

Publicaciones Monográficas - núm. 4
Febrero de 2008

España en Europa 2004-2008
Esther Barbé (Coord.)

En marzo de 2004 el Observatorio de Política Exterior Europea publicó, en versión digital, un monográfico especial sobre *España en Europa (1996-2004)*. Su objetivo era analizar la agenda y la estrategia de España durante el período de José María Aznar en materia de relaciones internacionales. Como bien indicaba el título de aquella publicación, uno de los supuestos de partida del análisis era la europeización de la actividad internacional de España. ¿Era así?, ¿la España de Aznar veía el mundo y se aproximaba a él a través de Bruselas? Aquella publicación tuvo una buena acogida, a la vista de las visitas recibidas y sobre todo de las instituciones que nos pidieron vincular dicha publicación a sus páginas web y, entre ellas, hay que destacar que *EUObserver* publicó como comentario su artículo introductorio, en versión inglesa, *Aznar: thinking locally, acting in Europe* (calificado por *EUObserver* como lectura de máxima relevancia). El hecho de que las elecciones de 2004 se celebraran tres días después de los trágicos acontecimientos del 11-M hizo que el interés por España y por su proyección europea e internacional aumentara de manera destacada. La presente publicación constituye un segundo ejercicio de dicho tipo, en este caso para analizar el período del gobierno Zapatero (2004-2008). Una vez más, el supuesto de partida (la europeización de la agenda y del método) está en la mente de los analistas. Y una vez más los artículos recogidos en esta publicación hacen el ejercicio de “triangular” el análisis. España y Europa son dos vértices (más o menos alejados, en el fondo y en la forma) que los autores manejan en sus análisis de caso (tercer vértice).

Esther Barbé (Coord.) *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 4, Febrero 2008, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.

Barcelona, 2008

Institut Universitari d'Estudis Europeus
Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1 089193 Bellaterra (Barcelona - España)
T.: (+34) 93 581 20 16
Fx: (+34) 93 581 30 63
www.iuee.eu

Editado por el Institut Universitari d'Estudis Europeus

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Institut Universitari d'Estudis Europeus.

ISBN: 978-84-691-1561-9
Depósito legal: B-15486-2008

Índice

1. Pensar diferente, actuar en Europa
Esther Barbé

Parte I. Formulación de la agenda

2. ¿La España de Zapatero entre los grandes? Entre el peso institucional y las alianzas
Laia Mestres
3. Relaciones del gobierno Zapatero con los nuevos estados miembros de la UE: un secreto muy bien guardado
Michal Natorski
4. El Congreso de los Diputados y las políticas europeas de seguridad: ¿cuánto (des)control parlamentario?
Anna Herranz Surrallés
5. El gobierno Zapatero y el papel de las regiones ante la Unión Europea
Alfons González Bondía
6. La legislatura del disenso
Albert Aixalà

Parte II. Agenda temática

7. España en la génesis de una nueva política europea de energía
Francisco Andrés Pérez y Jordi Vaquer i Fanés
8. La acción exterior en materia de cambio climático: de la oposición al acomodo
Oriol Costa
9. La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior
Gemma Pinyol i Jiménez
10. FRONTEX: ¿Proyección a nivel europeo de la visión de España sobre el control de fronteras?
Raül Hernández i Sagrera
11. Cooperación policial en el ámbito de la lucha contra el terrorismo: la continuidad de una aproximación *bottom-up*
Gemma Collantes Celador
12. España y las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: buscando un lugar en la Europa de defensa
Maria A. Sabiote
13. Participación española en la nueva arquitectura de cooperación internacional al desarrollo: la transformación de la política española
Carlos D. Martín

Parte III. Agenda geográfica

14. España y el Mediterráneo: en defensa del Proceso de Barcelona
Eduard Soler i Lecha
15. España y el conflicto árabe-israelí: la demanda de un mayor rol para Europa
Maria A. Sabote y Eduard Soler i Lecha
16. Las relaciones España-África subsahariana: ¿a remolque o en la vanguardia de la UE?
Federico Guerrero
17. España y América Latina durante el gobierno Zapatero: la difícil reconstrucción de los puentes
Juan Pablo Soriano
18. *España ante Cuba y sus aliados de la izquierda latinoamericana*
Angel Bermúdez
19. En busca de la relación perdida con Estados Unidos o cómo (des)iraquizar la relación transatlántica
Esther Barbé y Juan Pablo Soriano
20. ¿El juego de malabares de Kosovo? El delicado equilibrio de Zapatero entre los constreñimientos internos y los imperativos europeos
Elisabeth Johansson-Nogués
21. Rusia y Ucrania: frías relaciones con el otro extremo de Europa
Francesc Serra i Massansalvador
22. España, ¿nuevo motor europeo de las relaciones con Asia Central?
Álex González
23. La continuidad de la dimensión asiática en la política exterior española: más allá de la asociación estratégica
Lluc López i Vidal
24. Las relaciones España-Irán: tras la estela la UE
Anahita Nasirossadat



Pensar diferente, actuar en Europa

Número 1

Esther Barbé

Catedrática de Relaciones Internacionales de la UAB y
Directora del Observatorio de Política Exterior Europea

En marzo de 2004 el Observatorio de Política Exterior Europea publicó, en versión digital, un monográfico especial sobre *España en Europa (1996-2004)*. Su objetivo era analizar la agenda y la estrategia de España durante el período de José María Aznar en materia de relaciones internacionales. Como bien indicaba el título de aquella publicación, uno de los supuestos de partida del análisis era la europeización de la actividad internacional de España. ¿Era así?, ¿la España de Aznar veía el mundo y se aproximaba a él a través de Bruselas? Aquella publicación tuvo una buena acogida, a la vista de las visitas recibidas y sobre todo de las instituciones que nos pidieron vincular dicha publicación a sus páginas web y, entre ellas, hay que destacar que *EUObserver* publicó como comentario su artículo introductorio, en versión inglesa, *Aznar: thinking locally, acting in Europe* (calificado por *EUObserver* como lectura de máxima relevancia). El hecho de que las elecciones de 2004 se celebraran tres días después de los trágicos acontecimientos del 11-M hizo que el interés por España y por su proyección europea e internacional aumentara de manera destacada. La presente publicación constituye un segundo ejercicio de dicho tipo, en este caso para analizar el período del gobierno Zapatero (2004-2008). Una vez más, el supuesto de partida (la europeización de la agenda y del método) está en la mente de los analistas. Y una vez más los artículos recogidos en esta publicación hacen el ejercicio de “triangular” el análisis. España y Europa son dos vértices (más o menos alejados, en el fondo y en la forma) que los autores manejan en sus análisis de caso (tercer vértice).

¿Porqué “Pensar diferente, actuar en Europa” como título de esta introducción? Por dos razones, primero porque, en 2004, “Pensar localmente, actuar en Europa” nos sirvió para, parafraseando al ya clásico “pensar globalmente, actuar localmente”, transmitir una idea fuerza de la época Aznar. Esto es, si algo caracterizó los ocho años de práctica política de José María Aznar fue convertir sus preocupaciones domésticas en factor exclusivo de su estrategia europea, con independencia del contexto de cada momento y de la necesidad de encajar objetivos nacionales con objetivos europeos. En suma, con el “Pensar diferente, actuar en Europa” seguimos parafraseando la ya clásica frase. Segundo, porque sí algo caracteriza al gobierno de Rodríguez Zapatero en su proyección internacional son justamente dos cosas: una, pensar diferente del gobierno anterior (hecho que se destaca en muchos de los análisis de la presente publicación) y dos, insistir en el “actuar en Europa” como objetivo diferenciador (respecto del anterior gobierno) y no sólo en las maneras (la cara amable de Zapatero sustituía a las difíciles relaciones de Aznar con la mayoría de sus homólogos). La famosa “vuelta a Europa” del gobierno de Rodríguez Zapatero se presentaba como punto de ruptura con la visión previa del gobierno Aznar, que veía en Europa un medio y no un objetivo. De inmediato surge una pregunta, ¿a qué Europa hay que volver? Ahí es donde el gobierno español se va a encontrar un factor condicionante de primer orden para la formulación de su política y es que no había contado con la naturaleza cambiante del medio europeo (internacional). Y si algo es evidente en los últimos años es que la Europa “pensada” por el gobierno Zapatero, asentada en el europeísmo más tradicional del eje franco-alemán

se ha visto sacudida hasta sus cimientos, sobre todo por el fracaso de la Constitución europea. Los "primeros con Europa", slogan del gobierno español para caracterizarnos como primer país que aprobaba en consulta popular la Constitución, era una manera de reforzar a España en Europa y de reforzar Europa en España. El medio europeo (internacional), todo hay que decirlo, ha sido poco propicio para la ejecución del programa del gobierno Zapatero. Ahí donde se esperaba un mundo sin Bush y una Europa con Constitución, se ha tenido un mundo con Bush y una Europa sin Constitución (y, además, una Europa a Veintisiete, en la que España ha tenido que aprender a relacionarse con los recién llegados, tema abordado en este monográfico).

Un segundo factor condicionante de toda política europea (internacional) son las dinámicas internas. Y, en ese sentido, hay que apuntar que el gobierno Zapatero ha contado con dos factores bien diferentes. Por una parte, una opinión pública que, de entrada, comparte mayoritariamente su pensamiento (identificado con su posición en la guerra de Irak). Y, por otra parte, un partido en la oposición que (lógicamente, a la vista de la práctica política del período Aznar), choca de pleno con el gobierno. No es extraño, pues, que PP y PSOE no coincidan al hablar de una España fuerte en Europa. Para Zapatero, lo más importante en el nuevo contexto europeo son las alianzas con los grandes (tema abordado en estas páginas), mientras que el PP insiste en luchar por el poder (voto) en el Consejo. La Europa moderna de Aznar (una Europa liberal y anglosajona) choca con la deriva franco-alemana de Zapatero. Y, sin duda, ahí donde el choque es más evidente es en el terreno del federalismo (bien sea pensando en Europa o en la propia España), traducido durante el gobierno Zapatero en la decisión de abrir el Consejo de la Unión y sus grupos de trabajo a la participación de las Comunidades Autónomas, tema abordado en este monográfico. En suma, el disenso entre las dos grandes fuerzas políticas en materia europea (e internacional) está servido. Si bien, tal y como se recoge en esta publicación, el Congreso no se ha aplicado a controlar temas potencialmente polémicos (participación española en operaciones militares, caso de la PESD). Volviendo a la opinión pública española, hay que decir que ésta comparte de manera aplastante la primera decisión del gobierno, la retirada de las tropas de Irak, si bien el momento y la forma despiertan ciertas críticas. La decisión de la retirada de las tropas es el buque insignia de un discurso en política exterior que insiste en las dimensiones éticas y normativas: la fuerza del derecho, la legitimidad democrática, la solidaridad, la justicia social, el multilateralismo. La noción de pacifismo es la que más atribuyen los españoles (junto al europeísmo) al gobierno de Rodríguez Zapatero. El desarrollo de la legislatura tanto en éste (participación en fuerzas multinacionales) como en otros temas ha hecho girar el rumbo de la política del gobierno hacia una actitud pragmática, evidenciada en el caso de las relaciones con Estados Unidos, y habitualmente justificada por nuestra europeidad, caso de la participación junto con otros países europeos en el despliegue internacional de refuerzo de la FINUL en Líbano, en 2006.

El proceso de europeización es un proceso complejo que comporta tanto construcciones identitarias, que pueden afectar a la visión de las relaciones internacionales o a la definición de los intereses nacionales, como adaptación de la agenda nacional para converger con la europea, o extrapolación de temas nacionales hacia la agenda europea, para conseguir una mayor proyección de los mismos. En esta publicación hay mucho de todo ello. Si una idea hay que destacar, de entrada, es que el gobierno español ha asumido plenamente el discurso de la Unión en lo relativo a la seguridad internacional, de tal suerte que el discurso español se ajusta plenamente a la Estrategia Europea de Seguridad, adoptada en 2003 (caso, por ejemplo, de la prioridad dada a la resolución del conflicto de Oriente Próximo o de la centralidad del multilateralismo eficaz). Se podría hablar de identificación ente política española y política europea, incluso a nivel personal. En este sentido hay que recordar que tanto el Ministro de

Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, como el Secretario de Estado para la Unión Europea, Alberto Navarro, habían desempeñado con anterioridad funciones relevantes para la formulación e implementación de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, respectivamente, como Alto Representante de la UE para el proceso de paz en Oriente Medio y como jefe de gabinete de Javier Solana. En cuanto a la práctica política del gobierno Zapatero, hay que decir que los análisis de la agenda recogidos en el presente monográfico nos muestran tanto situaciones de europeización *bottom-up*, en las que España intenta proyectar sus prioridades y preocupaciones a nivel europeo, como de *top-down*, en las que España adopta las políticas y prioridades dominantes en la Unión. Antes de abordar esta cuestión, hay que recordar que uno de los factores más destacados en la agenda española durante el período 2004-2008 ha sido la aparición con fuerza de algunos temas (inmigración, energía, África subsahariana) que han dado lugar tanto a transformaciones a nivel nacional (entrada del África subsahariana en la agenda, salto adelante en la cooperación al desarrollo) como a nuevas dinámicas de europeización (energía, medio ambiente).

La lectura de los capítulos que conforman este monográfico nos permite esbozar tres grandes reflexiones en torno a la europeización de la agenda española durante el período Zapatero. En primer lugar, unas referencias a temas clásicos de la europeización *bottom up* de la agenda española, como América Latina, Mediterráneo o lucha contra el terrorismo. En los dos primeros casos, esta monografía recoge entre otras cuestiones un tema de interés, tal cómo el impacto de la ampliación en el papel dinamizador de España en dichos ámbitos. Ahí hay que decir que en el caso de América Latina, la gran ausente de la agenda de la UE, España se ha encontrado con dificultades planteadas por los nuevos miembros (la antigua esfera de influencia soviética) para seguir ejerciendo funciones de liderazgo en el caso de la política europea hacia Cuba (coto vedado de España en el ámbito PESC). A ello hay que contraponer que la ampliación no ha supuesto un factor de cambio destacado en lo relativo a las oportunidades y a los límites del papel dinamizador de España en el Mediterráneo y en el proceso de paz de Oriente Medio (muy destacado en estos últimos cuatro años). Si cabe, las limitaciones para España en este terreno han sido las habituales (Reino Unido, Alemania, Estados Unidos). En la cuestión de la lucha contra el terrorismo, España ha seguido jugando con su papel tradicional de dinamizador (propuestas en el marco de las negociaciones intergubernamentales que concluyen en el Tratado de Lisboa), si bien en este período habría que calificar a España más como miembro del núcleo duro (Tratado de Prüm) de un ámbito en desarrollo en la UE (cooperación policial) que de líder deseoso de exportar una agenda nacional al ámbito europeo (situación que, de hecho, cambió a partir del 11-S).

En segundo lugar, hay que apuntar que los últimos cuatro años han hecho más compleja y más rica la interrelación entre la agenda española y la agenda de la UE, llevando hacia una situación en la que cabría hablar de una europeización de doble vía (*bottom up* y *top down*) en un contexto de agendas en transformación. De entrada, las agendas tanto de la UE como de España han sufrido cambios en el período 2004-2008. En el caso de la Unión, el cambio climático y la energía (vinculada a las relaciones con Rusia) se han convertido en temas prioritarios. Para España, la inmigración (vinculada a las relaciones con el África Subsahariana) ha pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda. En el caso de la seguridad energética y del calentamiento global, España sufre un proceso de europeización *top down*, pero que ha interpretado en clave de intereses propios (por ejemplo, mejora de conexiones para la distribución del gas en Europa), asumiendo un papel propositivo para proyectar dichos intereses en la formulación de la política europea (vincular, por ejemplo, la reducción de emisiones en el caso del CO2 al PIB per cápita). Ello nos permite hablar de europeización de doble vía en estos últimos cuatro años en temas en los que anteriormente el papel de Europa en España o de

España en Europa había sido menor. Se podría decir, por ejemplo, que un tema prioritario en la agenda europea como las relaciones con Rusia, tradicionalmente menor para España, ha entrado por la puerta de atrás de las prioridades españolas (a través de los acuerdos ruso-argelinos en materia gasística). En el caso español, la gran novedad de la agenda española que ha tenido resonancia a la hora de proyectarse hacia la agenda europea (*bottom up*) ha sido sin duda el control de la inmigración ilegal. No es una novedad (en la época Aznar ya se dan intentos en dicho sentido) pero sí que ha alcanzado un nivel muy superior, potenciado desde España en términos de solución multilateral y de control de fronteras y ha dado lugar a la entrada en funcionamiento de FRONTEX, justamente para el control de las aguas entre las Islas Canarias y la costa africana. Esto último nos lleva a hacer una mención necesaria al hecho de que en el período Zapatero se ha producido, vinculada a la inmigración ilegal, la entrada del África subsahariana en la agenda prioritaria española. De nuevo, nos encontramos frente a un proceso *bottom up* (conferencias euro-africanas sobre migración y desarrollo) que no puede sino ser visto como una asimilación por parte de España de la Estrategia de la UE hacia África. Lo que nos lleva a mencionar un ámbito que *per se* constituye la gran aportación del período Zapatero a la formulación de la política exterior española: la cooperación al desarrollo. En este caso, el punto de inflexión de España en dicho materia (diseño estratégico ambicioso y dotación de recursos) está vinculado, por definición, a las directrices europeas en la materia. Nace y crece como una política europeizada. Lo que caber preguntarse, y con ello, entramos en la tercera y última reflexión de estas líneas, es hasta qué punto se traducirá en mayor influencia de España en la formulación de la política exterior europea.

En tercer lugar, hay que apuntar que algunas de las novedades del período Zapatero redundan en mayor influencia a la hora de preguntarse por el papel de España en la formulación de la política exterior europea. Es el caso evidente del salto adelante de la política de cooperación al desarrollo. Otro tema, de orden menor, abordado en estas páginas es el papel desempeñado por España durante la presidencia de la OSCE en 2007. Su capacidad para multilateralizar la gestión de los conflictos en Asia Central, y se supone que para incorporarlos con esa visión a la agenda española (donde no existían) refuerzan la identidad multilateralista de la diplomacia española. Queda por ver cómo el futuro gobierno que salga de las elecciones de 2008 gestionará estas innovaciones, así como el tema más problemático que se le plantea a España en Europa: el reconocimiento diplomático del estado independiente de Kosovo. La legislatura comenzó con una decisión problemática (en casa y en Europa), la retirada inmediata de las tropas españolas desplegadas en Irak, y acaba con un tema abierto y problemático (en casa y en Europa), el reconocimiento de Kosovo. El tema queda ahí para el siguiente presidente del gobierno español.

Parte I. Formulación de la agenda



¿La España de Zapatero entre los grandes? Entre el peso institucional y las alianzas

Número 2

Laia Mestres

Analista en el Gabinete de Presidencia de la Fundación CIDOB

“Hablar los quintos”, situarse entre los grandes de la Unión Europea¹. Éste ha sido uno de los objetivos más perseguidos por parte de políticos y diplomáticos españoles. A lo largo de estos más de veinte años como miembro del club europeo, España ha intentado estar cerca de Francia, Alemania, el Reino Unido y, en menor medida, Italia, tanto en términos de reparto de poder en las instituciones comunitarias como en la influencia en las prioridades de la agenda europea. No es de extrañar, pues, que el peso que se otorga a cada estado en las instituciones (votos en el Consejo, representantes en la Comisión y escaños en el Parlamento) haya sido un tema de debate y negociación en el que España ha querido jugar sus cartas.

La legislatura 2004-2008 ha estado eminentemente marcada por la ampliación a Veinticinco (mayo de 2004) y a Veintisiete (enero de 2007) y por la parálisis constitucional vivida durante más de dos años. José Luis Rodríguez Zapatero se encontró, en abril de 2004, con una Unión con quince socios, cierto liderazgo franco-alemán de la mano de Jacques Chirac y Gerhard Schröder y el horizonte de una Constitución para Europa. Sin embargo, la situación cambió en pocos meses. Primero, la adhesión de diez nuevos estados miembros afectó directamente al funcionamiento institucional y las prioridades de la Unión. Después, los noes francés y holandés al Tratado Constitucional dejaron a la Unión bloqueada y sin Plan B para reaccionar. Finalmente, la debilidad de los líderes francés y alemán en sus respectivos países supuso también un enfriamiento como motores europeos. No fue hasta la llegada al poder de Angela Merkel, en mayo de 2005, y de Nicolas Sarkozy, dos años después, que dichos países recuperaron cierto protagonismo europeo. Zapatero llegó al gobierno ensalzando el lema de ‘la vuelta a Europa’ pero la cuestión que se ha planteado a lo largo de estos cuatro años ha sido la vuelta a qué Europa.

Este artículo analiza los debates y negociaciones intergubernamentales para consensuar el nuevo equilibrio institucional de la UE. Tras hacer un breve repaso a la evolución del peso de España en las instituciones comunitarias, nos centraremos en las actuaciones del gobierno Zapatero para, primero, aprobar y ratificar el Tratado Constitucional y, luego, para mantener los principales logros de dicho Tratado en las negociaciones para redactar el Tratado que ha de sustituir a la Constitución no-nata. En este sentido, valoraremos cuál ha sido la estrategia utilizada por España en un empeño para conseguir situarse entre los grandes de la Unión.

La España de Aznar: “Niza no es la Biblia”, pero...

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. El peso institucional negociado antes de la adhesión otorgó a España dos comisarios, como los grandes, pero menos votos que ellos (8 votos frente a 10). Ya en la revisión del

Tratado de Maastricht, en la Conferencia Intergubernamental de 1996 celebrada durante los primeros meses del gobierno de José María Aznar, España planteó la necesidad de una verdadera reforma institucional. Sin embargo, esta demanda española no fue escuchada por el resto y se aparcó la cuestión hasta la siguiente reforma a pesar de que el gobierno logró que, en un protocolo del Tratado de Ámsterdam, se mencionara el caso especial de España y la necesidad de mantener su peso en las instituciones europeas.

Los éxitos de José María Aznar en la Conferencia Intergubernamental de 2000, basados en haber conseguido la misma capacidad de bloqueo que un estado grande, marcaron la posición que España defendió en la Convención Europea y las posteriores negociaciones intergubernamentales para la Constitución Europea. Niza supuso para España la consolidación de su posición de 'pequeña entre los grandes' gracias a la obtención de 27 votos en el Consejo (frente a los 29 de los grandes) y el mantenimiento de un comisario por estado, aunque todo ello fuera a costa de la reducción de un número considerable de escaños en el Parlamento Europeo. En definitiva, Niza significó para España la constatación de que era un grande más.

Sin embargo, los logros españoles quedaron en entredicho con el replanteamiento de método de negociación con la apertura de una Convención Europea para debatir sobre los objetivos finales de la Unión y la posibilidad de redactar un tratado constitucional que simplificara todos los tratados precedentes dio un vuelco a los logros españoles. Los representantes gubernamentales españoles en la Convención Europea, inaugurada en febrero de 2002 y concluida en julio de 2003, defendieron a capa y espada los acuerdos de Niza y rechazaron rotundamente la propuesta de establecer un sistema de votos basado en la doble mayoría reunida por una mayoría de estados miembros que representen al menos el 60% de la población de la Unión. Irónicamente, España abandonaba con ello su tradicional defensa del criterio demográfico para el reparto de votos en el Consejo. En la Conferencia Intergubernamental, inaugurada el 4 de octubre de 2003, España se mantuvo firme en esta posición y, con ello, paralizó, junto con Polonia, el acuerdo para la firma del Tratado Constitucional.

En suma, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero llegó a su primer Consejo Europeo en junio de 2004 con una patata caliente en las manos. A pesar de que las declaraciones oficiales del gobierno popular iban en la dirección de no sacralizar Niza², los hechos demostraron sus preferencias por los acuerdos de Niza a los acuerdos de la Convención Europea. El gobierno del Partido Popular había antepuesto la defensa del interés nacional, esto es su peso en las instituciones de la UE, al interés europeo de conseguir un acuerdo en forma de Constitución Europea.

La España de Zapatero: "amiga de la Constitución"

Uno de los *leitmotiv* principales de la política exterior de José Luis Rodríguez Zapatero durante los primeros compases de la legislatura fue la 'vuelta al corazón de Europa' (probablemente sólo superado en notoriedad por la decisión de retirar las tropas de Irak). Aceptando el sistema de votos propuesto por la Convención, el gobierno socialista buscaba resaltar su perfil europeísta a la vez que borraba los temores creados por el gobierno Aznar de veto del Tratado Constitucional. Finalmente, en octubre de 2004 los Veinticinco firmaron el Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa. Se abrió, no obstante, un largo período de ratificaciones estatales que se encallaría con los noes de Francia y Holanda.

España se convirtió en el primer país en convocar un referéndum de ratificación de este nuevo tratado europeo, concretamente el 20 de febrero de 2005³. De hecho, tanto el gobierno anterior como el recién estrenado ya habían declarado públicamente la intención de aprobar este nuevo tratado por la vía del referéndum. 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 de arrastre, especialmente sobre Francia (Chirac acompañó a Zapatero durante un mitin de la campaña en Barcelona), 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 los efectos de la prevista pérdida de fondos europeos para España. La debilidad del debate anterior al referéndum y la baja participación en el referéndum (42% de participación de los cuales un 76,73% resultaron ser votos afirmativos), evidenciaron la indiferencia que genera la UE entre los españoles, a pesar de que no se cuestiona la participación de España en el proyecto europeo.

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, 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 deb[ía] ser cubierto por aquellos que son minoría y están más lejos del denominador más común, no a la inversa" (Torreblanca, 2007a). 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 Constitucional⁴. De este modo, España mostraba una actitud activa y propositiva ante la parálisis del resto de socios europeos.

Sin embargo, la defensa del Tratado no sólo debía pasar por un acuerdo entre los que ya lo habían ratificado si no que era preciso un acercamiento con los que lo habían rechazado o aparcado. De alguna forma, una aproximación entre las posturas del sí español y del no francés. Una vez resueltas las elecciones presidenciales, Nicolas Sarkozy se implicó en encontrar una salida 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 el 31 de mayo, Sarkozy y Zapatero decidieron coordinarse para encontrar un acuerdo que desbloqueara la situación⁵. Este pacto se formalizó en un documento conjunto presentado al resto de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión días antes del Consejo Europeo. En dicho documento identificaban los avances obtenidos durante la Conferencia Intergubernamental de 2004 que el nuevo Tratado debería respetar. 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 ultraperiféricas⁶.

Así se llegó al Consejo Europeo de junio de 2007 que supuso el desbloqueo definitivo de la parálisis constitucional. El objetivo del gobierno español era sacar adelante un Tratado que preservara 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 desatascar 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 de 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 alumbrar el nuevo Tratado de Reforma⁷. Ante el pleno del Congreso de los Diputados, el Presidente español afirmó que se trata de "un éxito de España y para los intereses de España. Todos y cada uno de los contenidos del tratado constitucional que considerábamos irrenunciables están recogidos en el nuevo tratado. Esto significa exactamente que esa Europa más eficaz y más democrática, por la que votaron los españoles en referéndum, será pronto una realidad, tan pronto como entre en vigor el nuevo tratado"⁸.

En suma, la evaluación del gobierno español es que el Tratado de Reforma o Tratado de Lisboa, firmado en dicha ciudad el 13 de diciembre de 2007, mantiene casi el 90% de las novedades de la Constitución Europea, aunque ha renunciado a los símbolos de la Unión (himno, bandera, lema, Día de Europa) y no ha conseguido unificar el abanico de Tratados anteriores ni simplificarlos suficientemente. Parece ser que el proceso de ratificación será más simple ya que no habrá referéndums y todos los estados miembros han visto la necesidad de aceptar este nuevo tratado como un mal menor. Como se cuestionaba la revista *The Economist*, es paradójico que José Luis Rodríguez Zapatero y Gordon Brown hayan firmado el mismo tratado⁹. Para el español el Tratado abre un nuevo horizonte para la UE¹⁰ mientras que el británico considera que el nuevo tratado es muy poco significativo y minimiza su importancia. Son las paradojas de la Unión Europea.

Conclusiones

Uno de los objetivos permanentes de España en la Unión Europea ha sido situarse entre los grandes, y esta legislatura no ha sido la excepción. El contexto europeo, sin embargo, sí que ha cambiado. Una consecuencia no esperada de la UE-25/27 ha sido el incremento de peso de los estados grandes¹¹. Estamos de acuerdo con Vicente Palacio cuando afirma que hablar los quintos "tiene más valor relativo en una Europa ampliada a 27 que a 12 o 15 miembros" (Palacio, 2008: 99). Así, si bien el objetivo ha sido destacar como un grande más de la Unión, la estrategia para conseguirlo ha cambiado respecto a los gobiernos anteriores. El gobierno de Zapatero ha priorizado ser aliado de los grandes en vez de batallar por un mayor peso institucional.

La práctica europea ha demostrado que la influencia de un estado 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 cambiantes y fluidas (los amigos de la Constitución, los países mediterráneos, los estados grandes). Cada vez es más evidente que 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 sino grande, sí como mínimo útil (e incluso necesario) para las negociaciones entre los grandes. El papel jugado por España en las negociaciones para (re)definir el marco futuro de la Unión Europea ha demostrado que si se tiene una agenda concreta y constructiva y se buscan los aliados adecuados, España puede ejercer *de facto* como grande de la Unión.

Notas

- ¹ La expresión "hablar los quintos" fue acuñada por el ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández-Ordóñez, entre 1985 y 1992.
- ² "Aznar: "Niza no es la Biblia"", *El País*, 17 de octubre de 2003.
- ³ La ratificación española del Tratado requería de la aprobación, una vez realizado el referéndum, por parte del Parlamento.
- ⁴ "Por una Europa mejor" Reunión ministerial de los Amigos de la Constitución, Madrid, 26 de enero de 2007. Carta firmada por Luxemburgo, Alemania, Eslovenia, Italia, Finlandia, Bélgica, Austria, Eslovaquia, Chipre, Hungría, Estonia, Malta, Lituania, Letonia, Grecia, Bulgaria, Rumania y España, que ya habían ratificado la Constitución y por Irlanda y Portugal que no la habían ratificado.
- ⁵ "Point de Presse conjoint de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et de M. José Luis Rodríguez Zapatero, Président du gouvernement du Royaume d'Espagne, à l'issue de leur entretien à Madrid", Madrid, 31 de mayo de 2007.
- ⁶ "Non Paper Hispano-francés", 17 de junio de 2007.
- ⁷ Las negociaciones por el reparto institucional continuaron incluso después de haber cerrado un acuerdo en el Consejo Europeo de junio de 2007. Italia exigía igualar su peso con el Reino Unido en cuanto a escaños en el Parlamento Europeo. Esta disputa por un escaño de más podía perjudicar a España que había conseguido mejorar su representación parlamentaria con 4 escaños más que los que le había otorgado el Tratado de Niza. Finalmente, se llegó a una solución salomónica de dar un escaño de más a Italia sin quitarlo a otro estado. De este modo, el Parlamento Europeo estará formado por 750 eurodiputados más su presidente.
- ⁸ "Comparecencia, a petición propia, del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar sobre el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007, en Bruselas", *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, núm. 267, Sesión plenaria núm. 249, 27 de junio de 2007.
- ⁹ "Who are you going to call?", *The Economist*, 19 de octubre de 2007.
- ¹⁰ José Luis Rodríguez Zapatero, "Un nouvel horizon pour l'Union européenne", *Le Figaro*, 18 de octubre de 2007.
- ¹¹ "España, Francia y Europa: Percepciones, sintonías y desajustes", intervención de José Ignacio Torreblanca en el Foro Civil España - Francia, París, 10 de enero de 2008.

Referencias bibliográficas

- BARBÉ, Esther y MESTRES, Laia (2007) "La España de Zapatero en Europa: el aprendizaje de la negociación en una Unión Europea en crisis", *Quórum*, núm. 19, pp. 72-79.
- MESTRES, Laia (2004) "¿España entre los grandes? El interés nacional y la reforma institucional", *Especial: España en Europa 1996-2004*, EE 09/2004, Observatorio de Política Exterior Europea.
- PALACIO, Vicente (2008) "¿Cuatro años más de política exterior?", *Política Exterior*, núm. 121, enero/febrero, pp. 95-107.
- TORREBLANCA, José Ignacio (2007a) "España toma la iniciativa europea", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 8, 23 de enero de 2007.
- TORREBLANCA, José Ignacio (2007b), "Europa vuelve a funcionar", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 45, 25 de junio de 2007.



Relaciones del gobierno Zapatero con los nuevos estados miembros de la UE: un secreto muy bien guardado

Número 3

Michal Naturski

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona

Pocas semanas después de la victoria electoral del PSOE, tuvo lugar la adhesión a la UE de ocho países de Europa Central y Oriental (PECO) y dos países mediterráneos, culminando así el proceso de ampliación hacia el Este iniciado en los años noventa¹. En el contexto académico y político español, muchos análisis pronosticaban que la UE ampliada podría generar serios desafíos para España. Por ejemplo, en un informe del Real Instituto Elcano, se llegó a señalar la ampliación como factor que reforzaría, junto con otras tendencias de carácter internacional (globalización) y europeo (crisis económicas), el proceso de "revolución silenciosa" para la política española (Powell *et al.* 2005: 10-11). En particular, las consecuencias adversas de la ampliación se asociaban a tres ámbitos: político-institucional, económico y de la política exterior. En el primer ámbito, la ampliación podía causar una pérdida de peso político e institucional, y consecuentemente, capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones en la UE. En un segundo ámbito más tangible, España podría perder en transferencia de fondos en el marco de las políticas de cohesión y regional, que se desviarían hacia los nuevos estados miembros de la UE. En el tercer ámbito, se preveía que debido a la ampliación de la UE hacia el Este, España podría ver dificultada su labor de promoción de las prioridades de política exterior, centradas en áreas como el Mediterráneo o América Latina.

Una incógnita transversal a todos estos ámbitos era cómo funcionaría España en la nueva Unión ampliada en términos de "alianzas". Aun antes de la ampliación, el último gobierno de José María Aznar había empezado a tejer estrechas relaciones con los países en vías de adhesión, en temas clave de la agenda europea de España. Partiendo de este inicio prometedor de relaciones entre España y los PECO, este artículo examina la senda escogida por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en su relación con estos países. En concreto, se analiza hasta qué punto los nuevos estados miembros han formado parte de la estrategia de alianzas de España en las tres áreas mencionadas anteriormente.

Aznar y los PECO: ¿El principio de una buena amistad?

A pesar de los supuestos desafíos y riesgos para los intereses españoles, cabe destacar que el gobierno del Partido Popular, igual que el gobierno anterior de Felipe González, respaldó la ampliación de la UE hacia el Este. Además, dado que el punto de partida en el nivel de relación con los países candidatos era muy deficiente, los gobiernos populares intentaron reforzar los lazos políticos y económicos de España con los países de la adhesión. Con esta finalidad, el gobierno de Partido Popular elaboró el Plan de Ampliación dirigido a intensificar las relaciones económicas entre España y los países candidatos a la UE y, posteriormente, el Plan Marco dirigido a reforzar e intensificar las relaciones políticas bilaterales en materia de defensa y seguridad así como en temas de defensa e interior (Herranz, 2004).

Pero fue sobre todo a partir del momento en que concluyeron las negociaciones de adhesión en diciembre de 2002, que el gobierno español empezó a considerar a los países de la adhesión como socios relevantes para defender sus preferencias en la UE en diferentes materias. En lo que respecta a la política exterior europea, uno de los ejemplos más palmarios fue, sin duda, el patronazgo español de la "carta de los Ocho" firmada también por tres de los países candidatos de mayor relieve (Polonia, República Checa y Hungría). Esta carta aunaba a aquellos países que darían su apoyo a la política de Estados Unidos respecto a Irak y que apostaban por el refuerzo de las relaciones transatlánticas².

En términos de poder político-institucional, otro caso paradigmático fue la oposición conjunta de Polonia y España al nuevo sistema de votos propuesto por el proyecto de Tratado Constitucional. Este sistema de votación, basado en la doble mayoría de estados y población, sustituía al sistema de votos adoptado en el Tratado de Niza, cuyo mecanismo era más favorable para España y Polonia, dado que se equiparaba su poder decisorio con los cuatro países grandes de la UE³.

Finalmente, en materia económica también encontramos muestras tempranas de sintonía entre el gobierno de Aznar y los países en vías de adhesión. Por ejemplo, en enero de 2004 España, junto con Polonia, Estonia, Portugal, Italia y Holanda firmaron una carta defendiendo la estricta aplicación del Pacto de Estabilidad presupuestaria, elemento de la Unión Económica y Monetaria, incumplido en aquellas fechas por Alemania y Francia. Dicha carta se interpretó políticamente como un intento de estrechar la coalición de estados miembros con preferencias económicas más liberales.

Nuevo gobierno, nuevas alianzas: ¿Cambio de rumbo en relaciones con los PECO?

Las primeras declaraciones del gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero anunciaban un cambio de rumbo en la política exterior española en general (replanteamiento de las relaciones con Estados Unidos) y en la política europea en particular (desbloqueo de las negociaciones sobre la Constitución europea). Este giro se concretó en la doble decisión de adelantar el regreso de las tropas de Irak de la división multinacional compuesta por otros siete nuevos estados miembros de la UE (Eslovaquia, Hungría, Estonia, República Checa, Bulgaria, Rumania y Lituania) y la renuncia a la defensa del sistema de votos adoptado por el Tratado de Niza. Estas decisiones causaron evidente malestar en algunos de los nuevos miembros, sobre todo en Polonia, el país que más acusó el giro de la política española en estos dos aspectos⁴. Por otro lado, la apuesta española de basar su política europea en estrechas relaciones con Francia y Alemania, anunciadas como la "vuelta al núcleo de las decisiones europeas", no se presentaba como la más propicia para el estrechamiento de las relaciones con los nuevos estados miembros de la UE. El nuevo gobierno español tampoco promovió ningún tipo de programa gubernamental similar a los del gobierno de Aznar dirigido a reforzar los lazos políticos y económicos con los nuevos estados miembros. No obstante todo lo anterior, el análisis de la práctica de la política europea indica que, a pesar de las divergencias y preferencia por la alianza con los grandes estados miembros, el papel de los PECO en la agenda española ha sido más relevante de lo que podría parecer a primera vista.

Ámbito político-institucional. Una de las consecuencias inevitables del proceso de la ampliación de la UE hacia el Este fue una amplia reforma institucional que empezó a fraguarse ya a mediados de los años noventa. Como todos los gobiernos anteriores, el de Zapatero trató de participar activamente y contribuir con sus propuestas a las negociaciones y debates europeos, primero sobre el fallido Tratado Constitucional y

luego sobre el nuevo Tratado de Lisboa firmado finalmente en diciembre de 2007. Con este fin, el gobierno de PSOE contó en muchos casos con la colaboración de los nuevos estados miembros, igual que había hecho José María Aznar, aunque con propósitos y alianzas distintas.

Como ya se ha mencionado, el principal problema durante las negociaciones sobre el Tratado Constitucional fue el nuevo sistema de voto de doble mayoría (población y estados) que sustituía al sistema de votos establecidos en el Tratado de Niza defendido por el gobierno de José María Aznar. Después de las elecciones de marzo de 2004, el nuevo gobierno español abandonó la defensa de sistema de votos establecido por el Tratado de Niza y desbloqueó las negociaciones sobre el Tratado. Sin embargo, el gobierno continuó defendiendo una propuesta alternativa a la del Tratado Constitucional, basada en una doble mayoría de 55,5% de los estados miembros y 66,6% de la población europea. Finalmente, durante las negociaciones desarrolladas en junio de 2004 el gobierno español pudo contar únicamente con el respaldo del gobierno polaco a pesar de su malestar con el gobierno español por haber renunciado a la defensa del sistema de Niza⁵. Este apoyo polaco de última hora no bastó para defender la posición española, pero el resultado final de la negociación, basado en la propuesta de la presidencia irlandesa de establecer la mayoría a nivel de 55% de estados miembros y 65% de la población, fue cercano a las posiciones del gobierno español.

Tras el fracaso del Tratado Constitucional, el gobierno español se convirtió en un firme defensor del proceso de ratificaciones del Tratado Constitucional para lo cual contó con el apoyo de diferentes países nuevos. A corte de ejemplo, ya en junio de 2005, durante la visita oficial del Presidente de Lituania, ambos países se pronunciaron a favor de continuar este proceso. Asimismo, la iniciativa hispano-luxemburguesa de formar un grupo de países "amigos de la Constitución" contó con la participación de ocho nuevos estados miembros de la UE que ratificaron el Tratado Constitucional (de un total de 18 estados que ratificaron el Tratado y dos que tenía intención de hacerlo). Únicamente Polonia y la República Checa, al no haber ratificado este Tratado ni tener sus gobiernos intención de hacerlo, declinaron su participación en esta iniciativa de la diplomacia española.

Ámbito económico. Una de las cuestiones más relevantes para España y a la vez más sensibles para los intereses españoles en la UE ampliada era la cuestión del Nuevo Marco Financiero para el periodo 2007-2013. En principio el aumento de fondos para los nuevos Estados miembros planteaba una situación de incompatibilidad entre los intereses españoles y los de los nuevos países (Wojna, 2005). A pesar de ello, y en el contexto de una rotunda negativa de los contribuyentes netos a incrementar el nivel de fondos comunitarios, España impulsó la creación de una coalición de los estados llamados "amigos de la política de cohesión" formada por diez nuevos países miembros de la UE y España, Grecia y Portugal, cuyo principal objetivo era defender la propuesta de Perspectivas Financieras preparada por la Comisión Europea⁶.

Esta coalición dirigida a crear un contrapeso para la política de los contribuyentes netos al presupuesto comunitario fue muy frágil, como lo demostró el conflicto diplomático entre España y Polonia unos días después de la primera reunión de este grupo en diciembre de 2004. Después de la cancelación por el presidente del gobierno español de la II cumbre informal polaco-española estalló un conflicto bilateral sobre la declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2004 cuando España se opuso a incluir en la declaración de la Presidencia un párrafo sobre el principio de solidaridad en reparto de los fondos y respecto a "las necesidades particulares de los nuevos Estados miembros". Por otro lado, España se oponía a estas formulaciones y defendía la mención de los principios de sostenibilidad, gradualismo en la pérdida de los fondos y su reparto

equitativo⁷. Finalmente, la formulación final de que el Nuevo Marco Financiero “deberá proporcionar los medios financieros necesarios para hacer frente de manera eficaz y equitativa a los retos futuros, incluidos los que se derivan de disparidades en los niveles de desarrollo de la Unión ampliada”⁸ fue el fruto del compromiso acordado por Polonia y España durante una reunión bilateral y aceptado por el resto de países miembros⁹.

A pesar de esta ambivalente política española en el tema presupuestario, España coincidió en cooperar con los nuevos estados miembros en otros temas prioritarios de la agenda económica de la UE. Por ejemplo, a principios de 2006 Gran Bretaña, España, Holanda, la República Checa, Hungría y Polonia emitieron una carta oponiéndose a ciertos cambios introducidos en el proyecto de la Directiva sobre servicios en el mercado interno (Directiva Bolkestein) durante los debates del Parlamento Europeo y llamando a la Comisión Europea a defender la sustancia de las propuestas iniciales¹⁰. De manera similar, España respaldó las ideas polacas de reforzar la seguridad energética de la UE así como también decidió no prolongar el periodo transitorio para la libre circulación de trabajadores provenientes de los nuevos estados miembros, anunciándolo durante la tercera cumbre polaco-española en Granada en marzo de 2006¹¹.

Ámbito de política exterior europea. Como se mencionaba al inicio de este artículo, una de las tradicionales preocupaciones de España en relación con la ampliación fue siempre la posibilidad de marginalización geopolítica y pérdida de relevancia de las prioridades españolas en la política exterior de la UE, cuyo centro de gravedad podía verse trasladado hacia el centro del continente. Ya a mediados de los años noventa, este desafío constituyó uno de los elementos que llevaron al gobierno español a priorizar la dimensión mediterránea de la política exterior europea, como lo demostró el inicio de Proceso de Barcelona en 1995 y el posterior apoyo a incluir los países mediterráneos en la Política Europea de Vecindad, concebida inicialmente para reforzar la dimensión oriental de la UE. Pero paradójicamente, las ampliaciones 2004/2007 de la UE han contribuido más bien a reforzar la dinámica de trabajo entre los países miembros de la UE interesados en la dimensión mediterránea de la UE.

Después de la crisis migratoria registrada en verano de 2006 en las Islas Canarias, el gobierno español impulsó una cooperación entre los países mediterráneos de la UE, inicialmente para desarrollar unas nuevas medidas comunitarias de la gestión de flujos migratorios a través de las fronteras exteriores marítimas mediterráneas¹². Sin embargo, esta iniciativa evolucionó hacia una cooperación permanente, más amplia, pero informal entre un total de 10 países miembros de la UE, incluidos 5 nuevos estados miembros (Eslovenia, Chipre, Malta, Rumania y Bulgaria; estos dos últimos desde 2007). Esta cooperación adoptó el formato de reuniones semestrales informales de los jefes de diplomacia de los estados mediterráneos que debaten y tratan de coordinar en este formato más restringido sus posiciones en temas como el proceso de paz en el Oriente Medio, la dimensión sur de la Política Europea de Vecindad, mecanismos de gestión de crisis (incluidos desastres naturales), reformas institucionales de la UE, inmigración a la UE y la idea francesa de la Unión Mediterránea¹³. Este marco de cooperación es uno de los ejemplos que vienen a matizar los temores de que la ampliación pudiera debilitar la política mediterránea de la UE.

En cambio, para sorpresa de algunos observadores españoles, la ampliación constituyó un desafío mucho más relevante para otra prioridad tradicional de la diplomacia española en la UE: las relaciones con Cuba. Es en este ámbito donde el liderazgo español de marcar la política común de la UE encontró el desacuerdo de la mayoría de los nuevos estados miembros de la UE, que se opusieron a la progresiva supresión de las sanciones diplomáticas de la UE introducidas contra Cuba en 2003, flexibilización promovida por el gobierno español desde 2004. En este aspecto, no sólo la diplomacia

de estos países cuestionó el liderazgo español en este tema, sino que también la opinión pública en general y figuras tan simbólicas como Lech Walesa o Vaclav Havel promovieron iniciativas en defensa de la oposición cubana y del mantenimiento de las restricciones diplomáticas contra Cuba, criticando la posición española en este aspecto.

¿Socios convenientes pero no imprescindibles?

El presente análisis demuestra que el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero no sólo basó su estrategia de alianzas en los grandes socios fundadores de las Comunidades Europeas, sino que trató también de encontrar espacios de cooperación con los estados medianos y pequeños, incluyendo aquellos que entraron más recientemente a la UE. En algunos casos, el apoyo de los nuevos estados miembros fue necesario, pero ciertamente, no suficiente para poder promover las iniciativas políticas españolas en los ámbitos político-institucional, económico y de política exterior. Por ello, el gobierno de Zapatero ha continuado la tendencia del gobierno predecesor de buscar espacios de actuación común con los nuevos socios, pero sin dejar de enfatizar, a veces más bien retóricamente que real, la "tradicional" apuesta española por las relaciones con los países grandes de la UE¹⁴. La diplomacia española mantuvo el compromiso del gobierno predecesor de celebrar las cumbres bilaterales con Polonia y continuar la dinámica de relaciones bilaterales con los nuevos estados miembros a través de intercambio de visitas de líderes. A lo largo de la última legislatura España fue visitada como mínimo una vez por los 11 líderes de los nuevos estados miembros de la UE (excepto Eslovenia), pero en el discurso doméstico parlamentario apenas encontramos referencias sobre ellos. En la práctica, España se sitúa en diferentes debates y negociaciones de la UE como un "país puente" entre diferentes *cleavages* existentes en la UE ampliada: nuevos/viejos; países pobres beneficiarios de la ayudas/países ricos contribuyentes netos; pequeños/grandes; mediterráneos/países del Norte y Este de Europa; y países favorables al método comunitario de la integración/países favorables al método intergubernamental. Esta situación refleja la tendencia de transformación del papel de España en la UE y un progresivo reajuste de las preferencias y tácticas negociadoras españolas para adaptarlas al contexto de la UE ampliada.

En este contexto de transformación del papel de España, las relaciones con Polonia, institucionalizadas a través de las cumbres anuales de los gobiernos de ambos países, constituyen el nudo a través del cual el gobierno español realiza su política hacia los nuevos estados miembros. Sin embargo, esta cooperación no funcionó con la misma intensidad que durante el último gobierno de José María Aznar¹⁵. Esto se debe a dos motivos principales. En primer lugar, el gobierno del PSOE decidió inicialmente basar su política europea sobre todo en la alianza con Alemania y Francia y trató las relaciones con Polonia como una herencia del gobierno Aznar¹⁶. En segundo lugar, una vez corregida esta tendencia, se buscó definir una agenda compartida de las relaciones bilaterales con Polonia basada en una colaboración activa pragmática (Chico, 2006), pero el giro en la política doméstica polaca expresada en la inestabilidad gubernamental y la deriva nacionalista y anti-europeísta de los líderes de Ley y Justicia durante el periodo 2006-2007 convirtieron a Polonia en un socio inservible en la UE.

Al margen de estos altibajos en las relaciones polaco-españolas, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, a través de las relaciones con otros nuevos estados miembros de la UE, ha podido constatar a la práctica que los nuevos países de la UE no pueden ser considerados como un grupo homogéneo, disipando en cierto modo los miedos de España a la creación de alianzas estables contra las preferencias españolas. Al contrario, en el nuevo contexto institucional de la UE, el gobierno español ha tenido que encontrar

ámbitos de convergencia de preferencias con estados muy diferentes con indiferencia de sus fechas de adhesión.

Notas

¹ La primera fase de la gran ampliación incluyó diez nuevos estados: Estonia, Lituania, Letonia, Polonia, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Malta y Chipre. Esta primera fase de ampliación fue acompañada por la adhesión de Bulgaria y Rumania en 2007.

² "United We Stand, Eight European leaders are as one with President Bush", *Wall Street Journal*, 30 de enero de 2003.

³ La expresión de esta alianza fue el artículo publicado por Ana Palacio y Włodzimierz Cimoszewicz en defensa del sistema de votos previstos en Tratado de Niza, "How to keep balance in Europe's new treaty", *Financial Times*, 23 de septiembre de 2003.

⁴ La acelerada retirada de las tropas españolas de Irak (incluso antes del plazo previsto inicialmente para junio de 2004) hizo cambiar bruscamente los planes iniciales del relevo del mando polaco de la división multinacional en Irak a favor de España y la reorganización del despliegue de esta división después de la retirada de las tropas de algunos países centroamericanos. Asimismo, en la cuestión del reparto de poder institucional, Polonia se vio obligada a buscar alternativas para su estrategia negociadora al verse aislada en la defensa del sistema de votación de Niza. El presidente Kwasniewski se sintió "doblemente decepcionado por los propósitos del PSOE". "Polonia advierte a Zapatero de que la retirada de tropas desestabilizará más Irak", *El País*, 19 de marzo de 2004.

⁵ "Zapatero logra el apoyo de Polonia a la propuesta española sobre reparto de poder", *El País*, 18 de junio de 2004.

⁶ En posteriores actividades de este grupo participaron también representantes de Bélgica, Italia, Irlanda y Finlandia.

⁷ "Czy Hiszpania i Polska powinny trzymać się razem?", 15 de diciembre de 2005, *Analiza EuroPAP – Polska Agencja Prasowa*, <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/wapp.pl?grupa=11&ID=62408> (accedido 12 de octubre de 2005); "El presidente del Gobierno cancela a última hora la cumbre prevista para hoy con Polonia", *El País*, 14 de diciembre de 2004.

⁸ Consejo de la Unión Europea, *Consejo Europeo de Bruselas 16 y 17 de diciembre de 2004. Conclusiones de la Presidencia*, 16238/1/04, REV 1 Bruselas, 1 de febrero de 2005.

