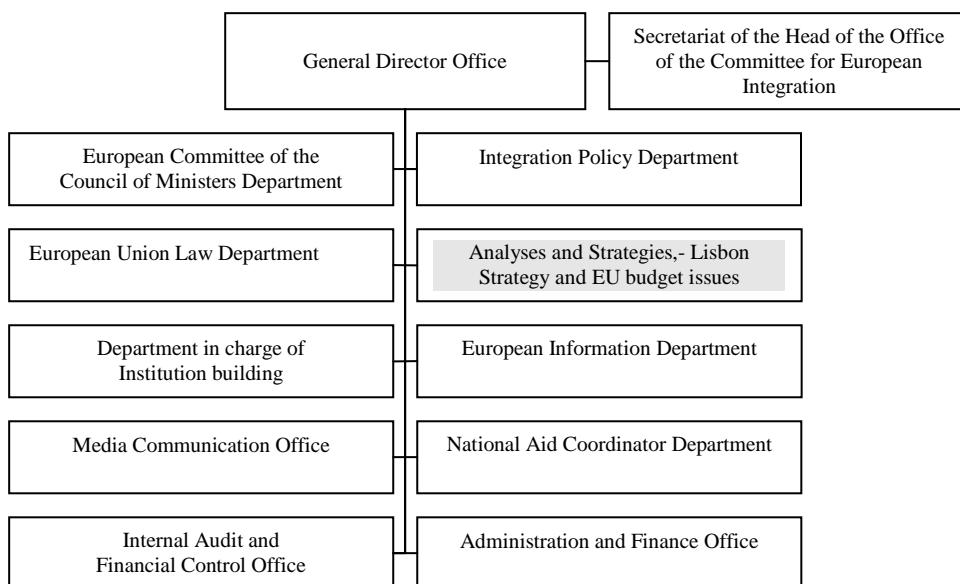
Fuente: elaboración propia

Durante las progresivas etapas de integración, UKIE asumió amplias responsabilidades gestionando y acompañando, además de la coordinación de todos los ministerios involucrados en el proceso de la integración de Polonia en la UE, el control de la implementación del acervo comunitario, así como la gestión y distribución de recursos financieros procedentes de Bruselas o las campañas de información en el

territorio polaco sobre la UE. En concreto, para este trabajo se consideran de especial relevancia las siguientes competencias:

- preparación de la posición oficial del gobierno de Polonia en los grupos de trabajo, en el COREPER I y en el Consejo Europeo,
- elaboración de estudios analíticos que sirvieron como base para la toma de decisiones en la elaboración de la política europea polaca,
- seguimiento de la participación polaca en los fondos y programas europeos,
- evaluación de nuevas estrategias y tendencias en la UE, como la estrategia de Lisboa y las perspectivas financieras.

Esquema 2: Estructura orgánica de la Oficina del Comité para la Integración Europea (UKIE) (2005)



Fuente: elaboración propia según <http://www.ukie.gov.pl>

Hasta 2001 KIE - UKIE se convirtió paulatinamente en un *quasi* ministerio, tanto por su tamaño, con una estructura de diez departamentos y unos recursos humanos de entre 400-600 personas, como por el amplio margen de sus competencias, lo que provocó la marginación del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como conflictos competenciales con la Cancillería y el Ministerio de Finanzas.

Aunque UKIE no tuvo rango ministerial y no poseía voz en el Consejo de Ministros, fue el actor central en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Este rol o “poder informal”, (Bouquet, 2006:15), se basa, por un lado, en su reconocida especialización, resultado de su propia perspectiva específica concentrada en elementos técnicos y la

preparación de sus recursos humanos. (Bouquet, 2006:11) Durante las intensas negociaciones de adhesión, UKIE legitimó su liderazgo por sus capacidades técnicas que no fueron cuestionadas ante los resultados positivos. La posición negociadora del gobierno polaco en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, coordinada y preparada desde el departamento “Estrategias y Análisis” de UKIE, tampoco fue cuestionada por los otros actores de la administración polaca.¹⁹⁵ Este enfoque tecnocrático se aprecia la concentración de la delegación polaca en aspectos altamente técnicos, como las bases del cálculo de sus contribuciones al presupuesto comunitario, el cálculo del límite de absorción o el tipo de cambio entre zloty y EUR.¹⁹⁶

El “poder informal” se refleja, por otro lado, en la interconexión personal de los directores de UKIE con los distintos actores en la coordinación de la política europea y fortaleció este órgano frente a los ministerios.¹⁹⁷ El Secretario de Estado para Asuntos Europeos y director de UKIE, Jaroslaw Pietras, ocupó también, durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el cargo de Secretario de KIE y Subdirector del Comité Europeo del Consejo de Ministros (KERM).¹⁹⁸ Jaroslaw Pietras fue además uno de los pocos altos cargos que mantuvieron su posición tras el cambio de gobierno, del SLD al PiS en otoño de 2005, lo que destaca la independencia de este órgano ante los cambios políticos. Asimismo, a través de contactos bilaterales con los ministerios afectados y el intercambio de información técnica con los departamentos europeos de cada ministerio, UKIE influye en una fase previa en la elaboración vertical de la posición de los ministerios y en este sentido indirectamente en la toma de decisiones en el Consejo de Ministros.¹⁹⁹

UKIE ejerció también una influencia importante en la agenda y el contenido del trabajo de la Representación Permanente, y asumió la función de interlocutor entre la delegación en Bruselas y la administración en Varsovia. (Bouquet, 2006:40)

¹⁹⁵ Entrevistas 20/04/2007 y 26/01/2009.

¹⁹⁶ Entrevista 16/04/2007.

¹⁹⁷ Entrevista 12/03/2009.

¹⁹⁸ Durante 2001-2004 Danuta Hubner fue directora de UKIE, subordinada del PM y Secretaria de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores.

¹⁹⁹ Mientras el borrador de la posible posición polaca con respecto a un tema específico se transmite desde UKIE al ministerio responsable, este ministerio elabora una posición que es discutida en primer lugar a nivel técnico en el KERM y en caso de no conseguir un acuerdo, se traslada posteriormente al Consejo de Ministros.

Otros ministerios

Los esfuerzos externos e internos de modernización de la administración polaca en los años noventa encontraron resistencia especialmente en los ministerios, debido a la propia cultura tanto organizativa como personal, bien porque pertenecieron a estructuras establecidas anteriormente a 1989, o bien por las ambiciones de la nueva generación que concentraba el conocimiento y el poder en núcleos pequeños.²⁰⁰ Asimismo, la politización de la administración y la migración de profesionales a los órganos europeos llevaron a una alta rotación de responsables entre los Ministerios y poca continuidad en la dirección.²⁰¹ (Kaminska, 2007) Las reformas administrativas para eliminar estas carencias de los diferentes gobiernos, fueron según Grzegorz Grosse: “[...] fragmented and short-sighted, and were discontinued upon election of the next government”. (Grzegorz, 2003) No obstante, las diferentes reformas adaptaron la administración a las necesidades de la UE y la prepararon para la implementación de las políticas re-distributivas.

El Departamento para la Política Regional del **Ministerio de Economía y Trabajo**, se concentró durante el proceso de preadhesión y en los primeros años de pertenencia a la UE, en la elaboración a nivel doméstico de los programas operativos y mejora de absorción de los recursos procedentes de Bruselas. También con respecto a las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el Ministerio participó en la negociación de los reglamentos legales. No obstante, no se ha encontrado evidencia de una implicación directa en la negociación y en la formación de las preferencias de la posición del gobierno polaco.²⁰² Dado el limitado volumen de los recursos dirigidos a la política estructural y de cohesión durante la preadhesión y el rol de UKIE en la gestión de los mismos, el Departamento para la Política Regional tuvo un papel secundario. En 2007 se creó el Ministerio de Desarrollo Regional, por lo que en el futuro se puede esperar un rol más decisivo del Ministerio en la elaboración de la posición del gobierno con respecto a las políticas re-distributivas de la UE.²⁰³

El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** es sin duda un actor central en el gobierno polaco, tanto por el tamaño del sector agrícola en Polonia, como por el aumento de su presupuesto después de la adhesión. En el periodo entre 2001 – 2003, el

²⁰⁰ Entrevista 26/01/2009.

²⁰¹ “The best example of this was provided by numerous personnel changes in the Agency for Agricultural Restructuring and Modernisation, which resulted in more than two years of delay in the implementation of the SAPARD program.” (Grzegorz, 2003)

²⁰² Entrevista 20/04/2007.

²⁰³ Entrevista 26/01/2009.

socio de coalición del gobierno de Miller, Kalinowski del Partido Campesino Polaco (PSL), asumió, como Ministro de Agricultura, una posición clave en la negociación del acuerdo de la PAC en Copenhague en 2002. (Consejo Europeo, 2002) Los recursos procedentes de la PAC resultaron muy favorables para el sector agrícola a partir de 2004, por lo que los representantes del Ministerio de Agricultura insistieron durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013 en conservar este acuerdo. (Financial Times, 2005c) No obstante, no se ha encontrado una implicación directa del Ministerio en las preferencias del gobierno, al contrario, en el proceso de negociación el gobierno polaco mostró su disposición por una reforma de la PAC.²⁰⁴ Esta posición defendida por UKIE, no implicaba una reducción de los pagos directos que recibía Polonia en 2005, sino una equiparación de los pagos directos en la UE 27 al nivel de los pagos recibidos por Polonia.²⁰⁵

II.I. A) c) La coordinación de la política europea

El sistema de coordinación de la política europea del gobierno de Polonia es centralizado y jerárquico, y se concentra en una unidad administrativa altamente especializada. El sistema de coordinación refleja el enfoque técnico y el estilo autoritario que se desarrolló durante el proceso de preadhesión, donde la prioridad se concentraba en la implementación exacta y a tiempo del acervo comunitario. (Nowak-Far, 2005)

Como ya se ha mencionado, en 1996 se creó UKIE para la coordinación de la política europea del gobierno polaco en las negociaciones de adhesión. Tras la adhesión y durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el sistema de coordinación se transformó desde un sistema de un estado observador activo, a un sistema de un estado miembro de la UE. No obstante, UKIE mantuvo su rol central en la coordinación de la posición negociadora del gobierno polaco. Como órgano nuevo para la coordinación de todos los temas relacionados con la pertenencia de Polonia a la UE, poco antes de la adhesión en 2004 se creó el Comité Europeo del Consejo de Ministros (KERM). Este comité está formado por los secretarios o subsecretarios de diferentes ministerios y es responsable de aprobar las instrucciones que los representantes de Polonia llevan al Consejo de la UE y al COREPER I, así como de solucionar los conflictos que puedan

²⁰⁴ Entrevista 20/04/2007.

²⁰⁵ “Mr. Pietras said Poland would favour CAP reforms, provided that subsidies for old EU farmers were lowered to Polish levels: ‘We feel Polish farmers have an enormous competitive advantage.’” (Financial Times, 2005d)

surgir entre los ministerios durante la elaboración de las posiciones. Los asuntos con alta relevancia política que no puedan solucionarse a nivel de KERM son transmitidos al Consejo de Ministros. Mientras KIE se reúne cada cuatro meses para negociar los objetivos estratégicos a largo plazo, el debate en KERM se desarrolla dos veces por semana y está orientado hacia aspectos más técnicos. En estos debates, el director de UKIE, en su función de Subdirector de KERM, asume un rol especial. UKIE se esfuerza especialmente en conseguir un acuerdo y una posición común entre los diferentes ministerios, antes de perder el control en el Consejo de Ministros, con el resultado de que solamente un 10% de los asuntos no pueden ser solucionados en el KERM. (Nowak-Far, 2005)

II.1. B) La participación del Parlamento

El poder legislativo en la República de Polonia reside en la Asamblea Nacional, compuesta por el *Sejm*, con 460 diputados, y el Senado, con 100 senadores, elegidos por un mandato de cuatro años a través de sufragio universal, igual, directo, proporcional y secreto (art. 95.1 Const. Pol.). Durante el periodo de preadhesión, el rol del parlamento en la política europea se limitó a la aprobación de los numerosos capítulos del acervo comunitario, no obstante, el parlamento resultó un actor importante en el proceso político. La débil situación política de los diferentes PMs, la paulatina pérdida de poder del Presidente y un débil proceso de coordinación interministerial otorgaron al parlamento este rol. Además el propio activismo parlamentario determinó la agenda del gobierno. (Zubek, 2001:912) También la trascendencia de temas europeos en el debate político, como las condiciones de la adhesión, la reforma de la PAC y el proceso constitucional, convirtieron al *Sejm* en una plataforma activa de crítica, por parte de la oposición, con respecto a la política europea del gobierno polaco. El gobierno de Miller se había enfrentado desde 2001 a una oposición abiertamente euroescéptica en el *Sejm* y había corregido su política proeuropea, posicionándose con reservas frente a las reformas institucionales de la UE, insistiendo en el interés nacional. (Barcz, 2004) El lema de “Niza o Muerte” fue pronunciado por primera vez por Jan Rokita, Plataforma Cívica (PO), desde la oposición en el *Sejm* y fue posteriormente asimilado por el gobierno de Miller en su posición en las negociaciones sobre el Tratado Constitucional.²⁰⁶

²⁰⁶ Entrevista 26/01/2009.

En el *Sejm* se creó, ya en 1992, el *Parliamentary Committee on the European Agreement*, este Comité se convirtió en el año 2004 en el *Committee for European Union Affairs*, y es con 46 diputados, el Comité más numeroso del parlamento polaco. Asimismo, se instaló un subcomité para supervisar la implementación y absorción de las ayudas de preadhesión y de los fondos estructurales y de cohesión respectivamente.²⁰⁷

En el año 2000, con el fin de acelerar la adopción del acervo comunitario y aliviar los procedimientos, se creó en el *Sejm* el Comité extraordinario de Derecho Europeo y en el Senado el Comité de legislación europea, de este último surge en 2004 el *European Union Affairs Committee*.

En la ley parlamentaria sobre la coordinación en asuntos relacionados con la pertenencia de Polonia a la UE, entre el Consejo de Ministros, el *Sejm* y el Senado, aprobada en marzo de 2004, se reformaron y especificaron las relaciones entre el poder legislativo y ejecutivo en asuntos europeos. En principio este reglamento ofrece varios instrumentos para el control parlamentario (Republic of Poland, 2004b):

- El Consejo de Ministros tiene la obligación de informar al Parlamento y al Senado cada seis meses sobre las actividades del gobierno polaco en la UE. (art. 3)
- El Consejo de Ministros tiene la obligación de informar al Parlamento y al Senado sobre cada publicación o iniciativa legislativa por parte de órganos comunitarios con un informe adecuado sobre el impacto y la posición del Consejo al respecto. (art. 6) En asuntos que tienen un impacto para el presupuesto nacional, el Consejo debe expresar y explicar su posición ante el Parlamento. (art. 9)
- El Consejo debe considerar la opinión del Comité para Asuntos de la Unión Europea del *Sejm* en propuestas legislativas de la Comisión y sobre la posición negociadora del gobierno de Polonia, y tomar esta opinión como base de su posición. (art. 10) No obstante, la opinión del Comité no es vinculante, si el gobierno no toma en consideración la opinión del Comité, tiene que presentar una nota explicativa sobre su postura.

A pesar de este marco competencial para el control de las actividades del gobierno, este se reduce a una mera función informativa en el que la opinión del parlamento no es vinculante. No obstante, por el activismo del parlamento y el rol de la

²⁰⁷ Además en 1992 se instaló un comité específico para aumentar las relaciones entre diputados polacos y los parlamentarios europeos.

oposición en los debates parlamentarios, se puede verificar un rol específico del *Sejm* en las preferencias del gobierno polaco.²⁰⁸

Con respecto al Senado, con la ley parlamentaria de 2004 se confirma la asimetría de ambos cuerpos legislativos en cuanto a su impacto en el control legislativo. Sin embargo, se verifica una determinación del Senado por aumentar su rol en asuntos europeos. En la práctica, y dada la falta de una representación específica como, p.e. el *Bundesrat*, el Senado polaco, como en el caso del RU la cámara alta, se concentra en asuntos específicos y en la mejora de propuestas legislativas.

II.1. C) La participación de las entidades territoriales

Tras la adhesión, también los gobiernos regionales y locales se convirtieron en actores a nivel europeo dado que la UE ofreció nuevos escenarios para promover sus intereses, principalmente económicos. Diferentes voivodias, provincias y municipios abrieron representaciones en Bruselas aunque con un mero carácter comercial.²⁰⁹ A pesar de la reforma política administrativa de 1998-99, los gobiernos locales-regionales son actores débiles a nivel doméstico, sin mecanismos institucionales formales para participar en el proceso de coordinación política del gobierno, además hay que añadir:

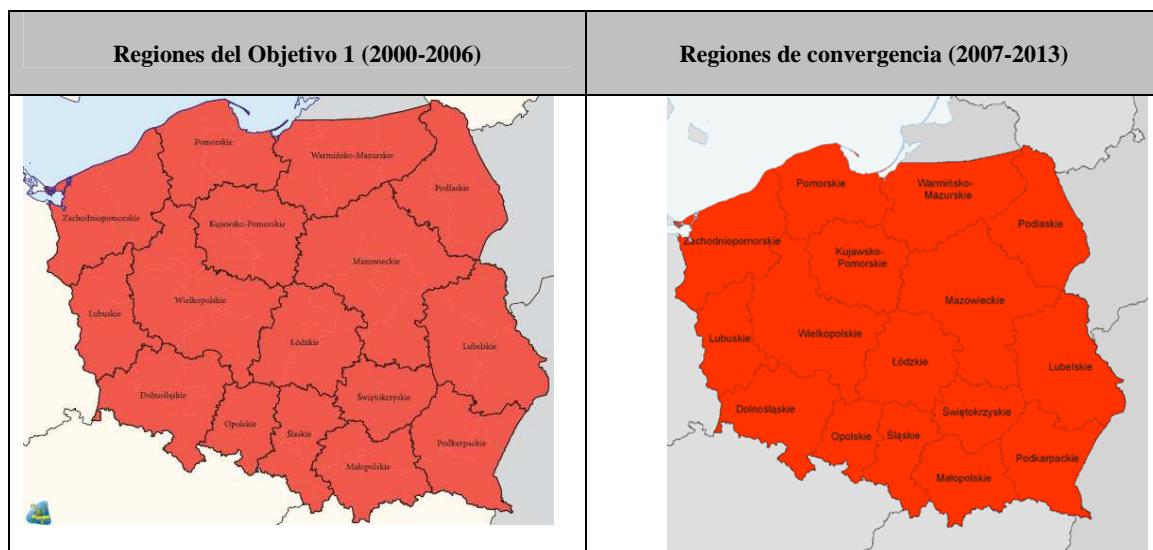
- La falta de una cultura de la descentralización. La descentralización tiene su origen en los requisitos de la aplicación del acervo comunitario, que con respecto a la política regional, requiere la existencia de unidades territoriales capaces de administrar los fondos estructurales. (Bafoil; Hibou, 2003)
- El carácter abierto del proceso de descentralización.
- La heterogeneidad en el desarrollo económico. Teniendo en cuenta criterios económicos, Polonia se divide en regiones competitivas al oeste y menos desarrolladas en el este, además de la diferencia entre zonas urbanas y rurales.
- La heterogeneidad en la estructura económica. El 54,5% de las empresas nacionales y el 70% de empresas con capital extranjero tiene su sede en las regiones de Mazowieckie, Dolnoslàskie y Pomorskie, donde se concentra también el sector servicios, mientras el sector agrícola alcanza hasta el 50% de la actividad productiva en las regiones de Lubelskie y Podlaskie del este de Polonia

²⁰⁸ Entrevista 26/01/2009.

²⁰⁹ Ebda.

- Además, como se puede apreciar en los siguientes gráficos, todas las regiones polacas se encontraban por debajo del 75% del PIB per cápita de la UE y fueron clasificadas como objetivo 1 en el periodo 2004-2006 y como regiones de convergencia a partir de 2007, por lo que no existía una motivación explícita para movilizarse.

Tabla 2: Zonas subvencionables con arreglo a los Objetivos nº 1 de los Fondos Estructurales 2004-2006 y regiones de convergencia 2007-2013



Fuente: (Comisión Europea, 2004c; 2007)

II.2 La ideología del gobierno

Partiendo de la premisa de que la ideología del partido en el gobierno influye en las preferencias en todo momento, se ha verificado que la ideológica del gobierno ofrece poder explicativo para las preferencias del gobierno de Polonia con respecto al presupuesto comunitario. Este impacto se refleja en gobiernos con orientación proeuropea y neoliberal que defendían el acceso rápido aunque éste fuera desfavorable en términos financieros para Polonia, frente a gobiernos más euro escépticos con orientación proteccionista que demandaban iguales condiciones que otros estados y la ausencia de periodos transitorios en las políticas re-distributivas para Polonia después de la adhesión. Se ha encontrado evidencia de cambios de preferencias del gobierno relacionados con el presupuesto comunitario, tanto después de elecciones parlamentarias como por cambios en las mayorías en el propio partido gobernante o los socios de coalición. A continuación se van a analizar con especial atención los cambios del gobierno de 1997, 2001 y de 2005, con el fin de determinar su impacto en las preferencias del gobierno con respecto a las perspectivas financieras.

Gran parte de la clase política percibió la orientación y participación de Polonia en las estructuras de Europa occidental como un hecho natural, el negociador jefe de la delegación polaca, Olechowski, declaró que las negociaciones de adhesión tenían un objetivo histórico: “[...] give Europe back to Poland, and Poland back to Europe.” (Schimmelfennig, 2001:69) En este sentido, se puede confirmar que la integración en la Unión Europea fue el objetivo prioritario de todos los gobiernos de la República de Polonia, aunque según Aleksander Kwasniewski: “All governments from 1989 on worked toward Poland’s integration into the European Union, if with different degrees of intensity”. (Taras, 2004:457)

La primera euforia y percepción de una rápida adhesión a la UE se desvaneció después de un análisis de la situación económica y política del país. La reducida capacidad en los sectores económicos, financieros y tecnológicos hizo necesaria una transformación profunda. El éxito de las primeras fases de esta transformación hacia una economía orientada hacia el mercado, p.e. el plan Balcerowicz, favoreció la prevalencia de la ideología neoliberal en los gobiernos polacos durante los noventa. Como consecuencia y de cara a la adhesión, los gobiernos polacos persiguieron durante los noventa una política económica con los principales objetivos de reducir la inflación y el déficit presupuestario, y de privatizar las empresas estatales. (Castle; Taras, 2002)

Confiando en el éxito de la transformación económica, el gobierno polaco solicitó en noviembre de 1996 la participación en la UME, incluyendo en la Constitución de 1997 dos importantes provisiones de los criterios de Maastricht, esta decisión condicionó en los siguientes años la política macroeconómica. (Los-Nowak, 2000:9) El mismo optimismo en el crecimiento económico y el mercado, se extendía a la política agraria, que no se centraba en futuros subsidios para la agricultura sino en una reforma de la PAC, ya que se vio al sector agrícola polaco con ventaja competitiva en el mercado interno de la UE. (Copsey; Haughton, 2009:275)

En este sentido, el gobierno de Buzek (1997-2001) (Alianza Electoral de Solidaridad –AWE- / Unión de Libertad) era partidario, al comienzo de su mandato, de una rápida adhesión frente a largas y arduas negociaciones sobre la distribución de los recursos financieros, e incluso sugería que Polonia podría ceder algún subsidio si con ello se aceleraba la adhesión.²¹⁰ No obstante, el gobierno estaba enfrentado internamente en cuanto a la orientación de la política económica, especialmente, la política neoliberal perseguida por el Ministro de Finanzas Leszek Balcerowicz (UW) provocó conflictos con partidarios de una política más intervencionista en el AWE. (Szczerbiak, 2004:65) Cuando en el año 2000 los partidarios proteccionistas consiguieron la mayoría frente a los partidarios neoliberales, se adoptó por parte del gobierno polaco una estrategia más intransigente en las negociaciones de adhesión, demandando un tratamiento igual que los otros estados en la PAC y la política estructural y de cohesión. De este modo, la orientación del gobierno de Buzek a favor de un acceso rápido se transformó en una orientación de igualdad de condiciones:

“The possibility of excluding Poland from some of the CAP mechanisms is difficult to accept, since it would result in a distortion of conditions for competition and above all place the Polish farmers at an unequal position versus their fellow partners in the Union.” (Buzek, 2000) “Poland [...] would insist on equality of treatment with existing members after it joined. [...] We expect funds per capita in the new member countries and their regions to be not less than for the present members [...].” (Reuters News, 2001)

En las elecciones de 2001 la Alianza de la Izquierda Democrática, que prometió durante la campaña electoral reactivar las negociaciones de adhesión y aplicar una estrategia de negociación más flexible, ganó las elecciones con un 41%. (Szczerbiak, 2003) Aunque la Alianza de la Izquierda Democrática mantenía tradicionalmente un

²¹⁰ “After returning from Vienna, [Vienna European Council December 1998] Jerzy Buzek suggested that Poland could give up part of the Brussels subsidies, if this were to speed up EU membership.” (BBC Monitoring European Political, 1999)

discurso pro europeo que le distinguió de la mayoría de los partidos y su líder Leszek Miller fue defensor del libre mercado y de las profundas transformaciones inherentes al ingreso en la UE, su socio en el gobierno de coalición, el Partido Campesino Polaco (PSL), se había opuesto reiteradamente a una reforma y a la liberalización del sector agrario. (Taras, 2004:457) Además, el gobierno enfrentado desde 2001 con una oposición abiertamente euroescéptica, había corregido su política proeuropea posicionándose con reservas frente a las reformas institucionales de la UE, insistiendo en los beneficios que conseguía la Unión con la adhesión de Polonia y el rol destacado de Polonia como país más grande entre los PECOs.

Tabla 3: Los gobiernos de la República de Polonia en el periodo de 1997 - 2006

Primer Ministro	Partidos en el gobierno	Ministro de Exteriores	Presidente	Partido del Presidente
Jerzy Buzek Octubre de 1997 – Junio de 2000	Acción Electoral de Solidaridad Unión de la Libertad	Bronisław Geremek 31/10/1997 - 30/06/2000	Aleksander Kwasniewski 1995-2005	Alianza de la Izquierda Democrática
Jerzy Buzek Junio de 2000 - Octubre de 2001	Acción Electoral de Solidaridad Gobierno de minoría	Władysław Bartoszewski 30/06/2000 - 19/10/2001		
Leszek Miller Octubre de 2001 - Mayo de 2004	Alianza de la Izquierda Democrática Unión del Trabajo (UP), Hasta 2003 Partido Campesino Polaco (PSL)	Włodzimierz Cimoszewicz 19/10/2001 - 5/01/2005		
Marek Belka Mayo de 2004 - de Octubre de 2005	Alianza de la Izquierda Democrática Unión del Trabajo (UP) Gobierno de minoría	Adam Daniel Rotfeld 5/01/2005 - 31/10/2005	Lech Kaczyński 2005 -	Ley y Justicia
Kazimierz Marcinkiewicz Octubre de 2005 – Julio de 2006	Ley y Justicia Gobierno de minoría	Stefan Meller 31/10/2005 - 9/05/2006		
Jarosław Kaczyński Mayo - Julio de 2006	Ley y Justicia Autodefensa Liga de las Familias Polacas	Anna Fotyga 9/05/2006 - 16/11/2007		

Fuente: elaboración propia

En las negociaciones sobre las futuras relaciones financieras, el gobierno de Millar, contrario a su estilo liberal a nivel doméstico, insistió en que Polonia debería gozar de plenitud de derechos y de las mismas condiciones de accesibilidad a los fondos comunitarios que los otros estados miembros: “[...] it isn't a matter of getting into the

EU, but as always of what conditions.” (Financial Times, 2002b) Esta posición firme y segura se expresó también de manera muy clara en diciembre de 2002 en el Consejo de Copenhague, donde el gobierno polaco reclamó un trato “no discriminatorio” en el reparto de los fondos estructurales y agrícolas.

La acentuación del interés nacional y la recuperación de una proyección como líder regional, se reflejaron desde 2001 en los objetivos del gobierno de Polonia de intensificar las relaciones con sus vecinos orientales y de posicionarse como intermediario entre ellos y la UE. (IEP, 2004) Con respecto al marco financiero, estas preferencias se traducen en una prioridad del gobierno polaco por un mayor compromiso de la UE en la política de vecindad y protección de fronteras.²¹¹ Después de la ruptura de la coalición con el Partido Campesino Polaco (PSL) y la dimisión de Leszek Miller, su sucesor, Marek Belka, también de la Alianza de la Izquierda Democrática, formó un gobierno de minoría con carácter tecnocrático. (Bobiński, 2007) Contrario a su antecesor, el PM Belka, Ministro de Finanzas, en 1997 y 2001, que había defendido las políticas neoliberales para cumplir los exámenes de adhesión a la UE, persiguió una política monetaria ortodoxa y orientada a la disciplina presupuestaria. El nuevo enfoque pragmático del gobierno de Belka, se refleja en la disposición de aceptar el compromiso del Tratado Constitucional como el Acuerdo de Copenhague.

A pesar de que el gobierno de Belka matizó las preferencias específicas de Polonia, insistiendo que las conclusiones del Consejo Europeo de finales de 2004 reconocieran las “necesidades particulares” de Polonia, priorizó un acuerdo rápido sobre las perspectivas financieras aunque resultara desfavorable para Polonia, tal y como sucedió al finalizar el Consejo Europeo de Bruselas del 16 y 17 de Junio de 2005, cuando el gobierno polaco ofreció renunciar a parte de los recursos que le correspondían para conseguir un acuerdo.²¹² (Consejo Europeo, 2004)

El gobierno de minoría de Ley y Justicia que asumió su mandato en noviembre de 2005, comenzó la legislatura con un discurso más euroescéptico y posicionándose en contra de las políticas de liberalización y considerando incluso la salida de la UME. (Copsey; Haughton, 2009) La concepción de la UE del gobierno de Marcinkiewicz (2005-2006) se basaba en un concepto ambiguo, por un lado el futuro de la UE se dibujaba como alianza de estados donde los intereses nacionales deberían ser defendidos con firmeza, pero por otro también como fuente de solidaridad y de políticas

²¹¹ Entrevista 11/04/2007.

²¹² Entrevista 10/05/2007.

re-distributivas, como la política regional y la PAC. (Bobiński, 2007) Con respecto a las negociaciones de las PPFF 2007-2013, el gobierno de Marcinkiewicz se centró en conseguir un acuerdo dentro de las prioridades del gobierno, dejando el factor tiempo como un factor importante pero secundario. (Republic of Poland, 2005) La orientación proteccionista del gobierno de Ley y Justicia facilitó sin duda también la alianza con Francia en defensa de la PAC y en contra del RU. (Financial Times, 2005e)

II.3 La participación de los actores sociales y políticos en la política europea

Para analizar la participación de los actores sociales y políticos en la formación de las preferencias del gobierno polaco, este capítulo se centra en primer lugar en el análisis de la repercusión en el debate político y público del tema “integración europea” en general, y “financiación y gasto del presupuesto comunitario” en particular. Asimismo, se han analizado los mecanismos de participación de los actores sociales y políticos en la formación de preferencias del gobierno polaco con respecto a las PPFF 2007-2013 y si su posición ha tenido un impacto en dichas preferencias.

Tras este análisis, se puede confirmar un amplio debate político y público sobre la UE y se ha constatado una movilización de los actores centrales al respecto. Esta repercusión se deduce principalmente por la reciente adhesión y las discusiones sobre las consecuencias de la misma para Polonia, y no por una relación directa las negociaciones de las PPFF 2007-2013. No obstante, a las expectativas y a la valoración positiva de la opinión pública sobre las políticas re-distributivas se puede asignar poder explicativo, en especial con respecto a la posición del gobierno sobre la PAC. Por otro lado, se puede verificar que el acceso de los partidos políticos y de otros actores de la sociedad civil es limitado, debido a su débil estructura interna y la ausencia de una tradición.

II.3. A) La participación de los partidos políticos

Mientras durante los años noventa, la práctica totalidad de la élite y de los partidos políticos polacos apoyaron abiertamente la adhesión, a partir del 2000 al *cleavage* “integración europea”, aunque fue tratado en segundo plano, se le puede asignar un cierto impacto electoral, programático y parcialmente organizativo, en el sentido de que la existencia de un euroescepticismo no representado llevó tanto a una reorientación de los programas electorales como a la creación de nuevos partidos

políticos. (Markowski; Tucker, 2006; Szczerbiak; Bil, 2008) No obstante y dadas las características y el rol de los partidos en el sistema político polaco, el impacto de los partidos en las preferencias del gobierno fue limitado. Al contrario de las negociaciones sobre la PAC en 2002, las negociaciones de las PPFF 2007-2013 no fueron tematizadas de manera directa en el debate político.

Después de 1989 se generó una fragmentación del sistema político polaco, que radicaba, por un lado, en la división surgida en el grupo Solidaridad, y por otro en la aparición de nuevas estructuras sociales, lo que condujo a una nueva cultura política y un nuevo modo de comportamiento electoral. (Herbut, 2000:87) Las líneas de conflicto tradicionales (derecha/izquierda) en las que se basa el sistema de los partidos políticos de las sociedades occidentales fueron neutralizadas durante la época comunista. La nueva línea de conflicto que polarizó el sistema de los partidos políticos se concentró en el debate entre los polos excomunista/exdisidente.

Asimismo, la estructura y el formato de los partidos políticos difieren de la de los partidos de occidente, en primer lugar por la inestable relación con el electorado y por la alta volatilidad de los electores, en consecuencia, los partidos políticos polacos están menos basados en la sociedad civil y tienen menos fuerza de movilización, lo que se refleja en una baja participación electoral²¹³ mas baja que en los sistemas de partidos de las democracias de Europa occidental. (Szczerbiak, 2001a:102) Por otro lado, los partidos políticos han estado bajo la influencia de entidades que no sólo jugaban un rol en la política, como la iglesia católica o los sindicatos. (Markowski, 2006:815) Asimismo, se registró en los últimos años una fluidez extrema en rupturas, fusiones, disoluciones y creaciones de partidos políticos. En 2005 solamente un partido, el Partido Campesino Polaco, se mantenía desde las primeras elecciones democráticas de Polonia en 1991.

La heterogeneidad en la militancia o la concentración en un electorado específico y sus débiles mecanismos de coordinación internos, debilitaron el papel de los partidos en el proceso político polaco, así como a la hora de agregar intereses sociales en su programa e integrar a los ciudadanos en el proceso político. (Szczerbiak, 2001a:94)

²¹³ La participación más alta en las elecciones parlamentarias se produjo en 1993 (52%) y las más baja en 2005 (41%).

Por todo lo anterior, resulta difícil aplicar la definición ‘partido’ a los grupos políticos polacos porque, además de las características ya mencionadas, varios son conglomerados políticos compuestos de diferentes partidos y grupos sociales. (Bielasiak, 2006:60)

Como ya se ha mencionado, todos los partidos y bloques electorales con escaños en el *Sejm* en 1997 habían declarado su apoyo firme a la pertenencia de Polonia a la UE. No obstante, en la campaña de las elecciones parlamentarias de 2001 se verifica una politización sobre el tema de la adhesión de Polonia a la UE y un debate entre partidos proeuropeos que estaban dispuestos a renunciar a ciertas demandas financieras para acelerar la adhesión, y partidarios de una posición negociadora y una defensa de intereses nacionales firme.

Tabla 4: Elecciones generales parlamentarias de Polonia, 1997, 2001 y 2005 y posición de los partidos políticos polacos con respecto a la integración europea

	Partido	1997 en %	2001 en %	2005 en %
Partidos proeuropeos	Alianza Democrática de la Izquierda (<i>Sojusz Lewicy Demokratycznej SLD</i>)	27.13	41.0	11.3
	Alianza de la Libertad (<i>Unia Wolności, UW</i>) (hoy Partido Democrático)	13.37	-	-
	Plataforma Cívica (<i>Platforma Obywatelska PO</i>)	-	12.7	24.1
Partidos euro críticos	Acción Electoral Solidaridad (<i>Akcja Wyborcza Solidarność AWS</i> ²¹⁴)	33.83	-	-
	Movimiento para la Reconstrucción de Polonia (<i>Ruch Odbudowy Polski</i>)	5.56	-	-
	Partido Campesino Polaco (<i>Polskie Stronnictwo Ludowe PSL</i>)	7.3	9.0	7.0
	Ley y Justicia (<i>Prawo i Sprawiedliwość PiS</i>)	-	9.5	27.0
Partidos altamente euro críticos	Autodefensa de la República de Polonia (<i>Samoobrona RP</i>)	-	10.2	11.4
	Liga de las Familias polacas (<i>Liga Polskich Rodzin LPR</i>)	-	7.9	8.0
	Minoría alemana		0.4	0.3

Fuente: elaboración propia basado en (Szczerbiak; Bil, 2008)

Dos partidos se proclamaron contrarios a la adhesión, la Liga de las Familias polacas y Autodefensa de la República de Polonia. La Liga de las Familias polacas es un amplio conglomerado de organizaciones políticas y sociales que mantiene desde su

²¹⁴ En el 2001 el partido se disolvió. Ahora sus miembros militan en la Plataforma Cívica y el partido Ley y Justicia.

creación en 2001 la oposición a la adhesión y pertenencia de Polonia a la UE. El partido rechaza la integración europea como amenaza para la nación polaca y sus valores culturales fundamentales, mientras que no figuran en esta argumentación aspectos económicos. Autodefensa se define como partido campesino y al mismo tiempo como movimiento nacional y popular. Contrario a la Liga de las Familias, en la extrema izquierda, a pesar de la crítica que ha recibido el partido a nivel nacional, Autodefensa se ha establecido en la escena política polaca debido en parte a su oposición a las condiciones exigidas por la UE para la entrada de Polonia. (Muñoz, 2002:159) En el referéndum de adhesión, el partido Autodefensa optó por hacer una campaña ambigua²¹⁵ y después de la adhesión renunció en parte a su crítica hacia la UE.

