



Especial: España en Europa 1996-2004
EE 09/2004

¿España entre los grandes?: El interés nacional y la reforma institucional



Laia Mestres

Laia Mestres

Doctoranda en Integración Europea por la Universitat Autònoma de Barcelona e Investigadora en el Institut Universitari d'Estudis Europeus

¿Ha conseguido España estar entre los grandes de la Unión? Sin duda, la posición de España en el seno de la Unión Europea o, en otras palabras, la cuota española en el reparto de poder en las instituciones comunitarias, ha sido una de las pugnas más intensas en estos últimos años. Pero no sólo el gobierno del PP liderado por José María Aznar desde 1996 ha utilizado sus bazas negociadoras para conseguir una mayor representación en las instituciones, también el gobierno del PSOE luchó para mantener los equilibrios de poder que se habían establecido en el momento de la adhesión española en 1986.

¿Qué posición tiene España en las instituciones europeas? ¿Cómo debe actuar el estado español en la tradicional fractura (*cleavage*) entre grandes y pequeños? A lo largo de los ya casi veinte años como miembro del club europeo, España ha intentado ser considerado por el resto de socios como un estado grande al lado de Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido. Ser grande significa tener capacidad de influencia en la toma de decisiones de la Unión, pero a la vez mayor capacidad de bloqueo si alguna decisión va en contra de los intereses del estado.

Con el horizonte de la ampliación hacia el este de Europa, con doce estados miembros a la espera para entrar a formar parte de la Unión Europea, España veía peligrar su situación de grande en el seno de las instituciones comunitarias. De hecho, ya desde 1986, a pesar de no tener los mismos votos en el Consejo de Ministros (España disponía de 8 votos mientras que el resto de estados grandes 10), sus dos comisarios le otorgaban este rol. La ampliación de 1995 amenazó la capacidad de influencia española y, por temor al dominio de los países nórdicos, el gobierno español exigió mantener la minoría de bloqueo en 23 votos, el llamado compromiso de Ioannina. Por primera vez, España utilizaba el discurso de la defensa de los intereses nacionales y se posicionaba al lado del Reino Unido dejando de lado al eje franco-alemán¹.

Tradicionalmente, la demanda por excelencia de España en lo que respecta al reparto de poder había sido el reequilibrio de población y votos en el Consejo de Ministros. Ya en la revisión del Tratado de Maastricht, en la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1996, planteó la necesidad de una verdadera reforma institucional. Sin embargo, la falta de acuerdo entre los estados miembros impidió que se tratara este tema y se aparcara hasta la siguiente reforma. Finalmente, el gobierno español consiguió que en el protocolo del Tratado de Ámsterdam² se hiciera hincapié en el caso especial de España y en la necesidad de mantener su peso en las instituciones europeas.

El acuerdo en el último momento de la CIG de 2000 sobre el reparto de poder de la Unión Europea, esto es, un comisario por estado miembro, una distinta distribución ponderada de los votos del Consejo y un nuevo reparto de los escaños del Parlamento Europeo, debía ser recordado como uno de los grandes éxitos del gobierno Aznar. Mediante la aritmética, España

¹ Powell, Charles (2002), 'Spanish membership of the European Union revisited', *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano*, 17 junio 2002.

² Véase la Declaración nº 50 del Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, por la que se acuerda que hasta la entrada en vigor de la primera ampliación se prorroga el Compromiso de Ioannina y se plantea la necesidad de encontrar una solución al caso especial de España antes de la misma fecha.

conseguía mantener su calidad de pequeño entre los grandes, ya que los votos obtenidos en el Consejo (España 27 y el resto de grandes 29) le otorgaban la misma capacidad de bloqueo que un estado grande. Sin embargo, el replanteamiento de método de negociación y la apuesta por abrir un debate sobre el futuro de Europa con el objetivo de un tratado constitucional que simplificara los tratados y definiera los objetivos finales de la Unión dio un vuelco a los logros españoles.