⁹ Los trabajos posteriores del grupo de los "amigos de la política de cohesión" (reuniones mensuales a nivel de altos funcionarios) sirvieron sobre todo como una plataforma de diálogo e intercambio de información durante las negociaciones desarrolladas a lo largo de las presidencias luxemburguesa y británica, pero sin llegar a erigirse en un frente común. Así que por ejemplo, España fue el único país de este grupo que vetó la propuesta de presupuesto en junio 2005 debido a los insatisfactorios niveles de ayudas (Gniazdowski y Wojna, 2005). Los progresivos trabajos sobre el Nuevo Marco Financiero llevaron a acentuar las divergencias de prioridades y tácticas negociadoras entre España y los países nuevos durante las decisivas negociaciones en diciembre de 2005.

¹⁰ Anna Slojewska, "Szesc krajow chce swobody uslug", *Rzeczpospolita*, 6 de febrero de 2006.

¹¹ *Wspolne stanowisko Rzadow Polski i Hiszpanii na temat europejskiego bezpieczenstwa energetycznego*, Warszawa-Madryt, 17 de marzo de 2006.

¹² "España convocará una cumbre sobre inmigración con los países mediterráneos de la UE", *El País*, 29 de agosto de 2006. *Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de los Países Mediterráneos miembros de la U.E. sobre la inmigración ilegal en las fronteras marítimas, 29 de septiembre de 2006*, fuente: http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/_2006/ntpr20060929.01doc.htm

¹³ Hasta el inicio de 2008 se celebraron 5 reuniones ministeriales de este grupo.

¹⁴ Ver el artículo de Laia Mestres en esta misma publicación monográfica.

¹⁵ Durante el gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero se celebraron tres cumbres polaco españolas con participación de diferentes ministros sectoriales: en febrero de 2005 en febrero, en marzo de 2006 en Grenada; y en junio de 2007 en Varsovia.

¹⁶ "Zapatero aborda en Polonia el reparto de las ayudas comunitarias", *El País*, 9 de febrero de 2005.

Referencias

- CHICO, David (2006) "Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005", *Memorando OPEX*, núm. 6, Madrid: Fundación Alternativas.
- GNIAZDOWSKI, Mateusz y WOJNA, Beata (2005) "Grupa przyjaciol polityki spojnosci - a negocjacje Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007-2013", *Biuletyn PISM*, vol. 82, núm. 327, 15 de julio.
- HERRANZ, Anna (2004) "Dimensionando las críticas a la posición española ante la ampliación", en: Barbé, Esther, *Especial España en Europa 1996-2004*, núm. 7, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus. Disponible en: <<http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/119/v3SM0wn5iPpzMjTMhxnH.PDF>>
- POWELL, Charles *et al.* (2005) "Construir Europa desde España. Los nuevos desafíos de la política europea", *Informes Elcano*, núm. 2.
- WOJNA, Beata (2005) "Stosunki polsko-hiszpanskie w Unii Europejskiej", *Biuletyn PISM*, vol. 18, núm. 263, 3 de marzo.



El Congreso de los Diputados y las políticas europeas de seguridad: ¿cuánto (des)control parlamentario?

Número 4

Anna Herranz Surrallés

Investigadora en el Institut Universitari d'Estudis Europeus

La legislatura de José Luís Rodríguez Zapatero ha coincidido con el desarrollo de dos importantes temas en materia de políticas de seguridad a nivel europeo. En primer lugar, las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se han convertido en parte cotidiana de la acción exterior de la UE, pasando de 4 misiones iniciadas durante la segunda legislatura de José María Aznar a 16 nuevas operaciones (4 militares y 12 civiles) iniciadas durante el mandato del gobierno socialista. En segundo lugar, desde 2004 la UE ha dado un impulso importante a las medidas de cooperación policial y de inteligencia con el propósito principal de mejorar la eficacia de la lucha contra el terrorismo.

Desde el punto de vista institucional, los temas de PESD y del tercer pilar de la JAI comparten su carácter eminentemente intergubernamental y un acelerado desarrollo sobre todo a partir de finales de los noventa. La conjunción de estos dos factores ha sido a menudo señalada como la causa de un creciente "doble déficit democrático" de las políticas europeas de seguridad¹. Dicho déficit derivaría del hecho que, cada vez más, las decisiones en este ámbito se trasladan al nivel europeo, dificultando así el necesario control de las mismas por parte de los parlamentos nacionales, sin que ello revierta en mayor implicación por parte del Parlamento Europeo. Planteado de otro modo, el problema del control parlamentario de las políticas de seguridad también se podría sintetizar en términos de "doble paradoja": por un lado, los parlamentos nacionales tienen competencias para forzar a sus respectivos gobiernos a rendir cuentas, pero tanto su acceso a la información como su visión global de lo que sucede en la arena europea suelen ser deficientes; y por el otro, el Parlamento Europeo recibe información directa y precisa por parte de diferentes instancias del Consejo y de la Comisión, pero sin estar dotado de competencias para su control en estas áreas políticas².

El presente artículo recoge este debate para centrarse en la primera parte del doble déficit o de la doble paradoja, es decir, para analizar hasta qué punto es cierta la afirmación de falta de control parlamentario por parte de los parlamentos de los estados miembros, en este caso, el Congreso de los Diputados. Para ello se examina su actividad en el ámbito de las operaciones de la PESD y en las medidas de cooperación policial en materia anti-terrorista. El artículo se cierra con unas sucintas consideraciones finales sobre las perspectivas del papel de los parlamentos en los ámbitos analizados.

El control de las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa

"[M]ientras esté este Gobierno, no saldrá un solo soldado si no tiene el apoyo de este Parlamento". En estos términos se expresaba el Presidente del gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, en septiembre de 2005, pocas semanas antes de aprobar la nueva Ley Orgánica de Defensa, que introducía la prerrogativa de aprobación parlamentaria para la participación de las Fuerzas Armadas en el exterior. Con ello, España pasaba a

ser un país de control parlamentario fuerte en temas de operaciones de paz de carácter militar, situando así a España por delante de países como Francia o Gran Bretaña en los que el despliegue de tropas compete únicamente al gobierno.

Los orígenes de esta importante extensión de los poderes del parlamento se encuentran, sin duda, en la agria polémica política y movilización social que marcó la última legislatura de José María Aznar, debido al envío de tropas españolas a Irak tras la invasión estadounidense. Desde el inicio de los ataques, en marzo de 2003, la oposición exigió reiteradamente al gobierno que cualquier eventualidad de envío de tropas a este país fuera precedida de una consulta al Parlamento, dada la trascendencia y excepcionalidad del tema, al tratarse de una intervención que no gozaba del apoyo de Naciones Unidas y que había logrado dividir a la UE en dos. Sin embargo, el gobierno popular, atendiendo a la falta de previsiones legales que exigieran tal consulta, decidió el envío de 1.200 soldados a Irak, cuyo despliegue se completó entre julio y agosto de 2003³. Las críticas al gobierno por "meter a España en una guerra ilegal en contra del Parlamento" se repitieron a menudo en los bancos de la oposición y, durante la campaña electoral, el Partido Socialista se comprometió a reevaluar el papel del Parlamento en las operaciones militares en el exterior si llegaba a la presidencia.

En efecto, el gobierno de Zapatero promovió rápidamente la nueva Ley Orgánica de defensa, aprobada el 17 de noviembre de 2005, que entre otras innovaciones, introdujo el requerimiento "consulta previa" y "autorización" parlamentaria en caso de envío de tropas al exterior⁴. La Ley también incluyó la obligación de dedicar anualmente una sesión de debate parlamentario a discutir el desarrollo de las operaciones internacionales con participación de las Fuerzas Armadas. Conviene también destacar que la Ley no tan sólo reforzó los criterios de legitimidad interior del envío de tropas, sino que también asentó un requerimiento de legitimidad exterior. Esto es, la Ley fija una serie de condiciones que deben cumplir las misiones en el exterior, entre ellas, estar autorizadas por las Naciones Unidas o acordadas por organizaciones internacionales de las que España forme parte, así como también su conformidad con los principios del Derecho internacional.

Estas importantes novedades en el conjunto de la política española en operaciones de paz, sin embargo, poco han trascendido al ámbito de las misiones de la PESD. Dado que la Ley se refiere a las Fuerzas Armadas, ésta sólo tiene aplicación en las misiones de carácter militar en las que participan unidades del Ejército (ver cuadro 1 en el anexo). Entre ellas, la prerrogativa de consulta y autorización previa sólo se ha dado en una operación de la PESD, la misión EUFOR Congo. Los otros dos casos de autorización parlamentaria ocurridos durante esta legislatura han sido referidos a misiones lideradas por la OTAN (ISAF en Afganistán) y por Naciones Unidas (FPNUL en Líbano). De estos casos, se podría decir que el que más cumplió con el espíritu de un riguroso control parlamentario fue la autorización de la participación española en la FPNUL ya que las discusiones del Congreso transcurrieron de manera casi paralela a las decisiones de la comunidad internacional sobre la solución a la crisis que se desencadenó en verano de 2006. En cambio, en los casos restantes, la autorización tuvo lugar siempre después de haber sido acordada la operación y hasta de haber comprometido el gobierno su contribución, con lo que las posibilidades del Parlamento en influir sobre las posiciones del gobierno son ya muy limitadas⁵. En las otras tres misiones militares de la PESD en las que ha participado España durante el mandato de Zapatero no se ha requerido autorización parlamentaria⁶.

Exceptuando el caso de EUFOR Congo, la falta de debate en el Congreso sobre las misiones de la PESD ha sido la tónica dominante. Ello se ejemplifica claramente al

revisar las preguntas parlamentarias realizadas sobre cuestiones relacionadas con operaciones de paz, de las que sólo un 10 por ciento tiene que ver con las misiones PESD (ver cuadro 2 en el anexo). El interés es casi directamente proporcional al número de tropas desplegadas así como a la situación de riesgo de las mismas. Por ello poco sorprende que las misiones PESD ocupen relativamente un lugar poco relevante en comparación con otras misiones como ISAF o FINUL⁷. El debate sobre las cuestiones financieras relacionadas con las misiones PESD ha sido también muy limitado. Sólo en el caso de EUFOR Congo, algunos diputados de la oposición exigieron al gobierno la explicitación de su coste y aprovecharon para pedir al gobierno que cualquier solicitud de autorización de envío de tropas fuera acompañada de una memoria económica, como sucede en otros países como Alemania.

Pero la escasez de debate sobre las misiones de la PESD en foro parlamentario es más llamativa, si cabe, en el caso de las misiones de carácter civil. La UE ha desplegado 14 misiones de este tipo, la mitad de las cuales han contado con la participación de España, normalmente a través del envío de personal de la Guardia Civil o la Policía Nacional, según los objetivos de la misión. El dato es que ninguna de estas misiones ha sido objeto de debate parlamentario en el Congreso durante los cuatro años de legislatura. Su aparición en el debate se ha limitado a comentarios aislados realizados "en passant" durante los dos debates anuales sobre misiones en aplicación del artículo 19 de la Ley de Defensa. De este modo, España es uno de los 6 Estados miembros de la UE-27 en cuyos parlamentos no se discuten ni aprueban la misiones civiles de la PESD⁸.

El control de la cooperación policial europea en materia de lucha contra el terrorismo

En materia de políticas de Justicia y Asuntos de Interior en la UE, la segunda legislatura de José María Aznar fue la del salto en materia de cooperación judicial, con medidas de gran calado como el establecimiento de Eurojust y los procedimientos rápidos de extradición (Euro-orden). El periodo 2004-2008 se ha caracterizado, en cambio, por notables avances en la cooperación de los servicios policiales y de inteligencia, tanto en términos operativos como en materia de intercambio de información dentro y fuera de la UE⁹. Siguiendo la tónica de la legislatura anterior, las Cortes Generales han vivido con cierta dificultad el acelerado desarrollo de las políticas de JAI de la UE. Congreso y Senado han ido encajando los temas a medida que se han presentado pero sin profundizar en el debate o anticiparse a ellos.

Un ejemplo de este rol pasivo de las Cortes fue el desarrollo en torno al Tratado de Prüm (también llamado Schengen III), inicialmente firmado por siete Estados miembros, entre ellos España, y que en un futuro próximo pasará a ser incorporado al ordenamiento jurídico de la UE¹⁰. El Tratado constituye un acuerdo de cooperación policial cuyo objetivo principal es el intercambio de información sobre ADN, impresiones dactilares y registros de matriculación de vehículos con fines de lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y la migración ilegal. El Tratado levantó una notable polémica, expresada por ejemplo en el Parlamento Europeo, por lo que se consideraba como un Tratado que debilitaba a las instituciones comunitarias, ya que no utilizaba los marcos previstos de las cooperaciones reforzadas, sino que se iniciaba fuera del marco de la UE y a espaldas de los parlamentos. Siendo un Tratado Internacional, el texto necesitó la ratificación del Congreso y el Senado. Ambas cámaras lo aprobaron en abril y junio de 2006 respectivamente, un año después de su firma por parte del gobierno español y sin mayor debate ni propuestas. Más adelante, en cambio, algunas de las obligaciones derivadas de dicho Tratado se manifestaron más controvertidas y la tarea del Congreso fue mucho más activa. Es el caso de la Ley

Orgánica reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN. Iniciada primero como una ley ordinaria, la ponencia decidió darle el carácter de Ley Orgánica por tratar ésta sobre cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales, particularmente el derecho a la intimidad. El procedimiento implicó intensos debates entre posiciones más y menos garantistas, llegando a un acuerdo el 21 de Junio de 2007, siendo Esquerra Republicana de Cataluña el único partido que mantuvo sus enmiendas hasta la votación final del Proyecto.

El Congreso también ha prestado algo más de atención al desarrollo de las competencias de Europol. A ello contribuyó, aunque de manera colateral, la Comisión de Investigación de los atentados del 11 de Marzo, durante la cual se pudo debatir en profundidad sobre la cooperación policial internacional y el papel de la Europol. Por ejemplo, los diputados de la Comisión tuvieron acceso a informes confidenciales de Europol e incluso el Director en funciones de la misma compareció personalmente ante la Comisión. Aquí queda bien patente la diferencia de prerrogativas entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo para la supervisión de este organismo, ya que por ejemplo, la Eurocámara no consiguió la comparecencia de Europol ante su conocida "Comisión Temporal sobre la Presunta Utilización de Países Europeos por la CIA para el Transporte y la Detención Ilegal de Presos". En la Comisión de Investigación sobre el 11-M, los diputados pudieron contar también con la comparecencia del anterior Coordinador Europeo para la Lucha contra el Terrorismo, Gijs de Vries. Con este se discutieron cuestiones como los problemas en el equilibrio entre confidencialidad y lucha efectiva contra el terrorismo y se puso a disposición de los parlamentarios documentación relativa a los problemas de las legislaciones nacionales que impedían reforzar las capacidades operativas de Europol, emplazando a los diputados que debatieran sobre ellas y colaboraran con el gobierno para implementarlas¹¹.

Un último ejemplo de novedad en temas de cooperación policial poco atendido por el Congreso a pesar de su previsible mayor trascendencia es el de la transferencia de datos de pasajeros (tema conocidos como PNR, de sus siglas en inglés "Passenger Names Record"). La polémica en este asunto se desató en mayo de 2004, cuando Estados Unidos y la UE concluyeron un acuerdo que permitiría a los servicios de seguridad de Estados Unidos acceder a los datos que figuran en los expedientes de los pasajeros que viajan desde la UE a Estados Unidos con el fin de identificar a personas potencialmente muy peligrosas y tomar las medidas adecuadas. El acuerdo fue firmado en el marco del pilar comunitario, por lo que el Parlamento Europeo hizo uso de sus competencias e impugnó, con éxito, el acuerdo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por considerar que vulneraba cuestiones relativas a la protección de datos. A pesar de ello, el Consejo aprobó un nuevo Acuerdo en junio de 2007 haciendo uso del tercer pilar intergubernamental, con las críticas que ello suscitó en el Parlamento Europeo, por considerar las modificaciones insuficientes y por "la falta de supervisión democrática de ningún tipo"¹². En cambio, el Congreso de Diputados se ha mantenido ajeno al asunto de los PNR, exceptuando algunas menciones al tema durante las comparecencias del Ministro del Interior y del Director de la Agencia de Protección de Datos. El Congreso tampoco ha discutido el proceso ya muy avanzado de que el sistema PNR se implemente también en la UE, decisión que se tomará también en el marco del tercer pilar¹³.

Conclusiones

En el presente artículo hemos observado que el papel del Congreso en las políticas europeas de seguridad no es lo satisfactorio que debería ser para un adecuado control democrático de las PESD y los temas JAI de tercer pilar. Ello se aprecia en el bajo nivel

de debate en esta materia, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En las operaciones de la PESD, sin menospreciar el gran avance introducido con la nueva Ley Orgánica de Defensa, debe recordarse que el procedimiento de consulta y autorización sólo ha afectado a una de las 16 misiones iniciadas por la UE en esta legislatura. Además, ni en este ejemplo de autorización se dio el caso de que el debate fuera anterior a la Acción Común de la UE sobre la misión, por lo que el debate sustantivo sobre su mandato era ya más bien simbólico que práctico. En los temas de cooperación policial también se ha observado un escaso debate e improvisación, que contrasta con la intensa actividad que ha tenido el Parlamento Europeo en algunos de estos ámbitos. El Congreso sólo se ha preocupado por estos temas cuando han ido asociados a cuestiones muy concretas, como tener que legislar sobre las bases de datos policiales de ADN o evaluar el papel de la cooperación policial en un caso como los atentados del 11-M.

De ello se deriva que el Congreso debería encontrar mecanismos para explotar mejor las posibilidades de control a su alcance¹⁴. Sin embargo, debería cuestionarse también que si el Congreso, y los otros parlamentos nacionales en general, están bien posicionados para discutir sobre las políticas europeas de seguridad desde una perspectiva global y del interés general de la UE. Hasta el momento, el Parlamento Europeo ha demostrado tenacidad en la discusión en estos temas ya que, a pesar de no tener competencias para ello, ha tomado posiciones y ha obligado a las instituciones europeas a informar más allá de los niveles inicialmente previstos. Sin menoscabar los poderes de los parlamentos nacionales, la potenciación del Parlamento Europeo en estos ámbitos favorecería que el debate parlamentario europeo tuviera menos de simbólico y más de verdadero debate sobre opciones políticas en el que el que los electores europeos pudieran participar o sentirse identificados. El Tratado de Lisboa puede contribuir a ello en los temas de JAI, ya que la co-decisión pasará a ser el procedimiento normal también para los temas de cooperación policial y judicial en materia criminal. El próximo gobierno de España debería contribuir a que esto se implemente así de manera efectiva y a que se utilicen los debidos mecanismos de la cooperación reforzada previstos por el Tratado, evitando los mecanismos de avance fuera del Tratado, seguramente más rápidos, pero también menos democráticos.

Notas

¹ El debate sobre la legitimidad de las políticas europeas de seguridad ha sido un tema de creciente interés desde mediados de los años noventa, tanto en el ámbito académico, como en determinadas instancias políticas. El Parlamento Europeo en particular ha sido muy activo en poner de manifiesto las carencias de la PESD i JAI en términos de control democrático. El término de "doble déficit democrático" fue acuñado por Born y Hänggi (2005).

² Este planteamiento en términos de paradoja es enfatizado por de la Asamblea Parlamentaria de la UEO (WEU Assembly "Contribution to the Peace Research Institute Workshop on Parliamentary Control of European Security Policy Frankfurt, 7-8 December 2007", paper no publicado)

³ La polémica parlamentaria se fue agravando con la polémica sobre las comparecencias. Desde marzo hasta el fin de la legislatura la oposición pidió la comparecencia del gobierno hasta en 31 ocasiones para dar cuentas sobre la posición y papel de España en el conflicto. Sin embargo, después del 26 de marzo de 2003, el gobierno sólo satisfaría una de estas peticiones de comparecencia, la del Ministro de Defensa, Federico Trillo-Figueroa, en la Comisión de Defensa el 17 de julio de 2003 en la Comisión de Defensa. El gobierno sí respondió, en cambio, a numerosas de las numerosas preguntas parlamentarias formuladas por la oposición. Durante toda la legislatura, fueron planteadas 186 preguntas parlamentarias, 13 interpelaciones urgentes y 71 solicitudes de comparecencia del gobierno relacionadas con el conflicto de Irak.

⁴ Esta prerrogativa tiene varias salvedades, principalmente la exención de autorización de las misiones directamente relacionadas con la defensa de España y la posibilidad de realizar la

consulta ex-post si ello fuera necesario por imperativos de "máxima urgencia" (ver artículo 17 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional).

⁵ La autorización del envío de tropas a EUFOR Congo se debatió un mes después de la aprobación de la Acción Común en la UE. La decisión del envío de un contingente de 52 personas a la ISAF (Afganistán) se tomó un año y tres meses después de que los 37 ministros de los países participantes en la ISAF, entre ellos España, llegaran al compromiso de contribuir a la novena ampliación de la misión.

⁶ En el caso de ALTHEA en Bosnia Herzegovina, la operación militar de la PESD en la que España presta su mayor contribución en tropas (un máximo de 580), fue aprobada antes de que la Ley Orgánica de Defensa entrara en vigor. Sin embargo, sorprende que este despliegue no fuera debatido en el Parlamento ni en una sola ocasión. Las dos operaciones militares restantes, AMIS II en Sudán y EUFOR Chad, tampoco han sido discutidas ni autorizadas. En la primera, el motivo es que el personal militar desplegado figura como "personal observador" y no como "unidades", eximiendo así al gobierno de la necesidad de solicitar la aprobación parlamentaria; y en el segundo caso, España sólo ha comprometido su contribución en material logístico (ver cuadro 1 en el anexo) de manera que tampoco procede la solicitud de autorización.

⁷ En este sentido, ver también el artículo de Maria Ángeles Sabiote en esta misma publicación monográfica.

⁸ Ver Born *et. al* (2007).

⁹ Ver artículo de Gemma Collantes en esta misma publicación monográfica.

¹⁰ El nombre completo del Tratado es "Tratado relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y la migración ilegal, hecho en Prüm el 27 de mayo de 2005". El Acto preparativo para su incorporación a los Tratados fue la *Decisión 2007/.../JAI del Consejo, de ..., relativa a la ejecución de la Decisión 2007/.../JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza* Diario Oficial de la Unión Europea, C 267/4, 9.11.2007.

¹¹ Las comparecencias de los dos cargos europeos tuvieron lugar el 3 de noviembre de 2004 (sesión 29 de la Comisión de Investigación) y 15 de noviembre de 2004 (sesión 30) respectivamente. El creciente interés en el Congreso por el tema de Europol puede apreciarse en que su mención en debates y preguntas parlamentarias es bastante elevada. Por ejemplo, fueron planteadas hasta 20 preguntas escritas solicitando información en temas como la contribución española al debate europeo sobre las futuras capacidades operativas de Europol o formas para mejorar las potencialidades que esta institución ofrece para la lucha contra el terrorismo.

¹² *European Parliament resolution of 12 July 2007 on the PNR agreement with the United States of America*, P6_TA-PROV(2007)0347, 12 de julio de 2007.

¹³ *Propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (Passenger Name Record - PNR) con fines represivos*, COM(2007) 654 final, 6 de noviembre de 2007.

¹⁴ Para un interesante catálogo sobre buenas prácticas en el control de las misiones de la PESD, ver el ya citado informe de Born *et al.* (2007) y otros informes del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF).

Referencias bibliográficas

- BARBÉ, Esther y HERRANZ, Anna (2007) *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y control democrático*, Barcelona: Office of the European Parliament in Barcelona.
- BONO, G. (2006) "Challenges of Democratic Oversight of EU Security Policies", *European Security*, vol. 15, núm. 4, pp. 431-449.
- BORN, Hans; DOWLING, Alex; FUIOR, Teodora; y GAVRILESCU, Suzana (2007) *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, Bruselas: Parlamento Europeo.

- BORN, Hans y HÄNGGI, Heiner (Eds.) (2005) *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, 2005.
- WAGNER, Wolfgang (2005) "The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy". *Occasional Papers*, núm. 57, Paris: European Union Institute for Security Studies.

ANEXO

TABLA 1. Participación del Congreso en las misiones PESD iniciadas desde abril de 2004

Misiones Tipo	Datos de la misión		Tipo participación parlamentaria	
	Duración	Efectivos máximos desplegados	¿Autorización?	¿Debate?
Misiones militares				
EUFOR RD Congo	Junio-Diciembre 2006	130 (unidades)	SI (30.05.2006 en Comisión de Defensa; después de la Posición Común de la UE de 27.04.06)	SI
EUFOR Althea (Bosnia y Herzegovina)	Diciembre 2004-	580 (unidades)	NO	NO
Amis II (Darfur/Sudan)	Abril 2005-Diciembre 2007	7 (personal observador)	NO	NO
EUFOR Chad	Febrero 2008-	2 aviones transporte 2 oficiales	NO	NO
Misiones civiles				
EJJUST Themis (Georgia)	Julio 2005-Julio 2006	---	NO	NO
EUOPL Kinshasa (Congo)	Abril 2005-Junio 2007	1	NO	NO
EUSEC Congo	Junio 2005-	---	NO	NO
EJJUST Lex (Irak)	Julio 2005-	Cursos de formación	NO	NO
Misión de Observación en Aceh (Indonesia)	Agosto 2005-Setiembre 2006	8	NO	NO
EUPOL COPS (Territorios Palestinos)	Noviembre 2005-	2 (más material y equipamiento.)	NO	NO
EUBAM Rafah (Territorios Palestinos)	Noviembre 2005-	12	NO	NO
EUPAT (ARYM)	Diciembre 2005-	---	NO	NO
EUPOL RD Congo	Febrero 2005-Junio 2007	---	NO	NO
EUPOL Afganistán	Junio 2007-	9	NO	NO
EU Planning Team (Kosovo)	Abril 2006-	---	NO	NO
EUBAM (Moldova)	Octubre 2005-	---	NO	NO
EUSEC Guinea Bissau	Pendiente de inicio	---	NO	NO

Fuente: elaboración propia a partir de Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados, página web del Ministerio de Defensa de España y página web del Consejo de la UE.

TABLA 2. Preguntas parlamentarias sobre misiones

Ámbito temático	Preguntas escritas	Preguntas orales	Ámbito geográfico	Preguntas escritas	Preguntas orales
Logística y personal	23	1	Afganistán	29	9
Actividad	15	6	Líbano	15	2
Condiciones seguridad	13	6	Irak	10	4
Posicionamiento político	13	3	Darfur	8	2
Derechos humanos	10	0	Balcanes	8	6
Valoración misiones	9	5	Congo	4	1
Plazos envío/retirada	5	4	Haití	3	2
Cuestiones económicas	4	4	Otras	8	6
Otros	6	4	Sin región	13	1
Total	98	33	Total	98	33

Fuente: elaboración propia a partir de los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados.



El gobierno Zapatero y el papel de las regiones ante la Unión Europea

Número 5

Alfons González Bondía

Profesor titular de escuela universitaria del área de Derecho Internacional Público de la Universitat Rovira i Virgili

La organización territorial del Estado español, con muchas características propias del modelo federal contrasta con las dificultades que tienen las Comunidades Autónomas para defender sus intereses ante las instituciones europeas en materias que a la luz de la Constitución española son de su competencia. Dificultades que también son evidentes cuando se analiza la presencia de la diversidad lingüística española en la realidad institucional europea. Esta cuestión, por ello, ha estado presente en la agenda de los partidos nacionalistas y de las autoridades políticas de una buena parte de las Comunidades Autónomas desde los albores de nuestra democracia.

Para enfrentarse a estos retos se pueden adoptar soluciones a nivel interno español y a escala de la Unión Europea. Sin embargo, ni la naturaleza del propio proceso de construcción europea, ni la timorata posición de los gobiernos españoles han facilitado la adopción de soluciones que satisfagan las demandas existentes sobre esta cuestión.

Las regiones ante la Unión Europea: una tarea inacabada

El proceso de construcción europea no ha prestado tradicionalmente excesiva atención en su realidad institucional a las particularidades regionales y locales de los Estados miembros. Ello se debe a que la Unión Europea es una unión de Estados y son éstos los que tienen garantizada su presencia ante las instituciones europeas. Esta realidad institucional no puede esconder la gran heterogeneidad organizativa existente en los Estados miembros y una diversidad regional que en algunos casos va más allá de la creación de instituciones subestatales de autogobierno con poder legislativo y se extiende a la existencia de algunas regiones con singularidades culturales y lingüísticas. Durante muchos años se ha dejado en manos de los Estados la representación formal de los intereses de los entes subestatales ante la Unión Europea y éstos en algunos casos han articulado mecanismos internos para garantizar la participación de las regiones y municipios en la definición de la posición estatal durante el proceso de creación de normas de la Unión Europea.

Desde la propia Unión Europea se han dado tímidos pasos para integrar progresivamente la diversidad regional en la vida de la Unión Europea como por ejemplo, la creación del Comité de las Regiones; la apertura de oficinas regionales de representación de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo; la asimilación de los entes subestatales a las personas jurídicas a la hora de interponer los recursos de anulación y de omisión ante el Tribunal de Justicia; la interlocución habitual entre la Comisión Europea y las oficinas en Bruselas de representación de las regiones; la traducción puntual de publicaciones y documentos elaborados por las instituciones europeas a otras lenguas de la Unión que no están reconocidas como lenguas oficiales

de la Unión Europea; o el uso ocasional de estas lenguas en sus comunicaciones publicas.

En este contexto de facilitación de la presencia regional en las instituciones europeas debe añadirse la modificación del artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea, operado por el Tratado de Maastricht, que establece que el Consejo de la Unión Europea estará formado "por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro". Esta nueva redacción, propuesta por los Estados más descentralizados de la Unión, permitía que la delegación estatal ante el Consejo estuviese en manos de autoridades regionales, siempre que su normativa interna lo permita.

La posición de los gobiernos Aznar en relación con el papel de las regiones en Europa

Los diversos gobiernos Aznar no obviaron la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en el proceso de adopción de normas comunitarias. Ahora bien, las soluciones fueron eminentemente internas y se adoptaron durante la primera de las dos legislaturas en las que José María Aznar ostentó la presidencia del gobierno. Un periodo en el que el gobierno del Partido Popular gobernó con el apoyo de dos partidos nacionalistas, Convergencia i Unió y el Partido Nacionalista Vasco, y con el partido regionalista Coalición Canaria. Esta circunstancia explica las decisiones adoptadas sobre la materia pocos meses después de la primera investidura y contrasta con la paralización que sufrió el tema durante la segunda legislatura, en que el PP ya contaba con mayoría absoluta, pese a las reiteradas reivindicaciones de algunas Comunidades Autónomas y partidos nacionalistas.

La estrategia adoptada durante la primera legislatura se fundamentó en la revitalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), que durante poco más de un año adoptó diversas decisiones que mejoraban la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. La primera de las decisiones adoptadas por la CARCE fue la creación, por acuerdo de 6 de diciembre de 1996, de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Sus funciones se resumían en la canalización de la información que sobre la actividad de la Unión Europea pudiese afectar a las Comunidades Autónomas, relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas o en su defecto con las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, así como participar en todas las reuniones en las que se trataran cuestiones que afectaran directamente a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

Posteriormente se procedió a reforzar el papel y el funcionamiento de la CARCE con la adopción de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y con la adopción de su reglamento interno.

Esta progresión finalizó con el acuerdo de 11 de diciembre de 1997 de la CARCE, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y que articula un procedimiento que facilita su colaboración con la Administración central del Estado para la interposición y tramitación de recursos y procedimientos ante dicho Tribunal. Este acuerdo complementaba otro de 1990 que regulaba la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la

Comisión Europea y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias.

Finalmente, conviene destacar la primera iniciativa que rompía la tradicional intermediación de la representación de la Administración central del Estado en la defensa de los intereses de las Comunidades Autónomas ante las instituciones europeas. En 1998 se permitió que representantes autonómicos participasen en las reuniones de 55 comités de ejecución de la Comisión Europea (comitología). La valoración positiva de la experiencia llevó a aumentar en 2003 el número de comités con participación autonómica a 74.

El gobierno Zapatero y la presencia de las CC.AA. ante la Unión Europea

La investidura de José Luis Rodríguez Zapatero como presidente del gobierno español se produjo en circunstancias similares a la primera de José María Aznar, puesto que el partido ganador de las elecciones, en este caso el Partido Socialista Obrero Español, no contaba con el apoyo suficiente para gobernar en solitario, por lo que la ayuda de los partidos nacionalistas se hacía necesaria. Esta circunstancia, aun siendo importante en la posición del nuevo gobierno sobre esta materia, no fue determinante, puesto que el candidato socialista había manifestado reiteradamente su sensibilidad federal y su voluntad de completar este proceso a nivel interno con una serie de iniciativas que normalizarían el papel de las Comunidades Autónomas en diversas instituciones nacionales y europeas.

Así, durante esta legislatura continuaron utilizándose los mecanismos internos establecidos durante mandatos anteriores para permitir la inclusión de las posiciones de las Comunidades Autónomas en la posición de la representación española ante la Unión Europea. Ahora bien, la principal aportación del gobierno Zapatero ha sido la consolidación definitiva de la presencia directa de los representantes autonómicos en los órganos e instituciones de la Unión Europea formados por los representantes de los Estados miembros. Lo que durante la era Aznar se produjo de manera puntual, se ha visto desarrollado con el gobierno socialista.

Por una parte, la participación de representantes autonómicos en los Comités de ejecución de la Comisión Europea continuó durante el gobierno socialista, incrementando su presencia a 91 comités durante el periodo 2007-2011.

Por otra parte, el gobierno Zapatero ha abierto el Consejo de la Unión Europea y sus grupos de trabajo a la representación autonómica a través de dos acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004. El primero modifica la Consejería para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y regula la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea, mientras que el segundo acuerdo establece un sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea.

Con estos dos acuerdos se reforzaba la defensa de los intereses de las Comunidades Autónomas en la posición del gobierno español ante los órganos intergubernamentales de la Unión Europea a través de dos estrategias complementarias: en primer lugar, reforzando el órgano de enlace entre el gobierno y las Comunidades Autónomas en el marco de la Representación permanente de España ante la Unión Europea; y en segundo lugar, estableciendo un mecanismo que permite la participación directa de representantes autonómicos ante el Consejo de la Unión y sus grupos de trabajo. Este último acuerdo se ha materializado con la presencia de representantes autonómicos en cuatro formaciones del Consejo (Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores;

Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura). Ahora bien, esta posibilidad se ha desarrollado con algunas dificultades de tipo práctico que han obligado a la adopción el 12 de diciembre de 2006 por la CARCE de una guía de buenas prácticas, que pretende homogeneizar el proceso de participación de las CC.AA. en las sesiones del Consejo, dar respuesta a los problemas de gestión planteados y sentar las bases para que las aportaciones de las autonomías sean efectivamente tenidas en cuenta en la posición del Estado.

Sin menoscabar la importancia de todas las decisiones anteriormente citadas, a nuestro juicio la principal novedad de la política del gobierno Zapatero ha sido la defensa del uso de todas las lenguas oficiales del Estado español en las instituciones y órganos de la Unión Europea, por lo que supone de cambio para la propia Unión Europea.

En este caso concreto, la posición española ha implicado un verdadero cambio en la política de la Unión sobre el uso de las lenguas oficiales ante las instituciones y órganos de la Unión. La presentación del memorándum del gobierno español sobre la solicitud de reconocimiento en la Unión Europea de todas las lenguas oficiales en España de 13 de diciembre de 2004 pretendía la modificación del Reglamento 1/1958, en el que se establece el régimen lingüístico de las instituciones de la Unión. Se trataba de una cuestión controvertida en el seno de la Unión tanto por su incidencia en su presupuesto como por la complicación burocrática que supone la interpretación simultánea en las reuniones y la traducción de documentos de la Unión a nuevas lenguas. Una vez presentado el memorando, el gobierno español intensificó los contactos con otros gobiernos en la búsqueda de los apoyos necesarios para alcanzar su propósito.

Finalmente, las Conclusiones del Consejo de 13 de junio de 2005 relativas al uso oficial de otras lenguas en el Consejo y, en su caso, en otras instituciones y órganos de la Unión Europea, supusieron una solución intermedia a las pretensiones del gobierno español, puesto que concretaban una buena parte de sus pretensiones, pero utilizando una vía diferente a la sugerida.

El Consejo no modificó el Reglamento 1/1958, pero autorizaba la celebración de acuerdos administrativos entre los órganos e instituciones de la Unión Europea y el Estado miembro que lo solicite, para permitir el uso oficial de las lenguas distintas de las lenguas indicadas en dicho Reglamento, que contasen con un estatuto reconocido por la Constitución de un Estado miembro en todo o en parte de su territorio y cuyo uso como lengua nacional estuviese autorizado por ley. Este uso se concretaba en la publicación en internet de las traducciones de los actos adoptados mediante codecisión por el Parlamento Europeo y el Consejo, la utilización de una de estas lenguas en intervenciones orales en las sesiones del Consejo y, en su caso, de otras instituciones u órganos de la Unión, el uso de estas lenguas por parte de los ciudadanos en las comunicaciones escritas con las instituciones y órganos de la Unión, incluyendo también sus respuestas. En las conclusiones se estableció también que los costes directos e indirectos que implicasen la aplicación de estos acuerdos correrían a cargo del Estado miembro solicitante, tal y como ya propuso el gobierno español en su memorando.

Estas conclusiones han posibilitado la celebración de acuerdos administrativos con el propio Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Comité Económico y Social y el Defensor del pueblo europeo, lo que contrasta con la resistencia del Parlamento Europeo a suscribirlo. Estos acuerdos establecen que las comunicaciones de los ciudadanos en cualquier lengua oficial española que no sea el castellano no se podrán dirigir directamente a estos órganos o instituciones, sino que se deberán dirigir a un organismo competente designado por el Gobierno español para su traducción. También se establece que las respuestas a estas comunicaciones se redactarán en castellano y se dirigirán a este organismo para su traducción y envío al destinatario. Únicamente, la

Comisión se muestra dispuesta a aceptar directamente este tipo de comunicaciones y a responder en la lengua utilizada por el remitente si llegado el caso está en condiciones de realizar directamente las traducciones. Conviene destacar también que el Consejo se compromete a permitir el uso de cualquiera de estas lenguas en sus sesiones si se hubiese avisado como mínimo siete semanas antes, siempre que disponga de los medios necesarios para su traducción pasiva. Finalmente, el Consejo ha asumido también el compromiso de facilitar a quien lo solicite las traducciones juradas entregadas por el gobierno español de los actos adoptados por codecisión y enlazar su página web con la del Estado español en la que hospeden la versión electrónica de estas traducciones.

Conclusión

La política del gobierno Zapatero sobre esta materia supone un salto cualitativo importante en la lenta normalización de la representación de la realidad institucional y cultural española ante la Unión Europea, sobre todo si se compara con los avances sobre la materia que se habían producido con gobiernos anteriores.

Ahora bien, el análisis del alcance de las aportaciones del gobierno socialista en la defensa de las regiones a la Unión Europea nos permite extraer dos conclusiones más. Por una parte, España se ha sumado al grupo de Estados que, como Austria, Bélgica, Alemania o Reino Unido, ha permitido que representantes de entes subestatales asistan a las reuniones del Consejo en el marco de la representación de sus respectivos Estados. De esta manera, y aun siendo todavía minoría, España ha contribuido a normalizar el uso de esta opción en una Unión Europea donde los Estados que optan por la descentralización política va en lento pero progresivo aumento.

Por otra, su iniciativa para el uso de otras lenguas no oficiales de la Unión Europea ante sus órganos e instituciones, no sólo ha abierto la posibilidad para que cualquier Estado miembro se aproveche de esta oportunidad, sino que también ha tenido un efecto colateral no previsto inicialmente. A la vista de los resultados obtenidos por el gobierno español, Irlanda solicitó posteriormente la modificación de los dos Reglamentos 1/1958 que fijan el régimen lingüístico de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, para que se concediese a la lengua irlandesa la misma condición que al resto de lenguas nacionales oficiales de los demás Estados miembros. Finalmente, se ha modificado ambos reglamentos, lo que ha supuesto el reconocimiento del irlandés como lengua oficial de la Unión Europea, aunque se ha establecido que hasta el 18 de junio de 2010, periodo renovable cada cinco años, las instituciones de la Unión Europea no estarán sujetas a la obligación de redactar todos los actos en irlandés y a publicarlos en este idioma en el Diario Oficial de la Unión Europea, excepto los Reglamentos adoptados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo.

Nos hallamos pues ante un conjunto de iniciativas que difícilmente tendrán marcha atrás tanto en el plano interno como en el marco de la Unión Europea y que suponen una destacable contribución al reforzamiento de la posición de las regiones ante las instituciones y los órganos de la Unión.

Referencias bibliográficas

- ESTEVE GARCIA, Francina (2006) "El nuevo estatuto jurídico de la lenguas cooficiales en España ante la UE", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 24, mayo/agosto, pp. 439-480.

- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (2005) "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 22, septiembre/diciembre, pp. 759-802.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2007) "Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 4, pp. 69-128.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (2003) "El papel de las regiones en el proceso de construcción europea: aspectos institucionales" en José M. Beneyto (dir.) y Belén Becerril Atienza (coord.): *El gobierno de Europa. El diseño institucional de la UE*, Madrid: Dickinson, , pp. 279-298.
- URRUTIA LIBARONA, Iñigo (2004) "Régimen jurídico de las lenguas y reconocimiento de la diversidad lingüística en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *Revista de llengua i dret*, núm. 42, pp. 231-273.



La legislatura del disenso

Número 6

Albert Aixalà

Director de la Fundació Rafael Campalans

La legislatura que ahora termina ha sido la legislatura del disenso en política exterior. En la anterior se rompió el consenso, embarcándose el gobierno en una guerra que no contaba con el apoyo ni del principal partido de la oposición ni del conjunto de la opinión pública española. Y en la actual se ha consolidado un nuevo escenario político, que en este artículo se pretende describir brevemente.

El disenso actual tiene su origen en el fin del consenso de la anterior legislatura, y para entender el alcance del proceso debemos empezar el análisis por la propia campaña electoral, previa a los comicios del 14 de marzo de 2004. La campaña de 2004 estuvo marcada por la política exterior del gobierno Aznar. Casi por primera vez en la historia, la política exterior se había convertido en uno de los ejes de confrontación entre el gobierno y la oposición, hasta el punto que en el programa electoral del PSOE, su alternativa en política exterior figuraba, de forma destacada, como primera prioridad de su alternativa de gobierno.

Tras la victoria electoral socialista del 14 de marzo y la toma de posesión el 17 de Abril, las prioridades del programa se convirtieron en decisiones políticas. Menos de 24 horas después de haber tomado posesión de su gobierno, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero anunciaba, el domingo 18, en el Palacio de la Moncloa, flanqueado por la vicepresidenta y el ministro de defensa, y con las enseñas española y europea de fondo, que había dado "la orden" al ministro de defensa de que dispusiera "lo necesario" a fin de que las tropas españolas destinadas en Irak regresaran a casa "en el menor tiempo y con la mayor seguridad posibles"¹. Una decisión fuerte, con importantes consecuencias a nivel interno y externo. Aquél fue el momento fundador de la legislatura en política exterior y marcaría definitivamente el insoluble enfrentamiento entre PP y PSOE en relación a la política exterior del gobierno.

En el artículo que aquí se presenta, partiendo de aquel hecho, analizaremos las relaciones entre PSOE y PP, a lo largo de toda la legislatura, en relación al debate sobre la necesidad o no de establecer un nuevo consenso en la política exterior española.

Las frágiles bases del consenso

La política exterior del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero ha estado marcada por el momento fundador de la retirada de las tropas de Irak, que se completó el 24 de mayo de 2004, cuando los 1.200 soldados enviados por el gobierno anterior volvieron a casa, justo antes de que los combates en el país árabe empezaran a recrudecerse a partir del verano. Durante toda la legislatura el gobierno socialista ha acusado al Partido Popular de haber roto unilateralmente el consenso en política exterior, y ha defendido que el actual gobierno ha colocado de nuevo a España en la senda de la legalidad internacional, el multilateralismo, y la unidad europea, a la vez que daba un impulso decidido a la lucha contra la pobreza y a favor de los derechos humanos.

Pero la afirmación del gobierno socialista de que ha sido el Partido Popular quien ha roto el consenso en política exterior, no encaja perfectamente con la realidad de la política exterior española democrática, puesto que en España había existido durante muchos años un consenso frágil, basado en la no discusión de la política exterior del gobierno, y en el inicio del período democrático hubo auténticas disensiones de calado. En este sentido, no debemos olvidar que en los primeros años 80 el PSOE –entonces en la oposición– discrepó abiertamente de la política exterior y de seguridad del gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, llegando a proponer un referéndum popular para impedir el ingreso de España en la OTAN, que una vez en el gobierno utilizó para legitimar la permanencia en la Alianza Atlántica.

A pesar de ello, sí que es cierto que, desde mitad de los años 80, la política exterior española se construyó sobre unos esquemas aceptados por los dos grandes partidos. Pero estos esquemas de la política exterior se agotaron en la segunda legislatura del gobierno de José María Aznar, porque España había ido cambiando aún más que el mundo que la rodeaba. Veinte años antes, o hasta diez, España no tenía alternativas en sus decisiones en el escenario internacional: tenía que estar en la Comunidad Europea; tenía que estar en la OTAN; tenía que estar en la Unión Económica y Monetaria. Pero a partir del momento en que España ya estuvo definitivamente “en su sitio”, sin urgencias históricas, las fuerzas políticas se dieron cuenta que existía un amplio abanico de posibilidades para nuestra política exterior, y mucho más aún para nuestra política europea.

España podía apostar por avanzar más en la integración europea, o defender una Europa más intergubernamental. Podía promover una Europa construida sobre la alianza estratégica con Estados Unidos, o una Europa más autónoma. Podía priorizar sus relaciones con América Latina por encima del Mediterráneo, o a la inversa. Podía, en definitiva, escoger cómo defender mejor sus intereses políticos, económicos y culturales.

Ante esta situación es razonable que los dos grandes partidos españoles hayan definido proyectos distintos sobre el papel de España en el mundo y hasta que interpreten de forma distinta la posición internacional del país. Tras más de veinte años de un consenso difuso en la política exterior española basado en la normalización y europeización de la misma, la sociedad y los partidos políticos españoles se han enfrentado en los últimos años a la necesidad de ‘actuar’, de asumir las responsabilidades de un país con importantes intereses en tres regiones del mundo, y de ‘decidir’ entre opciones distintas y en ocasiones contrapuestas. España ha tenido que escoger entre distintas opciones en la escena internacional y ello ha conllevado una necesaria politización de la política exterior.

Este proceso, sin embargo, se ha encontrado con dificultades estructurales. En primer lugar, la falta de una tradición de pensamiento de política exterior. En España, hasta muy recientemente, no existían distintas doctrinas. La política exterior se ha elaborado desde el gobierno, y no desde la Academia o desde los partidos. Nunca se habían elaborado alternativas ni verdaderas doctrinas desde la oposición. Y cuando se mostraron en el debate público distintas alternativas y los partidos ofrecieron sus propias soluciones, hubo miedo a la confrontación. Pero a lo largo de esta legislatura, la realidad se ha ido imponiendo paulatinamente, y el gobierno ha ido abandonando la retórica del consenso, para pasar a plantear las opciones internacionales de España como decisiones políticas, sobre las cuales los distintos partidos discrepan como lo hacen sobre otras políticas públicas.

Dos visiones de España y de su papel en el mundo

El Partido Popular y el PSOE tienen dos visiones distintas de las relaciones internacionales y de los intereses de España en Europa y en el mundo. Estas dos visiones resultaban diáfanos en los programas electorales con los que se presentaron en las últimas elecciones generales, y lo siguen siendo cuatro años después. Si analizamos sus respectivos programas electorales para las elecciones del 9 de marzo, podemos constatar que las diferencias, aunque matizadas, se mantienen. Y ello a pesar de que la política exterior y de seguridad ha cedido el lugar preeminente que tuvo en 2004 a la política económica y fiscal, que está centrando la actual campaña electoral.

Estas dos visiones enfrentadas se fueron agudizando a lo largo de la primera mitad de la legislatura. Desde el mes de abril de 2004, cuando tomó posesión el gobierno socialista, las relaciones entre ambos partidos estuvieron marcadas por un fuerte enfrentamiento, coincidiendo no sólo con la retirada de tropas de Irak y el enfriamiento de las relaciones con EEUU, sino con las elecciones europeas del mes de junio (que conllevaron la explicitación de dos formas de ver la política europea y exterior de España) y la negociación de la nueva Constitución Europea, que fue utilizada por el Partido Popular para acusar al presidente Rodríguez Zapatero de no defender los intereses de España.

Este enfrentamiento vivió un paréntesis durante los primeros meses de 2005, durante la campaña por el referéndum de la Constitución Europea. Pese a sus diferencias, y a la voluntad de una parte de los sectores mediáticos cercanos al PP de promover veladamente la abstención, ambos partidos defendieron el SÍ. En este caso, se puso de manifiesto que PSOE y PP estaban de acuerdo en el instrumento marco de la política europea, a pesar de no estarlo totalmente en cómo desarrollar el instrumento jurídico en el territorio de lo concreto, algo común en un marco político democrático. Sin embargo, al margen de este episodio, el conjunto de la legislatura se ha caracterizado por la oposición permanente de dos modelos de entender la posición de España en Europa y en el mundo, aunque se han visto atemperados por la evolución de la política internacional. En este sentido, a medida que la intervención militar en Irak se convertía en una pesadilla para la administración Bush (principalmente a partir de año 2005) y que el proyecto de Constitución Europea embarrancaba por la negativa francesa y holandesa en sus respectivos referendos, las posiciones de PP y PSOE se vieron obligadas a matizarse.

El gobierno socialista, no sólo se vio obligado a mantener la presencia militar en Afganistán (y hasta a ampliarla) sino que participó activamente en la puesta en marcha de una misión militar internacional en el Líbano tras la guerra del verano de 2006. La política de paz de Zapatero debía asumir determinados matices, a pesar de seguir con la apuesta por una Alianza de Civilizaciones, ridiculizada constantemente por el Partido Popular. En el terreno europeo, el cambio político en Alemania y el debilitamiento del presidente francés Jacques Chirac en sus últimos dos años de presidencia, obligaron al gobierno del PSOE a flexibilizar sus alianzas y , matizar sus posiciones sobre la Constitución Europea para sumarse al nuevo consenso liderado por Angela Merkel y Nicolas Sarkozy.

En este sentido, el gobierno socialista también se ha visto obligado a recuperar el discurso de la defensa de los intereses españoles en el seno de la Unión Europea, especialmente en relación a la negociación del marco financiero 2007-2013, que seguirá aportando un saldo positivo superior a los 16.000 millones de euros, y a la política

europea de inmigración, que ha llevado al gobierno a liderar una estrategia a largo plazo para África, concertadamente con los países del continente vecino.

Para el Partido Popular, el presidente estadounidense George Bush dejó de ser un referente y tuvo que utilizar otros argumentos para criticar al gobierno. En relación al ámbito económico cabe destacar la súbita conversión del PP al europeísmo económico (simbolizada en la creación de grandes empresas transnacionales europeas) cuando, tras la presentación de la OPA de Gas Natural sobre Endesa, apostó claramente por una absorción por parte de la empresa alemana E.On y no por la creación de una gran empresa española de gas y electricidad.

