

# La España de Zapatero en Europa: el aprendizaje de la negociación en una Unión Europea en crisis

ESTHER BARBÉ

*Catedrática de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona y Directora del Observatorio de Política Exterior Europea*

LAIA MESTRES

*Investigadora del Institut Universitari d'Estudis Europeus y miembro del Observatorio de Política Exterior Europea*

## RESUMEN

Este artículo analiza la política europea desarrollada por el Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero desde su elección en marzo de 2004 hasta mediados de 2007. A lo largo de estos tres años, muy marcados por la crisis constitucional de la Unión Europea, el Gobierno del PSOE ha buscado definir una agenda y unas alianzas propias y diferenciadas del anterior Gobierno del PP. En primer lugar, la nueva política europea se ha caracterizado por el mantenimiento del pragmatismo, la normalización del disenso y la búsqueda de la recuperación de las alianzas con Francia y Alemania. En segundo lugar, el Gobierno ha tenido que adaptar el sí español al Tratado Constitucional de la UE, aprobado por referéndum, al nuevo contexto de una Unión ampliada en el que se ha negociado el todavía difuso Tratado de Reforma de la UE. Y, finalmente, España también ha influido en aquellos ámbitos en los cuales la Unión más ha avanzado recientemente (política migratoria, energética y de defensa).

**Palabras clave:** España. Unión Europea. Constitución Europea. Energía. Inmigración. Defensa.

Este artículo aborda la política europea del gobierno Zapatero, desde su investidura en abril de 2004 hasta el Consejo Europeo de junio de 2007 que marcó el fin del *impasse* constitucional en el que se encontraba la Unión Europea (UE), y lo hace desde una tri-

ple aproximación: el juego del proceso político a dos niveles<sup>1</sup> (español y europeo); las limitaciones del contexto europeo marcado por la crisis constitucional y la participación de España en la formación de la agenda europea (y viceversa).

## PRAGMATISMO, DISENSO Y ALIANZAS RENOVADAS

Desde la llegada de Zapatero al Gobierno, la política europea de España<sup>2</sup> se ha redefinido en base a tres rasgos o características: pragmatismo, emergencia de la agenda europea en el debate de política doméstica y renovación de alianzas o «vuelta a Europa», en términos del propio gobierno.

El pragmatismo ha sido un rasgo básico de los gobiernos españoles en el marco de la Unión Europea, una vez superados los primeros años tras la adhesión, marcados por cierta ingenuidad (Barbé 1997). La formulación de una agenda de intereses propios (espacio de libertad, seguridad y justicia; lucha contra el terrorismo nacional e internacional; lucha contra la inmigración ilegal; América Latina y el Mediterráneo) y la adopción de un perfil impulsor de dichos intereses en la agenda europea han marcado los veinte años de España como miembro de la UE. España ha proyectado sus intereses a la agenda europea, en un clásico ejercicio de europeización *bottom-up*, especialmente durante el ejercicio de la presidencia semestral de la Unión (1989, 1995 y 2002). En el fondo, este pragmatismo encierra la voluntad de situar al país en las mejores condiciones posibles en términos de poder en el marco de las instituciones europeas, es decir, de estar entre los grandes de la Unión.

El segundo rasgo que define la política europea de España es la voluntad de los sucesivos Gobiernos de convertir esta política en una verdadera política de Estado, pero a la vez de poder disponer de un instrumento al servicio del debate interno (Barbé 1999). En

