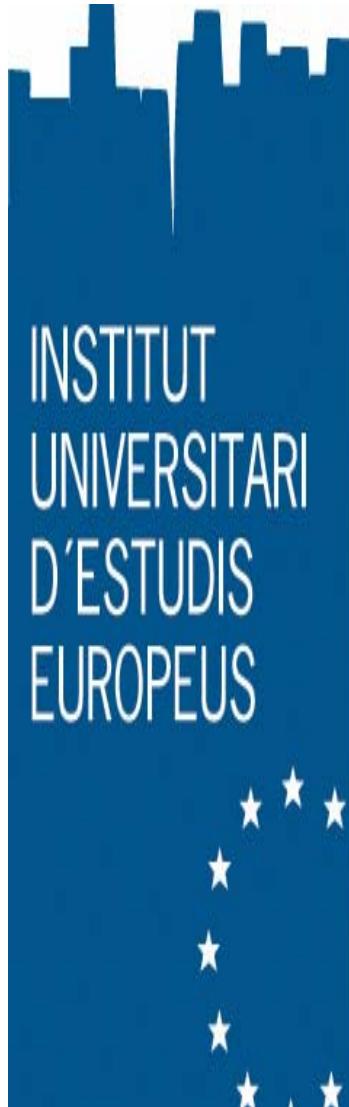


INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS



Working Papers On Line (WPOL)
Núm. 01 / 2005

**La institucionalización de
las Conferencias
Intergubernamentales
en la Unión Europea**

Gemma Mateo González
Investigadora
Institut Universitari d'Estudis Europeus

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)
www.uab.es/iuee

La institucionalización de las Conferencias Intergubernamentales en la Unión Europea¹

Gemma Mateo González
Institut Universitari d'Estudis Europeus
Universitat Autònoma de Barcelona
Gemma.Mateo@uab.es

Resumen

Desde mediados de los años ochenta, la Unión Europea ha llevado a cabo seis Conferencias Intergubernamentales (CIG) con el objetivo de revisar los Tratados comunitarios. ¿Cómo podemos explicar los resultados producto de esta cadena de negociaciones? En este papel mantenemos que el modo en que se llevan las negociaciones influye los resultados de las CIG. En particular, existe una serie de procedimientos y prácticas que facilitan el alcance de acuerdos. Partiendo de la literatura del neoinstitucionalismo, derivamos tres funciones de los procedimientos y prácticas existentes en las CIG: estructurar las negociaciones, distribuir la información y definir el rol de mediador en los procesos de negociación. Este argumento se muestra a través de algunos ejemplos de las CIG celebradas a partir de los años noventa.

Abstract

From the mid nineteen-eighties onwards, the European Union has celebrated six Intergovernmental Conferences (IGCs) with the objective of revising the communitarian treaties. How can we explain the results produced by this chain of negotiations? In this paper, I propose that the way in which negotiations are conducted influences the results of IGCs. In particular, a series of procedures and practices followed in these negotiations facilitate the achievement of agreements. Based on the neoinstitutionalist literature, I derive three major functions of the procedures and practices prevalent in IGCs: to structure the negotiations, to distribute information and to define the role of the mediator in the bargaining processes. Using some examples from the IGCs celebrated in the nineteen-nineties, I demonstrate the plausibility of this argument.

¹ Este papel fue presentado en el Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) el 14 de octubre de 2004. La autora quiere agradecer los comentarios recibidos de los participantes del seminario y a Andreas Dür la revisión completa del texto.

Introducción

Después de casi un año de negociaciones en una Conferencia Intergubernamental (CIG) y de dieciocho meses de preparación en la Convención Europea, los Veinticinco Estados miembros han aprobado el Tratado Constitucional en junio de 2004. Esta última CIG forma parte de un proceso de semi-permanente revisión de los Tratados de la Unión Europea (UE), también llamado “proceso constituyente abierto,” que se inició a mediados de los años ochenta. Desde entonces, han surgido Tratados tan importantes como el Acta Única Europea (1986), los Tratados de Maastricht (1993), de Ámsterdam (1999), de Niza (2003) y el Tratado Constitucional (pendiente de ratificación). De ahí que estas conferencias hayan dominado la agenda de la UE a lo largo de los últimos casi veinte años y hayan permitido el avance de la integración europea con logros tan significativos como el Mercado Único Europeo, la Unión Económica Monetaria, la Política Exterior y de Seguridad Común y la continua readaptación de las instituciones de la UE y del derecho comunitario. ¿Cómo podemos explicar estos resultados producto de las CIG?

Por el momento, existen tres interpretaciones teóricas que tratan de responder a esa pregunta. La primera, el intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik, mantiene que los resultados alcanzados en los Tratados de Roma (1958), el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht y el de Ámsterdam son el producto de la interacción entre las preferencias y el poder de los Estados (Moravcsik 1998; Moravcsik y Nicolaïdis 1999). En su análisis, Moravcsik distingue tres fases: en la primera, los actores domésticos determinan las preferencias de los Estados como resultado de su posición en la economía internacional. En la segunda, son los intereses de los Estados y su poder relativo las dos variables que explican los resultados de las negociaciones en la arena de la UE. Moravcsik subraya el rol que desempeñan los Estados más poderosos en las negociaciones a la hora de ejercer *de facto* el voto sobre las cuestiones más importantes. A cambio de ello, los países medianos y pequeños reciben compensaciones. Finalmente, en la tercera fase los Estados aceptan crear instituciones supranacionales equivalentes a compromisos creíbles. Estas instituciones son una respuesta funcional a los problemas de la cooperación internacional que se derivan de los altos costes de transacción y de la falta de información sobre el comportamiento de otros actores.

La segunda interpretación que explica los resultados de las CIG es la teoría de la negociación supranacional que parte de la primacía de las instituciones de este nivel (Dinan 1997; Christiansen y Jørgensen 1999; Beach 2002; Christiansen 2002; Falkner 2002). Los estudios que se basan en esta teoría destacan que, aunque los principales actores en las CIG son los Estados, no son los únicos que pueden determinar los resultados. En particular, los defensores de esta teoría ponen especial énfasis en el rol de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo. Factores como la institucionalización del proceso de reforma de los Tratados, la legitimación de los cambios de los Tratados y la capacidad de utilizar su especialización técnica aumentan las posibilidades de intervención de dichas instituciones en las negociaciones (Christiansen 2002). Además, la complejidad que rodea las CIG favorece la intervención de los actores supranacionales y, por consiguiente, su influencia en las decisiones (Beach 2002a).

Por último, la tercera interpretación parte del modelo teórico del “cubo de basura” y llega a la conclusión de que los resultados de las CIG son impredecibles.² Estos estudios recientes parten de dos supuestos. Por un lado, los Estados inician las negociaciones sin saber cuáles son sus intereses y los objetivos que quieren alcanzar (Mazey y Richardson 1997; Smith 2002; Stubb 2002). Por otro lado, las CIG son definidas como procesos de aprendizaje incrementales que constituyen una compleja red de sucesos desordenados y confusos. Las negociaciones se caracterizan por la falta de dirección ya que se llevan a cabo a varios niveles y existen muchos vínculos entre los temas, aumentando así el grado de confusión.

Aunque es indudable la contribución de las tres interpretaciones al estudio de las CIG, también muestran carencias importantes. Primeramente, las tres interpretaciones ignoran la conexión entre las CIG que se han celebrado a partir de la mitad de los años ochenta. Por tanto, desestiman completamente en sus análisis que exista un proceso de institucionalización entendido como la evolución de un sistema de reglas y, por consiguiente, que éste pueda tener un efecto en negociaciones sucesivas. Una segunda crítica se dirige al hecho de que ninguna de las tres interpretaciones es capaz de explicar por qué, repetidamente, todas las CIG han sido capaces de alcanzar resultados a pesar de la complejidad de estas negociaciones caracterizadas por su multilateralidad y el amplio número de cuestiones que tienen que abordar. Por último, la crítica más importante, desde nuestro punto de vista, es que las tres interpretaciones teóricas no tienen en cuenta

² Sobre la utilización de este modelo en otros ámbitos de las ciencias políticas véase: Cohen, March y Olsen (1972); Bendor, Moe y Schotts (2001).

el modo en que se llevan a cabo las negociaciones, considerándolo irrelevante a la hora de explicar los resultados alcanzados en las CIG.