Aunque la Plataforma Cívica, Partido Campesino Polaco y el partido Ley y Justicia fueron principalmente favorables a la adhesión, a partir de 2001 y en la discusión sobre los periodos de transición, los tres partidos asumieron también posiciones críticas con respecto al rol de Polonia en el proceso negociador. (Szczerbiak, 2003)

Con respecto a la campaña electoral de las elecciones de 2005, como en el año 2001 la mayoría de los partidos intentaron explotar políticamente el temor generalizado en el campo polaco. La UE fue tratada en los programas de los partidos políticos y las referencias en cuanto al impacto de la pertenencia a la UE aumentaron con respecto a 2001, sobre todo en el programa electoral del partido Ley y Justicia. (véase tabla 5) Sin embargo, no se ha verificado ningún indicio del impacto de las negociaciones de las PPFF 2007-2013 en la campaña electoral.

²¹⁵ En sus carteles electorales se leía "la decisión la tomás tú".

Tabla 5: Contexto de la mención de la UE en los programas electorales de los partidos políticos en las elecciones de 2001 y 2005

	2001	2005
Plataforma Cívica	Introducción (1 parágrafo) Agricultura (1 parágrafo, 1 frase)	Política de seguridad (1 frase) Política económica (2 párrafos) Transporte (1 frase) Agricultura (4 frases)
Alianza Democrática de la Izquierda	Introducción (1 frase) Comercio (1 frase) Agricultura (2 frases) Política regional (2 párrafos) reformas institucionales (1 frase) Relaciones con los vecinos del este (1 parágrafo, 2 frases)	Introducción (1 frase) Empleo/ política social (3 frases) derechos de mujeres y d minorías (1 frase) reformas institucionales (1 frase) Conclusiones (1 frase)
Ley y Justicia	Introducción (2 párrafos) Política de Competición (1 parágrafo) Infraestructuras (1 frase) Política de Construcción (1 parágrafo)	Introducción (2 párrafos) Política de seguridad (1 párrafo) Política exterior (7 párrafos, 2 frases) Política económica (12 párrafos) Política de Educación (2 párrafos) Agricultura (4 párrafos, 2 frases)
Partido Campesino Polaco	Introducción (1 parágrafo) Política Comercial (1 frase) Infraestructura (1 frase)	Introducción (1 frase) Agricultura (3 párrafos) Política regional (1 párrafo) Política Fiscal (1 párrafo) Política cultural (1 frase) Conclusiones (2 párrafos)
Autodefensa de la República de Polonia	Conclusiones (1 frase)	-
Liga de las Familias polacas	Introducción (1 frase) Política Regional (1 frase)	Política Económica (1 frase)

Fuente: (Szczerbiak; Bil, 2008)

Diferentes sondeos llevados a cabo antes de las elecciones, revelaron que para el 38% de los encuestados fue decisivo en su decisión de votar el hecho de que un partido estuviera libre de corrupción, mientras que en las elecciones de 2001 solamente un 13% lo mencionó. Además, el 30% de los encuestados consideraron relevantes a la hora de su decisión las líneas de conflicto históricas (comunista – religión), el 17% indicó haberse decidido según la orientación del partido hacia la integración europea. (Szczerbiak, 2007)

Tras las elecciones parlamentarias celebradas el 25 de septiembre de 2005 la escena política se transformó y en el nuevo parlamento aumentó claramente la presencia de los partidos euroescépticos. (véase tabla 4) No obstante, la victoria de Ley y Justicia se basaba por un lado, en su capacidad de presentar su partido en el marco de “solidaridad social”, frente a los partidos liberales de los oponentes, y por otro en la exitosa politización del conflicto excomunista/exdisidente y la interrelación de los

fracasos de los gobiernos anteriores con el pasado comunista de sus líderes y no por su orientación con respecto a la UE.

II.3. B) La opinión pública

Dos líneas de conflicto habían determinado el debate público en Polonia desde el principio de los años noventa, en primer lugar la relación con el pasado comunista y en segundo lugar las relaciones con la iglesia católica. La adhesión a la UE y con ello al mundo occidental, representó una clara ruptura con el pasado comunista por lo que adquirió un alto valor simbólico y legítimo. La Unión Europea y la pertenencia de Polonia a la misma, que fue defendida tanto por la iglesia, con el apoyo firme del Papa Juan Pablo II, como por gran parte de la clase política, fue un tema omnipresente sustentado en un amplio consenso, aunque no fue sujeto de un debate público abierto y crítico. (Taras, 2004:463) “Historically, Poland has enjoyed one of the highest levels of support for EU membership and [...] the idea of a ‘Polish Eurosceptic’ was something of an oxymoron.” (Szczerbiak, 2001:113)

La adhesión a la UE fue ampliamente apoyada durante los años noventa alcanzando un apoyo en la opinión pública del 77% en 1994 y del 80% en 1996. Según las encuestas del Eurobarómetro, la mayoría de los encuestados tuvieron una imagen positiva de la UE, principalmente por razones económicas, ya que la Unión fue considerada una fuente de prosperidad y un garante de riqueza. Este apoyo a la integración supuso una buena base social de la política europea en el contexto de los grandes cambios en el escenario político de Polonia. Los partidarios más fervientes de la adhesión fueron aquellas personas que habían cursado estudios universitarios, los empresarios, los intelectuales y las empresas del sector privado. El sector agrícola y la mano de obra no cualificada se resistieron a la integración y reforzaron los movimientos nacionalistas. La compleja transformación político-administrativa y las reformas económico-sociales, resucitaron también entre otros sectores de la opinión pública sentimientos de defensa de la soberanía y debates centrados en los beneficios de la adhesión para Polonia. (Los-Nowak, 2000:20) Asimismo, desde la clase política frecuentemente se estableció una relación entre los costes de la transformación social y económica y los beneficios de la futura pertenencia a la UE. (Hughes, *et al.*, 2002:330-332) Ante las prolongadas negociaciones de adhesión y la demora en el comienzo de las políticas re-distributivas, el apoyo popular inicial para el *return to Europe* se erosionaba constantemente y en mayo de 1999 solamente el 55% de los encuestados estaba a favor

de la adhesión de Polonia a la UE y el 19% en contra. (Wojna, 2006) Se pueden mencionar otros factores que explican el descenso en el apoyo:

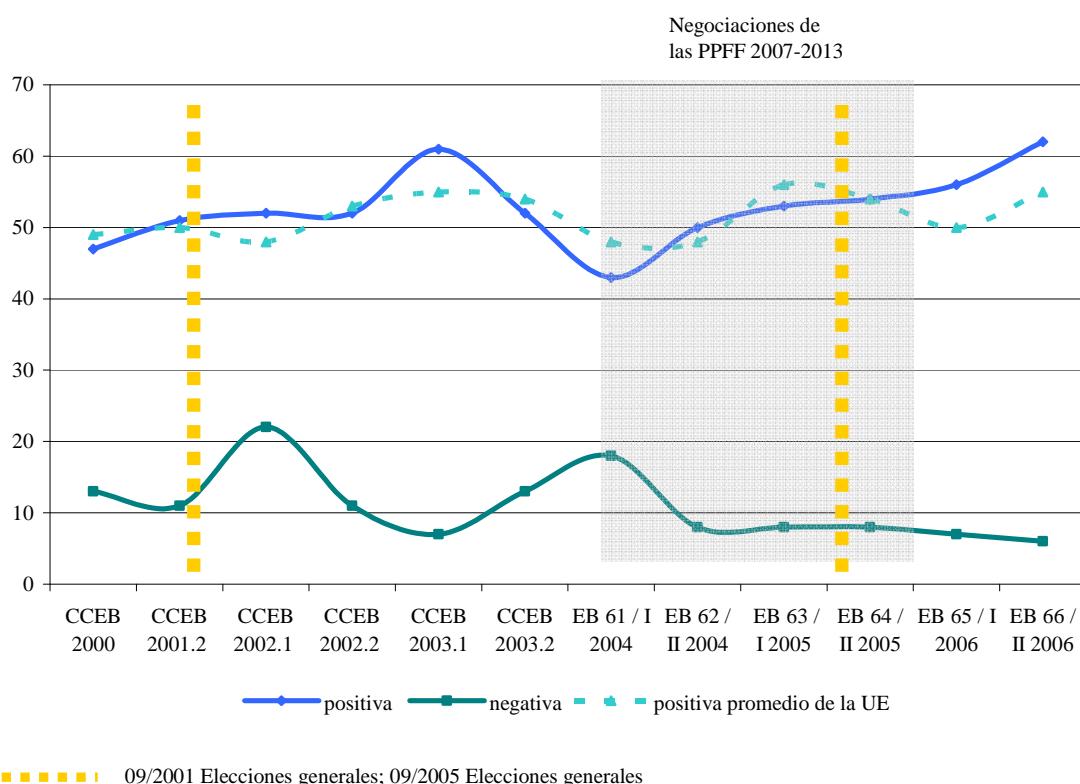
- La percepción de que Polonia no podría beneficiarse de la adhesión de la misma manera que los otros países y que se convertiera después de la adhesión en un “miembro de segunda clase”.
- La preocupación sobre las consecuencias socio-económicas de la pertenencia a la UE, en particular el impacto negativo en algunos sectores como la agricultura, la industria pesada estatal y el sector financiero nacional. (p.e. se anunciaba que el número de agricultores polacos debería reducirse del 27% al 5% de la población activa en los primeros 10 años después de la adhesión).
- La incertidumbre con respecto a temas sensibles, como la venta de suelo a extranjeros y los derechos para minorías. (Rohrschneider; Whitefield, 2004).
- La interrelación de dolorosas reformas sociales y económicas con la preparación de la adhesión y las exigencias de Bruselas.
- La politización y polarización de la negociación de adhesión en el debate político en una campaña conflictiva entre la UE y Polonia.
- La pésima situación económica entre 1999-2002, en 2002 el desempleo alcanzó el 20%.

No obstante, desde la adhesión en mayo de 2004 y durante el periodo de las negociaciones de las PPFF 2007-2013, se puede verificar un aumento de la población partidaria a la adhesión y que indicaba que Polonia se beneficiaría de la misma. La ausencia de los escenarios pesimistas, la mejora de la situación económica a partir de 2003, las facilidades en el acceso al trabajo y a los estudios en los países de la UE, así como las ayudas recibidas en el marco de la política agrícola común y las perspectivas de convertirse en el mayor receptor de los fondos estructurales y de cohesión, fueron los elementos claves que cambiaron la percepción de la UE en Polonia. (Wojna, 2006)

Para valorar el efecto de las negociaciones financieras en la opinión pública, se ha marcado en el siguiente gráfico el periodo desde la publicación de la propuesta de la Comisión, en febrero de 2004, hasta diciembre de 2005, cuando en el Consejo Europeo fue alcanzado un acuerdo. También se pueden apreciar los hitos de elecciones nacionales celebradas. En la evolución de la valoración de la pertenencia de Polonia a la UE, desde la adhesión en 2004 (y el comienzo de las intervenciones de las políticas re-

distributivas) se puede observar un aumento del porcentaje de los encuestados que valoraron como positiva la pertenencia a la UE. Las campañas electorales de las elecciones de 2001 y 2005 no parecen haber influido de manera especial en la percepción de la UE y tampoco las arduas negociaciones de las PPFF 2007-2013 influyeron negativamente en este sentido.

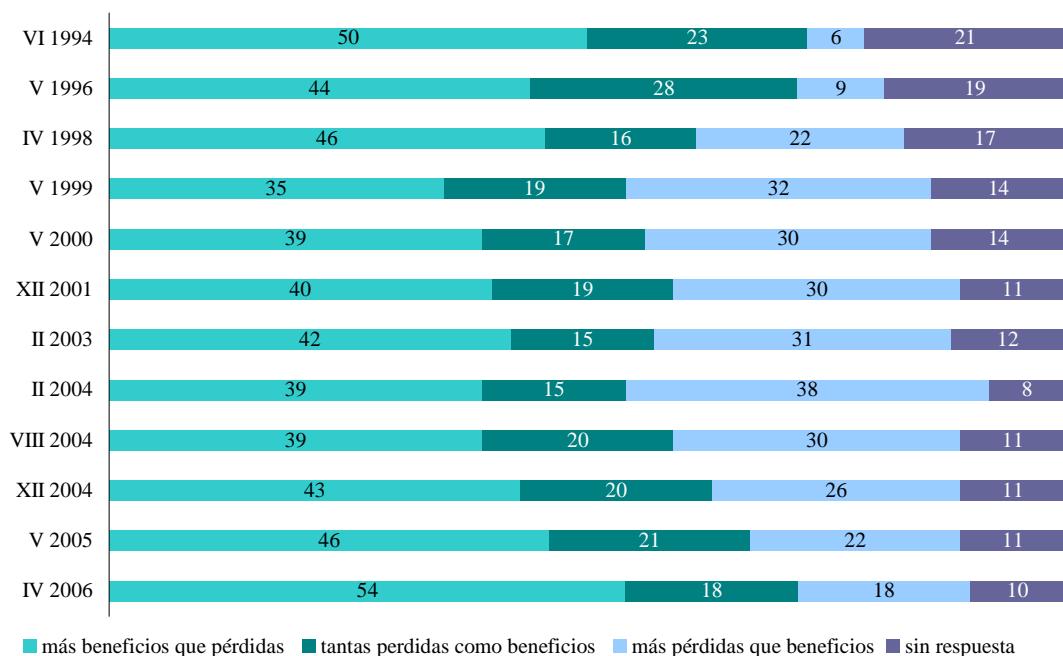
Gráfico 1: valoración (y perspectiva) de la pertenencia de Polonia a la UE en %



Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetros, 61-66); 2001 – 2003 *Candidate Countries* Eurobarómetro

En el siguiente gráfico se puede verificar que la mayoría de los polacos cree que la adhesión o pertenencia de Polonia a la Unión Europea ha sido “beneficiosa” para el país, con tendencia creciente desde 2004. Mientras en 2004 el 30% de los encuestados pensaban que Polonia no se había beneficiado de su pertenencia a la UE, este porcentaje se reduce al 22% en 2005.

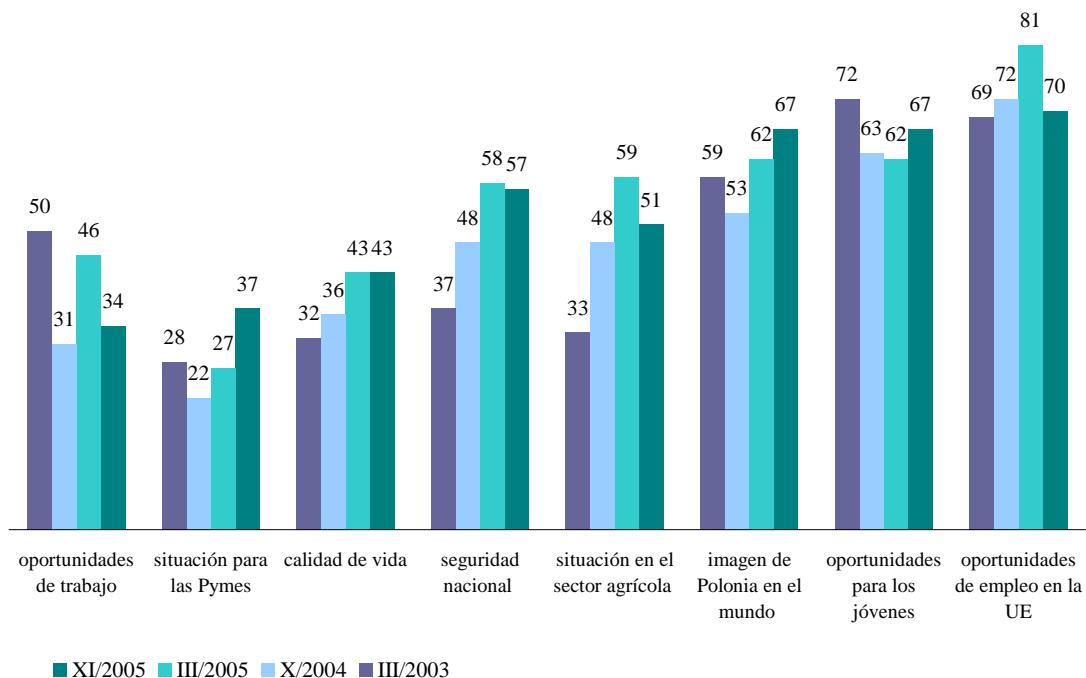
Gráfico 2: La adhesión a la UE va a traer para Polonia (en %)



Fuente: elaboración propia, datos: (Institute of Public Affairs, 2006)

Sobre todo, el sector agrícola fue el grupo que más rápido y en mayor medida se había beneficiado de la adhesión. (Chrościcki, 2005) Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el mayor cambio en las percepciones fueron los cambios positivos en la agricultura, la mejora para las Pymes y la seguridad nacional.²¹⁶

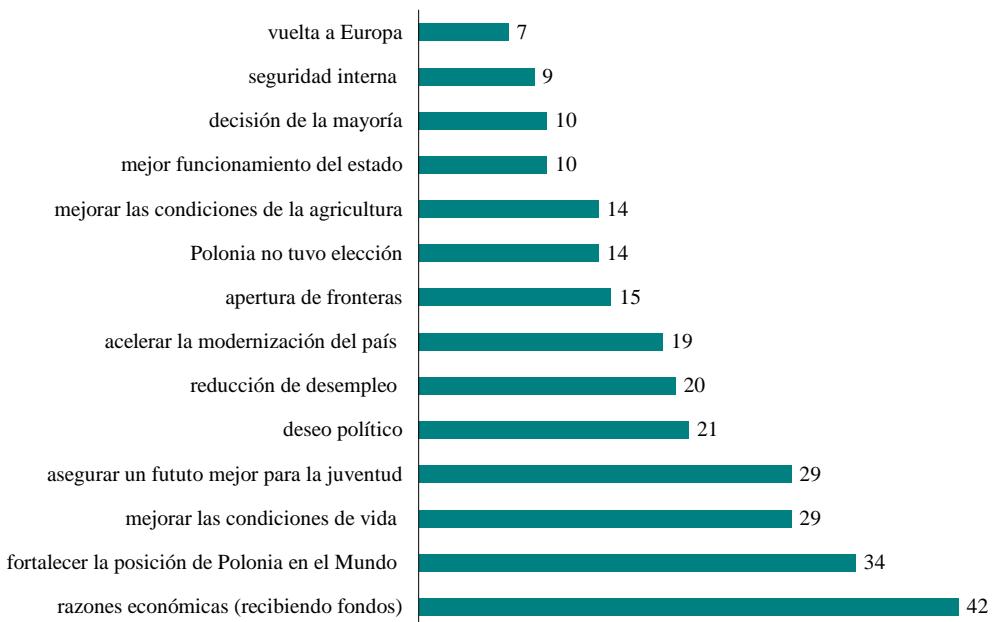
²¹⁶ “Although the subsidies are an unquestionable asset of the EU membership, yet in the opinions of some farmers, these subsidies are too low, procedures too complicated and waiting time too long.” (Institute of Public Affairs, 2006)

Gráfico 3: Evaluación de los beneficios de Polonia por la pertenencia a la UE (en %)

Fuente: elaboración propia, datos: (UKIE, 2006)

Preguntados por las razones principales para la adhesión de Polonia a la UE, la mayoría de los encuestados nombró en 2005 razones económicas y los beneficios de los fondos europeos como principal razón para la pertenencia a la UE. Sin embargo, un alto porcentaje de los encuestados mencionaba también la mejora de la posición de Polonia a nivel internacional y las mejoras de la calidad de vida. El motivo principal de la clase política de la primera mitad de los noventa, “llevar a Polonia de vuelta a Europa”, fue nombrado solamente por el 7% de los encuestados.

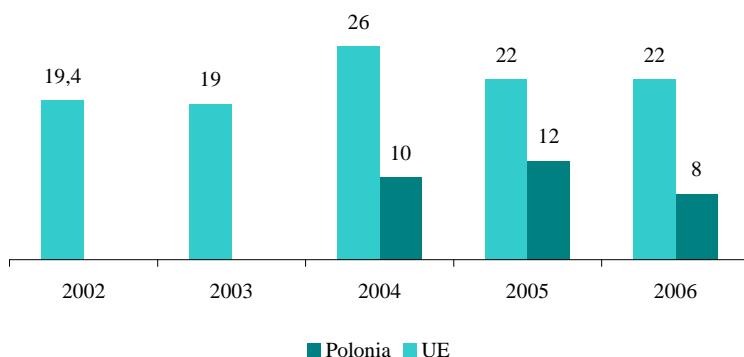
Gráfico 4: Razones principales para la adhesión de Polonia a la UE (en %)



Fuente: elaboración propia, datos: (UKIE, 2005)

Con respecto a la valoración del presupuesto comunitario, en 2004, sólo el 10% de los encuestados por Eurobarómetro asociaban la UE con “gasto innecesario de dinero”, un porcentaje que se sitúa muy por debajo del promedio europeo.

Gráfico 5: Porcentaje de polacos y del promedio de la UE 25 que asocian la UE con “gasto innecesario de dinero”

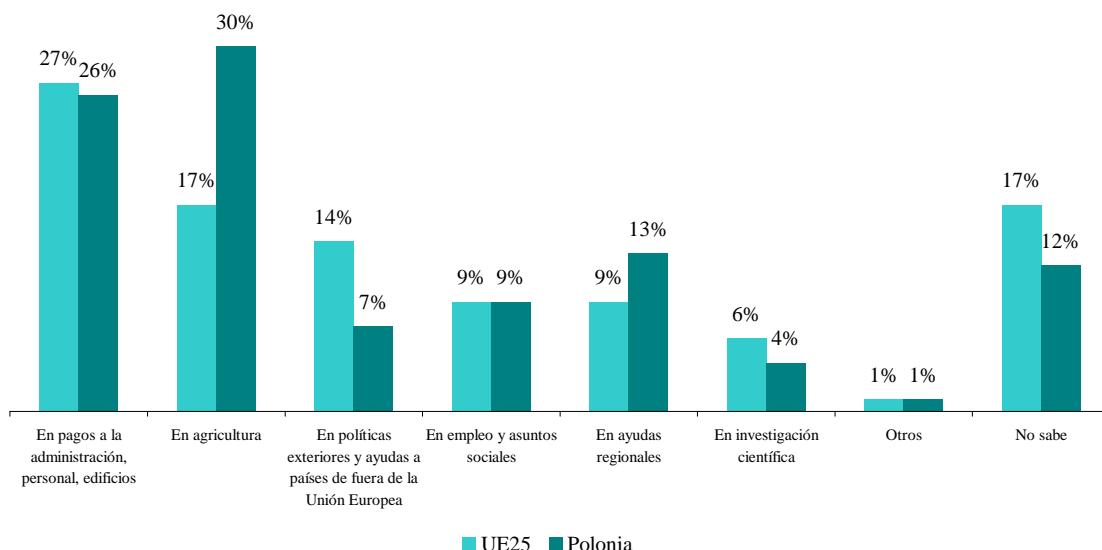


Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetros 57-66).

En relación al conocimiento de la opinión pública sobre las partidas presupuestarias, los datos indicaban en 2006, que el 30% de los encuestados opinaban que los gastos de la PAC suponían la mayor partida del presupuesto. Este dato, como el

porcentaje de los encuestados que indican las ayudas regionales como la mayor partida del presupuesto, se encontraba muy por encima del promedio de la UE 25 y revela la visibilidad de la PAC en Polonia.

Gráfico 6: ¿En cuál de las siguientes cosas cree Vd. que se gasta la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea?



Fuente: elaboración propia, datos: (Eurobarómetro 2006/66)

El crecimiento en el apoyo a la pertenencia a la UE está en contraste con el voto de partidos políticos con orientación euroescéptica en las elecciones de 2001 y de 2005. Al contrario, el aumento del escepticismo y la crítica de los partidos políticos antes y después del Consejo de Copenhague, (véase el capítulo anterior), no se reflejó en una tendencia negativa en la opinión pública, que tampoco tiene un rol específico a la hora de determinar las preferencias estatales, no obstante, resultó crucial en la estrategia negociadora del gobierno. En este sentido, el Gobierno de Miller pugnó encarnizadamente para que Polonia gozara de plenitud de derechos y de las mismas condiciones de accesibilidad a los fondos comunitarios que los otros estados miembros, sobre todo con respecto a las expectativas de la opinión pública.

II.3. C) Los grupos de interés

La sociedad civil polaca tiene una larga tradición muy relacionada con dos actores centrales: la iglesia católica y los sindicatos. (Markowski, 2006:815) Ambos actores jugaron un rol central en las negociaciones de adhesión de Polonia a la UE. El sindicato Solidaridad (*Solidarność*) es considerado uno de los mayores sindicatos de la historia, testigo de una movilización civil y una organización de intereses dentro del sistema autoritario. Esta federación sindical fue crucial para el inicio del sistema de los partidos políticos en Polonia a finales de los ochenta y apoyó, aunque con cierto escepticismo, la adhesión de Polonia a la UE. Durante los primeros años de la pertenencia de Polonia a la UE se consolidó esta orientación euro-escéptica de los sindicatos y en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 los sindicatos apoyaron al partido Ley y Justicia, con el lema de que la solidaridad debe ser el principio de la política nacional y europea. (Szczerbiak, 2007:212)

La iglesia católica se considera otro pilar clave de la sociedad polaca (art. 25 Const. Pol.). El Papa fue considerada una autoridad moral en un país donde el 90% de la población se considera creyente y el 50% es practicante. Las intervenciones del Papa Juan Pablo II durante la campaña a favor de la adhesión a la UE, fueron los eventos más importantes y decisivos durante la campaña. También las visitas frecuentes de representantes de la iglesia católica a Bruselas para intervenir a favor de Polonia y para desvirtuar las reservas de los obispos polacos fueron claves para las negociaciones de adhesión. (Rynkowski, 2005) Como los sindicatos, gran parte de la iglesia católica apoyó al partido Ley y Justicia demandando una política social activa financiada por el nivel europeo para respaldar a los desfavorecidos de la integración europea.

Otras organizaciones de la sociedad civil no alcanzaron la repercusión a nivel nacional que lograron los sindicatos o la iglesia católica, debido tanto a una débil estructura organizativa como a la ausencia de foros institucionalizados para la intercomunicación con el gobierno. Desde finales de los noventa el gobierno polaco llevó a cabo diferentes iniciativas para institucionalizar las relaciones con las ONG e integrarlas en el debate político, como p.e. el Foro Nacional de las ONGs o Foro para Iniciativas no gubernamentales, también la Constitución de 1998 marca la base para las actividades de la sociedad civil (art. 12 Const. Pol.). (Arczewska, 2008) El nuevo rol de los grupos sociales y su fuerza movilizadora se reflejó en la campaña a favor de la adhesión de Polonia a la UE, donde la Iniciativa Cívica “Si al referéndum” reunió a gobiernos locales, sector privado y a diferentes ONG en una campaña altamente visible

y exitosa. Desde la adhesión de Polonia a la UE, tanto la disponibilidad de fondos europeos, como también la necesidad del gobierno de colaborar con actores no estatales para la implementación de los programas re-distributivos, contribuyó al aumento de las actividades de la sociedad civil.

“[...] new modes of governance have been instituted in connection with the managing and monitoring of EU structural funds in the country. The European options have been translated into both institutional weight in decision-making (National development strategy) and the access to financial resources which civil society actors have gained after Poland’s accession to the EU.” (Gasior-Niemiec; Glinski, 2007:44)

A pesar de esta estrecha interrelación entre el nivel europeo y los actores de la sociedad civil y su movilización en las pre-negociaciones de las PPFF 2007-2013, no se puede verificar un impacto de sus intereses en las preferencias del gobierno.²¹⁷

Con respecto a la participación del sector privado, la ausencia de mecanismos formales y la falta de transparencia en los contactos con el gobierno provocaron intensos debates políticos sobre la interrelación y conflictos de interés entre la administración y empresas privadas en los primeros años de pertenencia a la UE. (Copsey; Haughton, 2009) No obstante, tampoco se ha encontrado evidencia del impacto de la empresa privada en la formación de la posición del gobierno en las negociaciones de las PPFF 2007-2013.

Se puede constatar un impacto de grupos de interés del sector agrícola en las preferencias del gobierno, las preocupaciones del sector con respecto a los subsidios de la PAC, al acceso al Mercado Único con sus productos y los temores de inversores extranjeros, fueron posiciones que el gobierno polaco asimiló en su posición negociadora y defendió en las negociaciones de adhesión. Del mismo modo, y por los ya mencionados beneficios de la actuación de la PAC en Polonia, el gobierno defendió en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 el acuerdo de la PAC de 2002.

²¹⁷ Entrevista 20/04/2007.

II.4 El impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias del gobierno polaco

II.4. A) Las relaciones financieras de Polonia con la UE

El proceso de adhesión de los Países del Este y Centro de Europa (PECO) en 2004 contenía varios elementos que le diferenciaban de anteriores procesos de ampliación y que tuvieron un impacto también en las preferencias de los gobiernos nacionales en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. En este sentido, la adhesión de Polonia a la UE no fue el punto de origen en sus relaciones financieras con la UE, sino que los determinantes de las preferencias del gobierno polaco fueron establecidos con anterioridad:

- Polonia recibió desde 1989 apoyo financiero y técnico para el proceso de transición y para la reforma económica y administrativa. Los fondos asignados durante el periodo de preadhesión estaban condicionados al cumplimiento de criterios y prioridades inherentes en la lógica presupuestaria comunitaria.
- Por las diferencias en las rentas y en la estructura económica de la UE 15 y los PECO, se estimó un proceso largo y costoso para conseguir la convergencia en la UE25.
- Los países candidatos se encontraron ante un presupuesto que en su estructura no ofrecía mucho margen de maniobra y que reflejaba, por un lado los debates sobre la limitación del impacto presupuestario de la adhesión, y por otro la austeridad en el gasto público en los países contribuyentes neto, así como la determinación de los gobiernos de la UE15 de defender sus beneficios del presupuesto comunitario.
- Ante la negación de la UE15 de reformar el sistema de los recursos propios y de negociar mecanismos de corrección o periodos de transición en la financiación del presupuesto, los nuevos estados miembros enfocaron su estrategia de negociación en las rúbricas de gasto durante las negociaciones de adhesión.
- Las limitaciones específicas, como los periodos de transición para recursos procedentes de Bruselas o el límite de absorción, fortalecieron la sensación de que Polonia sería un estado miembro de segunda clase entre la clase política y la opinión pública polaca.

- Especialmente a partir de 2000 se establece un paralelismo entre las negociaciones de adhesión y las negociaciones presupuestarias.

Las ayudas de preadhesión

La UE facilitó desde 1989 créditos y ayuda financiera a los Países del Este y Centro de Europa. El Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (BERD) había destinado directamente más de 1.400 millones de EUR en Polonia repartidos en proyectos de inversión que incluían, entre otros, la agroindustria, la reestructuración industrial, la infraestructura, el sector energético. El principal instrumento de cooperación financiera y técnica fue el programa de ayuda para la reestructuración de las economías de Polonia y Hungría (PHARE). En el caso de Polonia, en el periodo entre 1990-1997, PHARE se dirigió principalmente al desarrollo económico, mediante programas para la reestructuración y privatización del sector industrial, el desarrollo del tejido empresarial, la promoción de las exportaciones y del desarrollo rural, y a la preparación de la adaptación a las normas del acervo comunitario. En 1999, PHARE fue complementado por un fondo de ayudas suplementarias a la agricultura (SAPARD) y el “Instrumento Estructural de Preadhesión” (IEPA) con enfoque en el ámbito del medio ambiente y del transporte.

Tabla 6: Los Fondos de Preadhesión en Polonia

	PHARE	SAPARD	IEPA
Asignación Anual en el periodo 2000-2006	350-400 millones EUR	171 millones EUR	312-318 millones EUR

Fuente: (UKIE, 2003)

Además de recibir estos fondos de preadhesión, Polonia participó también en programas internos de la UE, especialmente en los ámbitos de educación, formación profesional e investigación, p.e. Leonardo da Vinci, Socrates, Youth, Cultura 2000, o los programas marcos para el desarrollo tecnológico y la investigación.

En resumen, en primer lugar los instrumentos de preadhesión, aunque con recursos reducidos, reflejaron las futuras líneas de actuación del presupuesto comunitario. Mientras SAPARD actuó en la línea del desarrollo rural, así como en la mejora de las estructuras de las explotaciones agrícolas y en el apoyo para la adaptación del acervo comunitario relacionado con la PAC, el programa PHARE financió actividades en la línea del FSE o del FEDER, y el IEPA desempeñó en Polonia el mismo papel que posteriormente el Fondo de Cohesión. En segundo lugar, la aplicación

de estos recursos correspondía a acciones prioritarias y estaban supeditadas a las condiciones técnicas e institucionales impuestas por la Comisión.

La adaptación del presupuesto comunitario a la ampliación

Las reformas del presupuesto comunitario dentro del marco de la Agenda 2000, la reforma de la PAC en 2002, pero también las negociaciones de adhesión contribuyeron a determinar las preferencias del gobierno polaco en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. (Consejo Europeo, 1999; 2002) En cuanto a las rúbricas del gasto comunitario, se tomaron medidas que precisaron las futuras relaciones financieras entre Polonia y la UE:

- se mantenía el límite total del presupuesto en el 1.27% de la RNB,
- se introdujeron las ayudas directas de la PAC en los PECOs como porcentaje del nivel de ayudas directas en la UE-15: 25% en 2004, 30% en 2005, 35% en 2006, 40% en 2007 y posteriormente con un incremento anual del 10% hasta 2013,
- se limitó el crecimiento de los gastos de la PAC, excluyendo el desarrollo rural, durante el periodo 2007-2013 en un 1% de la RNB comunitaria,
- se limitó la política estructural al 0.46% del total del presupuesto,
- se fijó un límite del 4% de la RNB para la totalidad de los fondos que podría recibir un estado miembro,
- se determinó que todos los gastos de la adhesión (excluyendo la ayuda pre-adhesión) serían “*ring-fenced*” (cerrado), lo que significaba que, una vez aprobado el presupuesto, los recursos para la adhesión no podían ser derivados a otros destinos,
- se concedió ayuda financiera para la protección de las nuevas fronteras externas de la UE,
- se concedieron transferencias temporales para el periodo de 2004-2006 con el fin de mejorar la situación presupuestaria.

Con respecto a la financiación del presupuesto, los estados miembros de la UE15 acordaron en el marco de la Agenda 2000, que una reforma de la financiación debería ser pospuesta hasta después de la adhesión. En el *Copenhagen Package* se determinó que Polonia, como los otros PECO, debería participar plenamente en la financiación del presupuesto de la UE desde el momento de la adhesión. (Consejo Europeo, 2002) No

obstante, en lo referente a los recursos propios, se incluyeron provisiones técnicas especiales en el Tratado de adhesión para el cálculo de las contribuciones y que mejoraban la situación presupuestaria del país en el primer año de su pertenencia a la UE:

- Cambio de la fecha de adhesión de enero de 2004 a mayo de 2004 (sin efecto en los recursos procedentes de Bruselas, pero con un ahorro de 4 pagos mensuales para las contribuciones)
- Periodo de transición hasta el año 2007 para la harmonización del IVA.

