



La tercera presidencia española de la UE desde una perspectiva comparativa (DT)

Carlos Closa

WP 12/2002 - 2/12/2002 (Traducido del inglés)

Introducción

En este capítulo se comparan las tres Presidencias que hasta el momento ha ejercido España con el objetivo de valorar los factores que podrían condicionar la actuación presidencial de un Estado miembro. Esta comparación permite identificar las continuidades y cambios que tienen lugar en las actitudes y prioridades políticas y la concepción subyacente del proceso de integración europea. Dado que España tan sólo ha presidido la UE en otras dos ocasiones (1989 y 1995), es posible realizar un análisis detallado de estos mandatos, aunque esta circunstancia reduce la profundidad de los casos considerados, lo que podría evitar alcanzar conclusiones definitivas.

Las presidencias socialistas

Por lo general, el PSOE entonó un discurso federalista en el que se incluían propuestas favorables a los intereses españoles. Podría decirse que en sus Presidencias se involucraron los intereses nacionales en un discurso federalista. El pilar de este enfoque es la afirmación de que la contradicción entre los intereses nacionales y los de la Comunidad es una falsa dicotomía y de que el progreso se conseguirá, no persiguiendo beneficios relativos, sino tratando de alcanzar de forma conjunta ventajas comunes (González; 1988). Esta sinergia entre los intereses europeos y los nacionales ha sobrevivido como el *leitmotiv* del discurso del PSOE a través de sus propuestas para el futuro de la Unión Europea destacadas en 2001. Se trata de una identidad que se ha proyectado tanto en el ámbito nacional como en el de la propia UE.

Desde el punto de vista nacional, la integración en Europa sirvió para legitimar y justificar el programa de modernización económica que se implantó en 1982 y que se siguió de ahí en adelante. El gobierno presentó y legitimó cada parcela de la política gubernamental tomando como base la necesidad de ajustar las estructuras política y socioeconómica españolas a su calidad de miembro de la UE. De ese modo la modernización y la europeización se sumaron a los esfuerzos del PSOE para conservar el poder como la única opción posible de propiciar los cambios clave necesarios para garantizar el futuro de España. (Holman; 1996).

La coincidencia entre los intereses nacionales y europeos se proyectó más allá de las fronteras de España como una actitud sumamente positiva hacia el proceso de integración en la forma de unas propuestas abiertamente federalistas, como las que se presentaron en la Conferencia Intergubernamental de 1990 en relación con la ciudadanía y la cohesión económica y social. Las buenas relaciones personales de González con otros líderes europeos, en especial con Kohl y Mitterrand, y su moderado euro optimismo le permitieron conseguir sustanciales beneficios al tiempo que evitaba que las miradas se centraran estrechamente en la defensa de los intereses nacionales. Además esto le confirió una mayor relevancia a su perfil de estadista.

No obstante, el cambio en las circunstancias que tuvo lugar en la primera mitad de los noventa sí repercutió en el comportamiento del gobierno socialista. La crisis económica que se declaró en 1992 coincidió con el aumento del "euro-escepticismo" ocasionado por la votación negativa en el referéndum danés. Mientras, la estricta política monetaria necesaria para conseguir la entrada en la UME se encontró con una respuesta poco entusiasta y, por primera vez, la retórica pro-europea del gobierno pareció perder su atractivo y su poder de legitimación. En este periodo también se vivieron los primeros choques abiertos entre los intereses españoles y comunitarios (relativos a la agricultura, a los derechos de pesca, etc). La adhesión de los países escandinavos y la posibilidad de una expansión hacia la Europa del Este dieron lugar a un síndrome periférico en las perspectivas españolas, que tuvo como consecuencia el aumento de los temores ante la posibilidad de que el país fuera a quedar marginado. Esto hizo imposible que España se identificara automáticamente con Europa y la UE, aspecto que había formado parte del modo de pensar español desde los años setenta.

En este contexto, a partir de 1993 y en adelante, el gobierno del PSOE adoptó una nueva postura más centrada en la defensa de los intereses nacionales (Gillespie; 1996: 155) (Barbé; 1999) en parte porque el euro-escepticismo, la crisis económica y el clima de austeridad, factores a los que hay que añadir las nuevas prioridades de la UE, habían reducido el atractivo del discurso federalista de González. Esta nueva orientación nacionalista de la política también se vio influenciada por la amenaza electoral que suponían los conservadores. Sin embargo, González tuvo mucho cuidado a la hora de evitar que su discurso se orientara abiertamente hacia las políticas nacionalistas. El mandatario español consideraba que la tendencia hacia una política de renacionalización tan sólo serviría para acrecentar los problemas a los que se enfrentaba el gobierno (González; 1992: 21). Su liderazgo dentro del partido también fue un factor decisivo para acallar algunas voces críticas que habían comenzado a exigir una renegociación o un enfoque más flexible para el programa de la UEM. En lugar de rendirse, González se erigió a sí mismo en defensor de la ortodoxia comunitaria e, incluso en los niveles más pronunciados de la recesión, la respuesta del gobierno fue, más bien, más Europa (Barbé; 1996: 12). En su discurso ante el Parlamento Europeo en la clausura de la Presidencia Española de 1995, González hizo un llamamiento para conservar el espíritu de integración y evitar la estrechez de

miras, el nacionalismo defensivo y las rivalidades destructivas.

La presidencia de 1989

La Presidencia de 1989 tuvo lugar durante la segunda legislatura de la administración del PSOE, en un año de elecciones europeas, regionales y locales. El PSOE contaba con una mayoría absoluta en el Parlamento español desde los comicios de 1986, aunque había perdido un número significativo de escaños en comparación con 1982. Entre otras consideraciones, la Presidencia ofreció al gobierno una oportunidad de pulir su imagen, que había quedado deslustrada al final de la legislatura, y de ganar votantes gracias al prestigio asociado con una administración saneada. Sin embargo, la Presidencia representaba un reto para el gobierno debido a la preocupación que reinaba en algunos Estados miembros de la UE sobre la capacidad de un recién llegado con una tradición de rigidez burocrática para responder a las demandas organizativas inherentes al cargo.

Por su parte, el gobierno estaba decidido a hacer de la Presidencia un hito en el camino hacia la modernización de la España democrática (Barbé; 1996: 14) cuyos efectos trascenderían los aspectos meramente organizativos. También veía la Presidencia como una oportunidad para dar los últimos toques a las relaciones de España con la UE (Fernández Ordóñez; 1989). Por encima de todo, la imagen que el gobierno trataba de proyectar, como dejó claro el propio González, era una de dignidad y, sobre todo, de prestigio (Kirchner; 1992: 105).