este sentido, si bien tradicionalmente en nuestro país la política europea había sido un tema de consenso, progresivamente ha habido una normalización del disenso entre las fuerzas políticas mayoritarias (Barbé 2006a). Mientras que la agenda del Gobierno Aznar estuvo fuertemente marcada por el atlantismo, el Proceso de Lisboa y la defensa de los Acuerdos de Niza, las prioridades del actual Gobierno se han desviado hacia cuestiones de carácter más social (política europea de inmigración, poniendo el acento en el desarrollo de los países de origen y de tránsito; impulso de un pacto europeo por la igualdad de género) o hacia la reorientación del liderazgo europeo hacia América Latina (Cuba, especialmente) y hacia el Mediterráneo (Cumbre Euro-mediterránea de 2005, propuestas para el conflicto de Oriente Próximo). La política europea y la exterior han entrado en el debate ideológico y político distinguiéndose «dos visiones distintas de las relaciones internacionales y de los intereses de España en Europa y en el mundo» (Aixalà 2005). Por tanto, pragmatismo de cara al resto de la UE y sus estados miembros y disenso en cuanto al debate doméstico sobre el rumbo de la Unión.

La tercera y última característica a destacar es el restablecimiento de las alianzas en el marco de la Unión. Con el objetivo de reestructurar su política exterior, el Gobierno de Zapatero inició su mandato bajo el lema de «la vuelta a Europa», es decir, el retorno a las alianzas con Francia y Alemania, ya desarrolladas por Felipe González. El encuentro entre Zapatero, Chirac y Schröder en Madrid en septiembre de 2004 (al que algunos calificaron de cumbre contra-Azores en refe-

rencia a la cumbre Bush-Blair-Aznar) y la reunión en París a cuatro, en marzo de 2005, con Zapatero, Chirac, Schröder y Putin supusieron la puesta en práctica de este lema. Sin embargo, la situación de crisis en la UE enfrió esta alianza, a la espera de que las elecciones legislativas alemanas y las presidenciales francesas esclarecieran el escenario europeo. Es preciso matizar que la vuelta al corazón de Europa no ha resultado ser la vuelta a la misma alianza que mantuvo González con el eje franco-alemán. Si bien el acercamiento de España hacia Francia se ha hecho patente durante estos tres años, tanto con Chirac (por ejemplo, con la Propuesta hispano-francesa sobre Oriente Próximo) como con Sarkozy (salida de la crisis constitucional), las relaciones con la Alemania de Merkel han resultado más diluidas.

#### **EUROPA EN CRISIS: ESPAÑA, «AMIGA DE LA CONSTITUCIÓN»**

En octubre de 2004, los Veinticinco firmaron, tras el largo proceso de negociaciones de la Convención y de la Conferencia Intergubernamental, el Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa. El Gobierno socialista, que al aceptar el sistema de voto en el Consejo había borrado los temores creados por el Gobierno Aznar de vetar el Tratado, hizo aún más para resaltar su perfil europeísta. España se convirtió en el primer país en convocar un referéndum de ratificación, para el 20 de febrero de 2005. El elocuente eslogan gubernamental para la campaña, «Los primeros con Europa», no hacía sino confirmar la voluntad del Gobierno Zapatero de obtener réditos políticos, a nivel interno y europeo. Por un lado, gracias a la

previsible victoria del sí en España, se buscaba un efecto arrastre, especialmente sobre Francia, y, por otro lado, se buscaba realizar la consulta antes de que se iniciara el debate sobre las perspectivas financieras de la Unión para el período 2007-2013 y así minimizar la prevista pérdida de fondos europeos para España. La falta de debate generalizado, junto con la baja participación en el referéndum (42% de participación de los cuales un 76,73% resultaron ser votos afirmativos), evidenciaron el poco entusiasmo que Europa despertaba entre los españoles.

La parálisis europea tras los noes francés y neerlandés colocó a los defensores del Tratado en una posición difícil. Después de un largo período de reflexión a nivel estatal (y, por tanto, de parálisis), los países del sí, con España y Luxemburgo a la cabeza, decidieron convocar una reunión con todos los países que ya habían ratificado la Constitución, además de Irlanda y Portugal, para evaluar la situación y propiciar un acuerdo que satisficiera a todos. En palabras de José Ignacio Torreblanca, el objetivo era «dejar en evidencia que la mayor parte del camino a recorrer debía ser cubierto por aquellos que son minoría y están más lejos del denominador más común, no a la inversa» (Torreblanca 2007). Así, los amigos de la Constitución, reunidos en Madrid el 26 de enero de 2007, reafirmaron su disposición a «escuchar con espíritu constructivo las propuestas de los demás Estados miembros» con el fin de «alcanzar un acuerdo que respete la sustancia y equilibrios» del Tratado Constitucional.