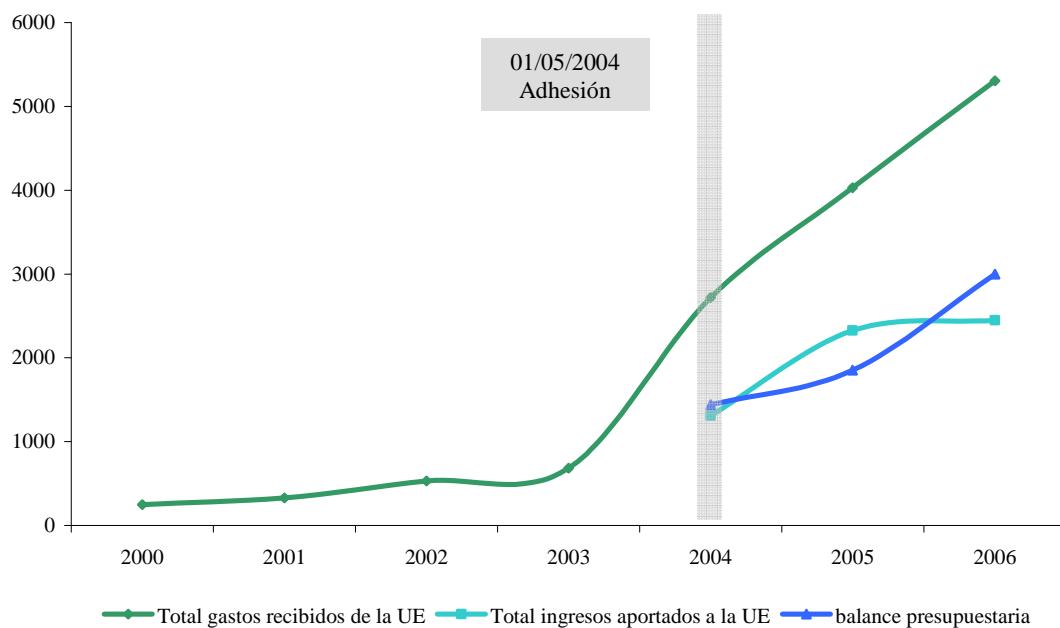
La adhesión en 2004

Los aspectos presupuestarios fueron uno de los temas más politizados y conflictivos en el proceso de negociación de adhesión, y también dominaron en el debate público sobre los efectos de la pertenencia de Polonia a la UE durante los primeros meses tras la adhesión. No obstante, un año después del acceso de Polonia a la UE el balance fue positivo y las preocupaciones no se materializaron, en el sentido de que el crecimiento económico del país se había acelerado, y se verificó un aumento de las inversiones directas, así como un crecimiento en el balance del comercio exterior. (Chrościcki, 2005) La adhesión resultó también positiva en beneficios financieros y Polonia se convirtió, en su primer año de adhesión, en el séptimo receptor de los recursos de la PAC y en uno de los mayores beneficiarios de los fondos estructural y de cohesión. El retraso en la fecha de adhesión produjo que el balance entre aportación y gasto recibido fuera positivo desde la entrada en la UE, como se puede apreciar en el gráfico 7.

No obstante, los altos costes en los primeros años de pertenencia a la UE por la adaptación a los estandartes europeos, especialmente en medioambiente, significaron una amenaza para la estabilidad macro-económica de Polonia, según cálculos del Banco Mundial el impacto de la adhesión en el gasto del gobierno nacional en el periodo 2005-2006 se estimó entre un 4%-6%. (World Bank, 2006) Otra presión para el presupuesto nacional, resultó de la necesidad de la co-financiación de los fondos estructurales y de cohesión, fondos que se destinarían principalmente a autoridades locales y al sector privado. (Szczepiak, 2003) Este aumento del gasto nacional se enfrentaba a los esfuerzos del Ministerio de Finanzas de reducir el déficit del presupuesto, que alcanzó en el año 2003 el 6.3%, para cumplir con los criterios del PEC. En este sentido, el gobierno de Polonia demandó una reducción de sus contribuciones durante los primeros

años de pertenencia a la UE proponiendo un periodo transitorio para las contribuciones de cinco años, que aumentarían progresivamente. Este método, según el gobierno polaco, hubiera facilitado también la absorción de los fondos. No obstante, la Comisión y los estados miembros rechazaron cualquier concesión en lo concerniente a los recursos propios. (Mayhew, 2003)

Gráfico 7: Saldo Fiscal entre Polonia y el presupuesto de la Unión Europea entre 2000 y 2006
(millones de EUR)



Fuente: elaboración propia, datos: (Comisión Europea, 2000)

Como ya se ha mencionado anteriormente, el comienzo de las transferencias de la PAC está relacionado con un cambio en la percepción de la opinión pública con respecto a la pertenencia de Polonia a la UE, pero también con un cambio en las preferencias del gobierno polaco. El gobierno de Miller había reorientado su perspectiva de una agricultura polaca competitiva por sus bajos costes de producción, hacia una posición en la que resultaban necesarios los pagos directos para poder competir con los agricultores en la UE 15, a partir de 2004, esta orientación hacia el mercado desaparece con el comienzo de los pagos del presupuesto comunitario. (Copsey; Haughton, 2009) En 2004, casi el 90% de los agricultores habían solicitado las ayudas de los pagos directos. (Chrościcki, 2005) La nueva dependencia de la PAC se manifiesta en las propuestas de reforma de la misma por parte del gobierno polaco en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, en el sentido de que, una reforma sólo podría ser posible si las

ayudas se redujeran al nivel de Polonia. En consecuencia, la concesión de los pagos directos significaba el comienzo de una trayectoria que dificultaría también en el futuro una reforma de la PAC.²¹⁸

Tabla 7: Importancia del sector agrario en los 10 países candidatos y la UE-15 en 2000

	% sobre el PIB	% sobre el empleo
Chipre	3,5	9,2
Eslovaquia	4,5	6,7
Eslovenia	2,9	9,9
Estonia	4,7	7,6
Hungría	3,9	6,0
Letonia	4,0	13,5
Lituania	6,9	19,6
Malta	2,0	1,9
Polonia	19,2	18,8
R. Checa	4,6	4,5
UE-15	2,0	4,3

Fuente: (Bonete Perales, 2004)

El periodo 2004-2006 resultó también esencial para demostrar la capacidad de gestión y absorción de los recursos procedentes de Bruselas. (Comisión Europea, 2009) Según la lógica de la absorción, el gobierno polaco había priorizado grandes proyectos de infraestructura ante otras prioridades políticas, por lo que desde finales de los años noventa, los planes estratégicos nacionales para el desarrollo de Polonia se orientaron a la estructura del presupuesto comunitario. (Grzegorz, 2005)

²¹⁸ “Pietras said Poland would favour CAP reforms, provided that subsidies for old EU farmers were lowered to Polish levels. [...] ‘We feel Polish farmers have an enormous competitive advantage.’” (Financial Times, 2005d).

II.4. B) El impacto de la estructura del presupuesto comunitario en las preferencias del gobierno polaco

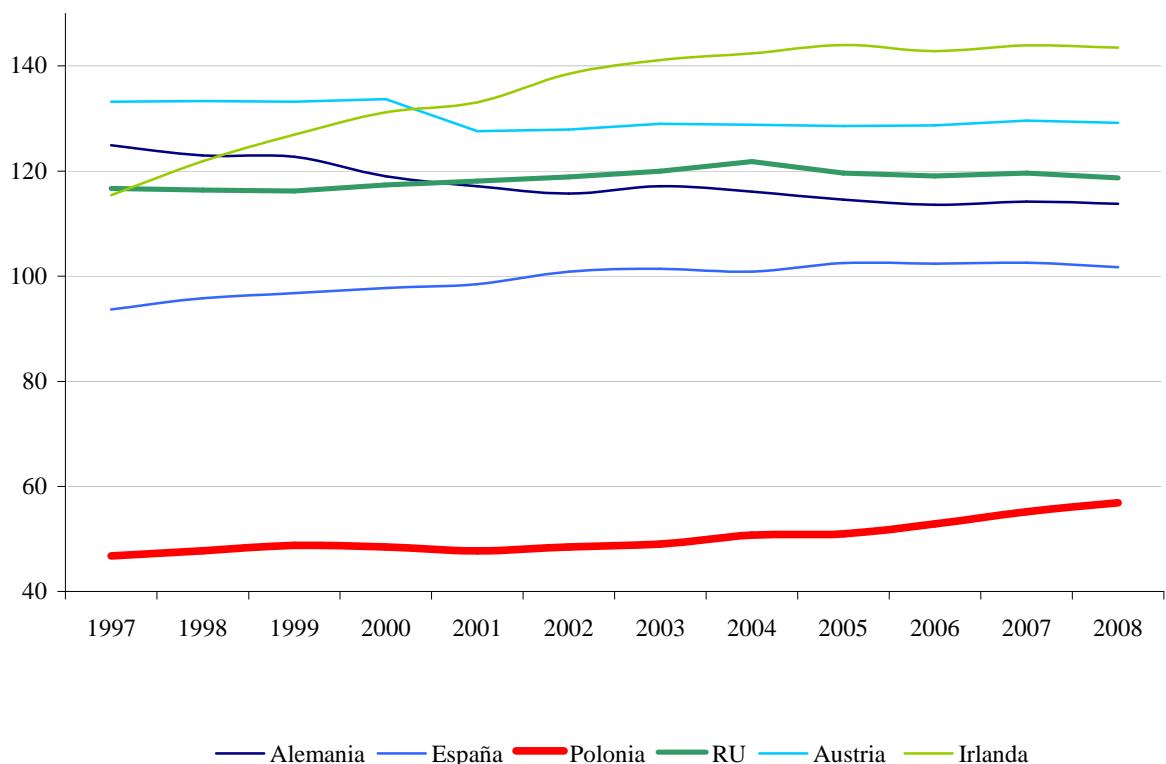
Como ya se ha verificado en los anteriores casos, a la estructura del presupuesto se puede asignar poder explicativo ya que las instituciones una vez creadas y su repetitiva aplicación, crean incentivos que refuerzan su estabilidad. En este sentido, tampoco la ampliación de 2004 supuso una fisura en la trayectoria, sino que los nuevos estados miembros adaptaron sus preferencias a la estructura presupuestaria comunitaria y a los *acquired rights* de los estados miembros de la UE15. Las limitadas adaptaciones del presupuesto llevadas a cabo antes de la adhesión, no fueron medidas que favorecieron a los países candidatos, sino compensaciones para los estados miembros de la UE15 por las pérdidas esperadas de la ampliación.

No obstante, también el gobierno polaco reclamó un *acquired right* para políticas re-distributivas, como “recompensa” por las reformas económicas y sociales a nivel doméstico iniciadas durante el largo proceso de adhesión, así como por el objetivo de cohesión económica y social como expresión de solidaridad entre los estados miembros y las regiones de la UE.²¹⁹

A pesar de que como Grzegorz Grosse afirma, “[...] the legal order, operating strategies and interests of [Poland] and the European Union are rarely the same because they have been established at different times, at a different level of economic development, in response to different political and organisational needs, [...]”(Grzegorz, 2003), a continuación se argumenta que las preferencias del gobierno polaco se acomodaron dentro de la estructura del presupuesto comunitario, tanto por su compatibilidad con las preferencias del gobierno de Polonia, como por la trayectoria iniciada en el proceso de preadhesión.

²¹⁹ Entrevista 10/05/2007.

Gráfico 8: Selección de estados ordenados según su riqueza relativa (RNB per cápita) (UE27=100%)



Fuente: elaboración propia, datos: Eurostat

El crecimiento económico de Polonia durante los años anteriores a la adhesión se estableció en un promedio del 4%, dato por encima de los otros nuevos estados miembros (3.8%) y de la UE15 (2.3%). Desde 2004 la economía polaca registró un fuerte impulso adicional basado en el aumento de inversiones extranjeras y de las exportaciones, pero especialmente la incorporación en el Mercado Único comunitario y la masiva recepción de ayudas estructurales fueron los elementos claves. (Sosvilla-Rivero; Herce, 2004; Salmon, 2004) Sin embargo, este crecimiento económico redujo solamente de manera limitada las diferencias en la RNB per cápita entre Polonia y la UE 15, y se vio reflejado parcialmente en la creación de empleo y la reducción del déficit presupuestario.

Tabla 8: datos macroeconómicos de Polonia

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB per cápita en PPS en % (UE-27 = 100)	46,8	47,8	48,6	48,2	47,6	48,3	48,9	50,6	51,3	52,3
crecimiento del PIB (en % del año anterior)	4,5	4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,6	4,8
Gasto en % del PIB en I+D	0,65	0,67	0,69	0,64	0,62	0,56	0,54	0,56	0,57	0,56
Desempleo en % de la población activa	10,9	10,2	13,4	16,1	18,3	20	19,7	19	17,8	13,9
Parte de las importaciones procedentes de la UE del total de las importaciones (%)			72,2	69	69,7	69,7	69,6	75,3	75,3	73
Parte de las exportaciones con destino UE del total de las exportaciones (%)			81,6	81,2	81,2	81,2	81,9	80,3	78,6	79
Déficit en % del PIB	-4.6	-4.3	-2.3	-3.0	-5.1	-5.0	-6.3	-5.7	-4.3	-3.8

Fuente: Eurostat

Las 16 regiones polacas tuvieron la RNB/per cápita inferior al 75% de la RNB/per cápita, además 7 de las 10 regiones más pobres de la UE y con un desempleo de más del 15% se situaron en Polonia. Suponiendo que se mantuvieran los ritmos de crecimiento en el momento de la adhesión de Polonia a la UE, debido a esta situación económica se estimó que se necesitarían más de quince años para que Polonia pudiera conseguir una RNB per cápita igual al 75% de la media de la UE-27.

Tabla 9: Las más pobres regiones (NUTS-2) de la UE 25

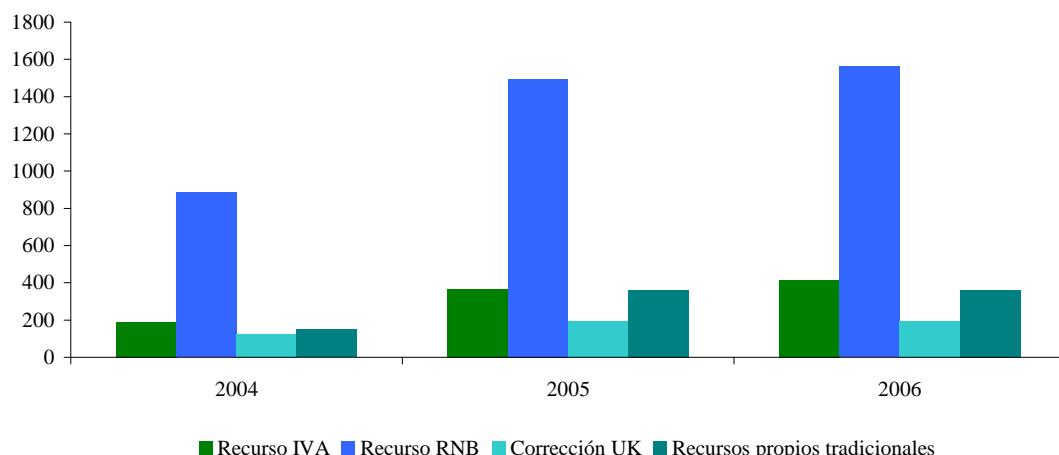
País	Región	RNB per cápita UE-25=100, 2000-2002	Desempleo en % 2003
PL	Lubelskie	32.2	16.0
PL	Podkarpackie	32.8	17.7
PL	Warmińsko-Mazurskie	34.7	23.9
PL	Podlaskie	35.1	17.8
PL	Świętokrzyskie	35.8	19.1
HU	Észak-Magyarország	36.1	9.7
HU	Észak-Alföld	36.3	6.8
SK	Východné Slovensko	37.2	21.8
LV	Latvija	37.3	10.5
PL	Opolskie	38.3	18.3
HU	Dél-Alföld	39.4	6.5
PL	Małopolskie	39.8	18.0

Fuente: Eurostat

Como se evidencia en el siguiente gráfico, la evolución de la aportación de Polonia al presupuesto comunitario ha sido creciente con el tiempo, el aumento entre 2004 y 2005 se explica con la adhesión en mayo de 2004. El recurso basado en la RNB, la principal fuente de aportación de recursos al presupuesto comunitario, y el recurso

basado en IVA, habían aumentado ligeramente su rol entre 2005 y 2006, tanto por el crecimiento económico como por el aumento del consumo a nivel doméstico. También se puede apreciar en el gráfico que Polonia ha contribuido entre 2004 y 2006 con más 500 millones de EUR a la financiación del cheque británico.

Gráfico 9: Estructura de los ingresos aportados a la UE (en millones de EUR)



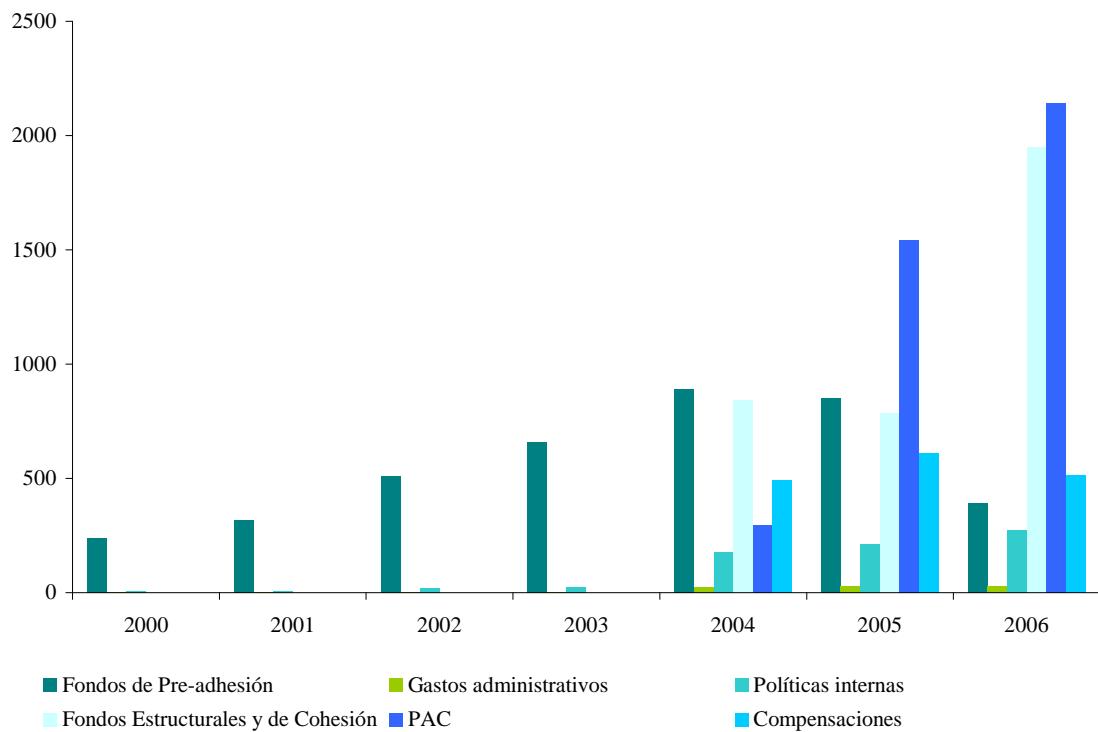
Fuente: elaboración propia, datos: (Comisión Europea, 2000)

Ante el déficit del presupuesto doméstico el gobierno de Polonia, como en las negociaciones de adhesión, concentró sus esfuerzos en limitar sus contribuciones al presupuesto. Teniendo en cuenta que las contribuciones al presupuesto basadas en el recurso RNB de cada estado son exactamente proporcionales a su riqueza, el gobierno polaco demandaba en primer lugar, que este recurso fuera la principal y única fuente de aportación al presupuesto comunitario, y en segundo lugar la limitación del recurso basado en IVA que castiga a un país de alto consumo. En tercer lugar, se demandó la eliminación de la corrección británica, que, según el gobierno de Polonia, resultó ser un mecanismo que hipotecaba el presupuesto nacional sin ofrecer beneficio alguno. (Hofmokel, 2004) Pero también un mecanismo de corrección general hubiera perjudicado al presupuesto nacional polaco, dado que hubiera reducido principalmente las contribuciones de los contribuyentes netos, por lo que las contribuciones de los otros estados miembros hubieran tenido que subir para mantener el nivel del presupuesto.²²⁰ En cuarto lugar, el gobierno polaco se centraba en el debate sobre las bases del cálculo de las contribuciones.²²¹

²²⁰ Entrevista 20/04/2007.

²²¹ Entrevista 16/04/2007.

Gráfico 10: Ayudas comunitarias recibidas por Polonia, según la rúbrica del gasto entre 2000 y 2006 (en millones de EUR)



Fuente: elaboración propia, datos: (Comisión Europea, 2000)

Como indica el gráfico anterior, el gasto comunitario en Polonia, creció paulatinamente desde el año 2000, y a partir del año 2004 se aprecia un aumento significativo debido a los recursos procedentes de la PAC y de la política estructural y de cohesión. También en las negociaciones de las PPFF 2007-2013 y dada la situación económica, las preferencias del gobierno polaco se orientaron a las políticas redistributivas y especialmente la política de cohesión y estructural. En este sentido, el gobierno de Polonia respaldó la propuesta de la Comisión de mantener o aumentar el gasto comunitario en esta rúbrica al 45% de presupuesto comunitario. Con respecto a la PAC, se defendió el compromiso alcanzado en 2002 y el aumento de los recursos que se podrían destinar al desarrollo rural.

Durante los primeros tres años de la pertenencia a la UE, Polonia recibió compensaciones para cubrir gastos en temas específicos, en particular para mejorar la protección de las fronteras externas de la UE y aumentar los dispositivos para la lucha contra el crimen organizado y la capacidad del sistema judicial. En las negociaciones de

las PPFF 2007-2013 el gobierno demandó recursos adicionales para continuar estas actividades y modernizar las instalaciones de la aduana en la parte polaca de la frontera exterior de la UE. En relación con su política exterior de posicionarse como intermediario entre sus vecinos orientales y la UE, el gobierno polaco reclamó un mayor compromiso financiero de la UE en las políticas de vecindad y preadhesión.²²²

Como se puede apreciar en la tabla 8, las inversiones del gobierno polaco en el sector I+D y en competitividad fueron limitadas y no figuraban entre sus prioridades, tampoco existía una infraestructura que permitiera competir con otros estados miembros en estas áreas, según Mayhew, la posibilidad de que estos recursos llegaran a los nuevos estados miembros fue muy reducida. (Mayhew, 2004) Aunque el gobierno polaco estaba a favor de una reducción de la rúbrica de competitividad, defendía la estrategia de Lisboa ya que sus objetivos eran muy amplios y ofrecían la perspectiva de poder acomodar preferencias específicas polacas, como el aumento de empleo y los incentivos para emprendedores.²²³ El gobierno de Polonia se mostró también muy interesado en la propuesta de España de un fondo tecnológico para reducir la brecha tecnológica entre los países de la UE.²²⁴

Teniendo en cuenta que para el gobierno polaco gran parte de los beneficios de las políticas re-distributivas estaban “asegurados”, éste se concentró en la determinación de las normas de la implementación y las bases de los cálculos del límite de absorción.

En cuanto a las normas de la implementación, el gobierno de Polonia señaló que habría que establecer una elasticidad en la aplicación del límite del 4%, a través de las tasas de co-financiación. Además, se demandó la ampliación de los sectores que podrían estar incluidos en proyectos co-financiables, cómo p.e. la construcción de vivienda social.

Desde el principio de las negociaciones el gobierno de Polonia había concentrado su estrategia negociadora en una ampliación del límite de absorción del 4% del PIB, asumiendo al mismo tiempo que las ayudas dentro de este límite estarían garantizadas en las PPFF 2007-2013. El gobierno de Belka insistió en que para aproximarse a los barómetros medios de las economías europeas, Polonia debería de recibir las ayudas comunitarias adecuadas y no condicionadas por el límite de absorción

²²² Entrevista 22/06/2007.

²²³ Entrevista 11/04/2007.

²²⁴ Entrevista 22/06/2007.

del 4%. (El País, 2004) No obstante, durante las negociaciones de las PPFF se ofrecían unas condiciones diferentes:

- La Presidencia luxemburguesa propuso una aplicación diferenciada del límite de absorción según el desarrollo económico de los países miembros, indicando que el 4% del PIB sería el nivel máximo para países con un PIB inferior al 40% de la media comunitaria. (Para Polonia el límite de absorción sería el 3,8%).²²⁵
- Mientras el cálculo del límite se basaba en el promedio del PIB para el periodo 1997-2002, para las contribuciones se tomó como base el último ejercicio.²²⁶ Este cálculo no favoreció a Polonia, que como los otros nuevos estados miembros había experimentado un crecimiento económico elevado en los años anteriores a la adhesión.²²⁷
- Según el gobierno polaco, para el cálculo del límite de absorción se tomaba en cuenta un tipo de cambio poco favorable para Polonia. La Comisión utilizaba el tipo de cambio de 2004, año en el que el zloty estuvo menos valorado por la crisis en el gobierno, en consecuencia el PIB calculado con el tipo de cambio de este año era un 10% más reducido del que hubiera resultado aplicando el promedio del tipo de cambio de diferentes años previos de la adhesión.²²⁸
- Asimismo, según el gobierno polaco, la Comisión aplicó un tipo de inflación del 2% para el cálculo del límite de absorción, mientras el promedio de este tipo fue más alto.

²²⁵ Ebda.

²²⁶ Entrevista 16/04/2007.

²²⁷ En este sentido, mientras para el cálculo del límite de absorción se tomaba como referencia un PIB de 250.3 mil millones de EUR, para las contribuciones se tomaba como referencia un PIB de 278.5 mil millones de EUR. Entrevista 20/04/2007.

²²⁸ Entrevista 10/05/2007.

II.4. C) El impacto de la estructura institucional de la negociación en las preferencias del gobierno polaco

Después de haber analizado el poder explicativo de la estructura del presupuesto, a continuación el estudio se concentra en las características de la estructura institucional de la negociación. Se argumenta, como en los casos anteriores, que la específica estructura institucional de las negociaciones de las perspectivas financieras tuvo un impacto en las preferencias del gobierno polaco.

Mientras en los anteriores casos se ha encontrado evidencia del impacto de procesos de aprendizaje y socialización en las preferencias por la pertenencia a la UE, Polonia partió de una situación distinta en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Las experiencias del gobierno polaco en negociaciones a nivel europeo estuvieron relacionadas con las negociaciones de adhesión, que se caracterizaban por una estructura institucional distinta a las características de las negociaciones de la UE, en el sentido de:

- Necesidad de aceptación del acervo comunitario íntegramente.²²⁹
- Negociaciones bilaterales entre desiguales (UE15 - país candidato).²³⁰
- Amenaza de exclusión y diferenciación.
- Expectativas a nivel doméstico / exigencias desde el nivel europeo.

La desigualdad en la posición negociadora con respecto a las relaciones financieras, se reflejó en las negociaciones de adhesión, como en el Consejo Europeo de Berlín 1999 o el Consejo Europeo de Copenhague en 2002. Los gobiernos de los estados miembros de la UE15 no se mostraron dispuestos a permitir cualquier acuerdo que pudiera afectarles negativamente en su posición negociadora para el siguiente marco financiero y acordaron antes de la ampliación, reformas que afectarían al periodo financiero a partir de 2007. Las preferencias con respecto a las relaciones financieras no acomodadas en las negociaciones de adhesión, constituyeron en este sentido la base de las preferencias en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, como la reforma del sistema de recursos propios o el límite de absorción.²³¹

Sin embargo, las negociaciones de adhesión y la participación de representantes del gobierno de Polonia en la Convención europea sirvieron para establecer primeras

²²⁹ “Las ‘negociaciones de adhesión’ es una contradicción en términos: los candidatos sólo negocian con la Unión cuánto tiempo van a tardar en aplicar [...] el acervo.” (Torreblanca, 2004)

²³⁰ “The Union’s clear strategy at Copenhagen was to isolate Poland in the final financial negotiations by agreeing (low cost) deals with the smaller countries.” (Mayhew, 2003)

²³¹ Entrevista 16/04/2007.

coaliciones y como fuente de aprendizaje y experiencia para negociaciones a nivel europeo. “This proves the changes in problem solving strategies employed by Polish diplomats, as they realized that exchange of information and cooperation was the only successful way of policy making in Brussels.” (Kaminska, 2007:11) Con la ampliación en 2004 la complejidad de las preferencias en la UE aumentó y se manifestaron coaliciones flexibles y puntuales construidas *ad hoc* y contrarias a las coaliciones tradicionales con una perspectiva a largo plazo y dentro de la dicotomía de beneficiarios y contribuyentes netos. (Mayhew, 2004) En esta línea, el gobierno de Polonia participó en coaliciones tanto con los antiguos beneficiarios como con los nuevos estados miembros, pero también con los contribuyentes neto, enfrentándose parcialmente a aliados estratégicos como el RU, p.e. el Grupo Visegrado, los Amigos de la política de cohesión, el triángulo de Weimar. (Financial Times, 2005f) Sin embargo, debido al carácter repetitivo de las negociaciones a nivel europeo, también el gobierno polaco consideraba el efecto de su actuación en su reputación y no se enfrentó directamente a la posición de un estado miembro.²³²

El largo periodo de negociación y las negociaciones paralelas a nivel europeo, llevan a la interrelación de diferentes agendas que puede ayudar a resolver un estancamiento de las negociaciones, pero también a contagiar una negociación con conflictos surgidos en otra. De la misma manera que el gobierno español, también el gobierno de Polonia evitó confrontaciones y tenía un interés especial en separar las negociaciones constitucionales de las negociaciones re-distributivas, ya que los contribuyentes neto vincularon ambas para enfrentar a España y Polonia por los fondos estructurales y de cohesión y debilitar así su resistencia conjunta ante las reformas de voto en el Consejo. (Powell, 2003)

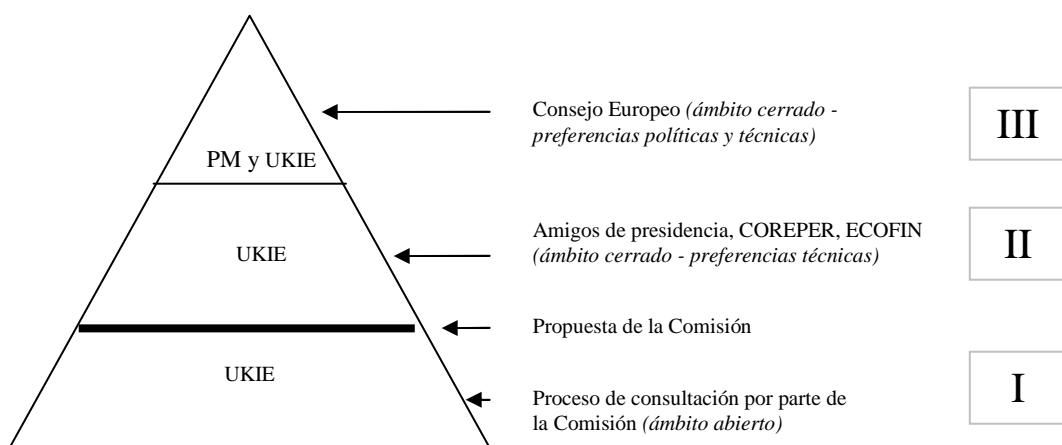
Asimismo, la existencia de un marco temporal de negociación para llevar a cabo con tiempo suficiente la programación de los fondos estructurales y de cohesión, incrementó paulatinamente la preferencia del gobierno de Polonia de “finalizar la negociación” dentro del marco establecido frente a la de “aumentar los beneficios”. Además, el límite temporal redujo la posibilidad de un bloqueo en las negociaciones por parte del gobierno polaco que pudiera producirse por el principio de unanimidad en el voto final de las negociaciones. Por otro, la unanimidad permite también acomodar

²³² Según fuentes de UKIE. “Poland will not launch such an initiative on its own [...], if a group of countries is formed to do away with the rebate [...], Poland will join the party”. (BBC Monitoring European Political, 2004) Entrevista 10/05/2007.

todas las preferencias. De este modo, el gobierno de Polonia consiguió una de sus demandas secundarias en el último momento de las negociaciones (recursos adicionales para las cinco regiones más pobres de la UE) y presentar el acuerdo a nivel doméstico como resultado de sus esfuerzos, aunque no logró su demanda originaria de aumentar el límite de absorción.

Con respecto a la estructura jerárquica de las negociaciones, aunque Polonia no fue miembro con plenos derechos de la UE, el gobierno y representantes de la sociedad civil participaron en el debate sobre el futuro de la política de cohesión (fase I). Además el gobierno polaco apoyó las líneas generales en el debate sobre el futuro de la política de cohesión propuestas por la Comisión, en el sentido de que se contaba con la Comisión como “aliado natural”, cuyas preferencias con respecto a las políticas redistributivas correspondieron con las del gobierno polaco. (Republic of Poland, 2003; 2004a) Tras la presentación de las propuestas de la Comisión se restringió el número de participantes a la administración nacional y los órganos comunitarios (fase II). En el caso de Polonia los representantes de UKIE participaron directamente en todos los niveles de la negociación a nivel europeo, y dominaron, como ya se ha mencionado, la coordinación de la posición negociadora a nivel doméstico. Además, en su función de Secretario de Estado, el director de UKIE, Jaroslaw Piedras coordinó también las negociaciones en la fase III evitando, de esta manera, la fragmentación y garantizando la continuidad de las preferencias del gobierno polaco desde el inicio de las negociaciones hasta el acuerdo final.

Esquema 3: La estructura jerárquica de las negociaciones a nivel europeo



III. Conclusiones preliminares

Tras el análisis del proceso de formación de preferencias del gobierno de Polonia en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, y volviendo a la pregunta planteada al inicio de la investigación: ¿Qué variables institucionales determinaron estas preferencias?, se puede confirmar que el marco institucional tanto a nivel doméstico como europeo, pero también la ideología del gobierno y la opinión pública, ofrecen valor explicativo para las preferencias del gobierno polaco en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013. De manera esquemática, se resumen a continuación las conclusiones preliminares a las que se han llegado tras el análisis:

En cuanto a la organización y la coordinación de la administración para la política europea

- Ante la inestabilidad política polaca, la estructura central administrativa para la coordinación y elaboración de la política europea, UKIE, funcionó como órgano independiente altamente especializado. Las amplias competencias en todos los aspectos de la integración de este órgano, así como sus recursos personales y el conocimiento técnico, además de su interconexión personal con otros actores de la burocracia ministerial, sirvieron como base estable del sistema de coordinación y elaboración de la política europea de Polonia, independientemente de los cambios políticos y administrativos.
- UKIE determinó a corto y largo plazo las preferencias de los otros departamentos en la política europea, por lo que las preferencias del gobierno polaco estuvieron profundamente asentadas en la lógica tecnocrática de UKIE.
- La adhesión de Polonia a la UE en 2004 no provocó un cambio radical en la estructura de la administración polaca. En el proceso evolutivo que comenzó durante el periodo de preadhesión, la administración comenzaba a orientarse hacia los objetivos y gestión de las políticas re-distributivas comunitarias.
- La trascendencia de debates europeos, como el proceso constitucional y las negociaciones financieras, reforzaron el rol del *Sejm* en la política europea como plataforma de crítica y respaldo de la política europea del gobierno polaco. No obstante, este impacto fue limitado en las negociaciones de las PPFF 2007-2013.

- La movilización de las entidades territoriales fue limitada, por ausencia de una cultura de descentralización, de mecanismos de participación en la elaboración de la posición estatal, así como por su situación económica.

Con respecto a la ideología del gobierno

- A la ideología del gobierno se puede asignar valor explicativo con respecto a las preferencias del gobierno polaco en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Se ha encontrado evidencia de cambios en las preferencias con respecto a las políticas re-distributivas según la orientación del gobierno hacia la UE (pro-europeo/euro-escéptico) y la política económica (neoliberal-orientado al mercado/proteccionista-intervenciones del estado). En este sentido, gobiernos con una orientación pro-europea y neoliberal estaban más dispuestos a renunciar a beneficios en políticas re-distributivas para avanzar en la integración europea, que gobiernos con orientación proteccionista nacional.
- Además, la acentuación del interés nacional y la recuperación de una proyección como líder regional en la autodefinición del gobierno de Polonia, se reflejaban desde 2001 en una nueva prioridad del gobierno polaco por un mayor compromiso financiero de la UE en la política de vecindad.

En cuanto a la participación de los actores sociales y políticos en la política europea:

- Aunque los temas europeos no figuraban como temas prioritarios en las campañas electorales, se puede confirmar un amplio debate político y público sobre la UE. No obstante, esta repercusión se deduce más bien por la reciente adhesión y las discusiones sobre las consecuencias de la misma para Polonia, que por las negociaciones de las PPFF 2007-2013.
- Se puede verificar que el acceso e impacto de los partidos políticos y de otros actores de la sociedad civil en la formación de las preferencias del gobierno fue limitado, tanto por su débil estructura interna como por la ausencia de una tradición participativa. Principalmente, los partidos políticos polacos tienen una capacidad limitada a la hora de agregar intereses sociales en su programa e integrar a los ciudadanos en el proceso político.
- Desde la adhesión, se puede verificar un aumento del porcentaje de la población que indicaba que Polonia se beneficiaría de la misma. Las ayudas recibidas en el marco de la PAC y las perspectivas de convertirse en el

mayor receptor de los fondos estructurales y de cohesión, fueron los elementos claves a los que se puede asignar también un valor explicativo para las preferencias del gobierno.