Francisco Fernández Ordóñez, entonces ministro de Asuntos Exteriores, afirmó que este ambiente era institucional y realista, aunque los observadores y los funcionarios españoles se mostraron de acuerdo a la hora de definirlo como una "Presidencia administrativa", ya que no se lanzaron iniciativas novedosas. Más bien asumía la agenda heredada de la Presidencia Alemana precedente, al tiempo que reflejaba con total fidelidad el programa de trabajo de la Comisión (Solbes et al.: 1988). Los aspectos más importantes de la década de los ochenta (ampliación, SEA y perspectivas financieras) ya se habían resuelto y el gobierno español por tanto heredó la culminación del mercado único, la Carta Social Europea y la definición de las fases de la Unión Monetaria. A este legado se añadieron ciertos aspectos particularmente españoles, como el tratamiento de los problemas medioambientales específicos del sur de Europa y varias medidas referentes a la situación de los ciudadanos de la UE (supresión de los controles fronterizos, derechos de residencia y derechos políticos) como anticipación a posteriores propuestas relativas a la ciudadanía europea.

La mayoría de las iniciativas españolas se distinguían a la perfección en la agenda externa y en la Cooperación Política Europea (CPE). España había encontrado un instrumento para ampliar el alcance y aumentar la efectividad de su política exterior tanto en los ámbitos de interés tradicionales como en nuevas esferas (Sabá; 1996: 187). Latinoamérica era un objetivo prioritario, así como la cuenca mediterránea (en especial las negociaciones con Marruecos). Un tercer área de interés eran las relaciones con los países de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), punto en el que España confiaba en alcanzar un acuerdo para su propuesta de que la participación en el mercado único exigiera compartir los esfuerzos destinados a lograr la cohesión.

Las evaluaciones sobre los resultados de la Presidencia de 1989 son desiguales. Mientras que ciertos observadores consideraban que superó todas las expectativas, especialmente en lo que a los aspectos relacionados con el mercado único y la cooperación política se refiere (Kirchner; 1992: 100), otros opinaban que el progreso en las áreas prioritarias había sido frustrante, aunque en gran medida ese fracaso se debió al limitado espacio disponible para maniobrar en los asuntos clave (Story y Grugel; 1991: 36).

Concretamente, se realizó algún avance en el tema del mercado único, pero quizás el éxito más espectacular fuera la adopción del Informe Delors sobre la UME y la primera fase de los preparativos. La importancia de este asunto quedó patente con la decisión del gobierno español de introducir la peseta en el Sistema Monetario Europeo justo antes de la cumbre. De ese modo se enfatizó que la participación en la EMU era esencial para España, incluso a pesar de los costes que implicaría. No obstante, la Presidencia se vio obligada a abstenerse de forzar la celebración una Conferencia Intergubernamental (CIG) con el fin de no provocar una confrontación directa con Margaret Thatcher, cuya oposición evitó la adopción de la Carta Social Europea en Madrid. El propio González afirmó que el acuerdo era más posible que deseable. España tampoco consiguió hacer progresos en sus propuestas relativas a la ciudadanía y obtuvo escaso valor tangible en la Política de Cooperación Europea hacia Latinoamérica, aunque al final lo solucionó con una declaración sobre el tema de la deuda y un aumento de la financiación para las ayudas al desarrollo. Sin embargo, desde un punto de vista diferente, los resultados favorecieron a la imagen de España dentro de la UE y repercutieron en las perspectivas electorales del PSOE y de Felipe González (Story y Grugel; 1991: 36)

La segunda presidencia: 1995

Las circunstancias en las que se desarrolló la segunda Presidencia Española fueron notablemente distintas, tanto desde un punto de vista interno como externo. En casa los socialistas, que en aquel momento se encontraban en su cuarto mandato, habían formado un gobierno en minoría con el respaldo de los nacionalistas catalanes de *Convergencia i Unió* (CiU). El gobierno trataba de capear un temporal de críticas procedentes del *Partido Popular* (PP) e *Izquierda Unida* (IU) tras salir a la luz varios casos de corrupción política. Por ello la Presidencia llegó en un momento de debilidad interna y fue como una balsa salvavidas para los Socialistas, ya que les proporcionó el prestigio internacional que necesitaban con el fin de neutralizar los efectos de la debilidad en su propio país (Barbé; 1996:18).

Externamente, España había consolidado su posición y su prestigio en el seno de la Unión. Sin embargo, el clima había adoptado tintes ligeramente "euro-escépticos" debido a las aprensiones públicas con respecto al Tratado de Maastricht. Esto tuvo el efecto de frenar las ambiciones de los Estados miembros de la UE y redujo el valor de la

retórica tradicionalmente proclive a la integración del gobierno español.

Debido a todos estos factores, el estilo de la Segunda Presidencia fue bastante diferente, pese a que no careció de cierta continuidad. Por una parte, el gobierno adoptó un tono ligeramente más nacionalista, al menos a nivel simbólico, como demostró la elección del logo (la letra "ñ" con los colores de la bandera española en referencia a una disputa con la Comisión, que había rechazado la prohibición de vender teclados de ordenador en los que no figurara la ofensiva letra en España). Por otra, España hizo todo cuanto estaba en su mano para ponerse de acuerdo con las anteriores Presidencias Francesa y Alemana, que habían creado un mecanismo de coordinación (el gobierno español fue invitado una vez que la agenda ya se había fijado).

La presidencia española estableció cuatro principales líneas de acción que se anunciaron en el Parlamento español:

1. La reactivación de la economía europea en un marco integrado socialmente.
2. Una Europa abierta al mundo en un contexto de estabilidad, seguridad, libertad y solidaridad.
3. Una Europa abierta a sus ciudadanos.
4. Las bases para la Europa del futuro: Congreso Intergubernamental de 1996.

Un extenso catálogo de propuestas específicas acompañaba a estas cuatro directrices. La primera incluía propuestas macroeconómicas y, en general, extendía la administración de asuntos relevantes a la UE (con prioridades como la definición de una política de empleo lanzada en la reunión del Consejo Europeo que tuvo lugar en Essen, y la preparación de la tercera fase de la UME), pero sin nuevas iniciativas de importancia. La agenda externa constaba de temas recurrentes (relaciones con Europa del Este y Asia, y la definición de un nuevo modelo para las relaciones con los Estados Unidos), así como de dos aspectos vitales para los intereses españoles: las relaciones con Latinoamérica y los países de la cuenca mediterránea. Los objetivos de la tercera directriz se resumían en políticas orientadas a establecer un contacto directo con los ciudadanos y a fortalecer el tercer pilar. Este último aspecto se trató ampliamente como una prioridad tradicional española.