En contraste, nuestro enfoque se centra directamente en los procesos de negociación para explicar cómo es posible que, de forma tan continuada y a pesar de su complejidad, las CIG hayan podido llegar a acuerdos tan importantes para el proceso de integración europea. Negociaciones completamente intergubernamentales, como presupone el intergubernamentalismo liberal, o negociaciones caóticas, según el modelo del “cubo de basura,” no estarían en condiciones de evitar lo que se ha denominado la “trampa de la decisión conjunta” (Scharpf 1988). Nuestra hipótesis es que negociaciones multilaterales y pluritemáticas como las CIG requieren la existencia de una serie de procedimientos y prácticas sin las cuales habría sido muy difícil que los Estados llegasen repetidamente a compromisos.

Nuestra hipótesis se desarrolla en tres apartados. En el primero analizamos la importancia de las instituciones en los procesos políticos partiendo del neoinstitucionalismo. Desde la perspectiva del institucionalismo funcional, mantenemos que las instituciones facilitan el alcance de compromisos. Siguiendo con esta interpretación, distinguimos tres categorías de procedimientos y prácticas en las CIG, según su función: estructurar las negociaciones, distribuir la información y definir el rol de mediador. En el segundo mostramos cómo el marco institucional y, en particular, los acuerdos y prácticas de las CIG, según la clasificación sugerida, han facilitado el alcance de resultados a partir de algunos ejemplos en las CIG celebradas en 1991, 1996-97, 2000 y 2003-04 que concluyeron respectivamente con los Tratados de Maastricht (1992), Ámsterdam (1999), Niza (2003) y con el Tratado Constitucional (pendiente de ratificación). Las conclusiones resumen los puntos más significativos.

1. ¿Cómo se puede alcanzar resultados en negociaciones intergubernamentales? Un análisis institucional

Desde mediados de los años ochenta, el proceso de integración europea ha estado expuesto a continuos cambios motivados por la propia necesidad de redefinición del sistema, pero también por hechos como las sucesivas ampliaciones que han requerido continuas readaptaciones de los Tratados comunitarios mediante CIG. Estas negociaciones entre los gobiernos de los Estados miembros son conducidas al margen

del sistema institucional comunitario y destacan por la escasa participación de las instituciones europeas (Comisión Europea 1997: 22). En los años cincuenta, los Seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas introdujeron tres reglas formales en los Tratados constitutivos que se han mantenido con ligeras modificaciones hasta el día de hoy. Estas reglas formales establecen que las negociaciones para revisar dichos Tratados tienen que llevarse a cabo entre los representantes de los gobiernos de los Estados, las decisiones se toman por unanimidad y la ratificación es necesaria para su entrada en vigor.

Las decisiones por unanimidad, como una amplia literatura demuestra, favorecen a los defensores del *status quo* en detrimento de los partidarios de introducir cambios (Scharpf 1988 y 1997; Tsebelis 1995 y 2002). Este “*status quo bias*” o tendencia al *status quo* es particularmente importante cuando existe un gran numero de actores con poder de veto como es el caso en las CIG. Cabe decir que el número de Estados miembros de la UE se ha ampliado notablemente, pasando de ser seis en los años cincuenta a veinticinco en la actualidad. En estas negociaciones entre tantos actores los costes de transacción pueden ser muy altos, lo cual disminuye la eficiencia de estos procesos (Scharpf 1997). Según esta literatura, alcanzar acuerdos en negociaciones complejas con muchos actores tendría que ser muy difícil. La pregunta a la que tratamos de responder es: ¿Cómo los Estados, en estas negociaciones repetidas, han sido capaces de alcanzar compromisos a pesar de la regla de la unanimidad?

La respuesta está en la existencia de instituciones informales en la UE, cuya función principal consiste en facilitar el alcance de compromisos en negociaciones bajo la regla de la unanimidad y con un amplio número de actores con poder de veto. Este argumento se deriva del neoinstitucionalismo (March y Olsen 1989; Pierson 1996; Pollack 1997; Scharpf 1997; Schneider y Aspinwall 2001) que considera que el comportamiento de los actores y los resultados alcanzados están condicionados por las instituciones en las que se llevan a cabo las negociaciones. Para los neoinstitucionalistas, la estructura institucional, los procesos de toma de decisiones, las reglas formales y las rutinas informales son claves a la hora de entender los resultados que se alcanzan en los procesos políticos.

En particular, nos basamos en la variante funcional del neoinstitucionalismo, el cual explica el mantenimiento de las instituciones por sus consecuencias funcionales

(Williamson 1975; Keohane 1984; North 1990).³ Desde este punto de vista, las instituciones existen porque ayudan a resolver problemas de acción colectiva e incluso pueden indicarnos el comportamiento a seguir para encontrar soluciones a nuevos problemas. Por consiguiente, esto implica que las instituciones tienen la virtud de propiciar los intercambios y, en definitiva, facilitan el alcance de acuerdos en procesos de negociación que se repiten en el tiempo. Aunque no descartamos que puedan producirse consecuencias no intencionadas en los procesos políticos futuros derivadas de que las instituciones anteriores y los acuerdos institucionalizados tengan un efecto no previsto por los actores que las crearon (Pierson 1996), consideramos que esto sólo ocurre en muy pocos casos.⁴

Siguiendo la variante funcional, definimos las instituciones “como las restricciones creadas por los hombres que estructuran la interacción humana. Están compuestas de restricciones formales (por ejemplo, reglas, leyes y constituciones), restricciones informales (por ejemplo, normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta impuestos) y características que hacen seguro su seguimiento” (North 1994: 60). Las restricciones o reglas informales, según esta definición, son aquéllas que no habiendo sido codificadas, forman parte del entendimiento compartido (Sandholtz 1999: 81) e incluyen procedimientos prácticas, rutinas, convenciones, valores y símbolos a partir de los cuales la política se construye. El rasgo más diferenciador entre las reglas formales y las informales es que las segundas nunca han sido diseñadas y tampoco están escritas (March, Schulz y Zhou 2000).

Mantenemos que las instituciones en las CIG facilitan el alcance de compromisos a través de tres funciones: estructuran las negociaciones, distribuyen la información y definen el rol de mediador. En cuanto a la primera, en toda negociación intergubernamental multilateral y multitemática es necesario que existan procedimientos y prácticas que ayuden a estructurar las negociaciones. Sin éstos sería mucho más difícil conducir estos procesos tan complejos y alcanzar resultados. Respecto al segundo efecto, en negociaciones como las que nos ocupan, la existencia de procedimientos y prácticas que aseguran la distribución de la información entre los distintos actores y que favorecen la comunicación es un elemento clave para el alcance de compromisos. Por último, las negociaciones multilaterales requieren la existencia de un actor que

³ Mahoney (2000: 519).

⁴ Este supuesto implicaría que los actores políticos no disponen de información completa sobre las consecuencias de sus acciones a largo plazo.

desempeñe el papel de mediador dirigiendo las negociaciones. En particular, Scharpf (1997:145) defiende la importancia del rol del actor que fija la agenda en las negociaciones por consenso puesto que ayuda a los actores principales a buscar compromisos posibles. En las CIG corresponde a la Presidencia adoptar ese rol que va acompañado de numerosos procedimientos y prácticas. En resumen, el objetivo final de estos procedimientos y prácticas es reducir los costes de transacción de modo que sea más fácil alcanzar acuerdos. Formulado en forma de hipótesis, *las reglas informales que guían los procesos de negociación en las CIG han hecho posible el alcance de resultados en esta serie de negociaciones complejas.*

Esta perspectiva funcional de las instituciones, tal y como se ha delineado aquí, se distingue de otras dos teorías. En primer lugar, es distinta del funcionalismo de David Mitrany (1944) de los años cuarenta. La teoría de Mitrany es de carácter normativo mientras que nuestro argumento es positivo. En segundo lugar, aunque la perspectiva funcional y el institucionalismo de la elección racional coinciden en esta distinción de los objetivos de las instituciones, las dos perspectivas no son idénticas. Por el contrario, mientras que el institucionalismo de la elección racional privilegia la intencionalidad de los actores como la única explicación al surgimiento de las instituciones, la perspectiva del institucionalismo funcional no pretende dar respuesta a esta pregunta, es decir, deja abierto el modo en que surgen las instituciones. El institucionalismo funcional acepta que, tanto la intencionalidad como la dependencia de la trayectoria de la acción política o los procesos de socialización, expliquen el origen de las instituciones.⁵ Aunque las instituciones pueden surgir de modo distinto según las distintas interpretaciones neoinstitucionalistas, suponemos, desde una perspectiva funcional, que, en general, si se han mantenido a lo largo del tiempo es porque juegan un rol en los procesos políticos y, por consiguiente, si desempeñan dicho rol, entonces, desde una perspectiva funcional, influencian las negociaciones haciendo más fácil el alcance de compromisos.

