



Esther Barbé

Dra. Esther Barbé

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

“Pensar globalmente, actuar localmente” es un slogan imprescindible en el discurso político de nuestros días. Pues bien, la práctica política, en materia de Unión Europea, de los dos gobiernos del Partido Popular, presididos por José María Aznar (1996-2004), nos permite acuñar un slogan de signo bien diferente: “pensar localmente, actuar en Europa”. En efecto, si algo caracteriza a estos ocho años de práctica política de José María Aznar es haber convertido 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. De ahí que sea lógico que la campaña electoral que ha precedido a las elecciones generales del 14 de marzo no haya recogido ninguno de los temas que dominan en la agenda de la UE en el momento actual. Ni la ampliación, ni la Constitución, ni tampoco el proceso de conformación de un núcleo duro tienen cabida en el debate político español.

El Partido Popular ha transmitido a través de la campaña electoral dos de las “obsesiones” que han marcado su actuar en Europa: ser un referente para la derecha moderna y ser un estado unido y fuerte. Ser modernos se ha traducido en Europa, como veremos en este texto, en una opción decidida por el discurso de la eficacia, por el modelo anglosajón (liberalización económica, fuerte amistad con Estados Unidos haciendo uso del componente hispano de ese país) y por el rechazo de la Europa continental (eje franco-alemán, modelo socialdemócrata de bienestar, críticas a la derecha francesa). Ser un país unido se ha traducido en un rechazo del componente federalista de Europa, ya que éste podría reforzar el proceso descentralizador de la España posfranquista, y ser un país fuerte se ha traducido en sus opciones europeas e internacionales (intentar adquirir un perfil de grande a través de una relación especial con Estados Unidos).

Las elecciones legislativas del 14 de marzo marcan un punto final en la trayectoria de Aznar al frente de la política europea de España. ¿Qué ha caracterizado dicha política? ¿En qué medida podemos hablar de un modelo español para la construcción europea después de casi veinte años participando en su formulación? ¿Se puede hablar de cambio sustancial entre los diez años del PSOE al frente de la política europea de España y los ocho años del PP? Es simbólico el hecho de que los jóvenes españoles que, por primera, vez votan en estas elecciones, nacieron el mismo año en que España se incorporó a la Comunidad Europea: 1986.

Los datos de la reciente campaña electoral, pero sobre todo el análisis de la política desarrollada por los gobiernos Aznar (1996-2004) permiten identificar algunas grandes ideas sobre el papel de España en Europa. La agenda (el qué) y las alianzas (el cómo) establecidas por Aznar nos sirven de líneas de orientación.

La agenda europea del gobierno español (1996-2004) se ha visto afectada por el contexto (ampliación, por ejemplo), pero, a grandes rasgos, ha sido una agenda constante, con objetivos perfectamente determinados. Tres son los temas fundamentales: programa de Lisboa, programa de Tampere y reforma institucional. A los que corresponden algunos grandes objetivos.

En el caso del programa de Lisboa, inspirado por Aznar y Blair, el objetivo general de la liberalización económica se ha visto acompañado de objetivos específicos que han marcado la

ruptura de Aznar con otras fuerzas políticas o con socios europeos. En el terreno doméstico, la primera ruptura entre PSOE y PP en materia europea tuvo que ver con la oposición de los socialistas a la flexibilización introducida por el PP en materia de empleo. Las relaciones entre España y Francia se han visto empañadas por las reticencias francesas a liberalizar el sector energético.

En el caso del programa de Tampere, tendente a crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, la política del PP siguió los primeros pasos establecidos por los gobiernos del PSOE con la intención de contar con el apoyo europeo en la lucha contra ETA. El desarrollo del tema, sobre todo a raíz de los atentados del 11 de setiembre, ha hecho que las diferencias entre el PP y el PSOE y entre el gobierno español y algunos de sus socios, como Francia o Suecia, se hayan hecho notar. A lo largo de la campaña electoral, el PSOE ha insistido en las políticas de integración de los inmigrantes frente al discurso del PP, centrado en la lucha contra el terrorismo y en la privilegiada relación Aznar-Bush.

En el caso de la reforma institucional, los gobiernos Aznar han modificado, en buena medida, los primeros pasos de España en Europa (bajo gobiernos PSOE). Así, el PP ha trasladado al modelo comunitario una de sus preocupaciones fundamentales: el reforzamiento del estado español. Así, desde 2000, cuando el PP consigue la mayoría absoluta se puede hablar de una España que apuesta decididamente por un modelo intergubernamental (Europa de los estados). De ahí que se preocupe por el reparto de poder en el Consejo, como se vio durante la CIG, pero no por los escaños en el Parlamento Europeo. El PSOE defendió en su momento el “máximo poder posible de España” en el seno del Consejo pero dentro de una lógica comunitaria mucho más sólida. También se puede hablar de una España que teme cualquier referencia al federalismo y que busca la reducción del papel de las Comunidades Autónomas en Europa (la pérdida de escaños en el Parlamento afecta sobre todo a los partidos nacionalistas, la negativa a aceptar presencia regional en el Consejo, la introducción en la Constitución de una referencia a la integridad territorial de los estados).

Las alianzas del gobierno español (1996-2004) para llevar a cabo su política en Europa alejan, por completo, a Aznar de los pasos seguidos anteriormente por González. Justamente, la campaña del PSOE para las elecciones del 14 de marzo ha consistido, en buena medida, en reivindicar la vuelta a tres principios de funcionamiento que crearon el modelo español entre 1986 y 1996: el consenso doméstico para la elaboración de la política europea, el restablecimiento de buenas relaciones con la pareja franco-alemana y la reorientación del atlantismo español.

El consenso que guió los primeros años de España en Europa se explicó, en su momento, por el valor metapolítico de la incorporación de España a la Comunidad (democracia, modernización). Lo cierto es que el consenso, al que se habían acostumbrado los españoles en materia europea e internacional, se volatilizó una vez superada la prueba del euro y una vez conseguida la mayoría absoluta por el PP. Dos temas fundamentales en la agenda –las relaciones con Estados Unidos y el modelo de construcción europea a recoger en la Constitución– han enfrentado a lo largo del último año al gobierno del PP con la mayoría de las fuerzas políticas españolas.

El modelo europeo de España se construyó, con González, sobre unas sólidas y permanentes relaciones con el eje franco-alemán. El periodo Aznar es más complejo y no se asienta sobre ninguna relación permanente en Europa. Ya, en 1997, Aznar afirmaba, al hablar del juego europeo, que “no se trata de estar solo ni de estar acompañado, sino de defender los intereses nacionales de España”. De ahí posiblemente la creación de una imagen utilitarista de Europa por parte de España, en la mejor tradición británica. Los enfrentamientos de Aznar con Francia y Alemania han sido constantes a lo largo del periodo (liberalización económica, perspectivas financieras). El caso Irak constituye la punta del iceberg. Sin embargo, la pro-actividad mostrada por el gobierno Aznar liderando la Carta de los Ocho, en 2003, de tono atlantista, o la Carta de los Seis, en 2004, a favor del Pacto de Estabilidad, es síntoma de temor a quedar fuera de un “núcleo duro” si este se constituyera en momentos de cambios profundos (Europa a veinticinco). De momento, está siendo así, como muestra la actividad de los Tres Grandes en casos como el desarrollo de la PESD.

Finalmente, el cambio más espectacular de la política española ha sido, sin duda, su intento de tejer una relación privilegiada con Estados Unidos. El triángulo Europa-América Latina-Mediterráneo, que constituía el mapamundi español, se ha visto alterado por el factor estadounidense, de tal manera que la deriva de España en algunos temas sensibles para la agenda europea (Irak, protocolo de Kyoto) la han situado en una posición difícil para actuar en el futuro como facilitadora de acuerdos entre los europeos. El resultado de las elecciones, con el fin de la era Aznar, y la política de otros estados en el inmediato futuro (Estados Unidos, Reino Unido) van a ser decisivos para el papel de España en Europa.

Estas líneas constituyen la introducción a una serie de trabajos que han sido realizados por los investigadores que forman el Observatorio de Política Exterior Europea (Institut Universitari d'Estudis Europeus). Dichos trabajos tienen la intención de revisar, sin ninguna voluntad exhaustiva, temas destacados de la acción española en la Unión Europea durante el periodo en que José María Aznar ha presidido el gobierno español. Dado el centro de atención de este grupo de investigadores –la Política Exterior Europea- la mayor parte de dichos trabajos se dirigen a ese espacio en el que se confunden la política exterior del estado, las dimensiones económicas de la Unión y la incipiente PESC. El momento parece oportuno, a la puerta de unas elecciones generales y en una Europa convulsa que dentro de pocas semanas pasará a tener veinticinco miembros. El lector se encuentra ante un trabajo colectivo en el que, a pesar de la variedad de estilos y de autores, subyacen preguntas fundamentales en cada uno de los casos, tales como: ¿En qué medida ha influido España en el diseño de la agenda europea para el tema en cuestión?, ¿En qué medida ha modificado el gobierno Aznar la política española sobre el tema, si ésta existía?, ¿En qué medida la política del PP ha generado consenso o disenso entre los europeos en el tema analizado?

10 de marzo de 2004



Especial España en Europa 1996-2004
EE 02/2004

**¿Cola de león o cabeza de ratón?:
La apuesta atlantista de Aznar**



Érika Ruiz Sandoval

Érika Ruiz Sandoval

Docente vinculada al Instituto de Estudios de la Integración Europea (IEIE) del ITAM y doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona.

2003 fue un año difícil para los esfuerzos europeos en materia de política exterior y para la relación transatlántica. Frente a la crisis de Iraq, Europa se dividió en dos bandos, uno a favor de Estados Unidos, y otro en contra, eliminando toda posibilidad de hablar con una sola voz en el primer gran conflicto de la post Guerra Fría que no involucraba a su propio patio trasero. La división de los europeos en temas de política exterior no es algo insólito; sin embargo, sí lo es que ocurra en un tema que Estados Unidos considera “vital” y, más aún, que el bando proestadounidense esté comandado por España, en la persona de su presidente José Ma. Aznar.

Más allá de lo que pueda pasar con la “familia transatlántica” tras Iraq, vale la pena examinar, a la luz de lo que había sido la política europea de España desde su ingreso a la Comunidad en 1986, las posibles consecuencias de acercarse cada vez más a Estados Unidos, incluso a costa de su relación con sus socios europeos, particularmente Francia y Alemania. Lo que empezó como un coqueteo con la hiperpotencia, que quizá buscaba sólo diferenciar la política del nuevo gobierno conservador de la de su predecesor socialista, hoy es una relación incondicional con Washington, basada sobre todo en la amistad que han establecido Bush y Aznar, a la que se subordinan las relaciones de España con sus demás socios europeos, sus relaciones con el Mediterráneo y América Latina, el consenso interno en materia de política exterior y la opinión pública española. Es un auténtico viraje en la política europea de España, cuyas consecuencias apenas se adivinan.

España se rebela

España vivió el fin de la Guerra Fría arropada por Europa, dispuesta a contribuir en su construcción con el más profundo europeísmo, particularmente en el área de política exterior. Ésa fue la tónica del gobierno socialista de Felipe González: una España que defendía sus intereses en el marco de ese todo más grande y más complejo que era la Europa integrada, pero que también buscaba cooperar para que ésta se volviera más importante en el escenario internacional, en el entendido de que eso serviría a España para proyectarse en el exterior. Era, en otros términos, un juego de suma positiva. Dentro de Europa, España aprendió rápido a jugar el juego europeo, aliándose con los más poderosos, Francia y Alemania, para avanzar sus intereses, figurando tácitamente como uno de los Grandes sin serlo realmente, y se volvió un aliado importante para el eje franco-alemán, que pasaba entonces por una de sus mejores épocas.

Con la llegada de José Ma. Aznar al poder, España empezó a cambiar su actuación en el seno de la UE. Los desacuerdos de Aznar con los líderes francés y alemán en distintos temas, considerados vitales para el nuevo gobierno, fueron muchos. Al parecer, España ya no estaba dispuesta a vivir bajo la égida del eje franco-alemán, y quería emanciparse. Por otra parte, la Europa integrada estaba a punto de cambiar, quizá en detrimento de la posición española que, de nuevo, volvería a ser parte de la periferia tras la ampliación al este, y el eje franco-alemán no gozaba del vigor de antaño. La lectura de Aznar fue que había que buscar otras compañías que

fortalecieran su papel en la “nueva Europa”, así fuera a costa de su relación con los dos Grandes. Si cuando ingresó a la CE se dijo que España había alcanzado la mayoría de edad,¹ en el choque de Aznar con Francia y Alemania tendría que hablarse de una crisis de la edad madura, de ésas que llevan a tantos a dejar a la esposa de toda la vida por una secretaria veinteañera, o, mejor aún, de una crisis de adolescencia tardía en la que oponerse a los mayores es una cuestión de principios. Por tanto, el cambio en las relaciones con Europa, en concreto con Francia y Alemania, ha sido uno de forma, pero también de fondo, o quizá sea que la forma es fondo.

Justo entonces se sucedieron las crisis del 11-S e Iraq, un nuevo parteaguas que hoy se antoja de dimensiones equiparables al fin de la Guerra Fría. Tras las declaraciones de solidaridad sin matices con Estados Unidos post 11-S, vinieron las agrias discusiones en torno a Iraq. Ante el choque entre Francia y Alemania, quienes por tradición encarnan la “posición europea”, y Estados Unidos, no es raro que los británicos desempolvaren su “relación especial” para aparecer como aliados incondicionales de Washington, incluso si eso suponía ir en contra de sus socios europeos. Lo que sí sorprendió a propios y extraños fue que en esa foto de familia anglosajona se colara la España de Aznar, en una suerte de salto mortal sin red que tenía por objeto aprovechar una “ventana de oportunidad” para desarrollar su propia “relación especial” con los estadounidenses, a partir de una lectura personalísima del mandatario español según la cual España debe codearse con el hegemon a cualquier precio.

Transferencias y proyecciones: Aznar como protagonista

El acercamiento sin precedente en tiempos de democracia al Washington de George W. Bush es claramente una decisión personal del presidente del Gobierno que, además, va a contracorriente del pasado, de algunos de los intereses españoles y de su opinión pública. En un texto previo,² me había evitado explicar las razones del acercamiento de Aznar a Washington, en particular en el caso de Iraq, diciendo que “su posición es inexplicable si no se recurre a Freud”. Hoy sigo pensando que hay algo de verdad en lo dicho entonces; no obstante, también es cierto que puede discernirse cierta coherencia en la estrategia del mandatario español, lo cual no implica que sea acertada o que vaya a rendir los frutos que espera.³

Si bien Aznar había buscado un acercamiento con Estados Unidos desde el principio de su mandato en 1996, alegando una supuesta comunidad de intereses y valores,⁴ el golpe de timón definitivo en esa dirección se dio cuando Aznar tenía ya la mayoría absoluta y, por tanto, podía moldear la política exterior de España a placer, sin tener que basarse en el tradicional consenso con el resto de las fuerzas políticas que había caracterizado a la acción externa española durante el gobierno socialista. Así, el acercamiento con Washington parecía apaciguar tres de sus demonios personales, transferidos al caso de España: el terrorismo; figurar entre los Grandes; y ser reconocido como un líder mundial de gran importancia.⁵

Tras el 11-S, Aznar llegó a la conclusión de que la obsesión de Bush con el terrorismo coincidía con la suya, y que eso abría una ventana de oportunidad para acercarse al hegemon y tratar así

¹ Véase C. Alonso Zaldívar y M. Castells, *España, fin de siglo*, Madrid, Alianza, 1992, p. 233, cit. en Esther Barbé, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999, p. 16.

² Érika Ruiz Sandoval, “La discordia trasatlántica: ¿fabricación o realidad?”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del imperio (México en el Mundo 2003)*, México, Ariel, 2003, pp. 57-69.

³ Andrés Ortega, “La coherencia del giro de Aznar”, en *El País*, domingo 15 de febrero de 2004, p. 11.

⁴ El cambio de posición respecto de Cuba es ilustrativo en este sentido, así como la búsqueda del apoyo estadounidense para avanzar los intereses españoles en el marco de la OTAN.

⁵ En la lectura personal de Aznar, quizá los otros dos problemas históricos de España, la democracia y la modernización, ya estaban resueltos o el margen de maniobra era poco. Por tanto, era hora de ocuparse de la proyección internacional del país. (E. Barbé, *op. cit.*, p. 20).

de buscar un mayor papel internacional para su país, convertirlo en Grande de la noche a la mañana, quizá creyéndose a rajatabla aquello de "no importa quién eres sino a quién conoces".⁶ Presa de un revisionismo histórico simplista y de un rencor personal contra los franceses, decidió cambiar el eje estratégico de la política exterior española, otrora basado, naturalmente, en Europa, y centrarlo en Washington.⁷ Los otros objetivos clásicos de la acción exterior de España, el Mediterráneo y América Latina, también se subordinaron a la nueva prioridad.

Alinéandose incondicionalmente con Bush en Iraq,⁸ Aznar buscaba ser el pescador que sacara más ganancias de ese río revuelto. Pero como toda política exterior es, sobre todo, política interna, con el cambio de rumbo Aznar también buscaba adelantarse al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), principal partido de oposición, manifiestamente en contra de la guerra, creyendo que Francia terminaría apoyando a Bush en el último momento, lo cual dejaría al PSOE solo y fuera del "consenso europeo".⁹

Aun cuando esto no sucedió, contra viento y marea, dentro y fuera de casa, Aznar se mantuvo en sus trece. Primero cabildeó a su opinión pública con el argumento de las armas de destrucción masiva y luego cambió por el de la necesidad de luchar contra el terrorismo internacional. Pero no convenció, pues los españoles se había manifestado en contra de la guerra como nunca antes. Asimismo, ofreció a Bush hacer uso de la supuesta influencia de España sobre Chile y México, también miembros no permanentes del Consejo de Seguridad en aquel momento, para convencerlos de apoyar la posición estadounidense, y sólo logró enrarecer las relaciones de su país con ambos.

Pero nada importó. Aznar estaba ya en el círculo de Bush y sentía que había puesto a España en mejores compañías que las de sus socios europeos, Francia y Alemania, frente a los cuales siempre sería inferior. Ahora compartía con el británico Tony Blair, el de la "relación especial" de toda la vida, la atención de la hiperpotencia y quizá podría utilizar su nueva alianza para mejorar su posición dentro de la Unión Europea. Incluso hoy, cuando Iraq sigue ardiendo y hasta Bush y Blair han tenido que explicar a sus respectivos congresos el fiasco de las armas de destrucción masiva, Aznar no se mueve un ápice de su posición inicial y siente que el viraje dado a la política exterior española ha sido un éxito que le hará pasar a la historia como gran prócer.

Más vale ser cabeza de ratón que cola de león

Así reza un dicho popular. Y quizá tiene algo de verdad. Más allá de lo que ocurra con el señor Aznar, cabe preguntarse cuáles serán las repercusiones de su decisión en el mediano y largo plazos. La pregunta pertinente quizá no sea qué gana España, algo difícil de discernir por ahora -incluso para el gobierno Aznar, tan dado a medir todo en términos de "eficacia" y "beneficios"--sino más bien qué pierde, lo que subraya lo arriesgado de su apuesta.

El esfuerzo realizado por la España de Aznar para aparecer como aliado incondicional de Washington no fue de carácter declarativo o reactivo; por el contrario, se tradujo en acciones e iniciativas muy evidentes, epítome de las cuales fue la participación del presidente del Gobierno en la Cumbre de las Azores. Es difícil evaluar cuál fue el grado de divergencia o convergencia entre la UE y España en la crisis transatlántica vivida durante los momentos previos a la invasión a Iraq, o cuál ha sido el nivel de coherencia y coordinación entre la política europea y española,

⁶ Si antes se había hablado de España como "fragmento de una superpotencia", al aliarse con Washington y separarse de Europa, se vuelve fragmento... ¿de qué? (La frase es de Francesc Granell. Véase la discusión al respecto en E. Barbé, *op. cit.*, p. 18).

⁷ Soledad Gallego-Díaz, "Historia de un presidente satisfecho", en *El País*, lunes 26 de enero de 2004, p. 16.

⁸ Con el Washington de Bush no caben más que alianzas incondicionales.

⁹ Asumir una posición proactiva en vez de reactiva es, en sí, una suerte de guerra preventiva en el quehacer diplomático y político interno de Aznar. Miguel González señala el caso PSOE en "Esto se nos ha ido de las manos", en *El País*, martes 11 de marzo de 2003, p. 20.

porque, para empezar ¿cuál UE y qué política europea? El acuerdo de mínimos logrado en el marco PESC difícilmente se puede considerar una “política europea” sobre la cuestión iraquí o sobre el tema mucho más amplio de la relación transatlántica. Sin embargo, al capitanear al bando proestadounidense y promover la Carta de los Ocho, Aznar claramente boicoteó cualquier principio de acuerdo entre los europeos, colocándose así como actor relevante, pero evidentemente en contra de la posición europea, aunque ésta fuera poco contundente y clara. Fue también una posición de rebeldía, de descalificación del liderazgo franco-alemán, que ventilo los desacuerdos de familia ante el resto del mundo, mermando la credibilidad de España, primero, y de Europa, después. En vez de aportar su liderazgo dentro de la Unión, hasta llegar por convencimiento a una posición consensuada, Aznar no escatimó esfuerzos en hacerle el trabajo de cabildeo a Bush, con los resultados ya señalados aquí.