Los resultados de la Presidencia son un fiel reflejo de esta agenda. El Consejo Europeo confirmó el programa de la UME y eligió el nombre de "euro" para la nueva divisa. Los resultados más visibles se produjeron, sin embargo, en el campo de las relaciones exteriores (Grasa; 1997), y recogían la Declaración de Madrid, la Agenda Transatlántica con los Estados Unidos, el Acuerdo Interregional con MERCOSUR y, en último lugar, aunque no por ello menos importante, la Conferencia Euro-Mediterránea. Esta había sido una prioridad para España y se basaba en un intenso trabajo preparatorio. Los comisarios españoles, Matutes y Marín, habían desempeñado una función muy importante en la consecución de financiación para los Programas Mediterráneos Renovados y en la aprobación por parte de la Comisión del informe titulado *Propuestas para el Fortalecimiento de la Política Mediterránea de la UE para una asociación Euro-Mediterránea* (Baixeras; 1996: 157). España también había procurado negociar cuestiones estratégicas por adelantado con el fin de maximizar sus posibilidades de éxito en la Conferencia. Durante la Presidencia Alemana, el gobierno había convencido a los Estados miembros de la UE de la necesidad de vincular la asignación de una cantidad fija del Programa PHARE establecido para la Europa del Este a un comportamiento similar para con los países mediterráneos. Bajo su Presidencia (primer semestre de 1995), los germanos habían dado su aquiescencia a la asignación de una cantidad equivalente al 70% de la financiación reservada para la Europa del Este, y dicho acuerdo aportó el material de base para la Conferencia Euro-Mediterránea.

En la reunión del Consejo Europeo celebrada en Madrid se estableció un calendario para la agenda sobre el futuro de la Unión. En opinión de González, existían ciertos riesgos de que este calendario resultara ser un lastre para la UE y, por lo tanto, consideraba que el principal reto al que se enfrentaba la Presidencia era dirigir a Europa por el camino correcto (González; 1995/96). El enfoque de la Presidencia consistía en separar y ordenar las tareas más relevantes (una estrategia que, como es natural, también favorecía a los intereses españoles), entre las que figuraban el Congreso Intergubernamental, las negociaciones de expansión, la gestión del impacto de la ampliación en las políticas y recursos de la UE, la tercera fase de la UME, la renegociación de las perspectivas financieras y el futuro de la UE. La Presidencia adoptó el Informe Westendorp como punto de partida aunque el citado documento al final también sirvió de base para la negociación del Tratado de Amsterdam.

La tercera Presidencia: factores internos y externos

Factores externos que condicionaron la Presidencia

Se celebraron elecciones en cierto número de Estados miembros, a saber, Francia, Portugal y Holanda, e inmediatamente después de la Presidencia, en Alemania y Suecia. Estas rondas electorales limitaron la capacidad de alcanzar acuerdos y también repercutieron en la agenda de la Presidencia. Los funcionarios del gobierno y los comentaristas anticiparon, *a priori*, los efectos de una reducción de la capacidad y la disposición a la negociación y al compromiso de ciertos gobiernos que debían hacer frente a las campañas electorales. De hecho, la disputa subyacente entre Chirac y Jospin desempeñó una función decisiva a la hora de dar forma a los resultados de Barcelona. Cuando Chirac ganó las elecciones presidenciales, emergió reforzado y dejó una huella evidente en la cumbre de Sevilla. *A posteriori*, los procesos electorales dieron resultados que conformaron la agenda y/o las conclusiones de la Presidencia y, específicamente, la cumbre de Sevilla. Aunque había cierta reticencia ante la (probable) actitud tibia que demostraría con respecto a la UE el candidato cristiano-demócrata alemán Stoiber, el imprevisto aumento de la fuerza electoral de Le Pen y el descenso paralelo de Jospin en Francia, a lo que hay que añadir la irrupción del candidato populista Fortuyn en la escena holandesa, la presencia en el gobierno de Fini en Italia y el aparente golpe de suerte de la extrema derecha en Dinamarca y Suecia, otorgaron una gran preponderancia a las preocupaciones despertadas por el extremismo de ultraderecha y, en especial, a la inmigración.

Las repercusiones de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos han conferido una nueva urgencia a ciertos aspectos, entre los que figuran especialmente las medidas antiterroristas (que tanto le gustan al gobierno español), relacionados con el Tercer Pilar y la política de defensa común. Aznar ha dejado esto muy claro: *"La Unión puede, y debe, organizar su respuesta a estas nuevas amenazas abordando, al menos, dos asuntos. En primer lugar, debemos acelerar la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia. En segundo lugar, debo proponer que, entre los objetivos básicos de las competencias en materia de asuntos exteriores y seguridad, en lo sucesivo se incluya el fenómeno del terrorismo."* (Aznar; 2001). Los atentados terroristas resultaron decisivos para mejorar la cooperación en lo que al Tercer Pilar se refiere. Sólo 10 días después de que se produjeran, la UE aprobó un Plan de Acción contra el Terrorismo. En el marco de este nuevo escenario, los intereses que España tenía desde hacía tiempo en la europeización y en las luchas antiterroristas encontraron una respuesta muy positiva.

El 11 de septiembre también afectó a otros ámbitos de la política de la UE. Tras un periodo inicial de estrecha colaboración con Estados Unidos caracterizado por la carrera por compartir el peso de la guerra de Afganistán, progresivamente fue aumentando el distanciamiento entre europeos y estadounidenses debido a cuestiones como las condiciones de los prisioneros en Guantánamo, el rechazo europeo a extraditar a los detenidos a los que podría aplicarse la pena de muerte, etc. La creciente tentación de recurrir al unilateralismo por parte de los Estados Unidos no mejoró en absoluto la situación.

Además, el 11 de septiembre también repercutió en la crisis de Oriente Medio, cuyo empeoramiento se debió, al menos en parte, a la actitud reiterativa de Israel. El rechazo estadounidense de las preocupaciones de los aliados europeos respecto a la región y la destrucción de complejos, en su mayor parte civiles, en Palestina construidos con dinero de la UE demostraron y simbolizaron estatus de la UE en la arena internacional a ojos de los norteamericanos. Por otra parte, algo mucho menos simbólico, Israel rechazó la mediación, e incluso la implicación, europea en el conflicto. Una de las víctimas de estos acontecimientos es uno de los objetivos favoritos de la diplomacia española: el diálogo Euro-Mediterráneo.

Factores internos que condicionaron la Presidencia

De manera interna, el gobierno asumió la Presidencia a medio camino de su legislatura y no ha sufrido un desgaste significativo de su base electoral, a diferencia de lo que sucedió en las Presidencias del PSOE. Aunque en el PP coexisten diversas opiniones sobre Europa (desde el pensamiento demócrata de la ortodoxia demo-cristiana hasta el escepticismo afín a los conservadores británicos), la visión de Aznar de la UE se aproxima mucho a la noción gaullista de una "Europe des nations" (Europa de las Naciones). Ya en 1995, Aznar afirmó que el estado y la soberanía de la nación son (o deberían ser) la base para el proceso de integración (Bernárdez; 1995: 309). La opinión de Aznar respecto a la integración europea tiene sus raíces en la convicción de que España es una de las grandes naciones históricas de Europa y de que el proyecto europeo debe seguir siendo absolutamente compatible con el respeto por las identidades nacionales (Rodrigo; 1996: 25). En palabras del propio Aznar, *"La España del año 2000 es una nación veterana y sin complejos, y está preparada para ocupar su lugar en un mundo globalizado"* (Aznar; 2000). Una de las prioridades de Aznar es que España vuelva a ocupar su lugar entre las grandes potencias mundiales, como demostró con su reiterada petición de que se incluyera a su país en el G-8, o con la campaña organizada (que ya inició en 1996) para pasar a ser miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas elegido a finales de 2002 (entre 2003 y 2005). Como varias voces han señalado, existe un cierto desequilibrio entre estas ambiciones y las capacidades materiales aportadas para respaldarlas (Zorrilla, 2002).