Con respecto al impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias

- La adhesión de Polonia a la UE en 2004 no fue el punto de origen en sus relaciones financieras con la UE, sino que los determinantes de las preferencias del gobierno polaco fueron establecidas con anterioridad. En este sentido, el gobierno de Polonia adaptó sus preferencias a la estructura presupuestaria comunitaria y a los *acquired rights* de los estados miembros de la UE 15.
- Las preferencias que no fueron acomodadas durante las negociaciones de adhesión, fueron preferencias prioritarias en las negociaciones de las PPFF 2007-2013.
- Las primeras transferencias de la PAC al sector agrícola, los proyectos impulsados en materia de infraestructura, el aumento del sentimiento de seguridad y el nuevo rol de Polonia con respecto a sus vecinos tras la adhesión, causaron un impacto en las preferencias del gobierno con respecto a las PPFF 2007-2013.
- La existencia de un marco temporal en la negociación contribuyó a un cambio en las preferencias del gobierno de Polonia desde “aumentar los beneficios” a “finalizar la negociación.”
- La estructura jerárquica de las negociaciones, con acceso limitado a áreas de negociación subsiguientes, no influyó en las preferencias del gobierno. Los representantes de UKIE participaron directamente y en todo momento en todos los niveles de la negociación, evitando de esta manera la fragmentación y garantizando la continuidad en las preferencias polacas.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Tras varios años de intensas negociaciones, los jefes de estado y de gobierno de los estados miembros de la UE consiguieron en el Consejo Europeo del 17 de diciembre de 2005 en Bruselas un acuerdo sobre las perspectivas financieras 2007-2013. El acuerdo no sólo permitió el cumplimiento del calendario de la programación de los fondos estructurales, sino que demostró la capacidad de la UE 25 de alcanzar un acuerdo en una negociación altamente sensible y supuso un mensaje político positivo tras la crisis derivada de los resultados negativos de los referendos en Francia y Holanda sobre la Constitución Europea.

A continuación se presentan las conclusiones generales de la tesis doctoral cuyo objetivo central se orientaba a analizar el efecto de las instituciones en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros de la UE en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Una vez expuestas las conclusiones preliminares para cada caso en el correspondiente capítulo, el apartado primero de las conclusiones generales recoge una recopilación de los hallazgos empíricos y teóricos más importantes que verifican las hipótesis de la investigación, y se responde a la pregunta central de la tesis doctoral. En el apartado segundo se ofrecen sugerencias para la futura agenda de investigación.

Conclusiones generales

La negociación de las PPFF 2007-2013 fue un proceso largo y complejo que ofrece distintas perspectivas en cuanto a su análisis y abordaje. En este trabajo no se pretendían analizar los resultados de este proceso negociador, sino que el análisis se limitó al proceso de formación de las preferencias de los gobiernos de los estados miembros con respecto a las PPFF 2007-2013 acercándose a la respuesta de la pregunta central de la investigación: ¿Qué variables determinaron las preferencias de los gobiernos de los estados miembros en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013?

Conforme a esta pregunta se intentó verificar la siguiente hipótesis: El marco institucional, entendiendo este como matriz o colección de instituciones, tanto a nivel doméstico como europeo, y los procesos de aprendizaje y socialización derivados de anteriores decisiones y resultados de la pertenencia a la UE, contribuyeron a determinar

las preferencias de los gobiernos de los estados miembros en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013. De esta hipótesis inicial se han deducido varias hipótesis de trabajo:

- H.1 El marco institucional estructura el acceso de los diferentes actores y niveles de la administración al proceso de formación de las preferencias de los gobiernos de los estados miembros.
- H.2 La orientación de los gobiernos hacia la integración europea y su política económica contribuyen a determinar las preferencias de los gobiernos de los estados miembros con respecto a las políticas re-distributivas y la financiación del presupuesto comunitario.
- H.3 Aunque no todos los actores a nivel doméstico se benefician de la misma manera de las políticas re-distributivas de la UE y las contribuciones al presupuesto fueron criticadas entre la opinión pública, las preferencias gubernamentales no indican puramente cálculos electorales.
- H.4 Se asume una causalidad entre decisiones tomadas en anteriores negociaciones presupuestarias y sus efectos determinantes en la negociación actual, además se asume que las características de las negociaciones de las PPFF favorecen una convergencia de las preferencias de los gobiernos durante el proceso de negociación.

Para identificar la variable dependiente, las preferencias de los gobiernos de los estados miembros, se centró la atención por un lado, en las posiciones de los gobiernos en cuanto a la financiación del presupuesto comunitario, y por otro lado, se analizaron las posiciones con respecto a las distintas rúbricas de gastos del presupuesto.

La variable independiente, el marco institucional de las negociaciones de las PPFF 2007-2013, se ha operacionalizado en cuatro diferentes fuentes: la organización y la coordinación de la política europea, la ideología del gobierno, la movilización de los actores de la sociedad civil y el impacto de la pertenencia a la UE.

Con el fin de verificar las hipótesis y los supuestos teóricos y para ampliar el análisis empírico sobre las negociaciones de las PPFF, se realizó un estudio comparativo entre los casos de Alemania, España, el Reino Unido y Polonia. Cada caso analizado constituye en su conjunto un perfil organizativo y una estructura

administrativa diferente, no obstante, existían similitudes en, por lo menos, dos casos específicos que permitieron la deducción de conclusiones comparables.

En el análisis empírico se verificó en primer lugar una variación en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros que se indica de manera esquemática a continuación:

Tabla 1: Preferencias con respecto a las políticas re-distributivas

	Reforma de las políticas re-distributivas	Aumento/reducción del gasto	Preferencias con respecto a un gasto comunitario específico	Preferencias con respecto a la renacionalización
AL	<i>Status quo</i>	<i>Status quo</i>	No/Sí (política estructural)	No
RU	Si	reducción	No	Si
ES	Si	aumento	Si (cohesión y I+D+i)	No
PL	<i>Status quo</i>	<i>Status quo</i>	Si (cohesión y política vecindad)	No

Fuente: elaboración propia

Tabla 2: Preferencias con respecto a la financiación

	Reforma del sistema de la financiación	Financiación por “recursos propios” de la UE	Financiación por “contribuciones nacionales”
AL	No/Sí	No	Si
RU	No	No	Si
ES	Si	No	Si
PL	Si	Si/No	No/Sí

Fuente: elaboración propia

Posteriormente se estudió en qué medida las cuatro fuentes anteriormente identificadas contribuyeron a determinar estas preferencias de los gobiernos nacionales, tanto en una dimensión temporal como comparativa.

Con el fin de verificar el impacto del marco institucional a nivel doméstico en las preferencias de los gobiernos nacionales (hipótesis H1) se analizó **la organización y la coordinación de la política europea** de los gobiernos nacionales. En concreto, se han identificado los actores centrales de la administración para la política europea y su rol en el proceso de coordinación de la formación de la posición del gobierno en las negociaciones de las PPFF 2007-2013.

Como resultado, se ha podido comprobar en todos los casos en primer lugar, que la distribución de responsabilidades en diferentes ministerios y departamentos permite que las unidades administrativas adopten diferentes perspectivas sobre una materia y consecutivamente diferentes lógicas o preferencias propias (p.e. la Oficina del Primer Ministro, el Ministerio de Finanzas, órganos interministeriales o entidades

subnacionales). En este sentido, ningún gobierno nacional analizado representa un actor con preferencias homogéneas uniformes sino fragmentadas. En segundo lugar, se ha constatado que el marco institucional determina (facilita u obstaculiza) el acceso de los actores administrativos al proceso de coordinación y las preferencias que predominan en el mismo.

En las negociaciones de las PPFF 2007-2013 las preferencias del gobierno alemán y británico estuvieron profundamente asentadas en las preferencias de los Ministerios de Finanzas. Se ha podido demostrar que debido a las distintas reformas administrativas llevadas a cabo a finales de los noventa y a la mayor penetración de principios y mecanismos de control del gasto público (PEC) a nivel europeo y doméstico, así como por el asesoramiento técnico y los recursos apropiados, los Ministerios de Finanzas se convirtieron en actores claves en el sistema de coordinación de la política europea con respecto al presupuesto comunitario y, especialmente en el caso del RU, determinaron a corto y largo plazo las preferencias de los otros actores administrativos con respecto a las políticas re-distributivas de la UE. Los Ministros de Finanzas en ambos países asumieron las negociaciones presupuestarias como responsabilidad ministerial, lo que permitió la primacía de la lógica del Ministerio de Finanzas durante gran parte de las negociaciones, mientras otros actores administrativos y entidades subnacionales quedaron excluidas. Este proceso se refleja en la concentración y la prioridad que ambos gobiernos otorgaban a la financiación del presupuesto con la determinación de limitar el techo del gasto para restringir sus contribuciones, aunque ambos estados miembros se benefician en gran medida de políticas re-distributivas.

Para España y Polonia se ha detectado una estructura de coordinación de la política europea, en la que dominó tanto el Presidente/PM, como un órgano altamente especializado con una perspectiva interministerial ubicada orgánicamente entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Presidencia, por lo que las preferencias del gobierno plasman las preferencias políticas del Presidente/PM, y una perspectiva diplomática y técnica del presupuesto. En relación con las negociaciones de las PPFF 2007-2013, esta forma de coordinación parece haber facilitado, por un lado una posición estable por el carácter tecnocrático de la coordinación, pero también muy flexible por la implicación directa del jefe de gobierno. A pesar de que el gobierno de Zapatero mantenía la estrategia española defendida por el gobierno de Aznar, basada principalmente en el efecto estadístico y el *phasing out* para el Fondo de Cohesión,

como nueva iniciativa se sumaba el concepto de la brecha tecnológica como elemento de cohesión. El gobierno polaco se concentró de manera continua desde finales de los noventa en aspectos técnicos, como la mejora de la capacidad de absorción y en incrementar el límite de absorción. Con el cambio de gobierno de 2001 se detecta una nueva prioridad política, dirigida a un mayor compromiso financiero de la UE en la política de vecindad.

Por otro lado, se ha confirmado que los actores administrativos implicados en el proceso de formación de preferencias del gobierno en los diferentes estados analizados, tienen un contacto limitado con actores sociales, por esta causa no se ha encontrado evidencia de un proceso de integración o asimilación de intereses socioeconómicos externos en el proceso de formación de preferencias del gobierno nacional. La primacía de mecanismos informales de coordinación *top down* durante las negociaciones de las PPFF 2007-2013, puntualizaron la coordinación centralizada y limitada en un reducido grupo de funcionarios.

Los parlamentos nacionales tienen un rol central en el proceso político a nivel doméstico, por lo que se asumía también un rol específico de los parlamentos en la formación de preferencias del gobierno con respecto a las PPFF 2007-2013. La relación entre el ejecutivo y el parlamento se ha analizado en dos dimensiones, a nivel formal, donde la relación está determinada por la constitución, y a nivel informal donde, p.e. negociaciones altamente técnicas a nivel europeo limitan las iniciativas propias del Parlamento. En el RU ambos cuerpos legislativos desarrollaron una actividad importante como laboratorio de ideas, o en PL y España como plataforma de crítica y de control de la actuación del gobierno. Especialmente, con respecto al último punto, se ha verificado que la presencia de grupos parlamentarios o diputados euro-escépticos, pero también como en el caso de España un enfrentamiento entre la oposición y el partido gobernante, contribuyeron, aunque de forma limitada, a una mayor implicación del parlamento en el proceso de formación de las preferencias de los gobiernos nacionales.

En estados descentralizados, como Alemania y España, se ha podido comprobar una mayor actividad de las entidades subnacionales en las negociaciones analizadas. Las entidades regionales que figuran como los mayores beneficiarios de las políticas redistributivas, desarrollaron diferentes iniciativas en la fase preparatoria de la propuesta de la Comisión, no obstante, la participación de los *Länder* y de las CCAA en la

formación de preferencias del gobierno nacional fue limitada, debido a sus intereses heterogéneos y, especialmente en el caso español, los déficit de los mecanismos de participación a nivel doméstico y de coordinación horizontal. Sin embargo, intereses particulares de las entidades subnacionales, sea para conseguir su apoyo político a nivel doméstico (ES) o para fomentar la legitimidad de sus demandas como elemento de negociación (AL), fueron asimiladas por el gobierno central.

Volviendo a la primera hipótesis planteada, se puede verificar, que el marco institucional a nivel doméstico estructuró el impacto de las diferentes lógicas de actores y niveles de la administración en el proceso de coordinación de la política europea, por lo que contribuyó a determinar las preferencias de los gobiernos en las negociaciones de las PPFF 2007-2013.

Con el objetivo de verificar el rol del marco institucional en las preferencias de los gobiernos nacionales, se analizó en segundo lugar el impacto de la **ideología del gobierno** en las preferencias del gobierno en las PPFF 2007-2013 (hipótesis H2). Partiendo de las premisas de que la ideología del gobierno influye en todo momento en las preferencias de los gobiernos nacionales, se ha analizado el efecto de la ideología en las preferencias de los gobiernos en cuanto a las PPFF en general, y las PPFF 2007-2013 en particular. Aunque su verificación ha resultado complicada, se ha encontrado evidencia de que dos factores con base ideológica, la orientación hacia la UE (pro-europeo/euro-escéptico) y la orientación de la política económica del gobierno nacional (neoliberal-orientado al mercado/proteccionista-intervenciones del estado), ofrecen cierto valor explicativo para las preferencias de los gobiernos analizados con respecto a la financiación y el gasto del presupuesto comunitario. El impacto fue más notable en países donde el PM o Presidente ocupa una posición destacada en la coordinación de la política europea. En España, la ideología del Presidente es, por su rol en la política exterior, clave a la hora de analizar las preferencias del gobierno, este hecho se ha demostrado también para las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Asimismo, se ha encontrado evidencia de la perspectiva neoliberal y de los objetivos del nuevo laborismo del gobierno británico en sus preferencias sobre a las políticas re-distributivas. Además, la orientación pro-europea del gobierno de Blair refleja un cambio en las relaciones del RU con la UE que hasta cierto grado posibilitó una primera redefinición de sus relaciones financieras. En el caso de Polonia también se han constatado cambios en las preferencias con respecto a las políticas re-distributivas según

la orientación del gobierno hacia la UE y su política económica. Gobiernos con una orientación pro-europea y neoliberal estaban más dispuestos a renunciar a beneficios en políticas re-distributivas para avanzar en la integración europea, que gobiernos con orientación proteccionista. En el caso de Alemania no se ha encontrado un impacto específico de la ideología del gobierno en sus preferencias con respecto a las PPFF. Se ha podido comprobar la continuidad de las preferencias de los diferentes gobiernos alemanes en su política europea, en el sentido de que los gobiernos estaban dispuestos a renunciar a posiciones con respecto a la financiación y las políticas re-distributivas para avanzar en la integración europea.

En este sentido y volviendo a la segunda hipótesis planteada al inicio de la investigación, se ha verificado que las preferencias de los gobiernos nacionales no se constituyen al margen de ideologías. La orientación de los gobiernos hacia la integración europea (pro-europeo/euro-escéptico) o su política económica (neoliberal-orientado al mercado/proteccionista-intervenciones del estado) contribuyeron a determinar las preferencias de los gobiernos hacia las políticas re-distributivas y la financiación del presupuesto comunitario.

En el comienzo de la investigación se asumió que las preferencias de los gobiernos nacionales son el resultado de un complejo proceso político, en el cual intervienen, además de la administración y las entidades territoriales, **los partidos políticos, la opinión pública y los grupos de interés**. Por otro lado, se suponía que no todos los actores se beneficiarían de la misma manera a nivel doméstico por la pertenencia a la UE por lo que se esperaba la movilización y la participación de los actores sociales y políticos en el proceso de formación de las preferencias de los gobiernos. Tras el análisis comparativo de los diferentes casos se ha constatado que el carácter técnico de las PPFF, los mecanismos de coordinación de la posición negociadora entre un reducido número de actores gubernamentales y según el principio *top down*, limitaron el acceso de actores políticos y sociales al proceso de formación de preferencias del gobierno nacional. Además los partidos políticos asumieron un rol limitado en el proceso de asimilación de los intereses de los actores sociales, por lo que sus posiciones no pueden ser consideradas como indicadores relevantes para las preferencias de los gobiernos. Sin embargo, el análisis de la opinión pública en los distintos casos reveló una imagen diferenciada. En los casos de España y Polonia un alto porcentaje de la población indicaba que su país se beneficiaría de la pertenencia a la

UE y se expresó de manera positiva sobre la utilidad de las políticas re-distributivas, en el RU y Alemania la opinión pública se posicionó tradicionalmente muy escéptica sobre los beneficios de la pertenencia a la UE y la utilidad de las políticas re-distributivas. Aunque entre estas posiciones y las preferencias de los gobiernos se podría suponer una correlación, no se ha verificado un mecanismo que permita relacionar las preferencias del gobierno con la opinión pública ni se puede atribuir un impacto específico de la opinión pública en las preferencias de los gobiernos en las negociaciones de las PPFF 2007-2013, ya que el conocimiento del presupuesto comunitario entre la opinión pública es muy reducido. No obstante, en el caso del RU la politización del debate sobre el cheque británico, convirtió a la opinión pública en una variable clave para las preferencias del gobierno británico.

Para verificar el impacto del marco institucional a nivel europeo se analizó en la cuarta sección **el impacto de la pertenencia a la UE** en las preferencias de los gobiernos de los casos seleccionados. Este capítulo se subdividió en tres partes respectivamente: las relaciones financieras con el presupuesto, la estructura del presupuesto y la estructura institucional de la negociación. Tras el análisis de las relaciones financieras entre la UE y los cuatro casos, se puede concluir que la dimensión temporal resultó esencial para establecer una causalidad entre decisiones tomadas con anterioridad y sus efectos en la negociación actual. La localización de un efecto constitutivo de las decisiones tomadas con anterioridad y de los compromisos confusos permitió verificar la existencia de una dependencia a la trayectoria en la que la estructura institucional contribuyó a determinar las preferencias de los gobiernos de los estados miembros. En este sentido, decisiones y compromisos con respecto a la financiación del presupuesto comunitario y las políticas re-distributivas durante el proceso de integración europea, estructuraron las preferencias de los gobiernos también en las negociaciones de las PPFF 2007-2013. Este impacto fue más notable en las preferencias de gobiernos nacionales con más años de pertenencia a la UE, p.e. Alemania, RU, España, aunque también se ha demostrado que las preferencias presupuestarias de Polonia estuvieron determinadas por esta trayectoria.

Se ha argumentado que el origen de las políticas re-distributivas no fue únicamente resultado de razonamientos económicos, sino de negociaciones políticas, en las que los estados miembros fueron reconciliados a través de compensaciones por pérdidas esperadas derivadas de la pertenencia a la UE o de los progresivos pasos en la

integración europea. Estas compensaciones se inmovilizaron en la política presupuestaria de la UE y se convirtieron en *acquired rights* para algunos estados miembros y en consecuencias no intencionadas con efecto para las preferencias en las negociaciones actuales, especialmente en los casos del RU y España.

Sin embargo, también a la estructura de los ingresos del presupuesto comunitario se asigna un valor explicativo en la variable dependiente. Por un lado, el incremento de las contribuciones basadas en la RNB en relación a los recursos tradicionales consolidó la conexión entre los Ministerios de Finanzas nacionales y el presupuesto comunitario y la lógica de *net returns*. Por otro lado, el crecimiento del gasto en políticas redistributivas del que se beneficiaba el nivel regional o el sector privado, no sólo redujo el control de los Ministerios de Finanzas sobre este gasto, sino que aumentó el gasto nacional por el requisito de co-financiación, este fenómeno se verificó para los contribuyentes neto, el RU y Alemania.

Al inicio de la investigación se ha argumentado que la específica estructura institucional de las negociaciones de las perspectivas financieras, tiene un impacto en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros. De igual manera, se asumía una evidencia del impacto de procesos de aprendizaje y socialización, como resultado de la pertenencia a la UE, en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros. Tras el análisis se puede confirmar que la estructura jerárquica de las negociaciones, con acceso restringido a áreas de negociación subsiguientes, limitó el acceso de preferencias de los actores administrativos a los distintos niveles de la negociación. Mientras en España los representantes de la Presidencia y la SEUE, y en Polonia los representantes de UKIE, participaron directamente y en todo momento en todos los niveles de la negociación, evitando de esta manera la fragmentación y garantizando la continuidad en las preferencias, en los casos del Reino Unido y de Alemania se ha verificado que únicamente en la negociación final, en el Consejo Europeo, entraron otras preferencias que los puramente cálculos financieros.

Igualmente, se ha encontrado evidencia de que la necesidad de concertar y coordinar una posición única del gobierno nacional en un momento temprano del proceso de la negociación y la existencia de un límite temporal en la negociación contribuyeron a determinar el proceso de coordinación de la política europea a nivel doméstico y, en este sentido, las preferencias de los gobiernos de los estados miembros. El largo periodo de negociación posibilitó también la revisión y modificación de las preferencias del gobierno, tanto por cambios a nivel doméstico (ES y PL) como a nivel

europeo (RU). En el caso del RU, y de manera limitada en los casos de Alemania y España, se ha verificado el impacto de procesos de socialización resultados de la pertenencia a la UE en las preferencias del gobierno, de manera que las expectativas relacionadas con un determinado rol (la Presidencia) en el proceso de negociación contribuyeron a condicionar las preferencias del gobierno británico en las negociaciones de las PPFF 2007-2013.

Volviendo a la cuarta hipótesis, se puede verificar una causalidad entre decisiones tomadas en anteriores negociaciones presupuestarias y sus efectos determinantes en la negociación actual. Además, se ha evidenciado que el marco institucional de las negociaciones de las PPFF favorece una convergencia de las preferencias de los gobiernos durante el proceso de negociación.

Después de una exhaustiva investigación de los cuatro casos y tras haber analizado los resultados más destacados de esta investigación, se ha verificado que la formación de preferencias de los gobiernos nacionales es un proceso altamente complejo en el que las instituciones asumen un rol clave, y se puede constatar que a las instituciones que difieren en unos y otros casos se les adjudica la responsabilidad por los diferentes resultados en dicho proceso. De este modo, se concluye que la teoría del neo-institucionalismo ofrece un modelo teórico apropiado para el análisis de las preferencias de los gobiernos nacionales. Volviendo a la pregunta planteada al inicio de la investigación: ¿Qué variables determinaron las preferencias de los gobiernos de los estados miembros en las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013?, se confirma un impacto de la variable independiente - el marco institucional – en la variable dependiente – las preferencias de los gobiernos de los estados miembros.

Las tres ramas del neo-institucionalismo, de la elección racional, del institucionalismo histórico y del institucionalismo sociológico ofrecen premisas aplicables a las negociaciones de las PPFF. Se han encontrado indicios sobre el impacto de la dimensión temporal, el rol de procesos de aprendizaje y socialización así como de cálculos de costes y beneficios entre contribuciones y retornos del presupuesto europeo en las preferencias de los gobiernos de los estados miembros.

En este sentido, la tesis doctoral afirma que no existe un factor único para explicar las preferencias de los gobiernos nacionales, sino que las cuatro diferentes fuentes identificadas ofrecieron valor explicativo al análisis. Se ha detectado una interrelación entre la organización y la coordinación de la política europea en cada

estado miembro, y la pertenencia a la UE, sin embargo el impacto de la ideología del gobierno y de los actores de la sociedad civil en las preferencias de los gobiernos nacionales fue menos destacado.

El fin de la investigación doctoral no se centraba únicamente en la verificación del orden causal acerca de las relaciones entre variables para el análisis del proceso de formación de preferencias de los gobiernos de los estados miembros de la UE, sino que también se ha contribuido a profundizar en el conocimiento del sistema político europeo y al debate académico sobre las implicaciones de la pertenencia a la Unión. De este modo, el estudio fundamenta el conocimiento de una negociación re-distributiva reciente con importantes repercusiones durante los siguientes años, al tiempo que ofrece un análisis comparativo de los sistemas de coordinación de la política europea en cuatro estados miembros y de la perspectiva de la opinión pública y de los actores políticos y sociales sobre las políticas re-distributivas de la UE y su impacto en el proceso de formación de preferencias de los gobiernos de los estados miembros de la UE.

La futura agenda de investigación

El análisis de las preferencias de los gobiernos de los estados miembros de la UE y de las variables que determinan el proceso de su formación, pueden ser considerados de máxima importancia para acercarse a comprender las diferentes etapas de la integración europea y el futuro desarrollo de la UE. Sin embargo el estudio de las preferencias de los gobiernos nacionales, de los órganos comunitarios o de otros actores y el desarrollo de modelos para verificar conclusiones generalizables en esta materia, se encuentran todavía en una fase inicial. Aunque se espera que este trabajo haya contribuido a avanzar en el debate científico al respecto, se pretende también animar a otros investigadores a estudiar y explorar este tema en esta línea. La pregunta sobre qué factores contribuyen a determinar las preferencias de los gobiernos de los estados miembros, podría ser en este sentido, una pregunta estimulante para futuros trabajos de investigación.

En primer lugar, se propone profundizar en el debate teórico sobre la definición y la naturaleza de las preferencias de los gobiernos y en la concepción teórica de la, en esta investigación constatada, heterogeneidad interna de los gobiernos y las implicaciones para la definición de los gobiernos nacionales como actores en la UE. En

concreto se invita a un análisis más profundo sobre las percepciones de las diferentes unidades administrativas en los gobiernos nacionales o de los órganos comunitarios y su rol en el proceso de formación de preferencias del gobierno.

En segundo lugar, se considera necesario refinar el modelo presentado en esta tesis doctoral para el análisis de la formación de preferencias, ampliarlo a otras fuentes e incluir mecanismos que permitan ponderar las preferencias de los gobiernos. De este modo se recomienda afinar la operacionalización del marco institucional para obtener de la investigación empírica datos más concretos, p.e. sobre el rol de los parlamentos nacionales, e interrelacionarla con el marco teórico.

Otra sugerencia para la futura agenda de investigación consistiría en comparar otros casos, como p.e. Francia o Italia, con los resultados de esta investigación para verificar y ampliar las conclusiones alcanzadas en la presente tesis doctoral. Un área de particular interés se localiza en el análisis de las preferencias de los nuevos países miembros, que, compartiendo la misma fecha de adhesión y partiendo de un nivel económico similar, además de ser beneficiarios de las políticas re-distributivas, ofrecen una base sin explorar para comprobar el valor explicativo de otros factores institucionales resultados de la pertenencia a la UE en la formación de las preferencias de los gobiernos.

Por otro lado, en la tesis doctoral se ha verificado la importancia de un análisis en una dimensión temporal para determinar el origen de las instituciones, no obstante este análisis se ha visto limitado por el marco de la tesis doctoral, por lo que futuros trabajos podrían considerar a la dimensión temporal como un elemento central en su estudio.

Además, resultaría interesante extrapolar las conclusiones a otras negociaciones. En este sentido, se propone aplicar el modelo teórico para la formación de preferencias desarrollado para este trabajo, en el análisis de las preferencias de los estados miembros en otras negociaciones tanto a nivel europeo como internacional.

Finalmente, el análisis del debate sobre la reforma del presupuesto europeo y las negociaciones sobre las nuevas perspectivas financieras a partir de 2013 en una UE 27 ofrecen una oportunidad de continuar la investigación doctoral y de aplicar sus resultados para profundizar este análisis.

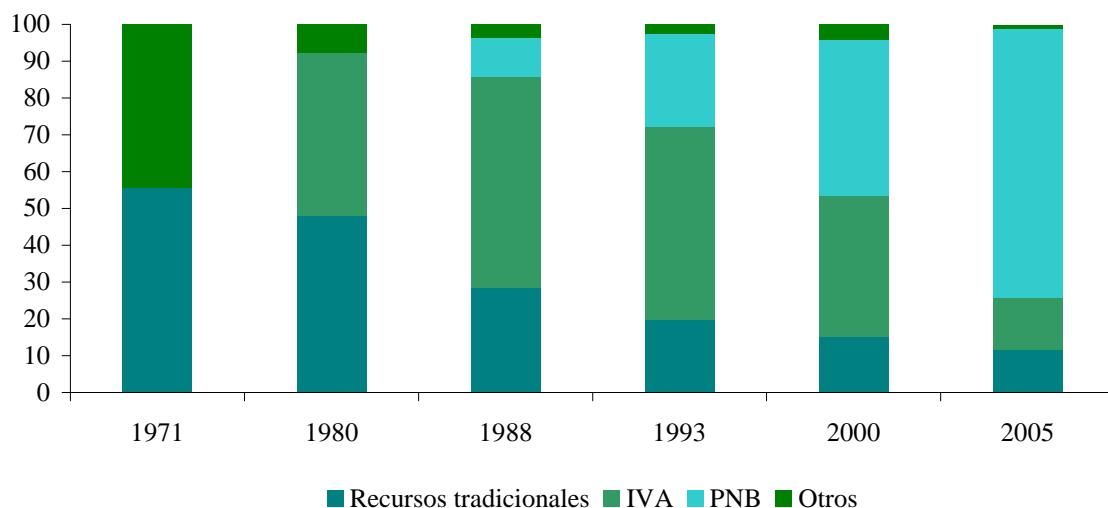
Después de que en junio de 2008 finalizara el debate público lanzado por la Comisión Europea a raíz del acuerdo del Consejo Europeo de 2005 sobre la reforma del presupuesto europeo, nos encontramos en una nueva fase en el proceso de discusión

sobre la revisión del presupuesto y de las políticas comunitarias que culminará con la presentación de la nueva propuesta de la Comisión Europea para el marco financiero post 2013, lo que tendrá lugar previsiblemente en 2011. El debate actual reafirma la inmovilidad de la estructura del presupuesto comunitario y apunta a reformas de mínimos, donde por un lado se pretenden desarrollar tímidamente nuevas políticas, sobre cuyos diseños difieren las preferencias de los estados según la propia realidad, y por otro se concentran en reestructurar las ya existentes políticas de gasto.

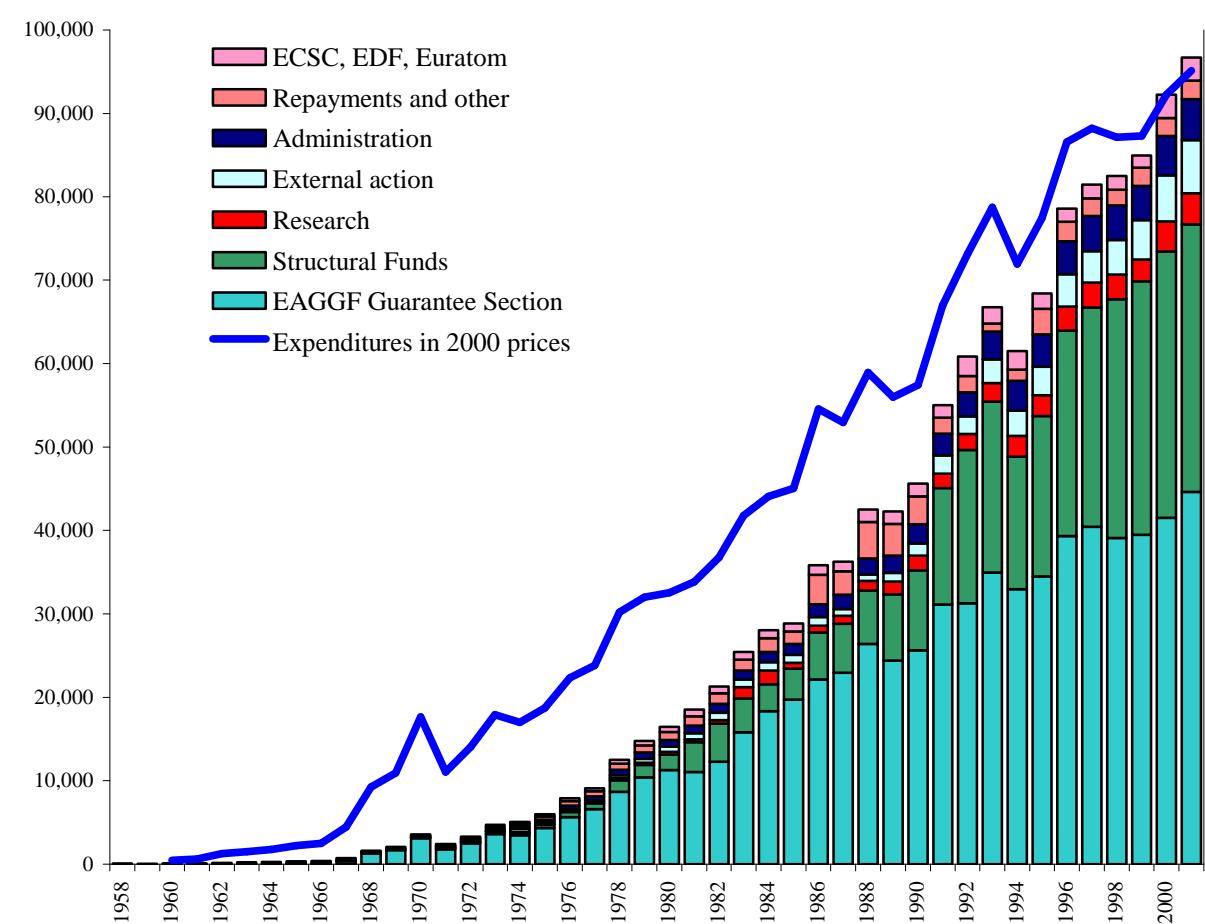
Las negociaciones sobre estas nuevas perspectivas financieras en una UE 27, estarán más marcados que anteriores negociaciones por la complicada situación de los presupuestos nacionales pero también por la necesidad de encontrar la financiación de políticas de la UE para afrontar nuevas tareas y desafíos. Para ello se precisa un debate académico y político ambicioso con el fin de valorar las opciones de reforma del presupuesto comunitario para clarificar la estructura del gasto y reflexionar sobre el sistema de los recursos propios.