Por otra parte, el acercamiento sin precedente con Estados Unidos es una decisión personal del mandatario en turno y no una política consensuada entre las distintas fuerzas políticas, que, además, se monta en una sociedad en la que prevalece cierto “antiyanquismo” primigenio. Así, parece difícil que dicha política perdure, aun si gana el Partido Popular las próximas elecciones. Es muy difícil alterar el rumbo de una política exterior sin que haya habido un gran debate nacional de por medio y se corre el riesgo de que, a la larga, salga el tiro por la culata.

Más aún, así como la política exterior española se basa en el estilo personal de Aznar, el acercamiento de Estados Unidos con España también se basa en la muy particular forma de pensar y ser de George W. Bush, a quien le ha dado por privilegiar las relaciones de su país con aquellos cuyos mandatarios tienen “química” con él, dejando de lado fruslerías como el interés nacional.¹⁰ Además, también porque la política exterior es ante todo política interna, es posible aventurar que Bush quizá crea que su cercanía con Aznar le ganará votos entre la población latina de Estados Unidos, lo cual refuerza el carácter temporal y cortoplacista del acercamiento.¹¹

Pero el problema mayor radica no en que Aznar haya buscado mejorar las relaciones de su país con Estados Unidos, sino en que lo haga a costa de Europa, e incluso del Mediterráneo¹² y de América Latina. La alianza Bush-Aznar ha supuesto un duro golpe a la imagen de europeísta que

¹⁰ Véase Miguel González, “El presidente tiene una visión”, en *El País*, lunes 10 de marzo de 2003, p. 20. Cabe recordar que Bush llegó a la Casa Blanca sin gran conocimiento de política exterior y diciendo que México –lo único que conocía más allá de su propio estado de Texas– y su presidente, Vicente Fox, eran la relación más importante de su país. Ante la negativa de Fox de apoyarle en la guerra contra Iraq, Bush ha buscado otros “amigos”. Con Aznar coincide en que son presidentes mesiánicos, hombres de “visión” y “misión” y de partidos conservadores, y se siente cómodo con él. No obstante, tener una “relación especial” con Estados Unidos implica competir con el mundo entero. Si bien la relación que tradicionalmente recibe ese nombre es la que sostienen estadounidenses y británicos, hoy día pueden encontrarse más de una veintena de países que asumen tener ese tipo de relación con Estados Unidos y, dada la lista, creérselo realmente no cambia las cosas. Véase Alan Knight, “US-Mexican Relations, c. 1900-c. 1945: A Special Relationship?”, manuscrito presentado en el CMS-COMEXI-ITAM Workshop “Closeness and Asymmetry: The Anglo-American and Mexican-American ‘Special Relationships’,” St. Antony’s College, Oxford, Feb 9-10, 2004, notas 32 y 33.

¹¹ Aznar también parece creerlo y me parece que ambos malinterpretan la compleja política étnica de Estados Unidos. Para empezar, los latinos se autodenominan así, a costa del término *Hispanic* que se usaba antes en las categorías étnicas del censo estadounidense, porque consideran que este último lleva implícita la opresión colonial española sobre sus países de origen. Por tanto, la relación de los latinos con su “madre patria” es bastante antagónica y parece difícil que el acercamiento Washington-Madrid reditúe en beneficios para cualquiera de las partes, sea en términos de votos para los republicanos o de ventas de productos españoles entre los latinos.

¹² La mediación estadounidense para resolver la crisis del islote Perejil con Marruecos no parece ser el principio de una mejoría en las relaciones con ese país, ni tampoco contribuyó a limar asperezas con Francia.

de España se tenía en Europa, y se ha traducido en la reducción de su margen de maniobra e importancia relativa en el ámbito comunitario. Para colmo, este cambio de percepción se da en un momento delicado, a unos meses de la ampliación, cuando todos los equilibrios se encuentran en flujo.

Las consecuencias se están viendo ya, no sólo con la negativa de modificar en la Constitución Europea el reparto de votos para asemejarlo al arreglo acordado en Niza, como pedían España y Polonia, sino también con la cumbre celebrada la tercera semana de febrero entre los mandatarios británico, alemán y francés, los tres Grandes, a la que Aznar no fue invitado, con todo y su incipiente “relación especial” con Washington.¹³ Si Aznar pensó que sería él quien haría a Europa más “atlantista”¹⁴ o que su atlantismo le ganaría puntos en Europa, parece haberse equivocado, con el agravante de que el *affaire* con Estados Unidos puede ser de corta vida, pues depende de imponderables como la “química” que pueda haber entre Rajoy y Bush, si es que son ellos quienes ganan sus respectivas elecciones. En cambio, Europa hubiera sido una apuesta más segura, pues el destino de España, le guste o no al señor Aznar, está vinculado a la construcción europea. Por el momento, la España de Aznar ha apostado por ser cola del león estadounidense en vez de cabeza de ratón en el marco europeo. La búsqueda de una “relación especial” a toda costa cuando lo que hay entre España y Estados Unidos, amén de un océano, es una gran asimetría y pocas coincidencias más allá de la amistad entre sus líderes, puede resultar un esfuerzo inútil y con grandes consecuencias para una potencia media que ha llegado a serlo, sobre todo, por su pertenencia a la Europa integrada.

¹³ Ricardo Estarriol, “Austria y España, contra el tripartito de Berlín”, en *La Vanguardia*, Domingo, 22 de febrero 2004, p. 12.

¹⁴ Llama la atención su discurso ante el Congreso estadounidense, en el que claramente se posiciona como el vocero europeo frente a Estados Unidos (4-02-2004, reproducido por *El País*).



Ángel Bermúdez

Ángel Bermúdez

Doctorando en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona

Vitales, estratégicas, permanentes, son algunos de los adjetivos que la diplomacia española le ha otorgado durante las últimas décadas a las relaciones con América Latina, una región considerada como el tercer eje de la política exterior española, después de Europa y el Mediterráneo. La relevancia de este vínculo no halla su explicación sólo en los lazos históricos y culturales que comparte con los países del subcontinente americano, sino que se enlaza directamente con dos aspectos notables: el peso internacional conseguido por España gracias a su relación con América Latina¹ y la importancia económica que ésta tiene para la economía española². En cuanto al primero de los puntos cabe recordar que durante sus primeros tiempos dentro de la Comunidad Europea, España presentó sus relaciones especiales con Latinoamérica como una especie de dote matrimonial ante sus nuevos socios³. José María Aznar ha intentado algo similar durante el último año de gobierno al utilizar su influencia en América Latina como herramienta para facilitar un acercamiento hacia Estados Unidos.

Se trata, en cualquier caso, de relaciones complejas que analizaremos en tres de sus principales ámbitos: el precedente de la participación de España en la Unión Europea, el articulado a través de la comunidad iberoamericana y aquel propio de las relaciones bilaterales. Esta evaluación se hará considerando las consecuencias del alineamiento de Aznar con la política exterior de George W. Bush.

Desde el punto de vista del impacto que sobre las relaciones con América Latina tiene la participación de España en la Unión Europea, habría que destacar los signos de continuidad con la gestión socialista, pues Aznar –al igual que Felipe González– intentó introducir las prioridades de la política española hacia la región dentro de la agenda de la Unión Europea, obteniendo ambos algunos logros indiscutibles pero limitados⁴.

Durante el gobierno de Aznar, las relaciones europeas con Latinoamérica conocieron su punto retórico más alto cuando en la I Cumbre UE-América Latina (Río de Janeiro, 1999) se acordó establecer una “asociación estratégica” fundamentada en cuestiones como la liberalización

¹ Resulta conveniente resaltar que muchas de las primeras actuaciones relevantes de la España democrática en materia de política exterior se produjeron durante los procesos de paz en Centroamérica, cuando por primera vez en décadas España empezaba a dejar de ser un objeto de las relaciones internacionales para convertirse en sujeto de las mismas.

² Desde este punto de vista, la importancia de América Latina en el proceso de conversión de España en potencia de alcance global es innegable, pues las principales empresas españolas (Telefónica, BBVA, BSCH, Repsol, etc.) se convierten en transnacionales de peso gracias a su inversión en las economías sudamericanas.

³ Dentro del mecanismo de Cooperación Política Europea, España asumió que participaba con su propio “capital”: las relaciones privilegiadas con América Latina. Al respecto véase Barbé, Esther. *EPC: The Upgrading of Spanish foreign policy in Democratic Spain: Reshaping external relations in a changing world*. Gillespie, Richard; Rodrigo, Fernando y Story, Jonathan (Eds.) Routledge, London, 1995.

⁴ En relación con las limitaciones encontradas por España para hacer de las relaciones con América Latina una prioridad para la UE o, al menos, para aumentar la importancia que le concedían a la región sus socios comunitarios véase: Kennedy, Paul. *Spain in The foreign policies of EU Member States*. Manners, Ian y Whitman, Richard G (Eds.). Manchester University Press, 2000.

comercial, la consolidación democrática y la concertación de posiciones comunes sobre asuntos de interés global. El ambicioso enunciado era acorde con la nueva estrategia para la región trazada cinco años atrás por la Comisión Europea, cuyo objetivo –desde el punto de la UE– era anticiparse y hacer contrapeso al proyecto del ALCA⁵. No obstante, al llegar a Río ya era claro que el acercamiento de la UE hacia América Latina estaba encallando, lo que era evidente en las dificultades encontradas para que se produjera el mandato de negociación con el MERCOSUR, aprobado apenas una semana antes del inicio de la Cumbre. Habría que agregar que ya para 1999 la UE –y España– habían vuelto su mirada hacia el Este y que al cabo de dos años se producirían los atentados del 11 de septiembre, que han puesto el foco internacional en los temas de seguridad y en los países islámicos, con lo cual América Latina prácticamente se ha caído del mapamundi de los intereses europeos.

Los tropiezos para avanzar en la “asociación estratégica” birregional, sin embargo, no han impedido la firma de sendos acuerdos de asociación con México y Chile⁶, este último suscrito en la II Cumbre UE-América Latina (Madrid, 2000), durante la presidencia semestral de España. Aparte de Chile, únicamente Colombia, que venía buscando la inclusión de las FARC en la lista de grupos terroristas de la UE, y México, que obtuvo la sede para la III Cumbre UE-AL, obtuvieron beneficios. El resto de los países latinoamericanos y grupos regionales (Comunidad Andina, Centroamérica y MERCOSUR) se llevaron sólo espejos, baratijas⁷ y la promesa de negociar o concluir convenios comerciales futuros cuando termine la actual ronda de la OMC. España, por su parte, salió relativamente bien pues el acuerdo con Chile le permitió salvar la cara y, al mismo tiempo, logró uno de sus objetivos nacionales al ser incluida en la Declaración de Madrid, documento final de la Cumbre, una referencia a la decisión de los países firmantes de combatir el terrorismo en todas sus manifestaciones y formas.

En este documento final, latinoamericanos y europeos expresan su repudio a las medidas de carácter unilateral y efecto extraterritorial en clara alusión a las políticas estadounidenses post 11-S. Este rechazo no fue revalidado posteriormente por España, que apoyó la unilateralidad estadounidense, con lo cual devaluó el interés de los países de América Latina por la España que se vende como puente para acceder a la Unión Europea⁸ y dio al traste con la esperanza de estos de conseguir en la UE una alternativa al coloso del norte.

Es necesario subrayar que la pertenencia a la UE ha dotado a España de útiles coartadas para justificar –al menos formalmente– medidas de interés nacional que perjudican a los países latinoamericanos. Dos ejemplos de ello: la Política Agraria Común y la restricción a la entrada de inmigrantes. Esta última se ha aplicado durante el mandato de Aznar en contra de ciudadanos de Ecuador y Colombia –los dos países de mayor inmigración hacia España– y amenaza con erosionar el *soft power* español en América Latina, donde no se ve con buenos ojos que España olvide sus centenares de miles de ciudadanos que fueron acogidos en aquellas tierras cuando huían de la guerra y el hambre.

La dimensión iberoamericana de la política exterior española se expresa en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que se realizan anualmente desde 1991.

⁵ Véase: Sanahuja, José Antonio. *Contigo en la distancia: los lazos con la Unión Europea tras la Cumbre de Madrid* en Vanguardia Dossier 4, marzo 2003.

⁶ El acuerdo con Chile es considerado uno de los más avanzados de los que ha suscrito la UE, pues abarca incluso productos tan “sensibles” desde el punto de vista comercial como el vino.

⁷ El principal interés de estos bloques regionales era abrir las puertas al comercio con la UE, pero a cambio sólo recibieron acuerdos de cooperación en el ámbito educativo como la creación del programa Alban de becas de posgrado de alto nivel, el fortalecimiento del programa ALFA de educación superior y el impulso de @LIS, un nuevo programa sobre la Sociedad de la Información para América Latina. Al respecto véase: Soriano, Juan Pablo, *América Latina: entre la esperanza y la desilusión*; en España y la política exterior de la UE: entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional. Barbé, Esther (Ed); Quaderns de Treball # 40 del Institut Universitari D’Estudis Europeus, Bellaterra, 2002.

⁸ La idea de una España que ayude a abrir las puertas de la UE tiene aún cierta aceptación en América Latina, tal como quedó expresado por el presidente chileno Ricardo Lagos durante su visita al Senado español en junio de 2001: “Hispanoamérica quiere insertarse en el mundo y en Europa a través de España”

En este foro, que inicialmente era un mecanismo de diálogo y concertación multilateral, España ha ejercido un liderazgo hegemónico⁹ desde 1997, cuando empezó a utilizar estos encuentros para buscar –y efectivamente conseguir– apoyos para sus problemas particulares. Antes de ese año, el mecanismo había pasado por un período de debilitamiento debido principalmente a la falta de contenido sustancial.

La politización de la agenda de las Cumbres Iberoamericanas, atribuible al gobierno de Aznar, puede tener efectos positivos generales por cuanto incrementa el interés por parte de los países latinoamericanos en este foro ante el cual pueden presentar sus propias inquietudes y problemas¹⁰. No obstante, también presenta un aspecto amargo para la diplomacia española, tal como se ha constatado en la Cumbre de Bávaro (República Dominicana, 2002) cuando 19 países latinoamericanos suscribieron un documento separado de la declaración final en el cual recriminan a España y a Portugal por el proteccionismo de la PAC.

Otro éxito de la diplomacia española se refiere a la reforma institucional del mecanismo de Cumbres, que constituye prácticamente una refundación¹¹. España ha conseguido que en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia, 2003) se aprobara la creación de una Secretaría General Iberoamericana con sede en la península y se llevó consigo la promesa de los países latinoamericanos de trabajar sobre los problemas de inmigración en las naciones de origen.

En el campo de las relaciones bilaterales, el balance de los ocho años de gobierno de Aznar tiene mayores contrastes. Los principales logros serían los relacionados con Brasil, país con el cual desde hace varios años España deseaba establecer una relación de mayor cercanía, la cual finalmente consiguió el año pasado cuando Lula y Aznar suscribieron un acuerdo de asociación estratégica bilateral. Asimismo, ha habido avances con Colombia, cuyo gobierno ha contado con los buenos oficios de España para incluir en la lista de organizaciones terroristas de la UE a las FARC y el ELN. En su viaje de despedida a América Latina como jefe de Gobierno, Aznar ofreció pleno respaldo a la política de seguridad del presidente Álvaro Uribe – a pesar de las fuertes críticas que éste había recibido tres semanas antes durante su visita a la Comisión y al Parlamento Europeo por las constantes violaciones a los derechos humanos–, aunque no sin antes cerrar la venta de 46 tanques AMX-30 a Colombia.

Con Centroamérica, las relaciones han sido muy favorables como ha quedado evidenciado con la presencia y apoyo de Aznar en las cumbres sobre la integración de esa región y en el hecho de que unos 1.200 soldados provenientes de Honduras, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana participan en la ocupación de Irak bajo mando español.

En el caso de Argentina, el vínculo se deterioró tras la crisis económica sufrida por ese país desde 2001 y durante la cual las empresas españolas fueron acusadas de neocolonialistas. El actual presidente Nestor Kirchner sostuvo un fuerte (y público) pulso con las empresas españolas concesionarias de servicios públicos, aunque las aguas parecen haber vuelto a su cauce durante su última visita a España, cuando hizo las paces con Aznar y logró la promesa de más inversiones, a cambio de lo cual se ha empezado a permitir a las empresas españolas el ajuste progresivo de las tarifas de los servicios públicos.

En su discurso ante el Congreso de Estados Unidos, el pasado 6 de febrero, Aznar afirmó: “Hemos construido una relación muy estrecha entre nuestras dos naciones, que tiene una dimensión iberoamericana. Iberoamérica es un continente clave para mi país. España es el segundo inversor del mundo en la región, detrás de los Estados Unidos. Durante las últimas décadas, las naciones iberoamericanas han realizado un esfuerzo notable para consolidar regímenes democráticos y economías de libre mercado. De ahí también nuestro interés en

⁹ El término lo toma prestado Celestino del Arenal de Raúl Sanhueza para emplearlo en el texto *La política española hacia América Latina en 2002*, publicado en Anuario Elcano 2002-2003, Real Instituto Elcano, Madrid. Consultado en internet en <http://www.realinstitutoelcano.org/publicacionesinsti.asp>

¹⁰ Malamud, Carlos y Mallo, Tomás. “*La XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra: algunos pasos significativos en la consolidación del sistema iberoamericano*”, Análisis del Real Instituto Elcano, Madrid, 2003. Consultado en <http://www.realinstitutoelcano.org>

¹¹ Arenal, Celestino. Op. Cit.

fortalecer las relaciones entre Europa e Iberoamérica. La relación atlántica no será completa sin la inclusión del continente americano en su totalidad. A medio y largo plazo, nuestro empeño conjunto debe ser constituir una verdadera comunidad de valores e intereses comunes, que incluya una gran zona de libre comercio. España está dispuesta a trabajar por ello". La cita es relevante pues hace referencia a lo que consideramos como el cambio más importante que se ha producido en la política exterior española durante los ocho años de gobierno del PP: la alianza con Estados Unidos, cuestión que ya ha empezado a afectar las relaciones con varios países de América Latina como Cuba, Venezuela, México y Chile.

En el caso de Cuba, desde la llegada de Aznar a la presidencia del gobierno se produjo un cambio en la política hacia la isla y se abandonó la actitud de cooperación y presión –que seguía Felipe González– por una de acoso que llevó a las relaciones bilaterales a una grave crisis que fue superada en 1998, cuando España rectificó. Pero durante el último año España –y el conjunto de la UE– ha endurecido su posición en contra de Castro debido al encarcelamiento de decenas de opositores y al fusilamiento de tres personas que intentaron huir de la isla tras secuestrar una embarcación. Esto ha llevado al deterioro de las relaciones, tanto que el propio Aznar ha expresado públicamente su deseo de que el régimen de Castro llegue a su fin.

Los vínculos con Venezuela se vieron afectados luego de que los embajadores de España y EEUU en Caracas acudiesen a entrevistarse con el presidente interino Pedro Carmona Estanga, durante el breve y fallido golpe de Estado contra Chávez de abril de 2002. Se trata de un ejemplo perfecto de la alineación con la política de Estados Unidos, a partir del cual se han incrementado las recriminaciones y ataques, al punto de que Chávez ha llegado a recordarle a Aznar que ya quedaron atrás los tiempos de Fernando VII. Sin embargo, hay que indicar que antes de estos enfrentamientos Aznar consiguió que el gobierno de Chávez colaborase con la extradición a España de presuntos etarras.

México y Chile, aunque éste último en menor medida, resintieron el cabildeo realizado por Aznar en busca del voto de ambos países en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para aprobar una resolución favorable a la guerra en Irak. En el caso de México, la visita de Aznar a Fox fue condenada de forma categórica tanto por el partido de gobierno como por los partidos de la oposición que la calificaron como una intromisión inaceptable¹². El resultado de esta gestión mostró los límites reales de la influencia española sobre dos de los países de mayor relevancia en la región y evidenció el fracaso de Aznar en utilizar a América Latina como puente para acercar a España y Estados Unidos.

Para medir los resultados a medio plazo de esta nueva política española será necesario esperar hasta conocer si el sucesor de Aznar ratifica o no la política de alineamiento con EEUU. Resulta claro que Latinoamérica sigue siendo una región de interés estratégico para España, que al mismo tiempo lo es para el subcontinente, a pesar de que en el momento actual ninguno tenga carácter prioritario en la agenda del otro. En cualquier caso, y con miras a que España incremente su valor para la región, parecería más conveniente que insista en consolidarse como la puerta de entrada de América Latina al continente europeo –en ofrecer una alternativa europea frente a Estados Unidos–, en vez de jugar a utilizar su influencia en América Latina para ganarse el favor de Estados Unidos, toda vez que los países de la región no parecen dispuestos a que España consiga ganar indulgencias con escapularios ajenos.