A pesar de todo ello, la imposibilidad de llegar a un consenso en política exterior ha hecho que desde 2006 ambos partidos hayan aceptado progresivamente que no debe intentarse forzar un consenso imposible sobre la base de unos mínimos inoperativos, sino saber gestionar el disenso para posibilitar que cada partido pueda aplicar su propia política exterior cuando goce de la confianza de los ciudadanos ganada en unas elecciones, del mismo modo que ambos partidos aplican distintas políticas económicas, sociales o territoriales. Esta "normalización del disenso", apuntada por Esther Barbé (2006), debe permitir en la próxima legislatura seguir "normalizando" la democratización y creciente politización de las políticas europea e internacional de España, renunciando a establecer unas nuevas bases de consenso, y definiendo unos nuevos límites para el disenso, que definan las reglas del juego democrático en el ámbito de la política exterior.

Este debate sobre los límites del disenso entronca con el debate sobre los límites del enfrentamiento en un sistema democrático. El disenso en política exterior ha sido parte del ambiente de crispación y enfrentamiento que ha caracterizado las relaciones globales entre los dos grandes partidos durante toda la legislatura. Esta necesidad de definir los límites del disenso y del enfrentamiento se han hecho evidentes también en otras políticas, como la referente a la articulación territorial del Estado, de modo que la política exterior se ha mostrado que no es ya una materia política competencial sustancialmente distinta a las otras, sino que está sometida a las mismas reglas de debate público y competencia partidista.

Un nuevo marco para la política exterior española

En esta nueva legislatura los partidos políticos tendrán dos opciones: mantener la política exterior como un dominio reservado de decisores y académicos, o aceptar el reto de la politización y la democratización, que lejos de ser percibida como un peligro, debemos asumir como una realidad a gestionar. Frente a la imposibilidad de un nuevo consenso, deberemos empezar a pensar una política española más allá del consenso, aprendiendo a gestionar el disenso. Pero, para ello, deberemos aceptar también que tanto el proyecto del Partido Popular como el proyecto del Partido Socialista son legítimos y que sólo compete a los ciudadanos su rechazo o aprobación. Y esto es algo que ha entendido perfectamente el gobierno socialista.

El PSOE y el gobierno de Rodríguez Zapatero han otorgado una gran importancia mediática a la política exterior desde el inicio de su mandato. Las primeras medidas de cambio de rumbo en la política exterior, empezando por la retirada de tropas de Iraq, buscaron conscientemente el impacto mediático. Tanto la forma como el momento en que se tomaron fueron decididos en función de criterios políticos internos con el objetivo de transmitir una idea clara: se respondía a las demandas ciudadanas expresadas primero en la calle y luego en las urnas, abandonando el seguidismo hacia Estados Unidos y resituando a España en Europa junto a Francia y Alemania. La audacia de la

decisión de José Luis Rodríguez Zapatero fue anteponer el principio democrático y la legitimidad popular a los criterios anteriores de consenso con las principales fuerzas de la oposición y de supeditación a los compromisos internacionales contraídos con anterioridad.

Así, si la política exterior debe estar legitimada a los ojos de los ciudadanos, más importante que conseguir crear un nuevo consenso en política exterior, es conseguir que las políticas del gobierno gocen de legitimidad popular. Pero para ello se debe implicar a los ciudadanos en un diálogo continuo como el que existe en otras políticas, puesto que sólo con un mayor debate público sobre las opciones estratégicas de España podremos gestionar, de forma eficaz, el disenso entre fuerzas políticas. Este será, sin duda, uno de los principales retos en política exterior a los que deberá responder el nuevo gobierno de España que surja de las elecciones del 9 de marzo.

Notas

¹ Presidencia del Gobierno, "Declaración del Presidente del Gobierno en relación con las tropas españolas en Iraq", 18 de abril de 2004, en:

<http://www.la-moncloa.es/Presidente/Intervenciones/ConferenciasdePrensa/p1804040.htm>

Referencias Bibliográficas

- AIXALÀ, Albert (2005) "La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad". *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, núm. 69, pp. 89-105.
- ALDECOA, Francisco y SOTILLO, José Ángel (2007) "En busca del multilateralismo: la recuperación del vínculo entre la política exterior y la europea". *Anuario Internacional CIDOB 2006 (edición 2007)* pp. 325-337.
- BARBÉ, Esther (2006) "Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005". *Anuario Internacional CIDOB 2005 (edición 2006)*, pp. 289-301.
- HILL, Christopher (2003) "What is to be done? Foreign policy as a site for political action", *International Affairs*, vol. 79, núm. 2, pp. 233-255.
- Observatorio de Política Exterior Española (2005) *Las bases y los límites del consenso en política exterior*, Madrid: Fundación Alternativas.

Parte II. Agenda temática



España en la génesis de una nueva política europea de energía

Número 7

Francisco Andrés Pérez y Jordi Vaquer i Fanés
Programa Europa de la Fundación CIDOB

La política energética ha pasado en los cuatros últimos años de un papel relativamente discreto y periférico en la agenda política europea a un protagonismo creciente no sólo en los debates internos entre estados, sino también en la política exterior europea. En estos mismos años, España ha acelerado su evolución, que le ha llevado de ser prácticamente una isla energética en el contexto europeo, con gran dependencia energética exterior, a participar en la génesis de una nueva política europea a la cual puede aportar novedosas y valiosas contribuciones.

La política de energía en el centro de la agenda política europea

La inclusión de la energía en la agenda política de la Unión Europea no es un hecho insólito. De hecho fue asegurar el suministro energético en una Europa devastada por la guerra uno de los objetivos que impulsaron en los años 50 la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). La crisis del petróleo de 1973 demostró la vulnerabilidad de las economías occidentales por su alta dependencia del petróleo, y puso en marcha iniciativas multilaterales como la Agencia Internacional de la Energía (1974) para hacer frente a la ruptura física del suministro. Este marco de cooperación trasladó a la CEE la obligación de mantenimiento de las reservas estratégicas¹.

En los 80 y los 90 los estados dejaron la energía en manos de burocracias económicas y compañías privadas, nacidas de los monopolios nacionales, en el marco de la negociación de las nuevas reglas de juego de la liberalización. Desde 1996 la Comisión se fijó la integración de los mercados del gas y la electricidad como el primer paso hacia un auténtico mercado interior de la energía². La dimensión externa de seguridad energética siguió en un perfil bajo de coordinación política, y el intento europeo de crear un nuevo marco multilateral con el Tratado de la Carta la Energía (1998) fracasó al no ser ratificado ni por los grandes consumidores como Estados Unidos ni por los grandes productores como Rusia o los países de la OPEP.

A principios del siglo XXI se produce un cambio en la percepción de la política energética en el que intervienen dos factores. El primero, referido a la seguridad de aprovisionamiento: el Libro Verde (2000) publicado por la comisaria Loyola de Palacio alertaba del crecimiento de la dependencia energética exterior del 50% al 70% en el plazo de 20 a 30 años³. En especial del gas de Rusia, suministrador de una cuarta parte del consumo europeo. El segundo factor provenía del reto medioambiental asumido en Kioto de reducir las emisiones de CO2 cuya contribución mayor provenía del transporte y del sector energético. Pese al activismo de la Comisión, la política de energía común permaneció dormida a la espera del impulso político de los estados miembros.

La toma de conciencia de que la energía debía ser abordada con mayor énfasis político tuvo lugar en los estados más dependientes de las reservas del Mar del Norte, en declive, y más sensibilizados con el cambio climático, como el Reino Unido o los Países Bajos y algunos de los nuevos miembros surgidos tras la ampliación⁴. En 2003, la agenda europea de seguridad, muy influida por los británicos, incluye un apartado sobre energía⁵. La ampliación de 2004 no produjo un crecimiento de la dependencia exterior de la UE en términos globales de importaciones netas⁶, por tratarse de economías menos desarrolladas y con una base energética dominada por el carbón o de la energía nuclear, pero en términos geopolíticos tuvo un impacto notable por el pasado de la Europa oriental como zona de influencia soviética y altamente dependiente de los suministros rusos de gas y petróleo. Modificó, además, el entorno geopolítico de la Unión al transformar su aproximación hacia países de tránsito cruciales, lo que tuvo un impacto en las relaciones con Rusia e incorporó la visión de la Europa oriental, orientada hacia la seguridad de suministro, y que veía con recelos la *entente* germano-rusa⁷. En diciembre de 2005, bajo presidencia británica, el Consejo apuesta por primera vez por un enfoque que integre las tres dimensiones: eficiencia económica, sostenibilidad ecológica y la dimensión exterior.

El hecho decisivo en la aceleración de los acontecimientos se dio en enero de 2006 con el conflicto del gas entre Rusia y Ucrania que resultó en una interrupción temporal y parcial del suministro⁸. El corte del suministro llegaba a la locomotora alemana. La reacción fue inmediata. En la primavera de 2006 se publica un segundo Libro Verde que pone las bases de la estrategia europea en seguridad y de una política energética compatible con la sostenibilidad⁹. La dimensión exterior alcanzaba la politización necesaria para encargar a Javier Solana la elaboración de una estrategia coherente con los intereses europeos sobre la que desarrolló un plan de acción que superara la fase de buenas intenciones¹⁰. Algunos países, como Polonia, ya habían recorrido ese camino y veían la seguridad energética "a través de las lentes de la seguridad nacional"¹¹. En ese contexto se inscribe la centralidad que adquiere el concepto de solidaridad energética y la propuesta polaca de crear un Tratado Europeo sobre Energía (en ocasiones referido desafortunadamente como la "OTAN de la energía") que dispusiera de los mecanismos de respuesta colectiva ante crisis por corte del suministro. Aunque la propuesta polaca fue rechazada posteriormente se desarrollaron mecanismos de alerta temprana como la red europea de Corresponsales Europeos¹². La dimensión externa se materializa en el diálogo político con productores (Rusia, OPEP, Mediterráneo, Sudamérica), países de tránsito (Ucrania, Moldavia), países consumidores (China, India) y en la búsqueda de alternativas al gas ruso (Mar Caspio) que debía hacer frente a un contexto global desfavorable de nacionalismo económico y uso de los recursos con fines políticos. A pesar de estos esfuerzos, la política de la Unión en energía, que fluctúa "entre la geopolítica y los mercados", no ha podido actuar aún con una sola voz y la dimensión exterior aún sigue condicionada por los acuerdos bilaterales suscritos por los Estados miembro¹³.

En marzo de 2007 llegan los objetivos de una política de energía común. Bajo presidencia alemana el Consejo aprueba el compromiso de liderar la lucha contra el cambio climático (con el objetivo de frenar 2º C el calentamiento global) y se adoptan conclusiones sobre clima y energía propuestas por la Comisión¹⁴. La estrategia a largo plazo establece objetivos prioritarios para 2020 en materia interconexiones (Francia-España, Alemania-Polonia-Lituania, Europa-Asia Central e interconexión entre países nórdicos); de ahorro energético (reducción 20% energía consumida); emisión de gases de efecto invernadero (20% y de 30% si hay acuerdo internacional) e incremento de la aportación de energías renovables (20% del mix energético) y de biocombustibles (10% del transporte).

Cambio y continuidad en el papel de España: de isla energética a actor relevante

Desde el punto de vista de la integración europea en energía la península ibérica es, dado el bajo nivel de interconexiones de gas y electricidad, una isla. Este aislamiento agrava el problema de su dependencia exterior (81,2%), muy por encima de la media comunitaria (52,3%), que le sitúa al nivel de otros países de la Europa del sur (Grecia, Portugal), y de algunas islas (Irlanda, Chipre, Malta) y de países pequeños (Luxemburgo, Bélgica) sin recursos energéticos. España ha experimentado una convergencia del modelo español a la media comunitaria con un crecimiento del gas y de las energías renovables y un estancamiento del carbón y de origen nuclear ¹⁵.

Como consecuencia de su despegue económico y un modelo basado en los combustibles fósiles la dependencia se ha doblado en términos absolutos entre 1990 y 2005 ¹⁶. Uno de los caminos emprendidos por España ha sido el de la diversificación de fuentes. En 1975 el petróleo representaba un 70% de sus necesidades energéticas. En la actualidad es del 50%, y la mitad es consumida por el transporte, que no encuentra sustitutos. El sector de los biocombustibles, fuertemente apoyado desde organizaciones agrícolas, no ha conseguido despegar a pesar de las cuantiosas inversiones. En las dos últimas legislaturas el foco de atención ha sido el gas y las energías renovables mientras que el debate nuclear ha sido aplazado.

El consumo de gas se ha multiplicado por siete en los últimos quince años, empujado por la sustitución del petróleo en la producción eléctrica mediante plantas de ciclo combinado. La prioridad del gobierno de Zapatero ha sido disminuir la fuerte dependencia del gas argelino, del 50% en 2004 – a pesar de que Argelia se ha comportado como un suministrador fiable. España cuenta con una ventaja competitiva: su alta capacidad para importar gas natural licuado (GNL)¹⁷, lo que favoreció la sustitución de parte del gas argelino en GNL por otros suministradores del norte de África (Libia, Egipto), el Golfo Pérsico (Omán, Qatar) y el Caribe (Trinidad y Tobago).

En el plano medioambiental, a pesar de la retórica del gobierno español en los foros internacionales, España es el tercer mayor infractor comunitario del objetivo marcado en Kioto, al desviarse un 32,40%. Tanto el gobierno de Aznar como el de Zapatero han vinculado esta desviación al proceso de convergencia de España con Europa y al incremento de población, pero es indudable que España tiene un grave problema de eficiencia en el uso de la energía. La estrategia española consistió, entonces, en el desarrollo de las energías renovables, fundamentalmente eólica, mediante un sistema de fuertes subvenciones públicas, inspirado en el sistema alemán. El sector eólico español es el de mayor crecimiento en toda Europa y es líder a nivel europeo per cápita. Este impulso ha permitido que el 10% de la electricidad proceda del viento¹⁸. La próxima década vendrá marcada por el desarrollo del hidrógeno, la nueva generación de biocombustibles, la biomasa, la energía fotovoltaica y la energía captada de las olas en las que tanto España como Portugal tienen proyectos pioneros.

Las contribuciones españolas a una nueva política energética y las perspectivas futuras

El papel de España en la política energética europea tiene que ver con sus características estructurales, reseñadas en el apartado anterior, y ha tenido una evolución desigual según los ámbitos. La posición periférica y algo peculiar de España en cuanto a sus fuentes de aprovisionamiento energético limitan ya de por sí tanto su interés como su centralidad en algunos de los debates clave; su alta dependencia

exterior y su alejamiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero no contribuyen a su legitimidad en los debates energéticos. Sin embargo, la diversificación progresiva de sus fuentes de aprovisionamiento energético y, sobre todo, el éxito de su política de promoción de las energías renovables han cambiado el papel español en el contexto europeo de forma paulatina, en el sentido de un mayor protagonismo en la Unión Europea.

En los últimos cuatro años, las contribuciones españolas se han centrado principalmente en cinco ámbitos: la inclusión de Argelia y del área mediterránea en el diálogo político en energía de la Unión, los esfuerzos por diversificar las fuentes de aprovisionamiento de gas natural, la creación de un mercado energético europeo, las estrategias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y, estrechamente conectada con este último ámbito, la estrategia de estímulo a las energías renovables¹⁹.

La dependencia y vulnerabilidad española en el abastecimiento energético empujó a España a alinearse con las tesis más "europeizadoras" en torno a la solidaridad energética entre los miembros de la Unión y el desarrollo de mecanismos comunitarios para hacer frente a las amenazas al suministro al tiempo que, por su posición geoestratégica, se benefició del apoyo de algunos países del Centro y del Este de Europa partidarios de reequilibrar la excesiva dependencia de Rusia mediante las conexiones alternativas hacia el sur²⁰. España ha velado en Bruselas por asegurar la inclusión en los documentos europeos la dimensión mediterránea, en especial a Argelia, y por garantizar que la natural preocupación por Rusia no haga olvidar a los europeos la importancia de otros productores de África y Medio Oriente. Por un lado el gobierno socialista temía que Argelia se convirtiera en una versión sureña del estilo ultrapolitizado de negociación adoptado por Rusia, como hicieron temer gestos como la rescisión del contrato de explotación del yacimiento gasista de Gassi Touil y el endurecimiento de las posiciones en cuanto a los precios²¹. Por otro lado, el intenso diálogo del gobierno ruso y otros actores clave para España, como Argelia y Qatar, la firma de un memorando de entendimiento entre Gazprom y Sonatrach en agosto de 2007 y la extensión de la actividad del monopolio ruso en el norte de África, con la complicidad y el apoyo de empresas italianas y francesas, hizo tomar conciencia a España de la importancia del factor ruso aunque no dependa de su gas²².

La apuesta por el **gas natural**, como hemos visto, ha ido acompañada por una diversificación de los países de origen gracias a la excepcional capacidad de recepción de GNL. España ha logrado que la Comisión incluya como proyecto prioritario la interconexión con Argelia y el resto de África (el gasoducto 'Medgaz' conecta bajo el mar el noroeste argelino con Almería; el gaseoducto transahariano unirá Nigeria con Argelia) y con Francia (ampliación de los gaseoductos Irún-Biriatou y Larrau y proyecto del 'Medcat' por Figueres), infraestructuras necesarias para convertirse en un nuevo centro de tránsito y distribución de gas a Europa.

Por lo que se refiere al **mercado energético europeo**, la España de Aznar fue un alumno relativamente aventajado de las iniciativas liberalizadoras de la Comisión Europea, por su elevado nivel de desacoplamiento vertical entre las distintas actividades de la cadena energética, uno de los caballos de batalla de estos últimos años entre la Comisión y estados como Francia o Alemania, cuyos operadores con más grandes e integrados que los españoles. Sin embargo, la relación con las autoridades comunitarias no ha sido siempre fácil. Por uno lado, España se benefició de la intervención de la Comisaria europea, Nélie Kroes, que presionó al monopolio estatal argelino para que eliminara la cláusula que prohibía la venta de gas a terceros países, abriendo de este modo la puerta a España e Italia para un mayor papel en el mercado interior del gas, en

un ejemplo de la superior capacidad de negociación de la Unión con respecto a la acción individual de los estados. Por otro, condiciones impuestas por la Comisión Nacional de la Energía a las ofertas de adquisición de, primero la alemana E. ON y, después de la italiana ENEL y la española Acciona, para quedarse con la eléctrica ENDESA motivaron a la Comisión para iniciar el proceso de infracción por violar leyes comunitarias en materia de competencia²³. Este tropiezo puso de manifiesto que a pesar de no cuestionar el fondo general ideológico y normativo propugnado por la Comisión, el gobierno de Zapatero estaba dispuesto a forzar excepciones en casos sensibles para la política nacional, o por lo menos a intentarlo.

La reducción de **gases de efecto invernadero** es un tema sensible para España²⁴. El aumento acelerado de la población ha sido alegado por el gobierno como una de las razones del incumplimiento del objetivo de Kioto, y por lo tanto, la exigencia de incluir esta variable en la próxima distribución de la reducción de emisiones es uno de los caballos de batalla de la diplomacia española. España apuesta por las renovables, pero suspende en ahorro (el consumo está disparado) y renuncia al incremento de la energía nuclear como alternativa²⁵. El gobierno Zapatero no sólo ha mostrado su disposición a cerrar las centrales nucleares al término de su vida útil, sino que ha sido uno de los más beligerantes en el plano europeo en contra de esta opción, contribuyendo, junto con otros estados como Austria, a evitar que los documentos europeos la contemplen como alternativa para reducir las emisiones (a pesar de la clara apuesta nuclear de estados como Francia, Reino Unido, o Finlandia)²⁶.

Tal vez el cambio más llamativo sea en el ámbito de las **energías renovables**. La Comisión situó a España en el grupo de cabeza de los 9 EM que están en el buen camino para alcanzar sus objetivos nacionales²⁷. España, junto a Alemania, ha tenido un papel importante en la fase de preparación de la propuesta de Directiva la Comisión sobre la promoción del uso de energía de fuentes renovables para alcanzar el 20% del total de la energía total consumida en la Unión para 2020, el mismo objetivo que se baraja para España²⁸. Ambos países lideraron la resistencia a la creación de un mercado certificado europeo que permitiría a los países que no consiguiesen elevar su cuota de renovables por sus propios medios comprar producción adicional de energía de fuentes renovables en otros EM. 18 estados, entre los que se encuentra España, usan sistemas de intervención en las tarifas (*feed-in tariffs*) para garantizar a largo plazo las inversiones en renovables con gran éxito. El esquema de 'trading' inicialmente sopesado por la Comisión, parecido al que ya usan 5 EM, pone en peligro la viabilidad de los efectivos sistemas de ayudas de España y Alemania. Estos dos estados, con el apoyo de otros como Eslovenia y Letonia, consiguieron modificar sensiblemente el texto presentado por la Comisión respecto al primer borrador filtrado. En una carta conjunta al Comisario de Energía, los ministros español y alemán criticaron duramente las propuestas, todavía no definitivas, de la Comisión²⁹. Sus presiones, así como las del Consejo Europeo de Energías Renovables, consiguieron cambios significativos en la propuesta final y la propuesta final de la Comisión descartó la creación de un sistema de 'trading' de certificados virtuales entre empresas³⁰.

Conclusiones

La génesis de una renovada política europea de energía ha coincidido con una transformación de la situación de España en relación al modelo de producción energética. España sigue teniendo debilidades estructurales que hacen difícil que pueda jugar un papel central en el marco europeo: gran dependencia exterior, aislamiento energético, ineficiencia e impacto ecológico. Sin embargo, las estrategias empresariales y públicas de diversificación en el sector del gas natural (y dentro de él, de variedad de

países suministradores gracias a su capacidad en GNL) y el éxito del sector eólico permiten perfilar para España un papel diferenciado y potencialmente más decisivo en un futuro en el seno de la UE.

Aunque el escenario post-electoral puede ser importante para determinar si habrá cambios en algunas de las políticas, por ejemplo en ver si la postura contraria a la energía nuclear sigue siendo la oficial, es probable que el próximo gobierno de España, sea del signo que sea, siga apostando por las renovables, y la mejora de las conexiones. En un mercado más liberalizado e integrado España podría convertirse en un nuevo *hub* del gas, este factor y la evolución del sector de energías renovables a medida que se reduzcan las ayudas públicas serán los principales condicionantes para incidir en la Europa de la energía.

Notas

¹ Las Directivas 68/414/CEE, 73/238/CEE y 98/93/CEE obligaban a los estados miembro a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos (actualmente de 90 días). La Comisión ha tratado de ampliar las obligaciones nacionales a un sistema de solidaridad, que incluya en gas, pero ha topado con la oposición de los Estados miembro.

² Para un análisis de la situación actual ver "Perspectivas del mercado interior del gas y la electricidad", COM (2006) 841 final

³ Comisión Europea, *Libro Verde: Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*, COM (2000) 769. Una versión actualizada de las previsiones de la Comisión se encuentra en Comisión Europea "European Energy and Transport: trends to 2020- update 2005"

⁴ En el 2003 el Reino Unido pasó de ser exportador de neto a importador neto de energía. Su dependencia exterior ha crecido cada año un 85,7% en promedio en el período 2000-2005. En 2004 el British Foreign and Commonwealth Office publica una estrategia de energía con clara visión política, y en 2005 le siguen los Países Bajos. Ver Foreign and Commonwealth Office (2004), *UK International Priorities. Energy Strategy*. Londres, Octubre, 28, 2004. <http://www.fc.gov.uk/KFile/Energy_Report_2810040.pdf>

⁵ Consejo de la Unión Europea, *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad*, Diciembre de 2003.

⁶ Con la ampliación de 2004 la dependencia exterior de la UE pasó de 55.6% a 50.4%. (EUROSTAT, 2007. Energy database)

⁷ En septiembre de 2005 se firma un acuerdo germano-ruso para la construcción de un gasoducto submarino que atraviesa el Mar Báltico que evita el paso por los nuevos miembros de la UE.

⁸ El corte de suministro afectó sobre todo a Hungría y a Austria y en menor medida Alemania, Italia, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y Francia.

⁹ Comisión Europea, *Libro Verde: Una estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final.

¹⁰ Consejo de la Unión Europea, *An external policy to serve Europe's energy interests*. Comisión Europea, *Communication from the Commission to the European Council. External Relations –From Principles to Action* COM(2006), 590 final

¹¹ Ernest Wyciszkievicz (2007) "One for All-All for one –The Polish Perspective on External European Energy Policy" *Foreign Policy in Dialogue*, 8(20)

¹² En diciembre de 2006 el Consejo aprueba la creación de una red de corresponsales de energía para recoger, compartir y distribuir información relevante para la seguridad de suministro.

¹³ Ver Richard Youngs (2007) "Europe's External Policy: between geopolitics and the markets", *Centre for European Policy Studies*, 278, November.

¹⁴ Comisión Europea *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final, 10 de enero de 2007. Comisión Europea, *Limitar el calentamiento mundial a 2° C. Medidas necesarias hasta 2020*

y después, COM(2007), 10 de enero de 2007, 2 final. Las conclusiones del Consejo están recogidas en Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia*, 8 y 9 de marzo de 2007.

¹⁵ España consume el 49% de su energía en forma de petróleo, 20% de gas natural, 12% de energía nuclear, 14% de carbón, y 6% energía renovable mientras que la UE-27 tiene una estructura de 37% en petróleo, 25% en gas, 14% en nuclear, 18% carbón y 7% en renovables. (Eurostat, 2007. Energy Data Base)

¹⁶ Los suministradores de petróleo son Rusia (20%), Méjico (12%), Arabia Saudí (11%), Nigeria (10%), Libia (9%), Irán (8%), Irak (5%), Venezuela (5%). Las principales diferencias de suministradores entre el período 2000-2004 y 2004-2007 son la irrupción de Irak en 2003 con un incremento en las importaciones del 69% y de Venezuela que las dobló en 2005 (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2006. "La Energía en España 2006")

¹⁷ El gas natural licuado se transporta en estado líquido a bajas temperaturas en origen y en el destino se regasifica de nuevo. Desde 1969 España cuenta con plantas de regasificación. España es el tercer importador mundial de GNL tras Japón y Corea del Sur e importa el 46% del GNL a la Unión Europea.

¹⁸ España ha tomado el liderazgo dejado por Alemania y Dinamarca, cuyo sector se ha estancado.

¹⁹ La contribución española al debate sobre la nueva política energética europea queda recogida en una nota de la delegación emitida el 7 de febrero de 2006 al Consejo de la Unión Europea (2006), 6084/06.

²⁰ España fue de los pocos países que apoyaron la propuesta polaca del Tratado Europeo de Seguridad Energética.

²¹ Gassi Touil era un contrato suscrito con Repsol YPF y Gas Natural para explotar el yacimiento de Gassi Touil, para explotar y comercializar gas en Estados Unidos. Fue el primer proyecto argelino cuyo control era dejado en manos extranjeras. Los argelinos adujeron retrasos y "revendieron" el proyecto a empresas norteamericanas, manteniendo el control el monopolio público Sonatrach. La prensa y la oposición parlamentaria atribuyeron estas decisiones adversas al cambio de postura española respecto al Sáhara Occidental, aunque esta vinculación no fue hecha jamás de modo explícito por el gobierno argelino. Véase Cembrero, Ignacio y Carcar, Santiago 'Luz al final del 'túnel' energético con Argelia' *El País*, 30 Julio 2007.

²² En un documento interno el embajador de España en la Unión Europea advertía del peligro de que España quedara fuera de juego en los acuerdos bilaterales con Rusia. Citado en *El País* (2006). "El conflicto energético europeo. Acuerdos Bilaterales". 12, noviembre, 2006.

²³ Véanse los comunicados de prensa IP/06/1265 e IP/06/1853 para la oferta de EON, e IP/07/1858 e IP/08/164 para la de Enel y Acciona.

²⁴ España emitía en 2004 un 41,5% más de gases efecto invernadero que en 1990 y en 2007 emite un 49% más, según previsiones de Medio Ambiente.

²⁵ Paradójicamente, el éxito proclamado por el gobierno Zapatero en 2006 de reducción de un 4% de emisiones es atribuible parcialmente al excelente rendimiento de la industria nuclear en ese año, que funcionó a pleno rendimiento (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2006. "La energía en España 2006")

²⁶ El peso de la energía nuclear es muy desigual en la UE. Mientras que en Francia representa el 78% y en Lituania el 72% de la generación de electricidad, un total de 12 países no tienen centrales (Austria, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Italia, Estonia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Polonia, Portugal y Malta). Francia y Finlandia son los únicos que construyen centrales de tercera generación. Reino Unido, Bulgaria, Rumanía y Lituania tienen planes, mientras que Alemania, Bélgica, Suecia y España mantienen una moratoria. (Eurostat, 2007. Energy Data Base)

²⁷ Comisión Europea *Programa de trabajo de la energía renovable. Las energías renovables del siglo XXI: construcción hacia un futuro más sostenible*, COM(2006), 848 final, 10 de enero de 2007.

²⁸ Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables*, COM (2008), 19 final, 23 de enero de 2008.

²⁹ Carta de Joan Clos Matheu, Ministro de Industria, Comercio y Turismo del Reino de España y Sigmar Gabriel, Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear

de la República Federal de Alemania a Andris Piebalgs, Comisario Europeo de Energía. Madrid, 10 de enero de 2008:

<http://www.euractiv.com/29/images/Spain%20Germany%20RE%20letter_tcm29-169554.pdf>

³⁰ Véase por ejemplo la carta abierta de su presidente, Arthouros Zervos, al Presidente de la Comisión Europea, datada en Bruselas en 14 de enero de 2008 en: <http://www.erec.org/fileadmin/erec_docs/Documents/OPEN_LETTER_President_Barroso.pdf>

Referencias bibliográficas

- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Eloy y XIBERTA BERNAT, Jorge (2007) "Restructuring and generation of electrical energy in the Iberian Peninsula", *Energy Policy*, vol. 35, núm. 10, pp. 5117-5129.
- HELM, Dieter (2007) "European Energy Policy: meeting the security of supply and climate change challenges", *European Investment Papers*, vol. 12, núm. 1, pp. 31-48
- ISBELL, Paul (2006) "La dependencia energética y los intereses de España", *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 32.
- WYCISZKIEWICZ, Ernest (2007) "One for All-All for one –The Polish Perspective on External European Energy Policy" *Foreign Policy in Dialogue*, vol.8, núm. 20, pp. 34-42.
- YOUNGS, Richard (2007) "Europe's External Policy: between geopolitics and the markets", *Centre for European Policy Studies*, 278, Noviembre 2007.



La acción exterior en materia de cambio climático: de la oposición al acomodo

Número 8

Oriol Costa

Profesor lector de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona e Investigador Postdoctoral de la Freie Universität Berlin

Durante estos años la acción exterior española en materia de cambio climático ha experimentado una evolución significativa. España se ha movido desde una actitud de oposición a las políticas europeas del clima hacia una actitud más ambivalente, que combina una aproximación general más positiva y la voluntad de modificar el encaje de los intereses españoles en el esquema europeo. Naturalmente, este proceso se ha dado en un contexto más amplio de aumento de la atención pública en torno al calentamiento global y de cambio de suerte para las negociaciones internacionales del clima.

Ciertamente, durante los años 2004-2008 la política internacional del clima ha vivido cambios muy sustanciales. La época anterior estuvo marcada por el fracaso de la reunión de la Haya en 2000, por el anuncio del presidente George W. Bush de que Estados Unidos no tenían intención de ratificar el Protocolo de Kyoto (marzo de 2001) y por el regateo entre la Unión Europea y la Federación Rusa para conseguir que ésta se sumara al acuerdo. En muchos momentos se temió por la pervivencia del régimen internacional del clima, y únicamente la insistencia de la UE permitió que el rumbo cambiara. La ratificación rusa llegó en noviembre de 2004, permitiendo alcanzar el umbral necesario para la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, que tuvo lugar en febrero de 2005. A su vez, ello permitió empezar a negociar los objetivos de reducción de emisiones para después de 2012, momento en el que terminan los compromisos actuales. Y el año 2007 fue el de la presentación del Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), probablemente el que más atención ha recibido por parte de público. Durante estos cuatro años, además, se han multiplicado los acontecimientos que, no formando parte del proceso negociador propiamente dicho, han contribuido muy significativamente a elevar la presencia del cambio climático en la agenda: el huracán Katrina, la película de Al Gore (Óscar incluido) y el premio Nobel de la Paz para éste y el IPCC, entre otros. En suma, las negociaciones internacionales del clima han remontado y pocas Conferencias de las Partes habían atraído tanta atención como la de 2007 en Bali. Dado este contexto, ¿cómo ha evolucionado la posición española en las negociaciones europeas e internacionales sobre cambio climático? Se presentarán en primer lugar los principales rasgos de los años inmediatamente anteriores a 2004, para después evaluar el período 2004-2008.

Kyoto como “bomba de relojería”¹

A lo largo del período 2000-2004, y en especial a partir del segundo semestre de 2002, España fue desarrollando una posición reticente, cuando no abiertamente contraria, a las políticas internacionales y europeas de lucha contra el cambio climático. Durante estos años se reunieron dos circunstancias que colocaban a España en una situación complicada. En primer lugar, la UE desarrolló a partir del año 2000 el grueso de sus políticas de control de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Así, el

Programa Europeo sobre el Cambio Climático fue adoptado en ese mismo año, y la directiva sobre comercio de emisiones (2003/87/EC) fue aprobada en 2003, convirtiéndose en el componente principal de las políticas del clima de la UE. El calentamiento global, pues, pasaba a ser un asunto con implicaciones políticas y económicas en el ámbito doméstico. Además, esto iba en paralelo a una evolución muy negativa de las emisiones españolas de GEI (véase el gráfico). En ningún otro país desarrollado aumentaron tanto las emisiones entre 1990 y 2003, de suerte que España estaba lejos de cumplir con Kyoto y con el acuerdo de "reparto de la carga" establecido en 1998 por el Consejo, que permite incrementar las emisiones en un 15% entre 1990 y 2008-2012.

En un momento en el que no estaba claro que el Protocolo de Kyoto llegara a entrar en vigor, las medidas para controlar las emisiones de GEI eran vistas como un riesgo para el crecimiento económico. La posición española, crecientemente controlada por los ministerios económicos a partir del momento en que pasó a ocuparse del clima la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (año 2002), podía resumirse en una expresión utilizada en varias ocasiones por José Folgado, Secretario de Estado de Economía: "nadie nos va a obligar a cumplir con Kyoto sobre un cementerio de industrias"². El gobierno esperaba, pues, o bien renegociar el objetivo del 15% o que la UE fuera comprensiva ante la más que probable incapacidad española para cumplir con sus obligaciones.

Las organizaciones empresariales eran también hostiles a las políticas europeas derivadas del Protocolo de Kyoto, especialmente los sectores afectados por la directiva del comercio de emisiones (centrales termoeléctricas, refino de petróleo, siderurgia, cemento y cal, minerales no metálicos –vidrio y cerámica- e industrias papeleras) que hablaron de asfixia industrial, desempleo y deslocalizaciones. Las demandas de la patronal, pues, iban desde posponer la directiva de comercio de emisiones hasta que el sector público asumiera los costes de su aplicación, puesto que era el Gobierno el que se había "equivocado" en las negociaciones del objetivo español de control de las emisiones. Tal era la atmósfera de rechazo hacia las políticas europeas derivadas del Kyoto, ahora visto como una "bomba de relojería", que se consideró que Iberdrola había "roto la complicidad que mantenían eléctricas, patronales y Gobierno sobre el grado de cumplimiento, más bien de incumplimiento, del protocolo de la UE (*sic*) sobre reducción de emisiones de CO₂"³, por defender que era posible cumplir con los compromisos internacionales de España.

Probablemente, uno de los episodios más importantes de este período tuvo lugar durante el Consejo de Medio Ambiente de marzo de 2004, pocos días antes de las elecciones y poco después de que la UNICE (la federación europea de organizaciones empresariales) hubiera cuestionado la conveniencia de cumplir con Kyoto. En este Consejo, la ministra Elvira Rodríguez alineó España con Italia en el objetivo de que, al hablar de las reducciones de emisiones posteriores a 2012, en vez de utilizar la palabra "objetivo" la UE utilizara el concepto "estrategia". Aunque la diferencia parezca únicamente terminológica, la propuesta implicaba cuestionar un consenso que en la Europa comunitaria había emergido ya en 1990, esto es, apostar por un régimen internacional del clima que incluyera *objetivos y calendarios* de cumplimiento.

Una adecuación de doble sentido

El Gobierno salido de las elecciones del 14 de marzo de 2004 se encontró, pues, con la siguiente situación. En primer lugar, había un retraso considerable en la preparación e implementación de algunas medidas importantes: no se había transpuesto la directiva

sobre comercio de emisiones (la fecha límite era el 31 de diciembre de 2004) y el Plan Nacional de Asignación (que distribuye los derechos de emisión entre empresas) aún no estaba ni en fase de borrador, a pesar de que debía entregarse a la Comisión antes del 31 de marzo. Por otra parte, todo ello debía hacerse en un entorno en el que la oposición a las políticas derivadas del Protocolo de Kyoto se había generalizado. Las propuestas del Ministerio de Medio Ambiente eran rechazadas rápidamente por los actores más diversos. A las críticas de la industria, que hablaba de la pérdida de "miles de empleos", se le sumó también el Consejo Económico y Social, que se declaró "preocupado" por las consecuencias que los límites a las emisiones de GEI pudieran tener en "la producción, la inversión y el empleo en las empresas españolas"⁴. Igualmente, los discursos y propuestas emitidos por buena parte de los grupos parlamentarios (PP, CiU, ERC y Coalición Canaria) estaban lejos del entusiasmo por Kyoto mostrado en otros momentos por estos mismos grupos⁵.

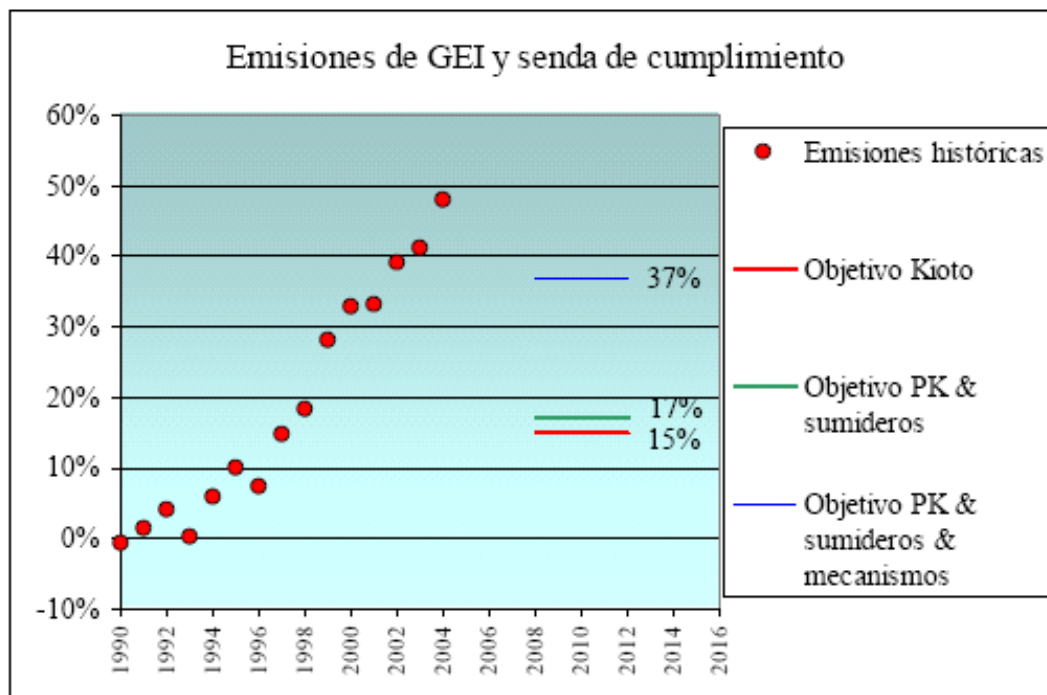
El escepticismo afectaba también a algunos ministerios del propio gobierno. En septiembre de 2004, el ministro de Industria, Turismo y Comercio José Montilla aseguró a la industria que sus preocupaciones serían tomadas en consideración por el gobierno y que "evidentemente las trasladamos a los foros que hay que trasladar, seguramente sin darles mucha publicidad, pero tratando de ganar en eficacia". Aún más explícitamente, el ministro reconoció que "en las comisiones interministeriales pertinentes procuramos apoyar esa perspectiva, desde el punto de vista de la protección de los intereses de la industria"⁶. El debate político y social no se inclinó a favor de intentar cumplir con Kyoto hasta principios de 2005, coincidiendo con la remontada de las negociaciones internacionales a la que hemos aludido con anterioridad.

En este marco, el gobierno ha desarrollado, respecto de sus compromisos europeos e internacionales, una estrategia que podríamos llamar de adecuación de doble sentido. En primer lugar, España debe ajustarse a lo acordado en los foros internacionales y en la UE. El camino marcado por el Plan Nacional de Asignación (PNA) 2008-2012 prevé que durante este período las emisiones en España no superen un incremento del 37% respecto a las emisiones de 1990, lo que aún supondría quedarse un 22% por encima del objetivo del 15%. Se espera que esta diferencia pueda cubrirse mediante sumideros (2%) y la compra de derechos de emisión (20%) (véase el gráfico de la página siguiente). Junto con esto se han efectuado algunos gestos de apoyo a los esfuerzos internacionales de lucha contra el cambio climático, en particular durante el año 2007, en el que el cambio climático ha asumido una relevancia pública sin precedentes. Así, por ejemplo, en febrero de ese año Zapatero recibió en la Moncloa a Al Gore, que se encontraba en plena gira promocional de su filme.

En segundo lugar, si bien es verdad que España ha abandonado su actitud de oposición a la política internacional y europea del clima, también es cierto que ha buscado reajustar a la baja la ambición de sus compromisos futuros. La negociación del acuerdo del Consejo de Medio Ambiente para los objetivos post-2012 ilustra este cambio. La posición inicial de España era contraria a la inclusión de porcentajes de reducción en el documento final. De hecho, España se opuso incluso a que en el texto figurara una concentración atmosférica de GEI máxima (550ppmv) como punto de referencia para la negociación de objetivos. Sin embargo, entre noviembre de 2004 y marzo de 2005 la posición española cambió, ubicándose junto a los países partidarios de los objetivos cuantificables y los calendarios de cumplimiento, a cambio de la inclusión del principio de "equidad". De este modo, España veía legitimado el argumento según el cual los objetivos de reducción de los países de la UE deberían basarse en un reparto equitativo de las emisiones per cápita. Similarmente, la aprobación de un plan de ahorro energético que resultaba insuficiente para cumplir con el primer PNA (2005-2007) aprobado por el propio gobierno fue interpretado como "como la antesala para

renegociar" los objetivos españoles. De alguna forma, el plan demostraba la voluntad de España de controlar sus emisiones y se esperaba que la Comisión comprendiera la dificultad del empeño⁷.

Figura 1: Evolución de las emisiones españolas de GEI y objetivos del PNA 2008-2012



Fuente: Plan Nacional de Asignación 2008-2012 (Real Decreto 1370/2006)

El documento presentado por la Comisión Europea en enero de 2008 (sobre los esfuerzos de los Estados Miembros a la vista de los objetivos de la UE para 2020) parece responder bien a esta estrategia de España⁸. La Comisión plantea que el objetivo común de reducir las emisiones en un 20% entre 1990 y 2020 se distribuya entre los estados miembros "teniendo en cuenta el PIB per cápita de los estados". Así, entre 2005 y 2020 las emisiones de España deberían reducirse en un 10%. En la medida en que los niveles españoles de GEI en 2005 eran un 52% superiores a 1990 (año de referencia de Kyoto), la propuesta de la Comisión resulta, de hecho, una reducción muy sustancial de la ambición del compromiso vigente. Esto es, exactamente el tipo de objetivo perseguido por el Ministerio de Medio Ambiente desde 2004.

Apuntaremos, finalmente, que España parece querer añadir una dimensión adicional a su acción exterior en materia de cambio climático. En septiembre de 2004 tuvo lugar la primera Reunión Iberoamericana de Oficinas del Cambio Climático, a iniciativa de los ministerios de medio ambiente español y colombiano. Durante la reunión se alcanzó el acuerdo de establecer una red iberoamericana de oficinas, con los objetivos de "promover la creación de capacidades y conocimientos", "favorecer el acercamiento de posturas en los foros internacionales", "promover la integración del cambio climático en las estrategias de ayuda al desarrollo" e incentivar los proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio. Esta red ha mantenido reuniones regulares, incluidos encuentros durante las conferencias internacionales del clima que se celebran anualmente. Aunque aún es temprano para aventurar conclusión alguna, bien podría ser que la cooperación

iberoamericana en materia de calentamiento global proporcionara a España una cierta influencia sobre algunos países del Sur en las negociaciones internacionales.

Conclusiones

Durante los años 2000-2004, la falta de cualquier política doméstica de control de las emisiones de GEI, la consiguiente evolución de éstas y la adopción por parte de la UE de medidas percibidas como inconvenientes para el crecimiento económico, empujaron al gobierno español a una actitud crecientemente contraria a las políticas europeas e internacionales del clima. A partir de las elecciones de marzo de 2004, sin embargo, la persistencia de las políticas de la Unión, el cambio de Gobierno y la mejora de las perspectivas para las negociaciones internacionales del clima (hacia finales de año) han empujado al Gobierno a adoptar una nueva actitud. En suma, España ha desarrollado una estrategia que pretende reconciliar la situación de sus emisiones de GEI y las cada vez más exigentes políticas de la UE. De modo que está intentando controlar sus emisiones y reducir la ambición de sus compromisos internacionales, habiendo cosechado hasta el momento más éxito en lo segundo que en lo primero.

Notas

¹ "Una bomba de relojería", *El País*, 8 de febrero de 2004.

² "Las empresas advierten de que el Protocolo de Kioto costará hasta 4000 millones al año", *El País*, 3 de noviembre de 2003.

³ "Iberdrola rompe la baraja", *El País*, 23 de noviembre de 2003.

⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 27 de julio de 2004.

⁵ *Comisión de Medio Ambiente del Congreso de los Diputados*, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 15 de diciembre de 2004, p.12.

⁶ *Comparecencia del Ministro de Industria, Turismo y Comercio José Montilla ante la Comisión de Industria, Turismo y Comercio del Congreso de los Diputados*, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 30 de septiembre de 2004, p.19.

⁷ "El Gobierno aprueba un plan de ahorro para reducir un 20% la importación de petróleo", *La Vanguardia*, 9 de julio de 2005.

⁸ Comisión Europea, *Proposal for Decision of the European Parliament and of the Council on the Effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020*, 2008/0014 (COD), 23 de enero de 2008.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, Susana (2004) 'Spain. Old habits die hard', en Jordan, A. & Liefferink, D. (Eds.), *Environmental Policy in Europe. The Europeanization of National Environmental Policy*, Nueva York: Routledge, pp. 172-188.
- COSTA, Oriol (2006a) "Spain as an Actor in European and International Climate Policy. From a Passive to an Active Laggard?", *South European Society & Politics*, vol. 11, núm. 2, pp. 223-240.

- FONT, Nuria (2001) 'La europeización de la política ambiental: desafíos e inercias', en Closa, C. (Ed.), *La europeización del sistema político español*, Toledo: Istmo, pp. 381-399.
- HARRIS, Paul (2007) "Europe and the Politics of Foreign Policy of Global Climate Change", en Harris, Paul (Ed.), *Europe and Global Climate Change. Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 3-37.
- WETTESTAD, Jørgen (2005) "The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process due to Entrepreneurial Proficiency?", *Global Environmental Politics*, vol. 5, núm.1, pp. 1-23.



La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior

Número 9

Gemma Pinyol i Jiménez

Coordinadora del Programa Migraciones de la Fundación CIDOB

El período 2004-2008 ha significado un notable cambio en el panorama de la política de la inmigración en España. A pesar de que las líneas de trabajo de dicha política no han cambiado, sí lo han hecho las circunstancias y, en consecuencia, las prioridades de las mismas. En los últimos cuatro años, el gobierno socialista encabezado por J.L. Zapatero ha dedicado importantes esfuerzos para diseñar una fórmula propia para gestionar los flujos regulares, luchar contra la inmigración irregular, fortalecer el control de fronteras y profundizar las relaciones con terceros países.

Una fórmula que, además, ha dejado su impronta en los avances europeos en materia de inmigración. En la línea de los objetivos establecidos en Tampere en 1999 y por el Programa de La Haya de 2004, en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2005 y en posteriores comunicaciones sobre inmigración, desarrollo y acción exterior es posible intuir el *impulso español* en la construcción de una política europea de inmigración.

Nuevos retos, nuevas respuestas

Cuando Zapatero llegó al poder en 2004, la formulación de un enfoque distinto para gestionar la inmigración en España estaba en la lista de prioridades del nuevo Gobierno. Si bien es cierto que durante la campaña electoral ya se habían comentado algunos de los principales cambios de orientación, también es cierto que, cuatro años después, el balance de la política migratoria evidencia que las circunstancias obligaron a redefinir las prioridades de acción.

Por un lado, el gobierno socialista ya había avanzado que tomaría algunas decisiones con la clara intención de desvincularse de la gestión que, de la inmigración, habían hecho los anteriores gobiernos Aznar. La distinción entre gestión de flujos y políticas de integración quería desvincular el fenómeno migratorio de los temas de (in)seguridad y explica la reubicación de la cuestión migratoria del ministerio de Interior al ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Además, pronto quedó claro que el nuevo Gobierno pretendía abrir un nuevo proceso de regularización para aliviar la presión de la inmigración irregular residente en España. Esta decisión, duramente criticada por el Partido Popular en la oposición, adquirió, a diferencia de procesos anteriores, una dimensión europea notable, que sirvió de punto de origen de un debate de mayor calado sobre los procesos de regularización en la Unión Europea.

Por otro lado, en 2005, los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla, protagonizados en su mayoría por nacionales de países subsaharianos, y la denominada 'crisis de los cayucos', reorientaron forzosamente la acción exterior del gobierno español en materia migratoria. En un principio, todo parecía indicar que la lógica de actuación sería ahondar en las relaciones bilaterales con los principales países de origen y tránsito, firmando acuerdos de gestión de flujos laborales y de readmisión en una línea de actuación

similar a la de los gobiernos anteriores, y planteando paulatinamente el tema de codesarrollo. Pero el curso de los acontecimientos pronto demostró la necesidad de redefinir los objetivos. La propuesta de vincular las políticas de inmigración con las políticas de desarrollo y, en general, de dotar a la primera de una dimensión exterior coherente adquirió pronto una relevancia mayor, que además tuvo un impacto casi inmediato en los avances de la política europea de inmigración.

En relación con el proceso de regularización, cabe destacar el papel de revulsivo que tuvo el mismo en el escenario europeo. Cuando a finales de 2004 se hizo público que el gobierno español tenía previsto abrir un proceso de regularización por razones de arraigo laboral para aquellos extranjeros en situación irregular que pudieran aportar pruebas de una residencia estable y continuada y de una relación laboral en España, la mayoría de socios europeos reaccionaron de forma negativa. La decisión española, además, sentaba especialmente mal por cuanto se había tomado de manera unilateral y sin la suficiente (que no necesaria) consulta con el resto de socios. Durante el proceso, y especialmente en el Consejo informal de Tampere de septiembre de 2006, el Gobierno español recibió duros comentarios de algunos de sus colegas europeos. Unos, como el entonces ministro de Interior francés, Nicolas Sarkozy, afirmaban que las regularizaciones no eran la solución a la irregularidad y que podían suponer un incremento de inmigrantes irregulares en otros países Schengen. Otros, como el ministro de Interior alemán, Wolfgang Schäuble, reprochaban que España solicitara ayuda económica a la Unión Europea para el control de las fronteras exteriores pero no pidiera la opinión de sus socios europeos antes de emprender una regularización.