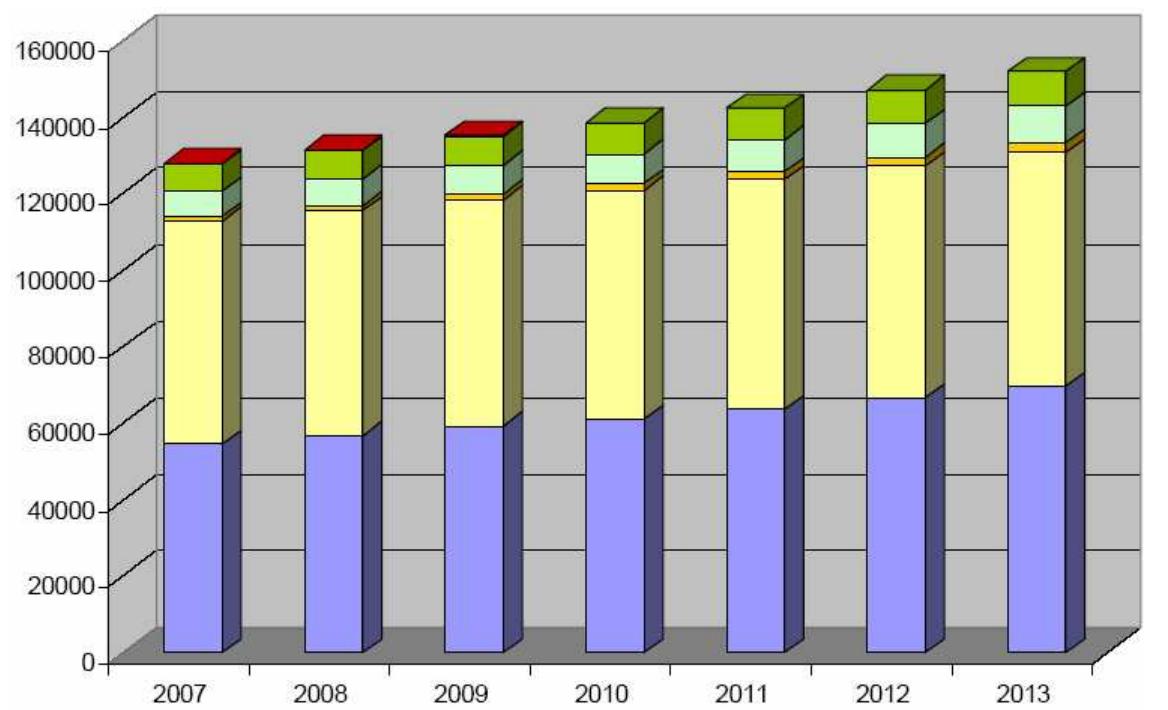
ANEXO

A1: Ingresos del presupuesto de la UE en %



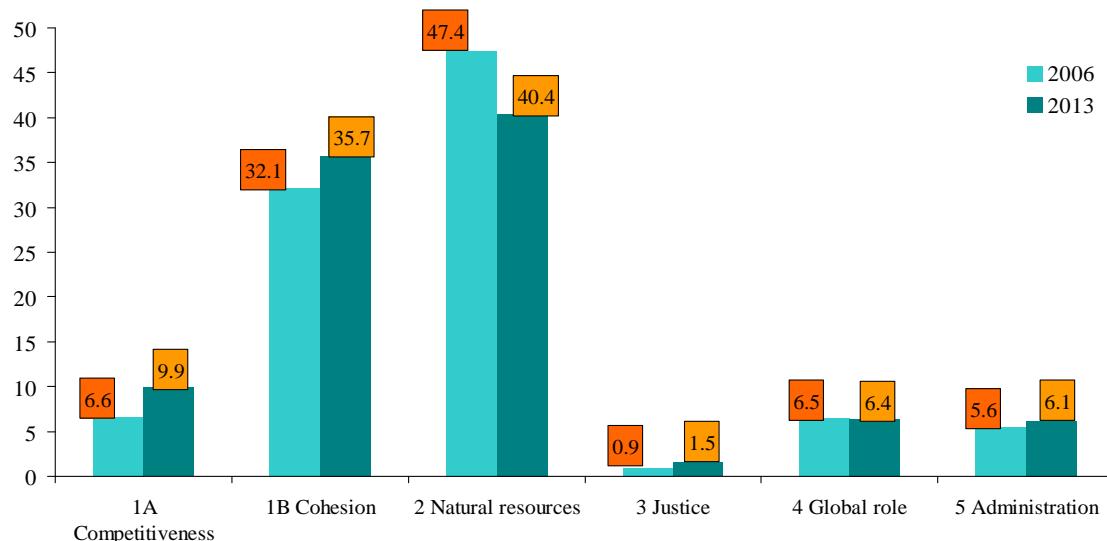
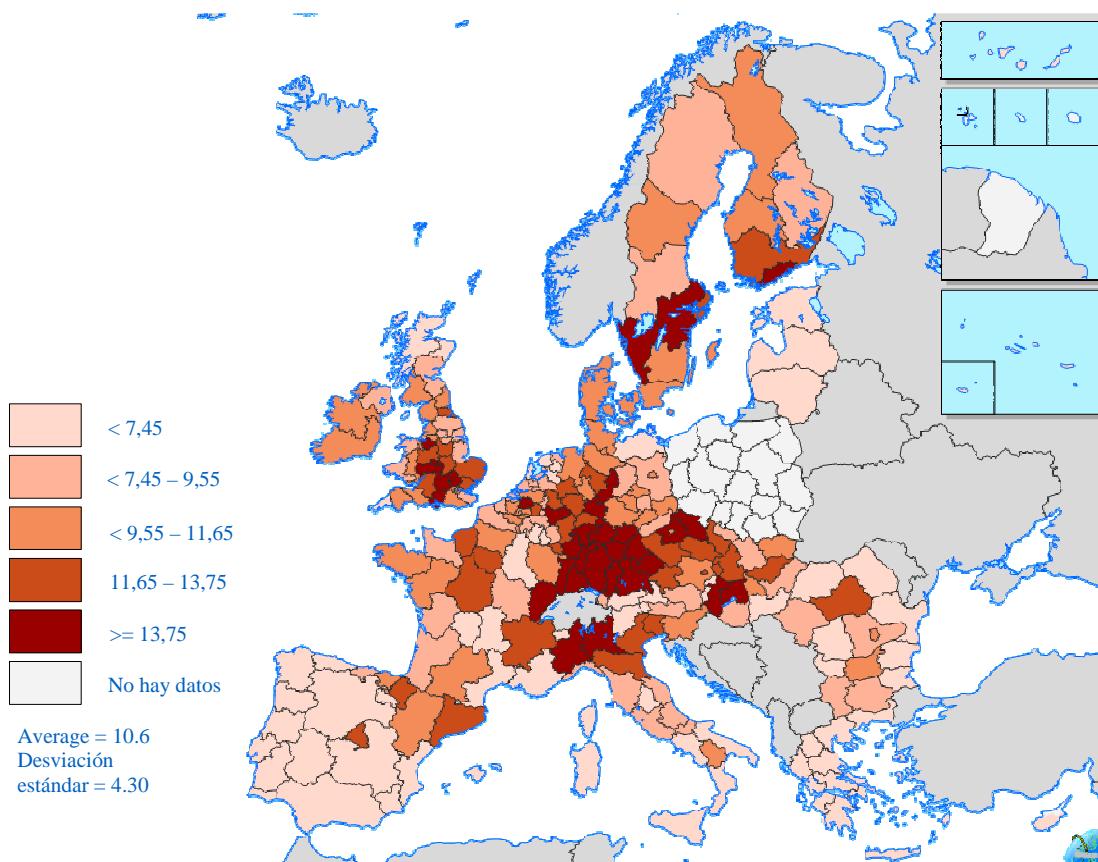
A2: Estructura del gasto en millones de EUR



A3: Las perspectivas financieras 2007-2013 en millones de EUR (a precios corrientes)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	Precios corrientes							Total 2007-2013
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1. CRECIMIENTO SOSTENIBLE	54 905	56 736	59 197	61 144	63 601	66 640	69 678	431 401
Competitividad para el crecimiento y el empleo	9 418	9 847	10 769	11 750	12 974	14 239	15 490	83 987
Cohesión para el crecimiento y el empleo	45 487	46 889	48 428	49 394	50 627	52 401	54 188	347 414
2. CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES	58 351	58 800	59 252	59 726	60 191	60 663	61 142	418 125
Incluidos gastos de mercado y pagos directos	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3. CIUDADANÍA, LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
Libertad, seguridad y justicia	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
Ciudadanía	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. LA UNIÓN EUROPEA COMO SOCIO MUNDIAL	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. ADMINISTRACIÓN⁽¹⁾	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
6. COMPENSACIONES	445	207	210					862
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO	128 091	131 487	135 321	138 464	142 445	147 075	151 886	974 769
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	123 790	129 481	123 646	133 202	133 087	139 908	142 180	925 294
Límite máximo créditos de pago en % de la RNB (ESA 95)	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	0,99%
Margen para imprevistos	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,25%
Límite máximo de los recursos propios	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(1) Los gastos por pensiones incluidos en el límite máximo de esta rubrica se calculan sin contar las contribuciones del personal al régimen correspondiente, dentro del límite de 500 millones de euros a precios de 2004 para el periodo 2007-2013.

A4: La estructura del gasto 2006 vs. 2013 en %**A5: Empleo de alta tecnología 2002**

A 6: Entrevistas realizadas para la tesis doctoral

Nombre	Cargo en 2005 (2009)	Fecha
1. <i>Aron, Michael</i>	Director Asuntos Europeos Oficina de Escocia en Bruselas	24/04/2007
2. <i>Brouër, Dirk</i>	Secretario General Bundesrat, Berlin, RFA	28/03/2009
3. <i>Carvalho, Manuel</i>	Consejero Financiero Representación Permanente de Portugal ante la UE	02/05/2007
4. <i>Chueca-del-Real, Juan-Antonio</i>	Consejero Dirección General de Presupuesto Comisión Europea	19/04/2007
5. <i>Díaz Alvarez, Dario</i>	Director General de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos Gobierno del Principado de Asturias	30/03/2007
6. <i>Dührkop Dührkop, Bárbara</i>	Comisión del Presupuesto Miembro del Parlamento Europeo, Bruselas	09/05/2007
7. <i>Felpeto Sentero, Ignacio</i>	Director Oficina de Castilla la Mancha en Bruselas	27/04/2007
8. <i>Fuente Santoruato, Ana de la</i>	Consejera Financiera Representación Permanente de España ante la UE	27/03/2007, 22/06/2007
9. <i>García Gracia, Pedro</i>	Sub-Director Oficina de Aragón en Bruselas	20/06/2007
10. <i>García Guirado, Manuel</i>	Consejero Asuntos CCAA Representación Permanente de España ante la UE	02/04/2007
11. <i>Gniatkowski, Zbigniew</i>	Consejero Representación Permanente de Polonia ante la UE	11/05/2007
12. <i>Jacobs, Luc</i>	Consejero Financiero Representación Permanente de Bélgica ante la UE	26/06/2007
13. <i>Jerkic, Alenka</i>	Consejera Financiera Representación Permanente de Eslovenia ante la UE	29/06/2007
14. <i>Keller-Noillet, Jacques</i>	Director Grupo de Trabajo para las negociaciones de las PPPF 2007-2013 Council Secretariat, Bruselas	28/06/2007
15. <i>Klär, Karl-Heinz</i>	Secretario de Estado y representante del Gobierno del Estado Federal de Rheinland-Palatinate ante la Federación (RFA)	05/07/2007
16. <i>Kurpas, Sebastian</i>	Investigador Centre for European Policy Studies, Bruselas	24/04/2007
17. <i>Lemaitre, Marc</i>	Consejero Ministerio de Asuntos Exteriores de Luxemburgo	10/05/2007
18. <i>Lerchbaumer, Gerhard</i>	Consejero Representación Permanente de Austria ante la UE	28/06/2007
19. <i>Maciej Kaczynski, Piotr</i>	Investigador Centre for European Policy Studies, Bruselas	12/03/2009
20. <i>Montoro de Zulueta, Begoña</i>	Técnico Comercial y Economista del Estado Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España	27/11/2007
21. <i>Moser, Claudia</i>	Consejera para Asuntos Financieros Oficina del Land Bavaria en Bruselas	09/05/2007
22. <i>Mulas Granados, Carlos</i>	Subdirector Oficina Económica del Presidente del Gobierno de España	07/04/2008
23. <i>Müller, Ralph</i>	Jefe de Área Dirección General Europa del Ministerio de	05/07/2007

		Finanzas (RFA)	
24.	<i>Navarro Portera, Miguel Ángel</i>	Secretario General Secretaría General Unión Europea Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España	11/12/2007
25.	<i>Núñez Ferrer, Jorge</i>	Investigador Centre for European Policy Studies, Bruselas	04/05/2007
26.	<i>Pillath, Carsten</i>	Director General Dirección General Europa del Ministerio de Finanzas (RFA)	06/07/2007
27.	<i>Porkert, Felix</i>	Director Departamento Unión Europea del ejecutivo del SPD (RFA)	06/07/2007
28.	<i>Ptassek, Peter</i>	Director Adjunto Departamento Presupuestario del Ministerio de Asuntos Exteriores (RFA)	05/07/2007
29.	<i>Röhr, Sven</i>	Asistente del Eurodiputado Ralf Walter (Comisión del Presupuesto)	19/04/2007
30.	<i>Rosin, Nicole</i>	Consejera Financiera Representación Permanente de la RFA ante la UE	04/05/2007
31.	<i>Ruprecht, Barbara</i>	Consejera Financiera Representación Permanente de la RFA ante la UE	04/05/2007
32.	<i>Serrano Leal, Cristina</i>	Subdirectora General de Asuntos Económicos y Financieros Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España	27/11/2007
33.	<i>Smith, Edward</i>	Consejero de Asuntos Financieros Representación Permanente del RU ante la UE	20/04/2007
34.	<i>Spokeviciute, Rasa</i>	Dirección General Presupuesto Comisión Europea	16/04/2007
35.	<i>Steller, Pascal</i>	Consejero Dirección General Presupuesto Comisión Europea	22/06/2007
36.	<i>Walter-Drop, Agnieszka</i>	Delegada Embajada de la República de Polonia en Berlín	26/01/2009
37.	<i>Wand-Danielsson, Verónica</i>	Consejera Representación Permanente de Suecia ante la UE	26/04/2007
38.	<i>Weilemann, Peter</i>	Director Oficina Europea de la Fundacion Konrad-Adenauer	16/05/2007
39.	<i>Weinber, Claude</i>	Director Oficina Europea de la Fundacion Heinrich-Böll	03/05/2007
40.	<i>Wenig, Marcus</i>	Director Oficina del Land Brandenburg en Bruselas.	20/04/2007
41.	<i>Wobben, Thomas</i>	Director Oficina del Land Sachsen-Anhalt en Bruselas.	07/05/2007
42.	<i>Wtorek, Jakub</i>	Consejero Departamento Estudios y Estrategia Oficina del Comité de la Integración Europea, UKIE (Polonia)	13/04/2007
43.	<i>Zbyszewski, Georges</i>	Director de Unidad Dirección para cuestiones políticas generales Council Secretariat, Bruselas	28/06/2007

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

Documentos oficiales, programas electorales

ARBEITSGRUPPE DER EU-REFERENTEN DER LÄNDERFINANZRESSORTS (1997), Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union, Bericht an die Finanzministerkonferenz.

ASTURIAS, ALGARVE, ATTIKI, BASILICATA, BRANDENBURG, HIGHLANDS & ISLANDS, MECKLENBURG-VORPOMMERN, MERSEYSIDE, MURCIA, SACHSEN, SACHSEN-ANHALT, RÉGION WALLONE, WELSH LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION (2004), Declaration by the European Regions affected by the “Statistical Effect”: A Response to the Third Cohesion Report, Oviedo, 22/03/2004.

BDI; BDA (2003), Zukunft der Strukturfonds – Erste Eckpunkte der deutschen Wirtschaft, Berlin.

BMF (2002), The federal government's benchmarks for EU structural policy after 2006, working paper, Berlin.

BMW (2004), Leistung, Innovation, Wachstum, Jahreswirtschaftsbericht 2004.

BMJ, Gesetz über die politischen Parteien, Disponible en Internet: <<http://www.gesetze-im-internet.de/partg/index.html>> (último acceso 28/04/2009)

BOLETÍN GENERAL DEL SENADO (2005), núm. 261, 24/06/2005.

BUNDESREGIERUNG (1972), Deutsche Initiative für Maßnahmen zur Verwirklichung einer europäischen Sozial- und Gesellschaftspolitik, Bulletin, 20/10/1972.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (1998), Grün ist der Wechsel, Programm zur Bundestagswahl 1998.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2005), Eines für alle: Das Grüne Wahlprogramm 2005.

CABINET OFFICE (2005a), Cabinet Office Annual Report & Resource Accounts 2004-05.

CABINET OFFICE (2005b), Departmental Report 2005, June 2005.

CABINET OFFICE (2008), A Guide to Cabinet and Cabinet Committee Business, Guidance to Departments from the Cabinet Office Secretariat.

CDU/CSU (1987), Weiter so, Deutschland für eine gute Zukunft, Wahlprogramm für die Bundestagswahl 1987.

CDU/CSU (1990), Ja zu Deutschland, ja zur Zukunft, Wahlprogramm zur gesamtdeutschen Bundestagswahl 1990.

CDU/CSU (1998), Wahlplattform, Bundestagswahl 1998.

CDU/CSU (2005), Deutschlands Chancen nutzen, Regierungsprogramm von CDU und CSU.

CDU/CSU y SPD (2005), Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag, 18/11/2005.

CES (2005), Las perspectivas financieras de la UE 2007-2013, Resolución adoptada por el Comité Ejecutivo de la CES en su reunión celebrada en Bruselas los días 5 y 6 de diciembre de 2005.

COMISIÓN EUROPEA (1987a), The Single European Act: A New Frontier for Europe, COM (87) 100, 15/02/1987.

COMISIÓN EUROPEA (1987b), Report by the Commission to the Council and the Parliament on the Financing of the Community Budget, COM (87), 101 final, 28/02/1987.

COMISIÓN EUROPEA (2000), Vademécum Presupuestario, Edición 2000, Sec (2000) 1200.

COMISIÓN EUROPEA (2001), Segundo informe de la Cohesión Económica y Social, COM (2001) 24 final, 31/01/2001.

COMISIÓN EUROPEA, (2002), First Progress Report on economic and social cohesion, COM (2002) 46 final, 30/01/2002.

COMISIÓN EUROPEA (2004a) Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, COM (2004) 487, 17/06/2004.

COMISIÓN EUROPEA (2004b) Propuesta para la Decisión del Consejo sobre el sistema de Recursos Propios de la Comunidad Europea, Bruselas, 14/07/2004.

COMISIÓN EUROPEA (2004c), Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, COM (2004) 107 final, 18/02/2004.

COMISIÓN EUROPEA (2004d), Construir nuestro futuro común; retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada - 2007-2013, COM (2004) 101, 10/02/2004.

COMISIÓN EUROPEA (2004e), Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon programme, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2004) 330 final, 20/07/2005.

COMISION EUROPEA (2006), Twining - Building Europe Together, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

COMISION EUROPEA (2007), Growing regions, Growing Europe, 4th Report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

COMISION EUROPEA (2009), Five years of an enlarged EU - Economic achievements and challenges, Commission report, SEC (2009) 177.

CONFEDERATION OF BRITISH INDUSTRY (2005), Memorandum, at the Select Committee on European Union, Disponible en Internet:
<<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/137/5110105.htm>> (último acceso 04/06/2009)

CONSEJO DE ESTADO (2006), Informe sobre modificaciones de la constitución española, 16/02/2006.

CONSEJO DE ESTADO (2008), Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español, 14/02/2008.

CONSEJO EUROPEO (1984) Conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau, 25-26/06/1984.

CONSEJO EUROPEO (1992), Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, 11-12/12/1992.

CONSEJO EUROPEO (1999), Conclusiones del Consejo Europeo de Berlín, 3-4/03/1999.

CONSEJO EUROPEO (2000), Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23-24/03/2000.

CONSEJO EUROPEO (2002), Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 12-13/12/2002.

CONSEJO EUROPEO (2005a), Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 16-17/06/2005.

CONSEJO EUROPEO (2005b), Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 16-17/12/2005.

CONSERVATIVE PARTY (1987), The Next Moves Forward, General Election Manifesto.

CONSERVATIVE PARTY (1992), The Best Future for Britain, General Election Manifesto.

CONSERVATIVE PARTY (1997), You Can Only Be Sure With The Conservatives, General Election Manifesto.

CONSERVATIVE PARTY (2001), Time for common sense, General Election Manifesto.

CONSERVATIVE PARTY (2005), The British Dream, General Election Manifesto.

DGB (2003), Stellungnahme des DGB-Bundesvorstandes zur Reform der Europäischen Strukturförderung für die Förderperiode 2007-2013, Berlin, 04.05.2005.

DIE GRÜNEN (1987), Farbe bekennen, Bundestagswahlprogramm 1987.

DIE GRÜNEN (1990), Das Programm zur 1. gesamtdeutschen Wahl 1990.

DIE LINKE / PDS (2005), Für eine neue soziale Idee. Wahlprogramm zu den Bundestagswahlen 2005.

EMK (1998) Beschluss, Bremen, 22-23/04/1998.

EMK (2002), Beschluss, Essen, 25-26/09/2002.

FDP (1987), Zukunft durch Leistung, Wahlplattform der FDP zur Bundestagswahl 1987.

FDP (1990), Aktionsprogramm, FDP Bundesparteitag, Grundsatz und Wahlprogramm, 29/09/1990.

FDP (1998), Es ist Ihre Wahl, Wahlprogramm für die Bundestagswahl 1998.

FDP (2005), Arbeit hat Vorfahrt. Deutschlandprogramm 2005.

FRANCE, GERMANY, AUSTRIA, UK, NETHERLANDS, SWEDEN (2003), Joint letter to Commission President Romano Prodi on new financial perspective, Disponible en Internet: <www.bmdf.co.uk/blairletterebudget.pdf> (último acceso 10/05/2009).

GENERALITAT DE CATALUNYA (2005), Memorandum - Position of the government of Catalonia on the 2007-2013 EU financial perspectives and the reform of European regional policy, Departament d'Economia I Finances.

GOBIERNO DE ESPAÑA (1985), Real Decreto 1567/1985 por el que se crea la Comisión interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas, 02/09/1985

GOBIERNO DE ESPAÑA (1995), Real Decreto 2077/1995, por el que se modifican los Reales decretos 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la Estructura orgánica básica del Ministerio de asuntos exteriores y Se suprime determinado organismo autónomo del departamento, 22/12/1995.

GOBIERNO DE ESPAÑA (1996), Real Decreto 2367/1996, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 1567/85, de 2 de septiembre, 18/11/1996.

GOBIERNO DE ESPAÑA (1997), Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, BOE, no. 64,15/03/1997.

GOBIERNO DE ESPAÑA (1998), Carta conjunta de Rodrigo Rato, Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda español, y Abel Matutes, Ministro de Asuntos Exteriores, al Presidente de la Comisión Europea, 01/07/1998.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2001), Memorandum, Regional Policy and Enlargement, 19/04/2001.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2002), Más Europa, Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea 01/01-30/06/2002.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2004a), Real Decreto 1194/2004, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno, 14/05/2004.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2004b), Real Decreto 1416/2004, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 11/06/2004.

GOBIERNO VASCO (2003), Posición del Gobierno Vasco sobre la futura reforma de la política regional comunitaria (2007-2013). Disponible en Internet:
<http://ec.europa.eu/regional_policy/debate/document/futur/member/vasco_0703.pdf> (último acceso 10/05/2009)

HM TREASURY (2005), Global Europe: full-employment Europe. Disponible en Internet: <www.hm-treasury.gov.uk/int_global_europe.htm> (último acceso 10/05/2009)

HM TREASURY, DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY; OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2003), A modern regional policy for the United Kingdom. Disponible en Internet: <www.berr.gov.uk/files/file12012.pdf> (último acceso 10/05/2009)

HM TREASURY; DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS (2005), A vision for the Common Agricultural Policy. Disponible en Internet: <www.hm-treasury.gov.uk/the_common_agricultural_policy.htm> (último acceso 10/05/2009)

HOUSE OF COMMONS (2004), The Financial Perspective 2007-13, European Scrutiny Committee, Session 2003-04, report, no. 15.

HOUSE OF COMMONS (2004), EU Development Aid in Transition, Select Committee on European Communities, report, no. 12.

HOUSE OF COMMONS (2005), The European Scrutiny System in the House of Commons a short guide for Members of Parliament, European Scrutiny Committee, report, no. 4.

HOUSE OF LORDS (1999), Future Financing of the EU: who pays and how?, Select Committee on European Communities, session 1998-99, report, no. 6.

HOUSE OF LORDS (2003), The 2004 EC Budget, Select Committee on the European Union, Session 2002-03, Report, no. 33.

HOUSE OF LORDS (2005a), The future financing of the Common Agricultural Policy, Select Committee on the European Union, session 2004-05, report, no. 2.

HOUSE OF LORDS (2005b), Future Financing of the European Union, European Union Committee, session 2004-05, report, no.6.

HOUSE OF LORDS (2005c), The 2006 EC Budget, European Union Committee, session 2005-06, report, no. 5.

HOUSE OF LORDS (2008), The Future of EU Regional Policy, European Union Committee, session 2007-08, report, no. 19.

IZQUIERDA UNIDA (2004), Capaces de soñar, Capaces de gobernar, Programa Electoral Elecciones Generales 2004.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2003), cuestiones a abordar para la reunión del 17 de febrero de 2003 del grupo de reflexión sobre el futuro de los fondos estructurales. Disponible en Internet: <ec.europa.eu/regional_policy/debate/document/campo_es.pdf> (último acceso 10/05/2009)

LABOUR PARTY (1974), Let us work together - Labour's way out of the crisis, Labour Manifesto.

LABOUR PARTY (1983), The New Hope for Britain, Labour Manifesto.

LABOUR PARTY (1987), Britain will win with Labour, Labour Manifesto.

LABOUR PARTY (1992), It's time to get Britain working again, Labour Manifesto.

LABOUR PARTY (1997), Because Britain deserves better - Britain will be better with new Labour, Labour Manifesto.

LABOUR PARTY (2001), Ambitions for Britain, Labour Manifesto.

LABOUR PARTY (2005), Britain forward not back, Labour Manifesto.

PARLAMENTO EUROPEO (2007), Informe sobre el futuro de los recursos propios de la Unión Europea, Comisión de Presupuestos, A6-0066/2007, 13/03/2007.

PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO EUROPEO, COMISIÓN EUROPEA (1999), Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, C 172/01, 06/05/1999.

PARTIDO POPULAR (2004), Avanzamos Juntos, Programa de Gobierno, Elecciones Generales de 2004.

PSOE (1986), Programa 1986/1990 para seguir avanzando – por buen camino, Programa Electoral, Elecciones Generales 1986.

PSOE (1993), El programa de la mayoría, Programa Electoral, Elecciones Generales 1993.

PSOE (1996), España en positivo, Programa Electoral, Elecciones Generales 1996.

PSOE (2001), Propuesta del PSOE: El Futuro de Europa.

PSOE (2004), Merecemos una España mejor - soluciones ahora, Programa Electoral, Elecciones Generales 2004.

PRESIDENCY OF THE EU (2004), Progress Report to the Committee of Permanent Representatives / Council on the Financial Perspectives 2007-2013, Brussels, 06/12/2004, CADREFIN 155.

PRESIDENCY OF THE EU (2005a), Non-Paper Financial Perspective 2007-2013 Negotiating Box, Note to the Committee of Permanent Representatives, Brussels, 08/03/2005, CADREFIN 43.

PRESIDENCY OF THE EU (2005b), Presidency of the EU (2005) Non-Paper Financial Perspective 2007-2013 Negotiating Box, Note to the Council, Brussels, 21/04/2005, CADREFIN 84.

PRESIDENCY OF THE EU (2005c), Non-Paper Financial Perspective 2007-2013 Negotiating Box, Note to the Council, Brussels, 19/05/2005, CADREFIN 108.

PRESIDENCY OF THE EU (2005d), Non-Paper Financial Perspective 2007-2013 Negotiating Box, Note to the Council, Brussels, 02/06/2005, CADREFIN 115.

PRESIDENCY OF THE EU (2005e), Financial Perspective 2007-2013 Negotiating Box, Note to the Council, Brussels, 15/06/2005, CADREFIN 130.

PRESIDENCY OF THE EU (2005f), Financial Perspective 2007-2013 Negotiating Box, Addendum to the Note from the Presidency to the Council, Brussels, 17/06/2005, CADREFIN 130, ADD 1.

PRESIDENCY OF THE EU (2005g), Financial Perspective 2007-2013, Brussels, 05/12/2005, CADREFIN 256.

Bibliografía

REPUBLIC OF POLAND (2003), Poland's proposal for the future of EU structural policy, informal note.

REPUBLIC OF POLAND (2004a), Memorandum Future of the Cohesion Policy of the European Union.

REPUBLIC OF POLAND (2004b), Act on Cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and the Senate in Matters related to the Republic of Poland's Membership in the European Union, 11/03/2004.

REPUBLIC OF POLAND (2005), A Solidary State, Action Programme, Warsaw, 09/11/2005.

SPD (1986), Zukunft für alle - arbeiten für soziale Gerechtigkeit und Frieden: Regierungsprogramm 1987-1990 der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands.

SPD (1990), Der neue Weg: ökologisch, sozial, wirtschaftlich, stark: Regierungsprogramm 1990-1994.

SPD (1997), Reformen für Europa: Zwischenbericht der Schwerpunktcommission Europapolitik.

SPD (1998), Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit, SPD-Wahlprogramm für die Bundestagswahl 1998.

SPD (2005), Vertrauen in Deutschland: das Wahlmanifest der SPD.

SPD y Bündnis 90/Die Grünen (1998), Koalitionsvertrag, 20/10/1998.

SPD y Bündnis 90/Die Grünen (2002), Koalitionsvertrag, 16/10/2002.

STAATS- UND SENATSKANZLEIEN DER LÄNDER (2003), Sonderbesprechung zur Struktur- und Wettbewerbspolitik der EU nach 2006, Berlin, 21/05/2003.

UKIE (2005), Poland in the European Union – Experiences of the First Year of Membership, Department of Analyses and Strategies.

UKIE (2005), Social support for Poland's membership in the European Union, Department of Analyses and Strategies, 05-06/2005.

UKIE (2006), Social support for Poland's membership in the European Union, Department of Analyses and Strategies, 11-12/2005.

UKIE (2008), Four Years of Poland's Membership in the EU, Department of Analyses and Strategies.

Actas de sesiones

Deutscher Bundesrat (2002) Drucksache, 781/02, 23/04/2002.

Deutscher Bundesrat (2004), Drucksache, 636/04, 26/11/2004.

Deutscher Bundesrat (2007), Drucksache, 802/07, 09/11/2007.

Deutscher Bundestag (1983), Plenarprotokoll, 10/40, 13/12/1983.

Deutscher Bundestag (1985), Drucksache, 10/4185, 08/11/1985.

Deutscher Bundestag (1988), Plenarprotokoll, 11/61, 25/02/1988.

Deutscher Bundestag (1992a), Drucksache, 12/3664, 09/11/1992.

Deutscher Bundestag (1992b), Plenarprotokoll 12/126, 02/12/1992.

Deutscher Bundestag (1995), Plenarprotokoll 13/32, 31/03/1995.

- Deutscher Bundestag (1997a), Drucksache 13/9396, 10/12/1997.
- Deutscher Bundestag (1997b), Drucksache, 13/9374, 09/12/1997.
- Deutscher Bundestag (1997c), Plenarprotokoll, 13/210, 11/12/1997.
- Deutscher Bundestag (1997d), Plenarprotokoll, 21/08/1997.
- Deutscher Bundestag (1998), Plenarprotokoll, 14/14, 10/12/1998.
- Deutscher Bundestag (1999a), Drucksache, 14/514 y 14/550.
- Deutscher Bundestag (1999b), Plenarprotokoll, 14/27, 18/03/1999.
- Deutscher Bundestag (2004a), 41. Sitzung des Europaausschusses, 11/02/2004.
- Deutscher Bundestag (2004b), Drucksache, 15/2978, 28/04/2004.
- Deutscher Bundestag (2004c), Plenarprotokoll, 15/92, 13/02/2004.
- Deutscher Bundestag (2004d), Plenarprotokoll, 136, 29/10/2004.
- Deutscher Bundestag (2004e), Plenarprotokoll, 15/119, 02/07/2004.
- Deutscher Bundestag (2004f), Plenarprotokoll, 15/136, 29/10/2004.
- Deutscher Bundestag (2005a), 60. Sitzung des Europaausschusses, 26/01/2005.
- Deutscher Bundestag (2005b), Drucksache, 15/4760, 25/01/2005.
- Deutscher Bundestag (2005c), Drucksache, 15/5009, 04/03/2005.
- Deutscher Bundestag (2005d), Drucksache, 15/5361, 20/04/2005.
- Deutscher Bundestag (2005e), Drucksache, 16/224, 14/12/2005.
- Deutscher Bundestag (2005f), Plenarprotokoll, 15/181, 16/06/2005.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1986), núm. 187, 29/10/1987.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1986), núm. 22, 02/06/1986.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1987), núm. 61, 04/02/1987.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1987), núm. 63, 10/02/1987.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1991), núm. 151, 28/11/1991.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1991), núm. 155, 17/12/1991.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1992), núm. 61, 02/12/1992.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1992), núm. 70, 15/12/1992.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1996), núm. 14, 03/10/1996.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1996), núm. 2, 03/05/1996.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1997), núm. 45, 08/04/1997.

Bibliografía

- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1998a), núm. 157, 12/05/1998.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1998b), núm. 170, 17/06/1998.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2002), núm. 152, 11/04/2002.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2003a), núm. 454, 23/04/2003.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2003b), núm. 896, 17/12/2003.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2004a), núm. 2, 15/04/2004.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2004b), núm. 24, 19/05/2004.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2004c), núm. 7, de 29/06/2004.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2004d), núm. 51, 24/11/2004.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2004e), núm. 20, 20/12/2004.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2004f), núm. 60, 21/12/2004.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005a), núm. 40, 21/06/2005.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005b), núm. 140, 21/12/2005.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005c), núm. 175, 02/02/2005.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005d), núm. 189, 11/10/2005.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007), núm. 305, 29/11/2007.
- Diario de Sesiones del Senado (2003), núm. 164, 26/11/2003.
- Diario de Sesiones del Senado (2007), núm. 142, 12/12/2007.
- UK Parliament (2005), HC Deb, 5/04/2005, c1317W.
- UK Parliament (2005), HC Deb, 10/11/2005, c452.

Fuentes secundarias

Libros y capítulos de libros

- ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta (1996), *El sur de Europa y la adhesión a la Comunidad: los debates políticos*, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, Madrid: CIS.
- ANDERSON, Jeffrey J. (1996), “Germany and the Structural Funds: Unification Leads to Bifurcation”. En: Hooghe, Liesbet (ed.), *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, Oxford; New York: Oxford University Press.
- ANDERSON, Jeffrey J. (1997), “Hard Interests, Soft Power, and Germany’s Changing Role in Europe”. En: Katzenstein, Peter J. (ed.), *Tamed Power: Germany in Europe*, Cornell: University Press.
- ANDERSON, Jeffrey J. (1999), *German unification and the union of European: the domestic politics of integration policy*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- ARMSTRONG, K., BULMER, S. (1996), “United Kingdom”. En: Rometsch, D.; Wessels, W. (ed.), *The European Union and Member States*, Manchester: Manchester University Press.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (1999), “Los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo después del Tratado de Ámsterdam”. En: Linde, E.; Mellado, P (ed.), *El Futuro de la Unión Europea: después de Amsterdam, ¿qué?*, Madrid: Colex.

ASH, Timothy Garton (1993), *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München/Wien: Carl Hanser.

AZNAR, José María (2004), *Ocho años de gobierno: Una visión personal de España*, Planeta, S.A..

BANCHHOFF, Thomas (1999a), *The German problem transformed: institutions, politics, and foreign policy, 1945-1995*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

BANCHHOFF, Thomas (1999b), *Legitimacy and the European Union: the contested polity*, London: Routledge.

BARBÉ, Esther (1999), *La política europea de España*, Barcelona: Ariel.

BARBÉ, Esther (2005), “Spanien”. En: Weidenfeld, W.; Wessels, W. (ed.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2005*. Institut für Europäische Politik, Berlin: Europa Union Verlag.

BARREIRO, Belén; SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (2001), “La europeización de la opinión pública española”. En: Closa, Carlos (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid: Istmo.

BASABE LLORÉNS, Felipe (2002), “Spain: A Difficult Negotiation Partner?”. En: Laursen, Finn, (ed.), *The Amsterdam Treaty: national preference formation, interstate bargaining and outcome*, Odense: Odense University Press; pp. 311-40.

BASABE LLORÉNS, Felipe (2003), “Spain: the emergence of a new major actor in the European arena”. En: Wessels, Wolfgang; Maurer, Andreas; Mittag, Jürgen (ed.), *Fifteen into one? The European Union and its member states*, Manchester: Manchester Univ. Press.

BASABE LLORÉNS, Felipe (2006), “Spain: the need to sell a victory”. En: Laursen, Finn (ed.) *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers; pp. 263-86.

BASABE LLORENS, Felipe; GONZALEZ ESCUDERO, María Teresa (2001), “The Parliament of Spain: Slowly Moving onto the European Direction?”. En: Maurer, Andreas; Wessels, Wolfgang (ed.), *National Parliaments on the Ways towards Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos, pp. 199-222.

BIELASIAK, Jack (2006), “Party Systems and EU Accession: Euroscepticism in East Europe”. En: Rohrschneider, Robert; Whitefield, Stephen (ed.) *Public Opinion about the EU in Eastern Europe*, Palgrave Publishers, pp. 43-65.

BLÁZQUEZ VILAPLANA, Belén (2006), “La presidencialización de la política exterior en el sistema político español”. En: Montabes Pereira, Juan (ed.), *Instituciones y gobierno. Libro en Homenaje del Profesor Cazorla*, Madrid: CIS.

BOEKLE, Henning; RITTBURGER, Volker; WAGNER, Wolfgang (2001), “Constructivist Foreign Policy Theory”. En: Rittberger, Volker (ed.), *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester: Manchester University Press.

BÖRZEL, Tanja (2002) *Nations and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.

BROWN, Nikki (2007), “Political and external relations among EU regions”. En: Kölling, Mario; Stavridis, Stelios; Fernández Sola, Natividad (2007), *Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza.

BULLER, Jim; SMITH, Martin J. (1998), "Civil Service Attitudes towards the European Union". En: Baker, D.; Seawright, D. (ed.), *Britain for and against Europe*, Oxford: Clarendon Press.

BULMER, Simon (1997), "Shaping the Rules? The Constitutive Politics of the European Union and German power". En: Katzenstein, Peter J. (ed.), *Tamed Power. Germany in Europe*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 49-79.

BULMER, Simon; ARMSTRONG, Kenneth (1998), *The Governance of the Single European Market*, Manchester: Manchester University Press.

BULMER, Simon; BURCH, Martin; CARTER, Caitríona; HOGWOOD, Patricia; SCOTT, Andrew (2002), *British Politics and European Policy-Making: Transforming Britain into Multi-Level Governance*, Basingstoke: Palgrave.

BULMER, Simon; JEFFERY, Charlie; PATERSON, William E. (1998), "Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus". En: Weidenfeld, Werner (ed.), *Deutsche Europapolitik. Optionen einer wirksamen Interessenvertretung*, Bonn: Europa Union Verlag, pp. 11-102.

BULMER, Simon; MAURER, Andreas; PATERSON, William (2001), "Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik". En: Schneider, Heinrich; Jopp, Mathias; Schmalz, Uwe (ed.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Reformen*, Bonn: Europa Union Verlag, pp. 231-66.

BULMER, Simon; PATERSON, William E. (1987), *The Federal Republic of Germany and the European Community*, London: Allen and Unwin.

BUSTOS GISBERT, Rafael (1996), *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

CAPORASO, James A.; KEELER, John T. (1995), "The European Union and Regional Integration Theory". En: Mazey, Sonia; Rhodes, Carolyn (ed.), *The State of the European Union. Building a European Polity?*, Boulder: Lynne Rienner.