A. "Atlanticismo"

El PP se ha mostrado mucho más inclinado a tener en cuenta la posición de Estados Unidos que cualquier gobierno español anterior o, incluso, que muchos otros gobiernos europeos. Este es el resultado de un cambio gradual en la orientación de la política exterior española hacia la alineación con otros gobiernos tradicionalmente atlantistas (por ejemplo el del Reino Unido). Son varios los acontecimientos que confirman este cambio. En 1998, por ejemplo, Aznar fue el único líder continental que respaldó públicamente el bombardeo angloamericano de Irak (poco después de una visita del Secretario de Estado Estadounidense a Madrid). Más recientemente, Aznar ha adoptado un cierto unilateralismo: se ha mostrado receptivo a la iniciativa de Defensa Estratégica Norteamericana pese a la reticencia de otros gobiernos y ha anticipado toda posición común. El sociólogo francés Alan Touraine destacó este cambio (acompañado por Berlusconi), que en su opinión es la prueba de cierta disensión en el seno de la UE (Touraine; 2001). Un episodio especialmente revelador fue la decisión del gobierno del PP de vender la empresa nacionalizada de defensa española Santa Bárbara a la entidad estadounidense General Dynamics en lugar de a su competidora alemana que, paradójicamente, proporciona la tecnología necesaria para la producción de tanques en España. Además de las tendencias atlantistas del gobierno, en este asunto se combinaban un cambio en el modelo tradicional de las alianzas españolas con una visión liberal de la integración económica, dos características que definen la política europea del PP.

B. Alianzas pragmáticas

Los gobiernos de la UCD y el PSOE siguieron muy de cerca la colaboración entre franceses y alemanes y asimilaron las iniciativas y planes de esta alianza como si fueran suyos. Por lo tanto es posible establecer una clara distinción entre el PP y sus predecesores en el gobierno. Para las administraciones de la UCD y el PSOE, el tándem franco-alemán personificaba la ortodoxia integracionista y, por ello, consideraban que la adhesión a esta sociedad sería automáticamente beneficiosa dada la coincidencia entre los intereses europeos y nacionales. Sin embargo, el gobierno del PP ha buscado alianzas temporales basadas en la persecución de intereses similares, en la afinidad ideológica y en las simpatías personales de Aznar. La política europea de los gobiernos del PP ha estado marcada,

sobre todo, por una serie de enfrentamientos con la administración alemana y por la simpatía hacia el Reino Unido, que tradicionalmente ha representado posiciones a un tiempo opuestas a la integración y contrarias a los intereses de España. Esta relación positiva con el gobierno británico culminó con la presentación de la *Estrategia para un Desarrollo Sostenible* anglo-española en la cumbre de Lisboa. Antes de que comenzara la Presidencia Española, Aznar y Blair publicaron un artículo de prensa conjunto titulado *More Europe, better Europe (Más Europa, Mejor Europa)*, en el que se establecían los dos principales objetivos de la Presidencia Española: la lucha antiterrorista y el programa de liberalización económica (1). La reapertura de las negociaciones sobre Gibraltar, en cuyo programa figuraba el asunto del futuro (es decir la soberanía) de la región, es un fiel reflejo de las tensas relaciones entre ambos gobiernos, cuya presión movilizó el apoyo de la UE (a través de los fondos regionales) para sus planes. Debido a la coincidencia con las posiciones británicas en ocasiones ha dado la impresión de que España se mueve inexorablemente hacia el "ámbito del euro escepticismo".

Sin embargo, el gobierno del PP sostuvo numerosos enfrentamientos con el gobierno alemán, empezando por la discusión sobre los presupuestos que acompañó al debate respecto a la Agenda 2000, y continuando por la oposición del gobierno español a ciertas iniciativas germanas en el Congreso Intergubernamental de 2000. En este caso, España se opuso a la retirada del veto sobre la cooperación mejorada, pero finalmente la respaldó, pese a que Aznar reaccionó con disgusto a las propuestas alemanas en cuestión de federalismo y constitucionalismo. Aunque el deterioro de las relaciones entre España y Alemania se ha achacado a la pasividad del gobierno español y a la falta de simpatía personal entre Aznar y Schroeder, también es cierto que ambos países tienen intereses enfrentados (principalmente en lo que a las cuestiones presupuestarias se refiere) dentro de la UE. Por ello, España ha reaccionado con vigor a las propuestas alemanas de renacionalizar la PAC. El último capítulo (hasta la fecha) de este continuo enfrentamiento se produjo cuando Aznar presentó un memorando en el que solicitaba que se evitara la "convergencia estadística" como resultado de la ampliación de la UE, con lo que el gobierno español aludía a una mejora automática de la renta *per capita* debido a la adhesión de países más pobres, ya que esto sería perjudicial para las regiones españolas. El memorando de Aznar encontró respuestas muy duras, y no por sus contenidos en particular, sino debido a las tácticas de su presentación. Se puso sobre la mesa en el transcurso de las discusiones sobre la ampliación en relación con la exigencia alemana de un periodo de transición de siete años para el libre movimiento de los trabajadores. Tras meses de debates, el gobierno español retiró sus exigencias aunque no sin antes haber provocado un considerable disgusto en los alemanes y en varios de sus colaboradores.

Hemos de añadir un episodio anecdótico a las tensas relaciones entre España y Alemania. La víspera de la cumbre Hispano-Alemana celebrada en septiembre de 2000, el influyente semanario *Die Zeit* publicó un artículo titulado "Los Complicados Europeos" que trataba sobre Aznar y su política europea. Dicho artículo mencionaba varios episodios que habían reforzado la reputación de intransigente que precede al gobierno español (la cumbre de Amsterdam, las ecotasas, las negociaciones sobre la ampliación hacia la Europa del Este) al tiempo que aireaba ciertos estereotipos (delirios de grandeza) y quejas alemanas (el coste de España para el contribuyente alemán). Además de su (limitada) precisión y calidad periodística, este artículo era intencionadamente provocativo y tuvo repercusiones en el gobierno español. La Oficina del Portavoz del Gobierno lo tradujo y, casi con toda seguridad, se debatió en los círculos gubernamentales.