Sin embargo, la defensa del Tratado no sólo debía pasar por un acuerdo entre los que ya

lo habían ratificado, sino que era preciso un acercamiento con los que lo habían rechazado o aparcado. En resumen, un acercamiento entre las posturas del sí español y del no francés. Una vez resueltas las elecciones presidenciales, Sarkozy se implicó en la solución del *impasse* europeo a través de contactos tanto con Alemania como con España. En su primera visita como flamante presidente de la República Francesa a Madrid (31 de mayo), Sarkozy y Zapatero acordaron coordinarse para encontrar un acuerdo que desbloqueara la situación. Este acuerdo se formalizó en un documento conjunto presentado a sus homólogos días antes del Consejo Europeo en el que identificaban los avances obtenidos durante la Conferencia Intergubernamental de 2004, que el nuevo Tratado debería respetar<sup>3</sup>.

Así se llegó al Consejo Europeo de junio de 2007, que va a suponer el desbloqueo del *impasse* constitucional. El objetivo del Gobierno español era, pues, sacar adelante un Tratado que tuviera en esencia los grandes logros de la Constitución Europea y que pudiera ser aceptado por todos los Estados miembros. El presidente Zapatero estuvo implicado en el proceso de sacar adelante la negociación: junto con Sarkozy y Prodi apoyó, y con ello reforzó, las propuestas de la presidencia alemana; con Blair negoció la sustitución del nombre del ministro de Asuntos Exteriores por el de alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y, finalmente, en lo relativo al sistema de voto en el Consejo, los contactos de España, Francia, Luxemburgo y el Reino Unido con Polonia sirvieron para sacar adelante el nuevo Tratado de Reforma.

En suma, las dificultades de debatir y consensuar decisiones en el marco de un Consejo Europeo a veintisiete han llevado a que las negociaciones difíciles se resuelvan a través de contactos bilaterales, trilaterales o multilaterales, normalmente dirigidos por los grandes de la Unión (Tallberg 2007). Buena prueba de ello fue el Consejo Europeo de junio de 2007 en el que la Presidencia alemana, la Francia activa de Sarkozy y el Gobierno de Zapatero consiguieron superar las líneas rojas de los hermanos Kaczynsky y de un Blair ya prácticamente fuera del 10 de Downing Street. Algunos desde Bruselas ya hablan de un flechazo entre Zapatero y Sarkozy, a pesar de las discrepancias previas por la política migratoria del gobierno del PSOE y del apoyo de Zapatero a la candidata socialista. Las alianzas (más complejas y variables) marcan, de nuevo, el paso de la integración europea.

#### **EUROPEIZACIÓN Y AGENDA ESPAÑOLA: ENERGÍA, INMIGRACIÓN Y DEFENSA**

A pesar de la crisis constitucional, la Unión Europea ha profundizado en los últimos años en algunas políticas, que hasta el momento habían permanecido en la esfera nacional, hasta el punto de haber sido incluidas en el nuevo Tratado de Reforma de la UE. Nos permitimos destacar tres casos de europeización: energía, inmigración y defensa. Los tres merecen atención desde la perspectiva española. Si en el caso de la energía, España ha entrado en una dinámica de europeización *top-down* impulsada por la convergencia con los otros miembros de la UE y aceptada mediante el ajuste entre los intereses nacionales y las demandas europeas; en el caso de la inmigra-

ción, España es un país líder en el proceso de europeización de dicha política, mediante la proyección de sus ideas e intereses en dicho ámbito a la agenda europea. El caso de la europeización de la defensa es un terreno a través del cual España ha perseguido, desde el primer momento, su voluntad de permanecer entre el grupo de países líder en Europa; ser parte, en otras palabras, de la primera velocidad (Barbé 1999).