Por último, cabe decir que la dificultad de analizar reglas que no están escritas y que sólo podemos ver mediante un proceso inductivo hace que sean muy pocos los autores que se ocupen de su estudio. Sin embargo, ello no disminuye la importancia que este tipo de reglas puede desempeñar en los procesos políticos. Por el contrario, algunos autores como, por ejemplo, Douglas North (1990: 53) consideran que su omisión sólo

⁵ Esta argumentación es distinta de la afirmación de Pierson y Skocpol (2002: 708). Los dos autores asumen como equivalentes las dos perspectivas. Mahoney (2000: 519) distingue dos variantes de la perspectiva funcional: La primera, como en este estudio, no establece la funcionalidad como causante de la creación de las instituciones, mientras que la segunda no distingue entre causa y función.

puede llevarnos a resultados “erróneos” en tanto que forman parte de los estándares de conducta aprehendidos. De ahí que los procedimientos y prácticas no puedan ser examinados como ámbitos puramente pasivos y neutrales en los que la política se desarrolla sino que, por el contrario, puedan influenciar el comportamiento de los actores (Aspinwall y Schneider 2001: 3).⁶ Además, determinan cuestiones centrales como quiénes son los actores en los procesos, las acciones posibles, cuándo y en qué contextos los actores pueden seguir dichas acciones (Stone Sweet, Sandholtz y Fligstein 2001: 12). Como veremos a continuación, las CIG son un buen ejemplo ya que están articuladas entorno a un sistema de reglas informales que responden a dichas cuestiones centrales y que, en definitiva, determinan el modo en que se conducen los procesos de negociación.

2. La funcionalidad de los procedimientos y prácticas en las CIG

Cada vez más, los Estados, obligados a revisar con cierta periodicidad los Tratados comunitarios, han ido institucionalizando una serie de procedimientos y prácticas que guían los procesos de negociación. En este apartado, analizaremos algunos de los procedimientos y prácticas que estimamos más relevantes en las CIG y que hemos observado a partir de un proceso inductivo. Consideramos que la influencia de dichos procedimientos y prácticas en las negociaciones va dirigida empíricamente en tres direcciones: estructurar las negociaciones, distribuir la información y definir el rol de mediador (véase la tabla 1). En esta sección señalamos algunos ejemplos en referencia a las CIG celebradas en 1991, 1996-97, 2000 y 2003-04 que muestran la importancia de los procedimientos y prácticas desde un punto de vista funcional en las negociaciones.

2.1. Procedimientos y prácticas que estructuran las negociaciones

En las CIG pueden observarse una serie de procedimientos que responden al objetivo de estructurar las negociaciones y que hacen mención a la creación de grupos preparatorios; los niveles formales de la negociación; la elaboración del calendario; la

⁶ Distinguimos entre procedimientos y prácticas en función del grado de obligatoriedad. Mientras que los primeros tienen un coste más alto, dado que el hecho de omitirlas o ignorarlas siempre va acompañado de acusaciones o críticas por parte de los actores, las prácticas, tal y como su nombre indica, forman parte de la conducta habitual de los actores y, por tanto, no seguir las acostumbra a no ser sancionado por el resto de actores.

selección del tipo de reuniones; y, por último, la determinación de la agenda de todas las reuniones. Desde una perspectiva funcional, veremos a continuación cómo estos procedimientos institucionalizados estructuran las negociaciones facilitando los compromisos.

El procedimiento que determina la creación de los grupos preparatorios tiene como objetivo establecer la agenda y, en definitiva, preparar las negociaciones antes de su inicio para reducir los costes de la negociación. Existen muchos ejemplos que muestran cómo estos grupos han ayudado a estructurar las negociaciones posteriores. Por ejemplo, el Grupo de Reflexión, encargado de preparar la CIG de 1996-97, fue fundamental a la hora de hacer avanzar las negociaciones cumpliendo ampliamente con sus dos objetivos.⁷ Por un lado, delimitó la agenda de las negociaciones. En esta CIG, era particularmente importante que el grupo preparatorio fuese capaz de clarificar la agenda ya que ésta era muy amplia. El Tratado de Maastricht había incluido una serie de temas pendientes de negociación para la siguiente CIG, pero además se habían ido añadiendo nuevas cuestiones ante la perspectiva de la ampliación y la crisis en la ex Yugoslavia. Frente una agenda tan amplia, el Grupo de Reflexión tenía que ser capaz de presentar un documento que incluyese todos los temas de la agenda divididos en distintas secciones. Este objetivo fue ampliamente alcanzado después de cinco meses de trabajos.

El informe del Grupo de Reflexión agrupa tres grandes temas: la ciudadanía de la UE, la reforma institucional y la política exterior y de seguridad común. Por otro lado, el informe indicaba las principales posiciones y el grado de consenso entre los Estados en todas las cuestiones. Aunque la reacción inmediata de algunos observadores fue describir el informe como un “catálogo de los desacuerdos detallado” (*Financial Times*, 21/2/96), cabe decir que el grado de división entonces existente en los principales temas de la negociación no permitía otra opción (Entrevista, 9/10/02). Además, el mandato del Grupo de Reflexión no consistía en presentar un documento único, sino un informe preparatorio capaz de estructurar las negociaciones en la CIG.⁸ En este sentido, el Grupo de Reflexión preparó las negociaciones contribuyendo así sustancialmente a su posterior avance. Javier Elorza (1998: 44), ha llegado a afirmar que si se lee detenidamente el informe del Grupo de Reflexión se puede observar que el

⁷ También a menudo llamado Grupo Westendorp ya que la presidencia del mismo recayó en el español Carlos Westendorp.

⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994.

Tabla 1: Procedimientos y prácticas en las CIG

Estructurar las negociaciones	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Procedimiento:</i> Los trabajos de preparación son llevados a cabo por un grupo preparatorio. - <i>Práctica:</i> Las negociaciones son conducidas siguiendo tres niveles formales de la negociación y a veces un cuarto nivel. - <i>Procedimiento:</i> La Presidencia fija el calendario de reuniones. - <i>Procedimiento:</i> La Presidencia determina el tipo de reuniones. - <i>Procedimiento:</i> La Presidencia establece la agenda de todas las reuniones.
Distribuir la información	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Práctica:</i> La Presidencia lleva a cabo visitas a los Estados miembros. - <i>Práctica:</i> La Presidencia celebra reuniones informales. - <i>Práctica:</i> Los Estados miembros elaboran tomas de posición. - <i>Práctica:</i> Los Estados miembros celebran reuniones y contactos informales. - <i>Procedimiento:</i> La Secretaría General distribuye los documentos.
Definir el rol de mediador	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Procedimiento:</i> La Presidencia, asistida por la Secretaría, elabora todos los documentos de la negociación incluidos los proyectos de tratados. - <i>Procedimiento:</i> La Presidencia determina que documentos son discutidos en la mesa de negociaciones. - <i>Procedimiento:</i> La Presidencia dirige las negociaciones disponiendo de un amplio número de instrumentos. - <i>Procedimiento:</i> La Comisión puede participar en distintas partes de la negociación.

95% de sus propuestas fueron pactadas en Ámsterdam, lo cual mostraría que al menos tuvo un importante impacto en las negociaciones posteriores.