C. La visión liberal de la integración económica

Además del atlanticismo y del cambio que se produjo en los modelos tradicionales de alianzas españolas, el tercer punto que definía el enfoque diferente del PP frente a la UE era su proyección de un programa económico liberal en el seno de la esfera europea. Frente a las iniciativas federalizantes de los gobiernos socialistas (ciudadanía y cohesión social y económica), la principal contribución realizada por la administración del PP al proceso de integración ha sido la iniciativa de la *Estrategia para un Desarrollo Sostenible* que presentó junto a Tony Blair. Estas propuestas se basan en un modelo macroeconómico eminentemente liberal que se asienta sobre tres pilares de gran relevancia (Aznar; 2000):

1. El progreso hacia una economía y sociedad del conocimiento por medio de la aplicación de políticas de I+D hechas a la medida, de reformas económicas estructurales y de la consecución del mercado único.
2. La modernización del modelo social europeo sin demora. Este objetivo deberá alcanzarse por medio de una combinación de inversión en capital humano, de medidas dirigidas a evitar la exclusión social y de políticas de empleo.
3. El crecimiento económico estable de entorno al 3% anual quedaría garantizado por las relevantes reformas económicas. El desarrollo de nuevas tecnologías se ha visto entorpecido por el exceso de regulación, el *dirigismo* y la estructura fragmentada de los mercados nacionales. Por lo tanto, el crecimiento exigía un programa de liberalización del mercado a medio plazo.

Estos puntos reflejan la visión liberal del PP respecto a la integración europea. En opinión de Aznar y Blair, los gobiernos deberían evitar el *dirigismo* o todo intento de interferir en el funcionamiento del mercado. Asimismo tendrían que abstenerse de intervenir en las decisiones empresariales y evitar la imposición de regulaciones sociales y económicas excesivamente estrictas. La nueva función del gobierno es más bien la de establecer las condiciones idóneas para la creación de puestos de trabajo por parte de las empresas privadas. Esta visión también tiene repercusiones institucionales. La coordinación nacional se considera más efectiva que la armonización y la coordinación intergubernamental más que la estructura supranacional clásica de la UE en el ámbito de la política económica, que debería permanecer bajo la dirección de los Jefes de Estado y/o de Gobierno en el Consejo Europeo (Aznar y Blair; 2000). La importancia de estos asuntos para la Presidencia se aprecia claramente en el programa que Aznar expuso ante la Escuela de Negocios IESE (2).

La Agenda de la Presidencia

Para el PP, y en especial para Aznar, la Presidencia representa una oportunidad de obtener prestigio internacional (3). La Presidencia también brinda la posibilidad de suavizar la percepción, cada vez más extendida, de que España muestra una actitud intransigente y poco comprometida en lo que a la defensa de sus intereses se refiere, fruto de la tenaz batalla librada para conservar las devoluciones presupuestarias en la forma de fondos estructurales. De hecho, el programa para la Presidencia se caracteriza por su considerable continuidad y está imbuido del mismo carácter claramente pro europeo que los de las de 1989 y 1995. No en vano, el objetivo establecido es la consolidación de los acuerdos alcanzados en diversas cuestiones tratadas durante Presidencias previas. Sin embargo, en ocasiones Aznar ha reiterado que existen algunos errores: dejando a un lado la cortesía política, el mandatario español culpó a la izquierda europea de poner trabas a la liberalización (Ortega, 2002a: 32).

El gobierno subrayó que el principal objetivo era la continuidad. Esto implicaba la asunción de los puntos más relevantes de la agenda de la UE y la adopción de un perfil de gestión. Paralelamente, y a diferencia de la mayoría de las economías internas, el gobierno hizo hincapié en la continuidad con la anterior Presidencia Española aunque fue el Ministro de Asuntos Exteriores Piqué quién puso voz a este reconocimiento (algo que jamás se ha escuchado de labios de Aznar). Piqué declaró explícitamente: *Nuestra meta es igualar a las anteriores Presidencias Españolas en términos de eficacia y europeísmo* (4). Además, la Presidencia rescató el eslogan "Más Europa" (5) que ya habían utilizado antes en varias ocasiones el PSOE y el propio González para definir su visión de la función de España en el seno de la UE (6).

La agenda de la Presidencia deja patente la continuidad tanto con la agenda de la UE como con las de las anteriores Presidencias Españolas. La aparición de ciertos temas recurrentes sugiere que están relacionados con la base doméstica de la política europea española. Por otro lado, las discrepancias transmiten la peculiaridad del gobierno en funciones. El programa para la Presidencia (que se dio a conocer en septiembre de 2001 a la prensa mucho antes de su presentación en el Parlamento Español) (7) anunciaba seis prioridades:

1. La lucha contra el terrorismo.
2. El éxito en la implantación del euro.
3. Reformas económicas y sociales.
4. La Ampliación.
5. Relaciones exteriores. La intención de recuperar ciertas prioridades desde la Presidencia de 1995 (como la agenda Transatlántica).
6. El debate sobre el futuro de Europa.

Estos puntos comprenden dos cuestiones: el debate sobre el futuro de Europa y la introducción del euro que, *a priori*, no requería formas específicas de participación institucional por parte de la Presidencia. En cuanto al primer punto, España estaba representada en el Praesidium de la Convención y Aznar pronunció un discurso de apertura en la primera sesión. El gobierno español parece haber adoptado una actitud cauta (que oculta la creencia de que las verdaderas negociaciones tendrán lugar en algún momento durante la Conferencia Intergubernamental de 2004). Así pues, el programa de la Presidencia Española contenía una velada advertencia a los miembros de la convención: debían comportarse como verdaderos representantes de sus instituciones. El programa también les recordaba que era necesario que siguieran adelante con el mandato Laeken para alcanzar un enfoque concreto y realista (8). Internamente, el gobierno ha avanzado en el debate con dos iniciativas institucionales para la creación de un subcomité parlamentario específico, cuya misión es realizar un seguimiento de la Conferencia Intergubernamental, y un comité de "vacas sagradas", el *Consejo para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea*, destinado a conducir y modelar el debate público y a crear un foro de participación de la sociedad civil cuya influencia parece ser bastante reducida. En lo que a la introducción del euro se refiere, al parecer era más bien una preocupación para la administración española frente a la incertidumbre sobre el proceso y la recepción que éste tendría por parte de la opinión pública. Esta preocupación podría haber hecho las veces de recordatorio de precaución al que no se dio gran relevancia en la agenda de la Presidencia.

La Presidencia Española heredó varias cuestiones que se convirtieron en su segundo grupo de prioridades. La agenda de la ampliación venía ya de anteriores presidencias y, en menor medida, algo similar sucedía con las relaciones exteriores. En ambos casos, se mencionaban intereses específicamente españoles: en materia de ampliación, España tendría que negociar posiciones comunes en lo relativo a ciertos capítulos financieros que afectaban a sus propias prioridades: fondos estructurales y agricultura. Punto de partida: todas las cuestiones establecidas en la agenda debían recibir un impulso decisivo (en lugar de limitarse sentar prioridades) (De Miguel; 2002). La Presidencia española declaró su ambicioso objetivo de completar las negociaciones de adhesión para finales de 2002, lo que permitiría a los nuevos Estados miembros tomar parte en las elecciones al Parlamento Europeo que se celebrarán en 2004.