¹² Conviene destacar que hasta ese momento ambos mandatarios habían mantenido una excelente relación, de cooperación estrecha tanto en el ámbito eurolatinoamericano como iberoamericano, y que Aznar había conseguido el apoyo de Fox en el tema de los etarras presentes en México

Bibliografía básica

- ARENAL, Celestino. *La política española hacia América Latina en 2002*. Anuario Elcano América Latina 2002-2003, Real Instituto Elcano, Madrid. Consultado en internet en <http://www.realinstitutoelcano.org/publicacionesinsti.asp>
- BARBÉ, Esther. *EPC: The Upgrading of Spanish foreign policy* en Democratic Spain: Reshaping external relations in a changing world. Gillespie, Richard; Rodrigo, Fernando y Story, Jonathan (Eds.) Routledge, London, 1995
- KENNEDY, Paul. *Spain*. The foreign policies of EU Member States. Manners, Ian y Whitman, Richard G (Eds.). Manchester University Press, 2000.
- MALAMUD, Carlos y MALLO, Tomás. “*La XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra: algunos pasos significativos en la consolidación del sistema iberoamericano*”, Análisis del Real Instituto Elcano, Madrid, 2003. Consultado en <http://www.realinstitutoelcano.org>
- SANAHUJA, José Antonio. *Contigo en la distancia: los lazos con la Unión Europea tras la Cumbre de Madrid*. Vanguardia Dossier 4, marzo 2003
- SORIANO, Juan Pablo, *América Latina: entre la esperanza y la desilusión*; en España y la política exterior de la UE: entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional. Barbé, Esther (Ed); Quaderns de Treball # 40 del Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra, 2002.



Eduard Soler i Lecha

Eduard Soler i Lecha

Doctorando en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona e investigador en el Institut Universitari d'Estudis Europeus.

Como Esther Barbé sintetizó, la política exterior española del período democrático había sido descrita como un triángulo cuyo vértice superior ha sido la política hacia Europa y los dos de la base serían el Mediterráneo e Iberoamérica, prioridades importantes pero subordinadas a la primera. Con la victoria de José María Aznar, en mayo de 1996, una de las dudas era si estas prioridades se mantendrían intactas o si el ejecutivo conservador daría un nuevo enfoque a la política exterior española. Este breve artículo analiza tanto la dimensión euromediterránea como la bilateral, igualmente importantes y con influencia recíproca. Con este artículo quisiéramos dar respuesta a dos cuestiones: si el Mediterráneo se ha mantenido como prioridad y en qué grado se ha vinculado la posición de España a su pertenencia a la UE.

El gobierno de Felipe González y especialmente su actuación durante la última presidencia europea en 1995 dejó el listón muy alto en este ámbito, aunque sólo fuera porque siempre será recordado como el momento en que se puso la primera piedra del proceso euromediterráneo con la celebración en noviembre de la Conferencia de Barcelona y la adopción de la Declaración del mismo nombre. En realidad este evento supuso la culminación de los esfuerzos de la diplomacia española desde la restauración de la democracia de cara a cambiar una política de 'tradicional amistad hacia los países árabes' llena de retórica pero vacía de contenido, por una política global que vinculase los intereses españoles con los retos globales del sur de Europa y de toda la región mediterránea. Siguiendo esta lógica, además de intentar reforzar las relaciones bilaterales, España apostó por participar en marcos multilaterales como el grupo 5+5 (Mediterráneo Occidental) y por coordinarse con otros países europeos para generar nuevas iniciativas (propuesta hispano-italiana de creación de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo). Además, tanto la diplomacia española como los comisarios españoles, Abel Matutes y Manuel Marín, tuvieron un papel más que destacado en la reforma y fortalecimiento de la política mediterránea de la UE.

Ante tal panorama, sería sencillo argumentar que en los ocho años de gobierno del PP no se ha estado a la altura de anteriores gobiernos en este campo concreto. Sin embargo, una comparación rigurosa debe tener en cuenta al menos dos factores suplementarios; A) es más sencillo adquirir prestigio al iniciar un proceso que cuando uno está encorsetado por dinámicas preestablecidas. B) el contexto de la primera mitad de los noventa favorecía un clima de optimismo en relación a las relaciones entre Europa y el Mediterráneo. De hecho, la Conferencia de Madrid en 1991, los acuerdos de Oslo en 1993 y los de Taba dos años después, prepararon un marco propicio para el diálogo y el entendimiento en el Mediterráneo. Contrariamente, el recrudecimiento del conflicto de Oriente Medio y un creciente pesimismo sobre la viabilidad real de un marco multilateral de relaciones en el Mediterráneo han sido las tónicas dominantes de este último año. Teniendo en cuenta ambos factores analicemos ahora cómo se ha desarrollado la política mediterránea de los gobiernos Aznar.

En el programa electoral del año 1996 el Partido Popular calificaba el Mediterráneo como espacio natural de España. Además, el primer gobierno conservador nombró a Abel Matutes como Ministro de Asuntos Exteriores, una persona que había seguido de cerca la política mediterránea de la UE. A pesar de estos indicadores favorables, algunas de las primeras medidas de reestructuración del Ministerio dejaban intuir un descenso del Mediterráneo entre las prioridades; es el caso de la fusión de la antigua Dirección General de Cooperación del

Norte de África y Oriente Medio con la de Asia y África, diluyendo así la personalidad del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (ICMA) ahora Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo (ICMAMPD). Asimismo, el Presidente Aznar durante su etapa como líder de la oposición se había caracterizado por una posición hostil hacia Marruecos, criticando algunos aspectos del Acuerdo de Amistad y Buena Vecindad de 1991 y alzándose como defensor de la 'españolidad' de Ceuta y Melilla. No obstante, Aznar mantuvo la tradición de desplazarse a Rabat como primera visita oficial al extranjero y se esforzó en transmitir un mensaje político de prioridad y continuidad. Así pues, durante los primeros cuatro años de gobierno podemos hablar de una cierta continuidad aunque con un perfil más bajo, en parte por el refuerzo de otras prioridades (particularmente América Latina) y en parte por el desengaño con el proceso euromediterráneo que empezaba a sentirse tras el fracaso de la Segunda Conferencia Euromediterránea en Malta de 1997.

Las elecciones del año 2000 dieron de nuevo el gobierno al Partido Popular, esta vez con mayoría absoluta y con un nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué. En lo que a política mediterránea se refiere la segunda legislatura del gobierno popular tuvo dos vertientes bien distintas: en el ámbito bilateral, el deterioro de las relaciones con Marruecos y en el multilateral, el mantenimiento de España como país implicado en el proceso euromediterráneo tal como se vio en la Conferencia Euromediterránea de Valencia en abril de 2002.

Respecto al primero, cabe destacar la acumulación de malentendidos y temas de conflicto: todo empezó con el enfado español por la actitud de Marruecos en la negociación del acuerdo pesquero UE-Marruecos del que España era la gran beneficiaria, luego vinieron otros temas como la posición española hacia la autodeterminación del Sáhara Occidental o el ineficiente control marroquí de la inmigración clandestina y del tráfico de drogas. La espiral de tensión aumentó con la retirada del embajador marroquí, Abdeslam Baraka, en octubre de 2001 y, culminó con la disputa por la soberanía del islote de Perejil en verano de 2002. Aunque a finales de ese año las relaciones hispano-marroquíes empezaron a mejorar, en parte por la presión de actores externos, se ha puesto de manifiesto tanto la fragilidad del colchón de intereses que debiera impedir tales situaciones así como una clara recomposición de las alianzas españolas en el Magreb, reforzando las relaciones con Argel.

En lo que refiere a la política euromediterránea, la actuación de la Presidencia de turno de la UE es el máximo exponente de estos esfuerzos, si bien no se han centrado únicamente en este período. La Presidencia abordó la Conferencia de Valencia como una de las citas más importantes del semestre y la diplomacia española puso un empeño considerable en dar un impulso a un proceso aletargado precisamente en un contexto nada propicio por el conflicto en Palestina y en vísperas de un ataque a Irak. Concretamente se consiguió consensuar un Plan de Acción que entre otros elementos proponía la creación de una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea y de una Fundación Euromediterránea para el Diálogo entre civilizaciones. Estas instituciones, al igual que el aguado plan de crear un Banco Euromediterráneo de Desarrollo, comparten un mismo objetivo: que se creen dinámicas autosuficientes en el proceso euromediterráneo de manera que los avances no dependan del impulso de una u otra presidencia. Teniendo en cuenta el contexto adverso y comparando los resultados de la Conferencia de Valencia con anteriores conferencias, puede afirmarse que se consiguió consolidar la imagen de España como la de un país comprometido con el proceso euromediterráneo. Para ello fue decisivo tanto el impulso del ejecutivo como el empeño de los sectores que dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores han estado trabajando en el proceso desde sus inicios.

Así pues, un balance de la política mediterránea de los ocho años de gobierno de José María Aznar arroja aspectos positivos, como el de la Conferencia Euromediterránea de Valencia, y otros muy negativos como el grave deterioro de las relaciones hispano-marroquíes. Intentemos ahora responder a las dos preguntas iniciales. Primero, ¿se ha mantenido el Mediterráneo como una prioridad? La respuesta es afirmativa pero añadiendo al esquema clásico de la política exterior española una dimensión atlantista (que afecta al grueso de la política exterior) y un interés renovado por Asia, especialmente en términos económicos; en cualquier caso la política mediterránea española no es más potente hoy de lo que lo era hace ocho años. En segundo lugar nos preguntábamos hasta qué punto la política de España hacia el Mediterráneo ha convergido con la de la UE. En este caso debemos decir que en el ámbito multilateral la

coincidencia entre ambas ha sido muy alta tal como hemos visto durante la Presidencia del primer semestre de 2002. En el ámbito bilateral la concertación ha sido menor aunque podemos ver algunos casos como el de las relaciones con Argelia en que tanto la UE como España han dado pasos en paralelo para una mayor colaboración con este país. Cabe destacar, finalmente, que el Mediterráneo y muy particularmente el Magreb ha sido, tradicionalmente, un espacio en que España y Francia han rivalizado por presentarse como el interlocutor europeo privilegiado. En este sentido las relaciones entre Aznar y el Elíseo han sido más tensas de lo habitual y eso ha repercutido en la política magrebí de ambos países y en la escasa coordinación de sus diplomacias; así se puso de manifiesto en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 en que Francia rechazó una propuesta española de lucha contra la inmigración clandestina que hubiera castigado a Marruecos así como durante la crisis por el islote de Perejil. En suma, tras ocho años del gobierno Aznar se impone la necesidad de reforzar la política mediterránea de España pasando por tres ejes básicos: mantener el compromiso multilateral, restablecer una relación privilegiada con Marruecos y, finalmente, no intentar competir con Francia en este terreno sino aunar esfuerzos para hacer frente a retos comunes.

Bibliografía básica

- BARBÉ, Esther (1996) "The Barcelona Conference: Launching the Path of a Process" en *Mediterranean Politics*, vol. 1, núm. 1, pp. 25-42.
- BARBÉ, Esther (1999) *La política europea de España*, Barcelona: Ariel
- CLARET, Andreu (2001) "Un reto para la presidencia española de la UE. Restablecer la confianza en el proceso de Barcelona", *Quaderns de la Mediterrània*, núm. 2-3, pp. 159-163.
- FELIU, Laura, LORENZO, Manuel, SALOMÓN, Mónica (2003) "La actuación española en la crisis entre España y Marruecos (2001-2003)" *Àgora, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 8, pp. 39-61.
- GILLESPIE, Richard (1997) "Spanish Protagonismo and the Euro-Med Partnership Initiative" en GILLESPIE, R. (ed.) *The Euro-Mediterranean Partnership, Political and Economical Perspectives*, Londres/Portland: Frank Cass, pp. 33-4.
- GILLESPIE, Richard (2000) *Spain and the Mediterranean, developing a European Policy towards the South*, Hampshire/Nova York: McMillan Press/St. Martin's Press.
- GILLESPIE, Richard (2002) "The Valencia Conference: Reinvigorating the Barcelona Process?" en *Mediterranean Politics*, vol. 7, núm. 2, pp. 105-114.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (1997) "La Politique Méditerranéenne du gouvernement Aznar, une continuité (in)attendue?", en *l'Annuaire de la Méditerranée 1997*, Rabat-París: GERM-Publisud, pp. 31-38.
- NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A. (2000) "The Mediterranean: A Firm Priority of Spanish Foreign Policy" en GILLESPIE, R. y YOUNGS, R. *Spain: The European and International Challenges*, London/Portland: Frank Cass.
- OBIOLS, Raimon y SOLANILLA, Pau (2002) "Marruecos y España, Crónica de un desencuentro" en *Anuari Internacional CIDOB 2001*, Barcelona: CIDOB.
- SOLER i LECHA, Eduard y WELTNER-PUIG, Rina (2002) "Diálogo euromediterráneo: ¿una segunda oportunidad?" en BARBÉ, Esther, *España y la política exterior de la UE, entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*. Quadern de Treball 40, Bellaterra: IUEE, pp. 53-71.



Rina Weltner-Puig

Rina Weltner-Puig

Doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona

Cuando el Partido Popular tomó las riendas del gobierno español por primera vez en 1996, España era un país muy activo en la política mediterránea europea, incluso respecto al conflicto de Oriente Medio. En el periodo socialista, España se había distanciado de la anterior política pro-árabe - diseñada para aliviar el aislamiento internacional del país durante la dictadura de Franco - y la falta de relaciones diplomáticas con Israel que se creía que esta política exigía. La normalización de sus relaciones exteriores que acompañó la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la OTAN había requerido una relación equilibrada con todos los países involucrados en el conflicto y una que se encajara en el marco de la Declaración de Venecia por los países de la CEE y las resoluciones de la ONU. En 1986, por lo tanto, España reconoció Israel y, un año después, empezó la cooperación bilateral entre España y los territorios palestinos.

La política hacia Oriente Medio de los gobiernos socialistas no se limitó a establecer una paridad justa entre las diferentes partes del conflicto. También pretendió poner al servicio de la paz la nueva relación diplomática con Israel y los tradicionalmente buenos lazos con varios países árabes y con la Organización para la Liberación de Palestina. Una paz justa y duradera entre Israel y sus vecinos árabes se había convertido en una necesidad tanto para España como para los otros países de la CEE que, después de la crisis del petróleo, se habían empezado a enfocar en los desafíos de la región mediterránea.

La primera presidencia española de la CEE en 1989 ilustró que España podría jugar un papel global en el Mediterráneo y hacer de puente entre sus diferentes países. En Oriente Medio, España reaccionó activamente a la cambiante dinámica del conflicto, provocada por el primer levantamiento popular palestino. Consecuentemente, la Declaración de Madrid estableció las nuevas bases de la posición europea en el conflicto. Por iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores español, Francisco Fernández Ordóñez, la dirección colectiva de la UE - o la *troika* - empezó a visitar la región. Después de la guerra del Golfo de 1991, Madrid organizó la conferencia que inició el proceso de paz de Oriente Medio.

Durante los siguientes años, los EE.UU. se convirtieron en el mediador principal entre las partes. Esta circunstancia asignó un papel principalmente económico a la Unión Europea (UE) que asumió también un papel activo en la cooperación multilateral. Gradualmente, la UE se convirtió en el patrocinador principal de la Autoridad Palestina (AP). Dentro de la UE, España continuó promoviendo una orientación global hacia el Mediterráneo y, en 1995, la UE lanzó el Partenariado Euro-Mediterráneo que reúne los países de la UE y 12 estados mediterráneos del sur. Un año antes, Jordania e Israel habían firmado el acuerdo de paz, y las negociaciones entre Siria e Israel estaban en marcha.

Si las perspectivas de paz en Oriente Medio habían favorecido la política mediterránea global de los gobiernos socialistas, la llegada al poder del Partido Popular coincidió con un retroceso y estancamiento en el proceso de paz. Por consiguiente, la visibilidad de España disminuyó aunque el nuevo gobierno reafirmó su compromiso con el Mediterráneo como uno de los escenarios naturales de la política exterior del país. El hecho de que el Presidente Aznar, el Ministro de Asuntos Exteriores Piqué, el Rey, así como los líderes de la oposición recibieran a Yasser Arafat durante su visita a España en 1996 ilustró la simpatía especial que la AP y los palestinos todavía disfrutaban en España, siempre que ésta no pusiera en peligro las

relaciones cordiales con Israel. En el mismo año, el diplomático español y especialista en Oriente Medio del periodo socialista, Miguel Ángel Moratinos, era designado como Enviado Especial de la UE para el Proceso de Paz de Oriente Medio.

En los años siguientes, el perfil bajo y la falta de nuevas iniciativas políticas caracterizó la política española hacia el Oriente Medio. Indiscutiblemente, las crecientes dificultades en el proceso de paz contribuyeron a ello. En 1998, en un viaje a Egipto, los Territorios Palestinos e Israel, Aznar reafirmó los cuatro pilares de la política española de Oriente Medio: las resoluciones de la ONU, los acuerdos de paz, la integridad territorial y la seguridad de los dos estados, y los derechos de los palestinos. Aznar también expresó su apoyo a los esfuerzos de mediación de los EE.UU. y reiteró la oferta de organizar una segunda conferencia de paz.

Mientras la visibilidad de la política nacional de España hacia Oriente Medio disminuyó, el papel de la UE aumentó. A través de la figura del Enviado Especial, la UE consolidó su posición en el área. La creación del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y el nombramiento de Javier Solana al cargo fortalecieron la UE como un actor unificado en Oriente Medio. En el curso de los años, el apoyo de la UE a la AP y el pueblo palestino han intensificado, e Israel se ha beneficiado de un trato preferencial en su comercio con la UE.

El desenlace de una serie de negociaciones de paz en 2000-2001 sin acuerdo y los posteriores cambios en los gobiernos de Israel y EE.UU. fueron seguidos por una nueva oleada de violencia bajo el nombre del segundo levantamiento palestino o Intifada de al-Aqsa. El cada vez más evidente fracaso del proceso de paz, ensombrecido por los ataques suicidios por parte de activistas palestinos y por la represión militar israelí, activó la diplomacia europea. Entre otros dirigentes, Aznar viajó a la región en 2001. Los frutos de su viaje fueron escasos aunque, en noviembre, los esfuerzos españoles contribuyeron a una breve reunión entre Arafat y Peres en el Foro Formentor. En el mismo año, como señal de las buenas y cordiales relaciones diplomáticas, el nuevo presidente de Siria, Bachar al-Asad, escogió España como su primera visita a Europa.

Cuando España asumió la presidencia de la UE en enero de 2002, el gobierno tenía dos objetivos respecto a Oriente Medio. Primero, aumentar los esfuerzos para atajar la violencia inaudita que se había desencadenado en la región para reabrir la perspectiva de una solución política al conflicto. La estabilidad y la seguridad en Oriente Medio se habían convertido en cuestiones esenciales también para la lucha contra el terrorismo. Segundo, España pretendió unir las posiciones de los EE.UU., la UE, la ONU, Rusia y los países árabes afectados por el conflicto.

En la práctica, los eventos pusieron a prueba la capacidad negociadora de la diplomacia española y europea. Ya a principios del mes de enero, España tuvo que enfrentarse a una situación incómoda cuando Israel descubrió una nave palestina cargada de armas iraníes. Mientras los EE.UU. e Israel atribuían la responsabilidad a la AP y a su líder, la UE permaneció en silencio hasta a finales de mes cuando pidió que la AP clarificara el caso.

Asimismo, cuando Israel, con el apoyo implícito de los EE.UU., inició sus acciones contra las infraestructuras palestinas y la AP, la UE en la persona de Josep Piqué expresó su apoyo a la AP y defendió a Yasser Arafat. Con Ariel Sharon, Piqué insistió en relanzar las negociaciones de paz. Estas posiciones se consolidaron en el curso de los siguientes meses. El empeoramiento del conflicto, sin embargo, probó la capacidad práctica de España de coordinar las posiciones dentro de la UE así como con los EE.UU. Una reunión entre Piqué y el secretario de estado Colin Powell en la cual ambos dieron la bienvenida al plan de paz de Arabia Saudí restableció el entendimiento trasatlántico. Del mismo modo, las relaciones entre la UE e Israel se deterioraron hasta tal punto que el gobierno de Israel no recibió a Piqué y Solana, ni les permitió encontrarse con Yasser Arafat, durante su visita a la región.

La incapacidad de los mediadores para detener la violencia dio paso a una nueva resolución de la ONU en la cual, por primera vez, se refirió a un estado Palestino independiente. Consecuentemente, las posiciones de la UE, los EE.UU., la ONU y Rusia empezaron a converger y, en abril, se creó el Cuarteto con el objetivo de coordinar los esfuerzos de paz.

Aunque su impacto inmediato fue menor, el Cuarteto se ha convertido en una pieza esencial de la diplomacia para la paz en Oriente Medio. Por otro lado, las diplomacias española y europea consiguieron resolver el problema de los activistas palestinos asediados por el ejército de Israel en la Basílica de la Natividad. A pesar de la iniciativa del Cuarteto de organizar una nueva conferencia de paz, la falta de apoyo de la administración Bush ha bloqueado la idea. De momento, la vacilación de los EE.UU. en si y cómo reiniciar las negociaciones y la violencia ocasional pero destructiva extienden su sombra de incertidumbre sobre el futuro del proceso.