Otro ejemplo de un grupo preparatorio capaz de reducir los costes de la negociación es la Convención europea que preparó el proyecto de Constitución negociado en la CIG de 2003-04. Según Franklin Dehouze (2001: 39), los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron establecer la Convención con la intención de “determinar incluso los resultados” de la CIG. Después de dieciocho meses de negociaciones, la Convención cumplió ampliamente con dicho objetivo. Por primera vez, los gobiernos de los Estados se encontraron con un proyecto de Constitución consensuado por un amplio número de actores provenientes de los Estados miembros y sus instituciones, pero también de las instituciones supranacionales. Una de las ventajas

más significativas derivadas de este hallazgo es que potencialmente este proyecto de Constitución evitaba los costes de una larga CIG y corregía el desgaste que anteriores negociaciones habían producido (Mateo 2004: 128). De hecho, sino hubiese sido por la polémica cuestión del reparto de votos en el Consejo de Ministros, el acuerdo final hubiese podido alcanzarse en menos de cinco meses lo cual hubiese supuesto un tiempo record respecto a las últimas CIG. Las cualidades mencionadas de la Convención, junto con su carácter más democrático y transparente, explican por qué el Tratado Constitucional firmado en octubre de 2004 ha determinado que sea una Convención europea la institución encargada de preparar futuras revisiones de los Tratados.⁹ En suma, los dos ejemplos mencionados muestran la significativa contribución de los grupos preparatorios a la hora de estructurar las negociaciones posteriores.

Siguiendo una práctica comúnmente seguida en todas las CIG, las negociaciones se desarrollan a partir de tres niveles formales, más un cuarto en algunas ocasiones. El seguimiento de dicha regla ayuda a estructurar las negociaciones, determinando la función que debe asumir cada uno de los niveles, lo que pretende reducir significativamente los costes de la negociación. El primer nivel corresponde a los Jefes de Estado y de Gobierno en los Consejos Europeos cuya principal función en las CIG es impulsar las negociaciones y, en las fases finales, aprobar el conjunto del proyecto de tratado. Los otros dos niveles de la negociación implican a los Ministros de Asuntos Exteriores y a los representantes de los gobiernos. En cuanto a los primeros, éstos son los responsables de revisar las cuestiones acordadas entre sus representantes, impulsar las negociaciones y preparar las reuniones al nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Por último, el tercer nivel corresponde a los representantes de los gobiernos de los Estados que se reúnen más regularmente. En este grupo recae la mayor parte del trabajo en las CIG (Yataganas 2001: 4), puesto que son los que están más familiarizados con todos los temas de la agenda y además son siempre especialistas en la UE. Este grupo ocupa un rol también crucial por el hecho de que es el encargado de preparar las reuniones ministeriales y en estas últimas les asisten. Se ha llegado incluso a afirmar que, prácticamente, el 95% de las cuestiones en las CIG de 1996-97 y de 2000 fueron resueltas en este nivel (Stubb 2002: 21).

Sin embargo, en las últimas CIG se han observado determinados problemas a la hora de respetar esta regla informal, lo que ha tenido importantes consecuencias en las

⁹ Se trata del nuevo artículo IV-443.

negociaciones. Para empezar, las reuniones ministeriales han ido perdiendo influencia en el curso de las negociaciones por diversas causas. Por un lado, su escasa frecuencia (una o dos al mes) ha hecho difícil que los Ministros conozcan suficientemente los temas para llevar a cabo verdaderas negociaciones (Smith 2002: 14). Por otro lado, la posición intermedia de los Ministros, derivada del hecho de que las cuestiones más técnicas corresponden a sus representantes mientras que las decisiones políticas sólo pueden tomarlas los Jefes de Estado y de Gobierno (Entrevista, 7/1/03), ha supuesto que una gran parte de las decisiones pasen directamente a la agenda de los Consejos Europeos encargados de concluir las negociaciones. Éstos, cada vez más, se han visto desbordados por una larga lista de cuestiones aún por resolver en los otros niveles por lo que las últimas cumbres se han convertido en verdaderas maratones cuyas negociaciones se extendieron hasta altas horas de la madrugada. Este fue el caso de Ámsterdam en junio de 1997 y de Niza en diciembre de 2000. Ambas cumbres recibieron importantes críticas por el modo en que se habían conducido las negociaciones (Church 2001: 75). Algunos negociadores llegaron incluso a cuestionar hasta qué punto se había respetado la regla informal que distribuye el trabajo entre los distintos niveles de la negociación (Entrevista, 2/4/03).

La prueba de que este hecho no pasó inadvertido son los intentos de involucrar más a los Ministros en las negociaciones por parte de algunas Presidencias. Por ejemplo, la Presidencia irlandesa en la CIG de 1996-97 trató de separar las reuniones ministeriales de las del Consejo de Asuntos Generales que acostumbran a celebrarse en paralelo, fijando horas y salas distintas y restringiendo el número de asistentes a tres por delegación (Oreja 1998: 99) con la intención de que los Ministros se concentraran únicamente en las cuestiones de la agenda de la CIG. Asimismo, la Presidencia francesa en la CIG de 2000 introdujo algunas reglas de organización que implicaban más decididamente a los Ministros, empezando por evitar la lectura de largos discursos. Estos dos intentos de comprometer más a los Ministros en las negociaciones con el objetivo de despejar las agendas de los Consejos Europeos y, en definitiva, de hacer respetar la distribución del trabajo mediante los distintos niveles de la negociación, ponen de manifiesto la importancia que desempeña esta regla informal a la hora de estructurar las negociaciones reduciendo los costes de la negociación.

Para complementar la importante labor técnica del grupo de representantes de los gobiernos, se ha otorgado a dicho grupo la capacidad de convocar un cuarto nivel en

las negociaciones, formado por el Grupo de Amigos de la Presidencia (GAP).¹⁰ Éste puede ser convocado con dos objetivos distintos: Por un lado, hacer avanzar las negociaciones en una cuestión particular de la agenda. Un ejemplo es el GAP, creado durante la Presidencia portuguesa en la CIG de 2000, encargado de preparar un informe sobre la reforma del sistema jurisdiccional (Ruiz-Jarabo 2002), cuyos resultados fueron incluidos casi sin cambio alguno en el Tratado de Niza. Por otro lado, el objetivo puede ser también liberar la sobrecarga del grupo de representantes en las fases finales de una CIG. Así, la Presidencia holandesa en la CIG de 1996-97 determinó encargar al GAP que trabajase sobre un considerable número de cuestiones puntuales de la agenda. Desde un punto de vista funcional, no cabe duda de que el GAP puede facilitar significativamente el avance de las negociaciones.

El Estado miembro que ocupa la Presidencia es el encargado de estructurar las negociaciones, lo que implica la existencia de una amplia serie de procedimientos y prácticas. La Presidencia establece el calendario, el tipo de reuniones y la agenda de cada una de ellas. En cuanto al calendario, fija todas las reuniones que se celebran en una CIG. En general, los calendarios siguen determinados procedimientos con objeto de no exceder el número de reuniones o de concentrarlas en las fases finales. La Presidencia acostumbra a celebrar dos reuniones por semestre entre los Jefes de Estado y de Gobierno (Consejos Europeos); una o dos mensuales entre los Ministros y una semanal o quincenal entre los representantes. Igualmente, todas las Presidencias introducen reuniones informales en sus calendarios que se distinguen de las formales por la ausencia de un orden del día y de decisiones escritas (Guía del Consejo 1997). Estas reuniones a menudo facilitan la reflexión de forma más libre ya que asisten menos colaboradores.

Asimismo, la capacidad de la Presidencia de determinar el calendario ayuda a estructurar las negociaciones en la dirección de alcanzar compromisos. Por ejemplo, la Presidencia portuguesa, en la CIG de 2000, celebró un encuentro de Gymnich en mayo de 2000 en las Azores para discutir sobre las cooperaciones reforzadas.¹¹ La introducción de dicha reunión propició la aceptación por consenso de dicho tema en la agenda de la CIG (Entrevista, 3/4/03) y ayudó significativamente a clarificar las

¹⁰ EL GAP está compuesto por un miembro escogido por cada Estado en función de la materia objeto de estudio.

¹¹ Se trata de un tipo de reunión ministerial informal a la cual no puede asistir ningún colaborador del Ministro. Su nombre se debe a una reunión que se celebró en Gymnich cerca del castillo de Bonn en 1974.

negociaciones futuras. Asimismo, en el segundo semestre la Presidencia francesa extendió la práctica de celebrar cónclaves intercalándolos con las reuniones formales ministeriales.¹² Según algunos negociadores (Entrevista, 1/4/03), la inclusión de estas reuniones obligó a los Ministros a involucrarse más directamente en las negociaciones puesto que iban sólo acompañados del representante personal, lo que resultó crucial.

