



Fundació
Rafael Campalans

Análisis del acuerdo sobre las bases para un nuevo tratado europeo

María Pallarés

El pasado 23 de junio, tras las intensas negociaciones del Consejo Europeo, los Veintisiete han llegado a un acuerdo sobre las bases para la redacción de un nuevo tratado. Este, denominado *Tratado de Reforma*, recoge la mayoría de las innovaciones de la fallida Constitución, aunque para que lograr el acuerdo, se tuvo que deshacer de ciertos elementos, simbólicos especialmente. De ese modo, pone definitivamente un punto final al “periodo de reflexión” iniciado en el Consejo Europeo de junio de 2004, tras el rechazo de la Constitución por parte de Francia y Holanda.

Así, el trabajo tenaz de Angela Merkel, conjugado con la energía del nuevo presidente francés Nicolas Sarkozy, ha podido desembocar sobre un acuerdo que preserva la “sustancia” del Tratado original, y eso a pesar de las reivindicaciones nacionalistas de Polonia y las reservas del Reino Unido. Junto a la nueva pareja franco alemana, España ha mantenido firmeza a la hora de impedir recortes sustanciales y ha resultado ser un aliado eficaz a la hora de desbloquear situaciones complicadas.

I. Las grandes líneas del *Tratado de Reforma*

Concretamente, el fruto del Consejo Europeo es un “mandato”, añadido a las Conclusiones de la Presidencia. Este texto corto recoge los puntos que servirán de base a la Conferencia Intergubernamental (CIG), que se convocará para el próximo mes de julio (23 y 24). Efectivamente, la CIG será la encargada de redactar el texto, en base a este mandato y al proyecto de texto que tiene que realizar la presidencia entrante. Este texto, denominado *Tratado de Reforma* tiene por objetivo introducir las innovaciones de la CIG de 2004 a los tratados existentes.

Pero para llegar a este acuerdo y preservar la esencia de la fallida Constitución, se han sacrificado los elementos simbólicos que recogía el texto original.

De ese modo, se abandona definitivamente el propósito constitucional del texto y con este, el principio que consistía en remplazar todos los tratados existentes por la Constitución. Así, el *Tratado de Reforma* introduce modificaciones en el *Tratado de la Unión Europea* y en el *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*: Además, este último cambia de nombre para convertirse en el *Tratado sobre Funcionamiento de la Unión*, ya que la UE tendrá personalidad política (se abandona entonces el término “Comunidad” y se remplaza por “Unión”). Igualmente, se elimina la mención directa a la primacía del derecho comunitario (aunque consta en las conclusiones de la Presidencia que la CIG adoptará una declaración en la que recuerde la jurisprudencia del TJCE) así como las menciones a los símbolos de la UE (bandera, divisa, himno). Pero esta maniobra conduce a veces a añadir una dosis de complejidad en el *jerga comunitaria*, que justamente la Constitución pretendía suavizar. Así, se conserva la denominación de “reglamentos” y “directivas”, y no “leyes” y “leyes marco”, como preveía el tratado original. En ese sentido, se renuncia igualmente al nombre de “ministro” para el “Alto Representante” en materia de exteriores.

No obstante, el futuro *Tratado de Reforma* preserva la “sustancia” del texto original. En primer lugar, el Tratado pone fin a la confusión entre “Comunidad Europea” y “Unión Europea” al dotar a la Unión de personalidad jurídica. Igualmente, se conservan todas las reformas institucionales (especialmente la institucionalización del Consejo Europeo, la creación de una presidencia estable para la Unión, una Comisión reducida), y de procedimiento (generalización de la mayoría cualificada y co-decisión como procedimiento legislativo estándar). Se conservan también los protocolos que favorecen la colaboración con los Parlamentos nacionales (especialmente el tema de “alerta temprana”¹).

En lo que se refiere a la Carta de Derechos Fundamentales, aunque no recogida en los Tratados, está previsto que la CIG adopte una declaración que le otorga plena validez jurídica. Sin embargo, los Veintisiete han acordado la posibilidad de *opt-out* (bajo forma de protocolo), especialmente para satisfacer las reivindicaciones del Reino Unido. Dos delegaciones, Irlanda y Polonia estudian la posibilidad de añadirse al protocolo. Además, Polonia, ha declarado de manera unilateral que “la Carta

¹ El sistema de “alerta temprana” permite que un Parlamento nacional dirija un dictamen motivado a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión cuando considera que un proyecto legislativo europeo no respecta el principio de subsidiariedad. Las instituciones nacionales tienen un plazo de seis semanas a partir de la fecha de transmisión del proyecto para poner en marcha el sistema.

no afecta en modo alguno el derecho de los Estados Miembros a legislar en el ámbito de la moral pública".