Los Consejos Europeos de primavera, como ya es habitual, centran su atención en el seguimiento de la Estrategia de Lisboa. Lo que ha llevado a que la cuestión de la energía haya ido tomando relieve durante los últimos años y, ya en 2007, se haya vinculado directamente con el desafío del cambio climático. Los datos muestran la dependencia energética de España y la importancia de buscar soluciones desde la perspectiva europea. El 70% de la energía consumida por España en 2004 procedía del petróleo y del gas, del cual más de un 99% era importado de países como Rusia, Argelia, Nigeria, Libia, Arabia Saudita y México. Es más, en el caso español, las energías renovables representan en 2007 sólo el 7% (aunque el Gobierno prevé alcanzar el 12,1% en 2010).

En el terreno energético, los Veinticinco acordaron, a propuesta británica, completar la apertura del mercado interior del gas y de la electricidad para todos los consumidores en julio de 2007, con una salvedad, propuesta por España y otros, que hace referencia a algunas situaciones especiales en el caso de Estados miembros pequeños o aislados. En marzo de 2007, los ya Veintisiete se comprometieron a reducir sus emisiones de dióxido

de carbono en un 20% en el horizonte de 2020 (aunque suscribieron el objetivo del 30% si otros países desarrollados también lo hacían) y acordaron también aumentar el uso de las energías renovables hasta llegar al 20% del consumo total de energía de la UE para 2020.

En otro orden de cosas, las distintas OPA lanzadas sobre Endesa evidenciaron la actitud proteccionista y de defensa de un sector tan estratégico para la economía española como la energía. A principios de 2006, el Gobierno español adoptó medidas legislativas (aumento de competencias de la Comisión Nacional de Energía) para dificultar la OPA lanzada por la alemana E.ON y que superaba la de Gas Natural. Ello generó una importante tensión hispano-alemana y obligó a la Comisión Europea a intervenir, ya que consideró que la decisión española no se ajustaba a la normativa europea. En marzo de 2007, la italiana Enel también entró en la carrera por Endesa, consiguiendo al final un acuerdo entre esta última, E.ON y la española Acciona, que fue valorado por parte del Gobierno español como de aceptable y positivo, ya que permitía la permanencia en España de la sede de la compañía. En suma, la reordenación del sector energético ha revelado la politización por parte del Gobierno de este sector, explicable por la voluntad de los Estados miembros de crear campeones nacionales para competir en el nuevo mercado desregularizado de la energía.

La cuestión de la inmigración saltó a la agenda española de forma contundente y precipitada. No en vano, Durao Barroso definió a España como «tierra de emigrantes» conver-

tida en «país de acogida»; sin duda, el caso más espectacular de la Unión. La llegada masiva de inmigrantes, primero a través de las vallas de Ceuta y Melilla (verano 2005) y después con la llegada de cayucos a las islas Canarias (verano 2006), evidenció la necesidad de desarrollar una verdadera política migratoria de la UE, ya que España sólo era la puerta de entrada a Europa. De hecho, una encuesta del CIS de 2006 muestra cómo la cuestión de la inmigración se convirtió para los españoles en uno de los mayores problemas del país (59,2%), por encima del desempleo (Sorroza y Torreblanca 2007).

En este sentido las actuaciones de España han ido en dos direcciones. Por un lado, el Gobierno ha impulsado la incorporación del tema de la inmigración en la agenda europea en los sucesivos Consejos Europeos, formales e informales, desde octubre de 2005. En efecto, en Hampton Court, a propuesta de Zapatero y por iniciativa franco-española, se analizó la propuesta de un nuevo programa de inmigración de la UE, con visión global: vigilancia de las fronteras exteriores de la UE; firma de acuerdos de readmisión entre la UE y terceros países de origen de los inmigrantes o de tránsito; y, doblar el paquete de ayudas de un fondo de 4.400 millones de euros acordado en el marco de las nuevas perspectivas financieras con la intención de financiar acciones europeas en el terreno de la inmigración. Más adelante, el Consejo Europeo de marzo de 2006 decidió activar por primera vez el Fondo de Actuación Rápida, creado al amparo de la nueva política de la UE en materia de inmigración, otorgando 2 millones de euros para atender a 3.500 inmigrantes concentrados en las Canarias.