A pesar de las críticas, o tal vez debido a las mismas, el proceso español acabó convirtiéndose en un impulso para mejorar la coordinación entre estados miembros. Para rebajar las tensiones abiertas, la entonces presidencia luxemburguesa propuso establecer un mecanismo de información mutua y alerta temprana entre los responsables de políticas de inmigración y asilo cuando tomaran decisiones que pudieran afectar a uno o varios estados miembros. En esa línea, el comisario Frattini abogó por establecer un mecanismo de información mutua, una propuesta que recogió la Comisión y fue adoptada formalmente por el Consejo en octubre de 2006¹. Por otro lado, la insistencia del gobierno español en afirmar que el auténtico 'efecto llamada' estaba en la existencia de un mercado de trabajo sumergido, fue recabando apoyos entre los socios europeos. A finales de 2007, la Comisión planteó una Comunicación en la que reconocía la existencia del trabajo irregular como uno de los factores de atracción más determinantes para explicar la inmigración clandestina en la Unión Europea, por lo que consideraba vital luchar contra aquellos que contrataban a trabajadores de manera irregular².

Por otro lado, los acontecimientos evidenciaron la necesidad de fortalecer la dimensión exterior de la política de inmigración. Después de los sucesos acaecidos en las verjas de Ceuta y Melilla y del incremento de los flujos irregulares procedentes de África subsahariana a territorio español/europeo ('crisis de los cayucos'), el gobierno español desarrolló una intensa actividad diplomática para incorporar sus preocupaciones en materia de inmigración a la agenda europea, entendiendo que las mismas podían resolverse con mayor eficiencia en el marco de la Unión Europea. Así, el gobierno enfatizó la necesidad de fortalecer los mecanismos de cooperación europeos en la protección de las fronteras exteriores de la Unión, especialmente a través de las acciones FRONTEX. A la vez que estimulaba la cooperación multilateral en estos ámbitos, el gobierno español apostaba por construir una nueva 'diplomacia migratoria' con los países subsaharianos, prestándoles una atención hasta la fecha limitada a los países del Magreb e incorporando en las negociaciones una mayor atención a los instrumentos de desarrollo. En los últimos años, la inmigración ha significado un

estímulo para la política exterior española, dándole la posibilidad de aproximarse a países no prioritarios o 'diplomáticamente olvidados' hasta la fecha.

En primer lugar, el gobierno Zapatero optó por reforzar las relaciones bilaterales con los países de origen y tránsito migratorio, iniciando distintas rondas negociadoras y apostando por alcanzar los Acuerdos marco de cooperación migratoria. Estos acuerdos, también llamados de 'segunda generación', enlazan las políticas de inmigración con las de desarrollo e incorporan elementos de cooperación técnica con los países terceros. La consolidación de estos acuerdos confirma que el gobierno socialista ha optado por una estrategia totalmente distinta a la que el gobierno Aznar había defendido en el Consejo Europeo de Sevilla en 2002. Para la posición española, el Consejo de Sevilla tuvo un sabor agridulce. Por un lado, consiguió que, por vez primera, la preocupación española por la inmigración irregular estuviera en la agenda de prioridades de un Consejo Europeo. Pero por el otro, los estados miembros descartaron la aplicación de la lógica de la 'condicionalidad negativa' (menos ayudas al desarrollo para aquellos países que no cumplieran con las exigencias de las políticas migratorias en relación con acuerdos de readmisión o control de flujos) que proponía el gobierno Aznar. A diferencia de los gobiernos anteriores, la lógica de la política de Zapatero con países terceros en materia migratoria ha sido promover acciones e instrumentos de 'condicionalidad positiva', que sumaran mayores ayudas y beneficios a aquellos países con mayor predisposición a cooperar en promover unos flujos migratorios ordenados.

En segundo lugar, y también en el marco de esta nueva diplomacia migratoria, en julio de 2006, el gobierno presentó el Plan de Acción para África Subsahariana 2006-2008. Con unos objetivos más amplios que la gestión de la inmigración, lo cierto es que la misma es un elemento crucial en la justificación inicial del Plan África y una pieza clave del "renovado espíritu de la política exterior española"³. En términos generales, el Plan África ha servido para acercar la diplomacia española a los países subsaharianos, principalmente de la costa occidental, consolidados muchos de ellos como países de origen y tránsito de los flujos migratorios hacia España. Hasta catorce países, entre los que se pueden señalar Ghana, Guinea Conakry, Malí o Senegal, se han incorporado a la lista de prioridades políticas del ministerio de exteriores en materia migratoria.

Finalmente, la ofensiva diplomática española se ha traducido en el impulso de iniciativas de carácter multilateral para fomentar la cooperación europea con países africanos en la regulación de los flujos migratorios. Ejemplos de ello son la iniciativa española, con apoyo franco-marroquí, de celebrar la Conferencia ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo (Rabat, 2006) que para el gobierno español significó un "impulso a la europeización de la política de cooperación migratoria con África"⁴ o el activo papel de España en plantear la necesidad de cooperación y diálogo en materia migratoria en la Conferencia Euromediterránea de Migraciones (Algarve, 2007) y en la II Cumbre UE-África (Lisboa, 2007).

En el marco europeo, el dinamismo español dio un nuevo impulso a los avances de la UE en el fortalecimiento de la dimensión exterior en materia de inmigración. A raíz del 'descubrimiento' de la inmigración subsahariana y la preocupación por la permeabilidad de sus fronteras orientales, la vinculación entre políticas migratorias y acción exterior que recogían Tampere y La Haya empieza a tomar forma. Desde 2005, distintas comunicaciones y conclusiones de los Consejos Europeos han ido reafirmando la importancia creciente de las migraciones para la Unión Europea y sus estados miembros, y su papel clave en las relaciones con los países terceros, especialmente en las áreas vecinas⁵. De este modo, los países del Partenariado euro-mediterráneo, los países africanos o los países enmarcados en la Política de Vecindad se han convertido

en regiones prioritarias en las que desarrollar el diálogo, la cooperación y los planes de acción UE en materia de inmigración.

Impulsando un nuevo enfoque

Entre 2004 y 2008, el gobierno español ha promovido notablemente la acción exterior en la política de inmigración. Hasta la fecha, el vínculo entre política exterior y de inmigración había quedado reducido a los intentos del anterior gobierno en el Consejo de Sevilla de 2002 y a la firma de acuerdos bilaterales con los principales países origen de flujos migratorios para gestionar los flujos migratorios, especialmente de carácter laboral, y facilitar las readmisiones.

La primera legislatura socialista del siglo XXI, por lo tanto, marca un punto de inflexión evidente al dotar a la política de inmigración de una dimensión exterior que se ha convertido en imprescindible para hablar de gestión de flujos ordenados, de lucha contra la inmigración irregular, de protección de fronteras o de relaciones con terceros países. A pesar que la creación de un armazón exterior para la política de inmigración ha sido fruto de una acción reactiva a los hechos, especialmente los sucedidos en 2005, lo cierto es que dicha respuesta ha acabado configurando una nueva 'diplomacia migratoria' y ha permitido a España jugar un papel innovador y dinámico en la construcción de una política europea de inmigración.

En el escenario europeo, la opción española por potenciar la dimensión exterior de la política de inmigración ha tenido dos efectos principales, ambos con carácter de cambio y transformación. En primer lugar, y a nivel de desarrollo político, la opción española ha reactivado la acción exterior conjunta de la Unión Europea en materia de inmigración. Por un lado, con la búsqueda de mecanismos de coordinación en relación con los procesos de regularización o la lucha contra los mercados de trabajo irregular en territorio europeo. Por el otro, desplegando una serie de instrumentos y mecanismos para una acción coordinada en materia de control de fronteras (acciones FRONTEX) o de relaciones con países de origen y tránsito migratorio (conferencias de Rabat y Lisboa).

En segundo lugar, España ha sido el Estado impulsor (junto con otros estados del sur europeo) de estas iniciativas, alejándose así de la imagen de subordinación que, hasta la fecha, se había dado a las prioridades de las políticas migratorias de los países europeos tradicionales de inmigración. Al reivindicar que las fronteras españolas (y de la Europa septentrional) son también fronteras europeas y su protección requiere de mayor cooperación; al impulsar el fortalecimiento de la cooperación con países terceros; y al enfatizar la vinculación de los flujos de inmigración irregular con el poder de atracción del mercado de la economía sumergida, el gobierno español ha reivindicado la existencia de otro modelo migratorio en la Unión Europea. Un modelo distinto, alejado de las preocupaciones de países tradicionales de inmigración como Alemania, Francia o Reino Unido, inmersos en debatir la crisis de los modelos de gestión de la diversidad y en encontrar mecanismos para atraer a mano de obra extranjera cualificada.

La apuesta española no ha recibido el apoyo unánime de sus socios europeos, pero al margen de los resultados, el papel de España como impulsor en este ámbito político, representa un giro de 180 grados con respecto a gobiernos anteriores. Y en cualquier caso, al hablar de resultados, el balance tampoco puede considerarse un fracaso⁶. Así, la propuesta de directiva para sancionar la contratación irregular está en la misma línea que la normativa sancionadora que acompañó el proceso de regularización español de 2005. Y por otro lado, la continuidad de las conferencias de Rabat y Lisboa, confirman la

apuesta española por vincular las políticas de inmigración con las de desarrollo y de potenciar, para ello, el diálogo y la cooperación con países terceros.

Conclusiones

Las acciones que el gobierno español ha desarrollado en la última legislatura han ido dirigidas a responder a las exigencias de una realidad migratoria en transformación. Pero además, en el escenario europeo, dichas acciones también han servido para reivindicar la existencia de otro modelo migratorio distinto y, por lo tanto, reclamar la formulación de nuevos instrumentos adecuados al mismo. En realidad, se ha hecho un primer paso par promover un nuevo enfoque a la hora de hablar de inmigración, favoreciendo la dimensión multilateral europea para gestionar los flujos migratorios y el control de fronteras, y apostando por establecer mayores vínculos con los países de origen y tránsito de la inmigración.

Una nueva legislatura, más allá del color político de la misma, debería servir para evaluar la continuidad de la apuesta del gobierno Zapatero en materia migratoria en el escenario UE. Una apuesta que no sólo tiene que ver con la incorporación de nuevos contenidos políticos, sino también en la construcción de una opción de transformación. La continuidad en el cambio es el interrogante que deberá resolver el nuevo Gobierno, y el que desvelará tanto el papel como la agenda que España quiere jugar en la construcción de la dimensión exterior de la política de inmigración de la Unión Europea.

Notas

¹ Consejo Europeo, *Decisión de 5 de octubre de 2006 relativa al establecimiento de un mecanismo de información mutua sobre las medidas de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración*, 283/40 (D OL), 14 de octubre de 2006

² Comisión Europea, *Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países* COM (2007) 249.

³ Plan África 2006-2008. Resumen ejecutivo. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

⁴ *Ibid.*

⁵ Véanse la Comunicación COM(2005) 390 sobre "El nexo entre migración y desarrollo"; la Comunicación COM(2005) 491 sobre "Una estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia"; las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005 y su anexo sobre "Enfoque Global de la Migración"; la Comunicación COM(2006) 735 sobre el "Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en material de migración"; la Comunicación COM(2007) 247 sobre la "Aplicación del "Planteamiento global sobre la migración" a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea" y las Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Bruselas, 18 de septiembre de 2007.

⁶ En una entrevista concedida en mayo de 2007, la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí, afirmaba que la UE había asumido la política de inmigración española. *El País*, 2 de mayo de 2007.

Referencias bibliográficas

- CARRERA, Sergio y GEYER, Florian (2007) "The Reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the *common* Area of Freedom, Security & Justice", *CEPS Policy Brief*, núm. 141, Bruselas: CEPS.
- FAIST, Thomas y ETTE, Andreas (2007) *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*, Londres: Palgrave MacMillan.
- MORATINOS, Miguel Ángel (2006) "España: una nueva política exterior hacia África" en *Política Exterior*, núm. 111, mayo-junio 2007, pp. 57-63.
- PINYOL, Gemma (2007) "Europe's Southern Border: Spain and the Management of Immigration", *Foreign Policy in Dialogue*, vol. 8, nº 22, p.51-58.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard y DE WITTE, Nynke (2007): "The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions", *Mediterranean Politics*, vol. 12, núm. 1, pp. 85-90.



FRONTEX: ¿Proyección a nivel europeo de la visión de España sobre el control de fronteras?

Número 10

Raül Hernández i Sagrera

Investigador en el Institut Universitari d'Estudis Europeus

El mismo año de la llegada al poder del Partido Socialista en 2004, la Unión Europea aprobaba la creación de su 19ª agencia independiente: FRONTEX. Desde su puesta en funcionamiento se ha centrado especialmente, a petición de España, en el despliegue de operaciones de control de fronteras orientadas a la disminución de los flujos inmigratorios procedentes de la costa atlántica africana a las Islas Canarias. FRONTEX se ha erigido en el mecanismo institucional más visible de un paquete de medidas implementadas por la UE ya en la última legislatura de Gobierno del Partido Popular, en la que se diseñó una estrategia a nivel europeo para "luchar contra la inmigración ilegal"¹.

¿Cuál ha sido la contribución de España en la creación y evolución de FRONTEX? ¿Cuál es el impacto en España de las operaciones coordinadas por la Agencia en Canarias? A continuación se abordarán estas cuestiones, además del análisis de FRONTEX como mecanismo institucional de la UE fundamentado en el principio *burden-sharing* o de solidaridad entre los estados, y se evaluará su eficiencia a través de la exposición de una serie de puntos débiles que presenta desde su propia fundación.

FRONTEX: cooperación intergubernamental en las fronteras exteriores de la Unión

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE es el nombre completo de FRONTEX, mecanismo fruto de la emergente política de inmigración común de la UE, integrada a partir del Tratado de Ámsterdam en el pilar comunitario, pese a su fuerte corte intergubernamental. Dicha política ha evolucionado desde su puesta en marcha, de modo que se ha vinculado a la política común de fronteras, fundamentándose en el creciente valor otorgado a la lógica de seguridad en las fronteras exteriores de la Unión. Así, " (...) a través de un nexo en el discurso entre una aproximación integrada de fronteras (Gestión Integrada de Fronteras) (..) y una aproximación global a la inmigración" (Carrera, 2007) se ha sustentado la creación de FRONTEX.

El Reglamento del Consejo 2007/2004, de 26 de octubre de 2004, sentó las bases para la creación de la Agencia, regulando sus funciones y estructura. En el documento se deja muy claro que "[l]a responsabilidad de control y vigilancia de las fronteras exteriores recae en los estados miembros"². El marco normativo resalta el hecho de que dicho instrumento institucional no asume la competencia soberana de los estados en materia de control de fronteras, sino que actúa como nexo coordinador entre éstos. Entre las funciones a desempeñar por FRONTEX figuran, además de la de coordinar las operaciones conjuntas de los estados miembros en "circunstancias que requieran una asistencia técnica y operativa mayor en las fronteras exteriores", las de asistir a los estados miembros en la formación de agentes de control de fronteras, la realización de análisis de riesgo, seguir la evolución de la investigación en materia de control y

vigilancia de las fronteras exteriores y, por último, facilitar a los estados miembros el apoyo necesario para la realización de operaciones de retorno conjuntas. Dada su condición de agencia independiente de la UE, FRONTEX dispone de un sistema de financiación, así como personal propio. El interés de España en la creación del instrumento llevó a la presentación de un candidato a la dirección ejecutiva de la Agencia, Gil Arias Fernández³, el cual, sin embargo, no consiguió ser elegido para el puesto. Posteriormente fue nombrado subdirector de la Agencia, con lo que España está representada en los cargos directivos de FRONTEX.

El impulso del Gobierno del PP a una política de inmigración común vinculada al control de fronteras

Bajo la Presidencia española del Consejo de la Unión el primer semestre de 2002 se encuentran los cimientos del desarrollo de una política de inmigración común vinculada al control de las fronteras exteriores de la Unión y alejada de los propósitos expuestos en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere⁴. Aun cuando el PSOE ha dado apoyo a una política de inmigración vinculada al control de fronteras, desde filas europeas del mismo partido se lamentó el giro de la política de inmigración común: "Apenas tres años después del Consejo de Tampere, los mismos jefes de Estado y de Gobierno, reunidos esta vez en Sevilla, en la cumbre liderada por el entonces presidente Aznar, lejos de dar el empuje a la política común de inmigración, modificaron la agenda con propuestas de corto alcance orientadas exclusivamente a la 'lucha contra la inmigración ilegal' y establecieron un programa que, en realidad, boicoteaba el desarrollo de la política de inmigración, esbozada en Tampere"⁵. Las Conclusiones del Consejo de Sevilla⁶ dieron lugar a la creación de una serie de mecanismos *ad hoc* de cooperación entre los estados miembros, cuyas funciones fueron integradas posteriormente a FRONTEX. Cabe decir que el desarrollo de este ámbito de cooperación en el marco comunitario se inscribe en el seno del acervo Schengen, con todos los efectos que ello implica⁷.

Gobierno de Zapatero: impacto de la actuación de FRONTEX en España

El Gobierno de Zapatero siguió en la misma línea apoyando una política de inmigración vinculada al control de fronteras. En este sentido apoyó firmemente la creación de FRONTEX, cuya actuación más destacada y visible en España ha consistido en el despliegue de tres operaciones de vigilancia y control de las fronteras entre las Islas Canarias y los países ribereños del Atlántico. Ante la percepción de incremento incesante de inmigrantes suscitada por la denominada 'crisis de los cayucos', España solicitó a la UE ayuda a través de FRONTEX en virtud de la previsión de ayuda a los estados miembros en caso de situaciones de emergencia. Las tres operaciones conjuntas que hasta la fecha se han desplegado en el Atlántico Occidental han recibido el nombre de HERA.

La actividad de FRONTEX en Canarias fue objeto de una amplia cobertura en los medios de comunicación, centrados en dar 'el parte' casi a diario del drama humano de miles de subsaharianos para cruzar las aguas que separan la costa occidental africana de las Canarias. El despliegue de las operaciones fue también objeto de debate parlamentario en las Cortes, donde la oposición ha apoyado al Gobierno en sus peticiones a FRONTEX pero le ha reprochado no tomar más medidas a nivel estatal. Rajoy reprochó a Zapatero que "FRONTEX, hoy por hoy, está en sus comienzos y, (...) ustedes no pueden utilizarlo más que para un parche. (...) Me alegro (sin embargo), de los avances que haya por pequeños que parezcan"⁸. Por el contrario, FRONTEX apenas ha suscitado debate en el

Parlamento Europeo, dado que tan sólo se ha hecho uso del recurso a las preguntas al Consejo por parte del diputado del PSE Manuel Medina Ortega, quien ha planteado la cuestión en cuatro ocasiones. Ello lleva a pensar que la posición del Gobierno y de la oposición es común en cuanto a la actuación de FRONTEX en España, dado que sólo un diputado socialista ha planteado la cuestión y ningún miembro del Partido Popular ha hecho lo propio.

En relación a las operaciones de FRONTEX en Canarias, al margen del Gobierno y de la oposición, es importante destacar la presencia de otro actor que se ha hecho oír tanto en los medios de comunicación como en las instituciones europeas: el Gobierno autonómico de la Comunidad canaria. Su Presidente entre 2003 y 2007, Adán Martín, miembro de Coalición Canaria, ha dirigido tanto críticas al Gobierno de Zapatero por la insuficiencia de las medidas adoptadas como a la Unión por la escasez de los dispositivos de las operaciones FRONTEX. Ilkka Laitinen, director ejecutivo de FRONTEX, se defendió recordando que "(..) La implementación del operativo está en manos de las autoridades españolas"⁹. En una comparecencia en Bruselas, Martín se expresó en estos términos: "Para no perder su credibilidad política, Europa debería adoptar medidas contundentes para luchar contra la inmigración ilegal"¹⁰.

España frente a la evolución (imperfecta) de FRONTEX

Durante sus poco de más de tres años de existencia, FRONTEX ha vivido un proceso de institucionalización aún en curso, por el cual ha ido desarrollándose como una agencia europea. Se decidió ubicar su sede en Varsovia¹¹, y se aprobó la primera enmienda del Reglamento constitutivo, por el que se creaban los Grupos de Intervención Rápida en las Fronteras¹², los cuales refuerzan significativamente el mandato de la Agencia (Carrera y Geyer, 2007). A pesar de su evolución, se expondrán brevemente una serie de puntos débiles que giran en torno a FRONTEX.

En primer lugar, la naturaleza intrínseca de FRONTEX como instrumento dependiente de una dinámica cooperativa intergubernamental impide que su actuación sea de largo alcance. El diputado del PSE Manuel Medina Ortega lo dejó patente cuando tras interpelar al representante de la Presidencia alemana dijo "Soy consciente de las limitaciones constitucionales para el desarrollo de estos mecanismos de cooperación y también de la resistencia de muchos estados para asumir mayores compromisos, pero corremos siempre el peligro de que las palabras de la Unión Europea no sean confirmadas por los hechos, y, concretamente, en el funcionamiento del mecanismo de Frontex;"¹³. Esta crítica pone de manifiesto la falta de correspondencia entre las expectativas de FRONTEX, especialmente de países como España, y las capacidades reales de actuación de la Agencia.

En segundo lugar, numerosas críticas se han centrado en resaltar la falta de independencia de FRONTEX, tanto a nivel de financiación, dependiente en gran parte de la voluntad de los estados miembros, así como el secretismo y falta de transparencia de sus funciones, lo cual lleva a hablar de déficit democrático en el control de su actividad. Por otro lado, el hecho de que la agenda de inmigración y fronteras esté altamente politizada y de que la Agencia dependa de la solidaridad de los estados miembros para actuar también menoscaba su independencia (Carrera y Geyer, 2007). En este sentido, España, en tanto que estado miembro en el que FRONTEX actúa, ha apoyado las últimas iniciativas presentadas por la Presidencia alemana de refuerzo de la independencia de la Agencia, ya que reducen el margen de intergubernamentalidad de la misma.

Por último, España ha hecho oídos sordos a otro tipo de críticas desde una perspectiva del Derecho Internacional Público, referentes a cuestiones relativas a los límites a la libre circulación de las personas a causa del ejercicio del control y vigilancia extraterritorial, es decir, en espacios fuera de las fronteras exteriores de la Unión en virtud de lo acordado con el país tercero con el que el estado miembro ha firmado un acuerdo bilateral. La aplicación de este control y vigilancia preventivo vulnera no sólo la Convención de Ginebra relativa al Estatuto del Refugiado, sino que la Convención de Derecho del Mar de Naciones Unidas no prevé que las autoridades de un barco inspeccionen a otro en alta mar (Rijpma y Cremona, 2007).

Conclusiones

Para concluir, cabe destacar de nuevo que la cooperación a nivel de gestión de fronteras de los estados miembros de la Unión Europea muestra dificultades a causa de la lógica de la diferencia que impera entre las realidades de inmigración entre los distintos estados. Franco Frattini, Comisario Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, hizo una llamada a la cooperación en una comparencia con la Vicepresidenta de la Vega: "¿Por qué los grandes no han participado? (..) pero aquí hablamos de nuestra seguridad, de nuestro continente. Pido a los estados que sean tan solidarios con España como la semana pasada en Líbano"¹⁴. El impulso ejercido por España, aun motivado por razones vinculadas a su agenda política, ha sido fundamental en el desarrollo y ampliación de las fronteras de FRONTEX. Pese a los puntos débiles antes expuestos, la Agencia se basa en cifras decrecientes del número de inmigrantes para dar muestras de eficiencia. El pasado día 31 de enero en Berlín, Laitinen declaró que "A las Islas Canarias llegaron en 2007 un 70% menos de inmigrantes ilegales que el año anterior"¹⁵. Sin embargo, se constata que los puntos de partida de inmigrantes se van desplazando hacia el sur, donde los operativos de FRONTEX no actúan, lo cual ha motivado giras diplomáticas del Ministro Moratinos a la zona. Por ahora, FRONTEX sigue siendo una Agencia de escasa independencia cuya actuación depende de la agenda política de estados como España, que trasladan así sus intereses domésticos a nivel europeo, al margen del color político del partido en el Gobierno. Dada la coincidencia en las posiciones del PSOE y del PP respecto a una política de inmigración común orientada al control de las fronteras exteriores, un eventual cambio del partido en el ejecutivo no generaría cambios significativos respecto al continuo apoyo e impulso de España a cualquier intento de desarrollo de su exponente más visible: FRONTEX.

Notas

¹ La Unión se refiere en estos términos al fenómeno de la inmigración irregular. Tal y como comenta Carrera "Es en cierto modo sorprendente ver como la Unión todavía continua utilizando el término 'inmigración ilegal' o verbos como 'luchar contra' o 'combatir' cuando trata el fenómeno de la inmigración irregular. Las implicaciones negativas inherentes al uso de esta terminología han sido a menudo cualificadas por otorgar a las personas afectadas un estatus que implica sospecha y criminalidad" (Carrera, 2007)

² Consejo de la Unión Europea, *Reglamento por el que se establece una Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea*, 2007/2004, de 26 de octubre de 2004, L 349 (1).

³ Gil Arias Fernández ejercía el cargo de Jefe de la Oficina Policial Central de Asilo, Fronteras e Inmigración. El candidato elegido para la dirección ejecutiva fue el finlandés Ilkka Laitinen.

⁴ Véase *Consejo Europeo de Tampere, Conclusiones de la Presidencia*, 15 y 16 de octubre de 1999, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es9.htm

⁵ Valenciano, Elena y Terrón, Anna, "Ni compasión ni miedo", *El País*, 29 de octubre de 2006. Ambas autoras son miembros del Partido Socialista. Actualmente Valenciano ocupa el cargo de eurodiputada del PSE y Terrón el de Secretaria para la Unión Europea de la Generalitat de Catalunya.

⁶ Véase *Consejo Europeo de Sevilla, Conclusiones de la Presidencia*, 21 y 22 de junio de 2002, disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72639.pdf

⁷ El Reino Unido e Irlanda permanecen fuera del acervo Schengen, mientras que estados no miembros como Noruega e Islandia sí forman parte de él.

⁸ Intervención de Mariano Rajoy en el Pleno del Congreso, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, 20 de diciembre de 2006, núm. 224, pág. 11350, Disponible en: <http://www.congreso.es>

⁹ Entrevista a Ilkka Laitinen, *El País*, 6 de septiembre de 2006.

¹⁰ Intervención de Adán Martín en la Comisión Parlamentaria Conjunta, Bruselas, 3 de octubre de 2006, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/eplive/expert/shotlist_page/20061002SHL11238/default_es.htm

¹¹ Consejo de la Unión Europea, *Decisión 2005/358, designando la sede de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Países Miembros de la Unión Europea*, de 26 de abril de 2005.

¹² Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento, por el que se establece un mecanismo para la creación de Grupos de Intervención Rápida en las Fronteras*, 863/2007, de 11 de julio de 2007.

¹³ Pregunta del Parlamento al Consejo del diputado del PSE Manuel Medina Ortega, 5 de septiembre de 2007, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20070905&secondRef=ITEM-013&language=EN#3-232>

¹⁴ Carbajosa, Ana, "Frattini: "Pido a los países de la UE que sean tan solidarios con España como con Líbano", *El País*, 1 de septiembre de 2006.

¹⁵ "FRONTEX cree que el éxito de España avala la estrecha colaboración con los terceros países", *Diario Público*, 30 de enero de 2008

Referencias bibliográficas

- CARRERA, Sergio (2007) "The EU Border management Strategy FRONTEX and the Challenges of irregular Immigration in the Canary Islands", *CEPS Working Document*, núm. 261, Bruselas..
- CARRERA, Sergio y GEYER, Florian (2007) "Terrorism, Borders and Migration: the Commission's 2008 Policy Strategy in the Area of Freedom, Security and Justice", *CEPS Policy Brief*, núm. 131, junio de 2007, Bruselas..
- JORRY, Hélène (2007) "The construction of a European Institutional Model for the Management of Operational Cooperation at the EU External Borders: Does the FRONTEX Agency take a decisive step forward?", *Challenge Research Paper*, núm. 6, Bruselas.
- RIJPMMA, Jorrit J. y CREMONA, Marise (2007), "The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law", *EUI Working Papers*, núm. 2007/01, European University Institute.



Cooperación policial en la lucha anti-terrorista: la continuidad de un enfoque "bottom-up"

Número 11

Gemma Collantes Celador

Investigadora post-doctoral en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

Hoy en día el terrorismo es una de las principales prioridades de la Unión Europea¹. No siempre ha sido así, como lo demuestra que, durante muchos años, España tuviera que hacer frente al escaso interés por avanzar a nivel europeo en la lucha contra ETA. No obstante, la tendencia empezó a cambiar con los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 y continuó, ya en suelo europeo, con los atentados del 11 de Marzo de 2004 en Madrid y del 7 de Julio de 2005 en Londres. Estos atentados, junto con los fallidos ataques en Alemania y el Reino Unido en verano de 2006, modificaron ostensiblemente la situación. La UE es cada vez más consciente de la vulnerabilidad de sus sociedades a esta amenaza para su seguridad. Como veremos, España ha sabido sacar partido a este cambio de actitud para convertirse en uno de los principales impulsores de la política antiterrorista de la Unión.

Este artículo analiza como el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, en el poder desde 2004, se ha apoyado en los logros de España para influir en la agenda europea de lucha antiterrorista. Nos centraremos en los objetivos y resultados de la cooperación policial en la lucha antiterrorista y, en la medida de lo posible, en la cooperación judicial y en materia de asilo y extradición. Entendemos que las medidas en estos campos son cruciales para conseguir una cooperación policial eficaz ya que obtener buenos resultados en la lucha antiterrorista depende del desarrollo de una estrategia coherente y global que pueda responder eficazmente a la naturaleza polifacética de este problema.

La UE y la lucha antiterrorista

El Tratado de la Unión Europea menciona en su artículo 29 la necesidad de combatir el terrorismo. No obstante, el verdadero punto de inflexión para la UE fue el 11 de Septiembre. A partir de entonces la Unión tomó conciencia de su vulnerabilidad, tendencia que se reforzó con los atentados de 2004 y 2005, en Madrid y Londres respectivamente. En Septiembre de 2001, el Consejo Europeo adoptó un plan de acción para la lucha contra el terrorismo que, gradualmente, ha permitido la introducción de distintas medidas, entre las cuales sobresale la formulación de la Estrategia Antiterrorista de la UE, de diciembre de 2005, o la creación de un presupuesto específico para financiar actividades en este ámbito. La estrategia de 2005 compromete a la Unión a combatir el terrorismo globalmente, respetando en todo momento los derechos humanos y teniendo como fin último conseguir que los ciudadanos vivan en un área de libertad, seguridad y justicia. Hay cuatro pilares en esta estrategia: Prevención, Protección, Persecución y Respuesta. En este contexto, la cooperación policial se ha identificado como un campo en que deben introducirse mejoras. La UE ha puesto empeño en fortalecer las capacidades de cada estado, facilitar la cooperación europea, desarrollar capacidades colectivas y promover asociaciones a nivel internacional².

La UE tiene dos grandes dilemas en su lucha contra el terrorismo. El primero es que continúa siendo un ámbito intergubernamental y, por consiguiente, aunque los estados miembros quieran una mayor colaboración a nivel de la UE, también obstaculizan un mayor progreso (Keohane, 2005: 3). Esta limitación se vio claramente durante las negociaciones que condujeron al Tratado de Lisboa de 2007 y se concretó en una aproximación que consiguió unos progresos en el ámbito de la justicia criminal desproporcionadamente mayores a los conseguidos en cooperación policial. Se llevaron a cabo tímidas reformas que dieron más poderes a Europol a la vez que se mantenían las cuestiones ejecutivas de la actuación policial como prerrogativas de los estados miembros. Dicho de otro modo, la UE está lejos de tener su propio FBI. Sin embargo, el tratado ha servido para desenredar la actual madeja de acuerdos bilaterales en temas como los poderes de un cuerpo policial cuando actúa en un estado miembro que no es el suyo³.

El segundo dilema afecta al equilibrio entre libertad y seguridad. Según Franco Frattini, Comisario de Justicia, Libertades y Seguridad, "la lucha contra el terrorismo debe ir en consonancia con la protección y la promoción de los derechos fundamentales [...], ambas deben ir de la mano"⁴. No obstante, muchos estados miembros han sido criticados por instrumentalizar los atentados terroristas en EEUU y Europa desde el 11 de septiembre como una excusa para mejorar la seguridad pero a expensas de las libertades civiles. En ese sentido, España es una excepción gracias a su firme compromiso con el estado de derecho. Veremos, a continuación, hasta qué punto una conclusión positiva semejante puede extraerse de su contribución a los progresos conseguidos en términos de cooperación policial a nivel europeo en el campo de la lucha antiterrorista.

La contribución española a la política antiterrorista de la UE

Para España la cooperación multilateral y bilateral siempre ha sido importante para derrotar al terrorismo de ETA. Esta necesidad explica su tradicional demanda de creación de un cuerpo policial europeo, una definición común de terrorismo y la mejora de la coordinación y la ampliación de las competencias en el marco del grupo TREVI, creado en 1976 para cooperar en cuestiones de terrorismo, tráfico de estupefacientes y orden público.

El principal problema con el que se ha topado España en el marco de la lucha antiterrorista ha sido granjearse el apoyo de los demás estados miembros, sobre todo a través de acuerdos y reuniones bilaterales, con el objetivo de incorporar a la agenda europea su lucha contra el terrorismo endógeno. Con todo, España ha conseguido gradualmente este objetivo, presionando para que en 1995 el terrorismo se añadiera a las competencias de Europol e incorporándose, dos meses después, al primer grupo de países que se coordinaron para aumentar el intercambio de información y de servicios de inteligencia. Además, tal como explica Leticia Delgado (2007: 308-309), la insistencia española para incluir la lucha antiterrorista en la agenda de la Conferencia Intergubernamental de 1996 condujo a una mención expresa en el Tratado de Ámsterdam. No obstante, este papel activo se ha expresado a veces a través de acciones más radicales como fue la amenaza del entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Carlos Westendorp, de hacer uso de su derecho al veto en la Conferencia Intergubernamental de 1996 si no se contemplaban cambios en materia de política de asilo en el marco de la cooperación policial y judicial.

España ejerció la presidencia de turno de la UE durante la primera mitad de 2002, justo después de que los atentados terroristas del 11 de Septiembre golpearan Washington y

Nueva York. Unos ataques a los que la UE respondió con diversas medidas entre las que destacan la formulación de una definición común de terrorismo, un sistema de detención automática y extradición entre los países de la UE (la llamada Euro-orden) y la creación de un cuerpo de coordinación para la instrucción judicial (Euro Justice). Frente a un escenario complejo en el plano internacional y doméstico, el gobierno encabezado por José María Aznar optó por una estrategia mucho más detallada para dar cuerpo a las propuestas en materia de lucha antiterrorista que España siempre había apoyado, especialmente tras la formulación del Programa de Tampere en 1999. De esta forma, España se convirtió en un actor clave en la promoción de iniciativas que en esos momentos se desarrollaron a nivel de la UE y que venían a reforzar la adopción de las medidas ya mencionadas (Fernández Pasarín, 2007; Barbé, 2002). La aplicación de la Euro-orden a 32 tipos de crímenes, entre los cuales el terrorismo, empezó un año antes en siete países, entre ellos España. De forma parecida, se identificó la cooperación judicial y policial como un área prioritaria y ello hizo que el gobierno Aznar apoyara una Europol fortalecida y el desarrollo del sistema de información Schengen II (SIS II) que contiene la información policial compartida para los países del espacio Schengen.

El gobierno Aznar consiguió introducir la lucha antiterrorista en el segundo pilar de la UE, que se traduciría en los recurrentemente citados fragmentos sobre este tema en la *Estrategia Europea de Seguridad* de 2003 y a la fusión gradual de los mecanismos externos e internos de seguridad para hacer frente a algunas de las amenazas identificadas en ese documento. A través del acercamiento a los gobiernos de Italia y del Reino Unido, con quienes compartía más puntos de vista en materia de lucha antiterrorista que con el eje Franco-Alemania, España consiguió también desarrollar una relación más estrecha con los Estados Unidos. Una relación que, con la guerra de Irak que tantas tensiones generó en el seno de la UE, trascendió la cooperación en materia policial y judicial.

El enfoque del gobierno socialista en la lucha antiterrorista: entre cambio y continuidad

El gobierno Zapatero accedió al poder tras el atentado terrorista más cruento de la historia reciente de España. En la ceremonia de investidura, el Presidente del Gobierno se comprometió a que su ejecutivo tendría "como objetivo prioritario la lucha sin cuartel contra el terrorismo, contra cualquier terrorismo, contra todo terrorismo"⁵. Y aquí radica lo que algunos analistas han identificado como la diferencia fundamental respecto al período Aznar. La lucha antiterrorista del anterior gobierno se centró en derrotar a ETA. La relación de Aznar con el Presidente George W. Bush se tradujo en un fuerte compromiso de España en la "Guerra global contra el terror" aunque, en ese momento, España no parecía estar especialmente en la mirilla del terrorismo de Al Qaeda. De igual modo, a pesar de que en el programa electoral de Zapatero había algunas menciones a la naturaleza globalizadora de la amenaza terrorista, la mayor parte de referencias giraban entorno al terrorismo de ETA⁶. Tres días antes de las elecciones tuvo que modificar esta perspectiva. Su gobierno adoptó, desde ese momento, un enfoque contra este terrorismo semejante al que tenía contra ETA. Se seguiría una estrategia clara y coherente basada en dos elementos principales: (1) la primacía del estado de derecho, algo que quedó ensombrecido durante un tiempo por la polémica sobre los "vuelos secretos de la CIA" y (2) la cooperación bilateral y multilateral, sobre todo con sus socios europeos pero también en otros ámbitos, tal como lo ilustra las prioridades de la Presidencia española de la OSCE.

Desde los atentados del 11 de Marzo, España se ha sentido un objetivo vulnerable y también ha tenido sospechas de que su territorio pudiera ser un nido de terroristas. El

principal reto de Zapatero ha sido, tal como argumentan algunos analistas, la necesidad de reorientar sus capacidades para hacer frente a este nuevo tipo de terrorismo, manteniendo su eficacia en la lucha contra ETA. Dejando a un margen las reformas que se han producido a nivel doméstico, en este contexto España se ha tornado aún más dependiente de la cooperación multilateral y bilateral. Al iniciar su mandato Zapatero optó, como había prometido repetidamente durante la campaña electoral, por una visión europea de la política exterior del Estado. También intentó mantener una asociación cordial con los Estados Unidos, pero las relaciones con Washington fueron mucho menos intensas que durante el período Aznar, especialmente tras la retirada de las tropas españolas de Irak.

Asimismo, España ha reforzado las relaciones bilaterales, especialmente con Francia y Alemania, que habían quedado dañadas por el enfoque atlantista del gobierno popular. Algunos ejemplos notorios de los avances en este campo son la creación de un nuevo equipo policial con Francia en enero de 2008 para luchar contra ETA y la cumbre hispano-alemana de Palma de Mallorca ese mismo mes en que se acordó dar prioridad a la colaboración en la lucha contra el terrorismo internacional. Además, España ha continuado liderando el desarrollo de la política antiterrorista de la UE. Un aspecto que le ha revertido en un mayor apoyo europeo en su lucha contra ETA. En ese sentido, debe destacarse que el Parlamento Europeo apoyó plenamente el proceso de negociación iniciado por el ejecutivo español tras el último alto el fuego.

España vio en el Tratado de Reforma una oportunidad ideal para avanzar, de la mano de otros estados miembros, en un conjunto de ámbitos, entre ellos las cuestiones de justicia e interior y la cooperación policial. España apoyó la creación de una fuerza policial europea de control fronterizo así como medidas vinculadas al polémico acuerdo entre EEUU y la UE de Registro de Nombres de Pasajeros (*Passenger Name Record*, PNR). De hecho, fue el primer estado miembro que implementó la directiva de la UE de 2004 que obliga a las compañías aéreas a proporcionar Información Anticipada sobre Pasajeros (*Advanced Passenger Information*, API) en los vuelos que se dirigen a la UE⁷. Además, España ha presionado para que se desarrollara el sistema europeo de archivo de imágenes (FADO) que debería facilitar el intercambio de información entre estados miembros sobre documentación falsa o auténtica.

Estas medidas internas se han complementado, en su dimensión externa, con un permanente compromiso para hacer frente a las causas del terrorismo. España continuó participando en las misiones civiles de la PESD con efectivos policiales así como en otros programas de ayuda en el ámbito del estado de derecho y la buena gobernanza, además de un abanico de iniciativas para fortalecer los recursos policiales (especialmente de cuerpos como la Guardia Civil) que la UE tiene a su disposición para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis.

La importancia de España para la futura cooperación transfronteriza en el campo de la prevención del crimen quedó ejemplificada cuando fue invitada, junto a Francia, a firmar el Tratado Schengen III (o Tratado de Prüm) en Mayo de 2005. Esta iniciativa, que en ese momento contaba solamente con siete países, se creó para:

Desarrollar la cooperación europea, desempeñar un papel pionero en el establecimiento de los más altos estándares de cooperación, sobre todo a través del intercambio de información para combatir el terrorismo, el crimen transfronterizo y la inmigración ilegal, dejando abierta la participación a todos los estados miembros de la Unión (Preámbulo del Tratado de Prüm, citado en Balzacq et al., 2006: 1).

Los más altos estándares para la cooperación en cuestiones judiciales y policiales incluían un acceso automatizado, y basado en el principio de igualdad de acceso, de las fuerzas de seguridad a bases de ADN, huellas dactilares y registro de vehículos; cooperación policial transfronteriza; cooperación policial en grandes protestas e incidentes; la introducción en los vuelos de los "escortas de seguridad" ("*sky marshals*" en su versión inglesa) o los vuelos juntos para expulsiones. Aunque España no formara parte del núcleo fundador de esta iniciativa (compuesto por Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo, Alemania y Austria), desde que se unió a él ha hecho contribuciones notables, por ejemplo encabezando el grupo de trabajo de expertos en terrorismo. A pesar de las críticas de que el Tratado de Prüm debilita la coherencia de las acciones de la UE en estos ámbitos, socava los niveles de confianza en el seno de la Unión y desafía el principio de transparencia (Balzacq et al., 2006), los estados miembros llegaron a un acuerdo político en 2007 para incorporar este tratado a la legislación de la UE.

Conclusión

La lucha contra el terrorismo ha sido una constante en la agenda europea de España. Este aspecto se concibió como un elemento de la consolidación democrática y los diversos gobiernos españoles han intentado conseguir el apoyo de otros estados miembros para trasladar, a un nivel europeo, una cuestión de vital interés para la política española. Esta aproximación "*bottom-up*" - utilizando la descripción de la política antiterrorista española a nivel europeo de Ana Mar Fernández Passarín (2007) - se reforzó tras el 11 de Septiembre y los posteriores ataques terroristas en suelo europeo. Unos atentados que convencieron a la UE de la necesidad de incorporar a la agenda esta amenaza para su seguridad (Delgado, 2007: 310).

El logro de Zapatero ha sido consolidar los éxitos de España en esta área, ampliando la agenda y haciendo que España apoyara clara y firmemente la vía europea tras los perniciosos efectos que tuvo para sus intereses en la UE la implicación del gobierno popular en la "Guerra global contra el terror". Las decisiones adoptadas por el gobierno Zapatero desde 2004 han puesto de manifiesto el compromiso español en el desarrollo de una agenda anti-terrorista europea de la UE, y su apoyo a iniciativas encaminadas a limitar los obstáculos para el intercambio de la información y la cooperación policial transfronteriza que se dan en un campo todavía dominado por la lógica intergubernamental.

Notas

¹ La autora está muy agradecida a Eduard Soler, Stuart Reigeluth, Pablo Pareja y a las editoras por sus comentarios en la preparación de este capítulo.

² Council of the European Union, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Documento núm. 14469/4/05 REV 4, Bruselas, 30 de noviembre de 2005, pp. 3-4.

³ Jörg Monar, *The Treaty of Lisbon and its Implications for EU Justice and Interior Affairs*, Conferencia pronunciada en la Fundación CIDOB, Barcelona, 11 de diciembre de 2007.

⁴ Franco Frattini, *The External Dimension of Security, in particular the Fight Against Terrorism*, Discurso pronunciado en la Security and Defence Agenda Conference "Defining a European Security Strategy", Bruselas, 18 de octubre de 2007.

⁵ *Discurso de don José Luis Rodríguez Zapatero en la sesión de investidura como Presidente del Gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 15 de abril de 2004.

⁶ Véase por ejemplo las páginas 46-47 y 49-51 en Partido Socialista Obrero Español, *Merecemos una España Mejor*, Programa electoral para las elecciones generales de 2004.

⁷ *Comparecencia del Ministro del Interior, José Antonio Alonso, en la Comisión del Interior del Congreso de los Diputados para Informar de las Actuaciones llevadas a cabo en relación con la Implementación de las Recomendaciones contenidas en el dictamen de la Comisión de Investigación sobre el 11-M*, Congreso de los Diputados, Madrid, 27 de octubre de 2005.

Referencias bibliográficas

- BALZACQ, Thierry & BIGO, Didier & CARRERA, Sergio & GUILD, Elspeth (2006), *Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*, CEPS Working Document núm. 234, Bruselas.
- BARBÉ, Esther (2002), "The Spanish Presidency of the European Union 2002", *South European Society & Politics*, volumen 7, núm. 1, pp. 90-102.
- DELGADO, Leticia (2007), "España y la Política de Justicia e Interior" en Francesc Morata y Gemma Mateo (eds.), *España en Europa – Europa en España [1986-2006]*, Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 291-318.
- FERNÁNDEZ PASARÍN, Ana Mar (2007), "Las Presidencias Españolas del Consejo de la Unión Europea", en Francesc Morata y Gemma Mateo (eds.), *España en Europa – Europa en España [1986-2006]*, Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 97-119.
- KEOHANE, Daniel (2005), *The EU and Counter-Terrorism*, CER Working Paper, Londres.



España y las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: buscando un lugar en la Europa de la Defensa

Número 12

Maria A. Sabiote

Investigadora en el Institut Universitari d'Estudis Europeus

La España post franquista encontró en su participación en las operaciones de gestión de crisis un elemento más que marcara su retorno a la sociedad internacional como país democrático¹. Los sucesivos gobiernos llevaron a España a la participación plena en las misiones de paz de las Naciones Unidas, guiando su empeño hacia las áreas geográficas de interés tradicionales de la política exterior española. En paralelo a este desarrollo, España se consolidaba como socio europeo y participante activo en el proceso de integración. La convergencia entre ambas líneas de actuación tuvo lugar con el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa y la asunción por parte de la Unión de la capacidad para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis en todas las fases del conflicto.

En el presente artículo, se tratará precisamente de la contribución de España a tales operaciones, situando el marco temporal en los últimos gobiernos: la época del gobierno de José María Aznar y del actual gabinete socialista. El objeto de este empeño es valorar la continuidad o cambio entre ambos períodos, con especial énfasis en estos últimos cuatro años.

El gobierno de Aznar en una PESD incipiente

Los sucesivos gobiernos Aznar han coincidido con la génesis y desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Desde 1998 y la Declaración franco-británica de Saint Maló y los sucesivos consejos de Colonia, Helsinki y Feira, la Unión ha ido dotándose de la capacidad para asumir las entonces llamadas operaciones Petersberg. La política de Aznar durante este desarrollo se caracterizó en materia de defensa por la publicación de dos importantes documentos estratégicos como fueron el Libro Blanco de Defensa (2000) y la Revisión Estratégica de la Defensa (2003), en los que se mencionaba el compromiso español con el desarrollo de las capacidades de respuesta autónoma de la Unión y la posibilidad de llevar a cabo operaciones de gestión de crisis². De hecho, éste ha sido uno de los pocos puntos de consenso entre las fuerzas políticas españolas que sin embargo, se mostraban y se muestran divididas ante el desarrollo de las operaciones de la OTAN³ o de las coaliciones *ad hoc*, como demostró la polémica invasión de Irak.

Por otro lado, en la Revisión Estratégica, España apostaba por la ampliación de las operaciones Petersberg para dar cobertura a operaciones multinacionales contra "el terrorismo exterior"⁴, posición que trasladó a los debates organizados en el marco de la Convención Europea (Miralles, 2004). Dicha posición se completaba con un rechazo frontal a la existencia de una Fuerza Conjunta de Reacción Rápida de carácter permanente y a la necesidad de buscar un perfil propio en la PESD basado en la búsqueda de nuevas alianzas que sorteasen al núcleo duro de dicha política formado por Alemania, Francia y Gran Bretaña. Por otro lado, Aznar defendió con vehemencia la necesidad de mantener un fuerte vínculo entre la política de defensa europea y la OTAN,

con estructuras de refuerzo mutuo (la Identidad Europea de Defensa en la Alianza Atlántica y una OTAN plenamente inserta en los mecanismos de consulta y decisión de la PESD).

Durante estos debates, la Unión Europea puso en marcha las primeras operaciones civiles (operación EUPM en Bosnia y Herzegovina y operación Próxima en ARYM) y militares (operación Concordia en ARYM y Artemis en la RDC). En consonancia con su posición favorable al desarrollo de la capacidad de gestión de crisis de la UE en equilibrio con los compromisos atlánticos, el gobierno de Aznar decidió la participación de España en las operaciones militares en los Balcanes: la operación Concordia en ARYM⁵ y la operación EUFOR-Althea en Bosnia y Herzegovina (si bien, ésta se puso en marcha con el partido socialista en el poder, en diciembre de 2004), ambas desplegadas bajo el marco del acuerdo Berlin Plus. Poco después, el gobierno de Aznar hacía girar bruscamente la política de defensa española con la invasión a Irak.

El gobierno socialista frente al desarrollo operativo de la PESD

La política de defensa del Gobierno de Zapatero ha estado marcada por las consecuencias de la invasión de Irak y por la retirada de las tropas, así como por la aprobación de la Ley de Defensa Nacional⁶. Estos dos hechos interrelacionados han introducido el debate sobre la participación española en operaciones en el exterior y sobre la legitimidad de las mismas.

En este sentido, la participación de España en operaciones multinacionales de gestión de crisis ha recuperado con el gobierno socialista la tríada clásica de la política exterior española contemporánea: operaciones en el marco de las Naciones Unidas, de la OTAN y de la Unión Europea. En relación con el tema del que se ocupa este artículo, la participación en las operaciones PESD, éstas continúan siendo un "ámbito prioritario" de la política de defensa de España⁷. Esto no es sorprendente, pues pese a los desencuentros entre los partidos por la participación española en Irak o en Afganistán⁹, la participación en las operaciones europeas ha sido tanto en la última legislatura conservadora como en la actual socialista, un tema de consenso entre el conjunto de partidos políticos españoles.

Respecto al objeto de las operaciones, el actual gobierno se ha mostrado favorable a que este tipo de operaciones cubran aspectos como la asistencia militar en casos de desastres naturales¹⁰, y por lo tanto, avanzando en considerar plenamente a las Fuerzas Armadas como actor humanitario. Esta opción le ha valido las críticas de partidos a la izquierda del PSOE, pero también de sectores de la sociedad civil¹¹. Ante estas críticas, José Bono, el primer ministro de defensa defendía: "[P]or qué tienen que estar vetadas las misiones humanitarias para los ejércitos?" y es que "[n]o es extravagante decir que a las personas solidarias de las Fuerzas Armadas les agrada que alguien pueda identificar su labor en determinadas misiones humanitarias con las que hacen las ONG"¹². Por otro lado, el actual ejecutivo ha optado por insistir en la lucha antiterrorista como un tema de cooperación policial y no tanto como objeto de una operación PESD, a diferencia del anterior gobierno conservador.