En materia de política exterior, el "Ministro de Asuntos Exteriores" se ve remplazado por un "Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad". Sin embargo, el cambio de nombre no afecta ni a las competencias (representante de la UE en todos sus aspectos exteriores, vicepresidencia de la Comisión) ni a los medios a su disposición (Servicio de Acción Exterior)². Por lo tanto, el cambio de nombre es más una cuestión de mantener el equilibrio de poder que de cambio substancial³. No obstante, la nueva figura continúa teniendo un pie en el Consejo (al cuál sigue perteneciendo) y otro en la Comisión (de la cuál es vicepresidente). Algunos, como José Ignacio Torreblanca ven esto como una oportunidad, puesto que de esa manera el Alto representante podrá acceder a todas las oficinas. Pero esta dualidad podría convertirse en confusión, al no saber de quién depende la nueva figura y a quién debe rendir cuentas.

Además, el nuevo texto no solo se contenta de guardar las innovaciones del texto de 2004, sino que lo completa, añadiendo un protocolo en defensa de los servicios públicos (a la demanda de los Países Bajos) y cláusulas sobre energía ("solidaridad energética") y el cambio climático.

II. Una negociación larga y difícil

La negociación del nuevo tratado no fue tarea fácil, y las reuniones se han alargado a veces hasta altas horas de la madrugada. Esto hacía decir al portavoz de la delegación francesa el 23 de junio por la noche *"nunca hemos estado tan cerca de un acuerdo como de un desacuerdo"*. Este fue también el escenario de los primeros pasos de la nueva pareja franco-alemana, Angela Merkel y Nicolas Sarkozy, que, según José Ignacio Torreblanca "va imprimir un ritmo muy fuerte al proceso de integración"⁴.

El resultado de la Presidencia alemana confirma a Angela Merkel como líder incontestable en Europa. En efecto, el acuerdo sobre las bases del nuevo texto es sin duda alguna un éxito personal de la canciller. Así, Angela Merkel, no se conformó solamente con alcanzar un acuerdo, sino que además respetó su promesa de guardar la "sustancia" del texto. Además, se ha reafirmado su gran capacidad de formar consenso, incluso frente a socios con algunos argumentos tan desestabilizadores como Polonia⁵. Igualmente, hay que destacar el papel muy activo de Nicolas Sarkozy, quién pisa fuerte en su primer gran cita europea, dónde ha visto triunfar su idea de *"Tratado simplificado"*. Además, consiguió arrebatarse un regalo para los "nonistas" franceses, al retirarse de los objetivos de la unión "la competencia libre y no falseada".

Así, los socios llegaron a un acuerdo a pesar de las dificultades planteadas especialmente por dos socios, Reino Unido y Polonia. Efectivamente, el Reino Unido había hecho públicas unos días antes del Consejo sus "líneas rojas": oposición a ceder soberanía en materia de política exterior y en materia de cooperación judicial y penal, y reservas en cuanto a la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales⁶. De ese modo, Tony Blair (quién celebraba su última cita europea) obtuvo la opción de *opt-out* con respecto a la Carta de Derechos Fundamentales (bajo forma de protocolo) y en materia de cooperación judicial y penal. Igualmente, en materia de política exterior, el Reino Unido ha obtenido el cambio de nombre del "ministro" de asuntos exteriores y una nota a pie de página que especifica que *"la política exterior y de seguridad común se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados Miembros"*, así como la garantía que el Alto Representante no podría representar a los Estados Miembros en organizaciones terceras (como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas). En realidad, esta estrategia, coordinada desde Londres con Gordon Brown, estaba destinada a satisfacer la opinión británica, para evitar la ratificación por referéndum del nuevo tratado.

² No queda claro aún si el nuevo Alto Representante presidirá igualmente el Servicio de Acción Exterior.

³ En efecto, a nivel legal, todo lo que supone un cambio de equilibrio de poder en el seno de la UE supone modificación de los Tratados y entonces, para algunos, ratificación, justamente lo que los Estados Miembros tratan de evitar.