CASTLE, Marjorie; TARAS, Ray (2002), *Democracy in Poland*, Westview Press: Boulder, Oxford.

CEDE, Franz; MEERTS, Paul (2004) (ed.), *Negotiating European Union*, Hounds Mills: Palgrave MacMillan.

CHECKEL, Jeffrey (2001), "Constructing European Institutions". En: Gerald Schneider, Mark Aspinwall (ed.), *The rules of integration: institutionalist approaches to the study of Europe*, Manchester: Manchester University Press, pp. 19-39.

CLOSA, Carlos (1995), "National Interest and Convergence of Preferences: A Changing Role for Spain in the EU?". En: Rhodes, Carolyn; Mazy, Sonia (ed.), *The State of the European Union (vol. 3): Building a European Polity?*, Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, pp. 295-316.

CLOSA, Carlos (1996), "Spain: The Cortes and the EU - A Growing Together". En: Norton, P. (ed.), *National Parliaments and the European Union*, Londres: Frank Cass.

CLOSA, Carlos; HEYWOOD, Paul (2004), *Spain and the European Union*, New York: Palgrave-Macmillan.

COLLINS, Stephen D. (2002), *German policy-making and eastern enlargement of the EU during the Kohl era: managing the agenda?*, Manchester; New York: Manchester University Press.

DELGADO FERNÁNDEZ Santiago; SÁNCHEZ MILLAS, Pilar (2007), *Francisco Fernández Ordóñez: un político para la España necesaria (1930-1992)*, Biblioteca Nueva.

- DINAN, Desmond (1999), *Ever closer union: an introduction to European integration*, Hounds Mills: Palgrave MacMillan.
- DOREY, Peter (2005), *Policy Making in Britain*, London: Sage Publications Ltd.
- EDWARDS, Geoffrey (1992), “Central government”. En: George, Stephen (ed.), *Britain and the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- ELGSTRÖM, Ole (2004), “Negotiation and mediation in the EU Council of Ministers”. En: Cede, F.; Meerts, P. (ed.), *Negotiating European Union*, Hounds Mills: Palgrave MacMillan, pp. 111-125.
- EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GAWRICH, Andrea (2003), „Zivilgesellschaft, katholische Kirche und organisierte Interessen“, En: Franzke, Jochen (ed.): *Das moderne Polen, Staat und Gesellschaft im Wandel*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag.
- GLAAB, Jürgen; KORTE, Karl-Rudolf; WAGNER, Peter (1998), *Wertgrundlagen und Belastungsgrenzen deutscher Europapolitik*, Bonn: Europa Union Verlag.
- GRETSCHMANN, K.; HEITZER-SUŠA, E.; BUCHEGGER, R. (1998), “Reform der Struktur- und Regionalpolitik der EU”. En: Böheim, M.; Gretschmann, K. (ed.), *Zukunftsperspektiven der österreichischen Wirtschaftsförderung im Europäischen Kontext*, Wifo-Studie, Wien.
- HAAS, Ernst B. (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- HAMANN, Kerstin 2003), “European Integration and Civil Society in Spain”. En: Sebastian Royo, Paul Christopher Manuel (ed.), *Spain and Portugal in the European Union the first fifteen years*, London, Pórtland Ore: Frank Cass, pp. 47 – 68.
- HARNISCH, Sebastian; MAULL, Hanns W. (ed.) (2001), *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester: Manchester University Press.
- HAYES-RENSHAW, Fiona; WALLACE, Helen (ed.) (2006), *Council of Ministers*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HERBUT, Ryszard (2000), “Parties and the Polish party system. The process of structuring the political space”. En: Cordell, Karl (ed.), *Poland and the European Union*, Routledge: London.
- HESSE, Joachim Jens; GOETZ, Klaus H. (1992), “Early Administrative Adjustment to the European Communities: The Case of the Federal Republic of Germany”. En: *Yearbook of European Administrative History*, vol. 4, pp. 181–205.
- HEYWOOD, Paul (1995), *The Government and Politics of Spain*, Londres: Macmillan.
- HEYWOOD, Paul (ed.) (1999), *Politics and Policy in Democratic Spain*, Londres: Frank Cass.
- HOLDEN, Russell (2002), *The Making of New Labour’s European Policy*, Basingstoke: Palgrave.
- HUTTON, Will (1995), *The State We’re in: Why Britain is in Crisis and How to Overcome it*, London: Jonathan Cape.
- HYDE-PRICE, Adrian (2000), *Germany and European Order: Enlarging NATO and the EU*, Manchester: Manchester University Press.
- JANNING, Josef (1999), „Bundesrepublik Deutschland“. En: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (ed.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/1999*, Baden-Baden: Nomos Verlag.

JANNING, Josef; MEYER, Patrick (1998), „Deutsche Europapolitik - Vorschläge zur Effektivierung“. En: Weidenfeld, Werner (ed.), *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn: Europa Union Verlag.

JASIŃSKI, Filip (2006), “The Coordination of Polish Integration Policy: Selected Features of Post-enlargement Effects”. En: Sadurski, Wojciech; Ziller, Jacques; Zurek, Karolina (ed.), *Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre.

JÁUREGUI, Pablo (1999), “National pride and the meaning of ‘Europe’: a comparative study of Britain and Spain”. En: Smith, D.; Wright, S. (ed.), *Whose Europe? The turn towards democracy*, Oxford: Blackwell, pp. 257-287.

KAISER, Karl; EBERWEIN, Wolf-Dieter (2001), *Germany's new foreign policy: decision-making in an interdependent world*, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.

KAISER, Karl; ANDREAE, L. (1998), „Die Aussenpolitik der Fachministerien“. En: Kaiser, K; Eberwein, W.D. (ed.), *Deutschlands neue Aussenpolitik*, München: Oldenbourg Verlag.

KASSIM, Hussein; MENON, Anand; PETERS, Guy; WRIGHT, Vincent (ed.) (2001), *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*, Oxford: University Press.

KASSIM, Hussein; PETERS, Guy; WRIGHT, Vincent (ed.) (2000), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford: University Press.

KATZENSTEIN, Peter (1997), *Tamed Power: Germany in Europe*, Cornell University Press.

KATZENSTEIN, Peter (2000), “Gezähmte Macht: Deutschland in Europa”. En: Kohler-Koch, Beate; Knott, Michèle (ed.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, pp. 57-84.

KEOHANE, Robert O.; HOFFMANN, Stanley (1991), “Institutional change in Europe in the 1980s”. En: Keohane, Robert; Hoffmann, Stanley (ed.), *The new European Community. Decision-making and institutional change*, Oxford: Westview Press.

KEOHANE, Robert O. (1993), *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires: GEL.

KNOLL, Thomas (2004), *Bonner Bundeskanzleramt - Organisation und Funktionen von 1949-1999*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

KOHLER-KOCH, Beate (1998), “Bundeskanzler Kohl – Baumeister Europas? Randbemerkungen zu einem zentralen Thema”. En: Wewer, Göttrik (ed.), *Bilanz der Ära. Kohl*, Opladen: Leske+Budrich, pp. 283-307.

KOHLER-KOCH, Beate; JACHTENFUCHS, Markus (ed.) (1996), *Europäische Integration*, Opladen: Leske+Budrich.

KORTE, Karl-Rudolf; MAURER, Andreas (2001), “Sozialpolitische Grundlagen der deutschen Europapolitik. Konturen der Kontinuität und des Wandels”. En: Schneider, Heinrich (et al.) (ed.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*. Bonn: Europa Union Verlag.

LAFFAN, Brigid (1997), *The finances of the European Union*, Londres: MacMillan.

LAFFAN, Brigid; SHACKELTON, Michael (1996), “The Budget”. En: Wallace, Helen; Wallace, William (ed.), *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 71-96.

LAURSEN, Finn (ed.) (2006), *The Treaty of Nice - Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Constitutional Law Library, Nijhoff Publishers/Academic Publishers Brill.

- LEE, John Michael; JONES, George William; BURNHAM, June (1998), *At the Centre of Whitehall. Advising the Prime Minister and Cabinet*, Basingstoke: Macmillan.
- LIJPHART, Arendt (2000), *Modelos de Democracia: formas de gobierno y resultados en 36 países*, Barcelona: Ariel.
- LINDBERG, Leon; SCHEINGOLD, Stuart (1970), *Europe's would-be polity: patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- LINDNER, Johannes (2006), *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, London: Routledge.
- LIPPERT, Barbara; UMBACH Gaby (2005), *The pressure of Europeanization: from post-communist state administrations to normal players in the EU system*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- LIPSEY, David (2000), *The Secret Treasury*, London: Viking.
- LOS-NOWAK, Teresa (2000), “Contemporary government attitudes towards the European Union”, en: Karl Cordell (ed.), *Poland and the European Union*, London: Routledge.
- MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.) (2003), *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MANGAS MARTÍN, Araceli (2004), “La participación e las Comunidades Autónomas en la integración europea”. En: Liñán Nogueras, Diego J, (ed.) *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos , pp. 527-552.
- MARISCAL, Nicolás (2003), *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid: Tecnos.
- MARKS, Michael (1997), *The formation of European Policy in Post-Franco Spain: The Role of Ideas, Interests and Knowledge*, Aldershot: Avebury.
- MAULL, HW. (1999), “Die deutsche Außenpolitik am Ende der Ära Kohl”. En: Reiter, Erich (ed.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999*, Hamburg, Berlin: Mittler E.S. + Sohn, pp. 274-95.
- MAURER, Andreas; WESSELS, Wolfgang (ed.) (2001), *National Parliaments on the Ways towards Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos.
- MAURER, Grunert (1998), “Europapolitische Grundverständnisse im Wandel: Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung”. En: Schneider, Heinrich (et al.) (ed.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*. Bonn: Europa Union Verlag.
- MAY (1984), *EG-Mitgliedschaft, ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?*, Bonn: Europa Union Verlag.
- MAZZUCELLI, C. (1997), *France and Germany at Maastricht*, London: Garland Publishing.
- MILWARD, Alan S. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge.
- MOLINA ALVAREZ DE CIENFUEGOS, Ignacio (2001a), “Introduction: The Spanish Policy Process and the Challenges of the EU”. En: H. Kassim, B.G. Peters; V. Wright (ed.), *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford: Oxford University Press.
- MOLINA ALVAREZ DE CIENFUEGOS, Ignacio, (2001b), “Las Cortes españolas ante la integración europea”. En C. Closa (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid: Istmo, pp.197–221.
- MORAVCSIK, Andrew (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: Routledge/UCL Press.

NIEDERMAYER, Oscar (1998), “Die Entwicklung der öffentlichen Meinung zu Europa”. En Schneider, Heinrich (et. al.) (eds.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen, Problemfelder, Optionen*, Bonn: Europa Union Verlag.

NORTH, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

NUNBERG, Barbara (1999), “Administrative change in Central and Eastern Europe: emerging country experience”. En: Nunberg, B. (ed.), *The State after Communism. Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, Washington: World Bank, pp. 237–72.

O'BRENNAN, John; RAUNIO, Tapio (eds) (2007), *National Parliaments within the Enlarged European Union: from 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, Abingdon: Routledge.

ORTÚZAR ANDÉCHAGA, Luis (1995), “La Participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos Comunitarios Europeos”. En: *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

PATERSON, William E. (1993), “Muß Europa Angst vor Deutschland haben? ”. En: Hrbek, Rudolf (ed.), *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden: Nomos.

PATERSON, William E. (1994), “The Chancellor and Foreign Policy”. En: Padgett, Stephen (ed.), *Adenauer to Kohl - the Development of the German Chancellorship*, London: Hurst & Company, pp. 127–56.

PATERSON, W.; HENSON, P. (1995), “The Labour Party’s European Policy; from patriotic party to a party of Europe? ”. En: Paterson, W.E.; Henson, P.; Shipley, P. (ed.), *The European Policies of the Labour and Conservative Parties in Great Britain*, Sankt Augustin, Konrad Adenauer Stiftung, Interne Studien Nr 109/110.

PEDERSEN, Thomas (1998), *Germany, France and the Integration of Europe*, London: Continuum.

PEREZ CALVO, Alberto (1993), *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Madrid: Tecnos.

PETERS, Dirk (2001), “The debate about a new German foreign policy after unification”. En: Rittberger, Volker (ed.), *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester: Manchester University Press.

PETERS, Guy (2003), *El Nuevo Institucionalismo*, Barcelona: Gedisa.

PIERSON, Paul (1998), “The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis”. En: Sandholtz, Wayne; Stone Sweet, Alec (ed.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press.

PUCHALA David (1983), “Worm cans and worth taxes: fiscal harmonization and the European policy process”. En: Wallace, Helen; Wallace, William; Webb, C. (ed.), *Policy-making in the European Community*, Chichester: John Wiley & Sons, pp. 237-264.

RAUNIO, Tapio; HIX, Simon (2001), “Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government”. En: Goetz, K.H.; Hix, Simon (ed.), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London: Frank Cass.

REGELSBERGER, Elfriede; WESSELS, Wolfgang (1984), “Entscheidungsprozesse Bonner Europapolitik -Verwalten statt Gestalten? ”. En: Hrbek, Rudolf; Wessels, Wolfgang (ed.), *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?*, Bonn: Europa Union Verlag.

RHODES, R. A. W., MARSH, David (1992), “Policy Network in British Politics”. En: Marsh, David; Rhodes, R. A. W. (ed.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: University Press.

RHODES, R.A.W.; DUNLEAVY, Patrick (1995), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

RHODES, Rod A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

RISSE, Thomas; COWLES, Maria Green; CAPORASO, James (2001), “Europeanization and Domestic Change: Introduction”. En: Risse, Thomas; Cowles, Maria Green; Caporaso, James (ed.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, New York: Cornell University Press, pp. 1–20.

RITTBERGER, Volker (ed.) (2001), *German Foreign Policy since Unification: Theories and Case Studies*, Manchester: Manchester University Press.

RODRIGO, F.; TORREBLANCA, J. (2002), “Germany's European policy : perceptions in key partner countries”. En: Schneider, Heinrich (et al.) (ed.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn: Europa Union Verlag.

ROMETSCH, Dietrich; WESSELS, Wolfgang (ed.) (1996), *The European Union and the Member States: towards an institutional fusion?*, Manchester: Manchester University Press.

RYNKOWSKI, Michal (2005), “Der Beitritt Polens zur EU. Seine Bedeutung für die Kirchen und Religionsgemeinschaften in Polen”, Salimi-Asl, Cyrus (ed.) *Die Transformation nationaler Politik. Europäisierungsprozesse in Mitteleuropa*, DGAP-Schriften zur internationalen Politik. Berlin, pp. 241–256.

SCHARPF, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.

SCHAUER, Hans (1996), *Europäische Identität und demokratische Tradition: zum Staatsverständnis in Deutschland, Frankreich und Grossbritannien*, München: Olzog.

SCHEFOLD, D. (1994), “La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea”. En: Perez Gonzalez, M. (ed.), *La acción exterior de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol.1, AA.VV., IVAP.

SCHMALZ, Uwe (2001), “Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel”. En: Schneider, Heinrich (et al.) (ed.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn: Europa Union Verlag.

SCHMIDT-BLEIBTREU, Bruno (2004), *Kommentar zum Grundgesetz*, München: Luchterhand.

SCHNEIDER, Gerald; ASPINWALL Mark (2001), *The rules of integration: institutionalist approaches to the study of Europe*, Manchester: University Press.

SCHWARZ, Hans-Peter (1994), *Die Zentralmacht Europas: Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin: Siedler.

SELDON, Anthony. (1997) *Major: A Political Life*, London: Weidenfeld/Nicolson.

SERRANO LEAL, Cristina (2005), *El Presupuesto Comunitario: Problemas Presentes y Retos Futuros*, Madrid: Dykinson.

SLOAM, James (2005), *The European policy of the German Social Democrats: interpreting a changing world*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

STAACK, Michael (ed.) (2000), *Handelsstaat Deutschland: deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn: Schöningh.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

STONE SWEET, Alec; SANDHOLTZ, Wayne (1998), “Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity”. En: Sandholtz, Wayne; Stone Sweet, Alec (ed.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-26.

STURM, Roland; PEHLE, Heinrich (2005), “Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern”. En: *der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: Opladen.

TARAS, Ray (2004), “Poland: breaking multiple barriers”. En: Tiersky, Ronald (ed.), *Europe Today: national politics, European integration, and European security*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers Inc., pp. 455-485.

THAIN, Colin; WRIGHT, Maurice (1995), *The Treasury and Whitehall*, Oxford: Oxford University Press.

VAN SCHENDELEN, Rinus (2004), “The EU as negotiations arena: diplomats, experts, and PAM professionals”. En: Meerts, Paul W.; Cede, Franz (ed.), *Negotiating European Union*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 17-34.

VIEJO VIÑAS, Raimundo (2000), *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Manuel Alcantara Saez (ed.), Valencia: Tirant lo Blanch.

WAGNER, Wolfgang (2001), “German Foreign Policy Since Unification. Theories Meet Reality”. En: Rittberger, Volker (ed.), *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester: Manchester University Press, pp. 296-322.

WEBER, Max (1978), *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley: University of California Press.

WEIDENFELD, Werner; WAGNER, Peter M.; BRUCK, Elke (1998), *Außenpolitik für die deutsche Einheit*, Deutsche Verlags-Anstalt.

WORLD BANK (2006), *EU-8: Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation*, Washington, DC: World Bank.

WRIGHT, V. (1996), “The National Co-ordination of European Policy-Making: Negotiating the Quagmire”. En: Richardson, J. J. (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, London: Routledge.

YOUNG, Hugo (1998), *This blessed plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*, Basingstoke: Macmillan.

YOUNGS, Richard (2001), *Conclusions*, en: Gillespie, Richard; Youngs, Richard (ed.), *Spain: The European and International Challenges*, London: Frank Cass.

Artículos de revistas, working paper, informes y actas de Congresos

ACKRILL, Robert; KAY, Adrian (2006), “Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system”. *Journal of European Public Policy*, vol. 13, no. 1, pp. 113 – 133.

AGUILAR FERNÁNDEZ, Susana (2003), “Spanish Coordination In The European Union - The Case of the Habitats Directive”. *Administration & Society*, vol. 34, no. 6, pp. 678-699.

AIXALÀ I BLANCH, Albert (2005), “La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 69, pp. 89-105.

ALLISON, Graham T. (1969), “Conceptual models and the Cuban missile crisis”. *American Political Science Review*, vol. 6, no. 3, pp. 689–718.

ANDERSON J. Christopher; KALTENTHALER, Karl C. (1996), "The Dynamics of Public Opinion toward European Integration, 1973 – 1993". *European Journal of International Relations*, vol. 2, no. 2, pp. 175 - 199.

ARCZEWSKA, Magdalena (2008), "Poland". En: Tom Nicholson (ed.), *We and They - NGOs' Influence on Decision-Making Processes in the Visegrad Group Countries*, The Sasakawa Peace Foundation.

ASPINWALL, Mark D. (2002a), "Structuring Europe: Powersharing Institutions and British Preferences on European Integration." *Political Studies*, vol. 48, no. 3, pp. 415 – 442.

ASPINWALL, Mark D. (2002b), "Preferring Europe: Ideology and National Preferences on European Integration". *European Union Politics*, vol. 3, no. 1, pp. 81–111.

ASPINWALL, Mark D. (2007), "Government preferences on European integration: an empirical test of five theories". *British Journal of Political Science*, vol. 37, no. 1, pp 89-114.

ASPINWALL, Mark D.; SCHNEIDER, Gerald (2000), "Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European Integration". *European Journal of Political Research*, vol. 38, pp. 1-36.

ASPINWALL, Mark D.; SMITH, Mitchell (2004), "What's the Matter with the British? Institutions and British Exceptionalism in Europe". *International Studies Association, annual meeting*, Montreal, 17/03/2004.

AZNAR, José María (2003), Conferencia de prensa después de la apertura de la Conferencia Intergubernamental de Roma, 04/10/2003.

BACHE, Ian (2005), "Europeanization and Britain: Towards Multi-Level Governance?". *9th Biennial Conference of the European Union Studies Association*, Austin, 31/03-02/04/2005.

BACHE, Ian; BRISTOW, G. (2003), "Devolution and the Core Executive: The Struggle for European Funds". *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, no. 3, pp. 405-427.

BACHTLER, John; WISHLADE, Fiona (2005), "From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy". *European Policies Research Centre*, Research paper no. 57,

BAKER, David (2003), "Britain and Europe: Treading Water or Slowly Drowning?". *Parliamentary Affairs*, no. 56, pp. 237 - 254.

BAKER, David; SHERRINGTON, Philippa (2005), "Britain and Europe: The Dog that Didn't Bark". *Parliamentary Affairs*, vol. 58, no. 2, pp. 303-317.

BALDWIN, Richard (2005), "The Real Budget Battle - Une crise peut en cacher une autre". *Centre for European Policy Studies*, Policy Brief, no. 75.

BALLHAUSEN, Werner (2001), Secretario de Estado para Asuntos Europeos del Land Sachsen Anhalt, Segundo Foro Europeo de Cohesión, 21-22/05/2001.

BALMASEDA, Manuel; SEBASTIAN, Miguel (2003), "Spain in the EU: Fifteen Years May Not Be Enough". *South European Society and Politics*, vol. 8, no. 1, pp. 195 – 230.

BANCHHOFF, T. (1999c), "German Identity and European Integration". *European Journal of International Relations*, vol. 5, no. 3, pp. 259-89.

BARBÉ, Esther (2006), "La Política Europea de España 2005-2006". *Observatorio de Política Exterior Europea*, working paper, no. 69.

BARCZ, Jan (2004), "The Future European Constitution: The Polish Point of View". *Real Instituto Elcano*, ARI, no. 97/2004.

BASTARRECHE, Carlos (1999), “España y la Agenda 2000”. *Cuadernos del CERI*, no. 3-4.

BEACH, Derek (2003), “Towards a new method of constitutional bargaining? The role and impact of EU institutions in the IGC and convention method of treaty reform”. *European Union Studies Association Biennial Conference*, Nashville, 27-29/03/2003.

BECKER, Peter (2004), “Agenda 2007 The first stage of financial negotiations in Europe 2007-2013”. *Stiftung Wissenschaft und Politik*, working paper, no. 34.

BEGG, Iain (1999), “Reshaping the EU Budget: Yet Another Missed Opportunity”. *ECSA-US Biennial Conference*, Pittsbrugh, 06/1999.

BENDER, Brian (1996), “Co-ordination of European Union Policy in Whitehall”. Lecture at the St Antony's College, Oxford, 05/02/1996.

BEVIR, Mark; RHODES, R. A. W. (2006), “Prime ministers, presidentialism and Westminster smokescreens”. *Political Studies*, vol. 54, no. 4, pp. 671–690.

BLAIR, Alasdair (2004), “Britain and the European Union: The Impact of Membership”. *British Journal of Politics & International Relations*, vol. 6, no. 4, pp. 584 – 590.

BLAIR, Tony (2005a), Commons statement on EU Council meeting 19/12/2005.

BLAIR, Tony (2005b), Intervención ante el Parlamento Europeo, 23/11/2005.

BOBIŃSKI, Krzysztof (2007), “Polish Foreign Policy 2005–2007”. *Institute of Public Affaire*, Political Analyses and Commentaries.

BOGDANOR, Vernon (2005), “Footfalls echoing in the memory. Britain and Europe: the historical perspective”. *International Affairs*, vol. 81, no. 4, pp. 689-701.

BONETE PERALES, Rafael (2004), “La Política Agrícola Común y la ampliación de la UE”. *Real Instituto Elcano*, DT, no. 26/2004.

BOUQUET, Elodie (2006), “National Coordination of EU Policy: Is Poland following the French path?”. *Stiftung Wissenschaft und Politik*, working paper, no. 17.

BRUSIS, Martin; DIMITROV, Vesselin (2001), “Executive configuration and fiscal performance in post-communist central and eastern Europe”. *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 6, pp. 888–910.

BULMER, Simon J. (1993), “The Governance of the European Union: A New Institutional Approach”. *Journal of European Public Policy*, vol. 13, no. 4, pp. 351-380.

BULMER, Simon J. (1998), “New institutionalism and the governance of the Single European Market”. *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no. 3, pp. 365-386.

BULMER, Simon J.; BURCH, Martin (1998), “Organizing for Europe: Whitehall, The British State And European Union”. *Public Administration*, vol. 76, no. 4, pp. 601–628.

BULMER, Simon J.; BURCH, Martin (2000), “Coming to Terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution”. *Queen's Papers on Europeanisation*, no. 9/2000.

BULMER, Simon J.; BURCH, Martin (2005), “The europeanization of UK government: from quiet revolution to explicit step-change?”. *Public Administration*, vol. 83, no. 4, pp. 861–890.

BURCH, Martin; HOLLIDAY, Ian (1999), “The Prime Minister's and cabinet offices: an executive office in all but name”. *Parliamentary Affairs*, vol. 52, no. 1, pp. 32-45.

BURCH, Martin; HOLLIDAY, Ian (2004), “The Blair Government and the Core Executive”. *Government and Opposition*, vol. 39, no. 1, pp. 1 – 21.

- BURLEY, Anne Marie; MATTLI, Walter (1993), "Europe before the Court: a political theory of legal integration". *International Organization*, vol. 47, no. 1, pp 41-76.
- BUZEK, Jerzy (2000), Speech at the European Parliament before the EPP Group, Brussels, 06/04/2000.
- CAL, Vasco (2007), "Reviewing the EU Budgetary System - Lessons from past negotiations and key issues for the next round". *Greens/EFA Conference*, April 2007.
- CARTER, Caitriona (2003), "Making Multi-Level Governance work?". *Manchester Papers in Politics: Devolution and European Policy Series*, Paper no 9.
- CHRISTIANSEN, Thomas; JØRGENSEN, Knud Erik; WIENER, Antje (1999), "The social construction of Europe". *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 4, pp. 528–544.
- CHROŚCICKI, Tadeusz (2005), "A preliminary assessment of the costs and benefits of Poland's Accession to the European Union". *The Polish Foreign Affairs Digest*, no. 4, no. 17.
- CLOSA Carlos (1994), "... 'epur si muove: teorías sobre la integración europea (1)". *Revista de Estudios Políticos*, no. 85, pp. 339-364.
- CLOSA, Carlos (1998), "International Limits to National Claims in EU Constitutional Negotiations: The Spanish Government and the Asylum Right for EU Citizens". *International Negotiation*, vol. 3, pp. 389–411.
- CLOSA, Carlos (2001), "Las raíces domésticas de la política europea de España y la Presidencia de 2002". *Notre Europe, Etudes et Recherches*, no. 16.
- CLOSA, Carlos (2003), "Secuencia, compromisos difusos y hegemonía: enlazando institucionalismos en el análisis de la UE". *Universidad Autónoma de Madrid*, working paper.
- CLOSA, Carlos (2004), "The Formation of Domestic Preferences on the EU Constitution in Spain". *Comparative European Politics*, vol. 2, no. 3, pp. 320-338.
- COLINO, César (2007), "La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española". *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo, 10/2007.
- CONSEJO DE ESTADO (2006), "Informe sobre modificaciones de la constitución española". 16/02/2006.
- CONSEJO DE ESTADO, (2008), "Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español". 14/02/2008.
- COPSEY, Nathaniel; HAUGHTON, Tim (2009), "The Choices for Europe: National Preferences in New and Old Member States". *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, no. 2. pp. 263–286.
- DE LA FUENTE SANTORCUATO, Ana (2008), "El sistema de recursos propios. La problemática de la compensación británica". *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 52, pp. 157-172.
- DELHEY, Jan (2004), "Nationales und transnationales Vertrauen in der Europäischen Union". *Leviathan*, vol. 1, pp. 15 – 45.
- DIEZ, Thomas (2005), "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power Europe". *Millennium - Journal of International Studies*, vol. 33, no. 3, pp. 613-636.
- DIMITRAKOPoulos, Dionyssis; KASSIM, Hussein (2004), "Deciding the Future of the European Union: Preference Formation and Treaty Reform". *Comparative European Politics*, vol. 2, no. 3, pp. 241-260.

Bibliografía

- DIMITROVA, Antoaneta; TOSHKOV, Dimiter (2007), "The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock". *West European Politics*, vol. 30, no. 5, pp. 961 — 986.
- DÜR, Andreas; MATEO GONZÁLEZ, Gemma (2004), "¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea". *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, working paper, no. 233.
- DURAND, Guillaume; PIRZIO-BIROLI, Corrado (2005), "Financing Europe - the budget conundrum". *European Policy Centre*, Issue Paper, no. 39.
- EICHEL, Hans (2004), Conferencia de prensa, Berlin, 09/02/2004.
- EISELT, I.; SLOMINSKI, P. (2006), "Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU". *European Law Journal*, vol. 12, no. 2, pp. 209-25.
- EKLUND, Niklas (2005), "Sweden and Poland Entering the EU - Comparative Patterns of Adaptive Organization and Cognition". *Umeå University*, Department of Political Science, Research report.
- ELGSTRÖM, Ole; JÖNSSON, Christer (2000), "Negotiation in the European Union: bargaining or problemsolving? ". *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no. 5, Special Issue, pp. 684–704.
- ELGSTRÖM, Ole; SMITH, Michael (2000), "Introduction: Negotiation and policy-making in the European Union – processes, system and order". *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no. 5, Special Issue, pp. 673–678.
- EPPLER, Annegret (2006), "Föderalismusreform und Europapolitik". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. 50/2006, pp. 18-23.
- ESPASA, Marta (2001), "The territorial redistributive power of the EU Budget. Empirical Evidence at National and Regional level". *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol 19, no. 4, pp. 771-790.
- FAWCETT, Paul; GAY, Oonagh (2005), "The Centre of Government-No. 10, the Cabinet Office and HM Treasury". *House of Commons*, Research Paper, no. 05/92.
- FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, Miguel Ángel (2004), ponencia en el Tercer Foro de cohesión, 10-11/05/2004, Bruselas.
- FIERKE, Karin; WIENER, Antje (1999), "Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement". *Journal of European Public Policy*, vol. 6, pp. 721-42.
- FISCHER, Joschka (1999), Ponencia en el Parlamento Europeo, 12/01/1999.
- FLORES, Fernando (1998), "El Partido Laborista Británico, Un Modelo de Cambio Organizativo". *Revista de Estudios Políticos*, no. 102, pp. 259-280.
- FORSTER, A. (1998), "Britain and the negotiation of the Maastricht treaty: a critique of liberal intergovernmentalism". *Journal of Common Market Studies*, vol.36, no. 3, pp. 347–368.
- FRANKLIN, M. N. (1997), "The Responsive Public: Issue Salience, Policy Change, and Preferences for European Unification". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 9, no. 3, pp. 347-363.
- FUENTE, Angel de la (2003), "The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish Regions: An Assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF". *UFAE/IAE*, working paper, no. 11.
- FUNDACIÓN FINANCIERA (2005), "España y las nuevas perspectivas financieras de la unión europea 2007-2013: nuevos condicionantes, nuevos objetivos, nuevas estrategias". Papeles de la Fundación, no. 11.

- GARCIA LORENZO, Antonio (2003), "The Role of Interest Groups in the European Union Decision-Making Process". *European Journal of Law and Economics*, vol. 15, no. 3, pp. 251-261.
- GARRETT, Geoffrey (1992), "International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market". *International Organization*, vol. 46, no. 2, pp. 533-560.
- GARRETT, Geoffrey; TSEBELIS, Georg (1996), "Agenda Setting Power, Power Indices and Decision Making in the European Union". *International review of law and economics*, vol. 16, no. 3, pp. 345 - 361.
- GASIOR-NIEMIEC, Anna, GLINSKI, Piotr (2007), "Europeanization of Civil Society in Poland". *Revija za Socijalnu Politiku*, vol. 14, no. 1, pp. 29–47.
- GOETZ, KH. (1996), "Integration policy in a Europeanized state: Germany and the Intergovernmental Conference, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, no. 1, pp. 23-44.
- GOETZ, Klaus H. (2000) European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?, *West European Politics*, vol. 23, no. 4, pp. 211-231.
- GOETZ, Klaus H.; WOLLMANN, Hellmut (2001), "Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison". *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 6, pp. 864–887.
- GRANDE, Edgar (2001), "The erosion of state capacity and the European innovation policy dilemma: A comparison of German and EU information technology policies". *Research Policy*, Volume 30, Issue 6, pp. 905-921.
- GRANT, Charles (2008), "Why is Britain eurosceptic?". *CER, Essays*.
- GROS, Daniel; MICOSSI, Stefano (2005), "A Better Budget for the European Union More Value for Money More Money for Value". *Centre for European Policy Studies, Policy Brief*, no. 66.
- GRZEGORZ GROSSE, Tomasz (2003), "Challenges for Polish Administration". *Institute of Public Affaire, Analyses & Opinions*, no. 14.
- GRZEGORZ GROSSE, Tomasz (2005), "Assessment of the National Development Plan for 2007-2013". *Institute of Public Affairs, Analyses & Opinions*, no. 31.
- GUÉROT, Ulrike (2006), "Germany and Europe: New Deal or Déjà Vu? ". *Notre Europe*, working paper, no 55.
- HACKER, Jens (1999), "Die deutsche Politik in Europa im Jahr der deutschen EU-Ratspräsidentschaft". *Politische Studien*, vol. 50, no. 368, pp. 24-32.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, vol. 44, no. 5, pp. 936-957.
- HAMPTON, Mary (1999), "NATO, Germany, and the United States: Creating Positive Identity in Trans-Atlantia". *Security Studies*, vol. 8, no. 2-3, pp.235–269.
- HEFFERNAN, Richard (2005), "Exploring (and Explaining) the British Prime Minister". *British Journal of Politics & International Relations*, vol. 7, no. 4, pp. 605–620.
- HEINEMANN, Friedrich; LEFEBVRE, Maxime (2004), "Deutsch-französische Überlegungen zur Zukunft des EU-Haushalts". *DGAP, Analyse*, November 2004.
- HELLMANN, Günther (2002), "Germany's Balancing Acting Foreign Policy". *Internationale Politik*, no. 04/2002.
- HOFFMANN, Stanley (1966), "Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation-State and the case of Western Europe". *Daedalus*, vol. 95, no. 3, pp. 862-916.

HOFMOKEL, Jan (2004), "Polish position with respect to British rebate and EU budget reform". *Institute of Public Affairs, Analyses & Opinions*, no. 20.

HÖLSCHEIDT, Sven (2000), "Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags in Angelegenheiten der EU". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. 28/2000.

HRBEK, R (1997), "Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. 24/1997, pp. 12-21.

HUELSHOFF, M.G.; SPERLING, J.; HESS, M. (2005), "Is Germany a 'Good European'? German Compliance with EU Law". *German Politics*, vol. 14, no. 3, pp.354–370.

HUGHES, James; SASSE, Gwendolyn; GORDON, Claire (2002), "Saying 'Maybe' to the 'Return to Europe'". *European Union Politics*, vol. 3, no.3, pp. 327-355.

HÜTTMANN, Martin (2007), "Die Koordination der deutschen Europapolitik". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. 10/2007.

HYDE-PRICE, Adrian, JEFFERY, C. (2001), "Germany in the European Union: Constructing Normality". *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, no. 4, pp. 689-717.

IMMERFALL; Stefan; SOBISCH, Andreas (1997), "Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Union um Bewusstsein ihrer Bürger". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. 10/97.

INGLEHART, Ronald (1970), "Cognitive Mobilization and European Identity". *Comparative Politics*, vol. 3, pp. 45-70.

INSTITUT EUROPÄISCHE POLITIK (IEP) (coor.) (2004), "EU-25 Watch", no. 1.

INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK (IEP) (coor.) (2006), "EU-25/27 Watch". no. 2.

INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS (2006), "The Social Perception of the Results of Poland's EU Membership". Research Report.

JANNING, Josef (2005), "Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union". *International Affairs*, vol. 81, no. 4, pp. 821–834.

JASIŃSKI, Filip; TABOR, Marek (2004), "The Coordination of Integration Policy in Poland in the preAccession Period". *The Polish Foreign Affairs Digest*, no. 4/1.

JOPP, Mathias; HEINEMANN, Friedrich (2002), "The Benefits of a Working European Retail Market for Financial Services". *ZEW*, working paper.

KAMINSKA, Joanna (2007), "New EU members and the CFSP: Europeanization of the Polish foreign policy". *Political Perspectives*, vol. 2, no. 2.

KASSIM, Hussein (2004), "The United Kingdom and the Future of Europe: Winning the Battle, Losing the War". *Comparative European Politics*, vol. 2, no. 3, pp. 261–281.

KEOHANE, Robert O. (1986), "Reciprocity in international relations". *International Organization*, vol. 40, no. 1, pp. 1–27.

KNUDSEN, Ann-Christina L. (2005), "The Politics of Financing the Community and the Fate of the First British Membership Application". *Journal of European Integration History*, vol. 11, no. 2, pp. 11-30.

KOCH-WESER, C. (2001), "Einige grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung der EU Strukturpolitik in einer erweiterten Europäischen Union". 10 Jahre Europäische Strukturpolitik in Ostdeutschland—Bilanz und Perspektiven, Magdeburg, 17-18/10/2001.