En materia de política exterior y de seguridad, España asumió la prolongación de dos procesos que ya estaban en marcha (las negociaciones comerciales con la OMC, las negociaciones medioambientales relacionadas con el Protocolo de Kyoto, etc.), a los que hay que añadir dos prioridades tradicionalmente asociadas con España, que son la celebración de una cumbre entre la UE, Latinoamérica y los Países Caribeños en Madrid, y el relanzamiento del proceso Euro-Mediterráneo.

Las dos prioridades restantes, la lucha contra el terrorismo y el programa socioeconómico, fueron los temas que reflejaron las preferencias del gobierno y las prioridades internas. A través de ellos, el gobierno trató de conseguir

una suerte de "españolización" de la agenda de la UE. Aunque algunas circunstancias externas (e imprevistas) sentaron una sólida base para el avance en los temas englobados en los Tres Pilares, el programa económico se enfrentó a las repercusiones de los procesos electorales así como a una progresiva relajación de la ortodoxia en la aplicación de la política fiscal por parte de ciertos Estados miembros clave. La agenda socioeconómica retoma el proceso de Lisboa, que había permanecido en punto muerto durante cierto tiempo. La Presidencia Española propuso seguir adelante al menos con tres tipos de medidas destinadas a apuntalar los compromisos relativos al Pacto de Estabilidad, a conseguir una mejor coordinación de las políticas económicas (fiscales y estructurales) y a completar e implantar el proyecto del mercado único.

Este último punto es esencial para la estrategia de liberalización del PP, por lo que el gobierno propuso cinco medidas con las que pretendía garantizar la total libertad de movimiento de bienes, servicios y trabajo. Ésta era la ambiciosa agenda prevista para la cumbre de Barcelona

En primer lugar, la Unión debe crear un sistema de transporte eficiente basado en Redes Transeuropeas más ambiciosas.

En segundo lugar, es necesario un mercado de energía verdaderamente único teniendo en cuenta que las redes de electricidad y las tuberías de gas están correctamente conectadas y tienen la capacidad de ofrecer competencia.

En tercer lugar, un mercado único en servicios financieros es esencial y también una consecuencia lógica de la introducción del euro.

En cuarto lugar, los mercados laborales deben desarrollarse a una escala europea, ya que esto haría realidad en toda la Unión Europea el libre movimiento de trabajo y la libertad de establecer empresas y proporcionar servicios

En quinto lugar, una mayor movilidad entre los sistemas de educación nacionales será necesaria como consecuencia de lo anteriormente citado. El alcanzar esta meta pasará por promocionar la calidad y los centros de excelencia así como por exigir un sistema más simple para el reconocimiento de las titulaciones y otras cualificaciones, una mejora de la enseñanza de idiomas, un aumento de los intercambios entre el personal docente y los estudiantes y el desarrollo de una red de investigación científica europea.

La importancia de las reformas económicas queda patente no sólo en la cumbre, en la que sólo se tratará un asunto, prevista para la primavera (puesto que, después de todo, formaba parte del diseño original), sino también en la intención del gobierno de seguir adelante con la institucionalización del Consejo Europeo de Primavera por medio de una planificación de futuro detallada tanto con la Comisión (Informe de Síntesis de 2002) como con el Consejo y sus grupos preparatorios (grupos de trabajo, comités de alto nivel y COREPER). El deseo del gobierno de implicar a los países candidatos en la tarea de la liberalización también constituye una clara señal. La agenda socioeconómica incluía dos objetivos adicionales: el desarrollo sostenible (revisión de la estrategia acordada en Gotemburgo) y el pleno empleo (con propuestas acerca de una formación permanente, la adaptación y la creación de un entorno fiscal y administrativo que favorezca la creación de puestos de trabajo por parte de las empresas privadas). La Presidencia Española heredó estos asuntos de la Presidencia Sueca. España ha añadido la que durante mucho tiempo ha sido su prioridad, que no es otra que la cuestión de la cohesión social y económica para alcanzar el objetivo del pleno empleo, aunque ha suprimido el tradicional sesgo territorial.

Y en último lugar, aunque no es en absoluto menos importante, encontramos la prioridad relativa a las cuestiones que constituyen los Tres Pilares. España ha desempeñado una función de gran importancia en lo que a este Pilar se refiere, pues considera a la UE como una fase más amplia en la lucha contra el terrorismo de ETA y en la resolución de problemas comunes como son la inmigración y el crimen organizado. Desde la cumbre de Tampere (1999), el gobierno español ha respaldado un cierto número de iniciativas como las órdenes judiciales de detención europeas, la supresión de los procedimientos de extradición y el reconocimiento de las sentencias tanto civiles como criminales. La Presidencia esperaba aprobar algunos de estos puntos durante su mandato. Un objetivo adicional es el de crear una verdadera política común en materia de inmigración y asilo con el fin de establecer un único área judicial en 2004.

Balance de la tercera presidencia

La Presidencia se preparó con gran minuciosidad. Un año y medio antes de que comenzara, el gobierno creó un "Comité Organizador", del que formaban parte el Ministro de Asuntos Exteriores, el Secretario General de la Oficina del Presidente y el Secretario de Estado para la UE, quienes contaban con la colaboración de 18 adjuntos civiles ya veteranos y de una Unidad de Apoyo (9). La Presidencia celebró 41 reuniones formales, 41 informales y otras 151 reuniones (10), a las que hay que añadir no menos de 7 cumbres (Consejos Europeos, Conferencias, etc.). Con el fin de prepararse para la Presidencia, todos los embajadores españoles fueron convocados en Madrid para una reunión de coordinación, iniciativa inédita en la política exterior española. Dicha reunión se celebró los días 10 y 11 de septiembre de 2001. Estos minuciosos preparativos ofrecieron ciertos indicios del deseo personal de Aznar de alcanzar el éxito en la Presidencia con el fin de adquirir prestigio en el seno de la UE y en España. Los dos eventos más destacados de la Presidencia fueron la Cumbre de Barcelona, que se dedicó por completo al proceso de Lisboa, y el Consejo Europeo de Sevilla, en cuya agenda figuraban cinco puntos: las políticas de inmigración y asilo, la reforma del Consejo, la ampliación, el crecimiento y la competencia, y la política antiterrorista.