⁴ TORREBLANCA José Ignacio, "Europa vuelve a funcionar", ARI n°70/2007, Real Instituto Elcano, 25 de junio de 2007.

⁵ En efecto, Polonia ha dejado ver su posición frente a la Presidencia alemana con referencias repetidas a la Segunda Guerra Mundial y a la gran pérdida demográfica que significó para Polonia.

⁶ Hay que aclarar que el Reino Unido no se opone a la Carta en sí, sino que pretende restringir su aplicación en el Reino Unido. En efecto, este Estado Miembro teme que se puede apelar a dicha Carta para poner en cuestión su legislación laboral.

En cuanto a Polonia, obtuvo el aplazamiento del voto por doble mayoría al 2014⁷ (medida a la cuál el gobierno polaco se oponía ferozmente). Sin embargo, cuando de cara a su opinión pública los hermanos Kaczynski venden el acuerdo como un logro, su estrategia negociadora basada sobre el ultra nacionalismo puede dejar consecuencias negativas a largo plazo. Así, más allá de la discusión sobre si Polonia ha salido ganadora o perdedora de la negociación, lo que se puede avanzar con certeza es que los países que se saltan las reglas o que lanzan amenazas vacías o que carecen de sentido, terminan por perder influencia⁸. De ese modo, su estrategia agresiva y sus argumentos poco acertados para defender la no pertinencia del voto por doble mayoría hacen de ella un socio poco creíble, que tendrá dificultades para encontrar aliados.

III. El papel de España en la negociación ¿hacia un mayor protagonismo de España en la UE?

Además de decir que el acuerdo al cual se ha llegado complace a los intereses españoles (se preserva la sustancia del texto de 2004 y, en *bonus*, el sistema de voto de Niza se aplica hasta 2014), esta negociación marca, después de tres años de política europea discreta, la vuelta de España al círculo de los grandes. En efecto, la “vuelta a Europa”, tan deseada en sus inicios por el gobierno de Zapatero, chocó contra la realidad de una Europa en crisis. En efecto, si durante el primer año de gobierno español ha cumplido con su promesa de volver a centrar a España en Europa, durante el periodo de reflexión, sea por la situación compleja o por la falta de experiencia, éste ha sido poco prolífico a la hora de realizar propuestas concretas de salida de crisis.

Olvidadas las tensiones provocadas en enero con la convocatoria de los “Amigos de la Constitución”, Zapatero ha logrado trabajar mano a mano con el eje franco-alemán. Así, aunque Zapatero no se lleve el protagonismo de Angela Merkel o de Nicolas Sarkozy, España se ha confirmado como un socio sólido, capaz de aportar soluciones eficaces para desbloquear situaciones difíciles. En ese sentido, España ha mantenido firmeza a la hora de impedir recortes sustanciales, especialmente en materia de política exterior, y ha resultado ser un aliado eficaz a la hora de desbloquear situaciones complicadas. De ese modo, José Luis Rodríguez Zapatero ha participado en las reuniones frente a la intransigente Polonia junto a Jean Claude Juncker, Tony Blair, y Nicolas Sarkozy. Además, el presidente del gobierno español fue el artífice del cambio de nombre a “alto representante” del encargado de asuntos exteriores, frente a la fuerte oposición británica al nombre de “ministro”.

CONCLUSIONES:

Si es verdad que podemos aplaudir fuertemente el éxito de esta negociación, los incontables protocolos y notas a pie de página ponen de manifiesto las diferentes visiones de Europa en los 27 Estados miembros. Así, el resultado de esta negociación no responde a las expectativas generadas por Constitución aprobada en 2004, sobre todo para cualquiera que aspira a una Europa unida. De esa manera, el propio Jacques Delors aboga por la creación de grupos pioneros en materia de UEM, social o de energía, porque, parece ser este el único medio para seguir avanzando en la construcción de una Europa política, sin que esta tropiece con el euro escepticismo de algunos socios⁹.

⁷ A partir de 2014, se entra en una fase transición: el sistema de doble mayoría (55% de los Estados y 65% de la población) entra en vigor, pero el sistema de Niza se puede aplicar a petición de un Estado miembro. El sistema de doble mayoría se aplica plenamente a partir de 2017.

⁸ “Treaty Blues”, *The Economist*, nº 8535, 28 de junio de 2007.

⁹ DELORS Jacques, “Un soulagement, mais après?”, *Le Nouvel Observateur*, nº 2225.