A nivel de las capacidades necesarias para el despliegue de operaciones en el marco de la Unión, España se ha mostrado favorable al desarrollo de una capacidad militar (y no tanto civil, como se especificará más adelante) a nivel europeo, tal y como acredita la Directiva de Defensa Nacional 1/04, que hereda este objetivo de la anterior Directiva del año 2000 y del proceso de Revisión Estratégica de Defensa llevado a cabo por el gobierno del Partido Popular¹³. En este terreno, España propuso en la Conferencia de

Capacidades de noviembre de 2004 el liderazgo y/o participación en tres agrupaciones o batallones: uno basado en la pre-existente Fuerza Anfibia Hispano-Italiana junto con Grecia y Portugal; otro batallón liderado por España con la participación de Alemania y de Francia que se convirtió en plenamente operativo en noviembre de 2007¹⁴ y recíprocamente, su participación en el *battle group* franco-alemán. Al margen de la estructura de *battle group*, España ha puesto en marcha la *Eurogenfor* compuesta por la policía militar de España, Francia, Italia, Portugal y Países Bajos que se ha ofrecido para operaciones no sólo de la UE, sino también de la OTAN, de la OSCE y de las Naciones Unidas¹⁵. Volviendo a las tres ofertas para *battle groups*, el gobierno socialista ha intentado moldear su participación conforme al modelo de "agrupación táctica" que España ha defendido desde la propuesta de creación de este modelo de cooperación militar a nivel europeo, es decir, unos *battle groups* reducidos y compuestos por pocos países. El ministro José Bono llegó a comentar en tono de sorna que la idea europea de agrupaciones multinacionales resultaba un concepto "(...) más poético" aunque si fuera por España el concepto sería más reducido pues es más operativo y menos oneroso, pero "(...) cada uno pesa lo que pesa", poniendo en evidencia el escaso peso español en la PESD. Este escaso peso proviene de la poca talla militar de España comparativamente al resto de países europeos a nivel de presupuesto de defensa y por otro lado, a la política española de "opt-out" en temas relevantes como su no participación en un primer momento en el mercado europeo de equipamiento militar por razones de índole doméstico (Barbé y Mestres, 2007), clave en una PESD donde el peso del complejo militar industrial europeo es fundamental en la distribución del poder.

La participación española en las operaciones PESD o el viejo paradigma de la gestión militar de conflictos

Durante el gobierno de Zapatero, España ha participado en un total de 11 operaciones de la PESD¹⁶. En cuanto a operaciones militares, la participación estrella española en este terreno ha sido la contribución a la operación EUFOR-Althea¹⁷. Así, España tiene previsto aumentar su aportación a la operación a 315 efectivos (de los 276 actuales), lo que le supondría ponerse a la cabeza de la misión como país contribuyente, bien que esta participación se sitúa en una estrategia conjunta de repliegue del país. Este futuro puesto de primer contribuyente coincidirá con un hecho considerado "histórico" por el ministro de defensa José Antonio Alonso¹⁸, como es la asunción del mando de dicha operación, que tuvo lugar el 4 de diciembre de 2007¹⁹.

También durante el gobierno socialista, España inauguró su participación en las operaciones militares europeas en África, con su contribución a la misión AMIS II en Sudán y a EUFOR RDC en el Congo, pues con anterioridad sólo había participado en la operación civil EUPOL Kinshasa²⁰. Mientras que la operación en Sudán fue de apoyo logístico y de observación a la Unión Africana, la operación EUFOR RDC constituyó una operación militar importante. Para España, esta operación constituyó la segunda por lo que se refiere a personal destinado a ello y la operación más arriesgada a la que se ha enfrentado en el contexto de la Unión²¹. El gobierno justificó la participación en esta misión alegando que "[l]a estabilidad africana (...) tiene un gran valor para Europa y para España (...). La operación EUFOR RD Congo y nuestra presencia en la misma resulta especialmente coherente con la actual política exterior española"²².

En términos de personal desplegado, España aportó a esta misión 121 efectivos de un total de 1.200 soldados. Por otro lado, resultó una operación arriesgada en tanto en cuanto, las tropas españolas constituyeron el grueso de la herramienta táctica de la operación con una compañía de Infantería de Reacción Rápida. En otras palabras, España fue el país que más personal puso sobre el terreno congoleño, es decir, en la

zona de conflicto, aunque el mando de la operación correspondiera a Alemania y el control sobre el terreno a Francia²³. Con esta operación, España demostraba su capacidad de participar con contundencia en una operación militar fuera de las fronteras de la Unión, algo inaudito hasta el momento y que esperaba, le podía ofrecer mayor peso en una PESD cuyos países fuertes habían ignorado tradicionalmente a España.

Esta operación generó un cierto debate en el Congreso, pues al menos un grupo político, Izquierda Unida, se abstuvo en la votación de aprobación parlamentaria. La razón de dicha abstención tuvo que ver, entre otros motivos, con la legitimidad e independencia del Gobierno congoleño a la hora de convocar elecciones con garantías democráticas²⁴; y al escenario político sumamente fragmentado en el país. Estas críticas, no obstante, no fueron ajenas al gabinete de gobierno que precisamente en un primer momento dudó acerca de su participación, por la falta de acuerdo del presidente de la RDC²⁵.

Después de lo arriesgado de la operación congoleña, España se ha mostrado reticente a la hora de participar plenamente en la difícil misión europea EUFOR Tchad/RCA²⁶. Hasta el momento, ha realizado aportaciones logísticas como dos aviones de transportes, pese a las presiones del resto de países europeos, especialmente Francia²⁷. España, además, ha sido inusualmente crítica con el resto de Estados Miembros llegando a declarar que "(...) nosotros ya estamos haciendo un gran esfuerzo en África, encargándonos de algunos problemas como el de la inmigración ilegal y creemos que otros países de la UE deben asumir sus propias responsabilidades para que África sea viable"²⁸. Con estas declaraciones, el ministro evidenciaba que España estaba dispuesta a apoyar una PESD africana controlada por Francia, pero no sin contraprestaciones en materia de seguridad.

Por lo que se refiere a las operaciones civiles, el gobierno socialista ha mantenido el poco interés político en el desarrollo de las capacidades civiles que el gobierno anterior y ha puesto el énfasis de su discurso en el desarrollo de la "ambición militar de España"²⁹. Así, por ejemplo, en la presentación del programa de actuación del Ministerio de Interior sólo se menciona como ejemplo de cooperación internacional, la lucha antiterrorista, pese a la participación española en más de una operación civil³⁰ y no se hace mención a la cooperación existente entre el Ministerio de Asuntos Exteriores en este terreno³¹.

Pese a este discurso y pese al peso político que el gobierno deposita en la dimensión militar, lo cierto es que España ha participado en 8 operaciones civiles y desde una posición de interés geográfico³². Así, en la principal operación policial desplegada hasta el momento por la Unión Europea, la operación EUPM en Bosnia y Herzegovina, España participa con 5 policías (enero de 2008)³³. Por lo que se refiere a Oriente Medio, España ha contribuido en las dos operaciones de reforma del sector de seguridad en Palestina, EUPOL COPPS y en EU BAM Rafah. En todas estas operaciones, España contribuye con personal de la Guardia Civil y de la Policía Nacional. Ambos cuerpos suelen participar conjuntamente en las operaciones, a excepción de aquellas misiones en las que se requieran funciones exclusivas de uno u otro, como es el caso de la vigilancia de fronteras para la Guardia Civil³⁴.

Por lo que se refiere a las operaciones en los dos países en conflicto en Oriente Medio, Irak y Afganistán, las misiones PESD han contado con participación española. Así, en la operación EUJUST Lex, España celebró seis cursos de formación para personal policial, penitenciario y judicial, organizados conjuntamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Interior, durante 2007³⁵; mientras que en el caso de EUPOL Afganistán, el gobierno ha ofrecido hasta 9 personas con el objetivo de apoyar y

entrenar a la policía afgana (policía nacional y personal de fronteras) de un total de 195 efectivos policiales de los estados miembros³⁶.

Conclusiones

Como se ha podido observar, el despliegue de las operaciones PESD ha tenido lugar durante estos últimos años de gobierno socialista. Pese a ello, es posible detectar líneas de continuidad entre uno y otro gobierno. De hecho, ambos gabinetes subrayaron la necesidad de una capacidad de gestión de crisis de la Unión, respetando los compromisos atlánticos. Pese al intento del gobierno conservador de situarse entre los "grandes" de la Unión y a los intentos socialistas de posicionarse en las operaciones como socio importante, lo cierto es que el desarrollo de la PESD ha puesto en evidencia el poco peso político de España en este terreno. Quizás por ello, el gobierno socialista ha optado por una participación activa en el desarrollo de capacidades vía *battle group* y en las operaciones militares de la Unión. Asimismo, el gobierno socialista ha continuado apostando por una PESD que dote a la Unión de la capacidad de gestión de crisis especialmente en su vertiente militar, dando menos importancia a la dimensión civil. En el futuro, es probable que el gabinete, sea cual sea su color político, asuma la creciente percepción de que España potencie su perfil civil en lo que a gestión de crisis se refiere (CITPax, 2006).

Hasta el momento, el gobierno socialista ha vehiculado su participación de forma discreta y voluntarista, con la excepción de su negativa en participar con personal en la operación en el Chad, lo que le ha valido un camino sin demasiados obstáculos. Sin embargo, en el horizonte se vislumbra al menos una operación polémica: es el caso de la operación europea en Kosovo. Buena pista de ello la dio el entonces ministro de Defensa, José Bono, cuando se mostró abiertamente en contra de la presencia española en un Kosovo independiente. Pese a que su sucesor se ha mostrado más cauto al respecto, lo cierto es que la operación en Kosovo será para España una difícil decisión en el marco de una PESD que con el difícil juego balcánico pasará a su madurez.

Notas

¹ La autora quisiera agradecer a la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional del Ministerio de Interior su amable ayuda en la realización de este artículo.

² Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa*, aprobada el 13 de febrero de 2003.

³ Como es el caso de Izquierda Unida, partido que defiende la necesidad de salida de España de la OTAN.

⁴ Ministerio de Defensa, *Ibid.*, p. 79.

⁵ De hecho, en esta operación, España tuvo un papel relevante en tanto que un español participó como general de división, el teniente general Bernardo Álvarez del Manzano.

⁶ El tema de la participación parlamentaria en el control de las operaciones se trata en otro artículo de esta monografía (Anna Herranz).

⁷ "Comparecencia del Señor Ministro de Defensa Bono Martínez para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento. A petición propia", Comisión de Defensa, VIII Legislatura, núm.32, 25 de mayo de 2004.

⁸ Izquierda Unida por ejemplo opta por el rechazo a la OTAN y por el desarrollo de una defensa no ofensiva de carácter europeo. Sin embargo, existen contradicciones entre este discurso con el desarrollo militar de la PESD en su vertiente de producción armamentística e I+D+I en materia de defensa.

⁹ "Comparecencia del Señor Ministro de Defensa Bono Martínez para informar en cumplimiento del artículo 18 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior durante el año 2005, así como sobre el cumplimiento de las obligaciones militares derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea y a la OTAN, a los efectos previstos en la misma Ley Orgánica. A petición propia", Comisión de Defensa, VIII Legislatura, núm.509, 14 de marzo de 2006.

¹⁰ En este sentido, ver, por ejemplo, el trabajo del Centre d'Estudis de la Pau J.M. Delàs.

¹¹ "Comparecencia del Señor Ministro de Defensa Bono Martínez para informar en cumplimiento del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior durante el año 2005, así como sobre el cumplimiento de las obligaciones militares derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea y a la OTAN, a los efectos previstos en la misma ley orgánica. A petición propia", *Diario de Sesiones*, Comisión de Defensa, VIII Legislatura, núm.509, 14 de marzo de 2006, p.5.

¹² La Directiva 1/04 respeta la línea tradicional en materia de política de defensa de equilibrio entre la UE y la OTAN, aunque si bien es cierto que insiste más en las relaciones con la PESD que la anterior Directiva del año 2000.

¹³ Este *battle group* está formado por 2603 militares de España, Alemania, Francia y Portugal.

¹⁴ La *Eurogenfor* es operativa desde el 23 de enero de 2003 y hasta el momento, ha participado a nivel europeo en la operación EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina, concretamente en la Unidad de Policía Integrada de dicha misión.

¹⁵ "Comparecencia del Señor Ministro de Defensa Bono Martínez para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento. A petición propia", *Diario de Sesiones*, Comisión de Defensa, VIII Legislatura, núm.32, 25 de mayo de 2004, p.31.

¹⁶ El cómputo contempla no sólo aportación de personal, sino también en equipamiento. Las operaciones militares en las que participa son EUFOR-Althea, EUFOR RDC y EUFOR/Tchad; mientras que las operaciones civiles han sido/son: EUPM, Proxima, EUPAT, EUPOL Kinshasa, EUPOL COPPS, EU BAM Rafah, EUPOL Afganistán y EUJUST LEX (esta operación de asesoramiento y formación al personal del sector de seguridad iraquí ha tenido lugar en España). Finalmente, España participó a la operación en apoyo de AMIS II con equipamiento.

¹⁷ La tarea de las tropas españolas ha sido diversa. En primer lugar, las tareas generales en esta operación han sido tareas de presencia o disuasión, tareas de recogida de información y de entrenamiento y tareas de intervención rápida. En este último aspecto, España participa en un batallón multinacional de alerta creado ad hoc para esta operación junto con Polonia, Hungría y Turquía y cuya finalidad es la rápida respuesta a cualquier demanda de intervención urgente en el país a petición de las autoridades bosnias. Por lo que se refiere a las tareas de recogida de información, España participa en los equipos LOT o equipos de enlace y de coordinación. Finalmente, España ha puesto en marcha lo que en jerga militar se denominan misiones CIMIC (civil-militar) como por ejemplo, la implantación del *Programa Cervantes* de aprendizaje de lengua castellana en Mostar y Trebinje. Véase *Revista Española de Defensa*, núm.29, mayo 2007.

¹⁸ *Revista Española de Defensa*, núm. 236, diciembre de 2007, p.6.

¹⁹ El comandante general de la operación pasa a ser el general de división del Ejército de Tierra Ignacio Martín Villalaín. España subrayó la importancia de este nombramiento, tras la no elección del jefe del Estado Mayor, el general Félix Sanz como presidente del Comité Militar de la OTAN.

²⁰ Sin embargo, España sí participa en la operación de Naciones Unidas en el país, la MONUC desde 1991 y actualmente, cuenta con 2 observadores militares encuadrados en dicha operación.

²¹ Las tropas españolas estaban desplegadas fundamentalmente en el aeropuerto internacional de N'Dolo de Kinshasa.

²² "Solicitud de autorización del Congreso de los Diputados para la participación española en la República Democrática del Congo. A petición del gobierno", *Diario de Sesiones*, Comisión de Defensa, VIII Legislatura, núm.590, 30 de mayo de 2006, p. 4.

²³ Alemania y Francia, los otros dos países con mayor número de efectivos, tenían a la mayor parte de su personal lejos de la zona de conflicto, concretamente en Gabón.

²⁴ No sólo se detuvo al líder de la oposición, sino que el principal partido opositor boicoteaba los comicios.

- ²⁵ "Comparecencia del Señor Ministro de Defensa Bono Martínez para informar en cumplimiento del artículo 18 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior durante el año 2005, así como sobre el cumplimiento de las obligaciones militares derivadas de la pertinencia de España a la Unión Europea y a la OTAN, a los efectos previstos en la misma Ley Orgánica. A petición propia", *Diario de Sesiones*, Comisión de Defensa, VIII Legislatura, núm.509, 14 de marzo de 2006.
- ²⁶ Por lo que se refiere a esta operación, los estados miembros han sido incapaces de generar una fuerza suficiente como para alcanzar la cifra de 5000 efectivos.
- ²⁷ "Alonso descarta enviar tropas a Darfur pese a la presión de Francia", *El País*, 16 de octubre de 2007.
- ²⁸ "Entrevista al Ministro de Defensa José Antonio Alonso", *El País*, 4 de enero de 2008, p. 16.
- ²⁹ "Comparecencia del Señor Ministro de Defensa Bono Martínez para informar sobre la nueva Directiva de Defensa Nacional. A petición propia", Comisión de Defensa, VIII Legislatura, núm.171, 15 de diciembre de 2004.
- ³⁰ De hecho, los propios funcionarios implicados alertan sobre la necesidad de un marco institucional español para la gestión internacional de crisis "(...) revitalizado (...) o bien creado ex novo", ya que "el objetivo es adaptarse a las nuevas circunstancias, incluida la pujanza que han cobrado los aspectos civiles de la gestión internacional" (CITPax, 2006:8).
- ³¹ La decisión de participar en una operación civil de la Unión recae sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores, mientras que la evaluación de la misma es competencia del Ministerio de Interior. A efectos de coordinación, la nueva Ley de Defensa Nacional creó el Consejo de Defensa Nacional, donde concurren ambos departamentos.
- ³² Por lo que se refiere a las operaciones finalizadas, España participó en Proxima (12 efectivos) y EUPAT (1 efectivo) en ARIM y en EUPOL Kinshasa (1 efectivo) en la RDC.
- ³³ España ha llegado a participar con 62 efectivos (49 Guardias Civiles y 13 Policías nacionales).
- ³⁴ Los datos proceden de la entrevista realizada al responsable de la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional del Ministerio del Interior. Pese a la afirmación de que ambos cuerpos participan indistintamente, otras fuentes señalan que la decisión de enviar personal policial o de la Guardia Civil a las operaciones civiles es una decisión que genera ciertas dinámicas de competencias entre ambos. Entrevista personal a fuentes de la Policía Nacional, 8 de febrero de 2008.
- ³⁵ España gastará este año 700.000 euros en instruir a policías, jueces y carceleros de Irak, *El País*, 27 de febrero de 2007.
- ³⁶ "Interior envía a Kabul la avanzadilla española de la misión policial de la UE para Afganistán", *El País*, 21 de agosto de 2007. Al estar en territorio afgano, la presencia de la UE se debe coordinar con el resto de organizaciones internacionales y otros países. Así, por ejemplo, España despliega a su personal en la provincia cuya reconstrucción le corresponde en tanto que participante en ISAF. El organismo de coordinación es EUPOL (cuyo portavoz en Kabul es el español Julio de la Guardia) y la misión se puso en marcha el 17 de junio de 2007 con una duración de 3 años. También estaba previsto que participara un fiscal español que asesoraría al fiscal general afgano.

Referencias bibliográficas

- BARBÉ, Esther y MESTRES, Laia (2007), "Spain and ESDP", en: Klaus BRUMMER (ed.), *The South and ESDP: Greece, Italy, Portugal and Spain*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2007, pp. 50-62.
- CENTRO TOLEDO POR LA PAZ, "Marco institucional y medios civiles de gestión internacional de crisis en España: compromisos, alternativas y ventajas", *Documento CITPax*, n.5, febrero de 2006.
- MIRALLES Débora, "La Política Europea de Seguridad y Defensa en la era Aznar", *Especial: España en Europa 1994-2000*, EE10/2004.



Participación española en la nueva arquitectura europea de cooperación internacional al desarrollo: La transformación de una política

Número 13

Carlos D. Martín

Coordinador académico del Máster en Políticas Europeas de Cooperación Internacional al Desarrollo (IUEE)

En menos de una década se ha comenzado a materializar en el sistema internacional una "nueva arquitectura mundial" de la cooperación internacional al desarrollo¹. Este régimen comprende tanto consensos en orientaciones, políticas y objetivos como en el diseño e implementación de instrumentos concretos para llevarlos a cabo. La Unión Europea ha jugado un papel de liderazgo en este proceso. Las transformaciones para adoptar un nuevo concepto de cooperación en Europa, particularmente en la última parte de la década, constituyen un hito. Con el cambio de gobierno español de principios de 2004 se dio un giro copernicano a la política nacional en esta materia, lo cual le ha permitido a España alinearse de manera categórica con la tendencia europea e internacional.

La política de cooperación española, en el transcurso de la legislatura 2004-2008, ha tomado un rumbo que le ha significado ganar en legitimidad frente a sus pares debido a la profunda transformación de sus políticas en este campo, adquirir un mayor peso relativo debido al contundente incremento de su financiación destinada a la cooperación y, en algunos temas puntuales, comenzar a promover su visión de lo que debería ser una adecuada política europea de cooperación al desarrollo. En suma, el gobierno de Zapatero se ha alineado con sus pares europeos y se ha acercado a un punto más próximo a su peso relativo en Europa y a lo que su sociedad le exige en materia de política para el desarrollo.

La nueva arquitectura mundial de cooperación internacional al desarrollo

El alto consenso en la necesidad de conformar una nueva arquitectura internacional para el desarrollo proviene de un largo y amplio cuestionamiento de la efectividad de las políticas de ayuda al desarrollo con que se trabajaba. En particular hacia la segunda mitad de la década de 1990, los cuestionamientos se plasman en resultados concretos y una nueva doctrina comienza a tomar forma en la comunidad internacional. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y su renovado compromiso político en la Cumbre Mundial de 2005 de Naciones Unidas son el principal referente a nivel internacional en esta materia. Efectivamente, este es el contexto que determina el diseño de la política española de cooperación internacional al desarrollo en la legislatura de Zapatero.

A nivel europeo, la consolidación de un régimen de cooperación internacional al desarrollo es aún más significativa, especialmente a partir de 2005. En este sentido la UE, en particular, ha progresado muy significativamente en perfeccionar los temas de calidad de la ayuda. La Declaración de París (marzo 2005) y el Consenso Europeo sobre Desarrollo (diciembre 2005) son la clara manifestación de la voluntad de profundizar y mejorar la cooperación internacional al desarrollo. Estos compromisos se renovaron en el programa de trabajo 2006-2007 de Coherencia de las Políticas para el Desarrollo.

Paralelamente todo esto se ha complementado con el Compromiso Europeo de principios de 2005 de mejorar la gestión y aumentar los recursos asignados a la cooperación internacional al desarrollo.

En suma, estos esfuerzos se inscriben en lo que se denomina la nueva arquitectura o doctrina de cooperación internacional al desarrollo, en la cual se ha trabajado desde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD/OCDE), y que se refiere, por una parte, a los objetivos de coordinación, armonización y alineamiento de los donantes para mejorar los resultados de las intervenciones y, por otra, al incremento del diálogo y participación con los socios, o receptores en la conceptualización más tradicional, para la apropiación y sostenibilidad de los beneficios.

De una política de ayuda a una política de cooperación al desarrollo

Los contrastes de la política de cooperación al desarrollo del gobierno de Zapatero en la legislatura 2004-2008 con la política "castiza", basada en la presencia cultural y económica española, de ayuda del gobierno de Aznar, particularmente en su segunda parte, son muy radicales². La nueva política de desarrollo representa una visión estratégica de ésta como una política de estado. Es decir, se realizó un cambio cualitativo en la definición estratégica de la política española de cooperación al desarrollo que implica, por una parte, una mayor integración de ésta en la política exterior del país, incluyendo una amplia participación de la sociedad civil y, por otra, que se alinea con las nuevas tendencias de la arquitectura de cooperación internacional al desarrollo y en especial con las tendencias europeas en la materia. Sobre la apertura en este ámbito cabe destacar que, como parte de un proceso de diseño de una política de estado, esta se ha caracterizado por una mayor participación de todos los sectores en un amplio diálogo para la definición de los objetivos estratégicos de la política española de cooperación.

El nuevo gobierno inicia su legislatura en 2004 con la aprobación del "Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008", estrategia que refleja el cambio de enfoque cualitativo de la política española, consistente con el programa electoral del PSOE en la materia. La principal aspiración se expresa en "...dejar de ser una política de ayuda para convertirse en una de desarrollo"³. Este documento, junto con una clara explicitación de la voluntad del gobierno de alinearse con las políticas internacionales, incluye compromisos a la vez difíciles pero también altamente indispensables para que España pueda jugar un papel relevante en la política europea e internacional de cooperación internacional al desarrollo.

Estos cambios en la orientación estratégica y en los objetivos de la política para el desarrollo de España son reconocidos y valorados a nivel europeo. El informe del CAD/OCDE, por ejemplo, reconoce que en comparación con las políticas anteriores el Plan Director español establece mejoras sustanciales en relación a las políticas y prácticas anteriores⁴. También se destaca que el creciente aporte multilateral de España está siendo cada vez más estratégica.

Ajuste de la institucionalidad incorporando la nueva arquitectura europea

Esta nueva estrategia de cooperación del gobierno ha requerido una profunda transformación de la institucionalidad nacional para enfrentar adecuadamente la magnitud del trabajo que el giro de la política ha implicado en los cuatro años del gobierno de Zapatero, y el considerable retroceso en que se encontraba la cooperación

española por las políticas seguidas por el gobierno anterior. En los sucesivos cambios institucionales se ha marcado la importancia que la política de cooperación ha adquirido como política de estado y su proyección internacional. De esta manera, primero se modificó el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (antes sólo MAE), la instancia responsable de las políticas de ayuda pasó a llamarse Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), suprimiendo la parte de Iberoamérica, y se transformó en Dirección General de Planificación y Evaluación la subdirección que realizaba este trabajo. Es necesario destacar también que en octubre 2007 fue aprobado el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), un paso más que facilita la realización de las aspiraciones locales e internacionales de implementación de una política estado coherente y eficaz en la materia⁵. También es importante el establecimiento del Estatuto de los Cooperantes, largamente demandado por la sociedad civil⁶.

Elevar la jerarquía de la instancia de planificación y evaluación de la SECI y aumentar su personal - pasando de 3 a más de 50 personas - ha sido clave para posicionar a esta Dirección General como impulsora de las transformaciones estratégicas y así poder brindar apoyo adecuado en foros internacionales como la OCDE y las reuniones de Cooperación del Consejo de la Comisión⁷. Otro aspecto crucial, que grafica esta voluntad política para cumplir sus objetivos, es el incremento presupuestario, que ha pasado de casi 300 millones en 2004 a unos 760 millones en 2007.

Sustancial incremento de los fondos para AOD

Europa se ha comprometido en los últimos años a aumentar los recursos destinados a AOD. España se destaca favorablemente en esta tendencia. Para el caso español se constata un incremento significativo en la asignación de fondos para AOD⁸, avanzando hacia la meta de llegar al 0.5% en 2008 -muy posible de ser cumplido- y eventualmente al 0.7% comprometido para 2013⁹. Con altos y bajos, en los últimos años, ésta es una tendencia en la cual España ha destacado positivamente en el marco europeo - con una media de 0,35% - hacia el logro del compromiso adquirido por los donantes.

A raíz del incremento en sus fondos para la cooperación al desarrollo, España está adquiriendo un mayor peso relativo a nivel europeo e internacional. Esta creciente importancia no es sólo cuantitativa, sino que también comienza a ser un actor más activo y estratégico en sus aportes, en donde la mayoría de las contribuciones de ayuda multilateral de España son destinadas a la UE. Más relevante aún son, como destaca el Informe del CAD, las asignaciones a fondos para instituciones no financieras y orientadas a conseguir los ODM, incrementando la calidad de la ayuda multilateral. Así, en Europa el aporte de España pasa de ser marginal, a ser cada vez más relevante por la cantidad de la ayuda y a comenzar, más recientemente, el camino en el cual pueda contribuir de manera más significativa en las definiciones estratégicas. Este objetivo se irá logrando en la medida que en el interior de España se consoliden los cambios en su política de cooperación al desarrollo y en particular en lo que se refiere a la política multilateral efectiva y se terminen de definir sus políticas, en particular en relación a la UE, en un papel más activo¹⁰.

Definiendo un liderazgo

La promoción de políticas sobre migración y remesas, en el marco del co-desarrollo, es un ejemplo concreto de políticas impulsadas por el Gobierno Español en Europa. El gobierno ha adquirido un liderazgo significativo a la hora de implementar una política de

cooperación sobre migraciones y desarrollo e intentar orientar el tema de las remesas en esta perspectiva, incluso superando presiones internas en períodos específicos (2005) en el cual se sucumbió a la urgencia del tema con visiones tradicionales sobre cómo enfrentar la migración ilegal.

El abordaje de este tema es un claro ejemplo del papel del gobierno español que no sólo buscó superar la visión tradicional sino también ha buscado influir en la política europea de cooperación para que ésta sea consistente con la nueva arquitectura internacional en la materia. De hecho el CAD, en su informe de España, destacó en 2007, los esfuerzos para diseñar una política coherente en esta materia, aprovechando el nuevo estatus de la cooperación para el desarrollo y que incluso a nivel internacional el país está comprometido la promoción de políticas coherentes en la materia. Esto es precisamente lo que España, tras recuperarse de una reacción inicial¹¹, ha impulsado entre sus pares y en el seno de las instituciones europeas.

Un tema de continuidad, particularmente sensible para la cooperación española, es la política hacia los países de renta media. La tendencia actual es focalizarse en los países de rentas más bajas, sin embargo los socios tradicionales de España, principalmente en América Latina, no están dentro de esta categoría. España es partidaria de no reducir la ayuda a los países de renta media debido a sus grandes bolsas de pobreza y las profundas desigualdades existentes en la gran mayoría de ellos. El logro de la política española en esta materia se sintetiza en que "España viene defendiendo en el ámbito internacional y, finalmente para nuestra satisfacción así lo ha reconocido también la UE, la necesidad de continuar apoyando a los países de renta media" (De la Iglesia, 2007: 133). Después de mucho debate se ha aprobado una "nueva generación" de los programas URB-AL, ha ser oficialmente lanzada a principios de 2008, que en sintonía con los principios del programa Euro-Social proporcionan un marco para la cooperación con América Latina muy en sintonía con lo que España viene sosteniendo.

Desafíos futuros

La coherencia de las políticas al desarrollo y su efectividad son dos de los temas principales de la nueva doctrina de cooperación internacional. Para España la coherencia es indudablemente uno de los temas clave en cooperación¹². Debido a la profundidad de los cambios realizados por España la coherencia es la a vez una de las áreas en la cual España ha avanzado enormemente para acercarse a la doctrina europea imperante y al mismo tiempo es uno de los mayores retos de la cooperación al desarrollo española para la próxima legislatura.

Junto al tema de la coherencia otro aspecto clave de la nueva arquitectura de cooperación, es la efectividad de las políticas al desarrollo, como una de las principales fuerzas motrices de la reforma de la política de cooperación española, sumándose a los principios de la Declaración de París. Sin embargo, debido al punto en que se encontraba la política de cooperación al desarrollo de España al asumir el gobierno de Zapatero, el país va con rezago en la aplicación de estos principios internacionales en comparación a varios de sus pares. A pesar de ello, España se ha comprometido a desvincular su ayuda para el 2012 y está haciendo mayor uso de los apoyos presupuestarios y de la perspectiva intersectorial, al igual que los otros actores europeos.

Un siguiente nivel en el debate sobre efectividad está marcado por la división de trabajo entre donantes. El Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo (COM (2007) 72 Final)) de la Comisión Europea ha

estimulado el trabajo en esta materia. El tema todavía debe ser profundizado en sus aspectos más importantes y los desafíos en España aún son sustanciales, pero la política de cooperación impulsada en el Gobierno de Zapatero y su nueva posición entre sus pares europeos le permitirá ser un actor cada vez más relevante a medida que este debate se profundiza, pudiendo no sólo beneficiarse de las experiencias de otros países sino rápidamente aportar al ser capaz de avanzar en los profundos cambios estratégicos e institucionales de su política de cooperación al desarrollo.

El progreso definitivo en la dirección de estos grandes desafíos confronta el tema de las reformas institucionales aún necesarias para ajustar más plenamente la institucionalidad de cooperación al desarrollo a las exigencias externas (la nueva arquitectura de desarrollo) e internas (política de estado) en la materia. Como en los otros temas también se han realizado avances importantes en estos cuatro años del gobierno de Zapatero y los resultados se plasmarán más claramente en los siguientes años.

Conclusiones

Este es el panorama y gran desafío post 2008, cuyas bases están puestas con los cambios del actual gobierno, pero es realmente a partir de este momento en que se podrá tener una participación más efectiva en el diseño de las políticas europeas de cooperación al desarrollo. Los cambios realizados durante la legislatura 2004-2008 a la política de cooperación al desarrollo ha puesto de relieve la presencia de España en los foros internacionales y europeos en que se debate el diseño e implementación de las políticas de cooperación internacional al desarrollo. España ha venido contribuyendo crecientemente al diseño de la nueva arquitectura europea de desarrollo, incluso trabajando para poner al frente de la agenda europea algunos temas particularmente sensibles, como migración y remesas, con la intención de fomentar una política de cooperación integral de largo plazo.

En general el impacto de España en las políticas de cooperación internacional al desarrollo es claramente más favorable en la legislatura 2004-2008 de Zapatero que en la previa¹³. En primer lugar porque el giro de la política española de cooperación al desarrollo la ha acercado a la de Europa, lo cual le ha permitido participar en el diseño y la búsqueda de una mayor coherencia y eficacia de la política comunitaria al desarrollo como un actor más comprometido. Segundo, el aumento de los montos asignados por el Estado Español a la AOD es enormemente más significativo durante el gobierno de Zapatero que en los previos gobiernos. Tercero, las reformas a la institucionalidad nacional de cooperación al desarrollo son clave también. Así mismo, es muy significativo el hecho que en estos cuatro años se haya profundizado un enfoque multilateral de trabajar en cooperación al desarrollo.

En suma, en este periodo el gobierno ha gozado de una legitimidad y prestigio como participante en cooperación internacional al desarrollo en Europa y en el mundo, que el gobierno anterior no tuvo, y que ahora le permite tener unas posibilidades muy altas de influir crecientemente en la política europea de cooperación al desarrollo.

Notas

¹ Agradezco la revisión y sugerencias de Maria Sabote, investigadora de l'Institut Universitari d'Estudis Europeus así como la colaboración prestada por Gloria Yañez, investigadora del Máster en Políticas Europeas de Cooperación Internacional al Desarrollo del Institut Universitari d'Estudis

Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona. Naturalmente, la responsabilidad de los errores es exclusiva del autor.

² Sanahuja, José Antonio, "Balance y perspectivas e un ciclo de reformas: la política de cooperación española. De 2004 a 2006, en *Los Objetivos del Milenio: Movilización social y cambio de políticas, Cuarto Informe anual de la Plataforma 2015 y Más*, Ed. Catarata, Madrid, 2006.

³ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección de Planificación y Evaluación de Políticas para el desarrollo, (2004) *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, p. 16.

⁴ Development Assistance Committee (DAC) (2007), *Peer Review: Spain*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), París.

⁵ Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) (2008), Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (SECI, *Órganos de control de la política española de cooperación internacional*, en Foro AOD.

⁶ Real Decreto 519/2006 de 28 de abril.

⁷ También se creó en su interior una unidad de acción humanitaria, con lo cual se pasó a darle mayor eficiencia a uno de los aspectos destacados de la política española de cooperación al desarrollo.

⁸ También existen algunos temas conflictivos sobre el recuento de las cantidades y algunas reformas pendientes, particularmente la de los créditos FAD. Durante la legislatura examinada los montos varían, aunque de manera general se puede afirmar que se han doblado. Estadísticamente hubo un cambio en el sistema nacional de contabilidad, con lo cual en 2006 aparece no cumpliendo por muy poco su compromiso de llegar al 0.39% ese año. Algunos años también se cuestionan por estar las partidas fuertemente influenciadas por los montos asignados a ayudas a deudas externas. Con todo hay un aumento reconocido ampliamente. De todas maneras el aumento de los montos, siendo condición necesaria, no es suficiente para demostrar un cambio de fondo de la AOD Española. Aún existen algunos temas pendientes sobre el recuento de las cantidades y algunas reformas pendientes, particularmente la de los créditos FAD.

⁹ Todo indica que la legislatura terminará con el objetivo del 0,5% cumplido.

¹⁰ Uno de los aportes que más se destacan en relación a la política de multilateralismo efectivo de España a nivel internacional es el Fondo PNUD-España, de más de 520 millones de euros, para el logro de los ODM de 18 de diciembre 2006.

¹¹ El canje de Ayuda Oficial al Desarrollo para los países que firmen acuerdos de repatriación, en África occidental, ha sido una muestra de lo incompleto que aún es la transformación hacia una política de cooperación versus una de ayuda.

¹² Véase por ejemplo: Atienza, Jaime y Soletto, Ignacio (2007), "Coherencia de políticas para el desarrollo: Retos pendientes", en Iglesia, M. (coord.), *Avances y retos de la cooperación Española. Reflexiones para una década*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, Octubre 2007.

¹³ Barbé, Esther, "Disenso y adversidad: La política exterior y de seguridad de España en 2005" en *Anuario Internacional CIDOB 2005*, Barcelona, 2006, p. 298.

Referencias bibliográficas

- ATIENZA, Jaime y SOLETO, Ignacio (2007) "Coherencia de políticas para el desarrollo: Retos pendientes", en Manuel Iglesia (coord.), *Avances y retos de la cooperación Española. Reflexiones para una década*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, Octubre 2007.
- DE LA IGLESIA, Juan Pablo (2007) "Balance de tres años de la política española de cooperación al desarrollo", *Quórum 19*, Invierno 2007, Madrid.
- DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC) (2007) *Peer Review: Spain*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), París.

- SANAHUJA, José Antonio (2006) "Balance y perspectivas de un ciclo de reformas: la política de cooperación española. De 2004 a 2006, en *Los Objetivos del Milenio: Movilización social y cambio de políticas*, Cuarto Informe anual de la Plataforma 2015 y Más, Madrid: Ed. Catarata.
- SANAHUJA, José Antonio (2007) "La política de cooperación española a partir de 2008: El reto de culminar las reformas, *Quórum 19*, Invierno 2007, Madrid.

Parte III. Agenda geográfica



España y el Mediterráneo: En defensa del Proceso de Barcelona

Número 14

Eduard Soler i Lecha

Coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB

El Mediterráneo ha sido uno de los ejes principales de la política exterior del gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero. El compromiso mediterráneo del gobierno socialista debe interpretarse en clave de continuidad con las prioridades clásicas de la política exterior española. La estabilidad, la paz y el progreso en la cuenca mediterránea son un interés básico para España y la mejora de la situación en la región constituye un ámbito de actuación preferente tanto desde una lógica bilateral como europea.

No sólo eso sino que también han sido prioridades claras de la política europea hacia la región que se ha articulado a través de distintos marcos de cooperación como el Proceso de Barcelona o la Política Europea de Vecindad. En este artículo se analizará el papel de España en relación a estos marcos de cooperación durante los últimos cuatro años, observando si se han producido cambios sustanciales respecto a anteriores gobiernos y valorando la herencia de esta legislatura¹.

Una mirada retrospectiva

Suele afirmarse que una de las principales contribuciones de España a la política exterior europea ha sido su impulso de las relaciones euromediterráneas. Desde su adhesión a las entonces Comunidades Europeas, España fue consciente que para hacer frente a los retos de la región (pobreza, autoritarismo, conflictos regionales, fundamentalismo religioso, flujos migratorios) se necesitaban mecanismos multilaterales. Asimismo, se consideraba que todos los países europeos tenían que asumir su responsabilidad en la región.

Es por ello que, junto a otros países mediterráneos de la Unión, impulsó iniciativas como el 5+5 en el Mediterráneo Occidental o la idea de celebrar una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo. Este activismo acabó desembocando en la celebración en 1995, bajo presidencia española de la UE, de la primera conferencia euromediterránea en Barcelona.

La estructuración de un marco más efectivo de cooperación para hacer frente a los retos regionales no era el único motivo que subyacía tras el activismo mediterráneo de España. El gobierno quería reequilibrar la prioridad meridional y oriental de la política exterior europea. También aspiraba a articular un marco de actuación en el que pudiera desempeñar un papel importante, aumentando así su prestigio tanto entre los socios europeos como entre los del sur y este del Mediterráneo. Finalmente, confiaba trasladar a la agenda negociadora europea algunos temas delicados de sus relaciones bilaterales con países de la cuenca mediterránea, especialmente con Marruecos. Entre estos destaca la cuestión territorial (reclamación marroquí sobre la soberanía de Ceuta y Melilla) así como la delicada cuestión pesquera, de gran calado para economías como la canaria o la andaluza.

Con la llegada del PP al poder, se temió que el Mediterráneo, y en concreto el activismo español en Europa en este campo, quedara relegado. Es cierto que durante el gobierno popular se optó, en algunas ocasiones, por políticas más unilaterales, que se priorizó a menudo el eje transatlántico y que emergieron nuevas prioridades como Asia. No obstante, no es menos cierto que bajo el gobierno del PP y coincidiendo con un contexto internacional y regional difícil (11 de Septiembre y violencia extrema en los territorios palestinos) tuvo lugar la conferencia euromediterránea de Valencia. A pesar del contexto adverso, los resultados de la conferencia de Valencia, en concreto la adopción de un Plan de Acción, fueron destacables.

Durante este período, se dio un impulso importante al desarrollo institucional del partenariado euromediterráneo (lanzamiento de crear una Fundación para el diálogo de culturas y civilizaciones y creación de una asamblea parlamentaria), a la dimensión financiera (creación de la FEMIP²), a la dimensión educativa (extensión del programa Tempus al Mediterráneo) y a la introducción de los temas de Justicia y Asuntos de Interior en la agenda euromediterránea.

En esta época también surgió la idea de crear una nueva política para gestionar las relaciones de vecindad de la UE. En un primer momento se diseñó esta política pensando en los países de la Europa Oriental (Ucrania, Moldova, Belarus, Rusia) pero se acabó extendiendo a la cuenca Mediterránea. En este proceso España tuvo una implicación escasa y se limitó a apoyar las propuestas provenientes de otros actores como Italia o la Comisión Europea.

Es más, durante la segunda legislatura del gobierno de Aznar, el deterioro de las relaciones con Marruecos fue notorio como lo evidenció la crisis de Perejil. Este deterioro enturbió el balance de la política mediterránea de España. Más aún teniendo en cuenta que España tuvo escaso éxito intentando movilizar a la Unión Europea para que la apoyara en esta crisis o, anteriormente, en relación a las cuestiones pesqueras o a la débil implicación de Marruecos en la lucha contra la inmigración irregular. En estos aspectos España constató la escasa colaboración de Francia y de Jacques Chirac en particular.

Las prioridades anunciadas por el gobierno socialista

El programa socialista de cara a las elecciones de marzo de 2004 afirmaba que España tenía que "redefinir, recuperar y fortalecer las líneas maestras de su política exterior" especificando que debía corregirse el "brusco giro impuesto por el gobierno del Partido Popular". Se acusaba a este partido de haber roto el consenso en política exterior. En otras palabras, la propuesta socialista combinaba la voluntad de preservar la línea diplomática tradicional con la voluntad de distanciarse de los métodos, alianzas, prioridades y herencias del Partido Popular.

En relación al ámbito mediterráneo el programa electoral subrayaba que debía hacerse frente "al retroceso y a la pérdida de liderazgo de nuestra política euromediterránea" y que era "indispensable y urgente relanzarla y reestructurarla". Se habló incluso de "recuperación de la política mediterránea de España" y con tal fin los socialistas se comprometieron a organizar una "Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno con motivo del X aniversario del Proceso de Barcelona, en noviembre de 2005"³.

En su primera comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, Miguel Ángel Moratinos renovó este compromiso y especificó que la cumbre se celebraría en Barcelona. En su intervención, el Ministro afirmó que España velaría

para evitar que la Política Europea de Vecindad se convirtiera en una preadhesión encubierta por los países del Este que consagrara una discriminación entre regiones. Moratinos aludió, igualmente, al hecho que España se concertaría con Francia y con el conjunto de la UE para fomentar la integración regional del Magreb, que se distanciaría de los juegos de equilibrios del período Aznar en la región⁴.

¿En qué medida cumplió el PSOE estos compromisos? Este artículo analiza el papel de España en el desarrollo del Proceso de Barcelona y de la Política Europea de Vecindad así como su reacción a la propuesta francesa de creación de una Unión Mediterránea.

El Proceso de Barcelona, la Política Europea de Vecindad y la Unión por el Mediterráneo

Durante el primer año de la legislatura, el gobierno y la diplomacia española se movilizaron para hacer realidad la idea de realizar una cumbre que revitalizara el proceso euromediterráneo y evidenciara el liderazgo de España en este ámbito. El primer éxito fue conseguir que se decretara el 2005 como año del Mediterráneo. El segundo, que el Reino Unido aceptara que se convocara una conferencia en Barcelona, a pesar de que esta reunión se realizara bajo presidencia británica de la Unión. El tercero fue convencer a Londres de que la cita se convocara al más alto nivel, es decir, a nivel de jefes de estado y de gobierno. Algo que nunca antes había sucedido a escala euromediterránea.

A partir de entonces se inició un intenso proceso diplomático encaminado, por un lado a conseguir una presencia destacada de líderes euromediterráneos en la cumbre y, por otro, a acordar un conjunto de textos entre los socios euromediterráneos que diera un nuevo impulso al Proceso de Barcelona. El primero de los objetivos sólo se consiguió a medias. Mientras que los estados miembros de la UE acudieron casi todos al más alto nivel, los socios mediterráneos que así lo hicieron fueron franca minoría. El segundo objetivo tampoco se logró plenamente. Aunque se aprobó un Programa de Trabajo ambicioso que incluía novedades significativas en temas como la inmigración, la educación y el medioambiente, no pudieron consensuarse unas conclusiones comunes y el código de conducta para la lucha contra el terrorismo tampoco colmó las expectativas generadas. El balance agrisulco de esta cumbre se explica, en buena medida, por una cuestión de expectativas. Tanto en España como fuera de ella se generaron unas expectativas exageradas, sobre todo si tenemos en cuenta el contexto regional en que tuvo lugar la cumbre.

A pesar de esta frustración, los esfuerzos realizados por el gobierno y la diplomacia española reforzaron el papel de España en las cuestiones mediterráneas. Gracias a su empeño y al trabajo conjunto con otros países como Marruecos y Francia también se consiguió impulsar una orientación a la cooperación en materia migratoria que fuera más allá de la cooperación policial y se reforzaron las perspectivas de una mayor cooperación judicial entre los socios mediterráneos.

No obstante, el activismo español no llegó en los años posteriores a los niveles del año 2005. Durante los años 2006, 2007 y los primeros meses de 2008 España continuó comprometida con el Proceso de Barcelona, insistiendo en la pertinencia de este marco de cooperación en relación a otros marcos e iniciativas. También apoyó la entrada en el partenariado euromediterráneo de Albania y Mauritania. Sin embargo, en los últimos años se han echado en falta propuestas concretas que consiguieran recuperar la confianza en el marco euromediterráneo.

Dentro de esta estrategia defensiva, cabe subrayar que la Política Europea de Vecindad (PEV) generaba algunos temores en España. Sobre todo en la medida en que se la percibía como una política excesivamente sesgada hacia la Europa Oriental y porque también podía eclipsar al Proceso de Barcelona. No obstante, y a medida que la PEV fue consolidándose, España fue interiorizando la filosofía de la política e intentó que dicha política fuera lo más sensible a los intereses de España.

Ello se concretó, por un lado, en conseguir un marco presupuestario que no perjudicara a los países mediterráneos y que, a su vez, fuera lo más generoso posible, en fondos y cobertura geográfica, en los temas de cooperación transfronteriza y de cuencas marítimas. Por otro lado, durante el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, España se concertó con Francia, Portugal y la Comisión para hacer realidad el deseo expresado por Marruecos de conseguir un nivel de integración con la UE más profundo que la mera asociación. Es lo que ha venido en llamarse "el estatuto avanzado" y que, en la última etapa de la legislatura, aún estaba en proceso de concreción.

Gracias a la implicación de España en la preparación de este estatuto avanzado y gracias también al trabajo conjunto con Marruecos durante la cumbre de Barcelona de 2005 y la conferencia euroafricana de migraciones de Rabat en 2006, España dejó de ser percibido como un estado hostil para los intereses de Marruecos en el seno de la UE. Hostilidad que sí se había sentido en los años 2001 y 2002 bajo el gobierno de Aznar. Ello explica, entre otros factores, que la crisis que sufrieron las relaciones hispano-marroquíes en noviembre de 2007, tras la visita de los Reyes a Ceuta y Melilla, tuviera un impacto limitado y una nula repercusión a escala europea.

Con todo, el elemento que más ha revolucionado las relaciones euromediterráneas en los últimos cuatro años ha sido la propuesta de Nicolas Sarkozy de construir una Unión Mediterránea. La primera formulación, en un discurso en Toulon en febrero de 2007 por el entonces candidato al Elíseo, se caracterizaba por plantearse como respuesta al supuesto fracaso del Proceso de Barcelona. Posteriormente, en un discurso pronunciado en octubre en Tánger, el ya Presidente de la República enfatizaba que la Unión Mediterránea sería un complemento a las iniciativas ya existentes.

¿Cuál ha sido la reacción de España? En un primer momento se vio la propuesta con extrema inquietud en círculos políticos, diplomáticos y académicos. El enfoque se alejaba de la necesidad tantas veces expresada por España de trabajar a escala europea. España veía como un paso atrás que se excluyera a los países no-mediterráneos de la Unión, considerando que su paulatina implicación en cuestiones mediterráneas era uno de los principales éxitos de la última década. Además, de salir adelante la propuesta, España temía perder centralidad en la agenda mediterránea y que quedara desacreditado un proceso, el de Barcelona, en el que la diplomacia y gobiernos españoles habían puesto enormes esfuerzos.

Es por ello que el gobierno español, que no podía ni quería enfrentarse con Francia por esta cuestión, se centró en conseguir que la propuesta francesa tuviera el mínimo impacto posible sobre el partenariado euromediterráneo o, si era posible, que incluso lo reforzara. En un primer momento, Miguel Ángel Moratinos sugirió que se transformara la propuesta francesa en una "Unión Euromediterránea"⁵. Un cambio de denominación que implicaría dar un salto cualitativo al proceso de Barcelona pero manteniéndolo anclado en una lógica europea y con la plena participación de todos los estados miembros de la Unión.

España ha podido modificar la propuesta francesa pero de forma limitada. Así se vio en la reunión trilateral de diciembre de 2007 en Roma en que Sarkozy, Prodi y Rodríguez

Zapatero sellaban un acuerdo para impulsar una rebautizada "Unión por el Mediterráneo". No se ha seguido la línea propuesta por Moratinos. Aunque se insiste en que la nueva iniciativa se coordinará con el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad y en que la UE, a través de la Comisión, estará implicada, no es menos cierto que se presenta como una nueva etapa en la cooperación euromediterránea. Algo que, a medio plazo, puede eclipsar al Proceso de Barcelona.

Conclusiones

De este análisis se deriva que el Mediterráneo ha sido una de las principales prioridades del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. Bajo su mandato se ha intentado impulsar el Proceso de Barcelona, buque insignia de la política mediterránea española, firmemente anclada en una lógica europea. Se observa, pues, un mantenimiento e incluso el reforzamiento de uno de los pilares de la política exterior española.

A lo largo de la primera mitad de esta legislatura se han cosechado éxitos importantes: la introducción de la dimensión Justicia y Asuntos de Interior en la cooperación euromediterránea, una reflexión euroafricana global sobre cómo hacer frente a la cuestión migratoria, el diseño de nuevas fórmulas de integración de los socios mediterráneos con la UE (estatuto avanzado de Marruecos). Son, no obstante, logros incompletos, incapaces de hacer recuperar la confianza y el entusiasmo en el partenariado euromediterráneo.

La propuesta de Nicolas Sarkozy de crear una Unión Mediterránea ha abierto nuevas incertidumbres sobre el papel de España en las cuestiones mediterráneas. El futuro de las relaciones euromediterráneas y, en parte, de la política mediterránea española se juega en 2008. España no puede hacer otra cosa que seguir dando la bienvenida al renovado interés de Francia por las cuestiones mediterráneas. Sin embargo, también debería seguir insistiendo en la necesidad de aprovechar esta energía para dar un salto cualitativo al Proceso de Barcelona, sin descartar complementos basados en una lógica sub-regional o estructuras parecidas aunque no idénticas a las cooperaciones reforzadas. También debería velar para que prosperara la apuesta de desarrollar un estatuto avanzado con Marruecos que proporcionara a este país verdaderos incentivos para desarrollar un programa de reformas y que marcara el camino a seguir para otros países de la cuenca mediterránea. Y es que es ahí donde España y el resto de países implicados en cuestiones mediterráneas deben redoblar esfuerzos: en ofrecer incentivos realmente atractivos a los países del sur y del este del Mediterráneo, recuperando así la credibilidad tanto entre los gobiernos como entre las sociedades de nuestros vecinos meridionales.