Al considerar los tres tipos de prioridades incluidas en la agenda obtenemos una imagen en cierta medida insólita. En primer lugar, estas cuestiones que no requerían una implicación específica por parte de la Presidencia, pese a su inclusión como prioridades, desempeñaban una función muy secundaria por diferentes motivos. El gran éxito cosechado con la introducción del euro le valió al gobierno español el papel más que obvio de defensor de la

ortodoxia fiscal. El gobierno multiplicó sus advertencias sobre las estrictas políticas presupuestarias y la cumbre de Barcelona aprobó las Amplias Directrices para la Política Económica que reafirmaron el compromiso de alcanzar el equilibrio presupuestario antes de 2004.

En el debate sobre el futuro de la UE, la Presidencia no desempeñó una función específica prevista de antemano con respecto, por ejemplo, a la Convención. Observando el comportamiento de Aznar parece obvia su preferencia por los escenarios intergubernamentales y por ejercer un control directo sobre cualquier reforma. Siguiendo esta línea, Aznar matizó el proyecto de Constitución preparado por Schaube y Maertens para el Congreso del PPE. Parecía dar prioridad al escenario intergubernamental e informativo de las reuniones de los primeros ministros (frente a la concesión de poderes que llevaron a cabo los socialistas hacia los Miembros de la Convención) (Closa, 2002).

El pragmatismo de Aznar encaja mejor con unas reformas más específicas y efectivas. Por ello, prefirió concentrarse en la agenda de la reforma para el Consejo. Solana presentó una propuesta en la cumbre de Barcelona y la reforma se convirtió en uno de los principales temas a tratar en la cumbre de Sevilla. En Sevilla, la Presidencia propuso tres grupos de medidas (11). En primer lugar, la cumbre acordó que el Consejo Europeo podría utilizar las conclusiones de sus propios debates para avanzar en ciertas cuestiones. En 2003, el Consejo Europeo adoptará el primer programa estratégico plurianual. No obstante, los intentos para reducir el margen de maniobra de los miembros individuales del Consejo Europeo se toparon con una gran resistencia. Jacques Chirac opuso una identificación explícita de las posiciones de cada miembro del Consejo Europeo con respecto a los temas de que se trataba. En su lugar, hubo un acuerdo menos estricto para trasladar al Consejo de Ministros las diferentes posturas. De la misma manera, en el segundo grupo de medidas establecido por Aznar, tuvo que comprometerse a realizar una reforma más blanda. Los líderes rechazaron la división del Consejo de Asuntos Generales en dos Consejos diferentes (uno de asuntos generales y otro de asuntos exteriores), aunque los consejos sectoriales se habían reducido de 16 a 9. Por último, y como era de esperar, no se alcanzó acuerdo alguno sobre la reducción del número de Presidencias.

En lo que a estos aspectos heredados de la agenda de la UE se refiere, no se produjeron resultados espectaculares. En la cuestión de la ampliación, y pese a los esfuerzos del gobierno español, la Presidencia fue incapaz de canalizar las negociaciones de los capítulos financieros. Schroeder condicionó todo intento de tratar el problema de las ayudas en materia agrícola para los aspirantes de la Europa del Este a una definición previa de las directrices de la reforma de la PAC.

En cuanto a la política de relaciones exteriores y seguridad, la ambiciosa agenda inicial española se vio afectada por condiciones internacionales. Este es el caso, en particular, de la conferencia Euro-Mediterránea de Valencia. El empeoramiento de la crisis de Oriente Medio hizo que los políticos españoles consideraran un éxito su mera celebración. España no logró sacar adelante una antigua ambición: la creación de un Banco de Desarrollo Mediterráneo. Su consecución se limitó a una línea de crédito dentro del BEI (Banco Europeo de Inversiones). Por otro lado, España cosechó los frutos de anteriores esfuerzos de negociación en los acuerdos de cooperación firmados con Argelia y el Líbano. La segunda reunión regional, la segunda Cumbre entre la UE y Latinoamérica/Caribe (17 de mayo) dio unos resultados similares en cuanto a su mediocridad, y ciertos comentaristas se lamentaron de la incapacidad de Europa para actuar como un colectivo en la crisis de Argentina. Una vez más, el acuerdo comercial con Chile fue el fruto de anteriores negociaciones.

Sin lugar a dudas, las dos prioridades iniciales de la Presidencia Española fueron el programa de reforma económica y la lucha contra el terrorismo. En lo que a la primera cuestión se refiere, el proceso de Lisboa estimulado por Aznar y Blair no había producido resultados hasta el momento. La cumbre de Barcelona se programó como un ambicioso relanzamiento del proceso y contaba con una agenda extensa y detallada. Sin embargo, la cercanía de las elecciones francesas condicionó los acuerdos. En la reunión del ECOFIN que tuvo lugar antes de la Cumbre de Barcelona, Francia incluso llegó a cuestionar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad. Y lo que es más, la doble promesa de Chirac de reducir los impuestos y aumentar los gastos despertó los temores de que se produjera un gran déficit muy superior a los criterios del 3%. Ante esta situación, España adoptó una ortodoxa defensa del Pacto de Estabilidad. Los acuerdos se alejaban mucho de las ambiciones iniciales, pese a lo cual se alcanzaron ciertos éxitos parciales.

La Presidencia logró llegar a un acuerdo sobre el proyecto Galileo tras superar las reticencias de Alemania, el Reino Unido y Holanda (en opinión de Ortega; 2002b), lo que constituyó el avance más significativo de Barcelona. El sólido respaldo de la Comisaria española Loyola de Palacio resultó decisivo.

Se acordaron ciertas mejoras en la liberalización de los mercados de servicios públicos (la apertura de mercados excepto para los compradores de viviendas) pese a la oposición francesa. Los políticos galos defendían el principio de que los servicios son algo público y no exclusivamente un bien con el que se puede comerciar.

Acuerdo sobre el programa *Single Sky*

A priori, la agenda de la cumbre reflejaba el efecto acumulativo de las sucesivas contribuciones de anteriores Presidencias, en especial las contribuciones de la sueca al desarrollo y al empleo sostenibles. *A posteriori*, los escasos resultados obtenidos en estas áreas le confirieron a la cumbre de Barcelona un perfil predominantemente liberalizador que seguía el camino de otras cumbres mundiales. Los manifestantes antiglobalización y la opinión pública veían la cumbre bajo una óptica similar a la de las G-7, lo que podría afectar a la credibilidad de la UE.