Para concluir, el conflicto de Oriente Medio ilustra un área de la política exterior en la cual las políticas nacionales están dando paso a una posición común europea cuando ésta se consolida. Durante el periodo socialista, España contribuyó activamente en la formación de la política común, y los gobiernos del Partido Popular han hecho suyos los compromisos de sus predecesores. El protagonismo de su política hacia Oriente Medio, sin embargo, ha sido menor, excepto durante la presidencia de la UE cuando España demostró que podía reunir el Cuarteto. Junto a la diplomacia europea, España también hizo frente a unos acontecimientos excepcionalmente preocupantes. Parece cada vez más evidente que cualquier solución duradera al conflicto requiere un esfuerzo coordinado de la comunidad internacional. Dentro de ella, España, independientemente del color político de su gobierno, está en posición de favorecer un entendimiento entre las diferentes partes del conflicto.



Alberte Cid Peiteado

Alberte Cid Peiteado

Investigador en prácticas en el Institut Universitari d'Estudis Europeus, en el marco del Máster de Estudios Europeos de la Universidad de Aalborg (Dinamarca)

En su primer discurso de investidura como Presidente del Gobierno pronunciado el 3 mayo de 1996, José María Aznar aludió a la necesidad de «intensificar en defensa de los intereses de España nuestra presencia directa, y a través de la Unión Europea¹, en la cuenca asiática del Pacífico, especialmente en los campos económico y comercial». Ésta era la primera vez en la historia de la democracia española que un Presidente se refería, en la sesión de investidura, a Asia-Pacífico como región de vital importancia para la proyección de España en el exterior. Nunca antes se había expresado, ni siquiera en el plano estrictamente retórico, el deseo de emprender lo que Ion de la Riva ha calificado como «retorno al Pacífico²».

Pero, durante la VI legislatura (1996-2000), el Gobierno del Partido Popular apenas si varió el rumbo de su acción exterior respecto a Asia-Pacífico, pues no supo (ni, acaso, lo intentó) transformar su proclamado interés en esta región en un auténtico cambio de contenido político y económico. Ni en el ámbito bilateral ni a través de la UE, como había anunciado, se registraron avances significativos acordes con lo que la novedad del discurso hacía suponer.

En marzo de 2000, empero, José María Aznar volvió a insistir en su segundo discurso de investidura en que el «proceso de internacionalización de nuestra economía no podrá considerarse completo mientras no logremos una mayor presencia y proyección en todos los ámbitos en la cuenca asiática del Pacífico». Y, a renglón seguido, añadió: «Este será uno de los objetivos de la política exterior de esta legislatura». De esta aseveración se desprendían dos mensajes claros. Por un lado, España debía hacer un esfuerzo para lograr una implicación en Asia-Pacífico conforme al peso económico de esta región, que aglutina el 56% de la población del planeta y genera el 25% del PIB mundial. Por otro lado, el Presidente del Gobierno parecía resuelto a convertir Asia-Pacífico en uno de los ejes de la política exterior española.

Mas, en esta ocasión, el propósito retórico de aprobar la «asignatura pendiente siempre aplazada³» vino acompañado, al fin, de la puesta en marcha de una serie de medidas y actuaciones conducentes a paliar la flagrante ausencia de España en la zona de mayor crecimiento demográfico y económico del planeta. El origen de este salto cualitativo en la apuesta española por la región se debió al plan de acción para un período de cuatro años encargado por el Presidente del Gobierno tras la clausura en Manila de la reunión de Embajadores de España en Asia-Pacífico el 30 de junio de 2000. Dicho encargo tuvo como consecuencia inmediata la elaboración del «Plan Marco Asia Pacífico 2000-2002⁴» (en adelante, el «Plan»), que fue presentado por el Ministro de Economía, Rodrigo Rato; este hecho refleja, sin duda, el hondo componente económico que subyace en el interés del Gobierno por esta vasta zona del mundo.

El Plan Asia-Pacífico contribuye a fijar, por vez primera, unos objetivos en el ámbito político, económico, de cooperación para el desarrollo y cultural. Asimismo, el Plan desgrana de forma harto detallada un conjunto de estrategias, instrumentos y acciones a través de los cuales se pretenden alcanzar los anteriores objetivos. No obstante, el Plan no establece una partida presupuestaria

¹ La cursiva es del autor.

² De la Riva, Ion (2002): «Retorno a la cuenca del Pacífico» en *Política Exterior*, Vol. XVI, Num. 85.

³ Ibidem.

⁴ Éste constituye el primer tramo bienal del Plan.

concreta para llevar a término los propósitos descritos, lo que comportó que algunos cuestionasen la capacidad del Plan para afrontar los retos y oportunidades que España debía asumir en tan heterogénea región. Pero lo cierto es que, más allá de las críticas vertidas, la sola aparición del Plan ha servido para que un creciente número de empresas españolas haya dirigido su atención hacia los mercados asiáticos. Además, en virtud del Plan se han logrado algunos objetivos de enorme repercusión para mejorar la proyección de España en Asia-Pacífico. Entre ellos conviene subrayar la inauguración en Barcelona de la Casa Asia en el año 2002, llamada a ser el principal foro para el entendimiento y acercamiento entre España y Asia; así mismo, tal y como preveía el Plan, se ha conseguido el nombramiento de un español, el embajador Delfín Colomé, como Director Ejecutivo de la Fundación Asia-Europa (ASEF); se ha establecido el primer título universitario oficial de Licenciado en Estudios de Asia Oriental, y próximamente se abrirá en Pekín un nuevo Instituto Cervantes...

Tras la obligada exposición del viraje hacia Asia y el Pacífico impuesto por el Gobierno en su política exterior, corresponde ahora analizar el papel desempeñado por España en las instituciones europeas respecto a esta zona del globo.

La Unión Europea posee múltiples mecanismos de interlocución con los países de la cuenca asiática del Pacífico, entre los que destacan la cooperación desde 1980 con ASEAN (Association of South East Asian Nations), el diálogo con la SAARC (South Asian Association for Regional Co-operation) o el reciente proceso ASEM (Asia-Europe Meetings). El hecho de que España no haya contado, hasta la elaboración del Plan, con una estrategia más o menos definida hace que nuestro escrutinio sobre el papel de España en Europa respecto a Asia-Pacífico se centre en la labor llevada a cabo a partir de la fecha de la aparición del Plan.

En este sentido, la Presidencia del Consejo de la UE (primer semestre de 2002) brindó a la diplomacia española una ocasión única para confirmar, ante sus socios comunitarios, su compromiso con la cuenca del Pacífico. Y, a tenor de lo acontecido, se nos antoja que el Gobierno de Aznar no desaprovechó dicha oportunidad. Así, España se mostró sumamente activa y promovió un número considerable de iniciativas, especialmente en el marco del proceso ASEM⁵, que constituye uno de los principales mecanismos de diálogo (pese a su carácter informal) entre la UE y Asia.

De este modo, España impulsó y acogió en Lanzarote los días 4 y 5 de abril de 2002 una Conferencia Ministerial de la ASEM sobre cooperación para la gestión de los flujos migratorios entre Europa y Asia, que aprobó la Declaración de Lanzarote. La organización de esta conferencia estaba prevista en el Plan Marco, lo que revela la incidencia que este Plan ha tenido en el desarrollo de la nueva estrategia española hacia Asia-Pacífico.

España también acogió la Cuarta Reunión ASEM de Ministros de Asuntos Exteriores, que tuvo lugar en Madrid los días 6 y 7 de junio de 2002. Asimismo, el Gobierno español patrocinó otras iniciativas en el marco del proceso ASEM. Entre ellas destaca el patrocinio, juntamente con China, de una reunión entre los directores-generales de migración de los países participantes en ASEM. Además, de la mano de China, Japón, Dinamarca y Alemania; España impulsó el Seminario ASEM sobre Política Antiterrorista. Finalmente, también patrocinó con el respaldo de Irlanda, China y Alemania, el Taller sobre el Futuro del Empleo y la Calidad del Trabajo.

Por otro lado, España encabezó una delegación de la UE que acudió a Hanoi en abril de 2002 a la reunión "Intersessional Support Group on Confidence Building Measures" en el marco del ASEAN Regional Forum (ARF)⁶, y co-presidió la Conferencia de donantes de Tokio (enero de 2002) así como las reuniones del Grupo Director para la Reconstrucción de Afganistán.

Todas estas actuaciones demuestran que, al menos durante la Presidencia de turno española, el Gobierno mostró una notable capacidad para influir en la agenda europea en lo que se refiere a las relaciones políticas entre la UE y Asia. Este cierto activismo habría que enmarcarlo, sin embargo, en

⁵ El proceso interregional ASEM, cuya primera reunión tuvo lugar en Bangkok en 1996, agrupa actualmente a los 15 Estados miembros de la Unión Europea junto con 10 países asiáticos: Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam, China, Japón y Corea.

⁶ Creado en 1994 en el marco de ASEAN, el ARF es el único foro multilateral de la región para efectuar consultas oficiales sobre cuestiones de seguridad en Asia-Pacífico.

el compromiso que todo Gobierno contrae durante las Presidencias de erigirse en director y cabeza visible de las políticas comunitarias.

En el terreno económico, en cambio, España no ha conseguido reducir la sima que la separa de sus socios comunitarios en cuanto a presencia económica y comercial en Asia-Pacífico, pese a ser éste, recordemos, el principal argumento que propició el viraje asiático. Así, el nivel de exportaciones españolas hacia Asia en el año 2001 continuaba aún alejado de la media europea: un 6% frente a un 13,1% en la UE. Estas cifras apenas han sufrido variaciones en los últimos años⁷, lo que pone en solfa la eficacia del Plan para hacer que España converja con Europa en materia económica y comercial.

En resumen, resulta incontrovertible que los gobiernos de Aznar se han esforzado, no sólo en el plano retórico sino también en el político, gracias al Plan Marco Asia-Pacífico, en incorporar una «dimensión asiática» a la política exterior española. El papel desempeñado por España en la UE respecto a esta región ha estado circunscrito a la Presidencia española en 2002, donde la diplomacia de nuestro país gozó de un cierto protagonismo y fue el artífice de una serie de iniciativas y conferencias que sirvieron para estrechar los lazos entre la UE y Asia. Sin embargo, en el ámbito económico y comercial, España continúa exhibiendo una brecha considerable respecto a sus socios comunitarios. De ahí que la consecución de los objetivos económicos fijados para esta poliédrica región del mundo exija, en el futuro, de un «esfuerzo continuado y renovado»⁸.

⁷ Véase, para mayor información: Bustelo, Pablo (2003): «El comercio exterior de España con Asia Oriental: tendencias adversas» (<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/327.asp>) en *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*

⁸ Avello Díez del Corral, Arturo (2004): *Informe de seguimiento del Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2004*. Ministerio de Asuntos Exteriores, p. 17.



Especial: España en Europa 1996-2004
EE 07/2004
**Dimensionando las críticas a la posición
española ante la ampliación**



Anna Herranz

Anna Herranz

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

Cuando en marzo de 1996 el Partido Popular ganó las elecciones, la ampliación de la Unión Europea hacia el Este era todavía una ecuación llena de incógnitas: ¿Cuántos países? ¿Cómo negociar? ¿Con cuánto presupuesto? ¿Hasta dónde reformar la Unión previamente? Y, por supuesto, ¿Cuándo?. Ocho años después, en el momento en que José María Aznar concluye su segunda legislatura al frente del ejecutivo, todo está listo para que la adhesión de 10 nuevos países se haga efectiva el 1 de mayo de 2004. ¿Cuál ha sido la posición del gobierno español a lo largo de esta operación de despeje de incógnitas? Abordaremos esta cuestión poniendo en perspectiva dos de las críticas más frecuentes al gobierno español por su política ante la ampliación. La primera, procedente de algunos estados miembros y países candidatos, ha sido que la posición española ha buscado obstaculizar la ampliación. La segunda, proveniente de los principales partidos de la oposición, ha sido la falta de estrategia del gobierno popular para estrechar las relaciones entre España y los países candidatos.

1. *¿Ha sido la posición española un factor obstaculizador en el proceso de ampliación?* Teniendo en cuenta que, en el caso español, los posibles costes/inconvenientes de la ampliación parecen ser mayores que los beneficios/oportunidades previstos, cabría esperar una respuesta afirmativa a esta pregunta. Así, por un lado, existen algunos ámbitos en los que los intereses materiales y políticos de España tropiezan con los de los países candidatos. Ejemplos paradigmáticos de esta competencia son el reparto de los fondos comunitarios que sufragan la política regional (estructurales y de cohesión), o el viraje de los intereses geopolíticos de la Unión hacia el Este en detrimento del Mediterráneo. Por otro lado, si bien es cierto que la ampliación conlleva beneficios para todos los estados miembros, España es de los socios que menos ganaría con ésta operación, habida cuenta de que los países del Este nunca han figurado entre las prioridades económicas ni geoestratégicas españolas.

Sin embargo, los gobiernos de Aznar han dado siempre su pleno apoyo a la ampliación hacia el Este, entroncando así con la línea más constructiva iniciada por Felipe González en el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. Así es que no se ha podido encontrar, en el periodo aquí analizado, ni una sola declaración de representantes de los gobiernos del PP en contra de la ampliación, como tampoco las ha habido por parte de los principales partidos de la oposición. A la luz de los discursos del gobierno, los argumentos para justificar la ampliación han sido fundamentalmente dos. El primero, el sentimiento de solidaridad con los PECO, en el sentido de que España, por su historia, tiene una "sensibilidad particular" en relación con los países que, igual que hizo España en su momento, buscan un lugar en la UE como vía para consolidar su progreso económico y estabilidad democrática¹. Sea o no un simple recurso retórico del gobierno, este sentimiento de solidaridad hacia los países del Este está ampliamente extendido entre la opinión pública española, como lo demuestra el dato siguiente: los ciudadanos españoles han figurado siempre entre los más favorables a la ampliación hacia el Este a pesar de los posibles costes para España, mientras que paradójicamente, en el caso de la ampliación hacia los países nórdicos, todos ellos contribuyentes netos, la opinión pública española fue la menos favorable de todas las de la UE². El segundo argumento esgrimido por el gobierno para justificar la ampliación, aunque de manera más tímida y tardía, ha sido que ésta

¹ Comparecencia de José María Aznar, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno), 17 de diciembre de 1997, núm. 127, p. 6660.

² El apoyo de España a la ampliación nórdica fue del 70% frente a un 79% de la media comunitaria (Barbé, 2000), mientras que el apoyo a la ampliación al Este, en otoño de 2003, era de 62% frente al 47% de media comunitaria (Eurobarómetro 60).

ofrece grandes oportunidades de negocio y de creación de nuevos vínculos políticos, desmitificando así la ampliación como riesgo para España. De ahí que en 1999 el gobierno llegara a calificar la ampliación de "interés estratégico" para el país³.

Estos argumentos de solidaridad e interés estratégico, no obstante, sólo se entienden en el contexto posterior al Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 en el que la maquinaria de la ampliación se puso en marcha de manera imparable. Así, ante la inevitabilidad de los acontecimientos, el gobierno popular optó por afrontar positivamente la ampliación y centrarse en influenciar el proceso en el sentido más conveniente para España. El modelo de ampliación defendido por los gobiernos de Aznar, en coincidencia con el ya esbozado por los socialistas, ha sido el de "regata", esto es, un enfoque inclusivo (abrir las negociaciones con todos los candidatos a la vez), pero diferenciado (cada país puede adherirse en el momento en que esté preparado). La apuesta por este modelo se explica por el hecho de que el interés de España nunca ha sido escoger entre candidatos por razones económicas o de seguridad, como sí lo ha sido para países como Alemania, Finlandia o Austria, sino mantener su posición dentro de la UE (Barbé, 2001). Con este objetivo, los gobiernos populares, igual que hicieron los anteriores gobiernos socialistas, han protagonizado auténticos *tours de force* con otros Estados miembros, principalmente Alemania, para defender sus intereses nacionales. Los tres flancos de batalla vinculados con la ampliación han sido, en un primer momento, intentar que el presupuesto comunitario para las perspectivas financieras 2000-2006 se incrementara por encima del 1,27% que establecía la Agenda 2000. Una vez descartada esta posibilidad después de las duras negociaciones del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, el segundo flanco de batalla para el gobierno español consistió en negociar una transición suave en la retirada de algunos de los fondos comunitarios tras la ampliación, insistiendo en el llamado "efecto estadístico", es decir, que España no sería más rica por el hecho de que otros países más pobres entraran en la Unión. Por último, el gobierno español ha batallado por obtener un status de "semi-grande" en las instituciones de la Unión ampliada, contienda que todavía permanece abierta con el empeño del gobierno español en mantener el reparto de poder acordado por el Consejo Europeo de Niza de 2000.

Pero a pesar de todos estos intentos de modelar el proceso de ampliación, no sería justo afirmar que el gobierno popular ha sido un factor obstaculizador en el desarrollo de las negociaciones de ampliación. Al contrario, por ejemplo durante la presidencia española de la UE del primer semestre de 2002, España consiguió dar un buen impulso a las negociaciones de la ampliación, haciendo todo cuanto estaba en sus manos para cerrar los temas técnicos necesarios y respetar así el calendario de las negociaciones; de hecho, si no se avanzó en las cuestiones políticas fue por las reticencias de Alemania a tratar los temas presupuestarios más delicados antes de sus elecciones legislativas (Torreblanca, 2002).

Entonces, ¿por qué ha sido tan difícil para el gobierno popular compatibilizar la defensa de sus intereses con un alineamiento visible a favor de la ampliación? Sin desdeñar el posible uso intencionado de esta imagen por parte de algunos estados miembros como estrategia para deslegitimar las exigencias españolas, apuntamos aquí que la razón se encuentra en la misma política europea de los gobiernos populares, y no por cuestiones de fondo (en contextos de negociación intergubernamental todos los Estados defienden legítimamente sus intereses nacionales), sino de forma. Esto es, el talante pragmático del Presidente Aznar en materia de alianzas, su discurso utilitarista y la poca ambición europeísta mostrada en los sucesivos procesos de reforma de la UE han dado pie al resto de miembros a exagerar la imagen de España como socio egoísta. En este sentido, se ha dado un cambio respecto al anterior gobierno socialista ya que, a pesar de que Felipe González batalló de manera tan o más dura las cuestiones de interés nacional como los fondos comunitarios, éste lo hizo con una pátina de discurso profundamente europeísta, apoyando sus demandas en el argumento de que la cohesión social y económica debía ser el núcleo duro de la Unión (Barbé, 1999); a pesar de que ciertos episodios, como la negociación para la creación del Fondo de Cohesión en 1992, no estuvieron exentos de críticas por parte de algunos Estados miembros, la voluntad de González de formar parte de la construcción europea en compañía del eje franco-alemán evitó el deterioro de su credibilidad como socio responsable. Así, paradójicamente, la visión de Aznar de la política europea como un juego en el que "no se trata de

³ Vigueira, Enrique "Las negociaciones para la ampliación: la posición española". *Boletín Económico del ICE*, nº 2629, del 27 de septiembre al 3 de octubre de 1999, p. 24.

estar solo, ni de estar acompañado, sino de defender los intereses de España"⁴ ha acabado dificultando la legítima defensa de los mismos.

2. *¿Hasta qué punto la estrategia de los gobiernos populares hacia los países de la ampliación ha conseguido estrechar los vínculos de España con éstos?* Según la oposición, la respuesta a esta pregunta en 2002 era que, "cuando hablamos de las relaciones con los países candidatos las carencias nos golpean. La sensación de estar muy lejos a nivel de relación económica, tecnológica, social, cultural, política, militar y jurídica con países que dentro de cuatro días van a ser cien por cien socios en el ámbito europeo, llama muchísimo la atención"⁵. El gobierno, en cambio, a pesar de reconocer que el nivel de relaciones con los candidatos todavía se encuentra lejos de su potencialidad, ha visto el vaso medio lleno, destacando que las políticas del gobierno han conseguido avances muy positivos, teniendo en cuenta el punto de partida.

La principal preocupación desde el primer gobierno de Aznar en relación con los países de la ampliación ha sido, sin lugar a dudas, incrementar la presencia económica de España en la zona. Con este objetivo, ya en 1998 el gobierno encargó a la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo la elaboración del Plan Ampliación, un plan que se define como una "estrategia 'ofensiva' de apertura de mercados, por la doble vía de eliminar los obstáculos que dificultan la exportación española a estos países, y de promocionar la implantación comercial e inversora"⁶. Los resultados de este plan, hasta el momento, se presentan en claroscuro. Los 'claros' se encuentran sobre todo en el aumento de intercambio comercial, ya que los países candidatos se han convertido en la zona donde más se han incrementado las exportaciones españolas desde 1999 (un 30%), pasando a representar más del 4% de las ventas mundiales de España. No obstante, predominan los 'oscuros': a nivel comercial, el mismo gobierno reconoce que queda un largo camino a recorrer, teniendo en cuenta que la media de cuota de mercado de España en los países candidatos es de las menores de la Unión⁷ y a nivel de inversiones, "las empresas españolas se sitúan en una posición escandalosamente baja en el ranking, con un escueto 1,1% del total" de las inversiones en el Este⁸. Así, a pesar del aumento paulatino de la presencia española en los países del este, no han faltado las críticas al gobierno por "haber jugado mal sus cartas o peor, haber despreciado la partida de cartas"⁹, por haber "tirado la toalla"¹⁰ o por haber quedado "fuera del tablero"¹¹, sobre todo en referencia a los países como Rumanía y Bulgaria donde las oportunidades de negocio son todavía notorias.