Además, la Presidencia determina la agenda de todas y cada una de las reuniones. Teóricamente, tiene la responsabilidad de alcanzar el acuerdo sobre el conjunto, lo cual la obliga a trabajar sobre toda la agenda. Por ejemplo, la Presidencia italiana, en la CIG de 1996-97, se ocupó de todos los temas sin excepción (Oreja 1998: 87). Sin embargo, puede ocurrir que el Estado miembro que ocupa la Presidencia trate de ir en contra de ese procedimiento y conceda mayor o menor atención a un tema o lo deje para el final en función de sus intereses. La Presidencia francesa, por ejemplo, en la CIG de 2000 intentó dejar para el último momento el tema del reparto de votos en el Consejo de Ministros (Dür y Mateo 2005). No obstante, este hecho no pasó inadvertido por algunos Estados que criticaron su actitud (*Financial Times*, 3/11/00), obligándole a cambiar su conducta y a respetar dicha regla informal incluyendo reuniones en su calendario para tratar esa cuestión. Este ejemplo ilustra muy bien el hecho de que cuando un Estado ignora o desestima un procedimiento recibe acusaciones y críticas de sus homólogos y, por consiguiente, muestra la importancia que estos procedimientos tienen en las negociaciones.

En suma, hemos visto a través de algunos ejemplos cómo estos procedimientos ayudan significativamente a estructurar las negociaciones: los grupos preparatorios, delimitando la agenda de la negociación e incluso en el caso de la Convención elaborando un proyecto de Constitución totalmente acabado; los distintos niveles de la negociación, distribuyendo el trabajo y haciendo que recaiga fundamentalmente en los niveles más técnicos, lo que permite que las negociaciones avancen de modo más eficaz. Además, la Presidencia fija el calendario, el tipo de reuniones y la agenda de cada una de ellas contribuyendo significativamente a estructurar las negociaciones. En definitiva, a través de algunos ejemplos hemos visto como estos procedimientos desempeñan una importante función en las CIG.

¹² La Presidencia incluyó cinco cónclaves celebrados: 24/7/00; 8/10/00; 13/11/00; 24-25/11/00; y 3/12/00.

2.2. Procedimientos y prácticas que distribuyen la información

En negociaciones complejas como las que nos ocupan, es necesario que existan procedimientos y prácticas que aseguran la distribución de la información entre los actores (Sandholtz 1999: 78). La Presidencia, como institución encargada de crear el conjunto del paquete final, sigue una serie de prácticas dirigidas a conseguir la máxima información posible. Los Estados miembros también desempeñan un papel destacado en este sentido mediante la presentación de sus tomas de posición y contactos informales. Todas estas prácticas, como veremos mediante algunos ejemplos, facilitan el alcance de compromisos en las CIG. Por último, la Secretaría General es la institución encargada de asegurar que todos los actores reciben la necesaria información sobre las negociaciones.

Empezamos por mencionar algunas prácticas que permiten a la Presidencia mantener un contacto directo con las delegaciones de los Estados miembros. La práctica según la cual la Presidencia celebra visitas a sus homólogos antes del inicio del semestre y en vísperas de los Consejos se ha institucionalizado en los últimos años. Todas las Presidencias recurren a dichas reuniones, por ejemplo, la holandesa, en la CIG de 1996-97, inició el semestre con una ronda de viajes por las capitales europeas para conocer sus prioridades en las negociaciones (Svensson 2000: 140). Según algunos negociadores, estos encuentros permitieron a la Presidencia determinar el modo en que iba a conducir la fase final de las negociaciones (Entrevista, 3/4/03). Asimismo, otro ejemplo significativo fue la Presidencia francesa, encargada de concluir las negociaciones en Niza en diciembre de 2000, la cual inició una gira por las capitales en vísperas de la cumbre final. Intencionadamente, dejó la visita de Alemania para el final con el objetivo de facilitar el compromiso una vez conocidas las posiciones de los otros Estados (*El País*, 26/11/96: 16). Su estrategia era obtener información suficiente que le permitiese alcanzar un acuerdo con Alemania en el controvertido tema del reparto de votos en el Consejo de Ministros (Entrevista, 1/4/03). Este hecho es una pequeña muestra de lo importante que pueden ser estas reuniones para que la Presidencia conozca el estado de las negociaciones y sea capaz de presentar propuestas en la dirección de alcanzar el compromiso final.

Los encuentros informales que organiza la Presidencia con las delegaciones nacionales son también una práctica muy común y un recurso de gran utilidad. Algunos negociadores aseguran que alrededor de una CIG se organiza una red informal de

contactos que permite a la Presidencia estar al tanto de las demandas de los gobiernos en cualquier momento (Entrevista, 2/4/03). En la CIG de 1996-97, la Presidencia holandesa llevó a cabo numerosos contactos informales sin los cuales habría sido imposible incluir Schengen en el Tratado de Ámsterdam (Smith 2002: 152). Además, las Presidencias a menudo recurren a los denominados confesionarios en las fases finales de las CIG, cuando el objetivo es ir perfilando algunas partes del proyecto de tratado (Entrevista, 14/10/02). Tal y como su nombre indica, se trata de reuniones entre la Presidencia y cada una de las delegaciones nacionales por separado cuyo contenido no puede ser difundido (Seixas da Costa 2001: 67). Este tipo de reuniones son particularmente importantes en las fases finales, ya que permiten a la Presidencia conocer las prioridades de los Estados en las negociaciones y aquellas cuestiones en las que estarían dispuestos a hacer concesiones, condición necesaria para que ésta elabore el paquete final. Por ejemplo, la Presidencia irlandesa en la CIG de 1996-97 organizó un confesonario a finales de noviembre gracias al cual pudo concluir el proceso de refinamiento del borrador del tratado (McDonagh 1998: 109). Otro ejemplo de un confesonario que tuvo un impacto considerable en el desarrollo de las negociaciones fue el que la Presidencia francesa celebró en Niza en diciembre de 2000. Este confesonario le permitió elaborar un esquema de compromiso final sobre el controvertido tema del reparto de votos en el Consejo de Ministros (*Agence Europe*, 9/12/00).

Los Estados miembros acostumbran también a seguir determinadas prácticas para dar y recibir información sobre sus objetivos en las negociaciones, tales como la realización de tomas de posición escritas y propuestas unilaterales, bilaterales o multilaterales. Otra fórmula muy utilizada por los Estados para comunicar su posición consiste en celebrar reuniones bilaterales o multilaterales en las que en un entorno más informal grupos de Estados aceptan discutir sobre sus objetivos en la negociación. Según algunos negociadores (Entrevista, 7/1/03), en este tipo de encuentros a menudo se toman decisiones que marcan el curso de las reuniones formales. La razón está en que a menudo estas reuniones permiten el surgimiento de propuestas comunes e incluso la formación de coaliciones. Hay muchos ejemplos que muestran la influencia positiva que dichos encuentros tienen en las negociaciones. En particular, el avance en el tema de la cooperación reforzada en las CIG de 1996-97 y de 2000 se debió al elevado número de encuentros informales. Entre estos, podemos citar el que se celebró entre Alemania e

Italia en octubre de 2000 y que permitió la presentación de una propuesta conjunta cuya influencia fue considerable en las negociaciones posteriores.¹³

En ocasiones también estos encuentros informales tienen como objetivo la búsqueda de aliados en la defensa de determinadas cuestiones. Como, por ejemplo, España se reunió con un importante número de Estados durante la CIG de 1996-97 para conseguir apoyos en la limitación del derecho de asilo en la UE (Entrevista, 11/12/02), objetivo que finalmente alcanzó después de muchas adaptaciones y cambios respecto su propuesta inicial. De ahí que algunos especialistas hayan considerado que las reuniones informales son clave a la hora de explicar los resultados alcanzados en este ámbito (Stubb 2002: 82).

Finalmente, existe el procedimiento que establece que la Secretaría General distribuye la información entre los distintos actores (Entrevista, 1/4/03). La neutralidad de dicha institución y su experiencia acumulada a lo largo de los años garantizan la eficacia en el cumplimiento de esta función. En resumen, en esta sección hemos mencionado los procedimientos y prácticas que tienen la función de facilitar la distribución de la información entre los distintos actores en las CIG. Estas prácticas ofrecen, en particular, a la Presidencia y también a los Estados miembros la capacidad de buscar vínculos entre los distintos temas lo que, en definitiva, va a permitirles aprobar el proyecto de tratado final.

