

## **El 13 de diciembre 2007 : un tratado reformado europeo, una política europea española reformada**

El 18 de octubre pasado, en el Consejo Europeo de Lisboa, los 27 Estados-miembros de la Unión Europea se pusieron de acuerdo en un proyecto de tratado para dar una nueva impulsión a la comunidad. El tratado reformado es una versión modificada del tratado para una Constitución para Europa –cuyo el 90% del contenido se conservó, el cual fracasó con las dos ratificaciones por medio referendario en Francia y en los Países Bajos, al final del mes de mayo y al principio de junio del año 2005. El presidente del ejecutivo español de José Luis Rodríguez Zapatero se declaró muy satisfecho de que se haya encontrado un consenso en Lisboa, ya que permitirá hacer renacer la nueva Europa ampliada, cuyas instituciones necesitan una verdadera reforma para que sean representados de manera más democrática los 490 millones de ciudadanos europeos.

El gobierno socialista español insistió en las ventajas que el tratado reformado concederá a España, o sea el mayor aumento del número de escaños en el Parlamento europeo con respeto a los otros Estados-miembros. Sin embargo, la oposición conservadora del Partido Popular de Mariano Rajoy dijo que el gobierno español de José Luis Rodríguez Zapatero acaba de hacer perder a su país su peso político en las instituciones europeas, ya que otros países obtuvieron más escaños suplementarios en el Parlamento europeo que España. Así, según el portavoz del PP, Gerardo Galeote, a José Luis Rodríguez Zapatero le faltó la ambición y el atrevimiento que tenía el antiguo presidente español en el Consejo Europeo de Niza, en diciembre del año 2000. Durante lo que unos llamaron *la noche de los cuchillos largos*, José María Aznar había logrado aumentar de manera importante el poder de decisión de su país en el Consejo de los Ministros, donde se toma la mayoría de las decisiones ejecutivas. Entonces quedaba claro que el obstinado negociador Aznar había triunfado; mientras que ahora, se le critica a Zapatero por haber elegido una política de concesión.

Sin embargo, ¿acaso tal cambio de la política europea española es algo positivo? La crítica del PP español acerca del gobierno del PSOE estuvo aun más allá: así, el tratado reformado concedería a España un poder político « irrelevante ». No obstante, resulta muy benéfica esta apertura al diálogo y a la conciliación de parte del gobierno español actual: por la adopción eficaz de reformas europeas y también por la imagen de España, considerada como muy nacionalista desde los años de Aznar. Seguro que la firma del tratado reformado europeo, que tendrá lugar el 13 de diciembre próximo, marcará un gran paso para Europa. ¿Acaso este gran paso para Europa significa también y por fin un gran paso para la política europea española?

Desde el principio de su mandato presidencial, el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero apoyó el proyecto de un nuevo tratado capaz de reformar Europa, ahora que está ampliada a 12 nuevos Estados-miembros –en mayo del año 2004 y en enero del año 2007. Aquel apoyo correspondía a su voluntad de emprender una política exterior opuesta a la de su predecesor, José María Aznar. Efectivamente, el antiguo presidente conservador estaba muy hostil a las reformas institucionales propuestas por la Convención para una Constitución para Europa. Las rechazaba porque implicaban la supresión de la ponderación de los votos en el Consejo que José María Aznar había negociado en Niza –y que aventajaba mucho a España- y el paso al voto por doble mayoría cualificada –con el nuevo criterio demográfico. De hecho, una vez elegido, José Luis Rodríguez Zapatero se mostró muy a favor de la ratificación del tratado de Roma, organizada por medio referendario en su

país. Así, el 20 de febrero del año 2005 y a pesar de un 57,7% de abstención, España fue el primer Estado-miembro en ratificar el tratado para una Constitución para Europa, con un 73% de los votos. Después de la elección presidencial de Nicolas Sarkozy en mayo del año 2007, durante muchos encuentros de los Estados-miembros, el gobierno español actual siguió animando el acuerdo comunitario para un nuevo proyecto de tratado modificado, subrayando su voluntad de conservar la mayoría del contenido del tratado de Roma, ya que numerosos Estados-miembros lo habían aprobado como España – por cierto, esta vez la ratificación española del tratado reformado se hará por medio parlamentario porque el pueblo ya aprobó el texto.

Se puede destacar tres puntos para explicar la satisfacción de José Luis Rodríguez Zapatero acerca del tratado reformado. Primero, la participación de España en la democratización de la Unión Europea por medio del fortalecimiento del Parlamento europeo ; la prohibición del uso del veto en la área de Justicia y de Asuntos Interiores (JAI) –como la inmigración ; y por fin, el reconocimiento del estatuto de la región ultraperiférica de las Islas Canarias.