En el ámbito político, las medidas tomadas por el gobierno han sido mucho más tardías y han ido a remolque del Plan Ampliación, con lo que el caso de la política hacia los PECO constituye un ejemplo más de la economización, o insistencia en la dimensión económica de las relaciones exteriores, que ha caracterizado la política exterior diseñada por los gobiernos populares. En este sentido, no fue hasta 2001 que la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos elaboró un Plan Marco con el objetivo de reforzar las relaciones bilaterales a todos los niveles, especialmente de carácter político, en materia de defensa y seguridad, así como en temas de justicia e interior¹². Este nuevo enfoque más integral durante la segunda legislatura ha tenido su reflejo cuantitativo (intensificación de los viajes y visitas oficiales¹³, aumento de las instituciones de representación española¹⁴, aumento del número de

⁴ Comparecencia de José María Aznar, op.cit, núm. 127, p. 6688.

⁵ Intervención de Ignasi Guardans, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, (Comisión de Asuntos Exteriores), 12 de Febrero de 2002, núm. 413.

⁶ Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. *Plan Ampliación. Actualización 2000-2001*, p.4. Hasta el momento se han elaborado 3 Planes Ampliación, el primero en 1999 y sus actualizaciones posteriores para 2000-2001 y 2002-2004.

⁷ Subdirección General de Estudios del Sector Exterior. "La posición comercial española en los países candidatos". *Boletín Económico del ICE*, nº 2744, del 21 al 27 de octubre de 2002, p. 3.

⁸ Martín, Carmela; Herce, José A.; Sosevilla-Rivero, Simón y Velázquez, Francisco (2002), *La Ampliación de la Unión Europea: efectos sobre la economía española*. Servicio de Estudios de La Caixa. Citado en "La competencia para España de los países de la ampliación" *El Exportador Digital* nº 59, Diciembre de 2002. <<http://www.el-exportador.com>>

⁹ Cases, J.I; Ruiz, F.J. "¿Qué ampliación beneficia a España?" *El País*, 16 de abril de 2003.

¹⁰ Intervención de Ignasi Guardans, op. cit, p. 13415.

¹¹ "España está fuera del tablero", *El País*, 23 de noviembre de 2003.

¹² Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores. *Plan Marco de los países candidatos a la Unión Europea, 2001-2004*.

¹³ A partir de 1999, el Presidente del Gobierno ha realizado entre 4 y 10 visitas al conjunto de los países de la ampliación. Asimismo, también han aumentado el número de visitas de los Jefes de Estado y de gobierno de los

acuerdos bilaterales, etc.), pero también, cualitativo. En este sentido, la proximidad de la entrada de los nuevos países ha colocado al frente la necesidad de "crear redes de intereses comunes y fomentar la convergencia de puntos de vista sobre los grandes asuntos de la UE para asegurar una futura concertación y defensa de intereses mutuos". Los ejemplos más palmarios de esta búsqueda de nuevas alianzas y complicidades por parte de España las encontramos en iniciativas como la "Carta de los Ocho" en relación con el vínculo transatlántico, en la que Polonia, la República Checa y Hungría aparecen como signatarios; la concertación hispano-polaca en la defensa del capítulo institucional del Tratado de Niza; o aun más recientemente, la llamada "Carta de los Seis", en la que Estonia y Polonia acompañaban a España, entre otros miembros, en su reivindicación de la estricta aplicación del Pacto de Estabilidad.

Ciertamente, con el Plan Ampliación y el Plan Marco, el gobierno ha establecido por primera vez una estrategia integrada para guiar las relaciones de España con los países candidatos. A lo largo de las dos últimas legislaturas se ha empezado a enderezar la falta de vínculos con los países de la zona, prácticamente inexistentes hasta entonces. Asimismo, también cabe reconocer que, en algunos casos, a pesar de que las medidas de promoción del gobierno se han llevado a cabo concienzudamente, los países candidatos todavía despiertan poco interés en los agentes económicos y sociales españoles, fundamentalmente las empresas. Pero lo cortés, no quita lo valiente, y la falta de un enfoque integrado de la estrategia ha sido la causa de que la actuación española haya sido tardía, poco sistematizada y falta de confianza, con lo que esto supone de pérdida de numerosas oportunidades de negocio y de conseguir nuevas áreas de influencia política y cultural.

En suma, este análisis sobre el papel España en el proceso de ampliación en las dos últimas legislaturas concluye, por un lado, que a pesar de los retos y riesgos de la ampliación para los intereses españoles, España ha sido uno de los países de la Unión donde ha habido mayor consenso entre los partidos políticos a favor de ésta. Los fundamentos de este apoyo han sido una mezcla de sentimiento de solidaridad y de necesidad de maximizar los beneficios y minimizar los costes en un proceso que, a partir de 1997, se presentó como inevitable. No obstante, la política europea de los gobiernos populares ha complicado la ya de por sí difícil tarea de defender los intereses nacionales sin ganarse la mala reputación de estar en contra de la ampliación. En este sentido, hemos destacado que, en un contexto altamente normativo como es la UE, las formas (discurso, alianzas) son imprescindibles para legitimar las propias preferencias y comportamiento y evitar dañar la propia credibilidad como socio responsable ante los demás Estados miembros y los países candidatos.

Por el otro, en relación con la estrategia española hacia los países de la ampliación, concluimos que, a pesar de los avances, el nivel de relaciones con los candidatos es todavía desproporcionadamente bajo, tanto en comparación con otros Estados miembros, como en relación con el tamaño de la economía española. El enfoque esencialmente económico ha retrasado el establecimiento de unas bases político-institucionales para la creación de intereses comunes con los países de la ampliación. Unos intereses comunes que, si España no dispone de recambios para sus alianzas con los miembros actuales, serán esenciales para mantener su peso dentro de la UE ampliada, y más ahora que parecen proliferar nuevos modos de convivencia comunitaria en forma de grupos signatarios de cartas y nuevos intentos de directorio, ejes o triángulos.

países candidatos (por ejemplo, 25 visitas en 2002). *Monografías de la OID*, Web del Ministerio de Asuntos Exteriores de España <<http://www.mae.es/>>

¹⁴ nuevas embajadas en Eslovaquia, Eslovenia y Chipre (actualmente, permanecen sin embajada los tres países bálticos y Malta), nuevas oficinas comerciales y de turismo, o nuevas Aulas del Instituto Cervantes en diversas universidades de los PECCO

Bibliografía básica

- Barbé, Esther (1999) *La política Europea de España*, Barcelona: Ariel
- Barbé, Esther (2000) "Spanish Worries about a North South divide". En Bonvicinni, G; Vaahtoranta, T y Wessels, W (eds) *The Northern EU National Views on the emerging Security Dimension*. Helsinki/Bonn: Ulkopolittinen Institutti and Institut für Europäische Politik.
- Torreblanca, José I (2002) "The Spanish Presidency of 2002 and the European Union's Eastern enlargement: a lesson on the potential and limits of EU Presidencies". Working Paper en publicaciones monográficas del Observatorio de Política Exterior Europea <http://www.uab.es/iuee>
- Viñas, Angel (2001) "The Enlargement of the European Union: Opportunities and Concerns for Spain". Gillespies, R y Young, R. *Spain: The European and International Challenges*. Londres: Frank Cass.



Especial España en Europa 1996-2004
EE 08/2004



¿Un modelo español para la periferia europea? El legado de Aznar a la política exterior europea hacia los países vecinos no-candidatos

Elisabeth Johansson-Nogués

Elisabeth Johansson-Nogués

Doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona e Investigadora en el IUEE

Desde que llegó al poder en 1996, el gobierno de Aznar ha intentado separar España de su pasado como “el más pequeño entre los grandes” o “el más grande entre los medianos y pequeños” en Europa. De la mano de José María Aznar y su Partido Popular, España ha intentado romper la barrera invisible que la separa de los países grandes e influyentes en la Unión Europea. Y al finalizar las negociaciones para el Tratado de Niza (diciembre 2000) esa ambición pareció haberse cumplido, dado que la delegación española había logrado una asignación de votos en el Consejo que situaba España cerca de Alemania y Francia. Al menos, el entonces portavoz del gobierno, Pío Cabanillas, pareció convencido de que España por entonces había sellado su destino, declarando confidentemente durante una rueda de prensa en Madrid: “Somos [ahora] uno de los grandes.”¹

Como país presuntamente ‘grande’ en Europa se esperaba una impronta española en relación con la mayoría de los asuntos europeos de mayor trascendencia; ya sea en el proceso de construcción interno de la UE (Convención europea, CIG), o en la creación de un orden europeo “más amplio” a partir de 1 de mayo de 2004 (es decir, las relaciones con Rusia, Ucrania, el Mediterráneo, o bien la nueva política europea de vecindad). Sin embargo, aunque Madrid ha facilitado propuestas en el primer caso,² en el debate relacionado con la nueva arquitectura europea post-ampliación, la voz de España ha estado lamentablemente ausente. Se podría decir que el funcionamiento interno de la Unión ha sido la prioridad para el gobierno Aznar.

No obstante, examinando las acciones de Madrid en los últimos años, se puede deducir las grandes líneas del modelo español para Europa y su vecindad, un modelo al que volveremos al final de este ensayo.

Si los gobiernos socialistas de Felipe González (1982-1996) fueron caracterizados por su interés de exportar los problemas españoles a la agenda europea con su vecindad próxima (el Mediterráneo), las legislaturas de Aznar han dejado esta fijación geográfica tradicional atrás en favor de una agenda más temática.³ Contrariamente, Madrid se ha concentrado en los últimos

¹ “Spain Makes Big Case for More Clout in Europe” *International Herald Tribune*, 28 de marzo de 2001.

² Véase el discurso de Aznar en St. Anthony’s College, Oxford, 2002; o la propuesta conjunta hispano-británica en 2002, para más información véase “Blair and Aznar reveal future of EU vision” *EUobserver*, 28 de febrero de 2003.

³ El papel tradicional de España en Europa como guardián de los intereses mediterráneos (especialmente magrebíes) se ha visto disminuido bajo el timón del PP. Se podría argumentar incluso, como bien hace Nuñez y Martín que España de Aznar no ha sabido ni beneficiarse del papel que se creó como líder en el Mediterráneo en el preludio del Proceso de Barcelona (con la excepción de la Presidencia española; véase la contribución de Eduard Soler i Lecha en esta colección), ni intentado de ejercer su influencia en las instituciones europeas a favor de la movilización de recursos comunitarios para la región del Mediterráneo. Jesús A. Nuñez Villaverde “The Mediterranean: A Firm Priority of Spanish Foreign Policy?” en Richard Gillespie and Richard Youngs (coords.) *Spain: The European and International Challenges*. London: Frank Cass, 2001; Iván Martín “La nueva política de vecindad de la Unión Europea: ¿una

años en perseguir unas pocas cuestiones concretas en Bruselas. Las prioridades españolas en Europa se centran alrededor de tópicos muy propios de una agenda tradicional de la derecha política, como por ejemplo la seguridad ciudadana, la justicia y la defensa.⁴ Estos asuntos son sobre todo expresiones de la realidad política española interna (terrorismo, inmigración), o bien, como en el caso de la defensa, un tema que ha servido para mejorar el estatus internacional de España (contribuyendo a la coalición internacional en Irak). Sin embargo, dichas materias también han proporcionado a La Moncloa una vía para dar a la agenda de política exterior de la UE hacia la vecindad un toque español inconfundible.

Los acontecimientos internacionales que tuvieron su raíz en los ataques de al-Qaeda en Nueva York y en Washington en 2001 dieron un impulso importante para la agenda europea de España en términos de seguridad ciudadana. El terrorismo y la inmigración ilegal se han convertido, en los últimos años, en los dos *leitmotiv* más frecuentemente utilizados por los representantes españoles en Bruselas, aunque otras preocupaciones españolas como el asilo, el blanqueo de dinero y el tráfico de drogas también han estado muy presentes.⁵ Estos asuntos, sin embargo, son en esencia los mismos que Madrid ha perseguido desde la formación de la primera legislatura por Aznar en 1996. Por ejemplo, España empleó su máximo poder de persuasión en la CIG anterior a la firma del Tratado de Ámsterdam y en el posterior Consejo Europeo de Viena (1998), para asegurar la armonización gradual entre los países miembros en materia policial y de justicia. De la misma forma y con la misma finalidad, en Tampere (1999) se invertiría un importante capital político español para lograr el desarrollo de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. De hecho, la vigorosa actuación de Madrid en asuntos relacionados con la JAI pronto le valió la calificación de líder europeo al respecto.⁶

Durante la Presidencia española (primer semestre 2002), España dedicó su turno en el timón europeo a asuntos como el terrorismo internacional y la inmigración ilegal con el fin de fomentar la unidad europea alrededor estas materias.⁷ En la preparación para el Consejo Europeo de Sevilla, la intensa diplomacia de la Presidencia española, mediante viajes a la mayoría de las capitales europeas, resultaría en la aprobación europea de incluir medidas antiterroristas como otra faceta más entre las tareas Petersberg de la política europea de defensa.⁸ El activismo español consiguió la inclusión de medidas tan específicas como la adopción de cláusulas antiterroristas, la implementación de mecanismos de colaboración mutua en la lucha antiterrorista, así como un compromiso para el estudio del uso de las capacidades militares de la UE para proteger a la población civil contra ataques terroristas.⁹

oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos? *Real Elcano Análisis* ARI N° 137/2003. El motivo para el relativo desinterés del gobierno de Aznar por el Mediterráneo, se podría argumentar, se halla en el hecho de que con el puesto en marcha del Partenariado euromediterráneo, los intereses nacionales españoles se vieron satisfechos en este área. España en 1995 había visto su objetivo fundamental para el Mediterráneo realizado, "namely that the EU should assume the responsibility of increasing the resources destined to Mediterranean co-operation (through the MEDA programme)." Esther Barbé, "Spain and CFSP: The Emergence of a 'Major Player'?" en Gillespie and Youngs, op. cit, pàg. 53

⁴ "Aznar defiende la familia ante el PP europeo y se opone a las sociedades multiculturales," *El País*, 23 de abril de 2003.

⁵ España continúa siendo un foco importante en Europa para el blanqueo de dinero, así como como una puerta de entrada para el tráfico de drogas destinado al mercado europeo.

⁶ Esther Barbé, "La política europea de España 1999-2000," *Observatorio de Política Exterior Europea Working Paper* 1/2003.

⁷ En términos de terrorismo doméstico, Aznar había visto la ambición de su gobierno satisfecha después el 11 de septiembre en 2001, un acontecimiento que aceleró la adopción de la Euroorden a mano de la Presidencia belga (segundo semestre 2001), y a pesar de la oposición inicial ofrecida por el gobierno italiano de Silvio Berlusconi. La Euroorden contempla la extradición automática de individuos reclamados por los tribunales de otro país miembro de la Unión Europea.

⁸ Discurso de José María Aznar, en St Anthony's College in the University of Oxford, 20 de mayo de 2002.

⁹ Esther Barbé, "La política europea de España 2002-2003," *Observatorio de Política Exterior Europea Working Paper* 48/2003.

Esta postura fuerte sobre terrorismo, junto con el apoyo invariable de Aznar a la política de Bush sobre Irak, ha dejado intranquilos a los vecinos de Europa, de Minsk a Rabat. La doctrina militar de guerra anticipatoria (*pre-emptive*) de George W. Bush y los neoconservadores tienen muchas implicaciones, como por ejemplo que la doctrina anticipatoria parece dar por válido el intervencionismo internacional para derrocar dictadores, incluso en situaciones en las que tales intervenciones no cuentan con el apoyo legitimador del Consejo de Seguridad de la ONU. Este fenómeno es preocupante para el público en general en vistas de los indicios que han ido apareciendo últimamente de las negligencias de los servicios occidentales de inteligencia y las pruebas dudosas que sirvieron como pretexto para la intervención. Sin embargo, quizá esta nueva doctrina es especialmente preocupante para más de un líder no-dedocrático (o dudosamente democrático) en la vecindad de la Unión Europea que pudiera sentirse como un posible próximo blanco. España ha echado leña al fuego a estas preocupaciones por su diligencia, tanto en la OTAN como en la PESD de la Unión Europea, promoviendo la posibilidad de utilizar capacidades militares/fuerza de reacción rápida en la periferia de Europa en general y en el Mediterráneo en particular. El apoyo español a la “guerra contra el terrorismo” también es causa de desasosiego para algunos en vistas de como algunos países hacen su propia reinterpretación de la doctrina de la guerra anticipatoria de Bush. El ejemplo más claro en este sentido es Israel, con su ya larga tradición de implementación selectiva de resoluciones de la ONU. El gobierno de Ariel Sharon ahora emplea su propio programa de “diplomacia anticipatoria” contra los Palestinos, defendiéndose así contra cualquier crítica de la comunidad internacional.

En cuanto a la inmigración ilegal, el gobierno de Aznar usó su turno en la Presidencia de la UE como plataforma para intentar coordinar con sus socios europeos una serie de asuntos relativos a este “dolor de cabeza” para España. Beneficiándose de su estrecha amistad personal con el primer ministro de Gran Bretaña, Tony Blair, José María Aznar consiguió apoyo político de alto nivel para sus esfuerzos de controlar la inmigración ilegal en el Mediterráneo. En una propuesta conjunta hispano-británica, —que en un primer momento incluyó la idea de usar flotas militares para controlar el Mediterráneo (idea que en la propuesta final no figuró)—, Aznar y Blair propusieron que la ayuda para el desarrollo de la UE debería ser condicional a si los vecinos de la misma (es decir, países como Turquía, Ucrania y Marruecos por ejemplo) mostraban interés para los esfuerzos de Europa en reducir la inmigración ilegal.¹⁰ Debido a la resistencia franco-sueca, esta propuesta no prosperó en Sevilla. El mismo destino aguardó otra iniciativa en Sevilla, la del establecimiento de una guardia común de fronteras. Esta vez pero, un grupo más amplio de estados miembros se manifestaron contrarios, por el desgaste que ésta supondría para el presupuesto comunitario. Dichas iniciativas españolas puede que hayan sido demasiado ambiciosas en este momento. Sin embargo, el éxito indiscutible de la estrategia del Partido Popular es que el tema de la inmigración haya ocupado un sitio cada vez más central en la agenda europea.

La preocupación de los españoles en términos de inmigración no-controlada está bastante extendida en España, ya que el país todavía no se ha acostumbrado al cambio que implica pasar de ser un país emisor a ser un país receptor en términos de migración. El Partido Popular consagró este recelo público como parte de su programa electoral de 2000 y prometió mano dura respecto a este problema tanto en casa como en Europa. Así, el gobierno de Aznar, a grandes rasgos, ha “securizado” la relación entre la inmigración y la seguridad ciudadana. Aznar llegó incluso a referirse a temas tan sensibles para la opinión pública como la inmigración en estos términos: “No es sorprendente que un ciudadano de un país en vías de desarrollo que entre ilegalmente a Europa y que no encuentre trabajo o una manera de satisfacer sus necesidades recurra a la criminalidad para sobrevivir.”¹¹ El mismo Aznar, en otra ocasión, detalló que –

¹⁰ Inicialmente publicado en el periódico británico *The Guardian*, y luego republicado por “Blair planea usar aviones y buques de guerra para detectar y deportar a los ‘sin papeles’: Londres quiere sancionar a los países que no acepten la repatriación de indocumentados,” *El País*, 24 de mayo de 2002. Para una discusión más detallada, véase Elisabeth Johansson “The distant neighbors — EU, Middle East, North Africa and the Euro-Mediterranean Partnership,” *Observatorio de Política Exterior Europea Working Paper 37/2003*.

¹¹ Discurso de José María Aznar, St. Anthony’s College, íbidem. *Traducción por la autora*.

“Nosotros somos un país fronterizo, un país que es visto desde fuera como una tierra de oportunidades. Ello nos enorgullece y nos hace conscientes de nuestra responsabilidad de acogida a quienes quieren labrarse un futuro mejor; pero también sabemos que la integración se hace mucho más difícil si se parte de una situación de ilegalidad o si se supera la capacidad real de acogida de un país. Nosotros queremos una sociedad integrada y pluralista, y eso exige impedir la inmigración ilegal en toda Europa.”¹²

La visión española sobre este asunto no es singular en Europa. La cruzada española para manejar el tema de la inmigración durante su Presidencia fue, sin duda alguna, ayudada por los éxitos electorales en los últimos años de partidos europeos de la derecha (algunos con programas xenófobos). No obstante, quizá el papel de líder que el gobierno de Aznar ha desempeñado en cuanto a dar centralidad a este asunto en la agenda europea – así como el hecho de que Madrid no ha dudado en poner en peligro su relación diplomática con países terceros vistos como no-cumplidores en materia de inmigración (la disputa 2001-2003 entre España y Marruecos)¹³ ni en hacer la Ley de Extranjería más severa¹⁴ – ha contribuido a dar a España la imagen de abogado de un modelo de Europa cerrado al mundo y a los ciudadanos de terceros países (“Europa Fortaleza”).