Notas

¹ Como se observará, en estas páginas no se trata la actuación española en Oriente Próximo, aspecto que otro artículo de esta colección aborda específicamente.

² Siglas correspondientes a Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership y que en castellano suele traducirse por Instrumento de Inversión y Colaboración Euromediterráneas.

³ Partido Socialista Obrero Español (2004) *Merecemos una España mejor, programa electoral, elecciones generales de 2004*.

⁴ "Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé) para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento", Comisión de Asuntos Exteriores, Sesión nº 2, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, núm. 24, 19 de mayo de 2004. p 7.

⁵ Miguel Ángel Moratinos, "Del proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea", en *El País*, 2 de agosto de 2007.

Referencias bibliográficas

- BARBÉ IZUEL, Esther, MESTRES i CAMPS, Laia y SOLER I LECHA, Eduard (2007) "La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 79-80, pp. 35-51.
- FLORENSA, Senén (2006) "España y el Mediterráneo" en *Med.2006, Anuario del Mediterráneo*, Barcelona: IEMed/ Fundació CIDOB.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2006) "La politique étrangère de l'Espagne envers le Maghreb: De l'adhésion à l'Union européenne à la guerre contre l'Iraq (1986-2004)" en *L'Anée du Maghreb 2004*. París: CNRS éditions.
- NÚÑEZ, Jesús (2005) "Las relaciones euromediterráneas tras la cumbre de Barcelona". *Memorando OPEX*, núm. 5.
- PRAT, Juan (2006) "La Asociación Euromediterránea ¿Quo Vadis Barcelona?". *Monografías del CESEDEN*, núm. 86.
- SOLER i LECHA, Eduard (2006) "El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona, la necesidad de una voluntad política ampliada" *Documento Mediterráneo*, núm. 5, Barcelona: Fundació CIDOB.



España y el conflicto árabe-israelí: la demanda de un mayor rol para Europa

Número 15

Maria A. Sabiote

Investigadora en el Institut Universitari d'Estudis Europeus

Eduard Soler i Lecha

Coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB

En el marco de la política española hacia el Mediterráneo y el mundo árabe, el conflicto árabe-israelí ocupa un lugar destacado. No sólo eso, sino que la dimensión europea es clave para entender la posición española hacia el conflicto en los últimos años. Oriente Medio y específicamente el conflicto árabe-israelí ha sido un tema fundamental en el desarrollo de la política exterior europea. No obstante, la implicación de la Unión (y antes la Comunidad Europea) ha debido sortear diversos obstáculos entre los que se encuentran las divisiones internas respecto a esta cuestión, la escasa estatura europea en materia de seguridad y defensa y la abrumadora hegemonía política de Estados Unidos en los sucesivos procesos de paz que ha relegado a la UE al papel de principal donante económico.

La UE ha intentado superar esta imagen para asumir, progresivamente, un papel político cada vez mayor. Ejemplos de ello son la creación en 1996 de la figura del enviado especial, su participación en el Cuarteto que definió la Hoja de Ruta o la puesta en marcha de las primeras misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en los territorios palestinos.

En este artículo analizaremos cuál ha sido la posición española ante algunos de los acontecimientos más relevantes en la actualidad reciente de Oriente Próximo. Nos centraremos, concretamente, en su reacción a la victoria de Hamas en las elecciones palestinas, su posición ante la división en dos de los territorios palestinos, su actitud en la guerra del Líbano y, más recientemente, su papel en la conferencia de paz de Annapolis y otros esfuerzos encaminados a encontrar una paz duradera.

La implicación española en clave europea

La implicación española en el conflicto árabe-israelí en el período democrático ha estado fuertemente marcada por la dimensión europea. Así lo demuestra el hecho de que fuera en el proceso de adhesión a la CEE, cuando España se vio obligada a reconocer al Estado de Israel, rompiendo así la política mantenida durante el franquismo. En el plano bilateral España mantuvo, tras este reconocimiento, una clara voluntad de profundizar las relaciones con todas las partes en conflicto, mostrando su total apoyo a una solución basada en dos estados viables y encontrando una solución razonable a la situación de los refugiados. Acogiendo, por ejemplo, la conferencia de paz de Madrid, en 1991, España fue dejando constancia de su voluntad de contribuir a una resolución pacífica de un conflicto que siempre ha amenazado con la desestabilización de toda la región.

La llegada al poder del Partido Popular, en 1996, no cambió la línea diplomática tradicional. No obstante, ante la evolución de la región, se mantuvo algo menos activo

que sus predecesores socialistas. El gobierno español sólo se hizo más visible durante la segunda legislatura y especialmente durante la primera mitad de 2002, momento en que España ejerció la presidencia de turno de la UE. Esta presidencia estuvo marcada por la necesidad de hacer frente al alto grado de conflictividad que se vivía en los territorios palestinos tras la segunda intifada. También fue en la primera mitad de 2002 cuando se creó la estructura del Cuarteto, reunido por primera vez en Madrid el 10 de abril de ese año.

Durante ese semestre, pero en general durante los ocho años de gobierno popular, el ejecutivo de José María Aznar quiso dar una imagen más ecuánime a sus homólogos israelíes para situar mejor a España como posible facilitador y, eventualmente, como nuevo emplazamiento para una segunda conferencia de paz de alcance regional. Con todo, la política del PP hacia el conflicto árabe-israelí acabó viéndose eclipsada, al final de la legislatura, por su decidido apoyo a la ofensiva norteamericana sobre Irak, una opción que afectó negativamente a la imagen de España en la región.

Las prioridades anunciadas por el gobierno socialista

De hecho, el programa del PSOE para las elecciones de 2004 ponía un gran énfasis en los efectos de la guerra de Irak. En ese programa, el PSOE acusaba de forma vehemente al PP de haber "echado en buena parte por la borda" la credibilidad de España en la región. Los socialistas se comprometían, en contraposición, a apoyar la Hoja de Ruta adoptada por el Cuarteto, a solicitar una mayor implicación de la UE en la resolución del conflicto y a apoyar también iniciativas como los acuerdos de Ginebra¹.

La elección como Ministro de Asuntos Exteriores de Miguel Ángel Moratinos, quien había desempeñado el cargo de enviado especial de la UE para Oriente Próximo, fue un claro indicio de la centralidad que el conflicto árabe-israelí tendría para el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. En su primera comparecencia en el Congreso volvió a subrayar que España apoyaba la Hoja de Ruta y que mantenía una apuesta clara por hallar una paz que incluyera "una solución para los problemas de Siria y Líbano" para así "recobrar un equilibrio y la seguridad regional". En paralelo, Moratinos se comprometió a reforzar los lazos con el mundo árabe y con Israel².

A lo largo de la legislatura y especialmente en la segunda mitad, se produjeron diversos acontecimientos, algunos de ellos inesperados, que enfrentarían al gobierno con la necesidad de cumplir con los objetivos que se marcó en 2004.

España y el gobierno de Hamas

El 25 de enero de 2006, la comunidad internacional contuvo la respiración ante los resultados de las elecciones legislativas palestinas. De un total de 132 diputados, Hamas se hizo con 74 y por lo tanto, con la potestad de formar un nuevo gobierno en los territorios palestinos. Esta nueva situación dejaba a los principales actores de la comunidad internacional en una coyuntura difícil. A pesar de haber reclamado una regeneración democrática palestina, se sentían incómodos con el resultado de esas elecciones. Se veía a Hamas como una organización terrorista que no reconocía al Estado de Israel y que promocionaba las actuaciones armadas contra este país³.

Ante esta coyuntura, la UE decidió cancelar temporalmente la asistencia económica a la Autoridad Nacional Palestina y así asfixiar cualquier posibilidad de desarrollo institucional. Las condiciones de la comunidad internacional eran claras: la renuncia de

Hamas a la vía armada, el reconocimiento del Estado de Israel y la aceptación de los compromisos adquiridos con anterioridad. Asimismo, esta estrategia de boicot, plenamente compartida por España, se combinaba con el apoyo y refuerzo, político y financiero, de la presidencia palestina de Mahmud Abbas⁴. En este contexto, el ministro Moratinos realizó, en abril de 2006, una gira por Oriente Medio con el fin de acordar nuevos instrumentos económicos que pudieran sortear el canal de Hamas, a favor de la presidencia palestina.

Ante esta dramática situación a la que se sumaba el bombardeo sobre el Líbano y la imposibilidad de Hamas de cumplir con las condiciones mencionadas, la ofensiva diplomática europea y española trasladó el énfasis a la necesidad de crear un gobierno de unidad nacional en los territorios palestinos⁵. Las demandas de la comunidad internacional, con la fuerte implicación de Arabia Saudí, dieron sus frutos con la creación de ese gobierno de unidad nacional que, en cierto modo, reforzó la figura de Mahmud Abbas.

No obstante, el hecho que ni desde la UE, ni tampoco desde España, se levantaran las sanciones contra el gobierno palestino no hizo sino forzar, meses después, las luchas intra-palestinas y la ruptura del gobierno unitario. Fueron cómplices indirectos de la división de los territorios palestinos en dos entidades políticas distintas, una en Gaza controlada por Hamas y otra en Cisjordania, controlada por Fatah.

España y la guerra del Líbano

La explosiva situación en los territorios palestinos se agravó con el estallido del conflicto en el Líbano. La estrategia española ante este nuevo episodio de violencia se basó en una rápida y contundente, "política de posicionamiento público"⁶, consistente en la condena de las acciones y de los ataques de Hizbollah, pero también del uso desproporcionado de la fuerza por parte de Israel, lo que le valió las críticas del Partido Popular (Álvarez-Ossorio, 2007).

No en vano, Zapatero fue uno de los líderes europeos que reaccionó de forma más rápida y dura a la ofensiva israelí, valiéndole críticas del entonces embajador israelí, Victor Harel e incluso acusaciones de antisemita por parte de miembros de la comunidad judía de España. A pesar de estos ataques, el gobierno trasladó su posición al Consejo Europeo, donde pudieron constatarse, una vez más, las divisiones de la Unión sobre el conflicto en Oriente Medio⁷.

Por un lado, los estados miembros estaban divididos entre los partidarios de la exigencia de un alto el fuego, como España y Francia y los que, como Alemania o Reino Unido, preferían una fórmula más flexible como el cese de hostilidades. Por otro lado, la respuesta en forma de intervención internacional también generaba divisiones, sin por ello cuestionar que Europa debía tener una implicación en la resolución del conflicto. España encabezó junto a Francia e Italia la propuesta de que la Unión se pusiera al frente de un vasto despliegue internacional de refuerzo a la FINUL con un mandato amplio en apoyo al gobierno libanés (Soler i Lecha y Sabiote, 2006).

Respecto a la participación de España, el gobierno de Zapatero fue aumentando su oferta hasta alcanzar el máximo de 1.100 efectivos sobre el terreno⁸. Este despliegue generó algunas polémicas con la oposición, especialmente tras la muerte de seis soldados españoles en junio de 2007 ya que desde los bancos del PP se lanzaron comparaciones entre la implicación española en el Líbano y en Irak. Esta crispación puso en evidencia una vez más la ruptura del consenso también en política de defensa⁹.

En paralelo, España se mostró como una firme partidaria de acompañar la respuesta militar con esfuerzos económicos de reconstrucción (Goenaga, 2007). También se esforzó, junto con Francia e Italia, en una ofensiva diplomática ante las autoridades libanesas en el gobierno y en la oposición para evitar que se resquebrajaran los delicados equilibrios políticos y confesionales en el Líbano. En esa dirección, Moratinos hizo valer su experiencia política en la región y apostó por la interlocución con todos los actores, incluido Hizbollah¹⁰, lo que le ha valido el enfrentamiento constante con el Partido Popular.

España y la paz en la región

Durante la primera mitad de la legislatura España se mostró firmemente partidaria de avanzar en la dirección marcada por la Hoja de Ruta aunque, como peculiaridad, siempre defendió que la resolución pasaba por tratar el conflicto desde una lógica regional. En este período España también respaldó una mayor implicación de la UE en ámbitos en los que hasta entonces había tenido un papel escaso o nulo. Buena prueba de ello es la participación de efectivos españoles en las dos misiones de la PESD en los territorios palestinos.

No obstante, los cambios ocurridos en la región a partir de 2006 obligaron a modificar algunas de estas premisas pero también reforzaron la convicción de la diplomacia española de adoptar dicha aproximación regional. Este punto de partida es el que guió la ofensiva diplomática española para conseguir la celebración de una nueva conferencia de paz en la región en la que participaran todos los actores, incluido Siria. Así, en octubre de 2006, España realizó una primera gestión en este sentido con la celebración del Foromed, donde se acordó una declaración que, entre otros aspectos, solicitaba la celebración de una conferencia de paz internacional¹¹. Un mes después, se anunció una iniciativa de paz franco-hispano-italiana que consistía en la propuesta de envío de una misión de observación internacional a Gaza, la formación de un gobierno nacional palestino, el establecimiento de conversaciones entre el presidente palestino y su homólogo israelí y, a medio plazo, la celebración de una conferencia de paz con participación de todas las partes implicadas.

Pese a los esfuerzos diplomáticos de Moratinos, la iniciativa no tuvo una gran acogida entre los estados europeos y menos aún entre algunos actores clave. Finalmente, el Consejo Europeo de diciembre aprobó una declaración sobre Oriente Próximo que, pese a rebajar sustancialmente la propuesta, fue considerada un éxito de la diplomacia española. En dicha declaración, los estados miembros animaban a la celebración de una conferencia de paz para Oriente Próximo.

No obstante, no fue la UE sino Estados Unidos quienes lograron convocar la conferencia de paz. Ésta se celebró en Annapolis en noviembre de 2007 y debe interpretarse como el deseo de la administración Bush de intentar obtener un éxito diplomático ante los pobres resultados de su política en Oriente Medio. Annapolis supuso el reestablecimiento de un diálogo directo entre israelíes y palestinos y por otro lado, la implicación del conjunto de países árabes, incluida Siria. Annapolis, ofrece, a día de hoy muchas dudas. Por un lado, porque deja al margen de la negociación a dos actores, Hamas e Irán con un papel clave en la solución del conflicto. Por otro lado, por el abrumador papel que adquiere Estados Unidos que, desde una perspectiva española, supone una vuelta atrás en la voluntad de que la UE desempeñe un papel político más relevante.

Aunque la UE fue invitada a través de la Comisión, la Presidencia y el Alto Representante de la PESC, a nivel político, tuvo un papel secundario. España fue invitada, como otros estados miembros, a título individual, un hecho importante teniendo en cuenta las todavía deterioradas relaciones entre Madrid y Washington. Además, España se esforzó, a través de conversaciones bilaterales a múltiples niveles, en que Siria aceptara participar en dicha conferencia.

Estos esfuerzos muestran bien que una de las tendencias de la política española hacia Oriente Próximo ha consistido, a lo largo de los últimos cuatro años, en convertirse en un interlocutor privilegiado para Siria. España ha defendido en todo momento que Siria era "parte de la solución y no el problema"¹². En algunos momentos esta posición ha supuesto para España el enfrentamiento directo con Estados Unidos e Israel, partidarios del aislamiento del régimen baazista. En otros momentos, como durante la cumbre de Annapolis, esta posición ha aumentado la importancia de España a ojos de Estados Unidos y ha permitido al ejecutivo español marcar un perfil propio respecto al conflicto sin contradecir las políticas de la UE.

Conclusiones

A lo largo de esta legislatura España ha hecho de Oriente Próximo una de sus prioridades no sólo de su política mediterránea sino del conjunto de su política exterior y de defensa. Desde la conferencia de Madrid de 1991, nunca España había tenido un papel tan activo en la región y ese activismo nunca ha sido contradictorio con las políticas y los principios de la UE. Al contrario, la diplomacia española ha hecho de la demanda de una mayor implicación europea uno de los ejes de su política hacia la región.

No obstante, durante este mismo período también se ha observado que las políticas europeas no han sido necesariamente acertadas. Las consecuencias de la marginación de Hamas constituyen el fracaso más evidente y, en este punto, España comparte la responsabilidad con el resto de socios europeos. Otro déficit de la política europea fue la lenta reacción ante la guerra del Líbano aunque, en este punto, nada puede reprocharse al gobierno español. Igualmente problemático es que la implicación europea en la región no haya ido acompañada de una normalización de las relaciones con Estados Unidos. Si ello se hubiera producido, los esfuerzos de Moratinos y su equipo hubieran tenido una mayor repercusión.

Sea como fuere, esta legislatura supone, en primer lugar, la consolidación de una prioridad de la política exterior española que consiste en señalar que la resolución del conflicto en Oriente Próximo debe hacerse desde una perspectiva regional. Para España ello se traduce, sobre todo, en terminar con el aislamiento al que el régimen sirio. En segundo lugar, a nivel de método, España ha entendido que su compromiso a nivel de efectivos en las misiones de la PESC pero sobre todo en la FINUL renovada, es un complemento imprescindible para aumentar su credibilidad como interlocutor en la región. En último lugar, esta legislatura ha estado marcada por la creciente concertación con Francia e Italia tanto en el ámbito diplomático como militar.

¿Puede un cambio de gobierno español, o en los altos cargos del Ministerio, modificar bruscamente la política española hacia el conflicto? Cuesta imaginar que pueda haber una retirada de tropas en el Líbano o que España deje de solicitar una mayor implicación europea en la resolución del conflicto. Lo que sí que puede haber es un reequilibrio en las prioridades del próximo ejecutivo en la próxima legislatura y un perfil

diplomático más discreto en las relaciones con Damasco o en el intento de estabilizar la vida política libanesa.

Notas

¹ Los acuerdos de Ginebra son acuerdos alcanzados por políticos e intelectuales israelíes y palestinos. Ver: Partido Socialista Obrero Español (2004) *Merecemos una España mejor, programa electoral, elecciones generales de 2004*.

² "Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé) para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento", Comisión de Asuntos Exteriores, Sesión nº 2, *Diario de Sesiones*, VIII Legislatura, núm. 24, 19 de mayo de 2004. p 7.

³ La posición española respecto a Hamas a lo largo de los años ha oscilado en consonancia con la UE entre el pragmatismo y la línea más dura. Pragmatismo ante un Hamas presente en la vida cotidiana y fundamental para la supervivencia de miles de palestinos, especialmente en la franja de Gaza, pero también vital para la viabilidad institucional y burocrática de la vida local. Pese a ello, la UE decidió optar por la línea dura al incluir a Hamas en la lista de organizaciones terroristas (Youngs, 2006).

⁴ Esta estrategia de empoderamiento de la presidencia va en contra de la línea política anterior a las elecciones, dedicada a reforzar al primer ministro ante una corrupta presidencia.

⁵ Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores para informar sobre la posición española en relación con la crisis del proceso de paz en Oriente Medio. A petición propia", *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, núm., 634, 19 de julio de 2006, p.4.

⁶ Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores para informar sobre la posición española en relación con la crisis del proceso de paz en Oriente Medio. A petición propia", *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, núm., 634, 19 de julio de 2006, p.3.

⁷ España tuvo un papel proactivo en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores con las propuestas de: el alto el fuego y el despliegue de una fuerza internacional; el apoyo al gobierno libanés para el cumplimiento de las resoluciones 1559 y 1680; la formación de un nuevo gobierno palestino; el envío de una misión diplomática de la Unión Europea a la zona; y la presión a todos los actores para su retorno a la mesa de negociaciones.

⁸ Cabe recordar que tanto Francia como Italia, principales valedoras de una FINUL reforzada, fueron rebajando su oferta de participación.

⁹ Sobre el tema del consenso en política exterior durante la legislatura de Zapatero, ver el artículo de Albert Aixalà en esta misma publicación.

¹⁰ Como señalan Hurtado de Ory y Masciulli (2007), el ministro Moratinos se reunió con todos los actores externos e internos. Especialmente controvertida fue su entrevista con el número dos de Hizbollah, Naim Qassem el 30 de julio de 2007. Esta entrevista seguía la estela del viaje del Ministro de Asuntos Exteriores francés Bernard Kouchner en la región (*El Mundo*, 31 de julio de 2007).

¹¹ Foromed, *Declaración de Alicante sobre Oriente Medio*, octubre de 2006.

¹² Más en concreto, el Ministro Moratinos argumentaba que "[l]os conflictos están interrelacionados entre sí y que por tanto es más necesario que nunca trabajar para una solución global en la región que implique a todas las bandas negociadoras, incluidas Líbano y Siria", Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores para informar sobre la Asamblea General de Naciones Unidas y de la situación de Oriente Próximo. A petición propia", *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº. 690, 24 de octubre de 2006, p. 3. Véase también *El Mundo*, 03/08/2006 y *El País*, 04/08/2006

Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO, Ignacio (2007) "España ante el gobierno de Hamas", *Revista CIDOB d'Afers Internacional*, núm. 79-80, pp. 188-206.

- FRIDE (2006) "Europa y la democracia palestina", *Democracia en contexto*, núm. 1, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.
- GOENAGA SÁNCHEZ, Amaia (2007) "El compromiso español en el Líbano: ¿un nuevo papel para España en Oriente Próximo?", *Revista CIDOB d'Afers Internacional*, núm. 79-80, pp. 227-246.
- HURTADO DE ORY, Alejandro y MASCIULLI, Luigi (2007) "Nuevas concepciones de seguridad en España: el caso de Hezbolá", *Revista CIDOB d'Afers Internacional*, núm. 79-80, pp. 207-226.
- SOLER I LECHA, Eduard y SABIOTE, Maria A. (2006) "La Unión Europea en la crisis del Líbano o la paradoja entre poder y querer", Breve del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 25, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.



Las relaciones España- África subsahariana: ¿a remolque o en la vanguardia de la UE?

Número 16

Federico Guerrero

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona

Parafraseando a Álvaro Iranzo (Director General de Política Exterior para el Mediterráneo, Oriente Próximo y África), hasta hace una década hablar de las relaciones entre España y los países al sur del Sáhara –excluyendo el espurio tema de la africanidad de las islas Canarias y de las turbulentas relaciones con la excolonia de Guinea Ecuatorial–, significaba hablar de “actividades de misioneros y pescadores”¹. Dicha imagen de trazo grueso implica que, a falta de unas relaciones políticas con la región producto de un pasado no colonial, el comercio de nuestro país con África Subsahariana (ASS) históricamente ha sido casi inexistente y que actualmente, pese a los avances producidos en esta última década, no es relevante (excepto en lo que concierne al suministro de hidrocarburos)².

Esta introducción nos da pie a vislumbrar que el triángulo establecido entre España, la UE y ASS es de muy reciente creación. Los tres vectores que lo componen son, a nivel bilateral, la evolución de las relaciones entre España y el continente subsahariano; a nivel multilateral, la evolución de las relaciones entre la UE y África y, finalmente (el motivo que nos lleva a la elaboración del presente artículo), a nivel propiamente triangular el impacto de las políticas españolas sobre la política de la UE respecto a ASS. Analizar extensamente estos tres vectores se escapa de nuestro objetivo, con lo que la siguiente explicación se centrará en el primer y tercer vector.

El Plan África: de 0 a 100 en seis años

Seguramente al mencionar España y África, a muchos les vendrá automáticamente a la mente el Plan de Acción para África Subsahariana 2006-2008 (en adelante, Plan África) aprobado en mayo de 2006 por el gobierno Zapatero. Y es que para la mayoría (tanto de los expertos como de la ciudadanía) parece como si antes no hubiese existido nada parecido. Sin desmerecer al Plan África, eso no es así. En marzo de 2002, el gobierno Aznar presentó ante la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes un Plan de Acción para África Subsahariana 2001-2002 (en adelante, Plan Aznar)³. Un Plan que, partiendo del prisma de una “globalización de la política exterior española” (Miquel Nadal *dixit*), mantiene ciertas diferencias tanto cuantitativas como cualitativas respecto al presentado por el gobierno Zapatero, pero representa un primer intento de ordenación de dichas relaciones.

El Plan Aznar planteaba seis grandes objetivos, basados en (i) la contribución al logro de la paz y el desarrollo sostenible en la región, (ii) la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia, (iii) la profundización de las relaciones bilaterales y multilaterales, (iv) la ordenación de los flujos migratorios hacia España, (v) la protección de los españoles en la región y (vi) el fomento de la lengua y la cultura españolas en la zona. Sin necesidad de leer demasiado entre líneas del Plan Aznar, sus objetivos prioritarios los constituían el tema migratorio (mediante la firma de acuerdos de readmisión con distintos países de África Occidental) y el económico (principalmente

a través de acuerdos para la protección y promoción recíproca de inversiones). Unos objetivos que el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, mostró con una agradecida y meridiana claridad en una comparecencia que realizó ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado en febrero de 2001, estableciendo una clara vinculación (¿condicionalidad?) entre intereses empresariales (principalmente pesqueros), de cooperación y migratorios, realizando especial hincapié en el caso de Senegal, quien los reunía todos⁴. Finalmente, el Plan Aznar adoleció tanto de una falta de continuidad, como de ambición y visibilidad pública (visibilidad que sí ha sabido explotar el gobierno Zapatero), aunque estableciendo unas bases que, en cierto modo, ha continuado y reforzado el Plan África.

Dicho Plan no aparecería hasta mediados de la legislatura del gobierno Zapatero, el cual apenas había dedicado cuatro líneas (literales) del programa electoral del PSOE a su política global hacia África. Así, tras la presentación por parte de Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de las líneas generales de la política exterior del gobierno durante la legislatura, los objetivos hacia la región eran demasiado amplios, lo que preveía un cierto continuismo respecto al ejecutivo anterior⁵. Sin embargo, la implicación de España en la crisis de Darfur (tanto a nivel económico como institucional a través de su presidencia mensual del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en septiembre de 2004), la reactivación del diálogo con Guinea Ecuatorial y la visita de Moratinos a seis países de la región para tratar temas migratorios en diciembre de 2005⁶ mostraron un cambio paulatino en la política hacia ASS que conocería su cenit con la presentación del Plan África en julio de 2006, realizada por la Vicepresidenta Primera del Gobierno, constituyendo un claro símbolo sobre la importancia otorgada por el ejecutivo a dicho Plan.

Presentado como la "superación de una política superficial, parcial y defensiva"⁷ hacia la región, el Plan África consta de siete grandes objetivos, pese a que desde sus inicios se ha visto lastrado por un enfoque monopolizado por el binomio entre cooperación al desarrollo y control de la inmigración (y que tanto el ministro como su secretario de Estado han intentado desmentir reiteradas veces). Los objetivos son (i) Afianzamiento de la Democracia, la Paz y la Seguridad, (ii) la Cooperación al Desarrollo, (iii) la Cooperación en materia migratoria, (iv) el desarrollo de la Estrategia de la UE hacia África, (v) la Promoción de los intercambios comerciales y la inversión, (vi) la Cooperación cultural hispanoaficana y (vii) la Proyección política e institucional de España en la región, además de contener una referencia específica al caso de Guinea Ecuatorial⁸. Como la intención del presente artículo no consiste en entrar a fondo en el análisis del Plan África, a continuación mencionaré resumidamente tres de los principales avances: perteneciente al objetivo (i), el aumento de la aportación española a la AOD dirigida a la región (triplicando la aportación del anterior ejecutivo), respecto al objetivo (iii) los numerosos acuerdos de cooperación migratoria firmados mayoritariamente con países de África Occidental (los llamados de "nueva generación", más allá de la simple readmisión que había hasta el momento) y en relación al objetivo (vii) la ampliación de la presencia diplomática en la región con la apertura de nuevas embajadas, agregadurías sectoriales y oficinas técnicas de cooperación (un cambio muy importante respecto al Plan Aznar, el cual no contemplaba aumentar dicha presencia en la región).

La política europea hacia África subsahariana y el papel de España: ¿bandwagoning o liderazgo?

A la hora de analizar la aportación de nuestro país a la política de la UE hacia el subcontinente africano, la pregunta que se nos plantea es hasta qué punto España ha ido

a remolque de la política europea o si, en cambio, España se ha convertido en uno de los países que ha liderado dicha política.

Durante la última legislatura del gobierno Aznar (2000-2004) la respuesta hubiese sido fácil: de hecho, el propio Plan Aznar hacia ASS no dejaba de representar una actitud reactiva ante el inicio de una nueva fase en las políticas de la UE y el continente mediante el Plan de Acción de El Cairo de abril del 2000. En este sentido, España intentó introducir la dimensión migratoria en dicho Plan de Acción a través de la condicionalidad (negativa) de la ayuda al desarrollo a un mayor compromiso de los estados receptores con el control de la inmigración ilegal: una propuesta española presentada en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 que finalmente consiguió suavizarse en sus conclusiones finales. Por otro lado, los avances conseguidos en la política europea hacia África durante la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2002 (Kabunda, 2002: 187-196), como los diálogos bilaterales UE-SADC o UE-CEDEAO o las renovaciones de sendas posiciones comunes sobre prevención de conflictos y sobre derechos humanos y buen gobierno política en África, son producto de la inercia de las nuevas relaciones UE-África, con lo que el valor añadido de la aportación española a dicha política hacia ASS brilla por su ausencia, calificándola como de "piloto automático".

Respecto a la postura del gobierno Zapatero, de entrada cabe mencionar que la interdependencia entre el Plan África y la política de la UE hacia ASS queda patente en el hecho de que el propio Plan contempla como uno de sus objetivos (el iv) el desarrollo de la Estrategia de la UE hacia África (aprobada en diciembre de 2005 y en adelante citada como la Estrategia). Pero más allá de la voluntad genérica de aumentar la implicación española en la política UE-ASS y de explicitar la potenciación de la presencia de españoles en las instituciones comunitarias, el Plan apenas desarrolla a priori instrumentos para conseguirlo. De este modo, el gobierno constantemente se adjudica el rol de principal estado promotor de la Estrategia, pero dicho liderazgo sólo aparece cuando nos referimos al tema de la inmigración⁹. En este caso, la aportación española si que ha resultado de vital importancia, proponiendo un enfoque global frente al fenómeno de la inmigración que no solamente lo aborde desde un punto de vista policial (punitivo/paliativo) sino también desde otro más preventivo que implique tratar las raíces del problema en los propios países emisores mediante la cooperación y el codesarrollo. Otra cuestión es que dicho liderazgo en temas migratorios acabe perjudicando de rebote la imagen que el gobierno constantemente ha querido defender que el Plan no está pensado exclusivamente para tratar dicho fenómeno.

Así, tal y cómo desgranó Moratinos en el Congreso en su balance sobre el Plan África en febrero de 2007¹⁰, en materia migratoria España ha conseguido a nivel europeo la adopción del Enfoque Global de la UE sobre Migración (Consejo Europeo de diciembre 2005), la adopción de los elementos de una Política Migratoria Común (Consejo Europeo de diciembre de 2006), la puesta en marcha de FRONTEX y la preparación de cuatro nuevos Fondos UE para Fronteras, Asilo, Retorno e Integración a partir de enero 2007. A todo esto cabe añadir el impulso español a las dos conferencias euro-africanas sobre migración y desarrollo como fueron las de Rabat (julio 2006, en formato reducido) y Trípoli (noviembre 2006, en formato ampliado y continental). Pero quizás la imagen más clara de dicho liderazgo español en temas migratorios respecto a las relaciones europeas con África reside en el hecho de que Zapatero fuese designado el ponente europeo en la II Cumbre UE-África de Lisboa (diciembre 2007) para tratar el tema migratorio, presentando un pacto intercontinental (de factura luso-hispánica) que incluye la escolarización, la generación de empleo para los jóvenes y la construcción de infraestructuras. Este pacto ha quedado finalmente recogido en la Asociación

euroafricana sobre migraciones, movilidad y empleo, dentro del Plan de Acción 2008-2010 para la implementación de la Estrategia Conjunta UE-África¹¹.

Más allá del tema migratorio, la influencia de España en la política europea hacia ASS se ha canalizado a través de otros dos ámbitos correspondientes a los objetivos (i) y (ii) del Plan África. En el caso del afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad, España ha destacado su compromiso con la seguridad en el continente africano mediante la financiación de la Agenda para la Paz de la Unión Africana¹² (convirtiéndose en uno de los principales contribuyentes) y la aportación de un contingente militar español formado por un centenar de hombres para la misión EUFOR RD Congo de apoyo a las elecciones en la República Democrática del Congo (junio-noviembre 2006). Respecto a la contribución a la agenda africana de desarrollo, España es el principal Estado Miembro donante del Fondo Fiduciario UE-África para Infraestructuras (creado por la UE en abril de 2007), además de haber participado en el ejercicio de programación conjunta del décimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED), incrementando en un 34% su aportación respecto del noveno FED¹³.

Esta sectorización del liderazgo español a nivel europeo exclusivamente en el tema migratorio ha recibido diversas críticas. Así, el Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas, en un reciente documento sobre los objetivos españoles en su política exterior (Opex, 2008:43) solicita que España se involucre más en la Estrategia UE-África (la cual va mucho más allá del tema migratorio: recordemos que la Asociación euroafricana sobre migraciones es sólo una de las ocho aprobadas en el Plan de Acción de Lisboa). Una manera de diversificar dicho liderazgo vendría de la mano de las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs, en inglés) entre la UE y África, el verdadero tema caliente en las relaciones intercontinentales y que a punto estuvo de bloquear la pasada cumbre de Lisboa. En este sentido, OPEX propone que España lidere al grupo de países que consideran que las EPAs han de ser más un instrumento de desarrollo que comercial. Por su parte, investigadores de HEGOA, a través de un documento de debate publicado en FRIDE respecto al Plan África, consideran que España aún no ha aclarado su postura respecto a los EPAs y sobre los posibles efectos económicos adversos que pueden tener para las economías africanas (Alberdi y Bidaurratzaga, 2006: 4). En este sentido, Ainhoa Marín destaca que España ha mantenido una postura alineada con la de la Comisión respecto a las EPAs, aunque manteniendo reservas y objeciones a la liberalización de la importación de plátanos procedentes de los países ACP (Marín, 2007:48-53).

Conclusiones

A la hora de evaluar el papel de España en la política de la UE hacia ASS podríamos concluir que, en relación al papel jugado por el anterior ejecutivo Aznar, la actitud del gobierno Zapatero ha sido mucho más activa, tendente a buscar un cierto liderazgo de dicha política europea, aunque ese liderazgo se ha focalizado y sectorializado en el tema migratorio. En este sentido, sin perder de vista las evoluciones de los acuerdos euroafricanos en cuestiones migratorias (al tratarse de un tema sensible para España), la política del futuro ejecutivo que salga elegido de las próximas elecciones debería diversificarse hacia otras esferas como, por ejemplo, las de la consolidación de la paz y la seguridad africanas. España debería aprovechar su "ventaja comparativa" histórica de no haber sufrido el desgaste propio de las antiguas potencias coloniales en la región (exceptuando el tema de Guinea Ecuatorial¹⁴), para poder contar con la receptividad de los estados africanos y validar su papel como nuevo interlocutor o promotor de las relaciones UE-África. Un papel que no sólo reforzaría su perfil de potencia en temas de política exterior en el seno de la UE, sino también a nivel internacional.

Notas

- ¹ IRANZO Álvaro, (2006), *El Plan África 2006-2008*, Fundación Carolina, septiembre 2006, p.1
- ² Según Ainhoa Marín, en el 2006 las exportaciones españolas hacia el subcontinente representaban el 1.2% del total, mientras que las importaciones (concentradas en los hidrocarburos y en cuatro países como Nigeria, Sudáfrica, Camerún y Guinea Ecuatorial) eran el 3% (Marín, 2007:44).
- ³ Comparecencia de Miquel Nadal, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Exteriores), 12 de marzo de 2002, núm. 27, pag. 14432. Para más información sobre dicho Plan puede consultarse el capítulo de Miguel Calabia (Kabunda, 2002: 223-228). A destacar la dificultad de acceso a dicho Plan, el cual no he podido consultar en su versión original, pese a solicitarlo directamente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).
- ⁴ Comparecencia de Josep Piqué, Ministro de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Exteriores del Senado), VIII Legislatura, núm. 82, 8 de febrero de 2001,
- ⁵ Los objetivos consistían en crear una Casa África, la búsqueda de la normalización de las relaciones con Guinea Ecuatorial y afianzar las estructuras políticas y de seguridad en el continente. Comparecencia de Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Exteriores), 19 de mayo de 2004, núm. 24 pág.8
- ⁶ Desde su toma de posesión hasta finales de enero de 2008, el ministro Moratinos ha realizado seis giras por ASS visitando un total de 18 países.
- ⁷ Expresión de Bernardino León (Secretario de Estado de Asuntos Exteriores) recogida en el *Acta de la Reunión Constitutiva de la Mesa para África*, Madrid, 23 de Abril de 2007, MAEC.
- ⁸ A la hora de elaborar este artículo he decidido no evaluar las relaciones con Guinea Ecuatorial, ya que dada su complejidad por motivos históricos y políticos merecería un artículo en su totalidad. En este sentido, sólo añadir que desde finales del 2006 el gobierno Zapatero ha restablecido las relaciones diplomáticas y empresariales con el régimen de Teodoro Obiang, el tercer mayor productor de petróleo africano desde el descubrimiento de nuevas reservas en el Golfo de Guinea hace una década. Muestras de dicho acercamiento por parte del gobierno español han sido la retirada del asilo político al líder opositor guineano Severo Moto y las fructíferas gestiones para el desbloqueo de fondos europeos pertenecientes al noveno FED destinados al país africano a proyectos de buen gobierno, fortalecimiento institucional y promoción de los derechos humanos
- ⁹ En la presentación del Plan África, el ministro Moratinos destacó que "*gracias en buena medida a la insistencia española se incluyó en la estrategia [de la UE hacia África] la cuestión migratoria como una de las líneas prioritarias de actuación*". Comparecencia de Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Exteriores del Senado), 14 de marzo de 2006, núm. 285 pág.15
- ¹⁰ Comparecencia de Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Exteriores), 28 de febrero de 2007, núm. 41 pág.6-7
- ¹¹ Tanto la Estrategia Conjunta como el Plan de Acción que la acompaña pueden consultarse a través del siguiente enlace: http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/D449546C-BF42-4CB3-B566-407591845C43/0/071206jsapenlogos_formatado.pdf [consultado el 09.02.2008]
- ¹² La Agenda para la Paz de la UA (*African Peace Facility*) fue creada por la UE en el 2003 a petición de la Unión Africana con el objetivo de financiar las operaciones de mantenimiento de la paz en el continente que sean dirigidas e implementadas por los propios africanos.
- ¹³ En el noveno FED (2000-2007), la aportación española fue de 806 millones de euros (5.84% del total), mientras que para el décimo FED (2008-2013) la aportación española pasará a ser del 7.85%.
- ¹⁴ En diversas ocasiones el ministro Moratinos se ha referido a dicha ventaja histórica al comentar que "*los africanos están revisando sus relaciones tradicionales con potencias coloniales del pasado, y nos ven a los españoles con una política mucho más objetiva, mucho más comprensiva y mucho más solidaria*", lo que otros han traducido como llegar a África "con las manos limpias" o

"sin prejuicios". Comparecencia de Miguel Ángel Moratinos ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, 14 de marzo de 2006, *op.cit.*, p.20

Referencias bibliográficas

- ALBERDI, Jokin y BIDAURRATZAGA, Eduardo (2006) "El Plan África 2006-2008: cuestiones para el debate", *FRIDE*, 25 de septiembre de 2006.

http://www.fride.org/descarga/COM_Africa.debate_ES_sep06.pdf
- KABUNDA, Mbuyi (Coord.), (2002) *África subsahariana ante el nuevo milenio*, Madrid: Ediciones Pirámide.
- MARÍN, Ainhoa, (2007), *Los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) de la Unión Europea con África Subsahariana: Temas, actores, debates y recomendaciones para España*, Fundación Carolina-Fundación Alternativas, Octubre 2007.
- MORATINOS, Miguel Ángel, (2006) "España: una nueva política exterior hacia África", *Política Exterior* núm. 111 Mayo/Junio 2006, pp.57-63.
- OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA (OPEX) (2008), *Los objetivos de España en su Acción Exterior*, Madrid: Fundación Alternativas, 17 de enero de 2008.
- ORTIZ, J. Alfonso, (2007) "La política exterior española hacia África Subsahariana" en Alcalde A.R. y Ortiz J. A. (Coords), *Democracia y buen gobierno en África Subsahariana*, Madrid: Fundación Carolina, pp. 265-282.



España y América Latina durante el gobierno Zapatero: la difícil reconstrucción de los puentes

Número 17

Juan Pablo Soriano

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona

José Luis Rodríguez Zapatero tuvo su debut en política latinoamericana a finales de mayo de 2004, durante la III Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe que se celebró en Guadalajara, México. La V Cumbre UE-América Latina se celebrará en mayo de 2008 en Lima, Perú, y paradójicamente los retos que se le plantean hoy a la política exterior española hacia Latinoamérica se parecen mucho a los que se tenían hace cuatro años. La herencia de los gobiernos de José María Aznar en política hacia Latinoamérica fue una de rompimiento y enfrentamiento. Pese a los esfuerzos iniciales de cambio de Rodríguez Zapatero, su gobierno se vio en serias dificultades para restablecer los vínculos con la región. La estrategia inicial de "ser amigo de todos" (o diplomacia blanda como la han denominado algunos comentaristas¹) rápidamente probó sus límites, porque durante el periodo 2004-2007 se evidenció aún más que América Latina no es una región homogénea, y que requiere cada vez más de políticas diferenciadas por parte de la diplomacia española.

El nuevo acercamiento a América Latina

En 2004 había enormes expectativas de mejora de las maltrechas relaciones que había heredado Zapatero de la política de José María Aznar hacia la región: una política caracterizada por la dureza del discurso contra los líderes de izquierda, por la defensa de la intervención estadounidense en Irak (llegando incluso a intentar convencer a los gobiernos de Chile y México para que se alinearan con Estados Unidos), y por la promoción y "defensa economicista" de los intereses económicos y comerciales españoles en América Latina. Ante este escenario Zapatero se planteó retomar la idea de España como interlocutor privilegiado entre América Latina y la UE, e iniciar la reconstrucción del diálogo político con todos los países de la región promoviendo una política "autónoma" con respecto a la estadounidense. La decisión de retirar las tropas españolas de Irak en la primavera de 2004 fue interpretada en este sentido por la mayoría de los países latinoamericanos.

Asimismo, una de las primeras decisiones de política exterior hacia la región estuvo orientada a confirmar el nuevo compromiso de España con América Latina. En 2004, después de negociaciones con Brasil y Chile, el gobierno de Zapatero decidió participar en la Misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), primero con fuerzas militares y después con efectivos policiales. Así, en octubre de 2004 llegaron a Haití 200 infantes de Marina españoles (las tropas se retiraron en marzo de 2006), y el país caribeño pasó a formar parte prioritaria del Plan Director de la Cooperación Española para el período 2005-2008. El compromiso iberoamericano por la estabilización de la situación y el desarrollo en Haití parecía augurar un periodo de reconstrucción de puentes y de estrecha colaboración entre España y América Latina. Sin embargo, la realidad política latinoamericana y la agenda diplomática española no fueron del todo compatibles.

La Unión Europea, España y América Latina

En una entrevista en octubre de 2005, el Ministro de Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, reconocía que no obstante los esfuerzos de su país, no había las condiciones para esperar un gran avance en las relaciones euro-latinoamericanas. Explicaba Moratinos: "Desgraciadamente, y hay que decirlo a nuestros socios iberoamericanos, Iberoamérica no está en la agenda europea"². Año y medio después, en marzo de 2007, la Secretaría de Estado para Iberoamérica³ no tenía más remedio que reconocer, nuevamente, que había "cierto abandono" de las relaciones entre la UE y América Latina³. Aunque hay quien pueda atribuir esta situación a una falta de ímpetu de España, y también de los países latinoamericanos, para empujar hacia adelante la relación bi-regional, gran parte de la explicación sobre el estado de la relación eurolatinoamericana se puede encontrar en las dinámicas intra europeas. Entre 2004 y hasta finales de 2007 los países miembros de la UE tuvieron que gestionar una importante ampliación hacia el Este, el fracaso del proceso de ratificación de la Constitución, la reordenación de sus relaciones con Estados Unidos, Rusia y China, y la discusión y puesta en práctica de nuevas dimensiones de las políticas comunitarias. Para nadie era un secreto que con esta cargada agenda comunitaria, las relaciones con América Latina se iban a ver relegadas a los puntos más bajos de la política exterior de la mayoría de los países miembros de la UE. Sin embargo, para España, esta situación resultaba sumamente grave, en tanto que su papel de "puente" o de interlocutor privilegiado entre Europa y América Latina es uno de sus principales activos en política exterior⁴.

Las relaciones iberoamericanas como puerta de acceso a la Casa Blanca

La estrategia diplomática del gobierno de Rodríguez Zapatero buscó tener un papel de "facilitador" de las relaciones entre Estados Unidos y algunos gobiernos latinoamericanos a los cuales Washington consideraba como problemáticos o abiertamente hostiles (sobre todo los de Venezuela, Cuba, Bolivia y Argentina). Si bien esta iniciativa permitió un espacio de acercamiento entre los gobiernos de Bush y Zapatero, que se habían distanciado enormemente a raíz de la salida de las tropas españolas de Irak en 2004, los resultados no fueron positivos en términos de un mayor acercamiento EEUU-América Latina gracias a la participación española. Aún más, el acercamiento español a algunos países latinoamericanos vía un acuerdo con Estados Unidos fue sumamente costoso para el gobierno de Zapatero, ya que para muchos sectores de esos países la independencia de la política exterior española en la región disminuyó enormemente y presentó rasgos de continuidad con la orientación de la política de Aznar. En este contexto, el argumento de que España ha venido desarrollando una estrategia de "reconquista" económica de sus antiguas colonias americanas ha venido cobrando relevancia, sobre todo en un entorno latinoamericano sensibilizado a estas cuestiones ante la cercanía del bicentenario de los procesos de independencia de la gran mayoría de los países de la región en 2010. Además, es importante destacar que el activismo político de Aznar en la región ha sido un elemento que ha dificultado el restablecimiento de puentes de diálogo.

La nueva pérdida de "poder blando" y la "reconquista económica"

En varios momentos de la historia contemporánea de las relaciones iberoamericanas, pero sobre todo con el ascenso de los gobiernos socialistas en España, a la denominada *madre patria* se la percibía desde América Latina como un ejemplo a seguir en términos

de desarrollo político, económico y de justicia social. Pero para muchos sectores sociales latinoamericanos España ha dejado de ser un modelo, en tanto que con mucha frecuencia gobiernos y empresarios españoles se han aliado con oligarquías locales que no están interesadas en promover la democracia, la justicia social, la promoción de los derechos humanos, la conservación del medio ambiente, y menos aún comprometidos con la erradicación de la corrupción y la impunidad. El hecho de que connotados líderes socialistas tengan estrechas relaciones con los sectores económicamente más privilegiados de América Latina plantea dudas respecto al compromiso de los gobiernos socialistas en España con los temas antes mencionados. El "poder blando", o poder de atracción, que había perdido España en América Latina durante los dos gobiernos de Aznar no se recuperó durante el gobierno de Rodríguez Zapatero. Incluso es posible decir que la imagen positiva de España ha disminuido aún más entre los sectores políticos de izquierda, ya que la defensa de los intereses económicos y políticos de España llevó al gobierno español a aliarse con algunos gobiernos conservadores en el continente Americano (Estados Unidos, México y Colombia, por ejemplo).

En este contexto, vale la pena mencionar el caso de la actuación del gobierno de Zapatero ante el proceso electoral mexicano de 2006, que causó un rompimiento con la izquierda política de ese país y arrojó serias dudas sobre la voluntad del gobierno español para promover elecciones transparentes y justas en América Latina. El reconocimiento apresurado, por decir lo menos, que dio el gobierno de Zapatero al triunfo del candidato presidencial de la derecha (Felipe Calderón) generó una enorme ola de rechazo a la figura de Zapatero entre varios sectores de la sociedad mexicana; rechazo que se ha ampliado a varias empresas españolas con presencia en México. Dada la polarización que se produjo en México a raíz de la contienda electoral, el apostar tan claramente por un candidato que garantizaba la continuidad de unas condiciones enormemente favorables al capital español en México fue interpretado por algunos sectores latinoamericanos como un ejemplo del retorno a una política exterior economicista y excesivamente pragmática hacia la región.

En el ámbito de las relaciones económicas, Rodríguez Zapatero anunció al inicio de su gobierno que defendería los intereses económicos españoles en Latinoamérica de una forma menos "economicista", promoviendo la estabilidad democrática, la cooperación al desarrollo, la cohesión social y los vínculos con Europa. Al respecto, varios sectores sociales en América Latina tenían la expectativa de que el gobierno de Zapatero influyera de alguna manera en el comportamiento de los empresarios españoles en la región, a fin de que éste fuera diferente al de los empresarios de otros países, por ejemplo los de EEUU o los de China (con una presencia cada vez más importante). Sin embargo, las prácticas laborales, corporativas y los estándares de servicio y respeto del medioambiente de algunas multinacionales españolas continúan distando mucho de los comportamientos que tienen en España y otras partes de Europa. A esto se suma otra fuente de conflicto derivada de la llegada al poder de organizaciones y políticos que integran gobiernos que se oponen a las estrategias locales de algunas empresas españolas en América Latina. Sobre todo cuando el capital español ha incursionado en sectores considerados estratégicos por los nuevos gobiernos (gas, petróleo, electricidad, agua, entre otros) o que tienen un fuerte impacto en la orientación del crecimiento económico (como el sector financiero).

Por otra parte, los datos del desempeño del gobierno de Zapatero como facilitador de la inversión española y del intercambio económico con Latinoamérica son mixtos. Según los datos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la inversión española acumulada en América Latina entre 1996 y 2007 (hasta septiembre) asciende a 110 mil millones de euros, de los cuales 93 mil millones se invirtieron entre 1996 y 2003⁵. Si bien las inversiones españolas han venido disminuyendo paulatinamente hasta llegar a

un ritmo de 2,200 y 2,600 millones durante los años 2006 y 2007, respectivamente, las exportaciones españolas a Latinoamérica se recuperaron de la estrepitosa caída que tuvieron al final de la segunda legislatura de Aznar. Durante el periodo 2004-2007 las exportaciones crecieron continuamente, hasta contabilizar un total acumulado de 30 mil millones de Euros en noviembre de 2007 (en el periodo 2000-2003 se contabilizó un total de 27 mil millones de euros).

Conclusión

Durante los primeros dos años de su gobierno, la política exterior de Zapatero recuperó cierto margen de maniobra para España en América Latina, pero la voluntad de colaborar con EEUU restó credibilidad a una "nueva" aproximación de la diplomacia española hacia la región. Al respecto, un objetivo importante para una posible segunda legislatura sería lograr una actuación triangulada Madrid-México-Brasilia, aunque la diplomacia española tendrá que trabajar mucho para convencer a los dos gigantes latinoamericanos de los beneficios concretos que esto puede generar para la estabilidad y el desarrollo de la comunidad iberoamericana.

Por otra parte, la creciente presencia e importancia del capital español en varios países de América Latina fue fuente de tensiones en las relaciones políticas y sociales. Y la forma en que se defendieron los intereses económicos españoles en América Latina debilitó el peso político de España en la región. En este contexto, un segundo gobierno de Rodríguez Zapatero debería impulsar activamente la idea de que la cohesión social, la consolidación democrática y el desarrollo social no son incompatibles con la defensa de los intereses económicos de España en Latinoamérica. La promesa de superar una visión economicista de la proyección económica exterior de España debe volverse realidad, promoviendo entre las multinacionales españolas la idea de una mayor responsabilidad social. Si las empresas españolas, actuando conjuntamente con el gobierno, no comienzan a desarrollar iniciativas que muestren cierto compromiso social (más allá de la mera creación de empleos), los gobiernos latinoamericanos pueden plantearse que da exactamente igual recibir el capital español que el de China, como de cierta forma lo sugirió el presidente peruano, Alan García, en su visita a España en enero de 2007⁶. En este contexto, una mayor difusión de las iniciativas de cooperación bilateral con América Latina tenderían a fortalecer el poder blando de España en la región⁷.