Sin duda alguna, el órgano institucional cuyo poder está creciendo de manera notable es el Parlamento europeo. Su ascensión evidente desde el Acto Único Europeo de 1986 y el Tratado de Maastricht de 1992 la fortalecerá aun más el tratado reformado europeo. Se extenderá las áreas en las que se vota con la codecisión legislativa –con el Consejo de los Ministros. Sobre todo, el funcionamiento del Parlamento europeo se hará más eficaz porque se limitará el número de escaños parlamentarios a 750 a partir de las próximas elecciones del Parlamento europeo en 2009. La nueva distribución de los escaños respetó otra vez el principio de la proporcionalidad, definido por el criterio de la demografía de cada Estado-miembro. También se respetó el principio de la representatividad de cada partido nacional que haya obtenido a lo menos el 5% de los votos en las elecciones presidenciales internas de cada país.

« España fue la que más escaños perdió en Niza y ahora es la que más gana<sup>1</sup>. » declaró José Luis Rodríguez Zapatero. Efectivamente, España dispondrá, a partir del año 2009, de 4 escaños parlamentarios suplementarios –o sea 54 en vez de 50. Esto es superior a lo que se les concedió a Francia –+2 escaños, o sea 74 en vez de 72- y a Reino Unido y a Italia +1 escaño para cada de estos países, o sea 73 en vez de 72. Según José Luis Rodríguez Zapatero, este resultado es como un desquite en José María Aznar que había obtenido en Niza más votos en el Consejo de los Ministros para España a costa de la pérdida de 14 escaños en el Parlamento europeo. Mayor representatividad española en el Parlamento europeo –el único órgano elegido por sufragio universal directo- traduce la voluntad del gobierno español actual de partipar a la democratización de la Unión Europea.

Sin embargo, la oposición del PP español subrayó que Italia había obtenido más ventajas que España. Así, 1 eurodeputado español representará a 810,333 Españoles, mientras que 1 eurodeputado italiano representará a 804,829 Italianos. El PP español piensa que el PSOE habría podido pedir un escaño parlamentario suplementario. Declaró que España será sobre-representada en el Parlamento europeo.

España tuvo que mostrarse « exigente pero flexible<sup>2</sup> », contestó Elena Valenciano, secretaria de las Relaciones Internacionales del gobierno socialista español. Estas palabras demuestran el cambio de estrategia de la política europea de España. Parece que España ya no puede amenazar de inmovilismo las negociaciones communitarias, como lo hizo José María Aznar. Frente a los desafíos de las últimas ampliaciones, España ya no hace parte de los Estados-miembros que se oponen de manera determinada a las reformas. Lo vemos

---

<sup>1</sup> *El País*, 20/10/2007, Peru Ugrubide, “Cumbre de la UE en Lisboa”.

<sup>2</sup> *Vocento VMT*, 19/10/2007.

con la actitud de conciliación de José Luis Rodríguez Zapatero, que no se atrevió a pedir más de 4 escaños suplementarios en el Parlamento europeo, mientras que se concedió varias pedidas exigentes por parte de otros Estados-miembros recién entrados en la Unión, aun si retrasaban estas reformas institucionales tan esperadas.

Hablamos evidentemente de Polonia. Efectivamente, aunque sus escaños en el Parlamento europeo quedaron sin cambios en 2009, Polonia impuso claramente exigencias acerca del sistema de voto en el Consejo de Ministros. Así, el sistema institucional adoptado en Niza quedara aplicable hasta el año 2017, tanto como el recurso al « compromiso de Ioannina »<sup>3</sup>, que permite a una doble mayoría calificada de un 75% de los Estados-miembros y de un 75% de la población de seguir el debate hasta que se encuentre un consenso más amplio en el Consejo. La intransigencia de Polonia consiguió diferir el final de la aplicación del sistema institucional adoptado en Niza. La verdadera reforma adoptada por el tratado reformado, o sea el paso a un voto por doble mayoría cualificada de un 55% de los Estados-miembros y de un 65% de la población, entrará en vigor sólo en 2017. También se extenderá a más de 40 áreas en las que se vota por mayoría cualificada en el Consejo. Por una vez, España no es la que frena las reformas institucionales, sino que se está concediendo mayor indulgencia a los nuevos Estados-miembros, que necesitan tiempo, como lo necesitaron también los otros Estados-miembros cuando acabaron de entrar en la comunidad, para aprender a buscar por un consenso comunitario real y sin presiones.