En otras palabras, España bajo el mandato de PP se ha situado como guardián de la seguridad europea, favoreciendo la Europa como fortaleza, a través la europeización de su agenda política doméstica sobre el terrorismo y la inmigración. Siendo un país periférico, España está más expuesta a la inestabilidad de su vecindad que otros muchos países miembros de la UE, hecho que, en modo alguno, justifica dichas iniciativas españolas. Sin embargo, el empuje del PP en relación con los temas de la seguridad ciudadana va contra la lógica que la UE tradicionalmente ha defendido: una “Europa abierta a sus vecinos”, donde el diálogo y la cooperación (“zanahorias”) siempre han tenido preferencia sobre las medidas negativas (“palos”). En consecuencia, el modelo español para las relaciones europeas con los vecinos de la UE, tal y como hemos visto, ha creado tensión en la vecindad de Europa y hasta ha despertado algunas críticas en Bruselas¹⁵. Ahora bien, aunque el legado de Aznar a la política exterior europea en términos de sustancia (inmigración y terrorismo) quizá perdure, la forma seguramente cambiará a partir de marzo de 2004, dando paso a un discurso menos conflictivo hacia los vecinos de la UE. La política de vecindad (“Europa más amplia”), a través de la cual se llevarán a cabo las negociaciones con los vecinos durante la primavera de 2004, parece favorecer una actitud más cooperativa y dar un viraje en contra de la mentalidad “fortaleza” que quizá indica un retorno a la tradicional “Europa más abierta”.

¹² Discurso de José María Aznar, en el acto de entrega de la “Gran cruz de San Raimundo de Peñafort” al Comisario de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, Antonio Vitorino, Palacio de la Moncloa, 24 de febrero de 2003.

¹³ La tensión diplomática abierta entre España y Marruecos (2001-2003) se inició por el hecho que el embajador de Marruecos en España fue llamado al Ministerio de Asuntos Exteriores español para dar explicaciones sobre por qué Rabat no hizo más para impedir la inmigración ilegal de paso o de origen del territorio marroquí con destinación a España o Europa.

¹⁴ La inmigración se convirtió en un asunto importante en el debate político interno de España cuando el gobierno del PP en 1999 intentó a modificar la Ley de Extranjería (reforma anterior en 1985), alegando que las decisiones de Tampere crearon una obligación para la reforma de ésta. El gobierno español hizo una primera propuesta de Ley que tuvo que ser modificada vistas las duras críticas de la oposición. La versión modificada, sin embargo, fue adoptada por el Congreso en 1999 después que el gobierno había logrado el apoyo de los partidos en la coalición. La Ley ha sido posteriormente reformada otra vez, visiblemente endureciéndola, dada la mayoría absoluta del PP después de las elecciones de marzo 2000. Barbé, La política europea de España 1999-2000, op.cit.

¹⁵ “Prodi y Amnistía Internacional exigen medida a los Quince en las medidas contra la inmigración ilegal,” *El País*, 13 de junio de 2002.



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

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



Laia Mestres

Laia Mestres

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía básica

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



Débora Miralles

Débora Miralles

Débora Miralles es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Aquisgrán (Alemania) y doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona.

Durante sus dos períodos de gobierno (1996-2004), Aznar ha ido progresivamente modificando la posición de España en relación a la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, que ha acabado convirtiéndose en un instrumento para la propia proyección de España en el escenario internacional y para la internacionalización de sus problemas domésticos. Sin duda, esta posición se ha venido intensificando en los últimos tres años y muy especialmente durante el 2003, momento en el que España ha abanderado, dentro de la Unión Europea, un movimiento alternativo a la del eje francoalemán que tiene como único referente los Estados Unidos de América.

A pesar de convertirse en el país líder de la “nueva Europa” definida por Rumsfeld, que ha abierto una gran brecha en el seno de la Unión, España nunca se ha mostrado contraria al desarrollo de la Política Europea de Seguridad y de Defensa. ¿Cuáles son, pues, los motivos que han llevado a España a buscar un camino alternativo al propuesto por el eje franco-alemán?. Uno de los motivos, como veremos a continuación, está estrechamente relacionado con la necesidad de España de demostrar su capacidad de liderazgo en el ámbito defensivo después de verse reiteradamente excluida del directorio de países de la Unión cuya capacidad militar es imprescindible para el desarrollo efectivo de la PESD.

A pesar del cambio experimentado durante los ocho años de gobierno, en sus inicios, la atención de Aznar en relación a la política exterior y de seguridad de la Unión se centraba, básicamente, en las áreas tradicionalmente vinculadas a la política exterior de España, América latina y el Mediterráneo, a las que sumaba la intensificación de las relaciones transatlánticas. En una primera valoración de la PESD, hecha con motivo de la CIG 1996, el gobierno consideraba que, a pesar de insuficiencias en el funcionamiento del título V del Tratado, “la nueva relación transatlántica ó la Conferencia de Barcelona demuestran que con las actuales disposiciones del Tratado pueden obtenerse logros que han convertido a la Unión en un actor relevante en la escena internacional”¹.

En el ámbito de la defensa, Aznar defendió, desde el principio, la necesidad de impulsar el desarrollo gradual de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, que hiciera posible operaciones militares como respuesta europea a una crisis. Para ello, la posición española a la CIG de 1996 ya planteaba una integración gradual de la UEO en la UE paralelamente al desarrollo de la capacidad operativa europea. Es importante destacar que el gobierno socialista, en un documento de 6 de marzo de 1995 se había mostrado, en cambio, a favor del mantenimiento del status quo, conservando el carácter autónomo pero a la vez interrelacionado de las dos organizaciones².

Finalmente, sin embargo, esta voluntad expresada por España en relación a la UEO no fue recogida en el Tratado de Ámsterdam (en el cual se priorizó el respeto de los deseos expresados por los países neutrales), aunque sí lo fue su reiterado deseo de que la nueva Identidad Europea de Seguridad y Defensa reforzase el pilar europeo de la Alianza Atlántica, el mantenimiento de la norma del consenso para los asuntos de defensa, y la introducción de las abstenciones constructivas.

¹ Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996, marzo 1996. <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-es/espana.htm#ch4>

² The 1996 Intergovernmental Conference: Bases for Discussion', Spanish position, March 6, 1995. <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-es/discussn.html>

El impulso real a la PESD se dio en la cumbre francobritánica de Saint Maló, los resultados de la cual España, a pesar de no haber sido invitada, no dudó en apoyar en las cumbres de Colonia y Helsinki, de junio y diciembre de 1999, y declaró su voluntad de formar parte del núcleo duro de defensa europea con el objetivo de aumentar la credibilidad y la capacidad de acción de la Unión. Igualmente, un año más tarde, España apoyaba la decisión del consejo de la UEO, celebrado en Marsella en noviembre de 2000, de ceder, a partir del 1 de julio de 2001, la organización operativa de gestión de crisis de la UEO a la UE.

Desde los inicios de su segundo mandato (2000-2004), España ha llevado a cabo un cambio sustancial de sus prioridades en política exterior y ha iniciado una nueva estrategia en relación a la política europea de seguridad y de defensa que se caracteriza por la introducción de elementos de interés nacional en la agenda Europea (introducción de medidas antiterroristas, prioridad en las relaciones transatlánticas), y la necesidad de demostrar que España puede hablar con voz propia en la escena internacional y liderar un directorio alternativo a las tesis franco-alemanas.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre permitieron a España internacionalizar uno de sus principales problemas domésticos, la lucha contra el terrorismo, por lo que tomó las riendas de la Unión en la reacción contra los ataques a los Estados Unidos. El hecho que España albergara la presidencia de la Unión el primer semestre de 2002 le permitió continuar esta tarea e introducir la lucha contra el terrorismo como un ámbito de acción en el marco de segundo pilar de la Unión. En este sentido, el Consejo europeo de Sevilla, de 21 y 22 de junio de 2002, adoptó una declaración en la que se establecía que la PESC y la PESD debían jugar un papel importante para luchar contra esta amenaza a la seguridad de Europa³.

Durante la Convención Europea, el gobierno español presentó una contribución⁴ en la se expresaba la necesidad de poner plenamente en práctica el mandato de Sevilla, así como la posibilidad de desarrollar un concepto militar sobre la defensa contra el terrorismo y otras nuevas amenazas. Así mismo, la contribución de España también hacía referencia a la necesidad de establecer una definición más amplia de las misiones de Petersberg que incluyera otras tareas que implicaran el uso de medios militares como es el caso, como no, de la lucha contra el terrorismo (propuesta que finalmente fue incluida en el texto de la Constitución).

En la misma contribución, España se mostraba favorable a incrementar la contribución de la Unión en la paz y la seguridad internacionales asumiendo progresivamente operaciones militares de gestión de crisis, el reforzamiento de los medios y capacidades de mando y control disponibles a la Unión, y el establecimiento de un marco flexible para diferentes mecanismos de cooperación más estrecha abiertos a todos los estados miembros.

A pesar de mostrarse dispuesto a favorecer el desarrollo de la PESD, siempre sobre la base de la unanimidad, España ha buscado alianzas entre los miembros de la Unión Europea y los países candidatos para presentar alternativas a las posiciones franco-alemanas en materia de PESD y en relación a la posición de la Unión ante conflictos internacionales, como ha mostrado el caso de Irak. Se trata, posiblemente, de una reacción al trato de "país de segunda categoría militar" que España ha recibido al ser excluida de las grandes decisiones que han impulsado la acción de la Unión en política de seguridad y defensa (en Gante, por ejemplo, Francia, el Reino Unido y Alemania se reunieron horas antes del Consejo Europeo, de 19 de octubre de 2001, con el objetivo de coordinar la participación militar en Afganistán).

Tal exclusión, justificada por su falta de capacidades militares, ha llevado a España a buscar alianzas fuera de la Unión Europea, como lo ha hecho con los Estados Unidos. Fruto de ello ha sido la carta de apoyo al ataque norteamericano en Irak (que también firmaron el Reino Unido, Portugal, España, Italia, Dinamarca, Polonia, Chequia y Hungría), y a la que no tardaron a dar apoyo once países más (Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Croacia).

³ Declaración del Consejo Europeo sobre la contribución de la PESC, incluida la PESD, en la lucha contra el terrorismo, Anexo V de las Conclusiones de la Presidencia, SN200/02, Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.

⁴ Contribución de Doña Ana Palacio, miembro suplente de la Convención: "Política Europea de Seguridad y Defensa", CONTRIB 314, CONV 706/03, Bruselas, 29 de abril de 2003.

Durante el conflicto de Irak, España contó con el apoyo del Reino Unido lo cual equilibró, en cierto modo, las fuerzas de la balanza europea. Sin embargo, con el retorno del Reino Unido al proyecto de defensa europea (en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 el Reino Unido apoyó el desarrollo de un núcleo europeo de defensa), España se ha quedado sola liderando un grupo de países europeos sin suficiente capacidad militar y ha visto como Francia y Alemania daban la bienvenida al Reino Unido, conscientes que no es posible crear una fuerza militar europea que excluya uno de estos tres países, mientras que sí lo es sin la participación de España.

En resumen: A pesar de tener una política exterior europea más bien tímida en sus inicios, Aznar se ha convertido en el abanderado de una política que no pase por Berlín ni París y ha buscado alianzas, más allá del condicional socio de los Estados Unidos en Europa, el Reino Unido, con los futuros estados miembros de la Unión provocando, así, una división dentro de la Unión. Sin embargo, después de un año seguido de intentos para profundizar en una política alternativa al eje franco-alemán, España continua ocupando una segunda posición de potencia media en materia militar. Y es que aunque Aznar se pueda ir a las Azores para declarar una guerra no tiene los efectivos suficientes para estar en las grandes operaciones militares del momento.



Instrumento para... ¿el desarrollo?:
La participación española en la política de cooperación para
el desarrollo de la UE

Pablo Aguiar

Pablo Aguiar

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona y doctorando en RRII en la misma universidad.

Realizar un balance de la participación española en la política de cooperación para el desarrollo (en adelante PCD) de la Unión Europea durante los ocho años de gobierno de José María Aznar requiere un examen de la PCD bilateral de España. Sin duda el bajo perfil que ha caracterizado la cooperación española forzosamente ha condicionado de forma negativa la aportación a la PCD comunitaria. A lo largo de las dos últimas legislaturas y, en buena medida independientemente de los diversos ministros que han ocupado la cartera de Asuntos Exteriores, podemos distinguir tres períodos:

La victoria electoral del Partido Popular el 3 de marzo de 1996 permitía albergar la esperanza que algunas de las deficiencias de la PCD española se vieran finalmente resueltas. Durante las masivas movilizaciones a favor del 0,7% el por entonces todavía candidato, José María Aznar, había asumido el compromiso de alcanzar dicha cifra y de modernizar el sistema español de cooperación para el desarrollo.¹ El hito más importante de esta etapa lo constituye la aprobación en 1998 de la *Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo*, en la que se recoge la contribución española a la PCD comunitaria.² La aprobación de la ley finalizaba el proceso de *homologación* de la política de cooperación española iniciado con la incorporación al CAD en diciembre de 1991. A lo largo de este periodo el ejecutivo se centró en la introducción de mejoras del sistema de cooperación español y por lo tanto las aportaciones a la PCD comunitaria no resultaron significativas.³

El impulso inicial del ejecutivo popular languidece a lo largo de la legislatura dando lugar a una segunda etapa: ni aumentan los recursos ni se producen las reformas suficientes para mejorar de forma sustancial del sistema de cooperación. En cuanto a la contribución a la PCD de la Unión nunca existió un impulso inicial, exceptuando el caso Cuba, de tal forma que la participación española en la definición de la ayuda comunitaria no pasa de ser testimonial. Muestras evidentes de la indiferencia del ejecutivo Aznar hacia esta política son el hecho que el Ministro de Asuntos Exteriores nunca representase a España en el Consejo Europeo de Desarrollo o, que el Secretario de Estado para la Cooperación humildemente considerase en más de una ocasión que tampoco resultaba imprescindible su presencia para el buen funcionamiento de la institución.

¹ Desdichadamente el ya presidente no pudo cumplir su palabra y, con la excepción del año 2001, el porcentaje de AOD sobre el PNB en España se ha situado en niveles inferiores a los de anteriores gobiernos y muy por detrás de la media comunitaria (1996-0,22; 1997-0,24; 1998-0,24; 1999- 0,23; 2000-0,22; 2001-0,30 y 2002- 0,26).

² Artículo 6.2 “España impulsará la coherencia de las políticas comunitarias, la progresiva construcción de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea y contribuirá a su eficaz aplicación y ejecución”.

³ Conviene sin embargo destacar la variación más significativa en política exterior respecto al anterior ejecutivo socialista como es el cambio de actitud respecto a Cuba que es trasladado también a las instituciones europeas que aprueban una posición común que obliga a dicho país a una mayor apertura democrática si desea continuar recibiendo cooperación para el desarrollo y que dio pie a una de las ínclitas sentencias de Aznar “Fidel debe mover ficha”.

La consecución de la mayoría absoluta en las elecciones de 2000 significó, como en otros ámbitos, un cambio sustancial en la política de cooperación del gobierno presidido por Aznar. Desde el punto de vista formal las quejas al ejecutivo se han centrado en su aversión al diálogo con otras fuerzas políticas o sociales, así lo recoge Vera *“Pero tal vez lo más grave de la legislatura a punto de concluir ha sido el talante. De un espíritu de diálogo y en ocasiones de consenso en legislaturas anteriores, se ha pasado a la injerencia, la amenaza, las listas negras y finalmente el desprecio por la opinión de organizaciones sociales y académicos vinculados a la cooperación”* (2003:73). La respuesta de la sociedad civil se produjo en febrero de 2002 mediante el manifiesto elocuentemente titulado *“Por el diálogo y la participación”* y firmado por más de un centenar de ONGDs.

Sin embargo el contenido de la PCD española se ha visto también modificado, tal y como refleja Alonso *“{...} se abandona el esfuerzo reformador de la anterior legislatura y se pasa a defender una concepción de la cooperación más directamente vinculada a los intereses – comerciales y culturales- de la política exterior española”* (2003:254). A pesar de las reticencias manifestadas por el Secretario de Estado hacia la cooperación comunitaria,⁴ es en este contexto de instrumentalización de la cooperación donde debemos enmarcar la mayor voluntad política por parte del ejecutivo de Aznar de participar en la configuración de la PCD de la Unión. Sintéticamente podemos resumir la aportación española en tres iniciativas concretas:

- **Priorizar la ayuda hacia los países de Renta Media:** La PCD de la Unión a lo largo de la pasada década ha establecido como objetivo principal, en línea con la mayoría de donantes, la reducción de la pobreza. El ejecutivo español ha mantenido que dicha lucha contra la pobreza no está reñida con la atención a los países de renta media, pues en ellos se concentra aproximadamente el 50% de los pobres del planeta. Sin embargo no es ésta la conclusión de un reciente estudio sobre el enfoque antipobreza de la PCD española *“{...} no parece forzada la interpretación que apunta en el caso de España al predominio de una ayuda más vinculada a los intereses del donante (presencia económica y cultural española en el país) que a motivaciones genuinas de lucha contra la pobreza”* Alonso *et al* (2003:102). Existen otras razones que explican dicha priorización. En primer lugar gran parte de los países de renta media están situados geográficamente en las áreas de mayor interés de la política exterior española: América Latina y ribera sur del Mediterráneo. En segundo lugar, ésta conducta en cierta medida justifica el reiterado incumplimiento del acuerdo internacional suscrito por España de destinar el 0,15% de AOD/PNB a los Países Menos Adelantados.⁵ Por último, indudablemente, tal y como señalaba el Ministro,⁶ pretenden una modificación de las orientaciones de la cooperación comunitaria.
- **Consecución de un compromiso europeo con vistas a la cumbre de NNUU sobre financiación del desarrollo:** A lo largo de la Presidencia española se alcanzó el llamado compromiso de Barcelona, que establece que los países miembro dedicarán en 2006 el 0,36% AOD/PNB, lo que globalmente aumentará el esfuerzo medio comunitario al 0,39% AOD/PNB. El ejecutivo de Aznar reiteró en numerosas ocasiones su voluntad de lograr un compromiso consensuado y posteriormente se congratuló del resultado. Sin embargo contrariamente al entusiasmo mostrado a posteriori por el gobierno español informaciones

⁴ *“Es un sarcasmo pedir más dinero para la Comisión en la Unión Europea cuando tiene los niveles de ejecución más bajos de cualquier cooperación del mundo; es decir, primero tendrá que gastar lo que tiene y hacerlo bien”*. Sr. Cortés, Congreso Diputados, Comisión de Cooperación internacional para el desarrollo, 12 marzo 2002.

⁵ Acuerdo alcanzado en 2001 en Bruselas durante la cumbre de Naciones Unidas sobre países menos adelantados.

⁶ *“Si bien las prioridades de la política española de cooperación para el desarrollo coincide en buena medida con las de la cooperación comunitaria, no puede decirse lo mismo de las prioridades geográficas. Nuestra orientación dominante hacia Iberoamérica contrasta con la atención comunitaria a los países firmantes de la Convención de Lomé. Puesto que una activa política española ha logrado una mayor atención hacia Iberoamérica y Norte de África, insistiremos en el mantenimiento del esfuerzo europeo de cooperación hacia aquel continente y el Mediterráneo”*. Josep Piqué, Comparecencia ante la Comisión de Cooperación internacional para el desarrollo del Congreso de los Diputados, 22 de junio de 2000.

publicadas en la prensa británica el 5 de marzo de 2002 o de 11 de marzo de 2002, por Le Monde situaban a España entre el núcleo de países remisos a aceptar esos objetivos.⁷

- **Condicionabilidad migratoria de la ayuda:** En junio de 2002 durante el Consejo Europeo de Sevilla, y contando con el apoyo del Reino Unido, Aznar propuso una reducción de la cooperación comunitaria hacia aquellos países que no se mostrasen suficientemente capaces o eficaces en el control de los flujos migratorios. Afortunadamente la presión del resto de países permitió suavizar la proposición española. Existen al menos dos problemas con tan polémica iniciativa, en primer lugar dilema ético que supone situar las otras modalidades de condicionabilidad (democracia, buen gobierno, Derechos Humanos, reducción del gasto militar) que evidentemente persiguen objetivos de interés mundial al mismo nivel que la voluntad de algunos europeos en convertir su continente en fortaleza. En segundo lugar la eficacia de la medida resulta cuando menos dudosa teniendo en cuenta que los flujos migratorios se producen en los países menos desarrollados, y con menor capacidad de control fronterizo, para los cuales la cooperación representa un instrumento necesario pero insuficiente de sus políticas de desarrollo. Sin embargo, lejos de renunciar a la propuesta, una vez más Aznar ha hecho muestra de la terquedad que sus incondicionales señalan como una de sus virtudes "*Si queremos que la ayuda de la Unión para combatir la inmigración ilegal sea efectiva y también sea creíble, debemos ser capaces de evaluarla y revisarla, en función de los resultados obtenidos, para poder reaccionar ante una manifiesta falta de cooperación para frenar la inmigración ilegal*".⁸

Para concluir quizá debamos agradecer que el ejecutivo de Aznar no haya resuelto intervenir más decididamente en la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, especialmente a tenor de la contundente valoración que realizan Rodríguez y Sotillo de la PCD española "*Es más que evidente la falta de coherencia entre los principios y compromisos que se asumen y la realidad de nuestra política de cooperación. Una situación que lejos de ir atenuándose con el paso del tiempo, a nuestro juicio, se ha acrecentado en los últimos años*" (2003:169).