- KOHL, H. (1992), Ponencia ante el Foro Bertelsmann, 03/04/1992.
- KÖLLING, Mario (2008), “Las posiciones de los estados miembros ante la reforma de la constitución financiera de la Unión Europea”. *Real Instituto Elcano*, DT, no. 38/2008.
- KÖNIGOVÁ, Lucie (2006), “Twinning Projects: Analysing the Experience of „Old“ EU Member States and Evaluating Benefits of Twinning Out for the Czech Republic”. *Institute of International Relations Prague*, Identifikačníkód RM 01/04/04.
- KORTE, Karl-Rudolf (2002), “The Effects of German Unification on the Federal Chancellor's Decision-Making”. *German Politics*, vol. 11, No. 3, pp. 83-98.
- KRÄMER, Raimund (1997), “Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union”. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, no. 1/1997, pp. 57-69.
- KRZYSZTOF, Bobinski (2007), “Poland’s post-election foreign policy – a turning point?”. *Institute of Public Affairs, Analyses and Commentaries*.
- LAFFAN, Brigid (2000a), “The Big Budgetary Bargains: From Negotiation to Authority”. *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no. 5, pp. 725-743.
- LAFFAN, Brigid (2000b), “The Agenda 2000 negotiations: la présidence coute cher?”. *German Politics*, vol. 9, no. 3, pp. 1-22.
- LE CACHEUX, Jacques (2005), “Funding the EU Budget with a Genuine Own Ressource: The case for a European Tax”. *Notre Europe*, studies, no. 57.
- LEE, Simon; WOODWARD Richard (2002), “Implementing the Third Way: The Delivery of Services under the Blair Government”. *Public Money & Management*, vol. 22, no. 4, pp. 49-56.
- LEFEBVRE, Maxime (ed.) (2005), “What kind of European Budget for 2013? Means and policies of an enlarged Union”. *Centre des Etudes Européennes de Strasbourg*.
- LINDNER, Johannes, RITTBURGER, Berthold (2003), “The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions- Revisiting Historical Institutionalism”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, no. 3, pp. 445-473.
- LIPPERT, Barbara; UMBACH Gaby; WESSELS, Wolfgang (2001), “Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power”. *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 6, pp. 980–1012.
- LLAMAZARES, Iván (1995), “El análisis comparado de los fenómenos políticos: Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos metateóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las Ciencias Sociales contemporáneas”. *Revista de estudios políticos*, no. 89, pp. 281-298.
- LORD, Christopher (1992), “Sovereign or Confused? The ‘Great Debate’ about British Entry to the European Community 20 Years On”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, no. 4, pp. 419-436.
- LUDLOW, Peter (1998), “The 1998 UK presidency a view from Brussels”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, no. 4, pp. 573-583.
- MACIEJ KACZYŃSKI, Piotr (2005), “What will the new Polish Government's policy be in Europe after the parliamentary and presidential elections?”. *Institute of Public Affairs, Analyses and Commentaries*, no. 50.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1984), “The new institutionalism: organizational factors in political life”. *American Political Science Review*, vol. 74, no. 3, pp. 734–749.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1998), “The Institutional Dynamics of International Political Orders”. *International Organization*, vol. 52, no. 4, pp. 943-969.

MARCH, James; OLSEN, Johan (2004), "The logic of Appropriateness". *ARENA*, working paper, no. 04/09.

MARCH, James; OLSEN, Johan (2005), "Elaborating the New Institutionalism". *ARENA*, working paper, no. 11.

MARHOLD, Hartmut (2006), "Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005". *Integration*, vol 29, no. 1, pp. 3 – 22.

MARKOWSKI, Radoslaw (2006), "The Polish Elections of 2005: Pure Chaos or a Restructuring of the Party System?". *West European Politics*, vol. 29, no. 4, pp. 814-832.

MARKOWSKI, Radoslaw; TUCKER, J. A. (2006), "Euroskepticism and the Emergence of Political Parties in Poland". *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia, 30/08-2/09/2006.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (2004), "Las Comunidades Autónomas en el proceso decisario comunitario: Balance Crítico y Propuestas de Reforma". *Real Instituto Elcano*, DT, no. 55/2004.

MASSOT, Albert (2004), "España ante la reforma de la Política Agrícola Común". *Real Instituto Elcano*, DT, no. 50/2004.

MATEO GONZÁLEZ, Gemma (2005), "Veinte años de España en la Unión Europea". *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, vol. 1, no. 47-48, pp. 31-42.

MAURER, Andreas; SCHROFF, Wolfram (2004) „Geben und Nehmen - Die Positionen deutscher und europäischer Akteure zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013“, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Diskussionspapier.

MAYER, Franz C. (2002), "Nationale Regierungsstrukturen und europäische Integration. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den institutionellen Rahmen der Europapolitik auf nationaler und europäischer Ebene", *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, no. 11, pp. 111-124.

MAYHEW, Alan (2000), "Enlargement of the European Union: An analysis of the negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries". *SEI*, working paper, no. 39.

MAYHEW, Alan (2003), "The Financial and Budgetary Impact of Enlargement and Accession". *SEI*, working paper, no 65.

MAYHEW, Alan (2004), "The Financial Framework of the European Union, 2007-13: New Policies? New Money? ". *SEI*, working paper, no. 78.

MAYHEW, Alan (2005), "The British Position in the Negotiation of the Financial Framework". *Stiftung Wissenschaft und Politik*, working paper, no. 1, 2005/07.

MÉNDEZ, Cándido (2005), Ponencia en la Universidad Pelayo, Santander, 06/07/2005.

MERKEL, Angela (2005), Regierungserklärung, Berlin, 30/11/2005.

MILLER, Vaughne (2005), "The UK Parliament and European Business". *House of Commons*, Research Paper, no. 05/85.

MOLINA ALVAREZ DE CIENFUEGOS, Ignacio; RODRIGO RODRÍGUEZ, Fernando (2002), "Las transformaciones organizativas de la política exterior española". *Revista de Estudios Políticos*, no 117, pp. 173-220.

MORATINOS, Miguel Ángel (2004), "Una nueva política exterior para España". *Real Instituto Elcano*, Madrid, ARI, no. 37/2004.

MORATINOS, Miguel Ángel (2005), "Las bases y los límites del consenso en la política exterior española". *Fundación Alternativas, Seminarios y Jornadas*, no. 7/2005.

MORAVCSIK, Andrew (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Governmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4, pp. 473-524.

MORAVCSIK, Andrew (1995), "The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy". *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 2, pp. 349-386.

MORAVCSIK, Andrew (1997), "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization*, vol. 51, no. 4, pp. 513-553.

MORGAN, Rhodri First Minister of Wales, (2004), "Speech at the Third European Cohesion Forum, Brussels, 10-11/05/2004.

MÜLLER, Harald (2004), "Arguing, Bargaining and all that: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations". *European Journal of International Relations*, vol. 10, no. 3, pp. 395-435.

MUÑOZ MARTÍNEZ, María de los Ángeles (2002), "La consolidación de la democracia en Polonia: análisis a través del sistema de partidos y de su posición ante la entrada en la Unión Europea". *Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, no. 41/42.

MUTIMER David (1990), "1992 and the political integration of Europe: Neofunctionalism reconsidered". *Journal of European Integration*, vol. 13, no. 1.

NAVARRO, Alberto; VIGUERA, Enrique (2005), "Las Perspectivas Financieras 2007-2013 y la posición de España". *Real Instituto Elcano*, DT, no. 17/2005.

NORGAARD, Asbjorn Sonne (1996), "Rediscovering Reasonable Rationality in institutional analysis". *European Journal of Political Research*, vol. 29, no. 1, pp. 31-57.

NORTH, Douglass C.; WEINGAST, Barry R. (1989), "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England". *The Journal of Economic History*, vol. 49, no. 4, pp. 803-832.

NORTON, Philip (1995), "The United Kingdom: Political conflict, parliamentary scrutiny". *The Journal of Legislative Studies*, vol. 1, no. 3, pp. 92 – 109.

NOWAK-FAR, Artur (2005), "Coordination of European Policy in Poland: The Importance of Path Dependence and Increasing Returns in the Determination of European 'Viability'". *9th Biennial Conference of the European Union Studies Association*, Austin, 31/03-02/04/2005.

NÚÑEZ FERRER, Jorge (2007), "The UK Rebate and the CAP – Phasing them Both Out?". *Centre for European Policy Studies*, study.

NÚÑEZ FERRER, Jorge; EMERSON, Michael (2000), "Good Bye, Agenda 2000 - Hello, Agenda 2003 - Effects of the Berlin Summit on Own Resources, Expenditures and EU Net Balances". *Centre for European Policy Studies*, Working Document, no. 140.

O'DONNELL, Clara Marina; WHITMAN, Richard G. (2007), "European policy under Gordon Brown: perspectives on a future prime minister". *International Affairs*, vol. 83, no. 2, pp. 253-272.

PATERSON, William E. (1996), "Beyond Semi-Sovereignty: The New Germany in the New Europe". *German Politics*, vol. 5, no. 2.

PATERSON, William E. (2006), "Does Germany Still Have a European Vocation?". Institute for German Studies, European Research Institute, University of Birmingham, European Research working paper, no. 15.

PAUN, Akash (2008), “Towards a New Settlement?, A review of experience from the first decade of Scottish devolution”. *The Constitution Unit*, Report to the Commission on Scottish Devolution, Calman Commission.

PEDERSEN, Thomas (2003), “Recent Trends in the Franco-German Relationship”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, no. 1, pp. 13-25.

PEET, John; USSHER, Kitty (1999), “The EU budget: An agenda for reform?”. *CER*, working paper.

PETERSON, John (1995), “Policy Networks and European Union, Policy Making: A Reply to Kassim, West European Politics”. vol. 18, no. 2, pp. 389-407.

PIEDRAFITA Sonia; TORREBLANCA, José I. (2004), “Las tres lógicas que definen la ampliación de la Unión Europea: intereses, identidades y argumentos”. *Real Instituto Elcano*, DT, no. 51/2004.

PIERSON, Paul (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, pp. 251-267.

POLLACK, Mark (1996), “The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis”. *Governance*, vol. 9; no.4, 429-458.

POLLACK, Mark (2001), “International Relations Theory and European Integration”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, no. 2, pp. 221–244.

POLLACK, Mark (2005), “Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?”. *Annual Review of Political Science*, vol. 8, pp. 357-398.

POTTON, Edward (2007), “The European Communities (Finance) Bill”. *House of Commons*, Research Paper, no. 07/77.

POWELL, Charles (2001), “Fifteen years on: Spanish membership in the European Union revisited”. Center for European Studies, working paper No. 89.

POWELL, Charles (2003), “El Consejo Europeo de Bruselas, o la negociación que nunca existió”. *Real Instituto Elcano*, ARI, no. 152/2003.

POWELL, Charles; TORREBLANCA, José Ignacio; SORROZA, Alicia (2005), “Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea”. *Real Instituto Elcano*, Informe Elcano.

QUINTANILLA NAVARRO, Miguel Ángel (2000), “Los Partidos Políticos Españoles ante el Proceso de Integración Europea”. *Revista de Estudios Políticos*, no. 108.

RADAELLI, Claudio M. (2000), “Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy”. *Governance*, vol. 13, no. 1, pp 25-43.

RATTINGER H. (1994), “Public Attitudes to European Integration in Germany After Maastricht: Inventory and Typology”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, pp. 525-544.

RHODES, R. A. W. (2000), “The governance narrative: key findings and lessons from the ESRC’s Whitehall programme”. *Public Administration*, vol. 78, no. 2, pp. 345–363.

RITTBERGER, Berthold (2001), “Which institutions for post-war Europe? Explaining the institutional design of Europe’s first community”. *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 5, pp. 673-708.

RITTBERGER, Berthold; STACEY, Jeffery (2003), “The Formal and Informal Dynamics of Institutional Change in the EU”. *Journal of European Public Policy*, vol. 10, no. 6.

SALMON, Keith (2004), “La adaptación a una nueva relación de financiación con Europa: España y la política de cohesión”. *Real Instituto Elcano*, DT, no. 53/2004.

- SANDHOLTZ, Wayne (1993), "Choosing union: Monetary politics and Maastricht". *International Organization*, vol. 47, pp. 1-39.
- SANDHOLTZ, Wayne (1996), "Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions". *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3.
- SAPIR, André; AGHION, Philippe; BERTOLA, Giuseppe; VINALS, José (2003), "An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver". Report of an Independent High-Level Study Group.
- SCHÄFER, Axel; ROTH, Michael; THUM, Christoph (2007), "Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages". *Integration*, no. 1/07.
- SCHARPF, Fritz W. (1988), "The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration". *Public Administration*, vol. 66, pp. 239-278.
- SCHARPF, Fritz W. (2000), "Institutions in comparative policy research". *Comparative Political Studies*, vol. 33, no. 6/7, pp. 762-790.
- SCHILD, Joachim (2005). Getting Back on Track? The EU's New Financial Perspective 2007-13". www.deutsche-aussenpolitik.de, Trier.
- SCHIMMELFENNIG, Frank (1998), "Liberal Norms and the Eastern Enlargement of the European Union: A Case for Sociological Institutionalism". *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 27, pp. 459-472.
- SCHIMMELFENNIG, Frank (2001), "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union". *International Organization*, vol. 55, no. 1, pp. 47- 80.
- SCHIMMELFENNIG, Frank (2003), "Strategic Action in a Community Environment. The Decision to Enlarge the European Union to the East". *Comparative Political Studies*, vol. 36, no. 1-2, pp. 156-183.
- SCHMITTER, Philippe (1969), "Three neofunctionalist hypotheses about international integration". *International Organizations*, vol. 23, no. 1, pp. 161-166.
- SCHMUCK, Otto (1993), "Der Gipfel von Edinburgh". *Integration*, vol. 16, pp. 33-36.
- SCHNEIDER, Gerald; CEDERMAN LE. Lars-Erik (1994), "The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration". *International Organization*, vol. 48, no. 4, pp. 633-662.
- SCHRÖDER, Gerhard (1999), "Eine Außenpolitik des „Dritten Weges“?". *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Juli-August 1999.
- SERRANO LEAL, Cristina; KÖLLING, Mario (2009), "La posición del gobierno español ante la reforma de la constitución financiera de la Unión Europea". *Real Instituto Elcano*, DT, no. 12/2009.
- SHEPSLE, Kenneth A. (1989), "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, no. 2, pp. 131-147.
- SHERRINGTON, Philippa (2006), "Confronting Europe: UK Political Parties and the EU 2000-2005". *British Journal of Politics & International Relations*, vol. 8, pp. 69-78.
- SIEK, Martin (2000), "EU-Finanzierung und Bundeshaushalt". *Universität Bamberg*, Verwaltungswissenschaftliche Beiträge, no. 35.
- SJURSEN, Helene (2002), "Why Expand?: The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy". *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, pp. 491-513.

Bibliografía

- SJURSEN, Helene (2006), “The EU as a “normative” power: how can this be? “. *Journal of European Public Policy*, vol. 13, no. 2, pp. 235–251.
- SKÓRZYŃSKI, Jan (2005), “We, Europe, Interview with Stefan Meller, the Polish Minister of Foreign Affairs”. *The Polish Foreign Affairs Digest*, vol. 4, no. 17.
- SMITH, Julie (2005), “A missed opportunity? New Labour’s European policy 1997–2005”. *International Affairs*, vol. 81, no. 4, pp. 703–721.
- SOSVILLA-RIVERO, Simón; HERCE, José A. (2004), “La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva”. *Real Instituto Elcano*, DT, no. 52/2004.
- SPERLING, James (2003), “The Foreign Policy of the Berlin Republic: The Very Model of a Post-Modern Major Power? A Review Essay”. *German Politics*, vol. 12, no. 3, pp. 1-34.
- SVERDRUP, Ulf (2002), “An Institutional Perspective on Treaty Reform: Contextualizing the Amsterdam and Nice Treaties” *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 1, pp. 120-140.
- SZCZERBIAK, Aleks (2001a), “Party Structure and Organisation in Post-Communist Poland”. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 17, no. 2, pp. 94 – 130.
- SZCZERBIAK, Aleks (2001b), “Polish Public Opinion: Explaining Declining Support for EU Membership”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, no. 1, pp. 105-122.
- SZCZERBIAK, Aleks (2003), “The Polish EU Accession Referendum 7-8 June 2003”. *Referendum Briefing*, no. 5.
- SZCZERBIAK, Aleks (2004), “The Polish centre-right's (last?) best hope: the rise and fall of Solidarity Electoral Action” *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 20, no. 3, pp. 55-79.
- SZCZERBIAK, Aleks (2007), “‘Social Poland’ Defeats ‘Liberal Poland’? The September-October 2005 Polish Parliamentary and Presidential Elections“”. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 23, no. 2, pp. 203 - 232.
- SZCZERBIAK, Aleks; BIL, Monika (2008), “When in doubt, (re-)turn to domestic politics? The (non-)impact of the EU on party politics in Poland”. *EPERN*, working paper, no. 20.
- TAYLOR, Paul (1982), “The EC Crisis over the Budget and the Agricultural Policy: Britain and its Partners in the Late 1970s and Early 1980s”. *Government and Opposition*, vol. 17, no.4, pp. 397–413.
- THATCHER, Margaret (1979) Press Conference after Dublin European Council, 30.11.1979. [<http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=104180> - último acceso 04/06/2009]
- THATCHER, Margaret (1988), Address given at the University Bruges, 20/09/1988.
- THIELEMANN, Eiko (2004), “Dividing Competences: Germany’s Vision(s) for Europe’s Federal Future”. *Comparative European Politics*, no. 2, pp. 358–374.
- TINGS, Christina (2006), “The new German European Policy. Challenges to. Decentralised EU Policy Coordination”. *Zentrum für europäische Integrationsforschung*, Discussion Paper, no. C 166/2006.
- TORREBLANCA, José I (2005), “¿Adiós a los fondos? Las claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la UE para 2007-2013”. *Real Instituto Elcano*, DT, no. 21/2005.
- TORREBLANCA, José I. (2001), “Principios, intereses, instituciones y preferencias: un análisis de la racionalidad de la ampliación al Este de la Unión Europea“. *Revista de la Asociación Española de Ciencia Política*, no. 4, pp. 71-96.

TORREBLANCA, José I. (2003), “Votar y Vetar en la Unión: Una interpretación de la posición española en la CIG de 2003”. *Real Instituto Elcano*, ARI, no. 121/2003.

TORREBLANCA, José I. (2005), “Adiós a los fondos? Las claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la UE para 2007-2013”. *Real Instituto Elcano*, DT, no. 21/2005.

TORREBLANCA, José Ignacio (2004), “La ampliación de la UE: éxito colectivo, peligro de autocoplacencia”. *Real Instituto Elcano*, ARI, no. 85/2004.

VALVIDARES SUAREZ, María (2002), “El Constitucionalismo Polaco: Pasado y Presente”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 22, no. 65.

WALLACE, Helen (1997), “At Odds with Europe”. *Political Studies*, vol. 45, no. 4, pp. 677 – 688.

WENDT, A. (1992), “Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics”. *International Organization*, vol. 46, pp. 391–425.

WINCOTT, D. (1995), “Institutional Interaction and European Integration: Towards an ‘Everyday’ Critique of Liberal Intergovernmentalism”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, no. 4, pp. 597-609.

WOJNA, Beata (2006), “La política europea de Polonia. El balance 2004/2005”. *Lamusa digital*, no. 7.

YUILL, Douglas; MÉNDEZ; Carlos; WISHLADE, Fiona (2006), “EU Cohesion policy 2007-13 & the implications for Spain: Who gets what, when and how?”. *European Policy Research Centre*, working paper, no. 59.

ZUBEK, Radoslaw (2001), “A core in check: the transformation of the Polish core executive”. *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 6, pp. 911–932.

ZÜRN, Michael (1997), “Assessing State Preferences and Explaining Institutional Choice: The Case of Intra-German Trade”. *International Studies Quarterly*, vol. 41, no. 2, pp. 295-320.

Artículos de prensa

BBC Monitoring European Political (1999), Poland's EU membership prospects recede by at least two years, 03/01/1999.

BBC Monitoring European Political (2004), Polish daily previews government's position on EU budget, 21/01/2004.

Das Parlament, (2005), No. 20, 17/05/2005.

Der Spiegel (2004), EU-Haushalt auf jetzigem Niveau stabilisieren, 25/08/2004.

Diario 16 (1991), Maastricht: la hora de la cohesión, 25/11/1991.

Die Welt (1996), Wie lange spielt Bonn noch EU-Zahlmeister?, 11/07/1996.

Die Zeit (1996), Zu spät gemeckert, 26/07/1996.

Die Zeit (1997), Interview mit dem außenpolitischen Sprecher von CDU/CSU, Karl Lamers, 05/09/1997.

Die Zeit (1998), Nebenaußenminister, 37/1998.

European Industrial Relations Observatory (2005a), TUC rejects EU constitution, 10/10/2005.

European Industrial Relations Observatory (2005b), TUC conference highlights government-unión tensions, 10/10/2005.

El Mundo (2000), Tony Blair y Jose María Aznar: El crecimiento, objetivo esencial para Europa, 13/06/2000.

El Mundo (2005), El Gobierno rechaza la última propuesta de la Unión Europea por ser 'claramente insuficiente', 16/06/2005.

El País (1991), González negocia con Kohl un compromiso sobre cohesión económica y social en la CE, 15/11/1991.

El País (1991), Los Doce intentan superar los seis vetos británicos a la unión política europea, 12/11/1991.

El País (1999), La dimisión sorprende a Europa y añade incertidumbre al debate financiero de la UE, 12/03/1999.

El País (2004), Polonia insiste en que se reconozca su derecho a las ayudas de la Unión, 17/12/2004,

European Voice (2003), Verheugen - Germany will link cash and constitution, 18/12/2003.

FAZ (1988a), Hoffnung auf einen Kompromiss, 11/02/1988.

FAZ (1988b), Beratungen in Brüssel, 12/02/1988.

FAZ (1988c), Die Hoffnung auf einen Kompromiss in Brüssel ist gemischt mit skeptischen Erwartungen, 11/02/1988.

FAZ (1988d), Europa das unbekannte, ungeliebte Wesen?, 13/12/1988.

FAZ (1992a), Aufwind für die Bonner Koalition. Die Europabegeisterung der Deutschen kühlt sich ab. Der Allensbacher Monatsbericht, 15/01/1992.

FAZ (1992b), Nur eine relative Mehrheit für Maastricht. Eine Umfrage nach dem französischen Referendum. Der Allensbacher Monatsbericht, 08/10/1992.

FAZ, (1992c), Verhandlungen zum EU Haushalt, 11/12/1992.

FAZ (2000), Europa - kein Thema. Die Deutschen haben sich auf Resignation eingestellt, 10/05/2000.

FAZ (2001), Europa wird interessant, 16/05/2001.

FAZ (2005), Deutschland wird größter Beitragszahler der EU, 22/12/2005.

Financial Times (1992a), The Maastricht journey resumes, 14/12/1992.

Financial Times (1992b), UK snubbed over plan to end EC deadlock, 5/12/1992.

Financial Times (1993), EU budget plans pose threat to unity says Bundesbank, 18/11/1993.

Financial Times (1995), Bonn urges EU budget reform to even out burden, 06/04/1995.

Financial Times (2002a), Germany and Finland swap EU presidencies, 30/04/2002.

Financial Times (2002b), FT interview with Poland's PM, 22/11/2002.

Financial Times (2003), EU budget talks may be delayed, 12/12/2003.

Financial Times (2005a), 21 the proper age for mature debate: Britain's economic fortunes have changed since Margaret Thatcher secured the EU rebate, 24/03/2005.

Financial Times (2005b), No change to CAP for years, says UK minister, 14/07/2005.

Financial Times (2005c) London, Paris and Berlin come to seek Polish support in EU budget debate, 28/06/2005

Financial Times (2005d), Warsaw aims to steer clear of Anglo-French rift, 17/06/2005.

Financial Times (2006), Brown reopens battle on Britain's EU budget rebate, 26/06/2006.

Financial Times 2005e), France and Poland unite against UK budget plan, 14.12.2005.

Financial Times (2005f), Letter from M. Philippe Douste-Blazy, Minister of Foreign Affairs, and Mr Stefan Meller, Polish Minister of Foreign Affairs, 15/12/2005.

Frankfurter Rundschau (1995), Der Europäische Konsens, 27/10/1995.

Handelsblatt (1997), Das frühere Musterland Deutschland wird vor der EWWU-Gründung zum Problemfall, 19/03/1997.

Polish News Bulletin (2004) Poland has no clear policy on EU Budget, 01/12/2004.

Reuters News (2001), Prime-minister Jerzy Buzek in: Poland lays claim to EU funds amid enlargement row, 22/05/2001

Süddeutsche (2004a), Ostländer auf den Barrikaden, 15/02/2004.

Süddeutsche (2004b), Streit um die Finanzierung Europas, 10/02/2004.

The Daily Telegraph (2004), Blair's man on 'loopy' Brown No 10 aide exposes growing rift with Chancellor over EU, 25/09/2004.

Páginas Web utilizadas

ACTA ÚNICA EUROPEA - www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm

DEUTSCHER BUNDESTAG - <http://www.bundestag.de/>

CONSTITUCIÓN DE POLONIA - <http://www.constitucion.es/>

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA - <http://www.constitucion.es/>

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS - <http://www.congreso.es/>

EUROBARÓMETRO - http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

EUROSTAT - ec.europa.eu/eurostat

LEY FUNDAMENTAL DE ALEMANIA - <http://www.constitucion.es/>

MARGARET THATCHER ARCHIVE - <http://www.margaretthatcher.org/archive>

TATADO DE AMSTERDAM - www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm

TRATADO DE MAASTRICHT - www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm

TRATADO DE ROMA - www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm

UK PARLIAMENT - <http://www.parliament.uk/>

Financial negotiations in the European Union:

Actors and institutions

The Financial Perspective 2007 – 2013

SUMMARY

I. Introduction

The negotiations about the finances of the European Community and the European Union (EU) have been crucial since the beginning of European integration and a synonym of bitter disputes, extended overnight battles and complex backroom deals. Mainly three conflictive issues have been, since then, under discussion reflecting the multi-dimension of these negotiations. Firstly, the fiscal dimension or how much every member state has to pay, secondly, the political dimension or the Union's priorities which could be reached with the budget and thirdly, the negotiation dimension or the direct bargaining among the actors.

The negotiation of the Financial Perspective 2007-2013 (FP 2007-2013) was therefore, after the enlargement and the negotiation of the EU-Constitution, an important subject on the Union's agenda in 2004 and 2005. Although the expectations were disappointing since the final result manifested once more the status quo of the European budget structure, the agreement was significant because member states renewed successfully the collaboration and agreed on the very sensitive budgetary issue in an EU of increasing heterogeneity. This heterogeneity was not only a result of recent enlargement but also of the poor economic performance of several member states and the increasing differences of benefits which they perceive to obtain from EU membership. In this sense, the institutional framework was proved to be capable of accommodating the variety of preferences and facilitated the search for consensus, fact which is not granted as the budgetary conflicts in the mid-1980s show.

The nature of member states preferences, as well as the process by which they are formed and the variables by which they are determined, are of crucial importance to scholars who seek to understand not only the budgetary negotiation but also the future policy agenda of the European Union.

Various analytical models have been applied to analyse the nature of national preferences of EU member states, highlighting a number of different variables. Scholars stressed unique historical experiences, size, dependency, ideology or powerful societal groups as variables for explaining preferences. In this dissertation the limits of the main existing frameworks to explain preferences formation are discussed and a model which inter-connects preferences and institutions will be presented, in order to verify if the

concentration on institutional variables contributes to a more complete analysis of member states preferences. Because of the focus on institutions, new institutionalism seems to be the most appropriate model for the analysis of these variables for preference formation.

II. The research question and the objectives of the thesis

The EU is a model of a “negotiated democracy” with a hierarchy of horizontal and vertical negotiations in which the financial negotiations are, without any doubt, the most distinguished. After three years of intensive negotiations, the heads of state and government of the EU member states reached a political agreement on the FP 2007-2013 at the EU summit in December 2005. The Financial Perspective and the Inter-institutional Agreement on budgetary discipline and sound financial management have been adopted on the 17 of May 2006.

Although re-distributive negotiations are considered as examples of the defence of the national interests and short term calculus of benefits and losses, the terms of net contributors and beneficiaries are much more complex than it may seem since the structure of the communitarian budget mirrors the long standing compromises on political and economic conflicts which emerged during the European construction.

Despite the transcendence of the communitarian budget, the majority of the analyses on the process of European integration didn't focus on this topic. The main character of the integration process has been the elimination of the obstacles which limited the free movement of goods, people, capital and services, and which didn't have any budgetary implications for the EU. Furthermore, the studies published on the EU budget, with some outstanding exceptions, are based on economic approaches or on descriptive analysis of the negotiation process or the outcome of the negotiation.

The doctoral thesis tries to apply a neo-institutional perspective on the analysis of the preferences of member states in budgetary negotiations. This approach is based on the assumption that not all member states benefit in the same way from membership, in the sense that costs and benefits are part of the calculus made by both the governments and different actors at the domestic level. The institutional structure, at the domestic and at the European level, determines the way in which these benefits and losses are distributed and which actors have access to the negotiation. Furthermore, the analysis of the impact of institutions is justified in the knowledge that not all member

states have the same perception of the EU or the same domestic structure to act at the EU level.

The questions of how governments of member states define their preferences and which variables determine this process are the key questions to understand the final outcome of the negotiation process. Due to this, the thesis will try to answer the overall question: Which variables determined the preferences of the governments of member states in the negotiation on the financial perspectives 2007-2013?

According to the research question, the following hypothesis will be verified: The institutional environment and learning and socialisation processes, results from former decisions and EU membership, contributed to determine the preferences of the governments of member states in the negotiation on the financial perspectives 2007-2013.

This general hypothesis can be broken down into several working hypotheses, making it possible to verify them for this study more easily:

- H.1 The institutional framework determines the impact of the different actors and administration levels (Prime Minister, Ministries, sub-national actors) in the coordination process of the national European policy.
- H.2 The preferences of the national governments are not built in an ideological vacuum. The orientation of the government concerning the European integration (pro-European / Euro sceptic) or the economic politics (neo-liberal / in favour of state interventions) structured the governmental preferences with regard to the re-distributive politics and the financing of the EU-budget.
- H.3 Although not all domestic actors benefit in the same way from the re-distributive politics financed by the EU budget, the governmental preferences are not result of electoral calculus.
- H.4 A coincidence between decisions which have been taken in former negotiations and their determinant effects in current negotiations is assumed. Furthermore, the institutional characteristics of the negotiation on the FP favour the convergence of preferences during the negotiation process.

These hypotheses will be verified in a comparative analysis of four cases. The advantage of a comparative study is the possibility to analyse the complexity, which the interaction of different causal factors at the domestic and European level in the process of preferences formation could present.

The main objectives of this research is to contribute to a better understanding of the European political system focusing on the interaction among institutions and preferences in the framework of the EU and to contribute to the academic debate on the impact of EU membership. Further innovative contributions that this project makes are:

- Comparative analysis of the budgetary preferences of four member states of the EU.
- Analysis of a recent negotiation with important implications for the next years.
- Comparative analysis of the EU policy coordination system of four member states.
- Comparative analysis of the impact of the public opinion and the political and social actors on the preferences of the governments of the member states.
- Analysis of the impact of EU membership on the preferences of the governments of four member states.

III. Structure of the thesis

The doctoral thesis is structured in two parts. In the first one the most relevant academic approaches regarding preference formation of the governments of EU member states are discussed, this discussion comprises a debate and critic of the liberal intergovernmentalism and exposes the contributions of the neo-institutionalist model. Furthermore, in the first part, particular attention will be paid on the conceptualisation and operationalisation of the dependent and independent variable and on the indicators which will help to testify empirically the hypotheses of the thesis.

The second part is a comparative study of four cases in which the methodology established previously will be applied. The governmental preferences of the member states regarding the FP 2007-2013 are, firstly, schematically presented and, secondly, analysed according to the following four factors:

- A) The main actors of the administration for the national European policy are identified and the impact of their preferences on the preferences of the national government and on the EU policy coordination system is measured.
- B) It will be verified whether the ideology of the government had an impact on the national preferences or not.
- C) The participation of social and political actors in the European policy will be analysed.
- D) The impact of EU membership will be examined.

This study is based on several personal interviews carried out between April 2007 and March 2009 with academics and government officials who participated in the negotiation process of the FP 2007-2013 at both the domestic and EU level. Further sources used are primary resources, like official publications, and secondary resources. The bibliographical and empirical material for this doctoral thesis has been collected during several research periods at the Free University Berlin, at the School of Politics and International Relations of the University College Dublin, at the Institute for European Studies of the Free University Brussels and the European University Institute Florence.

IV. Theoretical framework

An analysis of the EU budgetary negotiation has to be placed into two sets of wider theoretical analyses. On the one hand, an analysis of the theoretical literature to identify the most appropriate approach which should be applied in an analysis of preference formation, and on the other hand, an analysis of the particular political and institutional context of the EU financial negotiation. However, a clear separation between these two sets cannot be strictly established, since the academic literature provides conclusions, which highlight different characteristics of EU negotiations.

The analysis of European integration was for a long time dominated by the debate between neo-functionalism and realism/intergovernmentalism. Notwithstanding the ontological, epistemological and theoretical disagreements, both approaches concentrated primarily on how to explain the phenomena of regional integration and how to predict future developments of the integration process.

During the re-launching of the integration process in the second part of the 80s and during the 90s, the academic world tried to explain the new form of governance

which was emerging and not only to up-date the neofunctionalism and intergovernmentalism but also to develop new mid term theories and more generalizable theoretical approaches, like multi-level governance or the policy networks approach, asking, on the one hand, specific normative questions about the future of democracy within the EU and on the other hand, comparing the interaction of legislative, executive, and judicial politics within the supranational, national and sub-national levels.

Since the second half of the 90s it could be observed a concentration in European integration theory around questions of member states preference formation and the appearance of a new dichotomy which confronted both ‘rationalists’ against sociological institutionalist approaches. This debate, which has been on various occasions pointed out as the great debate of contemporary EU studies, is also a debate on different theoretical models of preference formation. (Pollack, 2001) Since then a large body of academic literature has generated a number of different explanations including size, societal interests, dependency, ideology and unique historical experiences for preference formation (e.g. Moravcsik, 1999, 2006; Aspinwall, 2002, 2007; Stone Sweet; Sandholtz, 1997; Dimitrakopoulos; Kassim, 2004).

However any discussion on preference formation must begin with the LI account as the most ambitious and the most complete attempt to explain the dynamics of the process available in the literature. (Moravcsik, 1993, 1998) Moravcsik distinguishes between two broad motivations — economic and geopolitical — that may account for underlying national preferences for and against European integration, and argues that the analysis of treaty reforms demonstrates the pre-eminence of the former over the latter. (Moravcsik, 1998:473–479) As widely known Moravcsik argues that European integration can be best explained as series of rational choices made by national leaders in a two step model, in which firstly national governments aggregate the interests of domestic constituencies building their preferences, and in a second step, national governments defend these preferences in the intergovernmental negotiations. (Pollack, 2001:225)

Contesting the thesis of liberal intergovernmentalism that national governments aggregate the preferences raised in the civil society in the fore field of the negotiation through a pluralist process, it has been argued that national governments create and shape their preferences within an institutional environment. Dimitrakopoulos and Kassim raised further challenges which can be made concerning the LI model of preference formation:

- The process whereby domestic groups communicate their interests or bind their governments is not specified. (Dimitrakopoulos; Kassim, 2004:247) Elections as the unique and principal mechanism for integrating the interests of domestic constituencies in the preference of the government deliver only a limited scope of explanatory power.
- LI over-estimates the control that civil society may exercise over the government in EU affairs, this control is even less guaranteed in technical negotiations at the EU level.
- It is not clear enough that groups that are most seriously affected will necessarily be able to shape national preferences. The national administrative structure enables or limits access of domestic actors to the process of preference formation. Furthermore, governments are not homogenous actors; in this sense LI neglects the role and importance of the national administration.
- LI ascribed the state as a rational actor, able to gather and act upon full information, as well as to rank preferences coherently. This assumption has been challenged empirically by analyses of the arrangements put in place by governments to manage EU policy making (see Forster, 1998; Kassim, *et al.*, 2000, 2001; Closa, 2004).
- LI asserts that the development of national preferences is exogenous to the European environment, but this seems a difficult view to sustain, since it has been stated that membership matters and preferences would be quite different if governments were not members of the EU. (Sandholtz, 1996; Closa, 2004; Torreblanca, 2001; Schimmelfennig, 2003; Sjursen, 2002)

New Institutionalism

During the last years numerous analysis applying this understanding of the impact of institutions were published, so new institutionalism has been used and applied to explain recent evolutions in the integration process, such as the impact of the convention method (Closa, 2004), but also to analyse long term developments of institutions (Lindner, 2003; Rittberger; Stacey, 2003) and the role of norms and values in the enlargement process. (Torreblanca; 2004; Schimmelfennig, 2003; Sjursen, 2002) The focus on institutions as a foundation concept in political science, has given rise to a variety of institutionalist approaches and there is a wide divergence among new

institutionalists, but all of them share as a common assumption the idea that the existence of an institutional framework provides a source for complementary preferences. In this sense, the most significant neoinstitutionalist claim is that institutions, which are seen as legal arrangements, routines, procedures, conventions, norms and organisational forms, determine and shape actors preferences. (Norgaard, 1996:39; Closa, 1998:391) By doing so, institutions structure and limit negotiation situations and options and leave their mark on the actors preferences either constraining or empowering them and enable actors to undertake certain actions that might seem inconceivable in other circumstances. (Aspinwall; Schneider, 2000:5)

A further question makes reference to the classification of the three types of institutionalism according to alternative logics of preference formation, in this sense preferences may be seen firstly, as result of a logic of anticipated consequences which is based on prior established cost benefits calculus for a specific framework; secondly, as driven by a logic of appropriateness based on learning processes, expectations and roles, and thirdly as consequence of a path dependency according to which early decisions provide incentives for actors to adhere within existing institutions.