Ante los trabajos de la Convención Europea en lo que se refiere a la reforma institucional, España optó por un mantenimiento de los acuerdos establecidos en la Conferencia Intergubernamental de 2000 que dieron como fruto el tratado de Niza. Según Ana Palacio, la Convención no podía revocar el tratado de Niza sino que debía estar sujeta a su mandato estricto³. Es decir, no podía modificar aquellos puntos como el sistema de votación en el seno del Consejo sobre los cuales ya existía un acuerdo, Niza.

En este sentido, la propuesta de la Convención Europea, defendida sobre todo por Francia y Alemania en la CIG, establece un sistema de doble mayoría reunida por una mayoría de estados miembros que representen al menos el 60% de la población de la Unión. Este tema de conflicto impidió que la CIG, inaugurada el 4 de octubre de 2003, consiguiera un acuerdo final sobre el nuevo tratado constitucional. A día de hoy, la aprobación de la Constitución permanece paralizada a la espera que la presidencia irlandesa consiga algún acercamiento. La amenaza de veto de España y Polonia, motivada por su voluntad de no aceptar la propuesta de la Convención amparándose en el acuerdo de Niza, así como la poca capacidad de mediación de la presidencia italiana fueron los principales obstáculos para el acuerdo que hubiera permitido cerrar el tratado constitucional en el Consejo Europeo de Bruselas (12-13 diciembre 2003).

Esta evolución de los hechos sugiere algunas precisiones sobre el papel de España en las sucesivas reformas institucionales que inciden en la capacidad de influencia de cada estado en las instituciones de la Unión. En primer lugar, podemos constatar que la defensa de su papel de estado grande en el seno de las instituciones comunitarias ha sido una constante en la política europea de España. Pero esta actitud sólo se ha visualizado cuando el calendario ha exigido una reforma de las instituciones y un nuevo reparto de poder entre los estados miembros. En estos momentos ha sido cuando el gobierno español, fuera cual fuera su color, ha negociado para conseguir, mantener o consolidar el *status* de grande.

En segundo lugar, el gobierno español, tanto en manos del PSOE como del PP, ha esgrimido el interés nacional como un arma para defender este papel de grande en la Unión. Cabe trazar una distinción entre los gobiernos socialistas y los populares. Así, si bien el gobierno socialista español utilizó el interés nacional con mayor contundencia en lo relativo al reparto de poder, imponiendo el Compromiso de Ioannina ante la inminente ampliación a Quince⁴, en la negociación sobre políticas comunitarias concretas, este mismo gobierno había sido más reticente a defender el interés nacional español por encima del europeo. En cambio, el gobierno del PP ha defendido la posición española en base a los intereses nacionales de forma más habitual. Así lo ilustran las declaraciones de la Ministra Palacio cuando afirmaba que la propuesta de la Convención "atenta directamente contra los intereses de España, unos intereses que no son coyunturales y que el Gobierno español ha mantenido"⁵.

Por tanto, la voluntad de mantener a España entre los grandes y el recurso al interés nacional ante las negociaciones institucionales han sido, con matices, constantes en la política europea de España. En cambio, hay elementos que marcan con mayor claridad la diferencia entre los gobiernos socialistas y populares.

³ Conferencia de Ana Palacio con motivo de la presentación del Anuario Internacional 2002 del CIDOB, Barcelona, 18 septiembre 2003. Véase: "Palacio rechaza el sistema de voto propuesto para el Consejo de la UE", en *El País*, 19 septiembre 2003.

⁴ Barbé, Esther (1999), *La política europea de España*, Barcelona: Ariel.