2.3 Procedimientos y prácticas que definen el rol de mediador

Desde un punto de vista funcional, en negociaciones con muchos actores es importante que uno actúe como mediador defendiendo el interés común. En las CIG, este rol recae en el Estado miembro que ocupa la Presidencia y va acompañado de importantes atribuciones como la elaboración de los documentos de la negociación, el control de los que van a ser introducidos en la mesa de negociaciones y, por último, la dirección de la CIG, con todo lo que ello implica.¹⁴ Frente a estos procedimientos y prácticas, que otorgan a la Presidencia un importante poder de influencia en las negociaciones como mediador o “honest broker”, está la regla de la neutralidad, cuya función es evitar que el Estado miembro que la ocupa defienda sus propias preferencias en detrimento del interés de todos. Sin embargo, esta regla no impide que la Presidencia

¹³ CONFER 4783/00 del 4/10/00.

¹⁴ Para un estudio reciente sobre la Presidencia, véase: Elgström (2003) y Tallberg (2004).

pueda actuar en dos sentidos al mismo tiempo: facilitando el alcance de acuerdos y defendiendo sus preferencias (Entrevista, 9/10/02). Además, cabe decir que el rol de la Presidencia está rodeado de expectativas, que van más allá de meras preocupaciones nacionales, como el prestigio y la reputación (Entrevista, 24/10/02) y que pueden corregir también actuaciones de la Presidencia en defensa únicamente de sus intereses particulares. También veremos en esta sección cómo la Comisión Europea, aunque en menor medida y sólo en algunos casos, puede actuar como mediadora gracias a procedimientos que le permiten participar en algunos estadios de la negociación.

La Presidencia, asistida por la Secretaría General, elabora todos los documentos de la negociación – denominados CONFER o CONF.¹⁵ Esta regla informal evita que los gobiernos se encuentren en la mesa de negociaciones con un excesivo número de documentos como consecuencia de que cada Estado haya presentado los suyos propios. Hay que tener en cuenta que ya sólo la Presidencia produce un número elevado de documentos; por ejemplo, en la CIG de 1996-97 la cifra alcanzó los ciento treinta seis mientras que en la CIG de 2000 se situó en los cincuenta y ocho. Si los Estados fuesen libres a la hora de introducir documentos en la negociación, estas cifras podrían multiplicarse lo que llevaría al caos, impidiendo el alcance de compromisos. De ahí la importancia que tiene desde un punto de vista funcional el seguimiento de esta regla en las CIG.

Además, otra de las ventajas funcionales de este procedimiento es que la Presidencia, guiada por la Secretaría, sigue las mismas prácticas a la hora de preparar dichos documentos. En un primer momento, opta por la técnica de los cuestionarios para obtener una primera impresión de la posición de los Estados. A medida que avanzan las negociaciones, introduce opciones posibles hasta que, mediante un “proceso de decantación”, éstas se van precisando (Entrevista, 1/12/02). El seguimiento de esta práctica tiene un efecto muy positivo en el avance de las negociaciones por dos motivos. Por un lado, todos los actores conocen dicho procedimiento, lo cual les permite saber qué ocurre en cada una de las fases. Por otro lado, la experiencia de la Secretaría contribuye a que los documentos vayan en la dirección justa de cara a alcanzar el acuerdo.

¹⁵ La Secretaría General del Consejo de Ministros durante una CIG crea un Grupo de Trabajo compuesto por diez miembros aproximadamente que provienen del gabinete del Secretario General y del Servicio Jurídico (Entrevista, 2/4/03). Para más información véase: Beach (2004).

Existen muchos ejemplos que muestran la influencia positiva de los documentos presentados por la Presidencia en las negociaciones. Por ejemplo, un porcentaje de las propuestas elaboradas por la Presidencia irlandesa en la CIG de 1996-97 fueron introducidas en el Tratado de Ámsterdam (Svensson 2000: 111). Otro ejemplo son los documentos presentados por la Presidencia portuguesa en la CIG de 2000 en el tema de la extensión del voto por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros. La estrategia de dicha Presidencia consistió en seguir las fases mencionadas. Para ello, empezó elaborando una lista con unas veinticinco áreas en las que se podía abandonar la regla de la unanimidad. Además, optó por establecer diversas categorías de normas que debían ser negociadas en bloque (Kaila 2000) y que acabaron siendo cruciales para las negociaciones posteriores.¹⁶ Esta aproximación, paso a paso, permitió a la Presidencia portuguesa introducir en su informe final un proyecto de artículos y tablas ilustrativas muy favorable para el desarrollo de las negociaciones posteriores (Galloway 2001: 35).¹⁷

En las fases finales de las CIG, la Presidencia tiene también la función de elaborar los proyectos de tratados. Estos incluyen propuestas utilizando el lenguaje de los tratados en un único documento lo cual es fundamental para alcanzar compromisos. Por ejemplo, la Presidencia irlandesa en la CIG de 1996-97 mediante esta facultad introdujo algunos cambios claves en su proyecto de tratado en los asuntos de justicia e interior que después fueron recogidos íntegramente en el Tratado de Ámsterdam (McDonagh 1998: 132).¹⁸ En particular, nos referimos a la creación de un espacio judicial común, a la ampliación de las competencias de la Europol y a la cooperación en la lucha contra el terrorismo. Este es sólo un ejemplo que muestra la funcionalidad de este procedimiento que hace que la Presidencia, asistida por la Secretaría, sea la única institución encargada de elaborar los documentos de la negociación y el proyecto de tratado.

El procedimiento que determina que la Presidencia ejerza el control sobre los documentos que se discuten en la mesa de negociaciones tiene por objetivo evitar que la agenda de las CIG se vea expuesta continuamente a ampliaciones y, por consiguiente, que las negociaciones se eternicen discutiendo todo tipo de propuestas. Los gobiernos y

¹⁶ Presentó las siguientes notas: CONFER 4705/1/00 del 11/2/00; CONFER 4706/1/00 del 11/2/00; CONFER 4707/00 del 22/2/00; CONFER 4708/00 del 22/2/00; CONFER 4709/00 del 22/2/00; CONFER 4709/00 del 22/2/00; CONFER 4710/00 del 22/2/00; CONFER 4711/00 del 22/2/00.

¹⁷ Informe de la Presidencia del Consejo Europeo de Feira: CONFER 4750/00 del 14/6/00.

¹⁸ CONFER 2500/96, del 5/12/96.

la Comisión Europea presentan numerosas propuestas escritas durante las negociaciones con la finalidad de influir en las decisiones y obtener el apoyo de otros miembros (Beach 2002: 623). En la CIG de 1996-97 se presentaron un total de doscientas siete propuestas (incluyendo unilaterales, bilaterales y multilaterales), mientras que en la CIG de 2000 el número fue muy inferior, alcanzando las veintisiete. Estas cifras, en ocasiones tan elevadas, hacen necesario desde un punto de vista funcional que todas las propuestas sean transmitidas a la Presidencia y que ella asuma la responsabilidad de tenerlas en cuenta en la negociación. No obstante, generalmente estas propuestas no pasan a formar parte de los documentos con los que se negocia por razones de eficacia (McDonagh 1998: 23). Tan sólo y, en muy pocos casos, la Presidencia introduce las propuestas y sólo en los casos en que puedan facilitar el alcance de compromisos. Por ejemplo, las respectivas Presidencias en la CIG de 1996-97 recogieron algunas propuestas como la italiana sobre flexibilidad o la sueca y finlandesa sobre la relación entre la UE y la Unión Europea Occidental y las misiones Petersberg, las cuales contribuyeron significativamente al avance de las discusiones.¹⁹ Otro ejemplo muy positivo fue la propuesta irlandesa presentada en la CIG de 2000 sobre la extensión del voto por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros. Viendo su utilidad, la Presidencia francesa decidió introducirla en la negociación.²⁰

Por último, la Presidencia dirige las negociaciones con el objetivo de obtener compromisos. Para ello, cuenta con numerosos recursos como son la mediación, las reuniones bilaterales, multilaterales y a varias bandas, la persuasión, las presiones, la construcción de coaliciones y la presentación de propuestas y contrapropuestas (Morata 1999: 155). En particular, la Presidencia recurrió a una gran parte de estos recursos en Ámsterdam en junio de 1997, cuando España bloqueó las negociaciones hasta que se tomase nota de su “caso particular” como Estado medio-grande o en diciembre de 2000, en Niza, cuando Bélgica paralizó la CIG oponiéndose a la decisión según la cual recibía menos votos en el Consejo de Ministros que los Países Bajos (Church 2001: 87). En ambos casos, la capacidad de la Presidencia de recurrir a distintos tipos de reuniones ayudó a encontrar una solución aceptable para todos. Otro ejemplo que muestra la utilidad de los recursos de la Presidencia para el alcance de compromisos, fue la serie de propuestas y contrapropuestas provenientes de la Presidencia francesa que se sucedieron en Niza con el objetivo de conseguir el consenso en la definición del voto por mayoría

¹⁹ Respectivamente: CONFER 3801/97 del 15/1/97 y CONFER 3832/96 del 14/5/96.