⁷ Una muestra del escaso entusiasmo del ejecutivo es que, al contrario que España, varios países miembro de la Unión han decidido unilateralmente incrementar el compromiso de Barcelona: Francia 0,5% AOD/PNB en 2007; Holanda 1% AOD/PNB en 2005; Irlanda 0,7% AOD/PNB en 2007; Reino Unido 0,4% AOD/PNB en 2006; Suecia 1% AOD/PNB en 2006 o Luxemburgo 1% AOD/PNB en 2005.

⁸ J.M. Aznar en el discurso de despedida como presidente del Partido Popular Europeo, Bruselas, 12 de febrero de 2004.

Bibliografía básica

- ALONSO, J.A. (2003) "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español" en ALONSO, J.A. y FITZGERALD, V. (eds.) *"Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes"*, Ed. Catarata, Madrid.
- ALONSO, J.A., GONZÁLEZ, L., PAJARÍN, M., RODRÍGUEZ, A. (2003) "Enfoque antipobreza de la cooperación española: de las declaraciones a los hechos" en Intermón-Oxfam *"La realidad de la ayuda 2003-2004"*, Barcelona.
- RODRÍGUEZ, I. y SOTILLO, J.A. (2003) "Relaciones Internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español", *R.E.D.I.* vol. LV, 1.
- VERA, J.M. (2003) "Cuatro años perdidos para la política de cooperación" en Intermón-Oxfam *"La realidad de la ayuda 2003-2004"*, Barcelona.



**La política europea de los gobiernos Aznar para el
establecimiento de procedimientos rápidos de extradición**

Alfonso González Bondia

Dr. Alfonso González Bondia

Profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona

Si hay un aspecto que destaque de la política europea de los gobiernos Aznar en materia de cooperación judicial es el relativo a la extradición en el seno de la Unión Europea. Ahora bien, la preocupación española por el establecimiento de procedimientos de extradición acelerados en el marco de la Unión Europea se remonta a épocas anteriores. En esta línea, los gobiernos socialistas presididos por Felipe González apoyaron activamente en su momento la inclusión del mecanismo de cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior en el marco de la Unión Europea, instrumento que ha permitido avanzar en esta materia. Pero la persistencia y la coyuntura internacional han provocado que sea bajo el mandato de los gobiernos conservadores de José María Aznar cuando se haya dado los principales pasos hacia la eliminación definitiva de las fronteras nacionales para la ejecución de sentencias en el ámbito de la Unión Europea.

El interés de España por acelerar los procedimientos de extradición está íntimamente vinculado en la lucha contra el terrorismo, materia que bajo el mandato Aznar se ha convertido no sólo en una indudable prioridad política sino también en una inmejorable baza electoral. Una muestra del interés español por la materia se puede observar en las declaraciones del por entonces ministro del Interior, Jaime Mayor Oreja, que declaró en la I Conferencia Europea de la lucha contra el terrorismo celebrada a principios del 2001 que la libre circulación de personas no debería ser “una aliada de los terroristas”, por lo que era necesaria la implantación de la “euro-orden” puesto que el terrorismo supone una “gravísima amenaza que repercute en los principios políticos, sociales y morales sobre los que se asienta nuestro estado de derecho y la construcción de la Unión Europea”.

La estrategia de los gobiernos Aznar se ha implementado sucesivamente en dos planos. En un primer momento se intensificaron los contactos tanto bilaterales como multilaterales al margen de la estructura de la Unión Europea para avanzar de manera particular en este ámbito; para pasar a continuación a defender una actuación conjunta de la Unión Europea cuando las circunstancias políticas así lo permitieron. Así, España e Italia celebraron un Tratado sobre la materia el 28 de noviembre de 2000 y poco después se estudió con Francia, Reino Unido, Alemania y Bélgica la posibilidad de suprimir los tramites de extradición para acelerar las entregas en los delitos mas graves, entre ellos el terrorismo. Poco después, España contó con el apoyo del Parlamento Europeo para la adopción en el marco de la Unión Europea de este tipo de medidas, tal y como se propone en el Informe Watson de 5 de septiembre de 2001. Recordemos que meses antes, representantes políticos españoles intensificaron las presiones para avanzar en el marco de la Unión Europea. Un ejemplo de ello lo constituye las manifestaciones del grupo popular europeo en la eurocámara, instando al presidente de la Comisión Europea Romano Prodi a principios del 2001 para que incluyese en su programa legislativo la cuestión de la “euro-orden” o la entrevista que durante el mes de julio de aquel año celebraron Javier Arenas, secretario general del PP, y Javier Caldera del PSOE con el ministro belga de interior, por entonces presidente en ejercicio de la UE, para que se comprometiese a que fuese objetivo de su presidencia la consecución de una orden de busca y captura europea para combatir el terrorismo.

Esta tarea de presión política por parte española contó con un aliado inesperado: los atentados terroristas contra las torres gemelas cometidos el once de septiembre de 2001. Ello permitió que el Consejo Europeo extraordinario celebrado en Bruselas el 21 de septiembre de 2001 para tratar la relación de la Unión Europea ante estos acontecimientos incluyese en sus

Conclusiones y en el Plan de acción aprobado la propuesta de adopción de la “euro-orden”; eso sí, “salvaguardando los derechos y libertades fundamentales de los afectados”, tal y como había exigido Italia. Por su parte, los ministros de Justicia e Interior de la UE adoptaron seis días más tarde, un “calendario” preciso para la adopción de la batería de medidas contra el terrorismo que los líderes de la Unión se comprometieron a sacar adelante “lo antes posible”. Este programa incluía la armonización de un amplio abanico de medidas de cooperación judicial y policial en el seno de la UE para combatir con más eficacia el terrorismo. La primera medida incluida en el “calendario anti-terrorista” era la orden europea de detención y entrega de presuntos delincuentes y terroristas. Sin embargo, conviene señalar que aunque el acuerdo se incluye en el catálogo de medidas de la lucha contra el terrorismo, la “euro-orden” incluye otros muchos supuesto de extradición.

Tras intensos trabajos se adoptó bajo presidencia española de la UE la Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. Esta decisión marco requería de una adaptación normativa de los ordenamientos de los Estados miembros, cuyo plazo expiraba el 31 de diciembre de 2003. Sin embargo, en la propia decisión se admitía el adelanto de su aplicación para aquellos Estados que así lo conviniesen.

El interés de España no acabó con la adopción de la norma creaba la “euro-orden”, convirtiéndose a partir de ese momento en uno de los Estados miembros más interesados en su rápida transposición. En este sentido, España, Portugal y Dinamarca fueron los únicos países en los que se transpuso la norma antes de su entrada en vigor, y posteriormente lo hicieron Bélgica, Finlandia, Suecia, Portugal y Reino Unido. Por su parte, Francia espera acabar los trámites legislativos en marzo, al igual que Holanda y Luxemburgo, mientras que Austria se ha comprometido a hacerlo antes del 1 de mayo. Se espera que en Alemania e Italia transpongan la norma en mayo, aunque en este último país hay una fuerte oposición interna a la aplicación de la orden europea. En el caso de Grecia, no podrá hacerlo antes de junio ya que el Parlamento esta disuelto por las elecciones celebradas durante el mes de marzo. En esta línea, España se ha convertido en pionera y a la vez principal usuario de la “euro-orden”. Así, desde la entrada en vigor de la “euro-orden” el primero de enero del 2004, España ha recibido, a 19 de febrero, diecinueve peticiones de extradición, de las cuales ha ejecutado diez en una media de quince días. Por su parte, España ha enviado setenta y dos órdenes, de las cuales sólo se ha resuelto una con Portugal.

Sin ningún género de dudas puede afirmarse que, como se acaba de observar, en los últimos años España se ha convertido en el principal promotor en el marco de la Unión Europea de la adopción de medidas para el establecimiento de procedimientos acelerados de extradición entre sus miembros. Unas medidas que se incluyen, para el gobierno español, en el marco de la lucha antiterrorista y en especial contra ETA, por lo que constituye una clara continuación de la política interna española sobre la materia fundamentada en la represión policial y judicial del fenómeno terrorista.



Carme Suárez

Carme Suárez

Doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona y coordinadora de proyectos del Institut Universitari d'Estudis Europeus

La relación de España con la Unión Europea en el terreno económico ha estado determinada por tres constantes, la voluntad de cumplir y mantener los criterios de convergencia económica fijados para la UEM, la firme decisión de no perder los importantes ingresos que España obtiene de la Unión Europea y conseguir que las orientaciones en política económica de corte liberal aplicadas en España no encuentren obstáculos entre sus socios.

Tratar de conseguir estos objetivos ha enfrentado en más de una ocasión al líder español con sus socios europeos, siguiendo más una política de apoyos puntuales que de alianzas y poniendo de manifiesto que España podía estar frente a todos si consideraba que aquello que defendía respondía a su "interés nacional". Con ello, la proximidad al eje franco-alemán se perdió a mitad de camino, aunque también es cierto que las tesis liberales que ha seguido y defendido Aznar han encontrado eco en el líder británico, sin embargo, y en el terreno económico, resulta más acertado hablar de "buena sintonía" entre Aznar y Blair que de alianzas.

La actitud de Aznar, pragmática y buscando solucionar los problemas presentes y concretos más que la elaboración de un discurso europeo, ha significado una nueva línea de actuación española.

Algunas cumbres europeas han resultado especialmente duras para España en su batalla por defender sus intereses económicos. Cabe destacar, sin embargo, que la cumbre de Lisboa que ha dado lugar a la "estrategia de Lisboa", se gestó en el marco de esta buena sintonía entre Aznar y Blair e hizo posible un programa que tiene como objetivo situar a Europa al final de esta década en el liderazgo económico mundial.

A partir de las prioridades económicas de Aznar es posible distinguir tres etapas diferenciadas en su actuación europea.

El inicio del primer gobierno Aznar estuvo marcado por su voluntad de cumplir los criterios de convergencia y situar a España en el primer grupo del euro y por la decisión de no enfrentarse (aún) a sus socios europeos en su firme decisión de mantener los ingresos procedentes de la Unión, ingresos que peligran especialmente con la ampliación de la Unión. Ante la incerteza del cumplimiento de los criterios de convergencia, Aznar pidió flexibilidad para los países del Sur, sin embargo, una vez comprobado que España podía cumplirlos, nuestro país se ha convertido en uno de los principales valedores de la rigidez de los criterios.

Como se ha visto, los deberes se hicieron pronto y bien: España entró en la moneda única en 1999. Ya en mayo de 1997, el Ecofin dio el visto bueno al plan de convergencia español en el que primaba la lucha contra el déficit y contra la inflación, postergando algunos capítulos sociales.

Los buenos resultados económicos conseguidos por Aznar, dieron alas al gobierno para un nuevo momento en el que, marcado por la decisión de colocar a España en el club de los grandes, predominaron las posiciones firmes en las negociaciones de sus temas prioritarios.

El crecimiento económico que ha experimentado España desde 1995 se ha basado en gran medida en el aumento del empleo y ello sin incrementar el gasto público, lo que llevó a Aznar a defender el crecimiento como generador de empleo en lugar de las políticas activas

promovidas por la Unión. Esta defensa provocó un enfrentamiento en la cumbre de Luxemburgo (noviembre 1997) entre España y el resto de socios al rechazar que la Unión pudiera controlar su política de empleo. El resultado fue una cláusula de "opting out" para España.

La repercusión presupuestaria de la ampliación, tema prioritario para España, fue un duro objeto de debate en la Cumbre de Berlín de marzo de 1999, cuando debía fijarse el marco financiero para el período 2000-2006.

En las anteriores Perspectivas Financieras (1988-1992 y 1993-1999), bajo gobierno de Felipe González, España había obtenido saldos financieros positivos, las Perspectivas Financieras 2000-2006 debían preparar el camino hacia la ampliación en un contexto de mayor rigor presupuestario general. Y si bien las políticas económicas nacionales dirigidas por Aznar habían dado buenos resultados, seguía necesitando los fondos europeos para mantener las cotas alcanzadas de crecimiento.

Las negociaciones llevadas a cabo por Aznar en esta cumbre fueron duras y provocaron un cambio importante en las tradicionales relaciones con los socios comunitarios, en especial con el eje franco-alemán. Aznar siguió una estrategia de intransigencia y rechazo a todas las propuestas que implicaran una posible pérdida económica para España, con la amenaza de bloquear la reforma de la financiación, y frente a las tesis alemanas de disminución de su aportación y la desaparición de los Fondos de Cohesión para los países que accedieran al euro.

Después de suavizar su postura, Aznar aceptó un acuerdo que aumentaba la dotación prevista para el Fondo de Cohesión, disposición a asumir un recorte agrícola, un descenso progresivo de los Fondos Estructurales entre 2000 y 2006 y el cumplimiento del Programa de Estabilidad en la reducción del déficit.

La tensión con Alemania no fue la única, tampoco fueron mejor las relaciones de España con la Comisión, con acusaciones de no velar por el cumplimiento de los tratados. Como tampoco se puso al lado de Italia, al pedir que los cálculos para las aportaciones financieras se hicieran a partir del PIB y no del IVA, y ni tan solo de Gran Bretaña al no aceptar el cheque británico.

La percepción compartida por Aznar y Blair sobre la necesidad de medidas liberalizadoras en el mercado laboral y la reforma del estado de bienestar, les permitió lanzar una Consejo Europeo con la finalidad de concretar el modelo social y económico que debería seguir Europa para convertirse en la economía más competitiva del mundo. El lanzamiento de la Cumbre de Lisboa es una de las aportaciones españolas a Europa en un momento en el que la batalla por las prioridades españolas le alejaba de sus socios. La propuesta de Aznar en la Cumbre de Lisboa (marzo de 2000) significó trasladar al nivel europeo las políticas que tan buenos resultados le estaban dando a nivel nacional.

Con ello, Aznar sumaba a su demanda de mantener los fondos europeos, una necesidad interna que le enfrentaba a Alemania y Holanda, la proyección a Europa de un modelo basado en el equilibrio presupuestario, la liberalización económica y la reforma laboral. Propuestas que se aceptaron de forma general entre los quince, y especialmente apoyadas por Gran Bretaña e Italia, aunque significaron una discusión sobre el modelo social europeo y especialmente un nuevo enfrentamiento con Francia, reacia a impulsar la liberalización de su sector energético y de su mercado laboral.

En definitiva, nuestro país se situaba entre los diez grandes del mundo gracias a la buena marcha de su economía y el modelo económico aplicado en nuestro país encontraba eco en Europa, sin embargo, Aznar no había podido evitar la política del "pedigüño" (en el sentido, no en la forma) de la que había acusado a su antecesor, para unos fondos que han tenido efectos beneficiosos sobre el crecimiento económico, la inversión y el empleo en España.

Fijada la Agenda 2000 y con la estrategia de Lisboa en marcha, aunque avanzando a un ritmo menor del deseado, el gobierno Aznar entró en un nuevo momento en el que los problemas

internos, el parón de la economía nacional y la seguridad internacional centraron sus prioridades.

Con importantes frentes abiertos en otros ámbitos, y mientras se gestan las perspectivas Financieras 2007-2013, las negociaciones seguidas en materia de repercusiones económicas de la ampliación han sido calificadas de satisfactorias por Aznar. Sin embargo, se trata de un tema no resuelto como ha demostrado la presentación del informe Sapir en 2003, demoledor con la PAC y la Política Regional, y fuertemente criticado, y la petición de un aumento de financiación por parte de los países de la ampliación, petición rechazada por buen aparte de los socios actuales.

También están por determinar los resultados en el terreno de agricultura y pesca, aún con la satisfacción de haber conseguido para Vigo la sede de la agencia europea de pesca. En Junio de 2003 se aprobaba la nueva reforma de la PAC, en setiembre el Comisario de Comercio se mostraba dispuesto a aceptar las reivindicaciones de los países africanos productores de algodón en la Conferencia de Cancún y el acuerdo UE-Marruecos ha empezado a andar en el capítulo agrícola. Se trata de temas que inciden directamente sobre la agricultura española (especialmente sobre los cultivos mediterráneos, el azúcar y el algodón) y que han generado preocupación en algunos sectores¹. Las previsiones apuntan a una disminución del gasto agrícola de un 23% entre 2004 y 2013² y con una importante repercusión en los sectores mediterráneos.

Por tanto, visto el proceso que se ha seguido y a pesar de las negociaciones que aún deberán llevarse a cabo, una visión realista permite considerar que España se verá afectada por el reparto de fondos de la UE entre veinticinco miembros (como también por el “nuevo mercado laboral a veinticinco”), así como por la creciente liberalización comercial impulsada por la OMC y seguida por la UE.

Las soluciones a estos retos para España se inspiran ya en la Estrategia de Lisboa. Alcanzar el objetivo de Lisboa, convirtiendo a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social, significa para España centrar su atención en sus carencias en I+D, en el empleo estable y en la formación, incrementando sus índices de productividad, y entrando de lleno en la sociedad del conocimiento.

¹ -“Contra el Acuerdo de la UE con Marruecos”. *El Mundo*, 19 de noviembre 2003

-“La negociación de las nuevas OCM mediterráneas, una de las claves del 2004”. *La Razón*, 5 de enero de 2004.

-“Bruselas castiga al campo español al destinar menos dinero para agricultura hasta 2013”. *La Razón*, 10 de febrero de 2004.

² “Fischler estima que el gasto agrícola comunitario bajará un 23%”. *Cinco Dias*, 21 de enero de 2004

Bibliografía básica

- BARBÉ, Esther (2003). La política europea de España 2002-2003. IUEE: WP nº 48.
(http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/m_working.html)
- BARBÉ Esther (2002). La política europea de España 2001-2002. IUEE: WP nº 23
- BARBÉ, Esther (2001). La Política europea de España 2000-2001. IUEE: WP nº 2
- BARBÉ, Esther (2001). La política europea de España 1999-2000. IUEE: WP nº 1
- BARBÉ, Esther. (2000). Política exterior europea. Barcelona: Ariel.
- JORDÁN, Josep M. (2003). Balance de la Integración de España en la Unión Europea. ICE. Nº 811, diciembre 2003. Pp 113-132.
- RAMON, Ricard (2003). Reforma de la Política Agrícola Comuna: estat de les negociacions. *Catalunya Rural i Agraria*. Nº 98, marzo 2003

Portal Unión Europea

http://www.europa.eu.int/comm/trade/index_en.htm

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm

http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_es.htm



Oriol Costa

Oriol Costa

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona, doctorando en RRII por la misma universidad y licenciado en Ciencias Ambientales

Se ha señalado a menudo que España debe una parte muy importante de su política ambiental a su adhesión a la Comunidad Europea en 1986. Como señalara Núria Font, “la pertenencia de España a la UE ha sido un factor clave para el despliegue [de la política ambiental interna], ya que ha significado la transformación del marco institucional, sustantivo, legal y operativo en el que se desenvuelve dicha área de intervención pública”. En suma, España ha sido, desde 1986, “receptora (*policy-taker*) de la política ambiental comunitaria” (Font, 2001: 384).

Este carácter *europizado* de la política ambiental española tiene múltiples expresiones, de entre las cuales señalaremos dos. Primeramente, la adhesión de España a la Comunidad supuso la incorporación a la legislación estatal de “una gran cantidad de reglamentos y directivas [...] que carecían de correspondencia interna” (Font, 2001: 380). Efectivamente, el menor nivel de desarrollo económico y social, así como la construcción de un estado democrático y descentralizado, habían concentrado la atención de los actores políticos en otros menesteres¹, por lo que antes de 1986 la política ambiental era prácticamente inexistente. En segundo lugar, “el locus de decisión se ha desplazado a Bruselas”: allí se decide una parte sustancial de la política ambiental que luego aplicarán las administraciones españolas (Font, 2001: 380).

En definitiva, la integración de España en la Europa comunitaria ha acelerado la aparición de los marcos institucionales y normativos que conforman su política ambiental. En este texto, sin embargo, sostenemos que debe efectuarse ya un examen de la relación inversa, y esbozamos una propuesta para ello. Esto es, debemos preguntarnos por cuál ha sido la aportación española a la política ambiental de la Unión. La evolución hacia el pragmatismo del comportamiento de España en la UE (el abandono de la actitud de “ingenuidad”² que marcó los primeros años), la homologación a los cánones comunitarios de la administración ambiental española y la aparición de nuevos *issues* que no estaban presentes en la agenda ambiental de los años ochenta han forzado/permitido que España saliera de su tradicional papel de receptora pasiva de la legislación ambiental comunitaria y procurara influir en ella.

Para dar cuenta del perfil de España en lo tocante a la acción exterior en materia de medio ambiente presentaremos dos casos con algunas características que les conceden un interés especial. Se trata de problemas de la agenda ambiental inaugurada por la conferencia de Río 1992 o inmediatamente posteriores a ella; han sido objeto de debates y negociaciones en la arena internacional; y, finalmente, han sido aprovechados por la UE para aparecer como actor con capacidad de liderazgo internacional y comprometido con el multilateralismo y el desarrollo

¹ Esta falta de atención por la política ambiental llegó hasta el punto que, como recuerda Núria Font, “los negociadores españoles de la adhesión a la Comunidad Europea no [incluyeron] el medio ambiente en su agenda”, por considerarlo “una cuestión escasamente relevante”. Así las cosas, “el Tratado de Adhesión español no incluyó ninguna cláusula de salvaguardia que relajara los términos de implementación de las directivas ambientales, de manera que éstas entraron en vigor en enero de 1986” (Font, 2001: 384).