Nevertheless, following March and Olsen, preferences "... can not be explained exclusively in terms of a logic of either consequences or appropriateness', or self-interest versus common good. (March; Olsen, 1998:949-952)

With regard to this doctoral thesis, it is argued that the focus on institutional variables makes the new institutionalism the most useful approach. However it will be highlighted that no single factor explains the preferences of the member states. This approach enables to point out with greater precision where national preferences originated and to identify other influences on the preferences and the most important constraints in the preference formation process.

V. The research design

V.1 The dependent variable

Preferences are an ordered and weighted set of values or underlying objectives and are distinguished from strategies and policy goals of EU member states. The dependent variable ‘governmental preferences’ will be defined with the preferences of the national governments regarding the financing and re-distributional politics of the EU budget, it will be especially analyzed:

- Preferences with regard to a reform of the financing of the UE.
- Preferences with regard to the financing of the EU budget through own resources.
- Preferences with regard to the financing of the EU budget through “national contributions”.
- Preferences with regard to a reform of the re-distributional policies.
- Preferences with regard to an increase/decrease of communitarian spending.
- Preferences with regard to a specific communitarian spending (cohesion, R+D, rural development, ...).
- Preferences with regard to a re-nationalisation of distributive policies.

V.2 The independent variable

According to the neo-institutionalism, the institutional environment is the determinant key to understand preference formation. The institutional environment is defined in this doctoral thesis as matrix or collection of institutions and has been operationalized to:

- The institutional arrangements for EU policy making,
- The ideology of the government,
- The domestic structure of opportunities,
- and the impact of membership.

The institutional arrangements for EU policy making. Constitutional provisions create veto opportunities and access for heterogeneous interests, specifically regarding the territorial representation and the structure of the political system concerning the role of the heads of government and specific ministries (eg. the finance

ministry and the spending ministries). In this sense, the structure of domestic institutions may favour some interests over others. Preference formation could differ in coalition governments or minority governments from the process in single party governments. The organization of territorial relations and territorial representation could also deliver explanatory power for the process of preference formation, which may, in unitary states, involve a smaller number of actors than in decentralized or federal systems. But also the role of the parliament is clearly an important factor to be considered in the analysis of the process of preference formation.

The ideology of the government will be examined in order to conclude whether and how the government ideology matters in governmental preferences, especially regarding the perception of European integration. It could be expected that the relationship between ideology and the government preferences is strong in budgetary negotiations.

The participation of societal and political actors. The impact of political parties, the civil society or the public opinion on preferences is important to be taken into account, in order to detect if specific domestic societal groups dominated the discussion, or if a socio-political consensus on national objectives with regard to the EU budget could be detected. Furthermore, one can suspect that the public opinion is an important motivating factor in governmental preferences on the EU budget, since opinion polls and surveys could play a role in shaping political decisions. In this sense, the political salience of EU membership and the national balance with the EU budget could affect the preferences of governments with regard to the budget negotiations.

The impact of EU membership. It has been stated that preferences are not formed in a vacuum; in this sense the EU membership itself could influence preference formation. Even if the influence of EU membership may be difficult to measure, it is at least possible that the institutional environment at the European level has an impact on the shaping of preferences. The indicator “impact of EU membership” has been divided into the following sub-indicators: the financial relations, the impact of the budget structure and the impact of the negotiation structure.

The indicator *financial relations* represents the temporal dimension and its analysis seemed to be useful in order to detect if member states preferences changed

over time or if they are adapted to previous arrangements and obligations or to lessons which may have been learnt from former negotiations. Furthermore, the historic dimension offers a better understanding about the singular member state position on European integration in general and on the EU budget specifically.

Regarding *the impact of the budget structure*, EU re-distributional policies and the financing of the budget have become locked in through the incremental accumulation of “acquired rights” by national governments, in this sense preferences could be explained taking into account the specific financial burdens or gains of member states from the structure of the EU budget.

The *structure of negotiations* at the EU is characterised as permanent and highly institutionalised through a plethora of formal and informal institutions. (Schimmelfennig, 2003:160) Considering the institutional arrangements of the EU negotiations, evidence of the impact of the rule-bound system and of learning processes on actor’s preferences may be found.

V.3 The selection of the cases

The dissertation focuses on the analysis of a contemporary phenomenon, trying to answer a theoretical question and to analyse empirically a complex process. In this sense a comparative study could be the best approach in order to get general conclusions because:

- Re-distributive negotiations affect member states in a different way.
- Member states have different traditions with regard to the European integration.
- Member states have different domestic administrative structures.

According to the theoretical framework, institutions play a central role in the process of preference formation. In order to get general conclusions, different types of cases will be analysed. On the one hand, cases which produce a specific outcome and, on the other hand, cases which do not, in the sense that the institutions which differ in both cases could have explanatory power for the different outcomes in the process of preference formation. (Llamazares, 1995:283) This method allows to determine specific combinations of the impact of institutions in the process of preference formation of the national governments and exclude the attribution of explanatory power

to institutions which, although apparently determine specific preferences, are not an explanatory variable for a specific outcome.

The criteria for the selection of the cases were the relation to the EU budget (net-contributor or beneficiary), the domestic structure (Federal or Unitarian state), the orientation to the European integration (Euro sceptic or pro European) and the terms of EU-membership (years of membership). After an analysis of different cases, Germany, Spain, the UK and Poland have been chosen as cases for the comparative analysis.

	The domestic structure		The ideology of the government	The participation of societal and political actors	The impact of membership
	Coordination of EU politics	Territorial structure			
DE	Ministerial responsibility	federal	Pro-European, interventionist	Broad, Pro-European	Founder state, net contributor
UK	Ministerial responsibility	unitary	Euro-sceptical, neo liberal	Broad, Euro-sceptical	Accession in the first enlargement net contributor
ES	Central dominated by the President	quasi federal	Pro-European, interventionist	Limited, Pro-European	Accession in the south enlargement net beneficiary
PL	Central dominated by a technocratic organ	unitary	Euro-sceptical, neo liberal / interventionist	Limited, Euro-sceptical - Pro-European	New Member state, net beneficiary

Germany is one of the founder states of the EU and considered as the motor of the deepening of the integration and as a promoter of the successive enlargements of the Union. The European integration was traditionally supported by a broad consensus among the political class and the public opinion. The preferences of the German government concerning the European project have been characterised by a continuity which has its roots in the first steps of the integration process, this stability could also be found in its preferences with regard to the financial negotiations. Nevertheless, after EMU and in the forefield of the Eastern enlargement, the EU reached a dimension which caused some reservations among the political class and the public opinion with regard to the benefits of membership and the effectiveness of the re-distributive politics. These reservations and the preferences for a re-nationalisation of communitarian politics emerged out of a new situation at the domestic level. The constant financial needs because of the reunification and the complicated economic situation caused during the nineties problems for the national and regional budgets. With regard to the financial relation of the Federal Republic and the EU, Germany is the mayor net

contributor to the EU budget, but also beneficiary of the CAP and since the nineties one of the major beneficiaries of the EU regional politics. The government coordination of the EU policy is a process in which different actors from the national and regional level participate and it is characterised by a high level of decentralisation and by a complex hierarchical structure of committees. Because of this, it is considered inefficient and the negotiations position horizontal and vertical fragmented. (see: Scharpf 1988; Hesse 1978; Rometsch, Wessels (eds.) 1996; Wessels; Maurer 2001; Bulmer, *et. al.*, 2001)

The **UK** has a long standing conflictive relation with the EU on budgetary matters. Although the UK is a net contributor, it benefits from a correction mechanism established in 1984. In this sense, the UK is favoured by the current budget structure. The British public opinion is highly euro sceptic; but despite this fact, the Blair government has tried to bring the UK back to the heart of Europe and could be considered as one of the most euro-optimistic governments of UK. The government EU policy coordination system has been characterised as highly centralised but based on informal contacts and personal relations, and oriented to establish a homogeneous negotiation position before the negotiations at the European level start. For these reasons the system has been defined as one of the most efficient for the coordination, negotiation and implementation of European politics. (see: Taylor, 1982; Wallace, 1997; Young, 1998; Baker, 2003; Aspinwall, 2004; Smith, 2005)

Spain was the main beneficiary of the re-distributive politics from the EU during the last twenty years. The net balance has been progressively increasing since accession in 1986 and since the second part of the nineties the country has been experiencing an economic growth above the average of the EU. However, from 2007 Spain was expected to face a massive reduction of European funds because of both, the “statistical effect” result of the 2004 enlargement, and the real economic convergence. In this sense Spain was confronting a very complex negotiation on the FP 2007-2013. However, the surveys among the public opinion on the benefits of Spain from membership showed a positive and stable consensus. With regard to the government EU policy coordination system, on the one side, the personality, the preferences and the ideology of the President can be considered as key elements in this process and on the other side, the coordination process has been assumed by a small group of civil servants in the Ministry of Foreign Affairs. (see: Closa; Heywood, 2004; Heywood, 1999; Barbé, 1999; Molina; Rodrigo, 2002; Powell; Torreblanca (eds.), 2005)

For **Poland**, the largest country among the new member states, the negotiation on the FP has been the first negotiation as a full member state. The re-distributive politics have been part of the motivations for accession to the EU and the financial resources expected from Brussels were used to justify economic and social reforms for membership preparation. However, the establishment of an absorption limit for the amount of financial transfers limited for the first time the funds which a member state could receive. With regard to the government coordination process of the European policy, it could be highlighted that despite the hierarchical and centralised structure of the Polish political system coordination process of the negotiation position is mainly based on informal contacts among experts with a “communitarian socialisation”. (see: Lippert; Umbach, 2005; Jasiński, 2006; Goetz; Wollmann, 2001; Zubek, 2001)

VI. Summary of the research results

Germany

With regard to the institutional arrangements for EU policy making:

- The existence of different preferences in the government could be confirmed, in this sense the government did not represent an actor with a clearly defined structure of preferences but an actor with a fragmented preference structure.
- It could be found evidence of the impact of the constitutional and administrative structure on the governmental preferences. Especially the role of the Finance Ministry at the beginning of the negotiation and the dominant role of the Chancellor during the final negotiation round shaped the preferences of the German government.
- It has been pointed out that the administrative reforms during the nineties led to a major influence of the “logic” of Ministry of Finances in the governmental preferences.
- It could be shown that informal *Top Down* coordination mechanisms, the early positioning of the Ministry of Finances and the personal contacts in the triangle of the Finance Ministry, the Ministry of Foreign Affairs and the Chancellery avoided the traditional problems of the coordination of the German governmental position.
- The parliamentary debate in the *Bundestag* concerning the negotiations of the FP 2007-2013, reflected the consensus among the national political parties on the broad orientation of the European policy but also the cleavage

regarding the EU budget between both the political parties in government and in the opposition.

- In spite of the existence of formal and informal mechanisms for the participation of the sub national level on the elaboration of the negotiation position of the national state, the participation of the *Länder* in the negotiation of the FP was limited because of the heterogeneous preferences at the sub national level.

With regard to the ideology of the government

- The stability of the pro-European preferences of the German governments and the continuity of the prevalence of the interests in advancing in the integration project instead of the national interests could be confirmed.
- The orientation of the economic politics of the government (neo-liberal / state intervention) did not deliver explanatory power for the preferences with regard to the re-distributive politics of the EU budget.
- All German governments analysed, preferred reductions of the national contribution better than communitarian spending policies.

With regard to the participation of societal and political actors.

- It could be shown that since the beginning to the nineties, the public opinion was increasingly sceptical about the benefits which Germany obtained from membership and the utility of re-distributive politics. However, since the end of the nineties and also during the negotiations of the FP 2007-2013 it could be found evidence of an increase of the percentage of those who considered the German membership positive and also beneficial. Nevertheless the percentage who considered the Union “a waste of money” was still much above the Union average.
- The participation of political parties and other actors of the civil society in the process of preference formation is limited, because of both the limited impact of European issues in the electoral campaigns and the general positive approach of the public opinion with regard to the European integration.
- In this sense, although a paradigm change in the perception of European re-distributing politics and the budget policies among the political class could be found, the continuity of support and the consensus among the political elite regarding the European project could be reaffirmed.

With regard to the impact of membership

- It could be found evidence of a strong relation between the budget structure and the preferences of the German government. In this sense decisions and compromises regarding the financing and the re-distributive policies during the first steps of the integration process, structured the preferences of the German government in the following negotiations and reinforced in this sense the path dependency. Following this idea, since the sixties, the government was prepared to increase its contributions as *sidepayments in order to* reach agreements which fulfilled its political objectives, without insisting on re-distributive policies which could especially benefit Germany.
- It could be found evidence of an evolution of the interrelation between the budget structure and the involvement of the Ministry of Finance. On the one side, the increase of the “forth resource” meant a major involvement of the Ministry of Finances and on the other side, the increase of communitarian spending in re-distributive policies (mainly for the benefits of the regional administration), implies that a large part of spending is out of control of the ministry.
- The demand for *long term sound public finances*²³³ is deeply rooted in the preferences of the Ministry of Finances, but also broadly discussed, since the end of the nineties, among the German political class. In this sense, the German governmental preferences should be understood in the context of domestic efforts with regard to the reform and consolidation not only of the national but also the regional budgets.
- Furthermore the increasing demands for austerity in communitarian spending did not emerge among societal groups or from electoral calculus, but they were results of the domestic economic situation and the pressure of the EMU.

²³³ France, Germany, Austria, ed al. (2003)

Spain

With regard to the ‘institutional arrangements for EU policy making’:

- It has been shown that the institutional arrangements at the domestic level shaped the preferences of the Spanish government. Especially the preferences of both, the President and the SEUE, and their role in the coordination process of the negotiation position had an impact on the governmental preferences.
- In this sense the governmental preferences are based, on the one side, on the political preferences of the President and on the other side, on the preferences of a highly specialised group of civil servants with a diplomatic and technical perspective of the budget.
- The coordination of the negotiation position of the Spanish government is concentrated in a reduced group of civil servants at the Ministry of Foreign Affairs and the Presidency; due to this, the access of external preferences to the coordination process is limited.
- Furthermore, it has been also found evidence of *Top-Down* coordination mechanisms, such as an early statement of the Presidency, and horizontal personal contacts of the SEUE with the line ministries which restricted the access of other actors to the process of preferences formation and avoided the fragmentation of the negotiation position.
- The Congress and the Autonomous Communities had a limited role in the process of preferences formation regarding the FP 2007-2013, both because of the lack of effective participation mechanisms and the deficits of the existing ones.
- The parliamentary debate with regard to the negotiations of the FP 2007-2013 did show the consensus among the political parties on the main lines of the European policy, but gave also evidence of the cleavage among the opposition and the party in government.
- Furthermore, the participation of the Autonomous Communities in the negotiation of the FP was limited because of their heterogeneous preferences with regard to the future of the cohesion policy. However, evidence of a broad activity of the Autonomous Communities in the preparatory negotiation stage could be found.

With regard to the ideology of the government:

- The ideology and personality of the President are key factors in the process of preference formation of the Spanish government. This could also be verified in the negotiations of the FP 2007-2013.
- The orientation of the economic politics of the government (neo-liberal / state intervention) delivered explanatory value for Spanish governmental preferences concerning the re-distributive policies of the EU budget.

With regard to the participation of societal and political actors:

- The traditional limited role of political parties in the Spanish foreign affairs could also be verified in the process of preferences formation of the government in negotiations of the FP 2007-2013.
- It could be found evidence that since the mid nineties, the percentage of the public opinion who considered the Spanish membership positive and also beneficial for Spain increased. The percentage who considered the Union “a waste of money” was well below the Union average and a majority of interviewed considered the communitarian re-distributive policies adequate. In this sense it could be assumed that the public opinion preferred the continuity of the status quo with regard to the financial relations between Spain and the EU.
- Due to the lack of participative mechanisms at the domestic level, the political and societal actors took part in the consultative process at the European level. These activities did not interfere with the Spanish national negotiation position but supported it.

With regard to the impact of membership

- The Spanish case provides evidence of a process of preference formation marked by path dependency. In this sense, the preferences concerning the financing and the re-distributive policies, which were defined after the accession, shaped Spanish governments preferences in successive negotiations.
- The hierarchical structure of EU negotiations, with restricted access to subsequent negotiation areas, limited the access of preferences to the different levels of negotiations. Representatives of the Presidency and SEUE participated directly in all negotiations stages, avoiding in this sense the fragmentation of the governmental position.

- The long negotiation process also allowed the revision and modification of the governmental preferences, because of both, changes at the domestic level (elections), and changes at the European level (new priorities)

UK

With regard to the institutional arrangements for EU policy making:

- The institutional and personal balance between the PM and the *Chancellor of the Exchequer* are crucial for the determination of the preferences of the government of the UK in its European policy. Also during negotiations on FP 2007-2013 the governmental preferences were established within this *mini-core executive*.
- During the Blair mandate the coordination of the negotiation position of the British government has been further concentrated in the European Secretary of the Cabinet office. This fact was particularly noticeable in the reorientation of the relations among the UK and the EU, however, the technical character of the re-distributive negotiations limited the diplomatic orientation of the European Secretary.
- HM Treasury determined by horizontal principles and mechanisms of control of the public spending, technical expertise and its personal resources, on the short term but also on the long one perspective, the preferences of the “spending” ministries. Due to this, the preferences of the British government are highly influenced by the logic of the Treasury. The instrument EUROPES is one example of how institutional procedures could determine governmental preferences.
- The impact of the territorial authorities on the preference formation of the central government was limited, because of the absence of coordination mechanisms, heterogeneous interests, lack of experiences and the dependence on the central government.
- Both legislative chambers were active during the financial negotiation presenting their own points of view, nevertheless their impact on the governmental preferences were limited.

With regard to the ideology of the government:

- It could be found evidence of the impact of the neo-liberal orientation of the Thatcher government on British preferences concerning the re-distributive politics of the EU budget. Although the Labour government maintained the

preferences for an austerity budget; it was also in favour of communitarian politics and initiatives focusing on creating employment and on the Lisbon goals.

- The orientation of the EU policy of the Blair government represented a change in the relations between the UK and the EU, which enabled also a first redefinition of their financial relations.

With regard to the participation of societal and political actors:

- The technical character of the FP and the role of *gatekeeper* of the Treasury, limited the access of non-governmental actors to the process of preference formation.
- Despite the absence of a broad consensus with regard to the European integration among the political parties, the political class and the public opinion, it exists a consensus among the British on the basic principles of public spending which should also be applied to the communitarian budget. Furthermore, the politicisation of the debate on a highly symbolic issue, like the British abatement, made the public opinion become a crucial variable for the preferences of the UK government.

With regard to the impact of EU membership:

- Also the British case provides evidence of a process of preference formation marked by path dependency. The decision to correct the budget imbalance in the first years of membership by means of a reduction of the contributions to EU budget and not by new re-distributive policies, determined financial negotiations afterwards.
- The exceptional nature of the British correction mechanism marked the special role of the UK in the EU and contributed to the constant conflictive and adversarial relations of the UK towards the EU.
- Although the economic situation in the UK improved progressively and the structure of the EU budget was transformed, the correction mechanism has been also the starting point of British preferences in the negotiation on FP 2007-2013, both because of the logic of the communitarian budget - acquired rights, and the institutional structure of the negotiations where the final decision has to be reached by unanimity.

- The governmental preferences for a radical reform of the budget, in the sense of a re-nationalization of the CAP and the regional policy, are based on the reduced returns of EU funds in these areas.
- The institutional structure of the negotiation contributed not only to the maintenance of the *status quo*, but also to the consensus finding process. Because of the technical character of the FP, Treasury had a dominant role during the first negotiations rounds; however, the final negotiation has been dominated by the PM, who, faced with broad expectations of other member states, also took into account among its preferences political aspects and not only financial calculus.
- Due to the previously mentioned facts and despite the efforts of the British administration to coordinate the negotiation position before the negotiations started, the governmental preferences changed following the steps of the negotiation structure.

Poland

With regard to the ‘institutional arrangements for EU policy making’:

- It has been shown that the institutional arrangements at the domestic level shaped the preferences of the Polish government. The Polish political system has been characterised by political instability and permanent administrative changes in the fore field of the negotiations of the FP 2007-2013. The Office of the Committee for European Integration (UKIE) as politically independent and highly specialised administrative structure has been crucial for the coordination and elaboration of the Polish negotiation position. UKIE’s wide ranging competences in all aspects of the European integration, its human resources and expertise but also its relation with other ministries have been the stable basis for the coordination of the Polish European policy.
- UKIE contributed to determine in a short and long term perspective the preferences of other departments concerning the European affairs. In this sense the preferences of the Polish government have been partly rooted in the technocratic logic of UKIE.
- The accession of Poland to the EU in 2004, did not lead to a deep change of the Polish administrative structure. Its adaptation to the needs of the management and the objectives of the re/distributive politics started during the pre-accession period.

- The impact of European issues, as the constitutional process or the financial negotiations, strengthened the role of the *Sejm* in the national European policy, on the one hand as platform for critics for the opposition and on the other hand as platform for support for the European policy of the government. However, this impact was limited during the negotiations on the financial perspectives 2007-2013.
- The participation of the Polish regions in the formation of the preferences of the government was limited, firstly because of the absence of a “decentralised culture”, secondly, because of the lack of mechanisms for participation and thirdly, because of the economic situation.

With regard to the ideology of the government:

- It has been shown that the ideology of the government deliver explanatory power for the Polish governmental preferences. It has been found evidence of a certain impact of the orientation of the economic politics of the government (neo-liberal / state intervention) but also of the orientation with regard to the EU on the preferences with regard to the re-distributive policies of the EU budget. In this sense, neo-liberal pro-European governments have been more prepared to resign benefits of the distributive policies in order to catch up with the integration project than governments with a protectionist orientation.
- Furthermore, with the increasing nationalistic tendencies of the Polish government and its own projection as a regional leader, a new priority of the Polish government for a major commitment in ENP emerged since 2001.

With regard to the participation of societal and political actors:

- Although European issues haven't been decisive in electoral campaigns, a broad public and political debate on the EU could be detected. However, this was mainly due to the Polish recent accession to the EU and not because of the specific negotiations of the FP 2007-2013.
- It could be found evidence that the access and impact of political parties and societal actors in the preferences formation is limited both because of their weak internal structure and the weak participative tradition among the Polish society. Especially Polish political parties have a limited capacity of aggregating social interests in their electoral programs and mobilising citizens to participate in the political process.

- Since accession it could be verified an increase in the percentage of interviewed who indicated that Poland has been benefited from membership. The re-distributive policies, especially CAP and the perspective to be one of the main beneficiaries of the structural and cohesion funds, are key elements for explaining the preferences of the national government.

With regard to the impact of EU membership:

- The accession of Poland to the UE in 2004 was not the starting point of the financial relations between Poland and the EU, this relation was already established at the beginning of the nineties. In this sense, the Polish government adapted its preferences to the existing budgetary structure and the *acquired rights* of other member states before accession. This adaptation wasn't problematic since the structure of the communitarian budget was favourable for the Polish government.
- Nevertheless, preferences which weren't accommodated during the accession negotiations have become priorities during the negotiation of the FP 2007-2013.
- The first transfers of financial resources through CAP to the agricultural sector, the start of infrastructure projects, the increase of the internal security and the new role of Poland with its neighbours, had an impact on preferences of PPFF 2007-2013.
- The hierarchical structure of EU negotiations, with restricted access to subsequent negotiation areas, limited the access of preferences to the different levels of negotiations. Representatives of UKIE participated directly in all negotiations stages, avoiding in this sense the fragmentation of the governmental position.

VII. Conclusions

After several years of intensive negotiations, at the European Council on the 17th of December 2005 in Brussels, the governments of member states reached a political agreement on the FP 2007-2013. Following the preliminary conclusions of each case, the general conclusions of the doctoral thesis will now be presented.

The negotiation of the FP 2007-2013 was a long and complex process which offers different perspectives on how to analyse it. In this investigation the focus was not on the results of the negotiation process, but on the process of preferences formation of

the governments of the EU member states with regard to the FP 2007-2013. In order to identify these preferences, the investigation concentrated on the preferences which member states had with regard to both the financing and spending of the EU budget.

According to the theoretical framework it has been assumed that the analysis of the institutional environment is the key for a better understanding of the preferences of the governments of member states. In order to verify the theoretical assumptions and for an in-depth empirical analysis of the negotiations on the FP 2007-2013, a comparative study has been carried out. After this analysis it could be concluded that the cases of Germany, Spain, the UK and Poland have been ideal cases for the comparative analysis, in the sense that the institutions which differ in some cases have explanatory power for the different outcomes in the process of preference formation. Furthermore a variation in the preferences of the governments of the member states could be observed:

Preferences regarding the re-distributive politics

	A reform of the re-distributional policies	Increase/decrease of communitarian spending.	Specific communitarian spending	Re-nationalisation of re-distributive policies
DE	<i>Status quo</i>	<i>Status quo</i>	No/ yes (structural policy)	No
UK	yes	decrease	No	yes
ES	yes	increase	v (cohesion and R+D)	No
PL	<i>Status quo</i>	<i>Status quo</i>	yes (cohesion, ENP)	No

Preferences regarding the financing of the UE

	Reform of the financing of the UE	Financing of the EU budget through own resources	Financing of the EU budget through “national contributions”
DE	No/ yes	No	yes
UK	No	No	yes
ES	yes	No	yes
PL	yes	yes /No	No/ yes

In the second part, these preferences of the governments of EU member states have been analysed, according to the following factors:

- The institutional arrangements for EU policy making,
- The ideology of the government,
- The domestic structure of opportunities,
- and the impact of membership.

The impact of the **institutional arrangements for national EU policy making** on the preferences has been examined on the first place. In this sense, firstly, the central actors of the administration for the European policy making have been identified and, secondly, the impact of their preferences on the governmental preferences and on the

coordination process of the negotiation position of the government has been analysed. All cases constitute a different organisational profile and administrative structure, however, similarities in at least two cases allowed a comparison and the deduction of comparable conclusions.

As a result, it could be verified that in all cases the distribution of responsibilities in different ministries and departments led to the adoption of different perspectives on specific issues among the administrative units and consequently to diverging logics and preferences (p.e. the office of the Prime Minister, the finance ministry and the spending ministries or sub-national entities). In this sense the national governments are not actors with homogeneous preferences but with fragmented ones. Besides, it has been stated that the institutional framework determines (facilitating or limiting) the access of actors to the process of coordination and the preferences which are predominant in this process.

During the negotiations on the FP 2007-2013 the preferences of the German and the British government were deeply rooted in the preferences of the Ministry of Finances. It could be shown that the administrative reforms during the nineties, the increasing impact of principles and mechanisms regarding the control of public spending and also the technical expertise led to a major influence of the “logic” of the Ministry of Finances in the process of coordination and in the governmental preferences, while other actors had only limited access to this process.

For Spain and Poland a different administrative structure could be detected. The coordination of the European policy is in both cases determined by the President/PM and by a highly specialised administrative actor. In this sense the preferences of the government mirrored the political preferences of the President and a diplomatic technical perspective of the communitarian budget. With regard to the negotiation process of the FP 2007-2013, this coordination procedure enabled a stable but also flexible negotiation position.

On the other side, for all cases it could be confirmed that the administrative actors, which participate in the process of preferences formation, have a limited interrelations with social actors, for this reason it could not be found evidence of an impact of external socio economic preferences. Furthermore, it could be underlined the primacy of informal mechanisms *Top Down* and the participation of a reduced group of experts in the coordination process at the domestic level.

The national parliaments have a central role in the political process at the domestic level, so a specific role of the national parliaments was assumed in the process of preference formation of the government in the negotiation of the FP 2007-2013. The relation between the executive and the parliament has been analysed in two dimensions, at the formal level, where these relations are determined by the constitution, and at the informal level, where highly technical negotiations limited the initiatives of the parliament. A certain impact of the parliament could be verified in Poland and the UK. Both legislative bodies developed important activities as forums of debate on new priorities and critics regarding the governmental position.

In decentralised states, Germany and Spain, intensive activities of sub-national entities during the negotiations on the FP 2007-2013 took place. The sub-national entities, which are the major beneficiaries of the re-distributive policies, carried out different kinds of activities in the forefield of the presentation of the Commission's proposals. However, the capacity of the *Länder* and the CCAA in the process of preference formation at the domestic level was limited due to their heterogeneous preferences. Nevertheless preferences of sub-national actors both in order to assure political support at the domestic level (Spain) and to legitimate specific demands in the bargaining process (Germany) have been integrated in the negotiation position of the central government, in the sense that the preferences of the government reflect the different preferences of those actors.

The ideology of the government. It has been assumed that the preferences of the national governments are not built in an ideological vacuum and that the ideology of the government affects its preferences at any given time. In this sense, it has been examined the impact of the ideology on the preferences of the governments in the negotiations of the FP in general, and specifically in the FP 2007-2013. Evidence could be found that two factors deliver explanatory power, on the one side the orientation of the government regarding the European integration (pro-European/euro-sceptic) and on the other side the economic politics (neo-liberal/in favour of state interventions). Both factors structured the governmental preferences on the re-distributive politics and the financing of the communitarian budget.

The impact has been noticeable in countries where the coordination process of the European policy is dominated by the President or PM. In Spain the ideology and the personality of the President are key factors for the analysis of the governmental

preferences concerning the Spanish European policy, these characteristics were also found in the negotiations on the FP 2007-2013.

At the same time, evidence of the impact of the neo-liberal ideology of the UK government on the British preferences with regard to the re-distributive policies of the EU could be detected. Furthermore, the pro-European orientation of the Blair government marked a change in the relations of the UK with the EU, which allowed a first re-definition of their financial relations.

In the case of Poland modifications of the governmental preferences concerning the re-distributive policies could be related with the orientation of the different governments with regard to the European integration and the economic politics.

Concerning the German case, it could be stated that the European interests of the German government still play an important part in the process of preference formation. This orientation had a specific impact during the final negotiation round, where the ideology of the government, in concrete the Chancellor, had a specific impact on changing the preferences, to a more political dimension. Returning to the second hypothesis, it could be shown that governments with a pro-European perspective and an economic orientation towards the market have been much more willing to renounce certain benefits of the re-distributive politics in order to progress in the European integration than governments with a protectionist perspective.

At the start of the investigation it has been stated that preferences of national governments are results of a complex political process, in which, apart from the administration and sub-national entities, also political parties, **the public opinion and lobbying groups participate**. However, in all cases it could be verified that the technical character of the FP, the limited number of actors and the top-down coordination mechanisms, limited the access of political and social actors to the process of preference formation of the national governments.

Besides, it has been assumed that not all actors at the domestic level benefit in the same way from EU membership, which could lead to a certain mobilisation of social and economic actors. However, it could not be found a relation between the debate of net contributions and/or re-distributive policies and the electoral behaviour in national elections. Furthermore no other additional mechanisms apart from elections, for participating in the political process and controlling the government have been found. The political parties had a limited role both in the process of integrating the interests of social actors and in the process of preference formation of the national government.

Despite the limited role of elections as mechanisms to determine the preferences of the national governments in negotiations on FP 2007-2013, the public opinion had a certain impact on the preferences of the governments. While in the cases of Spain and Poland the percentage of those who considered the membership beneficial for their country and the communitarian re-distributive policies adequate increased, which led to the reasoning that in both countries the public opinion could prefer the continuity of the status quo with regard to the financial relations to the EU, in Germany and the UK the percentage of those who expressed a sceptical opinion on the EU re-distributive policies was traditionally high. Nevertheless during the negotiations of the FP 2007-2013 it could also be found in both net contributor countries evidence of an increase of the percentage of those who considered membership positive and also beneficial. However, with the exception of the UK, it could not be verified a specific impact of the public opinion on the preferences of the government in the negotiation of the FP 2007-2013. The politicisation of the debate on a highly symbolic issue, like the British abatement, made the public opinion become a crucial variable for the preferences of the UK government.

In the forth section the **impact of membership on the preferences** has been analysed, the session has been divided in three parts: the financial relations, the impact of the structure of the EU budget and the impact of the institutional characteristics of the negotiation process on the FP.

After the analysis of the financial relations of the four cases with the EU, it could be verified that the temporal dimension was crucial for establishing a causality between decisions, which have been taken in former negotiations, and their determinant effects in current negotiations. The constitutive effect of former decisions for the preferences of governments in the negotiations on the FP 2007-2013 enabled to verify the existence of a path dependency which determined the preferences of governments in negotiations on the FP 2007-2013.

In this sense member states preferences have been structured partly by the institutional framework, which has been developed during the last fifty years based on long standing compromises and decisions. The impact of this framework on the governmental preferences was much stronger in founder states like Germany than in new member states like Poland. Nevertheless it has been also shown in this new member state its governmental preferences were determined by the mentioned path dependency.

It has also been found evidence that the origins of the re-distributive policies are not only results of economic calculus but political negotiations, where member states received rewards for their expected losses as a possible consequence of the further steps in the integration process. These rewards were immobilised in the EU budget structure and became *acquired rights* for these member states. The *acquired rights* became also unintended consequences as it could be shown in the cases of Spain and the UK.

But also the structure of the financing of the EU budget has an explanatory power for the preferences of member states; on the one side, an increase of the contributions based on the GNI consolidated the interrelation of the Ministries of Finance with the EU budget and the logic of *net returns*. On the other side, the growth of the spending in re-distributive policies, which benefit primarily regional and private actors, reduced the control of the Finance Ministry on this spending. Furthermore the need to co-finance EU spending increased the preferences of the Finance Ministry in maintaining the EU spending at a low level. The demands of *long term sound public finances* have also to be understood in the context of SCP and the efforts at the domestic level to consolidate the national and regional budgets.

At the beginning of the investigation it has been assumed that the specific institutional structure of the negotiations of the FP may have an important impact on the preferences of the member states. In the same way evidence has been expected of the impact of learning and socialisation processes, as results of EU membership. After the in-depth analysis of the negotiation process, it can be confirmed that the hierarchical structure of the negotiations on the FP with restricted access to subsequent negotiation areas, limited the access of preferences to the different levels of negotiations. In the Spanish case representatives of the Presidency and SEUE and in the Polish case representatives of UKIE participated directly in all negotiations stages, avoiding in this sense the fragmentation of the governmental position and the continuity in the preferences. However, in the cases of the UK and Germany it could be verified that only in the final negotiation stage, the European Council, political preferences played a role and dominated over the financial calculus.

Furthermore the temporal structure of the negotiation had an impact on the coordination process at the domestic level and in this sense also on the preference formation of the governments of member states. The governments were determined to find a coherent negotiation position in an early moment of the negotiation process and to find a consensus among them in the negotiation on a specific date. The long

negotiation process also allowed the revision and modification of the governmental preferences, because of both, changes at the domestic level (Spain, Poland), and changes at the European level (UK). With regard to the last point it could be verified that socialisation processes matter, in the sense that certain expectations concerning the role of the Presidency of the EU determined the preferences of member states in the negotiations on the FP.

After this comprehensive comparative study of four cases and after the analysis of the main findings of the investigation, it could be concluded that the theory of neo-institutionalism offers an appropriate theoretical model for the analysis of the preferences of the national governments. Returning to the research question, made at the beginning of the investigation: Which variables determined the preferences of the governments of member states in the negotiation on the financial framework 2007-2013? - an impact of the independent variable – the institutional environment – on the dependent variable - the preferences of the governments of member states - could be demonstrated. The four factors identified for this study: EU policy coordination system, the ideology of the government, the participation of social and political actors in the European policy and the impact of membership are relevant for the understanding of preference formation of governments of EU member states in the negotiation of the FP 2007-2013.

The doctoral thesis did not only verify the causal relations between the independent variables and the preferences of governments, but it also contributed to a better understanding of the political system of the EU and to the academic debate on the impact of EU membership. Further contributions of the doctoral thesis are an in-depth analysis of a recent negotiation with important implications for the next years, a comparative analysis of the budgetary preferences; and of the coordination systems of the European policy of the governments of four EU member states.