²⁰ CONFER 4778/00 del 28/9/00.

cualificada en el Consejo de Ministros (*El País*, 10/12/00: 3). Sin dichas propuestas, hubiese sido imposible salir de la situación de bloqueo en que estaban las negociaciones y alcanzar el acuerdo final entre los Quince.

La presión o la persuasión son también muy comunes por las Presidencias en las fases finales. Por ejemplo, la Presidencia holandesa en la CIG de 1996-97 presionó hasta conseguir que Reino Unido e Irlanda aceptasen la incorporación de Schengen en el Tratado de Ámsterdam (Svensson 2000: 170). Finalmente, la capacidad de mediación y de presión de dicha Presidencia se pudo apreciar cuando tuvo que intervenir para que Alemania aceptase la propuesta presentada por España, Francia, Portugal y Grecia relativa al estatus de las regiones ultraperiféricas. La Presidencia holandesa, se valió de su capacidad de presión hasta conseguir que, a pesar de las reticencias iniciales, la propuesta fuese incluida en el Tratado de Ámsterdam.

Por último, la Comisión puede actuar como mediadora en las CIG gracias a dos procedimientos: Por un lado, está presente en todas las reuniones y, por otro lado, tiene la capacidad de emitir propuestas durante todo el proceso de negociaciones. Beach (2002a) señala que son precisamente estos “poderes inmateriales” lo que hace que pueda influir las negociaciones. Por ejemplo, el rol del Presidente de la Comisión Jacques Delors fue central durante la CIG de 1991 sobre la Unión Económica y Monetaria y, en particular, en la fase de preparación de las negociaciones (Smith 2002: 103). Asimismo, la capacidad de mediación del Presidente Jacques Santer en la CIG de 1996-97 influyó en la conducción de las negociaciones en algunas cuestiones como la simplificación del procedimiento de codecisión y el medio ambiente (Gray 2002: 397). Además, Santer ayudó a las respectivas Presidencias en dicha CIG ofreciendo alternativas a Francia y una solución intermedia en cuanto al Pacto de Estabilidad, que tanto preocupaba a Alemania; también aseguró a España que la concesión de incentivos para el empleo no recortaría los Fondos Estructurales. La Comisión también intentó evitar que determinadas “propuestas de carácter regresivo” se incluyeran en el Tratado de Ámsterdam (Elorza 2000: 3-18).

Además, la Comisión también puede ejercer un importante rol de mediadora presentando propuestas gracias a su experiencia, memoria institucional y situación privilegiada para conocer los problemas de todos (Entrevista, 2/4/03). En la CIG de 1996-97 hubo algunos ejemplos que muestran el éxito de algunas de sus propuestas en temas como la codecisión, la comunitarización del tercer pilar o la idea de posponer el debate sobre la composición de la Comisión; todas ellas más tarde fueron recogidas en

el Tratado de Ámsterdam.²¹ En opinión de un negociador, si comparamos los resultados de Ámsterdam y las propuestas de la Comisión no se aprecian importantes cambios (Gray 2002: 398), lo cual podría indicarnos al menos que jugó un papel relevante en las negociaciones. En resumen, todos los ejemplos mencionados son sólo una indicación de que la Comisión gracias a la existencia de dichos procedimientos, puede participar en las negociaciones actuando como mediadora.

En suma, en esta sección nos hemos referido fundamentalmente a los procedimientos que permiten a la Presidencia, asistida por la Secretaría, desempeñar el rol de mediadora. La Presidencia elabora todos los documentos de la negociación y el proyecto de tratado evitando que las negociaciones se vean desbordadas por un exceso de documentos y, al mismo tiempo, facilitando el alcance de compromisos. Además, la Presidencia determina los documentos con los que se llevan a cabo las discusiones, controlando en todo momento el proceso de negociaciones, y dirige todo el proceso de negociaciones. Como hemos visto, la Presidencia puede tomar decisiones de carácter estratégico que tienen un efecto considerable en la conducta de las negociaciones. Factores como la capacidad organizativa, de liderazgo y de mediación de la Presidencia a menudo han sido claves para el alcance de compromisos. Por último, la Comisión, si bien no dispone de poder de voto en las CIG, puede en algunas ocasiones influenciar la conducta de las negociaciones.

Conclusiones

En estas páginas, hemos defendido la tesis de que las CIG están rodeadas de una serie de procedimientos y prácticas que se han ido institucionalizando a lo largo del tiempo y se mantienen porque desempeñan un papel funcional en los procesos de negociación, estructurando las negociaciones, asegurando la distribución de la información y otorgando a la Presidencia el rol de mediadora. Hemos mostrado que las CIG en la UE no son tan intergubernamentales como mantienen las interpretaciones existentes. El intergubernamentalismo liberal trata los procesos de negociación como “cajas negras” y utiliza únicamente las entradas en la negociación como variables explicativas, desestimando la influencia del componente institucional en las CIG. También la teoría

²¹ Codecisión: CONFER 3832/96 del 14/5/96; Comunitarización del tercer pilar: CONFER 3912/96 del 16-17/9/96 y CONFER 3817/97 del 10/2/97; y Composición de la Comisión: CONFER 3839/97 del 6/3/97.

de la negociación supranacional y los estudios basados en el “cubo de la basura” ignoran en sus análisis que el marco institucional bajo el que se llevan a cabo las negociaciones pueda tener un efecto en las negociaciones. Los primeros basándose únicamente en la influencia de los actores supranacionales, y los segundos tratando las CIG como un proceso difuso con resultados impredecibles.

Siguiendo la clasificación sugerida en la parte teórica, hemos analizado empíricamente los procedimientos y prácticas que rodean las CIG mostrando algunos ejemplos en cada una de las categorías de la clasificación. En cuanto al primer tipo de reglas, cuyo objetivo es estructurar las negociaciones, los Estados crean grupos preparatorios con el objetivo de determinar la agenda y las negociaciones se llevan a cabo a partir de los mismos niveles de negociación. Además, sólo el Estado miembro que ocupa la Presidencia fija el calendario de reuniones y la agenda. Todos estos procedimientos y prácticas ayudan a estructurar las negociaciones atribuyendo diversas funciones a los distintos actores envueltos en las CIG.

En lo referente al segundo tipo, los procedimientos que facilitan la distribución de información, la Presidencia, institución encargada de crear el paquete final, recoge información a través de encuentros institucionalizados con los representantes de los Estados y a partir de redes de contactos, lo cual resulta esencial a la hora de concretar los compromisos finales. Asimismo, los Estados siguen distintas prácticas que les permiten disponer de información privilegiada. Nos referimos a la presentación de posiciones al inicio de la negociación y la celebración de reuniones y encuentros informales entre distintos grupos de Estados. Por último, la Secretaría General es la encargada de distribuir todos los documentos de la negociación. En definitiva, estos procedimientos y prácticas contribuyen a que todos los actores en las CIG dispongan de la información necesaria para alcanzar compromisos.

Finalmente, en el tercer tipo de procedimientos y prácticas, el rol de la Presidencia tiene una especial relevancia. La Presidencia, junto con la Secretaría, actuando como mediadora elabora todos los documentos de la negociación, controla los documentos que se discuten en la mesa de negociaciones y dirige las reuniones. Para el desempeño de estas funciones, la regla de la neutralidad de la Presidencia deviene fundamental, impidiendo que trabaje en defensa de sus intereses nacionales y asegurando que garantice el respeto del interés de todos. De ahí que estos procedimientos y prácticas permitan a la Presidencia cumplir con su principal objetivo que consiste en alcanzar el compromiso final y, al mismo tiempo, los Estados vean

garantizados sus intereses en las negociaciones gracias a la regla de la neutralidad que limita posibles excesos de la Presidencia. Finalmente, como hemos visto la Comisión Europea puede también desempeñar un papel central en las CIG actuando también como mediadora.