Muchos políticos en España no entienden por qué en Latinoamérica se cuestiona la presencia de las empresas españolas. En muchos casos estos políticos hablan con desdén de las "políticas populistas" pero sin entender las causas profundas del creciente respaldo social que en Latinoamérica tienen este tipo cuestionamientos. El Ministerio de Exteriores debería contribuir a explicar a la sociedad española en su conjunto, pero sobre todo a los sectores políticos y económicos, que los discursos "antiespañoles" tienen más que ver con las condiciones de desigualdad y exclusión social que prevalecen en Latinoamérica que con cuestiones ideológicas o sentimientos xenófobos. En este sentido, si Zapatero triunfa en las elecciones del 9 de marzo, su gobierno deberá evitar hacer caso a las voces que desde España le reclaman que lidere una alternativa iberoamericana al gobierno de Hugo Chávez. Este tipo de iniciativas, promovidas por políticos de derecha como el portavoz del partido *Convergència i Unió*, Josep Antoni Duran Lleida⁸, no haría sino alejar las posibilidades de colaboración con otros gobiernos que, si bien están preocupados por las políticas instrumentadas por el gobierno venezolano, no quieren ver a España "liderando" alianzas políticas latinoamericanas. Además, centrar el discurso en la descalificación de las posiciones que

se califican como populistas lo que único que logra es tensar aún más las relaciones iberoamericanas.

Si España realmente quiere ejercer un liderazgo para que la UE preste más atención a Latinoamérica, deberá invertir más peso político y diplomático a esa voluntad. Por ejemplo, contribuyendo a acelerar las negociaciones con la Comunidad Andina, Centroamérica y MERCOSUR, e impulsando los procesos de integración regional latinoamericanos. Aunque no está del todo claro si la UE seguirá impulsando el inter-regionalismo, o negociando alianzas bilaterales (como en el caso del reconocimiento a Brasil como socio estratégico en 2007 –que España y Portugal promovieron), España debería mantener abierta su participación en ambos “carriles”.

Finalmente, el gobierno que surja de las urnas en marzo deberá pensar detenidamente qué tipo de iniciativas de política exterior hacia Latinoamérica va a poner en práctica de cara a 2010. Será un año difícil para las relaciones iberoamericanas si no se gestionan adecuadamente los eventos que tendrán lugar a raíz de los bicentenarios de independencia. Además puede ser un año muy provechoso si España logra contribuir a que las iniciativas que ese año adopten conjuntamente Brasil y México, como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, encuentren un amplio respaldo en la UE. Asimismo, probablemente en 2010 España será la sede de la VI Cumbre UE-América Latina y Caribe (probablemente a celebrarse en Canarias), y, un impulso fundamental a los acuerdos de la UE con Centroamérica, con la Comunidad Andina o con MERCOSUR debería ser parte indispensable de los resultados de esa reunión. No podría ser una cumbre más si España quiere consolidar un liderazgo iberoamericano. En definitiva, en este momento se abre un periodo importante de reflexión sobre la presencia y el papel de la diplomacia española en América Latina, una región estratégica para los legítimos intereses políticos, económicos y culturales de España.

Notas

¹ Crawford, Leslie, “Juan Carlos' words conquer the net”, *Financial Times*, 15 de noviembre de 2007.

² Véase, “Cumbre.- España lamenta que Iberoamérica no esté en la agenda europea y que la UE sólo atiende las ‘grandes crisis’”, *Europa Press*, 13 de octubre de 2005.

³ En septiembre de 2006 el gobierno de Zapatero dio un impulso a la coordinación de sus esfuerzos diplomáticos en América Latina creando una Secretaría de Estado para Iberoamérica dentro del Ministerio de Exteriores. Anteriormente, el seguimiento de los temas latinoamericanos estaba bajo la responsabilidad de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica. Con esta decisión, el Ministerio de Exteriores pasó a tener cuatro secretarías de estado: Asuntos Exteriores, Asuntos Europeos, Cooperación e Iberoamérica. Esta nueva configuración permitió además aliviar la enorme carga de trabajo que sostenía la Secretaría de Asuntos Exteriores, encargada de reestablecer los vínculos con EEUU.

⁴ Véase, “Ministra de Estado española para Iberoamérica pide a UE buscar relaciones individuales con América Latina”, *Servicio de Prensa*, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), 6 de marzo de 2007. Versión electrónica en: <http://www.sela.org/sela/prensa.asp?id=9594&step=3> [consultada el 12/02/2008]

⁵ Un elemento importante para España fue que en 2007 un Eurodiputado español (José Ignacio Salafranca, PP) fue nombrado para presidir la sección europea de la *Asamblea Parlamentaria EuroLat*, un foro fruto de trabajo conjunto del ParLatino y el Parlamento Europeo.

⁶ Véanse las estadísticas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en <http://www.comercio.es/>

⁷ Véase, "Alan García cree que España puede perder su papel en Latinoamérica", *El Correo*, 22 de enero de 2008.

⁸ De los más de 5,500 millones de Euros que durante 2008 se destinarán a la cooperación internacional, el 40% (cerca de 2,200 millones) se destinarán a Latinoamérica. Véase, *Plan Anual de Cooperación Internacional 2008*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. La versión electrónica del documento se puede consultar en:

<http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentacin/>

⁹ Véase, "Duran pide que Zapatero sea líder en Latinoamérica", *El Periódico de Catalunya*, 15 de noviembre de 2007.

Referencias bibliográficas

- DÉLANO, Manuel (2007) "XVII Cumbre Iberoamericana: Mucho ruido, algunas nueces y nuevos movimientos", *Comentario*, 23 de noviembre, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Versión electrónica en: <http://www.fride.org>.
- FRERES, Christian; GRATIUS, Susanne; MALLO, Tomás; PELLICER Ana y SANAHUJA Juan Antonio (Eds.) (2007) "¿Sirve el diálogo entre la Unión Europea y América Latina?", *Documento de Trabajo*, núm. 15, Fundación Carolina. Versión electrónica en: <http://www.fundacioncarolina.es>.
- FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (Coords.) (2006) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria.
- GRATIUS, Susanne (2007) "La Unión Europea y el populismo sudamericano", *Comentario - FRIDE*, 14 de junio. Versión electrónica en: <http://www.fride.org>.
- MALAMUD, Carlos; ISBELL, Paul; y TEJEDOR, Concha (2007) *Anuario Iberoamericano Elcano - EFE 2007*, Madrid: Agencia EFE y Real Instituto Elcano.



España ante Cuba y sus aliados de la izquierda latinoamericana

Número 18

Ángel Bermúdez

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona

La necesidad de reorientar las deterioradas relaciones con Cuba y la aparición de gobiernos de izquierda de corte marcadamente antiliberal son dos de las circunstancias más relevantes a las que ha debido responder la diplomacia española en sus relaciones con América Latina durante el período comprendido entre los años 2004 y 2007.

El presente artículo analiza la respuesta española ante ambas situaciones, vinculándola cuando es relevante con el contexto más amplio de la política exterior europea.

Cuba, el doble desafío

Desde su integración en las Comunidades Europeas, España ha tenido un papel clave en la definición de la política europea hacia América Latina. Ese rol ha nacido tanto de los vínculos históricos como de una deliberada estrategia de la nación ibérica, que buscó aumentar su peso internacional vendiéndole a sus pares europeos la idea de que poseía una "relación privilegiada" con América Latina.

Con los años, aquella presunción se hizo realidad gracias a los grandes flujos de inversión directa y de ayuda al desarrollo española¹, así como al acierto de Madrid de colocar a funcionarios españoles en posiciones clave de las instituciones europeas, desde las cuales pudieran incidir en las políticas hacia Latinoamérica².

Las relaciones con Cuba son uno de los ámbitos en los cuales el liderazgo español hacia América Latina ha sido más evidente. Así, cuando desde la presidencia española Felipe González apostó por una política de cooperación y presión hacia la isla, la UE adoptó una postura similar; y cuando su sucesor, José María Aznar, decidió que lo procedente era el endurecimiento de posiciones hacia el régimen de Castro, la UE nuevamente hizo lo propio.

Desde esa perspectiva, quizás la principal novedad en las relaciones Unión Europea – América Latina a la que ha debido responder el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero ha sido el hecho de que, desde 2004, España ha encontrado grandes resistencias para liderar la posición europea hacia Cuba.

Las dificultades han surgido fundamentalmente de dos fuentes. La primera tiene que ver con el ingreso en la UE, en mayo de 2004, de países provenientes de la antigua órbita comunista – especialmente la República Checa, Hungría y Polonia – que por su historia reciente tienen una línea dura ante el régimen cubano. La segunda se vincula con la autonomía lograda por La Habana frente a la UE gracias a las crecientes inversiones, lazos comerciales y ayudas provenientes de Venezuela y de China, que le ha permitido desdeñar las exigencias democratizadoras de los europeos.

A estos elementos se añade la difícil herencia recibida del gobierno de Aznar. Cuando Zapatero llega a La Moncloa, las relaciones entre Cuba y España, así como las existentes entre Cuba y la Unión Europea, estaban muy deterioradas como consecuencia de las sanciones adoptadas por el bloque comunitario en 2003 a raíz del encarcelamiento de 75 disidentes y la ejecución de tres hombres que secuestraron una embarcación de pasajeros con el objetivo de huir hacia Estados Unidos³.

Las sanciones no estaban funcionando en ninguna dirección pues habían dado al traste con la capacidad de interlocución española y europea con la isla y, al mismo tiempo, habían sido inútiles para conseguir un cambio de postura por parte de La Habana.

La falta de diálogo dejaba sin cobertura política a los grandes intereses económicos que España tiene en Cuba y cuya dimensión se puede ilustrar con dos datos: 1) Cuba es, en valores absolutos, el tercer mercado para España en Latinoamérica, después de México y Brasil; 2) las empresas turísticas españolas gestionan casi 22 mil habitaciones hoteleras en la isla⁴.

Ése es el panorama con el que se encuentra el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y ante el cual se propone un cambio radical para intentar impulsar el fin de las sanciones de la UE y el reposicionamiento de España como un interlocutor privilegiado ante la isla.

Para conseguir el primer objetivo, España se tuvo que enfrentar en el seno de la UE con la resistencia y el escepticismo de sus colegas de Países Bajos, la República Checa, Polonia y la mayor parte de los miembros provenientes de la ex Europa del Este⁵. En enero de 2005, Madrid obtiene un triunfo parcial cuando el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la UE suspende las sanciones, aunque sólo de forma temporal y con revisiones periódicas. La decisión es renovada en junio de 2005 y en junio de 2006, a pesar de que no se habían producido signos significativos de rectificación por parte del gobierno cubano⁶.

El segundo objetivo es alcanzado por medio de una atrevida acción diplomática del gobierno español: una visita a La Habana del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en abril de 2007. Con este viaje, Madrid apuesta por el reestablecimiento del diálogo bilateral de alto nivel con Cuba, al margen del resto de sus socios de la Unión Europea.

Lo más arriesgado de la operación española radica en que, desde la suspensión de las sanciones en enero de 2005, no se habían producido en Cuba avances en la democratización o en el respeto a los derechos humanos que justificaran un acercamiento como el que estaba intentado Moratinos. Se trataba de un "premio" inmerecido por el régimen. En ese sentido, la única novedad relevante que había ocurrido en la isla era la sustitución de Fidel Castro por su hermano Raúl, al frente del régimen cubano. Este cambio, que por sus frutos iniciales muchos han calificado como "gatopardiano", ha asomado, sin embargo, la posibilidad de que más temprano que tarde ocurra una transición en la isla, razón por la cual España no podía seguir sin garantizar la debida cobertura política a sus grandes intereses económicos en Cuba.

Entre los resultados concretos del viaje a La Habana se anuncia el levantamiento del veto a la cooperación intergubernamental, interrumpida en 2003, y el establecimiento de un procedimiento de consultas políticas y de un diálogo sobre derechos humanos sin restricciones.

Con habilidad, Moratinos presenta su visita como un acto compatible con la política exterior común, mientras que sus socios europeos vuelven a dividirse entre los que abogan por intensificar los contactos para propiciar una transición pacífica (con Italia, Francia y la Comisión Europea al frente) y los que se muestran escépticos con el diálogo por los pocos resultados obtenidos hasta el momento (de nuevo Polonia, la República Checa y los Estados del Este)⁷.

A pesar de las objeciones, la nueva apuesta española hacia Cuba terminó por imponerse en el ámbito europeo al lograr que en junio de 2007 el Consejo de Ministros de Exteriores de la UE aprobara una resolución en la cual, aunque se reconoce que "el régimen político, económico y social de Cuba sigue siendo básicamente el mismo", se afirma la disposición europea "a reanudar un diálogo político abierto y general con las autoridades cubanas sobre todos los asuntos de interés mutuo"⁸. Además, se apunta que el diálogo debe abarcar todos los campos posibles de cooperación y que, en ese marco, "la UE indicará al gobierno cubano su parecer sobre la democracia, los derechos humanos universales y las libertades fundamentales". Para indagar sobre la posibilidad de entablar este diálogo, el Consejo de Ministros acordó invitar a Bruselas a una delegación cubana.

La no tan buena relación con el "eje del bien"

Al gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero también le ha tocado gestionar las relaciones con un conjunto de gobiernos de izquierda que han conformado, junto a Cuba, lo que el presidente venezolano Hugo Chávez ha bautizado como el "eje del bien". Se trata de los gobiernos democráticamente electos en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, los cuales coinciden en sus posturas económicas antiliberales y en su estilo político neopopulista⁹.

Pese a la supuesta afinidad ideológica entre el gobierno socialista de Zapatero y los mandatarios de los países mencionados, el conjunto de los intereses españoles en esos estados han estado sometidos a ataques constantes que, con frecuencia, no guardan las más mínimas formas diplomáticas.

En el caso de Venezuela, la mala herencia del gobierno de Aznar, a quien Chávez acusa de haber apoyado el golpe en su contra en abril de 2002, hizo que Caracas celebrara la llegada de Zapatero al poder. Las relaciones han sufrido altibajos. La mejor etapa ha sido entre finales de 2004 y el 2005, cuando ambos países suscribieron acuerdos para la venta a Venezuela de 12 aviones militares y 11 buques (8 militares y 3 civiles) por un monto global en torno a los 1.300 millones de euros, en lo que se calificó como "la operación más importante de la industria militar española"¹⁰; y Zapatero actuó como mediador en un conflicto diplomático entre Caracas y Bogotá.

El peor momento se produjo a finales de 2007, durante la Cumbre Iberoamericana celebrada en Santiago de Chile. En una de las sesiones, el rey Juan Carlos soltó un nada diplomático "¿por qué no te callas?" ante la insistencia de Chávez de interrumpir el derecho de palabra de Zapatero con insultos en contra de José María Aznar.

A partir de allí se sucedieron semanas de ataques del Presidente venezolano a España, que incluían amenazas de nacionalización de los bancos españoles que operan en Venezuela. En Madrid, donde no había ningún interés en avivar la polémica, se intuyó que la desmesurada actuación de Chávez tenía mucho que ver con el referéndum constitucional que se realizaría en Venezuela pocas semanas más tarde, por lo cual para

normalizar las relaciones se apostó por bajar el tono y evitar la inconveniente diplomacia de los micrófonos.

Esta crisis tomó a muchos por sorpresa, a pesar de que Chávez ya había marcado distancias con Madrid a mediados de ese año, cuando se molestó por las críticas recibidas ante su arbitraria decisión de no renovar la concesión a la televisora caraqueña RCTV.

Una de las fuentes de constante preocupación de España en sus relaciones con estos gobiernos latinoamericanos obedece a la tendencia que tienen a la estatización y al cambio unilateral de las reglas de juego bajo las cuales operan las compañías extranjeras, incluyendo las españolas.

En Venezuela, estas políticas afectaron a Telefónica, que en 2007 tuvo que vender sus acciones en CANTV, la principal compañía de telecomunicaciones. Otra perjudicada fue Repsol, que en 2006 perdió el control de sus proyectos en ese país, al verse obligada a convertirse en una socia minoritaria de la petrolera estatal venezolana, PDVSA.

Este tipo de medidas del llamado "nacionalismo energético" también caracterizan al gobierno del boliviano Evo Morales, quien apenas cuatro meses después de su llegada al poder ejecutó, con la participación de las fuerzas armadas bolivianas, la toma y nacionalización de la industria de los hidrocarburos. Nuevamente se vio afectada Repsol, cuyos principales ejecutivos, además, fueron perseguidos por la Fiscalía boliviana bajo una acusación de contrabando que luego sería desestimada por la justicia. La arremetida en contra de Repsol obligó a Madrid a implicar a la vicepresidenta de gobierno, María Teresa Fernández de la Vega; al secretario de Estado español de Asuntos Exteriores, Bernardino León¹¹ (quienes realizaron sendos viajes a La Paz); así como al ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, y al propio presidente Rodríguez Zapatero, quien sostuvo un encuentro con Evo Morales para zanjar las diferencias existentes¹².

Frente al nacionalismo energético, España recibió el apoyo de la Unión Europea, cuyos líderes aprovecharon la Cumbre de Unión Europea – América Latina realizada en Viena en 2006 para advertir a los gobiernos latinoamericanos sobre las consecuencias negativas que este tipo de políticas podría acarrearles.

La posición española fue abiertamente compartida por el entonces primer ministro británico, Tony Blair; el canciller federal austríaco, Wolfgang Schüssel; la cancillera alemana, Angela Merkel; la comisaria de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, y el presidente de la Comisión, José Manuel Durao Barroso.

A inicios de 2007, Ecuador y Nicaragua se sumaron a la alianza de Cuba, Venezuela y Bolivia. Aunque el presidente ecuatoriano Rafael Correa participa plenamente del nacionalismo energético, hay que decir que existen elementos para dudar acerca de la profundidad de su implicación en el "eje del bien", dada su reticencia a incorporarse a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y su relativa moderación a la hora de confrontar a EEUU.

En el último semestre de 2007, el gobierno de Ecuador aprobó un decreto para incrementar del 50% al 99% la parte de las ganancias extraordinarias de la renta petrolera que deben ir a parar a las arcas del Estado, dejando a las compañías transnacionales que operan en ese país con sólo un 1%. De igual modo, Correa decidió cambiar el régimen bajo el cual operan las petroleras extranjeras para que éstas se

conviertan en meras prestadoras de servicios. Este último cambio también afecta a Repsol.

Más allá del ámbito energético, el gobierno ecuatoriano anunció la revisión de las licencias de las empresas extranjeras, proceso este que podría afectar a Telefónica y a Repsol entre otras compañías. Esto llevó a la vicepresidenta española, Fernández de la Vega, a exigirle que defina con claridad cuáles serán las nuevas reglas del juego antes de revisar las licencias.

Un tema central en las relaciones España – Ecuador es el de la inmigración, ya que la comunidad ecuatoriana en la nación ibérica es la segunda más grande después de la marroquí. En este ámbito ha habido intereses coincidentes entre ambos gobiernos, los cuales han pactado un programa para favorecer el retorno “voluntario, digno y sostenible” de inmigrantes, impulsando la reagrupación familiar en Ecuador y no en España.

En cuanto a Nicaragua, el gobierno de Daniel Ortega hizo frente común con Chávez en los ataques a España durante la Cumbre Iberoamericana de Chile. En esa oportunidad, el mandatario nicaragüense enfiló sus baterías en contra de la compañía energética española Unión Fenosa, a la que acusó de instalarse en Nicaragua mediante actos de corrupción. Además, durante un acto de masas realizado tras la conclusión del encuentro presidencial, acusó a Europa de ser parte “de la dictadura global del capitalismo”¹³.

Cabe destacar que el gobierno de Nicaragua, a diferencia de Venezuela, optó por facilitar el retorno a la normalidad en las relaciones con Madrid una vez concluida la Cumbre¹⁴.

Conclusiones

El balance general de las relaciones de España con Cuba y sus socios de la “nueva” izquierda latinoamericana durante el período 2004 – 2007 es complejo. En lo relativo a La Habana, ha habido avances significativos en el reposicionamiento de Madrid como un interlocutor privilegiado y, a pesar de las resistencias encontradas, se ha logrado mantener el liderazgo en la definición de la política europea hacia la isla.

En el caso de los demás gobiernos del “eje del bien”, España ha tenido una política más bien reactiva y de control de daños ante los cambios unilaterales de reglas, el nacionalismo energético y el discurso de victimista que caracteriza a esos gobiernos. De cara a la legislatura 2008 – 2012, el gobierno español deberá seguir trabajando con discreción, paciencia y de común acuerdo con las empresas interesadas en la defensa de la necesidad del establecimiento de un marco de reglas más estables que reduzca la exposición y el riesgo de las inversiones españolas a los vaivenes del neopopulismo.

Notas

¹ Un ejemplo de la magnitud de estos flujos se halla en el plan que rige la cooperación al desarrollo española para el lapso 2005 – 2008, el cual prevé que el 70% de los recursos se destinen a 10 países de América Latina. Ver: “La ayuda española al desarrollo se centrará hasta 2008 en una decena de países latinoamericanos”, *El País*, 9 de junio de 2006.

² Esta tendencia se inició en 1989, durante el mandato de Jacques Delors en la Comisión Europea, con la designación de Abel Matutes como comisario para Asuntos Latinoamericanos, y prosiguió en

la Comisión Santer con el nombramiento en 1993 de Manuel Marín como comisario encargado de Desarrollo y Cooperación.

³ "El Gobierno cubano ejecuta a tres hombres que secuestraron una embarcación para huir a EEUU", *El Mundo*, 12 de abril de 2003.

⁴ Cuba, informe económico y comercial elaborado por la oficina económica y comercial de España en La Habana, febrero de 2007.

⁵ "Bruselas dice que la UE en bloque debe reanudar el contacto con Cuba", *El País*, 06 de enero de 2005.

⁶ En junio de 2006, el Consejo de Ministros de la UE revisó la situación en Cuba y constató no la mejora sino el empeoramiento de la situación durante los 12 meses anteriores: "El Consejo lamenta el deterioro continuo de la situación de los derechos humanos en Cuba, desde la anterior evaluación de junio de 2005. El Consejo toma nota de que, de acuerdo con las organizaciones cubanas que defienden los derechos humanos, ha aumentado la cantidad de presos políticos en Cuba durante los últimos doce meses hasta alcanzar la cifra de más de 330 casos documentados".

⁷ "Bruselas afirma que la visita no contradice la postura de la UE", *El País*, 3 de abril de 2007.

⁸ Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, Comunicado de prensa 10657/07, 18 de junio de 2007.

⁹ A propósito del neopopulismo, Francisco Rojas Aravena ha señalado que se trata de un fenómeno que "se manifiesta en un tipo de liderazgo en el cual el rol de las instituciones es muy limitado, ya que se basa en una comunicación directa entre el líder y el pueblo (...) Este discurso y esta respuesta política poseen la capacidad de generar importantes movilizaciones. El populismo es un detonador de inestabilidad y profundiza la crisis de representatividad de las instituciones democráticas. El cambio en las reglas, la desinstitucionalización, la concentración de poder y el clientelismo se transforman en expresiones políticas recurrentes". Ver: Francisco Rojas Aravena, "El nuevo mapa político latinoamericano", *Nueva sociedad*, número 205, 2006.

¹⁰ Finalmente, la venta de los aviones no pudo ser concretada debido a que estos utilizaban tecnología estadounidense y Washington no dio su visto bueno. Ver: "EEUU impide definitivamente que España venda aviones a Venezuela", *20 minutos*, 18 de octubre de 2006.

¹¹ "Repsol, en el laberinto boliviano", *El País*, 3 de septiembre de 2006.

¹² "Morales rectifica sus críticas y encauza el diálogo con Zapatero sobre los hidrocarburos", *El País*, 13 de mayo de 2006.

¹³ "Ortega dice que Europa es parte de la dictadura del capitalismo", *El País*, 11 de noviembre de 2007.

¹⁴ "Relaciones entre Nicaragua y España siguen normales", *El Nuevo Diario*, 12 de noviembre de 2007.

Referencias bibliográficas

- BARBÉ, Esther, (2007) "La política europea de España 2006-2007", *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper núm. 75, septiembre de 2007.
- BERMÚDEZ, Ángel y SORIANO, Juan Pablo (2006) "Cumbre de Viena: energía, polarización y búsqueda de liderazgos", *Observatori de Política Exterior Europea*, Breve núm. 24, julio de 2006.
- BERMÚDEZ, Ángel (2005) "Cuba no necesita a Europa", *Observatori de Política Exterior Europea*, Breve núm. 20.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2006) "El nuevo mapa político latinoamericano", *Nueva sociedad*, núm. 205, 2006.



En busca de la relación perdida con Estados Unidos o cómo des-iraquizar la relación transatlántica

Número 19

Esther Barbé

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

Juan Pablo Soriano

Profesor Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona

La primera decisión a nivel internacional del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, la retirada de las tropas de Irak, ha marcado la política exterior de España en el periodo 2004-2008 y ha supuesto una ruptura radical con el atlantismo de José María Aznar. No es nuevo que las relaciones con Estados Unidos afecten al núcleo duro de la política española: la legitimación internacional del franquismo vino de la mano de los acuerdos firmados entre España y Estados Unidos, en 1953, y la transición española en materia de política exterior se vio retrasada en el tiempo por la necesidad de normalizar las relaciones de España con Estados Unidos (convenios defensivos) y con la Alianza Atlántica. Se podría decir que, a partir de 1989, con España integrada en la Comunidad Europea y en la UEO (Unión Europea Occidental), y con el mundo iniciando la postguerra fría, las relaciones de España con EEUU y con sus socios atlánticos dejaban atrás los años del *reluctant partner* (término atribuido a España durante la década de los ochenta). El perfil de España como socio fiable en el terreno de la seguridad se solapa con el crecimiento económico que acaba por hacer de España la octava economía mundial plenamente integrada en la moneda única europea.

Mucho ha cambiado España desde los acuerdos de 1953, pero una cosa sigue ahí: la economía y la seguridad constituyen los dos ámbitos de mayor interés para el analista de las relaciones entre Madrid y Washington. Y una pregunta relevante se plantea a partir del momento en que Zapatero hace un giro de ciento ochenta grados en las relaciones con Washington en materia de seguridad; en palabras de Paul Isbell (2004), ¿qué importancia tienen los vaivenes Aznar-Zapatero en las relaciones económicas entre España y Estados Unidos? A lo que podemos sumar otra pregunta, ¿qué ocurre con las relaciones entre Estados Unidos y los otros países europeos en el mismo período? En otras palabras, el análisis de la política española (y de sus relaciones con Estados Unidos) es, a pesar de sus particularidades, indisociable del contexto en el que se produce. Nos referimos al contexto de "brecha transatlántica" que patentiza las diferencias entre Estados Unidos y sus socios europeos, y que afectan no sólo a la gestión de la crisis iraquí sino también a los fundamentos de la relación transatlántica, creando una crisis de confianza. En el caso de la España de Zapatero, la crisis ha sido mayúscula y los intentos de solución planteados por su gobierno tuvieron también un impacto en sus relaciones con otra área estratégica para la política exterior española: América Latina.

Los vaivenes Aznar-Zapatero

La noción de vaivén en las relaciones de España con Estados Unidos está absolutamente ligada al ámbito político y de la seguridad. Es en ese ámbito en el que Aznar lleva a cabo una transformación de la política española, de tal manera que el perfil de socio

fiable (creado en la década de los noventa y equivalente al de muchos otros socios europeos) deja paso a una "relación especial" entre Washington y Madrid, personalizada en la relación Bush-Aznar (la famosa química entre ambos líderes). Situación que sólo fue posible gracias al 11-S, a pesar de que ya en 1999 Aznar hubiera apoyado ataques anglo-americanos sobre Irak contra la opinión de los demás líderes europeos. La foto de las Azores de febrero de 2003 constituye el "momento de gloria" de un líder que comparte la visión neoconservadora de las relaciones internacionales y que se suma a la misión de Estados Unidos en el mundo (lucha contra el terrorismo e imposición de la democracia por todos los medios), a la vez que persigue objetivos personales y nacionales (potenciar el papel de España con fines tales como la incorporación en el G-8 o la asunción de un papel destacado en un espacio atlántico ampliado (América Latina incluida), gracias al potencial inversor de España al otro lado del Atlántico y a su especial relación como interlocutor con la comunidad hispana en Estados Unidos. Aznar deja atrás la España que se proyecta a través de Europa para potenciarse gracias al desarrollo de una relación de aliado incondicional de Estados Unidos.

Frente al pensamiento y a la actuación de Aznar, el PSOE llega al poder en 2004 con un programa que promete un giro radical en materia de política exterior y, en concreto, en el ámbito de la seguridad. Si todo proyecto de política exterior requiere, para ser exitoso, del apoyo interno y de capacidad de adaptación al contexto internacional, hay que apuntar que el proyecto de Rodríguez Zapatero contaba con el apoyo de la opinión pública española, mayoritariamente contraria a la presencia de las tropas españolas en Irak (presencia que algunos veían como fundamento de los ataques terroristas del 11-M en Madrid). Zapatero utiliza un discurso en política exterior radicalmente diferente del de la época Aznar. Ahora las referencias a la legitimidad, basadas en la expresión de la opinión pública o a los valores (legalidad internacional, solidaridad, justicia social, multilateralismo) constituyen la preocupación inicial del gobierno. De ahí, las referencias que se han hecho respecto a una "visión ética y solidaria," o de "giro social", en los análisis de los fundamentos de la política exterior de Zapatero. Lo que en términos de alianzas se traduce en un discurso de "regreso a Europa". De ahí, por tanto, que la España de Zapatero se alinee con la Europa más tradicional (eje franco-alemán), con el reclamo de la legalidad internacional (deslegitimación de la actuación de Estados Unidos en Irak) y, por encima de todo, con el reclamo del multilateralismo efectivo, en línea con la Unión Europea. Sin embargo, el desarrollo de la política Zapatero se va a encontrar con un contexto que le va a ser adverso, ya que ahí donde se esperaba un mundo sin Bush y con Constitución Europea, el gobierno español se va a encontrar con Bush y sin Constitución Europea (además de con una Unión ampliada hacia una Europa Central, poco afín con la sensibilidad de los socialistas españoles). Además, imprudencias personales de Rodríguez Zapatero, como haber insinuado en una conferencia de prensa en Túnez, en septiembre de 2004, que otros países deberían también retirar sus tropas de Irak o su posterior apuesta pública por el candidato demócrata, John Kerry, durante las elecciones presidenciales estadounidenses sirvieron para enfriar aún más, si cabe, la relación del renovado presidente de Estados Unidos con la administración española. Desde la reelección de George Bush, los esfuerzos por (des) iraquizar la relación bilateral con Estados Unidos han sido constantes a todo lo largo de la legislatura.

La "relación fría" con Estados Unidos

Tras el triunfo de George W. Bush y el replanteamiento de las relaciones de su gobierno con los países europeos que se habían manifestado en contra de una acción militar contra Irak (el caso alemán es bien evidente), se abrió una ventana de oportunidad para que el gobierno de Zapatero buscara un acercamiento con el gobierno

estadounidense. La visita de George W. Bush a Bruselas, en febrero de 2005, fue un paso evidente para la reconstrucción de las relaciones con sus socios europeos. La aceptación por parte de Washington de la política de diálogo con Irán, impulsada desde Europa frente a las amenazas americanas de ataque anticipatorio, también encuentran contrapartidas en Europa. El discurso en los últimos años, a ambos lados del Atlántico, se ha centrado en la constatación de la necesidad mutua en un mundo con desafíos en todos los ámbitos. España no es un caso aparte.

De modo general, a partir de las reuniones entre altos cargos de los gobiernos de España y Estados Unidos, que se iniciaron en 2005, se comenzó a hablar de "relaciones satisfactorias" y de que se rompía "una situación de frialdad" y, por tanto, que se normalizaba la relación. En un primer momento la diplomacia española planteó que esa normalización se concretaría en una entrevista formal entre Bush y Rodríguez Zapatero. Sin embargo, esa reunión, que era el objetivo más ambicioso de la reconciliación, nunca llegó a producirse y se ha convertido en el tema por excelencia de la "relación fría" entre Bush y Zapatero. En efecto, los encuentros entre ambos no han ido más allá del intercambio de saludos protocolarios en las reuniones internacionales en las que han coincidido ambos mandatarios.¹ Desde las filas del Partido Popular ha habido una equiparación sistemática entre la falta de un encuentro bilateral Bush-Zapatero y la pérdida de perfil internacional de España. Asimismo hay que recordar que durante esta legislatura Bush ha recibido en diversas ocasiones al ex presidente Aznar e, incluso, al líder del PP, Mariano Rajoy. Al final de la legislatura, y ante las preguntas relacionadas con la falta de contacto bilateral personal entre los más altos mandatarios, la evaluación que hacía la vicepresidenta de gobierno, María Teresa de la Vega, era que las relaciones habían mejorado "considerablemente" desde el "desencuentro" de 2004, nada más.²

Sin embargo, dicho desencuentro Bush-Zapatero no es indicativo de la salud de las relaciones entre ambos países en todos los ámbitos. Así, las relaciones económicas gozan de buena salud. En lo relativo a las relaciones comerciales y a las inversiones (de Estados Unidos en España y de España en Estados Unidos), los vaivenes en materia política y de seguridad no quedan reflejados en los últimos cuatro años. El "business is business" se confirma tanto en este caso, como de manera genérica en las relaciones entre Estados Unidos y los países de la Unión Europea, incluso con los más antiamericanos, como la Francia de Chirac, durante el periodo álgido de la crisis de la guerra de Irak. Mientras que, de acuerdo al Ministerio de Industria y Comercio, entre 2004 y finales de 2007 se ha registrado un incremento importante de exportaciones e inversiones españolas en EEUU, Estados Unidos se ha convertido, por su parte, en 2007, en el primer inversor extranjero individual en España y en el sexto socio comercial de nuestro país.³

Sin embargo, el término de ambigüedad es más apropiado para definir lo ocurrido en las relaciones España-Estados Unidos en otros ámbitos; caso de la seguridad (más allá del tema concreto de Irak) y de América Latina. En materia de seguridad, un factor que permitió un acercamiento importante entre ambos gobiernos fue la decisión del gobierno de Zapatero de ofrecer un mayor compromiso de España con la OTAN, especialmente incrementando su nivel de compromiso militar en Afganistán. Con ello, Zapatero quería presentarse ante EEUU como un aliado "activo y constructivo", para lo cual planteó a Washington que además participaría en la reconstrucción de Irak y en el entrenamiento (fuera de territorio iraquí) de las fuerzas de seguridad de ese país y que elevaría a rango de Embajada la representación diplomática española en Irak. En ese terreno, la actuación española no ha sido tan decidida como hubiera deseado Estados Unidos.⁴ Es el caso, por ejemplo, de la resistencia española a desplegar tropas en el sur de Afganistán, donde se están llevando a cabo combates con fuerzas talibán. En este punto, la actuación española no es única y responde claramente a la actitud de muchos

gobiernos europeos (significativamente el gobierno alemán) de no sobrepasar el mandato de ISAF. Con lo que nos encontramos no frente a un desencuentro entre España y Estados Unidos sino a una situación de brecha transatlántica.

Sin embargo, hay otros ámbitos en los que el gobierno español ha colaborado plenamente con Washington. Es el caso de la búsqueda de mecanismos de cooperación en la lucha antiterrorista, con acuerdos, como el de Extradición y Cooperación en materia de Justicia, o intercambio de información. Sin embargo, los costos del acercamiento en gran medida recayeron sobre el gobierno de Zapatero. Por ejemplo, el gobierno se vio en serias dificultades para explicar a la opinión pública una serie de vuelos que hicieron escala en aeropuertos españoles con origen o destino a Guantánamo. Los vuelos, que habían comenzado en enero de 2002 durante el gobierno de Aznar y que continuaron hasta octubre de 2006, presumiblemente trasladaban a decenas de presos acusados de terrorismo por el gobierno de EEUU. Con actuaciones como ésta el propio gobierno español ponía en entredicho su imagen de legalidad y de comportamiento ético en relaciones exteriores. En el terreno de las contrapartidas por parte de Estados Unidos, es muy factible que la compra de armamento estadounidense (los 24 misiles Tomahawk adquiridos en 2007 por 72 millones de euros) haya estado relacionada con una mejor disposición de la administración Bush a atender las solicitudes de mejora de los vínculos entre ambos gobiernos planteadas por España. Es importante mencionar que la solicitud española de compra de estos misiles se toma en 2002, durante el gobierno de Aznar, pero el Pentágono no autoriza la venta a España hasta junio de 2005, un mes después de la visita de José Bono a Donald Rumsfeld en Washington.⁵ Si bien la adquisición de dichos misiles supone mayor capacidad para el ejército español también constituye un vínculo de mayor dependencia respecto de las capacidades tecnológicas estadounidenses, ya que su posible uso dependería de los sistemas de guiado de Estados Unidos.

Madrid quiso, además, buscar otras áreas de colaboración con Washington, explorando sobre todo una mayor complementariedad en América Latina. El gobierno de Zapatero planteó a Washington que, ante las dificultades que tenía EEUU para dialogar con ciertos gobiernos latinoamericanos (por ejemplo Venezuela o Cuba), España podía ofrecer a EEUU su capacidad de interlocución "con todos" los actores políticos de América Latina.⁶ En 2006, Miguel Angel Moratinos llegó a hablar de "políticas complementarias y no coincidentes" con EEUU respecto a Latinoamérica.⁷ Un caso evidente sería el papel desempeñado por la España de Zapatero, junto a otros países (Francia, Italia) para conseguir que el Consejo de la Unión Europea aprobara, en junio de 2007, el inicio de un diálogo político con Cuba. Sin embargo, es difícil pensar que EEUU realmente viera a España como un actor complementario en una región que sigue considerando como zona de influencia exclusiva (a pesar de las incursiones chinas).

Al final de la legislatura la diplomacia española apareció ante varios sectores políticos y sociales en América Latina (una región estratégica para España) como cada vez más dependiente de las posiciones estadounidenses. Específicamente, en los sectores políticos de izquierda de México, Nicaragua, Argentina, Venezuela y Bolivia se consideró que el gobierno de Zapatero actuaba en la región defendiendo los intereses de Estados Unidos. Dos ejemplos de esta situación se dieron en 2006: el reconocimiento inmediato del triunfo electoral de Felipe Calderón en México y el fiasco de la venta de aviones militares a Venezuela.

En el caso de las elecciones presidenciales en México, el gobierno de Zapatero se apresuró a reconocer el triunfo de Felipe Calderón, el candidato conservador, ante las impugnaciones de la oposición de izquierda al proceso electoral. Este reconocimiento, junto con el de EEUU, resultaron ser elementos clave en la estrategia de legitimación

internacional del candidato del Partido Acción Nacional en México. Por su parte, la cancelación de una parte del contrato de venta de armas que el gobierno de Zapatero había acordado con Venezuela, en 2005, fue vista como un signo o de debilidad (o de alineación) frente a la política de Washington hacia el gobierno de Caracas. Mientras en Washington se "demonizó" la relación entre Madrid y Caracas, vista como la legitimación de Hugo Chávez por parte de un miembro de la OTAN y se acabó por denegar el permiso de la venta de aeronaves (patente estadounidense de algunos componentes), en Madrid se acabó por cancelar dicha venta con argumentos pragmáticos (elevado coste de la sustitución de los componentes estadounidenses)

Conclusiones

El pragmatismo adoptado por Zapatero en sus relaciones con EEUU arrojó resultados positivos. Por una parte, las relaciones bilaterales se volvieron más políticas, en el sentido de que se produjo una constante negociación y búsqueda de espacios de colaboración pese a diferencias evidentes entre ambos gobiernos sobre algunas cuestiones. Y por otra parte, las relaciones España-EEUU se volvieron menos ideológicas, en el sentido de que se alejaron del apoyo sin límites de Aznar a la cruzada neoconservadora de transformación internacional emprendida por el gobierno de George W. Bush.

Para Estados Unidos también fue importante establecer cierto tipo de colaboración con España, sobre todo debido a la importancia geoestratégica de las bases militares estadounidenses en la península ibérica, en términos de su lucha contra el terrorismo, y a la participación de España, a través de la OTAN, en la estabilización de Afganistán. Además, las transformaciones políticas en América Latina en los últimos cuatro años generaron una serie de condiciones que EEUU vio propicias para un acercamiento con España debido a los intereses económicos y políticos de ambos países en la región. Aunque en este caso quizás el precio que tuvo que pagar Zapatero fue demasiado alto: el distanciamiento con algunos gobiernos y sectores políticos en América Latina.

En cuanto a las relaciones Europa-EUU, hoy se enfrentan de nuevo a un reto importante: la continuidad de la presencia de la OTAN en Afganistán. Las crecientes recriminaciones desde el otro lado del Atlántico (tanto por parte de EEUU como de Canadá) sobre el nivel de compromiso militar de sus socios europeos, augura un nuevo periodo de tensiones y enfrentamiento que incluso podría afectar a la viabilidad misma de la Alianza Atlántica. Y en este contexto, el nuevo gobierno español, independientemente de quién triunfe en el proceso electoral de marzo, tendrá que hacer frente a una cuestión clave sobre su presencia militar en Afganistán: ¿fortalece o disminuye la seguridad de España? Seguramente serán muy importantes las consideraciones que se hagan sobre el impacto de la respuesta española a esta cuestión en sus relaciones con EEUU y con los demás aliados europeos en la OTAN. Pero la detención en Barcelona, en enero de 2008, de un comando terrorista que presuntamente planeaba atentado en esa ciudad, y que al parecer había sido entrenado en Afganistán y Pakistán, reconfigura radicalmente el marco de la decisión, de uno básicamente político a uno de seguridad territorial.

En retrospectiva, es posible decir que los problemas en la relación entre Estados Unidos y España derivados de la retirada de las tropas españolas de Irak en la primavera de 2004, y los posteriores intentos por reestablecer el diálogo político con el gobierno de George W. Bush, marcaron enormemente la relación bilateral EEUU-España e impactaron en casi todas las áreas prioritarias de la política exterior española. El gobierno de España en el cuatrienio 2008-2012 sin duda tendrá mayores espacios de

maniobra en su relación con Estados Unidos, sobre todo porque las diferencias personales Zapatero-Bush dejarán de empañar las relaciones, pero también porque es muy factible que el giro pragmático de la política exterior española con Zapatero se consolide si él continúa al frente del gobierno.

Notas

¹ En Moncloa ha habido una voluntad constante de desdramatizar dicha ausencia de encuentro bilateral. Véase, por ejemplo, el discurso del que fuera director general de información internacional de Moncloa, Javier Valenzuela, *Viajando con ZP*, Debate, 2007.

² Véase, "De la Vega descarta un encuentro entre Zapatero y Bush antes de que acabe la legislatura", *El País*, 2 de diciembre de 2007.

³ Véanse las estadísticas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en: <http://www.comercio.es/>

⁴ Esto quizás ayude a explicar en parte la derrota que sufrió el candidato español a presidir el Comité militar de la OTAN en noviembre de 2007. Derrota a la que el gobierno de Zapatero restó importancia pero que sin duda fue un duro golpe a la imagen de España en la Alianza Atlántica.

⁵ Véase "La Armada inicia este verano la compra de sus 24 primeros misiles Tomahawk por 72 millones", *El País*, 14 de mayo de 2007.

⁶ Véase, "EE UU nos pide consejo sobre América Latina. Entrevista: Bernardino León Secretario de Estado de Asuntos Exteriores", en *El País*, 8 de diciembre de 2006.

⁷ Declaración del Ministro Miguel Ángel Moratinos durante la conferencia de prensa conjunta con la Secretaría de Estado Condoleezza Rice, en Washington D.C., en junio de 2006. Véase, "Condoleezza Rice acepta visitar España como muestra de la mejora de relaciones", *El País*, 20 de junio de 2006.

Referencias bibliográficas

- BARBÉ, Esther (ed.) (2005) *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Madrid: Catarata.
- CHISLETT, William (2006), "España y Estados Unidos: tan cerca y, sin embargo, tan lejos", *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano*, núm. 23/2006, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- GARCÍA SEGURA, Caterina (2007), "Las relaciones de España con Estados Unidos: la clave interna de un desencuentro exterior", *Quórum*, núm. 19, pp. 64-71.
- ISBELL, Paul (2004), "Las relaciones económicas entre España y Estados Unidos. ¿Qué importancia tienen los vaivenes Aznar-Zapatero?", *Análisis Real Instituto Elcano*, núm. 197/2004, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- MARRERO ROCHA, Inmaculada (2006) "Las Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EEUU", *Documento de Trabajo OPEX*, núm. 2/2006, Fundación Alternativas, disponible en: <http://www.falternativas.org>.



Rusia y Ucrania: frías relaciones con el otro extremo de Europa

Número 21

Francesc Serra i Massansalvador

Profesor lector de Relaciones Internacionales
de la Universitat Autònoma de Barcelona

Durante la administración del Presidente Zapatero las relaciones comerciales entre Rusia y España han vivido un ligero incremento, producto en gran medida del buen momento económico de ambos países. Sin embargo, las relaciones políticas se han llevado a cabo casi exclusivamente por medio de los intereses y los instrumentos de la Unión Europea. Ello se debe a la priorización de los intereses energéticos y estratégicos de otros Estados de la UE, especialmente Alemania, en la política comunitaria, así como a la supeditación de la política española a las directrices de Bruselas en la política exterior española en zonas que no son de interés estratégico directo para España.

Importancia de Rusia para España

La política de la Unión Europea hacia Rusia y hacia los países de su área de influencia se ha visto presidida por una prudente colaboración en el marco de una intensa y creciente relación comercial y del Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) con Rusia. Sin embargo, las relaciones entre Bruselas y Moscú han vivido momentos delicados en que se han hecho evidentes la fragilidad y la delicadeza de estas relaciones, garantizadas sobre todo por la necesidad de un equilibrio estratégico y de mantener unas relaciones comerciales en que la UE supone más del 60% del comercio exterior ruso, al tiempo que Rusia ya es el mayor proveedor de hidrocarburos de la UE. La fragilidad de estas relaciones se ha mostrado especialmente en momentos como las elecciones ucranianas de 2004, en que Rusia ha percibido una clara injerencia comunitaria en su área directa de intereses, o en las crisis que han rodeado el abastecimiento de hidrocarburos rusos a Occidente a su paso por Ucrania o Belarús. A pesar de la clara voluntad de ambas partes por mantener una estrecha colaboración, las sucesivas tensiones e incertidumbres han impedido la elaboración de un nuevo AAC tras su expiración en 2007, por lo que dicho acuerdo ha sido prorrogado automáticamente a la espera de elaborar un nuevo texto que permita crear un marco de mayor colaboración. Por otra parte, Rusia rechaza formar parte de la política comunitaria de vecindad, que abarca otros países de su área como Ucrania, por considerarla poco apropiada para el carácter privilegiado de las relaciones entre los dos colosos europeos. En cualquier caso, la política europea hacia Rusia viene dictada por los intereses de aquellos países que guardan un mayor interés en la buena vecindad y en las relaciones comerciales con el Este, principalmente Alemania, el principal cliente comunitario de Rusia.

De este modo, una vez más, la política española en Europa oriental ha quedado eclipsada por intereses energéticos y geoestratégicos de otros países europeos mucho más cercanos geográficamente y con intereses más definidos en el área. Aunque España ha incrementado sus intercambios comerciales con Rusia, e incluso se ha podido percibir un aumento de la actividad diplomática en este sentido, no se puede decir que exista una estrategia propiamente española hacia los países de la antigua Unión Soviética más allá de los intereses marcados desde Bruselas, debido en gran medida al escaso flujo de

intercambios económicos entre España y los países de esta zona, pero sobre todo por la supeditación del abastecimiento energético español a otras fuentes de hidrocarburos, especialmente en el norte de África, que relativizan la atención de Madrid hacia los grandes países del Este de Europa. A pesar de ello, la economía española ha incrementado su interés hacia estos países; de este modo, las importaciones españolas de productos rusos se han incrementado un 250% desde 2001 hasta 2005, mientras que las exportaciones españolas hacia la Federación Rusa han aumentado en este mismo período un 147%. Cabe decir que el peso de los hidrocarburos en las importaciones rusas no ha dejado de crecer, hasta suponer en la actualidad más del 75% del total. A pesar de este notable incremento en el comercio, Rusia no deja de ser un socio menor para España: en concreto, ocupa el puesto número 11 entre los proveedores y el 17º entre los clientes en el mercado español, cifras que no impulsan una relación privilegiada entre ambos países. En cuanto a la inversión directa española en Rusia, en 2005 alcanzó los 14,6 millones de euros; aunque esta cifra triplica la del año anterior, apenas representa un 0,1% de la inversión extranjera directa española¹.

Al mismo tiempo, cabe resaltar que la sociedad española ha mantenido hacia Rusia una posición de curiosa lejanía no exenta de empatía pero también de un gran desconocimiento. Según las encuestas realizadas periódicamente por el Instituto Elcano, los españoles reconocen a Rusia el carácter de potencia por una puntuación de 5,9 sobre 10, por debajo de Estados Unidos (8,8), Alemania (6,6), Reino Unido (6,5), Francia (6,2) o China (6,1), pero por encima de la propia España (4,3). Hay otro dato que sorprende más en cuanto a la percepción positiva general de los españoles hacia Rusia, y es su europeidad. Para los españoles, Rusia no sólo es un país plenamente europeo, sino que no ven inconveniente alguno en que en un futuro no lejano se incorporase en la Unión Europea. Ya a mediados de los años noventa los eurobarómetros indicaban más de un 50% de opiniones en España favorables al ingreso de Rusia en la UE; significativamente, se trataba en aquel momento del segundo país de la UE con una actitud más favorable hacia Rusia, por detrás sólo de Grecia; pero en recientes encuestas del Instituto Elcano (2004) vemos que este apoyo se sigue manifestando en un segmento entre el 58 y el 62 por ciento de la sociedad española. Se trata, según estas fuentes, del mayor apoyo que recibe por parte de los españoles un país no miembro de la UE para su ingreso, por delante de Turquía (43%), Marruecos (25%) o Israel (21%). ¿Estos datos nos hablan de simpatía o siquiera de interés de los españoles en la actualidad hacia Rusia, su política y su cultura? No necesariamente. De hecho, según una vez más el barómetro de Elcano, un 72% de los españoles declara estar "poco o nada" interesado en lo que sucede en Rusia². Simplemente, España y Rusia se han movido tradicionalmente en esferas de intereses raramente coincidentes, lo cual ha repercutido en una falta de competencia, pero también en una ignorancia mutua que ha estimulado tópicos (negativos y positivos) en las relaciones entre ambos países.

Ante estos datos económicos y ante la evidencia de un cierto distanciamiento entre las sociedades de ambos países, no es extraño que España haya mantenido unas relaciones políticas distantes con Rusia, condicionadas a los intereses económicos de la Unión Europea, condicionadas a su vez por la demanda energética de los países de Europa central altamente dependientes del abastecimiento energético ruso. La España de la administración Zapatero ha estado ausente de las polémicas y fricciones que han presidido las relaciones entre la Unión Europea y Rusia en asuntos como el respeto de los derechos humanos en Chechenia, la libertad de prensa y opinión en Rusia, las elecciones ucranianas de fines de 2004, la crisis de relaciones entre Georgia y Rusia en 2006-2007, el sórdido asesinato del espía ruso Litvinenko en Londres, las limitaciones a la exportación de carne polaca a Rusia o las tensiones entre Rusia y la OTAN a raíz de la implantación de un escudo defensivo antibalístico en Polonia y la República Checa. En

ninguno de estos casos estaba amenazada la economía, la seguridad o los intereses estratégicos españoles más allá de los que concernían a la propia Unión Europea, y por ello no podemos percibir un movimiento autónomo español en este sentido ni una opinión diferenciada en los foros europeos respecto a Rusia. A pesar de esta aparente apatía, podemos percibir un cierto interés por parte de España y Rusia en ahondar los vínculos diplomáticos, lo que podría llevar en un futuro a un incremento de las relaciones económicas entre ambos países. De este modo, en febrero de 2006 el Presidente ruso, Vladímir Putin, visitó Madrid, donde firmó con el Presidente de Gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero varios acuerdos de cooperación, incluyendo una declaración conjunta de condena del terrorismo. Recíprocamente, José Luis Zapatero visitó Moscú en septiembre de 2007.