⁵ Comparecencia de Ana Palacio, *Diario de sesiones de las Cortes Generales (Comisión Mixta para la Unión Europea)*, 7 octubre 2003, núm. 151, p. 3706. Disponible en: <http://www.congreso.es>

La defensa de la posición española en el reparto de poder en la UE ha experimentado una evolución bien interesante. Mientras que para el PSOE, la representación en la Comisión Europea era símbolo de grande, el PP, en su momento, ha preferido priorizar su peso en el Consejo, sacrificando el número de eurodiputados españoles. El acuerdo de adhesión de España, negociado en sus últimas fases por el Partido Socialista, le otorgaba a España la calidad de grande mediante sus dos representantes en la Comisión Europea. No obstante, la ampliación ha hecho emerger la necesidad de reformar dicha institución, primero, en Niza, reduciendo el número de comisarios a uno por estado y, después, con la CIG-2003/04, forzando la rotación de la representación de los estados en la Comisión, lo que obligó al estado español a demandar alguna contraprestación en otras instituciones. En concreto, en la CIG-2000, el gobierno español luchó por conseguir un mayor peso específico en el Consejo de Ministros, en detrimento de la pérdida de eurodiputados (Niza establece que España pasa de 64 eurodiputados a 50). Si para el PP la Unión Europea es una "Unión de estados nacionales"⁶, el discurso del PSOE durante su mandato era más bien federalista y pro-integracionista, discurso éste que envolvía al interés nacional⁷. Esta diferenciación de modo de entender la integración europea nos explica también las distintas prioridades de los dos gobiernos en el seno de las instituciones.

Por otro lado, España ha defendido en todas las negociaciones por el reparto de poder en el seno de la UE que se tuviera en cuenta el criterio poblacional en el reparto de votos en el Consejo. Es decir, el criterio de población debía regir en la distribución ponderada de votos en el Consejo. No obstante, ante la propuesta de la Convención Europea de doble mayoría - población y estados-, España abandonó la defensa de este criterio exigiendo el mantenimiento de la ponderación en el reparto de votos. Actualmente, la perspectiva del gobierno español parece ser la siguiente: el Parlamento Europeo es la institución que representa a los ciudadanos y el Consejo Europeo es el que reúne a los estados, con un peso ponderado en función de su poder en la escena internacional y no estrictamente en función de su población. Por tanto, el peso demográfico no debe ser el único criterio determinante en la definición de la mayoría cualificada. La defensa del criterio demográfico, utilizado anteriormente por el PSOE y también por el PP en la demandas en la CIG-1996, ha quedado relegada a un segundo plano pues ya no es útil para la defensa del interés nacional.

En suma, el reparto de poder en el seno de las instituciones europeas ha sido uno de las prioridades de España en las distintas reformas de los tratados. Su lucha por ser considerado uno más entre los grandes de la UE le ha llevado a anteponer el interés nacional al interés europeo. Sin embargo, hasta diciembre de 2003, el interés nacional español no había obstaculizado la construcción europea. Hay quien culpa a España y Polonia de la parálisis actual. ¿Se habrá convertido finalmente España en el *enfant terrible*⁸ que el núcleo fundador de la Unión había temido en los primeros años de su adhesión?

⁶ Conferencia del Presidente del Gobierno, Don José María Aznar, en el Saint Anthony's College, de la Universidad de Oxford, Oxford, 20 mayo 2002. Disponible en <http://www.la-moncloa.es>

⁷ Closa, Carlos (2001), 'Las raíces domésticas de la Política europea de España y la Presidencia de 2002', *Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe*, Études et Recherches nº 16, Diciembre.

⁸ Regelsberger, Elfriede (1989), 'Spain and the European Political Cooperation – No *Enfant Terrible*', *International Spectator*, vol. XXIV, nº 2, April-June, pp. 118-124.

Bibliografía básica

- BARBÉ, Esther (1999), *La política europea de España*, Barcelona: Ariel.
- CLOSA, Carlos (1995) 'La cambiante posición de España en la Unión Europea', *Política y Sociedad*, nº 20, pp. 111-124.
- CLOSA, Carlos (2001), 'Las raíces domésticas de la Política europea de España y la Presidencia de 2002', *Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe*, Études et Recherches nº 16, Diciembre.
- POWELL, Charles (2002), 'Spanish membership of the European Union revisited', *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano*, 17 junio 2002.
- TORREBLANCA, José Ignacio (2003), 'Votar y vetar en la Unión: una interpretación de la posición española en la CIG 2003', *Análisis del Real Instituto Elcano*, 16 octubre 2003.