Desde una perspectiva institucionalista, parece posible avanzar en esta materia. Las instituciones pueden tener una influencia significativa en las negociaciones derivada del carácter funcional de estos procedimientos y prácticas lo que nos lleva a concluir que las reglas informales, los procedimientos y las prácticas puedan ser muy importantes en estudios de este tipo por varios motivos. Por un lado, como mantienen los neoinstitucionalistas, si existen procedimientos y prácticas en las negociaciones es porque tienen algún tipo de efecto (Steinmo, Thelen y Longstreth 1992; Hall y Taylor 1996; Schneider y Aspinwall 2001). Por otro lado, en contra del intergubernamentalismo liberal, si hay reglas informales que guían los procesos no se puede ignorar el contexto institucional en el que se llevan a cabo las negociaciones y basarse únicamente en las preferencias nacionales y el poder relativo de los Estados como variables explicativas. Los procedimientos y prácticas, en tanto que entendimientos compartidos, aunque no codificados, guían y condicionan la conducta de los actores, facilitando las negociaciones (Keohane 2002: 15). La inclusión de un análisis institucional permite introducir elementos fundamentales en el estudio de las CIG y contribuir al mejor entendimiento de los procesos políticos en su conjunto en los que se toman decisiones.

Bibliografía

- Aspinwall, M. y Schneider, G. (2001) “Institutional Research on the European Union: Mapping the Field” en Aspinwall, M. y Schneider, G. (eds.) *The Rules of Integration: Institutionalist Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press; pp. 1-18.
- Beach, D. (2002) “Negotiating the Amsterdam Treaty: When Theory Meets Reality”, en Laursen, F. (ed.) *The Amsterdam Treaty: national preference formation, interstate bargaining and outcome*. Odense: Odense University Press; pp. 593-638.
- Beach, D. (2002a) *Bringing Negotiations back in to the Study of European Integration: How negotiations affect the ability of Supranational Actors to gain influence in the IGC's*. Denmark: University of Southern Denmark.
- Beach, D. (2004) “The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: The Role and Influence of the Council Secretariat.” *Journal of European Public Policy*; 11(3): 408-39.
- Bendor, J., Moe, T. y Shotts, K. (2001) “Recycling the Garbage Can: An Assessment of the Research Program.” *American Political Science Review*, 95: 169-90.
- Christiansen, T. y Jorgensen, K. (1999) “The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Treaty Reform”. *European Integration Online Papers*; 3 (1).
- Christiansen, T. (2002) “The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform.” *Journal of European Public Policy*, 9: 33-53.
- Church, C. (2001) “Intergovernmental Conferences and Treaty Reform: The Nice Experience” en Bond, M. y Feus, K. (eds.) *The Treaty of Nice explained*. London: The Federal Trust.
- Cohen, M., March, J. y Olsen, J. (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25.
- Comisión Europea (1997) *La reforma de la Unión Europea en 150 definiciones*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Dehoussé, F. (2001) “Le Traité de Nice et la déclaration de Laeken: Ou l’Europe bloquée face à l’élargissement”. *Courrier Hebdomadaire*, n. 1735.
- Dinan, D. (1997) “The Commission and the Intergovernmental Conferences”, en Nugent, N. (ed.) *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*. London: Macmillan Press Ltd.
- Dür, A. y Mateo, G. (2005) “Why IGCs Sometimes Fail to Be Fully Efficient: A Comparative Analysis of the IGCs of 2000 and of 2003-04” en Closa, C. y Fernández, N. (eds.) *La Constitución de la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Elgström, O. (ed.) (2003) *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, London: Routledge.
- Elorza, J. (1998) “El Tratado de Ámsterdam: una evaluación española” en Matutes, A., Elorza, J. y Batarreche, C. (eds.) *España y la negociación del Tratado de Ámsterdam*. Madrid: Política Exterior.
- Elorza, J. (2000) “El Tratado de Ámsterdam y España”, en Matutes, A., Elorza, J. y Batarreche, C. (eds.) *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la Unión Europea*. Granada: Editorial Comares.

- Falkner, G. (2002) "How Intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An Example from the Maastricht Treaty Reform". *Journal of European Public Policy*; 9(1): 98-119.
- Galloway, D. (2001) *The Treaty of Nice and Beyond*. Sheffield: Sheffield University Press.
- Guía del Consejo (1997) *Manual de la Presidencia*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Gray, M. (2002) "The European Commission: Seeking the Highest Possible Realistic Line", en Laursen, F. (ed.) *The Amsterdam Treaty: national preference formation, interstate bargaining and outcome*. Odense: Odense University Press.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44: 936-57.
- Kaila, H. (2000) "Qualified Majority Voting: The Key to Efficient Decision-Making in an Enlarged Union", en Best, E., Gray, M. y Stubb, A. (eds.) *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Keohane, R. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. (2002) *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- Mahoney, J. (2000) "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, 29: 507-548.
- March, J. y Olsen, J. (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- March, J., Schulz, M., y Zhou, X. (2000) *The Dynamics of Rules: change in written organizational codes*. Stanford: Stanford University Press.
- Mateo, G. (2004) "Hacia una Constitución Europea: La Convención Europea y su impacto en la Conferencia Intergubernamental de 2003 y 2004." *Cuadernos Europeos de Deusto*, 30: 115-39.
- Mazey, S. y Richardson, J. (1997) "Organised Interests and the 1996 IGC: Setting the agenda?." *West European Politics*, 20: 11-133.
- McDonagh, B. (1998) *Original Sin in a Brave New World: The Paradox of Europe. An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam*. Dublin: Institute of European Affairs.
- Mitrany, D. (1944) *Working Peace System*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Morata, F. (1999) *La Unión Europea: Procesos, Actores y Políticas*. 2^aed. Barcelona: Ariel.
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
- Moravcsik, A. y Kalypso N. (1999) "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions", *Journal of Common Market Studies*, 37: 59-85.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. (1994) "Economic Performance Through Time", *American Economic Review* Vol. 84 (3): 359-68.

- Oreja, M. (1998) “El desarrollo de la CIG”, en Oreja, M. (ed.) *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios. Vol. I y II*. Madrid: McGrawHill.
- Pierson, P. (1996) The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies*; 29: 123-163.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2002) “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”, en Katzenelson, I. y Milner, H. (eds.) *Political Science of the Discipline?* New York: American Political Science Association.
- Pollack, M. (1997) Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. *International Organization*; 51 (1): 99-134.
- Rúiz-Jarabo, D. (2002) “La reforma del Tribunal de Justicia realizada por el Tratado de Niza y su posterior desarrollo” en Sáenz, P., Mangas, A., Mariño, F., Ruiz-Jarabo, D., Silva, R. y Moreiro, C. (eds.) *Tratado de Niza: Análisis, comentarios y texto*. Madrid: Colex.
- Sandholtz, W. (1999) “Globalization and the Evolution of Rules”, en Prakash, A. y Hart, J. (eds.), *Globalization and Governance*. London: The Ripe Series in Global Political Economy.
- Scharpf, F. (1988) “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, 66: 277-304.
- Scharpf, F. (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schneider, G. y Aspinwall, M. (eds.) (2001) *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Seixas da Costa, F. (2001) “Portugal e o Tratado de Nice: notas sobre a estratégia negocial portuguesa”, *Negócios Estrangeiros*, 40-70.
- Smith, B. (2002) *Constitution Building in the European Union*. The Hague: Kluwer Law International.
- Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (1992) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stone Sweet, A., Sandholtz, W. y Fligstein, N., (eds.) (2001) *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Stubb, A. (2002) *Negotiation Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Hounds Mills: Palgrave.
- Svensson, A. (2000) *In the Service of the European Union: The role of the Presidency in Negotiating the Amsterdam Treaty 1995-97*. Uppsala: Actas Universitatis.
- Tallberg, J. (2004) “The Power of the Presidency”, *Journal of Common Market Studies* 42 (5), 999-1022.
- Tsebelis, G. (1995) “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism”, in *British Journal of Political Science*, 25 (July), 289-326.
- Tsebelis, G. (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press).
- Williamson, O. (1975) *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press.