Además, la diplomacia española promovió la celebración de dos grandes reuniones para analizar esta cuestión. Primero, la Conferencia Euro-africana sobre Migración y Desarrollo (Rabat, 10-11 de julio de 2006) reunió a representantes de 27 países africanos, 30 europeos y a la Comisión Europea para asociar los países de origen, tránsito y destino en la gestión de las rutas migratorias. Segundo, la Conferencia sobre Inmigración Irregular, en la que participaron los ocho países mediterráneos de la UE (Madrid, 29 de septiembre de 2006), elaboró una propuesta conjunta que dirigieron a la Comisión. A pesar de las críticas de algunos líderes europeos sobre la regularización de inmigrantes llevada a cabo por España, Zapatero fue consiguiendo los apoyos de algunos Estados miembros, como el expresado por Merkel durante la Cumbre Bilateral Hispano-alemana, o el acuerdo de los ministros de Interior de los Seis Grandes de la UE para impulsar una verdadera política europea de inmigración común. Así, finalmente, en el Consejo Europeo de diciembre de 2006 culminaban los esfuerzos iniciados un año antes con una propuesta global sobre la inmigración de origen africano, prácticamente redactada por España: control de fronteras, negociación de acuerdos de readmisión de sin papeles y ayuda al desarrollo de los países de origen.

Por otro lado, el Gobierno español ha buscado la colaboración, tanto de los Estados miembros como de las instituciones comunitarias, para hacer frente a los flujos migratorios. Ante la ola de cayucos llegados a las islas Canarias, las autoridades españolas solicitaron ayuda a FRONTEX para que prestara asistencia a través de una operación conjun-

ta denominada HERA. La asistencia operativa a España, en funcionamiento entre el 11 de agosto y el 15 de diciembre de 2006, consistió básicamente en dos cosas: primero, asistencia de expertos para identificar a los inmigrantes y determinar su país de origen y, segundo, operaciones de vigilancia conjunta en el mar con el objetivo de intensificar el control de la zona comprendida entre la costa occidental africana y las islas Canarias.

Finalmente, hay que recordar la actitud participativa del Gobierno español en lo relativo a las operaciones multinacionales de paz, en general, y al desarrollo de la PESD en particular. En ese sentido, es preciso incidir en su presencia en acciones PESD (más de quinientos soldados de los desplegados por la UE en Bosnia, por ejemplo), y hacer mención de la voluntad española de tener una participación relevante en la Agencia Europea de Defensa y en la puesta en marcha de una gendarmería europea en Vincenza, así como en el desarrollo de los *battlegroups*, en dos de los trece programados. Sin embargo, la importancia de la industria armamentística para la economía española y su incapacidad para competir con el resto de industrias europeas impidieron que España se sumara, durante el primer año de existencia, al mercado europeo de la defensa (basado en el Código de Conducta de la Agencia Europea de Defensa) (Barbé y Mestres 2007). Una vez que la Patronal de la industria española armamentística (AFARMADE) consideró que no veía «perjuicio ni beneficio» en la adhesión de España a dicho código, ya que podían ampararse en razones de urgencia operativa o seguridad nacional para evitar que un contrato se publicara dentro del marco del Código, Es-

paña (y Hungría) se sumaron, con efectos a partir del 1 de julio de 2007, al objetivo europeo de desarrollar la PESD a través de un Mercado Europeo de Defensa competitivo.