Las servidumbres de la estrategia y del abastecimiento energético: papel secundario de España en la política UE

A pesar de todo ello, hay que remarcar las profundas diferencias en la perspectiva en cuanto a política internacional entre las administraciones de ambos países. Ya bajo la administración de José María Aznar se percibía una clara falta de coordinación entre los gobiernos de Rusia y España, a pesar de determinadas coincidencias en campos tan estratégicos como la necesidad de combatir el terrorismo, de endurecer las estructuras globales de seguridad y, sobre todo, de vincular los respectivos procesos internos de combate al terrorismo con las tendencias emergentes en materia de terrorismo global. Ambos dirigentes veían un cierto liderazgo (o, cuando menos, buscaban una complicidad) en la administración de George W. Bush, en un sistema internacional presidido por la seguridad y la preeminencia de la jerarquía del poder de los Estados por encima de las organizaciones internacionales e incluso del Derecho Internacional. A pesar de estas coincidencias, Aznar y Putin nunca desarrollaron estrategias de colaboración bilaterales, tal vez precisamente por su fe en las áreas de interés estratégico y en los liderazgos preestablecidos. Con Rodríguez Zapatero, el Presidente Putin tiene muchos menos puntos de vista compartidos, por lo que habría sido difícil llegar a un acuerdo o ni siquiera a una perspectiva común no alcanzada en la administración anterior. En un momento en que Zapatero defendía una política de diálogo en los conflictos internos (incluso en los casos de terrorismo) y de multilateralismo internacional en que las organizaciones internacionales deberían garantizar la estabilidad global, las coincidencias con Putin no dejaban de ser meras escenificaciones diplomáticas sin una auténtica voluntad de crear un área de entendimiento o de seguridad común. Por otra parte, la visión de Rodríguez Zapatero y su ministro Moratinos en cuanto a la diplomacia española o a la política internacional no sólo diferían enormemente de la que podía tener Rusia, sino que gozaba de pocos avales entre los socios económicos o estratégicos de Moscú que pudieran facilitar un acercamiento entre ambas posiciones.

A pesar de todo ello, el peso de España en las instituciones europeas, aunque relativo, ha conllevado determinadas tomas de posición que han comprometido las en principio pacíficas relaciones entre Madrid y Moscú. Tal ha sido el caso en dos ocasiones específicamente: en 2007, a raíz de la presidencia española de la OSCE, el Ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, tuvo que ceder a las presiones del Kremlin para evitar la presencia en la reunión de la OSCE de septiembre de 2007 de una ONG de defensa de los Derechos Humanos en Chechenia, en pos de una estabilidad considerada tan necesaria en las relaciones de Occidente con Rusia. Por el contrario, en el caso de la independencia de Kosovo, España trató inicialmente de mantener un posicionamiento ambiguo ante las iniciativas de Bruselas de incentivar este proceso contra el parecer de Serbia y de Rusia. Ello ha comportado una cierta tensión entre

Madrid y Moscú que ha llevado al gobierno de Moscú a recordar al de Zapatero sus propias fragilidades territoriales y sus contradicciones en cuanto al reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos. Tal vez a raíz de esta reflexión, a medida que se ha acercado la declaración de independencia kosovar España ha ido remarcando su oposición al proceso, alineándose así con Rusia y con escasos países de la UE enfrentados a la declaración de independencia de Kosovo³.

En cuanto a las relaciones con Ucrania, tampoco se halla una política específicamente española diferenciada de la europea o que pudiera influirla. El gobierno de Madrid no tuvo una posición definida en la crisis de la "Revolución Naranja" ni planteó objeciones a la deriva que mantuvo entonces Bruselas, cuando se hizo evidente e influyente el posicionamiento parcial de países de reciente incorporación como Polonia o Lituania. España ha seguido incrementando sus relaciones comerciales con Ucrania dentro del consenso europeo de aceptación de la influencia rusa sobre el país, a pesar del apoyo que en su momento otorgó Bruselas al nacionalista y europeísta V. Yúshenko. El comercio español con Ucrania se sigue recuperando de la crisis vivida en 2003, aunque no se ha llegado todavía al nivel de importaciones ucranianas anterior a dicha crisis, y la inversión española en el país ha vivido un espectacular repunte durante el período estudiado. De algún modo España, como toda la UE, ha apostado por la estabilidad en las relaciones con Kíev, a costa de privilegiar una intensa relación directa que obviase la presencia de los intereses rusos en la región.

Conclusiones

Podemos decir que la administración de José Luis Zapatero, entre 2004 y 2008 no ha tenido una posición claramente definida ni activa en las relaciones con Rusia y su área de influencia y ha optado por una inserción en las políticas generales de la Unión Europea en la zona. En este sentido no podemos observar grandes cambios en relación con las políticas de su predecesor, José María Aznar, con la salvedad que en el gobierno del PSOE hay una menor sintonía ideológica con las directrices del Kremlin y de otras potencias internacionales, lo cual se circunscribe en las dificultades de Zapatero para hacer oír su mensaje en los foros internacionales durante este período. En cualquier caso, los intereses de la política exterior española van dirigidos a otras zonas de mayor colaboración tradicional y las políticas dirigidas desde Moscú difícilmente afectan a los intereses directos de Madrid. Por ello, a pesar de un cierto incremento en las relaciones comerciales y diplomáticas de España con Rusia, no se percibe un aumento del interés hacia esta zona, dadas las prioridades actuales del gobierno Zapatero en materia exterior.

Notas

¹ Véase <http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuario07/aunu07_11comer.pdf>

² Véase <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/publicaciones/libros/incipe.pdf>>

³ Junto con Rumanía, Grecia, Bulgaria, Eslovaquia y Chipre. Se trata de países tradicionalmente vinculados a Rusia y Serbia por razones culturales e históricas y/o con recelos hacia hipotéticas correcciones de fronteras en el futuro. En este caso, España y Rusia parecen haber encontrado un área de interés político compartido.

Referencias bibliográficas

- LO, Bobo (2006) "Evolution or Regression? Russian Foreign Policy in Putin's Second Term" en Blakkisrud, H. (Ed.), *Towards a Post-Putin Russia*, Norwegian Institute of International Affairs.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio (2006) *El comercio exterior de Rusia. El caso de las relaciones comerciales hispano-rusas*, Moscú: ILA – Academia de Ciencias de Rusia.
- SERRA, Francesc (2007) "La percepción de la era Putin en la sociedad y en la clase política española, en: VVAA., *Rusia y España en el contexto europeo*, Moscú: ILA – Academia de Ciencias de Rusia, pp. 182-193.
- WOJNA, Beate (2007) "España y el espacio exsoviético, un largo camino a recorrer", *Real Instituto Elcano* núm. 14, 12 de abril de 2007.
- YAKOVLEV, Petr (2007) "Unión Europea en la estrategia internacional del Kremlin, en: VVAA., *Rusia y España en el contexto europeo*, Moscú: ILA – Academia de Ciencias de Rusia, pp. 161-181.



España, ¿nuevo motor europeo de las relaciones con Asia Central?

Número 22

Álex González

Coordinador del Programa Asia de la Fundación CIDOB

Asia Central constituye en gran medida una novedad en la proyección exterior europea y española, ya que no existen antecedentes de un acercamiento como el que se ha producido entre los años 2004 y 2008. El presente artículo describe sus razones y las acciones que se han emprendido desde la Unión Europea y España para propiciarlo. En este proceso ha sido singularmente activa la política exterior del Gobierno de José Luís Zapatero, tanto en el seno de la UE, como también -y muy especialmente- dentro de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), cuya presidencia ejerció en 2007. Se señala, por último, algunas oportunidades que tiene España para confirmar su rol impulsor y profundizar en las relaciones con este punto neurálgico de Eurasia que es Asia Central.

Asia Central revalorizada en el seno de la UE

Desde la UE es poca la atención que tradicionalmente se ha prestado a las cinco antiguas repúblicas soviéticas de Kazajstán, Kirguiztán, Tadzhiistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Tan sólo algunos estados miembros con tradición histórica de interés por Eurasia han tenido una presencia notable en esta región. Es el caso del Reino Unido y especialmente de Alemania, el único país de la UE con embajadas en las cinco repúblicas centroasiáticas. La distancia geográfica, la fuerte influencia que allí ejerce Rusia o la falta de *lobbies* que presionen en Bruselas para elevar el perfil político de la región son algunos de los motivos que explican lo poco substancial de las relaciones políticas entre la UE y Asia Central hasta fechas muy recientes. Situación que contrasta con el hecho de que la UE y sus estados miembros hayan sido allí uno de los principales socios comerciales externos y los más importantes proveedores de asistencia técnica.

Este relativo desentendimiento, sin embargo, empezó a mutar tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, que situaron la seguridad en la cabecera de las agendas políticas. La subsiguiente intervención militar en Afganistán revalorizó decisivamente la posición estratégica de los estados vecinos, convirtiendo a los países de Asia Central en codiciadas bases desde las que acceder a territorio afgano, además de necesarios aliados para evitar que la situación en Afganistán desestabilizara la región.

A esto se le añadiría más tarde el potente argumento de la seguridad energética, en plena fase de encarecimiento del petróleo. Se constató especialmente a raíz de la crisis que vivieron Rusia y Ucrania por el precio del gas y que -tras la interrupción del suministro en enero de 2006- afectó al resto de Europa poniendo de manifiesto los riesgos de la dependencia. Como respuesta a ello, se consignó la necesidad de mantener una política energética común y de diversificar los suministros, intensificando las relaciones con Asia Central (especialmente Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán) y las regiones del Caspio y del Mar Negro, impulsando proyectos como el de *Nabucco*, gasoducto con el que se pretende transportar el gas desde el Caspio a Europa Central¹. Tal y como afirmaba la Comisión Europea, haciendo uso de un lenguaje inusualmente

sincero, la energía había pasado a convertirse en un "elemento clave de todas las relaciones exteriores de la UE: [...] un factor crucial para la seguridad geopolítica"².

En este contexto, y con el Parlamento Europeo centrado principalmente en la vigilancia de los derechos humanos, la Comisión ha ido cediendo su inicial liderazgo de las relaciones con Asia Central al Consejo. Lo que a su vez ha hecho bascular un enfoque eminentemente regional y de asistencia técnica hacia una aproximación con mayor acento en el componente bilateral y en el contenido político. Por otra parte, algunas de las presidencias de turno de la UE han sido decisivas para dar mayor relevancia a esta región dentro de la agenda comunitaria.

La presidencia danesa de 2004, con el objetivo de fomentar la creación de confianza, lanzó un diálogo político regional entre la UE (representada por la *Troika*) y Asia Central. También fue destacable a estos efectos la presidencia austriaca de 2006, que apostó por situar a Kazajstán como líder regional e interlocutor principal de la UE. Además, en el ínterin se creaba la figura del Representante Especial de la UE para Asia Central, cargo que ocupó inicialmente Jan Kubis, ex-secretario general de la OSCE. Se trataba de un momento político difícil, de grave deterioro en las relaciones con Uzbekistán por la crisis de Andiján³. Así, aunque durante 2007 se registraran signos de distensión, las sanciones que aplicaron la UE y Estados Unidos a Uzbekistán propiciaron un brusco giro de Tashkent hacia Rusia, lo que además se tradujo en medidas tan drásticas como el cierre del espacio aéreo a los vuelos de la OTAN y de la base aérea estadounidense de Karshí-Janabad, de gran importancia para las operaciones en Afganistán.

Con todo, se esperaba que fuera la presidencia alemana de 2007 la encargada de articular una relación estratégica y de elaborar una política consistente hacia Asia Central. Y efectivamente se pusieron las bases para ello en junio de 2007 con la adopción, por parte del Consejo, de un documento estratégico en el que se señalan los instrumentos para la acción y las áreas prioritarias de cooperación con la región. Aunque no se trate propiamente de una estrategia, al no definir objetivos concretos ni analizar el complejo y dinámico contexto geopolítico regional, este documento constituye un importante paso adelante, por cuanto que sirve de marco referencial para las relaciones con la región, a la vez que simboliza un salto cualitativo en las mismas. El reto es desde entonces el de su implementación, la formulación de políticas concretas.

Tal y como el propio documento asume, la ampliación de la Unión, la inclusión del Cáucaso Sur en la Política Europea de Vecindad (PEV) y la Iniciativa de Bakú, que reúne a los países de la UE y a los de las regiones del Mar Negro y del Caspio con el objetivo de integrar mercados energéticos, son procesos que han acercado Asia Central a la Unión Europea⁴. Una aproximación que ha situado la región dentro las preocupaciones por la estabilidad del entorno europeo que la Estrategia Europea de Seguridad señala. De este modo, como "vecinos de los vecinos", según la fórmula no oficial que la propia Comisión ha venido empleando, los países de Asia Central han despertado un nuevo interés en la UE, especialmente entre aquellos países con los que ya existía algún tipo de vínculo previo, como es en cierto modo el caso de España.

Asia Central en la agenda exterior de España: marcando el compás europeo

Aunque con inicios modestos, España ha despertado al ritmo de la UE con respecto a Asia Central e incluso ha ejercido un cierto liderazgo en la proyección europea hacia el área. En 1999 abrió la primera embajada en la región; en Almaty, la antigua capital kazaja, con el propósito principal de dar apoyo a las iniciativas empresariales en el país.

Pronto se empezaban a forjar importantes vínculos informales, como la buena relación existente entre el Rey Juan Carlos I y el presidente de Kazajstán, Nursultán Nazabayev. No obstante, el interés por Asia Central era aún marginal; en un marco -eso sí- de mayor interés por el continente asiático, tal y como demostraba el último Gobierno de José María Aznar con la puesta en marcha del Plan Asia Pacífico en el año 2000.

En este caso, el cambio cualitativo respecto a Asia Central lo ha propiciado la política exterior del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, en sincronía con la UE, generando una notable intensificación de las relaciones y una ampliación en el campo de diálogo, tanto en la vía multilateral como en las relaciones bilaterales. De igual modo que el *tempo*, también las motivaciones han estado en consonancia con las de la UE.

Junto a los argumentos económicos, el interés español por Asia Central se fundamenta en la seguridad entendida en un sentido amplio, incluyendo aspectos como el apoyo al despliegue en Afganistán, la diversificación energética, la atención al medio ambiente, las migraciones o la gestión de los recursos hídricos. Así, la agenda española para Asia Central ha intentado fomentar la cooperación regional y el desarrollo económico e institucional, apoyando además las reformas democráticas y el respeto de los derechos humanos.

La posibilidad de impulsar esta agenda desde la presidencia que España debía ejercer de la OSCE en 2007 elevó considerablemente el interés del Gobierno español por la región, posibilitando un mayor conocimiento de la misma y acrecentadas posibilidades de cooperación. El ejercicio de la presidencia permitió además algo tan inédito como la gira por las repúblicas centroasiáticas del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos.

Así, la vía multilateral ha sido un ámbito primordial a la hora de poner en marcha una política estructurada hacia Asia Central. Dentro de la UE, España ha sido, junto con Alemania, uno de los principales motores en la elaboración de la estrategia para la región, aunque también ejercieron un destacable papel el Reino Unido, Holanda, Italia y Francia. España fue uno de los países que se prestó a allanar el camino, promoviendo el posibilismo, para evitar fricciones con países como Polonia o la República Checa, remisos a intensificar las relaciones con los países de la antigua Unión Soviética sin que se hubieran producido antes avances más notorios en la democratización. Por el contrario, atendiendo a su propia experiencia de transición, la política española en Asia Central ha practicado el diálogo como el instrumento para favorecer la modernización y la progresiva transformación de unos regímenes políticos como los centroasiáticos que aún conservan importantes rasgos de autoritarismo.

Es destacable también que, durante la elaboración de la estrategia de la UE, fuera España uno de los países que más defendió la necesidad de hacer mención expresa a la OSCE como instrumento complementario con el que se deben coordinar las instituciones comunitarias. De hecho, ha sido la presidencia de la OSCE la que ha permitido a España desarrollar una más intensa agenda de trabajo multilateral con Asia Central.

En este marco, la principal apuesta española fue el apoyo a la candidatura de Kazajstán a presidir la organización; un voto de confianza que se resolvió favorablemente y que se debe materializar en 2010. No era una empresa fácil, puesto que -junto a las posturas favorables de países como Alemania o Rusia- existían importantes reservas por parte de países como Estados Unidos, el Reino Unido, la República Checa o Polonia, que objetaban el insuficiente respeto por los derechos humanos y el desarrollo democrático del país. Unas resistencias que España contribuyó a flexibilizar, al tiempo que ejercía el rol de facilitador desde la presidencia de la OSCE, ofreciendo apoyo a Kazajstán en la

posible reforma de aspectos relacionados con la legislación electoral, la ley de medios de comunicación, de ONG, etc. De este modo, el éxito de la apuesta tuvo varias dimensiones: fomentar el sentido de pertenencia de los países de Asia Central a la organización, reforzar la confianza existente entre España y Kazajstán y asegurar la presidencia de la OSCE hasta 2011, con las presidencias también aprobadas de Grecia (2009) y Lituania (2011).

Se pueden añadir aquí algunos otros logros de la OSCE que tienen incidencia en Asia Central y que son resultado de la presidencia que España ejerció. Es el caso del acuerdo para que la organización colabore en la estabilización de Afganistán desde Asia Central mediante la gestión de fronteras, la formación de policía y el apoyo en la lucha contra el tráfico de drogas. Es también el caso de la declaración sobre gestión del agua y la que, de modo pionero en el ámbito multilateral, relaciona seguridad y medio ambiente. Dentro de la cesta de la dimensión humana, una de las de más difícil gestión en la OSCE, fueron destacables también la disposición del nuevo líder turkmeno, Gurbanguly Berdymukhamedov, a colaborar con la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), y las actividades llevadas a cabo en Kirguistán y Tadjikistán. Finalmente, involucrando a Uzbekistán en las actividades de la organización, España contribuyó a ir restaurando las relaciones con este país.

Por otro lado, más allá de la labor realizada en el ámbito multilateral, la atención española hacia Asia Central también ha repercutido en un incremento de las relaciones bilaterales. Con lazos de amistad a alto nivel, destaca especialmente la excelente sintonía que existe con Kazajstán, que el reciente traslado de la embajada española a Astana, la nueva capital kazaja, ha contribuido a intensificar. Sin embargo, las perspectivas se amplían al resto de países, ya que este, y otros gestos de aproximación diplomática⁵, denotan una tendencia de mayor complicidad e interés mutuo entre España y las repúblicas de Asia Central, lo que abre un nuevo escenario de oportunidades para cooperar y afrontar en mejores condiciones los retos globales del porvenir.

Conclusiones

A modo de conclusión se señalan aquí dos vías de posible profundización en las relaciones con Asia Central que están íntimamente relacionadas y que deberían ser tenidas en cuenta si España quiere ser uno de los motores europeos que impulsen la cooperación con la región, aprovechando que tiene buenas posiciones tomadas.

En el plano bilateral, y sin perjuicio de que intensifique las relaciones también con otros países, España puede profundizar en las relaciones con Kazajstán, país prioritario para España y la UE, que ejerce actualmente el liderazgo regional. Con oportunidades económicas en sectores como el de la energía, los transportes, las telecomunicaciones o la industria espacial, España puede además ahondar en las relaciones políticas aprovechando la confianza que, con el ejercicio de la presidencia de la OSCE, ha generado. Por ejemplo, prestando asistencia para la preparación de la presidencia de la OSCE por parte de Kazajstán, sobre todo en el ámbito de la formación de los diplomáticos y otros especialistas que se encargarán de la misma en 2010.

En el ámbito multilateral, destaca sobre todo la futura coincidencia entre la presidencia kazaja de la OSCE y la presidencia que España ejercerá de la UE en el primer semestre de 2010. Se pondrá entonces a prueba la capacidad de cooperación entre ambos países y la de España para gestionar algunos retos, como los siguientes, que afronta la UE con respecto a Asia Central:

- Avanzar en la implementación de la estrategia adoptada, contribuyendo a definir objetivos específicos, coordinando la acción de las instituciones comunitarias y relacionándola con otras políticas europeas.
- Dotar a la proyección europea de mayores términos de referencia en cuanto a democratización y derechos humanos, para que los requerimientos de estabilidad y seguridad energética no desplacen esta dimensión a un segundo plano, con riesgo de que la credibilidad de la UE sea puesta en entredicho.
- Mejorar la representación diplomática europea y la visibilidad de la UE en los medios de comunicación de Asia Central, dominados actualmente por Rusia.
- Coordinar las acciones de dos instituciones como la Comisión Europea y la OSCE que pueden tratar de excluirse mutuamente como proveedoras de asistencia técnica. En este sentido, puede ser de gran valor para la UE la interiorización de los aprendizajes que la OSCE ha realizado en sus años de trabajo sobre el terreno en Asia Central.
- Mejorar la cooperación energética con Rusia, manteniendo la política española de no entrar en competencia con este país en Asia Central.

La futura presidencia española de la UE constituirá, en definitiva, una oportunidad para trabajar en favor de la progresiva integración de Eurasia, pudiéndose convertir Asia Central en puente de tránsito entre las economías más dinámicas de Asia y Europa. Sin embargo, para afrontar este reto con las mayores posibilidades de éxito, España y la UE deberán avanzar en la maduración de una visión global de este espacio y de la proyección exterior europea, tomando posición respecto a la compleja red de actores y dinámicas que intervienen en él. Está en juego la configuración geopolítica del continente o, dicho de otro modo, la relación de fuerzas entre potencias como la UE, Estados Unidos, China y Rusia.

Notas

¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo: una política energética para Europa*, {SEC(2007) 12}, Bruselas, COM(2007) 1 final, pp. 10, 26 y 27, 10 de enero de 2007.

² Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo: una política energética para Europa*, {SEC(2007) 12}, Bruselas COM(2007) 1 final, p.19, 10 de enero de 2007.

³ Con hechos y cifra de víctimas sin aclarar, en mayo de 2005 fuerzas especiales uzbekas aplastaron una revuelta popular en Andijan que según fuentes del país estaba liderada por extremistas islámicos, pudiéndose hallar entre las víctimas, sin embargo, a civiles desarmados.

⁴ Consejo de la Unión Europea, *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*, Nota 10113/07 con el anexo, Bruselas, pp. 2 y 4, 31 de mayo de 2007.

⁵ Con esfuerzos en marcha para abrir una embajada española en Tashkent, en sentido inverso ha sido también valiosa la labor ejercida por la embajada de Kazajstán en Madrid y el consulado de Barcelona. Sumándose a ello la reciente apertura de la embajada de Uzbekistán en Madrid, también con consulado en Barcelona, y los esfuerzos para que Kirguizistán, Tadjikistán y Turkmenistán se acrediten ante España.

Referencias bibliográficas

- DE PEDRO, Nicolás y KASSENOVA, Nargis (2007) "La nueva estrategia para Asia Central: desafíos y oportunidades para la UE y España", *Memorando OPEX*, núm. 53, Fundación Alternativas.
- FRIDE (2007) "The EU Strategy for Central Asia: Promoting Democracy and Human Rights", *Seminar Brief*, 19 de noviembre de 2007.
- LINN, Johannes F. (2007) "Central Asia – National Interests and Regional Prospects", *China and Eurasia Forum Quarterly*, núm. 5:3, pp. 5-12.
- MARTÍNEZ MONTES, Luis Francisco (2007) "España, Eurasia y el nuevo teatro del mundo", *Documentos CIDOB Asia*, núm. 15, Fundación CIDOB.
- MATVEEVA, Anna (2006) "EU Stakes in Central Asia", *Chaillot Paper*, núm. 91, Institute for Security Studies, París.



La continuidad de la dimensión asiática en la política exterior española : más allá de la asociación estratégica

Número 23

Lluc López i Vidal

Profesor de Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya y la Universitat Pompeu Fabra

En los últimos cuatro años se ha constatado como el valor de la zona de Asia Pacífico para la Unión Europea ya no es meramente comercial. El continente asiático no solamente ha emergido como uno de los grandes polos de crecimiento económico mundial, con China e India y Japón a la cabeza, sino que además dichas potencias participan cada vez más en la arquitectura de seguridad regional y por ende global, reforzando así su importancia geopolítica. La UE ha dejado de mirar a Asia como su hermano menor, de tal forma que las percepciones entre ambos continentes son las de dos actores globales que comparten su interés por conseguir un orden internacional estable y un compromiso con el multilateralismo efectivo¹.

Desde el 2004, el grado de interdependencia económica entre los dos bloques ha llegado a unos límites impensables años atrás, siendo Asia ya el primer socio comercial de la UE, por delante de la NAFTA (siglas en inglés del Tratado de Libre Comercio de América del Norte). El comercio bilateral con China ha llegado a los 254 billones en el 2006, 46 con India y 127 billones con los países del ASEAN², para quienes la UE son ya su segundo socio comercial. Japón, uno de los polos económicos del planeta, con una economía que aún representa el 12% del total mundial, es el quinto mercado exportador para la UE, detrás sólo de Estados Unidos, Suiza, Rusia y China³, además de ser uno de los principales inversores en Europa.

Estos datos nos apuntan que la región asiática exporta gran parte de su producción a los países de la UE, con quienes mantiene unas excelentes relaciones comerciales, especialmente con Alemania, Francia, Gran Bretaña, Holanda y en menor medida España. Por su parte, la UE está utilizando la brecha tecnológica de estos países –excluyendo Japón por razones ya apuntadas– para exportar su tecnología e inversiones, habiéndose convertido la región en un gran atractivo para este tipo de empresas.

Pero lo cierto es que a pesar de esta "luna de miel", los intercambios económicos no están exentos de inconvenientes. En primer lugar, para poder desarrollar la cooperación científica y tecnológica requerida, la UE está presionado a los países del Este asiático, especialmente a China, para que respeten los derechos de propiedad intelectual, un tema que se ha vuelto espinoso en los últimos años y que está presente en todas las reuniones entre ambas regiones, tanto en el seno de los Encuentros Asia Europa (ASEM) como en la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴.

Precisamente, el tenso pulso que mantiene la UE en la OMC con la mayoría de países de la zona, apunta que la liberalización total del comercio no es un asunto que beneficie por

igual a todos los sectores ni a todos los países, existiendo divergencias incluso en el si de las regiones. La entrada masiva de productos de la región asiática ha generado la agudización del fenómeno de la deslocalización y por ello las fricciones comerciales con algunos países ha producido en los tres últimos años algunas polémicas como las desatadas por el sector textil en España de 2005. Para muchos productores europeos, la liberalización de sectores como el textil ha supuesto la destrucción de miles de puestos de trabajo, y ello a pesar que los gobiernos europeos sabían desde 1995 que en el 2005 se haría efectiva la medida liberalizadora. Con todo, esta última crisis ha sido el producto del grave déficit comercial de la UE, acentuado por el valor de la moneda china, el yuan, mucho más depreciado de lo que le correspondería. Por ello, tanto la UE como Estados Unidos están presionado en los últimos años para que China aprecie su moneda y compensar así el grave déficit con el gigante asiático.

Por otra parte, uno de los efectos de esta interdependencia económica planetaria es la creación de procesos de cooperación interregional y multinivel en el marco de la llamada gobernanza global. Los ASEM, se han convertido en un instrumento con el que fomentar las relaciones entre ambas regiones y discutir aspectos de mutuo interés como los económicos y comerciales pero también cuestiones sobre temas políticos, culturales, educativos o medioambientales. En la Cumbre ASEM celebrada en Hanoi en 2004 además de adoptar medidas para fortalecer las relaciones económicas entre ambas zonas y discutir sobre la liberalización del comercio y sobre sus posiciones en el seno de la OMC, se aprobó la "Declaración sobre Diálogo entre Culturas y Civilizaciones", que como veremos posteriormente estuvo auspiciada por el presidente español⁵. En el último encuentro desarrollado en Helsinki (2006) además de admitir a cinco nuevos estados (Bulgaria, Rumanía, India, Pakistán y Mongolia), se aprobó la Declaración del Cambio Climático, por la cual los estados de ASEM acuerdan implementar el Protocolo de Kyoto y la Convención Climática de las NNUU. Ello es un indicador que ASEM, aunque a veces se ha visto paralizada por los intereses encontrados de sus miembros, en otros casos ha actuado como mecanismo de "clearing-house" y "agenda-setting", demostrando su utilidad como foro.

Pero su potencial como zona de desarrollo económico no esconde otra de las realidades de la región: los enormes desafíos a la seguridad regional y global. El conflicto entre China y Taiwán, el problema nuclear con Corea del Norte tras anunciar hace ya unos meses su intención de enriquecer uranio, el enfrentamiento latente entre India y Pakistán, las malas relaciones entre Beijing y Tokio o la reciente situación política en Birmania convierten a la zona en un auténtico polvorín.

La UE, representada por su Troika, participa en el Foro Regional ASEAN (ARF en sus siglas en inglés) que junto con Rusia, Estados Unidos, Canadá y Australia y los países asiáticos trata temas que afectan a la seguridad euroasiática. Aunque el foro es esencialmente de diálogo y la UE no ha conseguido aún institucionalizar esta iniciativa, en sus últimas reuniones se han tratado temas tan espinosos como el terrorismo, la delicada situación en Myanmar o el problema en el Mar del Sur de la China. Ante estos problemas, la UE ha tratado de aportar su experiencia en las Medidas de Construcción de Confianza (CBMs en inglés) o Diplomacia Preventiva. Sin duda la novedad la constituye la propuesta de 2007 de crear una *troika* de tres Ministros de Asuntos Exteriores que se encargue de tratar directamente aquellos problemas regionales y internacionales que afecten a la seguridad del área. El hecho de que China, la UE, Rusia y Estados Unidos tomen una iniciativa de este tipo significa que el foro, a pesar de su naturaleza consultiva, está funcionando como mecanismo de cooperación en temas de seguridad.

Líneas de actuación y objetivos del anterior gobierno y del actual

España, no ajena a la revalorización económica y geopolítica de la zona, decidió en el segundo gobierno de Aznar poner en el punto de mira de su política exterior en la zona de Asia Pacífico, especialmente a través del lanzamiento primero de un Plan Marco 2000-2004, así como de la creación de Casa Asia, institución que ha contribuido en la implementación de todas aquellas iniciativas para el desarrollo de una política exterior activa para Asia.

Desde su puesta en marcha en 2003, las tres administraciones involucradas en el proyecto –Ministerio de Asuntos Exteriores, Ayuntamiento de Barcelona y Generalitat de Catalunya– han convertido su sede social en Barcelona en un centro de promoción de proyectos y actividades relacionadas con Asia en el ámbito económico, institucional, cultural y académico. Con la ampliación de su sede en Barcelona, y la inauguración de Casa Asia Madrid, el gobierno del PSOE ha apostado por una línea continuista para superar el grave déficit que existe en la política exterior española sobre la zona Asia-Pacífico.

El gobierno de Rodríguez Zapatero no solamente ha consolidado esta iniciativa institucional sino que además se fijó como objetivo ampliar el Plan Marco con un Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-2008. En el Plan de Acción se incidía en la ayuda aportada para la reconstrucción de la zona devastada por el tsunami de 2004, la campaña de reconstrucción en Afganistán, la inauguración del Instituto Cervantes en Beijing, Tokio y Nueva Delhi, la incorporación de las Comunidades Autónomas en la política exterior hacia dicha zona, o la creación de los llamados “Planes Integrales de Mercado” para potenciar sus relaciones comerciales con Japón, India y China. En el caso afgano, España cuenta con una importante presencia en la Base de Apoyo Avanzado de Herat y con un Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) en Qala-i-Now. Estas acciones, iniciadas en 2005 de la mano de las Naciones Unidas y la OTAN, se inscriben dentro de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad de Afganistán (ISAF en inglés)

Pero para llevar a cabo este plan de acción, además de dotarlo con una partida presupuestaria importante, es necesario desarrollar un auténtico cuerpo de diplomáticos y funcionarios para luchar contra lo que algunos informes han tachado como una “alarmante falta de personal en la Dirección General de Asia Pacífico”⁶. Por ello, la diplomacia del gobierno del PSOE ha abierto dos nuevas embajadas en Afganistán y Nueva Zelanda así como varios consulados como el de Mumbay, además de ampliar las Consejerías de Defensa en la zona.

Para España, como reza su plan, la dimensión asiática es una de las claves para “reforzar la posición internacional del país como potencia media con intereses globales”⁷. Por ello, el gobierno de Zapatero ha utilizado algunos de los mecanismos que tenía a su alcance en las instituciones europeas para impulsar su política asiática. En ASEM, España ha experimentado un cambio profundo en relación al anterior gobierno de Aznar impulsando una estrategia europea hacia Asia basada en programas multilaterales (Declaración ASEM sobre Multilateralismo 2004), el reforzamiento de instrumentos internacionales de promoción y protección de los Derechos Humanos, además de apoyar a la acción de la IAEA y a la Resolución de 1373 de las NNUU.

En la penúltima reunión de ASEM celebrada en Hanoi (2004) se recoge la idea de Zapatero de crear una Alianza de Civilizaciones y a instancias de Malasia se acuerda la “Declaración sobre Culturas y Civilizaciones”. A nivel nacional esta iniciativa ha tenido continuidad a

través de Casa Asia, puesto que el gobierno del PSOE ha organizado el "Diálogo Oriente-Occidente" que se viene celebrando cada año y en cuyas conferencias han asistido mandatarios de alto nivel de ambos continentes.

Conclusión

En resumen, como hemos analizado el gobierno de Rodríguez Zapatero ha tomado una línea continuista en relación al nuevo interés por la zona de Asia-Pacífico. La consolidación de Casa Asia en España, la aprobación de un Plan de Acción 2005-2008 para Asia Pacífico, o la apertura de nuevos Institutos Cervantes nos indican una cierta continuidad entre ambos gobiernos.

La auténtica novedad la constituye la creación de una "Alianza de Civilizaciones" para combatir los problemas a la seguridad del sistema internacional y muy especialmente el terrorismo. Dicho de otra forma, la propuesta presentada por Zapatero en la 59 Asamblea de la ONU en 2004 pretende acabar con el fenómeno del terrorismo a través de una gran alianza entre "occidente y oriente" que luche con medios diferentes a los del uso de la fuerza. Ello representa una clara ruptura con el anterior gobierno de Aznar y su apoyo a la guerra de Irak. Además, con ella, Zapatero ha encontrado en los países asiáticos a nuevos aliados para combatir el unilateralismo norteamericano del gobierno de Bush, otrora aliado del gobierno del Partido Popular.

Pero más allá de los logros en el terreno político, aún existen motivos para la cautela. España sigue siendo año tras año uno de los socios europeos con un déficit comercial más importante con Asia y todo un desafío para la nueva legislatura de 2008. Aunque el déficit comercial español con la zona no es mucho más elevado que con el resto de regiones –la UE y América del Norte–, de seguir la tendencia, se puede convertir en un auténtico quebradero de cabeza para los futuros gobiernos españoles.

Notas

¹ VAN DER GEEST, Willem (2006) "The European Union's strategic interests in East Asia. East Asian cooperation, China's role and EU policy", *Asia Europe Journal* vol. IV, pp. 131-149.

² La Asociación de Naciones del Sur-Este Asiático (*Association of Southeast Asian Nations* en inglés), es una organización creada en 1967 para combatir el auge del comunismo, especialmente en Vietnam. Desde la caída del bloque comunista, esta asociación se ha ido ampliando hasta constituirse en 10 estados: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Laos, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

³ Datos extraídos de la página de la Comisión Europea: <http://ec.europa.eu/trade/>

⁴ Van der Geest, *Ibid.*

⁵ http://ec.europa.eu/external_relations/asem/asem_summits/asem5/08_asem_decl_cult.pdf

⁶ Esteban, Mario, (2007) "El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada", Memorando OPEX, *Observatorio de Política Exterior Española*, núm. 56.

⁷ Plan de Acción Asia Pacífico 2004-2008:
http://www.casaasia.es/documentos/plan_accion_asia2005.pdf

Referencias bibliográficas

- DE LA RIVA, Ion, (2006) "Plan de Acción-Asia Pacífico 2005-2008", *Anuario Asia Pacífico 2005*, Fundació Cidob.
- ESTEBAN, Mario, (2007) "El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada", Memorando OPEX, *Observatorio de Política Exterior Española*, núm. 56.
- PEREIRA, Rui, (2007) "The Helsinki Summit and the future course of Asia-Europe Meeting", *Asia Europe Journal*, vol. 5, núm. 1, marzo 2007, p. 17-21.
- REITERER, Michael, (2006) "Japan and the European Union: shared foreign policy interests", *Asia Europe Journal*, vol. 4, núm. 3, septiembre 2006, pp. 333-349
- VAN DER GEEST, Willem (2006) "The European Union's strategic interests in East Asia. East Asian cooperation, China's role and EU policy", *Asia Europe Journal* vol. IV, pp. 131-149.



Las relaciones España-Irán: tras la estela de la UE (2004-2008)

Número 24

Anahita Nasirossadat

Doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona, departamento de programación de Casa Asia

El objetivo de este artículo es abordar la vinculación española a la postura de la Unión Europea (UE) en el período 2004-2008 hacia la República Islámica de Irán. Durante este arco de tiempo, Irán ha aparecido en la agenda de la política exterior de España sobre todo por su programa nuclear, siendo éste el elemento central sobre el cual ha girado también la diplomacia europea en cuanto a su relación con Irán.

La victoria, en marzo de 2004, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) liderado por José Luis Rodríguez Zapatero, supuso en materia de política exterior española un viraje. Durante la etapa anterior, el gobierno del Partido Popular (PP) quiso mantener una relación privilegiada con los Estados Unidos de América (EE.UU.); en cambio bajo el gobierno socialista se ha producido un renovado interés por la UE, buscando especialmente recuperar el diálogo con Francia y Alemania: en definitiva, reintegrarse al motor europeo a la vez que se producía un alejamiento de EE.UU.

Desde entonces, España ha expresado su europeísmo y su voluntad en colaborar en la consolidación del proyecto y participar en la construcción europea. De hecho, fue el primer país en el cual se celebró el referéndum sobre la Constitución Europea. Asimismo, ha apostado por la consecución de una política exterior común europea, representada por el español Javier Solana.

Ya desde el discurso de investidura como presidente del gobierno, el 15 de abril de 2004, Zapatero anunció su convencido compromiso europeísta, así como reivindicó las Naciones Unidas (ONU) como único garante efectivo de la paz y la seguridad internacional.

Teniendo como punto de partida esta situación, se plantea la cuestión sobre la cual gira el artículo, es decir, analizar la implicación de España en la política exterior de la UE en su relación con la República Islámica de Irán. Para ello, se realiza una breve aproximación a la situación política de Irán, se presenta la postura de la UE en referencia al programa nuclear iraní, así como la actitud de España respecto a ello. Finalmente, se plantean unas consideraciones finales sobre la situación analizada.

El nuevo contexto político de Irán

A fin de comprender mejor la situación, debe tenerse en cuenta la organización del sistema político iraní, que sigue hoy en día el modelo surgido tras la Revolución Islámica de 1979. Irán es una teocracia, cuyo primer líder fue el "padre" de la Revolución, el Ayatollah Jomeini, que reflejó su poder en la nueva constitución, mediante el concepto del *velayat faguih*¹, el instrumento de control del poder político por parte del guía espiritual. Actualmente, este poder recae en el Ayatollah Jamenei, que representa la autoridad suprema cuyo control se extiende a todos los demás ámbitos.

De forma esquemática, el sistema político iraní es un complejo entramado que garantiza que las decisiones más relevantes en cuestiones tales como la seguridad, la defensa y la política exterior dependan de varios filtros institucionales y religiosos, no sólo del presidente².

Así, el diseño de la política exterior iraní está basado en una serie de principios generales tales como "el compromiso con los intereses nacionales, el esfuerzo para alcanzar la paz y la seguridad, la independencia y la integridad territorial" (Jarrazi, 1998). En las actuales directrices de la política exterior, se ha observado un viraje hacia el Golfo Pérsico, Irak y Afganistán, (a diferencia de las anteriores que se guiaban hacia un acercamiento a Europa) así como las repercusiones surgidas por el programa nuclear³.

El 24 de junio de 2005 Mahmud Ahmadineyad ganaba las elecciones presidenciales en la República Islámica de Irán, en segunda vuelta. Su victoria como presidente de Irán, ha representado el regreso al poder de la facción conservadora, en contraposición al estilo moderado de su antecesor, el reformista Jatami (Farzamnia, 2005), y también ha abierto un nuevo capítulo en la política exterior iraní.

Desde el primer momento Ahmadineyad esgrimió un discurso populista y hostil hacia Occidente; retomando aspectos propios de la Revolución Islámica de 1979, como pretender convertirse, en el seno de la comunidad musulmana, en el líder aglutinador, alrededor del cual podría frenarse la presencia de EE.UU. en la región (Nasr, 2007). Se inició un proceso de provocaciones hacia Occidente, cuyos momentos claves fueron en agosto 2005 el anuncio de la reanudación del programa nuclear iraní y en diciembre de 2006 la organización en Teherán de una conferencia sobre el Holocausto, retomando el discurso revolucionario contra Israel y su propia existencia (Zaccara, 2007).

Debe tenerse en cuenta que el aislamiento impuesto por EE.UU. a Irán ha provocado un acercamiento de éste último a otros países, tales como India y Japón, que están ávidos de recursos energéticos. También a estados como Rusia y China, ya que ambos países tienen intereses energéticos, económicos y militares respecto a Irán. Asimismo, la sensación de acorralamiento y de país cercado que tiene Irán, incide en la inestabilidad de la zona, ya de por sí candente.

Europa frente al difícil tema iraní

No debe olvidarse que Irán goza de una posición geográfica y estratégica privilegiada, es lugar de encuentro entre Asia Central, Medio Oriente y el Sudeste asiático; y puede representar un factor clave tanto para el desarrollo de la zona como para alcanzar el estatus de potencia regional.

Justamente por dicha relevancia geoestratégica, Europa, ha intentado mantener y potenciar un contexto estable a fin de garantizar sus necesidades energéticas, asegurar los suministros tanto de gas como petróleo provenientes de Oriente Medio. Es por este mismo motivo, que la UE ha buscado rebajar el nivel de tensión en la zona, y promover una mayor seguridad y estabilidad regional, desde el ámbito económico y político, así como ha favorecido la diversificación de las rutas de exportación del petróleo y del gas, especialmente a través de inversiones en proyectos de mejora de las infraestructuras y los transportes de la zona⁴. Las relaciones entre la UE e Irán también se han visto enturbiadas por la postura de EE.UU. hacia este último y por la guerra contra Irak que fue en detrimento de su venta de crudo a los mercados europeos.

EE.UU., con sus recientes intervenciones, ha provocado, muy a su pesar, un aumento de la importancia de Irán como potencia regional en la zona, sobre todo por el hecho de haber neutralizado a dos de sus principales enemigos: Saddam Hussein y los talibanes. A pesar de la política de aislamiento internacional promovida por EE.UU. contra Irán, la UE ha intentado mantener las relaciones diplomáticas y comerciales, de gran relevancia estratégica. Especialmente, destacar el volumen de negocios de Francia, Alemania, siendo España su octavo partner europeo.

Es en este contexto que se logra comprender el por qué de los intentos de la UE de buscar una vía diplomática en la crisis provocada por la reanudación del programa nuclear iraní. Así, entre 2004 e inicios de 2008, el principal interlocutor y mediador ha sido la UE-3 (formada por los ministros de exteriores de Francia, Alemania y Reino Unido); intercediendo para el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Ya en 2003, la UE reconocía el derecho de Irán al uso de energía nuclear siempre que fuera para fines pacíficos y de acuerdo con el Tratado de No Proliferación Nuclear (que Irán había ratificado en 1970).

Pese a las rondas de negociaciones finalmente el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1696 de 31 de julio de 2006 en la cual se exigía a Irán el cese inmediato de su programa nuclear, de lo contrario se enfrentaría a sanciones económicas y diplomáticas. Según la parte iraní, el diálogo no tenía una base de confianza mutua, elemento clave para llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas partes.

Las conversaciones para solucionar la cuestión nuclear iraní llevadas a cabo por la UE-3 representan una vía alternativa, diplomática, frente a la opción bélica de EE.UU., que durante todo este período ha aumentado su nivel de "advertencias" a Irán en caso de proseguir con su programa.

Ahmadineyad presenta el actual discurso de EE.UU. como una muestra de la voluntad de injerencia hacia un asunto de índole interna, el derecho al uso de energía nuclear con fines pacíficos. A pesar del descontento de la población y de la difícil situación económica del país, la sociedad iraní ha aparcado sus diferencias con el gobierno para defender lo que consideran un derecho propio.

España: ¿uno más en la política europea común?

Desde el primer momento, el gobierno español afirmó que respaldaba el proceso de negociaciones de la UE con Irán, ya iniciado en octubre 2003, teniendo en cuenta que la situación había cambiado por la nueva configuración del poder en Irán, tras la llegada de Ahmadineyad a la presidencia. Asimismo, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación valoraba dichas negociaciones y apoyaba la firmeza de la UE para que Irán suspendiera definitivamente toda actividad de enriquecimiento de uranio. De esta forma España convergía con los demás estados miembros, enviando un mensaje claro y unánime a Irán⁵.

El 7 de septiembre de 2006 Zapatero reiteraba su apoyo para lograr una salida diplomática y negociadora de la crisis, entrevistándose con el negociador iraní en cuestiones nucleares, Ali Lariyani. Asimismo, el ex presidente español, Felipe González que realizó una visita privada a Irán en septiembre de 2006, reconoció frente a la comunidad internacional el derecho iraní a la energía nuclear con fines pacíficos. Asimismo, mantuvo reuniones con el presidente iraní, el responsable del programa nuclear y con el ministro de asuntos exteriores.

Finalmente, es necesario mencionar y tener en cuenta la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones. La propuesta de Alianza la lanzó Zapatero en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre 2004, con el apoyo de Turquía, para promover la democracia y la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. Asimismo, busca adoptar modelos de convivencia social, basados en la dignidad y las garantías de respecto de la pluralidad. De esta forma España vuelve a remarcar que la solución de los conflictos pasa por el Derecho Internacional, en el marco multilateral de Naciones Unidas. La función principal de la Alianza de Civilizaciones es ser un instrumento potencial para lograr una mayor comprensión mutua, siendo un mecanismo de diálogo, de entendimiento entre las diferentes sociedades.

Conclusiones

A modo de conclusión, tener presente que la UE, a diferencia de EE.UU., intenta mantener canales abiertos con Irán, a través de la negociación y la diplomacia, sobre todo por los intereses estratégicos y económicos, siendo una tarea a largo plazo, que requerirá esfuerzo y voluntad política para alcanzar una resolución pacífica y dialogada de la cuestión nuclear iraní. Un posible cambio en las relaciones EE.UU. e Irán sería muy positivo para alterar el contexto regional, lo que podría permitir un desarrollo mayor del país.

De la misma forma, deben integrarse en el análisis los intereses comerciales y económicos así como energéticos que dependen de la resolución del conflicto. La relación mantenida con los varios actores regionales y extra-regionales se puede comprender mediante la importancia del petróleo, elemento clave del área.

Tanto Europa como España no deberían olvidar que en el futuro, Irán cuenta con una serie de factores que le permitirían convertirse en un elemento clave para la configuración de un nuevo equilibrio regional. Destacar una estabilidad política interna única en la zona (aunque con problemas de índole democrático y económico), su posición geoestratégica y el papel que podría desempeñar en la resolución del conflicto de Irak, en Afganistán, Golfo Pérsico, sin olvidar el Mar Caspio. En el momento actual, España debe seguir apoyando las políticas negociadoras de la UE en sus conversaciones con Irán, marcadas sobre todo por la cuestión nuclear. La opción europea, a través del diálogo y de la diplomacia es una alternativa más segura, pero que necesita un plazo mayor para lograr sus objetivos, y debe seguir contando con el apoyo de los estados miembros, para poder alcanzar un acuerdo con Irán satisfactorio para las partes.

Notas

¹ Significa literalmente "gobierno del jefe religioso". Véase KHOSROKHAVAR, F. y ROY, O. (2000) *Irán de la revolución a la reforma*, Barcelona, Ed. Bellaterra, pp. 72-91; HAHERI YAZDI, M. (1995) *Hekmat va Hokumat*, Teherán, Ed. Shadi, pp. 177-214; HUNTER, SH. (1992) *Iran after Khomeini*, New York, Praeger.

² Para mayor información, véase: BANI SADR, A. (1989) *Quelle révolution pou l'Iran?*, París, Fayolle; CHEHABI, H. E. (1990) *Iranian politics and religious modernism. The liberation movement of Iran under the Shah and Khomeini*, London; HAGHIGHAT, Ch. (1985) *Iran, la révolution islamique*, Bruselas, Complexe; MENASHRI, D. (dir.) *The Iranian Revolution and the Muslim World*,

Westview, Boulder; ARJOMAND, S.A. (1988) *The Turban for the Crown, the Islamic Revolution in Iran*, Oxford, University Press; SHIRAZI, A. (1997) *The Constitution of Iran. Politics and State in the Islamic Republic*, London, I.B. Tauris.

³ Véase BERGARECHE, B. "Enfrentamiento entre dos líderes. Las posibilidades de un acuerdo", *Política Exterior*, núm. 111 (mayo/junio 2006), pp. 21-28; MESA DEL MONTE, L. "El programa nuclear iraní. Entre derechos legítimos e incertidumbres estratégicas", *Anuario CIP 2006*, Barcelona, Icaria, (2005), pp. 297-305; GARRIDO REBOLLEDO, V. "El programa nuclear iraní y las dificultades para visitar a los amigos", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, núm. 12/2006, <www.reei.org>; ZACCARA, L. "El protagonismo de Irán en Oriente Próximo". *Afkar/Ideas* (invierno 2006/2007), pp. 34-36.

⁴ Así, programas como el TACIS (Ayuda Técnica para la CEI, en su sigla inglés) o el TRACECA, representan para la UE un comienzo para poder, beneficiarse de las potencialidades del Mar Caspio. El TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia) es un programa de la Unión Europea puesto en marcha desde 1993 cuya finalidad es crear un corredor entre Europa, el Cáucaso y Asia Central. Una parte importante del mismo está constituido por el INOGATE (Interestate Oil and Gas Transport Europe) para fomentar la construcción de oleoductos desde la región del Caspio hasta Europa. Respecto al TACIS, véase: SLIM, A. "Le programme TACIS pour la Russie: un bila est-il posible?", *Le courrier des pays de l'Est*, núm. 1025 (mayo 2002), pp. 17-26.

⁵ Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, ante el Senado, *Diario de Sesiones*, VIII Legislatura, número 53, 28 de septiembre de 2005, pp. 2856-2857.

Referencias bibliográficas

- FARZAMNIA, Nadereh (2005) "Irán: la dictadura democrática", *Real Instituto Elcano-ARI*, núm. 103 (julio 2005), pp. 1-6.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2006), *Alianza de Civilizaciones, Plan de acción 2007-2009*, Naciones Unidas.
- JARRAZI, Kamal (1998) "Nuevas perspectivas en la política exterior de Irán", *Política Exterior*, vol. XII, núm. 62, (Marzo/Abril 1998) pág. 23.
- NASR, Vali R. (2007) "La nueva potencia hegemónica", *Vanguardia dossier*, núm. 24 (julio/septiembre 2007), pp.18-26.
- ZACCARA, Luciano (2007) "Ahmadineyad, entre la espada y la pared", *Política Exterior*, núm. 116 (marzo/abril 2007), pp. 107-108.