La segunda característica importante del tratado reformado consiste en la búsqueda de una mayor cooperación acerca de áreas relativas a la Justicia y a los Asuntos Exteriores (JAI), que forman hoy en día el tercer pilar. Efectivamente, aunque la JAI seguirá siendo algo regido por el medio intergubernamental, el tratado reformado introducirá la prohibición del uso del veto para la adopción de medidas relativas a la inmigración –en el marco de la Agencia europea para la gestión de la cooperación operacional, más conocida como « FRONTEX »- o relativas a la energía. Estamos enterados de las dificultades de España –y también de Italia y de Grecia- con la inmigración ilegal venida de África del norte y de África subsahariana. Por ejemplo, más de 31 000 inmigrantes clandestinos intentaron entrar en España, pasando por las Islas Canarias. El compromiso de España hacia mayor cooperación con África se está fortaleciendo con el tiempo –tanto acerca de la inmigración como acerca de la lucha contra el terrorismo. Se debatirán todos estos asuntos durante la Cumbre UE-África, que tendrá lugar el 8 de diciembre próximo. Así, este gran paso para la JAI nutre la esperanza de una futura política común integral de inmigración, que remite un objetivo primordial para España.

El último punto que explica la satisfacción de José Luis Rodríguez Zapatero es el reconocimiento del estatuto de la región ultraperiférica concedida a las Islas Canarias y su inscripción en el tratado reformado. Como otras regiones de Francia –los DOM- o también de Portugal – los Azores y Madeira, las Islas Canarias han sido favorecidas por el estatuto de regiones ultraperiféricas (RUP), mencionado en la Carta de Derechos Fundamentales, lo que les permiten recibir ayudas públicas importantes para paliar las desventajas del alejamiento. El nuevo tratado reformado, que otorgará una sola entidad jurídica a la Unión Europea –suprimiendo la existencia de los 3 pilares, será dividido en dos tratados: el tratado de la Unión Europea (TUE) y el tratado en el funcionamiento de la Unión Europea (TFUE – el antiguo tratado CE). El estatuto de las RUP será mencionado en el tratado en el

---

<sup>3</sup> El compromiso de Ioannina deriva su nombre de una reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores en Ioannina, Grecia, el 29 de marzo de 1994. Entre las decisiones tomadas en esta reunión figura una decisión del Consejo sobre la cuestión específica del voto por mayoría cualificada en una Unión ampliada a 16 miembros. Más tarde esta decisión se adaptó para tener en cuenta la fallida adhesión de Noruega. El compromiso alcanzado prevé que si unos miembros del Consejo que representen entre 23 (límite antiguo de la minoría de bloqueo) y 26 votos (nuevo límite) indican su intención de oponerse a la toma de una decisión en el Consejo por mayoría cualificada, el Consejo hará todo lo que esté en su poder para alcanzar, en un plazo razonable, una solución satisfactoria que pueda ser aprobada por un mínimo de 68 votos sobre 87.

funcionamiento de la Unión Europea, lo que garantizará a España la perennidad, a lo menos a término medio, de ayudas importantes hacia las Islas Canarias.

El 13 de diciembre próximo, en que se firmará el tratado reformado, será un gran paso para Europa y su reforma institucional. Durante la búsqueda de un consenso comunitario, la España de José Luis Rodríguez Zapatero se distinguió por su humildad, como si la política europea hubiera alcanzado el principio de la edad de la madurez. Criticada por la oposición del PP por ser poco ambiciosa o demasiada conciliadora, la política europea actual del PSOE español se ajuició. Parece darse cuenta de que la ampliación la relegó a la zaga del frente de los Estados-miembros más reacios en aceptar las reformas institucionales europeas. El país que encabezó este frente fue sin duda Polonia. No se puede pensar que más flexibilidad en el consenso hizo perder peso político a España, como lo pretende el PP, porque decir esto no se refiere a ninguna realidad. Además, como ya se explicó, la evolución de las instituciones comunitarias de estos últimos años colocó de manera progresiva al Parlamento europeo en una posición de casi igualdad con el Consejo, considerado como el principal órgano de poder de decisión durante los años Aznar. Así, la España actual está aprendiendo a evolucionar al mismo ritmo que las instituciones europeas, que están concediendo al Parlamento europeo un poder cada vez más importante.

La determinación del gobierno socialista español en participar al fortalecimiento de la representatividad democrática del Parlamento europeo y en la búsqueda de un consenso más amplio en las áreas de Justicia y Asuntos Interiores hace de España un país más creíble en la escena europea. Por fin, los esfuerzos de José Luis Rodríguez Zapatero en el marco de su política europea resultan interesantes, mientras que hasta hoy la mera decisión de política exterior sólo se caracterizaba por ser el contrario de la de su predecesor, José María Aznar –sobre todo hacia los Estados Unidos.

Si España para de romper filas, no resulta más débil, sino más fuerte. Por fin, parece haber entendido que en Europa, los grandes pasos se les hacen juntos.

***Muriel SANTORO*** es estudiante en el Master de estudios europeos de la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve (Bélgica). Estudia sobre todo el papel de España y sus relaciones con la UE y los Estados Unidos.