## CONCLUSIÓN

Una constante en la política europea de España ha sido la existencia de un periodo de aprendizaje por parte del presidente del Gobierno para conseguir ejercer un papel más activo en las negociaciones de los Consejos Europeos. Esto ha sido así tanto en el caso de los Gobiernos del PSOE como en el Gobierno del PP. Después de tres años en el Gobierno, el Consejo Europeo de junio de 2007 ha demostrado que el presidente Zapatero se encuentra más cómodo en el entorno europeo.

Ciertamente, la política europea en los últimos veinte años ha cambiado sustancialmente. Han aparecido nuevas políticas y se ha pasado de doce a veintisiete socios. No obstante, el gobierno español ha logrado introducir progresivamente en la agenda de la UE aquellas cuestiones de su agenda doméstica que precisaban de una respuesta europea. En la práctica, el peso e influencia de un Estado en la Unión Europea no se mide tanto por el número de votos que tiene en el Consejo o el número de eurodiputados como por su capacidad a la hora de encontrar los aliados necesarios para llevar a cabo las reformas que más acercan sus intereses a los intereses de otros miembros de la UE. En esta Unión a veintisiete es cada vez más habitual establecer alianzas variables (los amigos de la Constitución, los países mediterráneos, los Estados grandes). Indudablemente, el futuro de la Unión Europea pasa por las geometrías variables y, en ese terreno, España

está dotándose de un perfil de país europeísta, mediterráneo y si no grande, como mínimo su

presencia es útil e (incluso) necesaria para las negociaciones entre grandes.

## BIBLIOGRAFÍA

Aixalà i Blanch, Albert (2005): «La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 69, pp. 89-105.

Barbé, Esther (1997): «De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 34-35, pp. 9-30.

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

Barbé, Esther (2006a): «Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005», *Anuario Internacional CIDOB 2005*, Barcelona, Fundació CIDOB.

Barbé, Esther (2006b): «La Política Europea de España 2005-2006», *Working Paper del Observatorio*

*de Política Exterior Europea*, n.º 69, junio 2006, Institut Universitari d'Estudis Europeus.

Barbé, Esther y Mestres, Laia (2007): *Spain and ESDP*, en Brummer, Klaus (ed.), *The South and ESDP. Greece, Italy, Portugal and Spain*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, pp. 50-62.

Sorroza, Alicia y Torreblanca, José Ignacio (2007): *Spain, EU-25/27 Watch*, n.º 4, January.

Tallberg, Jonas (2007): *Bargaining Power in the European Council*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, SIEPS 2007: 1, February.

Torreblanca, José Ignacio (2007): «España toma la iniciativa europea», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 8, 23 de enero de 2007.

## NOTAS

1. Sobre el juego a dos niveles véase, Putnam, Robert (1988), «Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games», *International Organization*, n.º 42, pp. 427-460.

2. Sobre el concepto de política europea de España, véase Barbé, Esther, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel (1999), pp. 16-19. Para hacer un seguimiento de la política europea de España entre el año 2000 y el 2007, véase de la misma autora el capítulo anual sobre España en Weidenfeld, Werner y Wessels, Wolfgang (eds.), *Jahrbuch der Europäische Integration*, Institut für Europäische Politik. Europa Union Verlag (versión electrónica en español en *Colección de Working Papers*, Observatorio de Política Exterior Europea, <http://www.uab.es/iuee>).

3. Los «doce mandamientos» contenidos en la Propuesta hispano-francesa eran: la Presidencia del Consejo Europeo; el ministro de Asuntos Exteriores (con los dos sombreros); la personalidad jurídica única de la UE; el voto por mayoría cualificada y su extensión; el desarrollo del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia; la política de inmigración común; las cooperaciones reforzadas y estructuradas; los progresos de la gobernanza de la zona euro; el refuerzo de las políticas de salud, energía y protección civil; la cláusula de solidaridad; una referencia vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales y el apoyo a las regiones ultraperiféricas. Véase «Non Paper Hispano-francés», 17 de junio de 2007.