² Barbé (1996).

sostenible. Nos ocuparemos primero de los organismos modificados genéticamente (OMG) para hacerlo después del cambio climático.

Un buen número de actores políticos y sociales sostienen que los OMG conllevan un conjunto de riesgos que aconsejan limitar su utilización. Se han subrayado, pues, los riesgos asociados al propio producto, relativos a la salud humana, y los vinculados a su producción (su cultivo, principalmente), que implican peligros de tipo ambiental (reducción de la biodiversidad, invasiones de especies alóctonas, creación de resistencias) y de tipo social (contaminación de los cultivos convencionales y, en partes del sur, aumento de la dependencia de los cultivadores pobres respecto de las empresas ricas del norte). Además, se ha indicado que los OMG son la expresión más reciente de la extensión en la agricultura de una lógica productivista e industrialista que muchos critican por insostenible y por favorecer la concentración de las actividades en manos de algunos pocos grupos muy poderosos. Así las cosas, la oposición a los OMG creció durante la segunda mitad de los años noventa, alcanzando en la UE sus cuotas más altas.

En noviembre de 1994, la empresa Ciba-Geigy (después llamada Novartis y ahora conocida como Syngenta), solicitó al gobierno de Francia la autorización para comercializar maíz con una modificación genética llamada Bt 176. Las autoridades francesas, a su vez, solicitaron a la Comisión la aprobación a escala europea del cultivo de esta variedad de maíz transgénico. La Comisión se mostró conforme con la petición francesa y trasladó una propuesta de autorización al Comité Regulador pertinente y, posteriormente, al Consejo de Medio Ambiente, recogiendo sendos rechazos. En efecto, en la reunión de los ministros de medio ambiente celebrada el 25 de junio de 1996 únicamente Francia apoyó la solicitud, mientras que el resto votó en contra, excepto España, que se abstuvo. A pesar de todo, finalmente la Comisión Europea solicitó a Francia el otorgamiento de la autorización de comercialización, lo cual tuvo lugar el 4 de febrero de 1997³.

Este hecho desencadenó una catarata de reacciones en el resto de países de la Europa comunitaria. Austria, Luxemburgo, Italia, Dinamarca y Suecia prohibieron el cultivo y la importación del maíz Bt 176 en sus territorios durante el año 1997. El *Conseil d'État* francés anuló en 1998 el decreto ministerial de autorización de las variedades mencionadas y Alemania hizo lo propio en febrero de 2000. De esta forma, entre 1997 y 2000 la Europa comunitaria viró hacia una actitud reticente con los OMG, lo que tuvo su punto culminante en 1999 con la declaración de una moratoria *de facto* sobre el cultivo de nuevas variedades de OMG en el territorio de la UE. Durante ese mismo período la Unión lideró las negociaciones que conducirían a la adopción en 2000 del Protocolo de Bioseguridad de Cartagena, que confiere a los estados el derecho de vetar la importación de OMG. El Protocolo entró en vigor a finales de 2003, aunque sin la participación de los EEUU⁴.

La actitud de España contrasta vivamente con la evolución de las políticas comunitarias. España decidió en marzo de 1998 incluir dos variedades de maíz Bt 176 en el Registro Nacional de Variedades Comerciales, lo que equivale a autorizar su comercialización. El nuestro es, por tanto, el único estado de la UE en el que se cultivan transgénicos con fines comerciales. A este hecho cabe sumar que el gobierno español está promoviendo activamente los OMG ante las instituciones comunitarias. Así, durante la reunión del Consejo de Medio Ambiente de 4 de marzo de 2002, en la que se discutió la propuesta de la Comisión para una

³ Esta autorización fue acompañada del anuncio por parte de las autoridades francesas de una moratoria sobre otros organismos modificados genéticamente.

⁴ Los principales exportadores de OMG (el llamado grupo de Miami, que incluye a EEUU, Canadá, Argentina, Uruguay, Chile y Australia) aducen que las disposiciones del Protocolo de Cartagena son contrarias a las normas de la Organización Mundial del Comercio, puesto que dificultan la libre comercialización de los productos agrícolas.

directiva sobre responsabilidad ambiental⁵, España se alineó con Reino Unido en su oposición a que los transgénicos autorizados fueran sometidos a normas de responsabilidad ambiental europeas. En el mismo sentido, el 26 de mayo de 2003 el ministro de agricultura Miguel Arias Cañete reclamó que se pusiera fin a la moratoria comunitaria, sumándose así a las presiones ejercidas en el mismo sentido por Estados Unidos. Según Greenpeace, “hay rumores de que algunos representantes del Ministerio de Agricultura presionan a la UE para que permita unos porcentajes de contaminación altos (presencia de semillas transgénicas) en las semillas convencionales (no transgénicas)” (Spendeler, 2003: 13).

La actitud mantenida por España respecto de los OMG no dista mucho de la que ha sostenido en lo tocante al cambio climático. El cambio climático entró en la agenda de las políticas ambientales comunitarias a lo largo de la década de los años noventa, en buena medida a causa de las negociaciones internacionales que en 1997 desembocaron en la redacción del Protocolo de Kioto. Como se sabe, el incremento de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera amenaza, de seguir su curso, con provocar un incremento notable de la temperatura media del planeta, aumentar la frecuencia de episodios meteorológicos extremos, elevar el nivel del mar y, con todo ello, poner en un serio aprieto a los sistemas naturales y humanos. Especialmente en los países subdesarrollados (siempre menos preparados para los retos que requieran la movilización de recursos) y aquellos otros que, como el nuestro, sean especialmente vulnerables a la extensión de las zonas áridas y concentren una parte importante de su producto en actividades económicas dependientes del clima.

El calentamiento global fue reconocido como un problema político internacional en la segunda mitad de los años ochenta, lo que llevó a la adopción del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992 y, con posterioridad, a la negociación del Protocolo de Kioto, que se abrió a la firma por parte de los estados en 1997 y, desde entonces, se ha convertido en el único instrumento existente para dar un primer paso en el combate la cambio climático. Las negociaciones posteriores han agitado, en sucesivas ocasiones y con la activa participación de EEUU, Rusia y algunos otros estados, los compromisos de Kioto. En marzo de 2001, EEUU anunció que no está dispuesto a ratificar el Protocolo, lo que ha dejado su entrada en vigor en manos de la Federación Rusa y de la capacidad de liderazgo de la UE, que ha aprovechado las circunstancias para emerger como un actor internacional responsable y multilateralista.

Sin embargo, el liderazgo de la Europa comunitaria se ha visto mermado por la actitud de algunos de sus estados miembros, que se han mostrado incapaces de cumplir con sus compromisos internacionales. La UE debe reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% para el período 2008-2012 respecto de los niveles de 1990, para lo cual el Consejo de Medio Ambiente acordó el 16 de junio de 1998 una distribución de la carga del compromiso comunitario en virtud de la cual España se compromete a limitar a un 15% el crecimiento de sus emisiones durante el plazo mencionado. Habrá que reconocer que el desempeño de la política ambiental española es, en este particular, del todo insuficiente. En el año 2002 España había aumentado ya sus emisiones de gases de efecto invernadero hasta el 38,06%, y las previsiones del gobierno, expresadas en el documento *Planificación de las redes de transporte eléctrico y gasista 2002-2011* indican un crecimiento de hasta el 64% para el año 2010, que podría verse reducido hasta el 58% si se cumple el objetivo del borrado de la *Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004-2012*. Debe subrayarse que una parte muy importante de este incremento (todo excepto un 7,7%) corresponde a las dos legislaturas en las que ha gobernado el PP. Todo ello ha empujado al gobierno a intentar que la

⁵ “Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales”, 2002/0021 (COD) Bruselas, 23-1-2002, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2002/es_502PC0017.pdf

UE rebaje su nivel de compromiso con el Protocolo de Kioto, en lo que España ha contado sólo con el apoyo de Italia⁶.

En suma, una vez superada la etapa en la que España actuaba únicamente como receptora de las políticas ambientales comunitarias, la aportación española a la conformación de las políticas de la UE en materia de medio ambiente (tanto en el foro interno como en la arena internacional) puede calificarse de reticente o, en ocasiones, de abiertamente contraria a la adopción de medidas ambiciosas de protección del entorno. El gobierno del PP, pues, se ha opuesto a menudo a las políticas ambientales impulsadas por la UE, así como a algunas de sus actitudes en la escena internacional.

Bibliografía Básica

- BARBÉ, Esther (1996), "De la ingenuidad al pragmatismo: diez de participación española en la maquinaria diplomática europea", en *Diez años de España en la Unión Europea. Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, num. 34-35.
- FONT, Núria, "La europeización de la política ambiental: desafíos e inercias" (2001), Closa, Carlos (ed.), *La europeización del sistema político español*, Toledo: Istmo.
- LEMKOW, Louis y CÁCERES, Johanna (2000), "La biotecnología en España", Brown, L, Flavin C; French H (eds) *La situación del mundo 2000*, Barcelona: Icaria-WorldWatch Institute.
- SANTAMARTA, José y NIETO, Joaquín (2003), *Evolución de los gases de efecto invernadero en España, 1990-2002*, WorldWatch Institute (Spain) and CC.OO.
- SPENDELER, Liliane y CARRASCO, Juan-Felipe (2003), *Al grano: el impacto del maíz transgénico en España*, Greenpeace y Amigos de la Tierra. (www.greenpeace.org/espana-es, Marzo 2004).
- TÀBARA, David (2003), "Spain: words that succeed and climate policies that fail", *Climate Policy*, vol 3 (1), 19-30.
- TÀBARA, David; POLO, Daniel; LEMKOW, Louis (2003), "Precaución, riesgo y sostenibilidad en los organismos agrícolas modificados genéticamente", *Política y sociedad*, vol 40 (3), 88-103 (en prensa).

⁶ "La UE desoye a Italia y España y ratifica su compromiso con Kioto", *El País*, 3 de marzo de 2004.



Especial: España en Europa 1996-2004
EE 15/2004

**Balance de una etapa en la política española:
los gobiernos Aznar (1996-2004) y la identidad europea**



Francesc Serra i Massansalvador

Dr. Francesc Serra i Massansalvador

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona

A lo largo del período en que José María Aznar ha liderado el gobierno español, su política europea ha experimentado claramente un giro en relación a los gobiernos precedentes. Felipe González, el presidente del gobierno que llevó a cabo en su momento no sólo las negociaciones para el ingreso español en las Comunidades, sino también los decisivos debates de Maastricht, había mostrado una fuerte comunión con el proceso de consolidación europea. Sin embargo, con los gobiernos del Partido Popular parece haberse roto una sintonía entre la política española y la europea que parecía haber adoptado características estructurales.

Aparentemente la nueva administración del Partido Popular, llegada al poder en 1996, da una prioridad básica en materia de política exterior al fomento de las relaciones transatlánticas de seguridad. Ello lleva a reducir a un segundo plano el esfuerzo de las administraciones anteriores por participar en el proceso de construcción europea. La presencia de España en las instituciones europeas se centra en gran medida en la defensa de los privilegios alcanzados en este ámbito, especialmente en lo que se refiere a los fondos estructurales asignados y a las prerrogativas alcanzadas en el Tratado de Niza de diciembre de 2000. Al mismo tiempo, la UE vive un período crucial que contempla la aprobación y aplicación de los Tratados de Ámsterdam y Niza y el camino iniciado hacia la ampliación de 2004 y hacia la, en principio, fallida Constitución Europea. En este período las instituciones comunitarias inician un tímido debate, centrado en el frustrado texto constitucional, alrededor del contenido identitario de la UE del futuro. España, centrada en una política europea reivindicativa y a menudo obstructionista, no participa de un modo constructivo en este debate, pero sí aporta un punto de vista y una sensibilidad que, en realidad, recibe el apoyo otros países europeos. La imagen que da la administración Aznar de Europa es de una Unión fuertemente gubernamental, poco integrada desde el punto de vista institucional y con la seguridad vinculada estrechamente a los intereses atlánticos. Esta imagen deja poco espacio para el contenido simbólico de una Europa que está diseñando sus límites geográficos y culturales con nuevas ampliaciones y con un texto constitutivo. Sin embargo, España muestra un interés particular en insistir que la Constitución Europea recoja la herencia cultural del cristianismo. Ello supondrá la aportación española más importante a un debate que no hará más que mostrar actitudes encontradas que reflejan sensibilidades nacionales o ideológicas, sin un claro interés en aproximar posiciones o en aportar elementos de interés común en un ámbito europeo.

Aunque España es un país eminentemente católico¹ y las relaciones del Estado democrático con la Iglesia Católica siempre han sido de colaboración, ambas instituciones siempre han sido cuidadosas en preservar su mutua independencia. La Constitución de 1978 garantiza la laicidad del Estado y no incluye ninguna referencia a la herencia cultural del cristianismo. Sin embargo, el Partido Popular español, de inspiración demócrata cristiana, representa a los sectores sociales españoles más cercanos a la Iglesia. Si bien ello no ha tenido, en política interior, más repercusión que un debate de baja intensidad sobre los contenidos religiosos en la

¹ Los datos que aporta la Iglesia católica (datos del Anuario Pontificio 2001, consultables en www.katolsk.no), España contaría con un 94,1% de bautizados. Sin embargo, una amplia encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en septiembre de 2002 (www.cis.es) da la cifra de un 80,8% de españoles que se identifican como católicos, y de ellos sólo el 21% son practicantes regulares; los datos de este estudio coinciden con los de otros sondeos recientes.

educación, el Presidente Aznar parece haber centrado en la arena europea su sensibilidad personal y de partido en lo que se refiere a religión. Aznar se ha reunido cuatro veces, en tanto que Presidente, con el Papa Juan Pablo II: en 1997, en febrero de 2003, durante la visita pontificia a Madrid de mayo del mismo año² y, por último, el 23 de enero de 2004, en lo que se interpretó como una despedida personal de Aznar hacia su líder espiritual. En las tres últimas reuniones nadie duda que ambos líderes hablaron sobre el punto en que convergían sus preocupaciones: la inclusión de una referencia al cristianismo en la Constitución Europea.

El Presidente del Gobierno español se convirtió en el principal portavoz de la posición vaticana respecto al proceso constituyente europeo. La actitud europea fue de defender el contenido humanitario del cristianismo como un elemento esencial que distingue a Europa y que debe reflejarse en sus textos fundamentales. Así lo expresó el Presidente Aznar el 6 de septiembre de 2003 en una intervención en el Foro Ambrosetti, en Cernobbio (Italia), en que afirmó no comprender por qué no hay una referencia a la herencia cristiana de Europa, *"ya que sin ella no es posible explicar la actual Europa, pero no tanto por la creencia como por la libertad, la igualdad y el respeto a los derechos humanos que hay en la esencia del cristianismo, sea cual sea la confesión, y porque se trata de un hecho real"*.³ Poco después volvió a incidir en el tema en una entrevista publicada por el diario alemán *Frankfurter Allgemeine Zeitung* el 4 de noviembre de 2003: *"La idea europea está unida a la tradición cristiana europea. De otro modo no se puede explicar la historia también de mi país. No puedo explicar el dominio de los visigodos sin el cristianismo, y tampoco sin la reconquista de España (del dominio moro), la influencia de los Reyes Católicos o de la Monarquía católica del Emperador Carlos V. Es imposible."*⁴

De un modo coherente, la delegación española traslada esta posición al debate constitucional europeo. El 19 de junio de 2003, en la cumbre de Salónica, José María Aznar expresó su preocupación por que se incluyera en la Constitución Europea una referencia a la herencia cultural del cristianismo. A pesar del apoyo a la actitud oficial española que expresaron los líderes del Partido Popular Europeo y, más concretamente, los primeros ministros italiano y portugués, la ministra Ana Palacio creyó oportuno matizar en esta reunión que la referencia exigida debía incluirse en el preámbulo, no en la parte dispositiva de la futura Constitución⁵. En la cumbre de Roma del 4 de octubre de 2003, que inauguró la Conferencia Intergubernamental que debía haber aprobado la Constitución, Aznar dejó claro que la referencia religiosa era, para él, una prioridad: *"No he mencionado todas las cuestiones que entiendo que deben ser atendidas, pero, entre las que he mencionado, una es que creo que en el preámbulo de la Constitución debe haber una referencia a las raíces cristianas. (...) Hay que poner las cuestiones importantes encima de la mesa desde el primer momento."*⁶ En esta ocasión coincidieron igualmente en exigir la referencia al cristianismo los líderes de Polonia, Italia y Portugal.

Aunque la cuestión religiosa no fue decisiva en el fracaso de la Constitución en la cumbre de Bruselas, sí contribuyó a definir unas posiciones de intransigencia entre los líderes europeos en las que apenas hubo condescendencia o actitudes de diálogo entre este inesperado "lobby católico" y las posiciones firmemente laicistas, con Francia a la cabeza. La posición española reflejaba la sensibilidad de un gobierno y de un partido en concreto, pero ello no indica precisamente que fuera fruto de un debate o una preocupación social en España. Al contrario, en el mismo período podemos encontrar un desinterés de la sociedad española hacia las exigencias de su gobierno sobre el contenido simbólico de la futura UE, al mismo tiempo que se produce una fuerte implicación de los españoles en el proceso de construcción europea. Los españoles se manifiestan entre los europeos más firmemente partidarios de una Constitución: el 85% de los encuestados en el eurobarómetro de otoño de 2003 expresan un acuerdo tímido o decidido con la misma, cuando la media comunitaria es de un 77%. En la misma fecha, el

² Cabe recordar que ambos encuentros se realizaron con el trasfondo internacional de la crisis de Irak. Aunque el Vaticano se opuso abiertamente a la ofensiva, la visita papal a Madrid supuso un fuerte espaldarazo a Aznar en un momento crítico para su popularidad.

³ Véase <http://www.es-ue.org/Documents/Cernobbio.doc>.

⁴ Véase <http://www.info-spanischebotschaft.de/doku/r90.htm>.

⁵ Véase <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/06/19/internacional/1056054739.html>.

⁶ Véase <http://noticias.ya.com/mundo/europa/2003/10/04/5575250.html>.

62% de los entrevistados españoles daban su apoyo a la ampliación de la UE a todos los países candidatos, frente al 47% para el conjunto de la UE.⁷ Al mismo tiempo, y lejos de las preocupaciones de Aznar, la sociedad española se muestra en este período como una de las más abiertas a la diversidad cultural en todo el conjunto de la UE. Según el eurobarómetro de 2000, en un momento de incremento de la inmigración en España, el 75% de los encuestados españoles estaban de acuerdo con la frase “es bueno para cualquier sociedad estar formada por gente de diversas razas, culturas y religiones” (segundo lugar en la UE, tras Suecia; la media comunitaria era de un 64%); en la misma encuesta, el 56% de los encuestados españoles mostraba su desacuerdo con la frase “la presencia de gente de grupos minoritarios es una causa de inseguridad”, frente a un 34% que la aprobaba (en el conjunto de la UE, el 44% estaba de acuerdo con esta frase, y el 43% la desaprobaba); el 23% de los españoles, frente al 17% de los comunitarios, opinaba que “la diversidad cultural ayuda a reforzar a nuestro país”, y sólo el 1% de los encuestados españoles (frente al 5% de los comunitarios) confesaba que la presencia de personas de otra “raza” provocaba incomodidad (“*disturbance*”).⁸ Significativamente, el 68% de los españoles consideraba en 2003 que las políticas en materia de inmigración deben ser decididas a nivel de la UE, en contraste con el 51% que así lo pensaba en el conjunto de la UE.⁹

La insistencia del Presidente Aznar en la inclusión de la referencia religiosa en la Constitución refleja una posición personal y de partido, en efecto. También contribuye a aportar una postura de Estado en un incipiente debate sobre el contenido simbólico de la futura Europa institucional. Pero podemos comprobar que no refleja un punto de vista esencial en las preocupaciones sociales españolas, y ni siquiera pretende aportar una posición consensuable por los distintos países y sensibilidades del continente. Su función esencial es la de aportar una imagen de firmeza ante las instituciones europeas y ante la sociedad española, aportando al mismo tiempo un reflejo de lo que pretende ser un aspecto especialmente sensible para la cultura española. El fracaso de esta propuesta era más que previsible, dada no sólo la tradición secular de muchos países europeos, sino las tendencias políticas y sociales europeas de los últimos decenios; pero, dado que España y otros países de tendencia política similar se oponían a la Constitución Europea por aspectos mucho más trascendentes, como el reparto de poder o el futuro de los fondos estructurales, el hecho de mantener la intransigencia en el aspecto simbólico del texto no aporta más que un refuerzo a la opción obstructionista de la Constitución. Por otra parte, ya hemos visto que España, bajo la presidencia de Aznar, no tiene un interés mayor por un diseño de la futura Europa que supera sus intereses inmediatos en materia interior o de una seguridad centrada al otro lado del Atlántico. Por lo que se puede permitir una actitud beligerante sobre un aspecto simbólico sin mayor importancia, destinado al fracaso y sin un gran apoyo social, pero que da la imagen de un liderazgo sólido, coherente e internacionalmente respetado en un debate constitucional de ámbito europeo; debate que, en realidad, España no ha mantenido un serio interés en que llegara a buen término.

⁷ Véase http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl159_fut_const.pdf.

⁸ Véase http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_138_tech.pdf.

⁹ Véase http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb60/exec_summ_sp.pdf.