La conjunción de los intereses que España poseía desde hacía ya tiempo en la traslación al nivel de la UE de un problema interno (el terrorismo) con un clima muy favorable creado tras el 11 de septiembre transformó la lucha

contra el terrorismo en la segunda prioridad más importante de la Presidencia Española. El gobierno español había estado preparando iniciativas políticas específicas en el área de los Tres Pilares (por ejemplo, las órdenes de detención o la Euro-orden) durante varios años y, cuando las circunstancias se tornaron favorables, la UE pudo aprobarlas con gran rapidez. Como se ha mencionado anteriormente, el 21 de septiembre la UE ya había elaborado su Plan de Acción contra el Terrorismo. *A priori*, el gobierno español tenía pensado utilizar la Presidencia para impulsar estas cuestiones y también para fortalecer la Europol o Eurojust. *A posteriori*, podemos afirmar que la Presidencia tuvo un perfil de gestión cuyo objetivo era consolidar e implantar la mayoría de los acuerdos ya adoptados debido a la variación de las circunstancias. El gobierno negoció una aplicación temprana de la Orden de Detención por parte de España, Grecia, Francia, Bélgica y Portugal. No obstante, reservó para Sevilla el pensamiento estratégico destinado a apuntalar la política antiterrorista. Tendrá un carácter horizontal ya que en la lucha contra el terrorismo tomarán parte todas las políticas europeas y será parte de la PESC y de la política de defensa. (Ortega; 2002c). Por último, el acuerdo entre la UE y Estados Unidos en materia de cooperación judicial, que contaba con todo el apoyo del gobierno español, sólo pudo pasar a la fase de debate debido al rechazo de los europeos a incluir la extradición en los casos en los que la pena de muerte era aplicable.

Inicialmente la Presidencia Española no incluyó el tema de la inmigración entre sus prioridades. El giro xenófobo que habían dado las elecciones en Holanda y Francia, además de las anunciadas propuestas de cambios en la política de inmigración en Alemania (endurecimiento de la legislación en materia de refugiados y de personas que solicitan asilo), en Italia (Berlusconi estudió la posibilidad de expulsar a los inmigrantes que se encontraran en situación de desempleo) y en el Reino Unido (Blair propuso utilizar navíos militares en el Mediterráneo para combatir la inmigración ilegal) (12) propiciaron la reacción de la Presidencia Española. Por supuesto, la agenda interna española consideraba también una revisión de la legislación en materia de inmigración frente al número, cada vez mayor, de inmigrantes que desembarcan en las costas españolas. Varios gobiernos conservadores españoles sucesivos han tratado de enmarcar su política de inmigración interna dentro de un marco de la UE como mecanismo de legitimación (y de financiación). Si creemos lo que dijo el, por aquel entonces, Ministro de Asuntos Exteriores español, Rajoy, el gobierno español cosechó un gran éxito en su agenda de europeización pues convenció a la UE para que adoptara los cuatro principios clave destinados a la política de inmigración española. (13).

En último lugar, aunque no por ello es menos importante, Aznar quería que una cuestión relevante marcara la Presidencia. Además del Plan Global para combatir la Inmigración, Aznar, en estrecha colaboración con Blair, situó la elaboración de una política de inmigración como punto central de la cumbre de Sevilla. Su propuesta dio lugar a una política sumamente restrictiva (14) cuyo aspecto más polémico fue la proposición de penalizar financieramente mediante la restricción de las ayudas al desarrollo a aquellos países que no tomaran medidas contra la inmigración ilegal. Además, Aznar (que contaba con el apoyo de Berlusconi y Blair) quería una Policía Fronteriza Europea. La mayoría de los Estados miembros y numerosas ONGs rechazaron sus propuestas. Es muy significativo que J. Chirac liderara esta reacción y, al verla, Aznar se comprometió a implantar medidas menos drásticas. Los acuerdos con los países de los que procede la inmigración incluirán una provisión por la que se comprometerán a combatir la inmigración ilegal. Una penalización automática fue sustituida por el apoyo financiero para estos planes de control de las fronteras. La propuesta de que la UE gestionara la repatriación de los inmigrantes ilegales pasó a ser un programa para la devolución de los inmigrantes ilegales a sus países de origen y la propuesta de una Policía Fronteriza de la UE se transformó en una serie de operaciones policiales en las fronteras externas de la Unión.

Conclusiones

Los factores externos han condicionado en gran medida tanto la agenda como los resultados de la tercera Presidencia. En especial, los acontecimientos del 11 de septiembre contribuyeron a la temprana resolución de una cuestión que durante mucho tiempo fuera una ambición española: la europeización de la lucha contra el terrorismo. En otra situación, probablemente éste hubiera sido el punto clave de la Presidencia, pero en ésta, el gobierno del PP continúa con una resolución más sólida y un entorno internacional más favorable, política ya iniciada por los gobiernos del PSOE.

No obstante, no debemos considerar lo anteriormente mencionado como una ausencia de especialización en la Presidencia del PP. Las tres características que definieron la política europea del gobierno del PP dejaron huella en la Presidencia. Sin embargo, han tenido repercusiones diferentes en la agenda y en los resultados. La confianza de Aznar en una estrecha alianza con Berlusconi y Blair presagia su preferencia por una alternativa al motor franco-alemán. A pesar de la retórica y de la indudable cercanía personal que existe entre los mandatarios, la emergencia de un eje alternativo Londres-Madrid-París se antoja dudosa entre otras cosas porque Aznar (como probablemente les sucede a Blair y a Berlusconi) no parece creer sinceramente en ella. Aunque comparten puntos de vista similares en materia de integración europea y atlanticismo, su influencia a la hora de dar forma a la agenda se deriva más de su capacidad para aprovechar las oportunidades ofrecidas por el entorno internacional que de compartir una estrategia común.

La segunda preferencia del gobierno de Aznar (el atlanticismo) sirvió más como aspiración personal que como fuerza efectiva para modelar los acontecimientos. A este respecto debemos señalar que, pese a la retórica, la política española en lo que a la extradición se refiere cayó, como era natural, en la principal corriente política europea que personifica un valor profundamente compartido (es decir, el rechazo de la pena de muerte).

El programa para la reforma socioeconómica es el único tema en el que la política del gobierno de Aznar ha influido en la agenda de la Presidencia y en sus resultados. Aznar y su gobierno parecen plenamente convencidos de la necesidad de adoptar una liberalización más profunda tanto en su propio país como en el extranjero. El programa de liberalización de la Presidencia culminó (hasta el momento) la estrategia iniciada por el gobierno español hace dos

años en Lisboa, que refleja la preferencia por lo que Aznar denomina "resultados concretos" y lo que se ha calificado de "pragmatismo" frente a los ambiciosos planes para el futuro de la UE. El pragmatismo se ha presentado como una virtud y quizás lo sea. Pero, como han señalado algunos críticos (15), también podría ser una coartada para seguir adelante con una visión sumamente ideológica de la UE.

Notas:

(1) Aznar, J. y Blair, T. Más Europa, mejor Europa

<http://www.ue2002.es/principal.asp?opcion=3&subopcion=1&idioma=espanol>

(2) Una Europa más dinámica Discurso del Presidente del Gobierno en la inauguración del seminario económico en la Escuela de Negocios IESE de Barcelona (27 Noviembre 2001)

<http://www.ue2002.es/principal.asp?opcion=3&subopcion=1&idioma=espanol>

(3) Ciertos medios de comunicación internacionales, como The Wall Street Journal, aclamaron el turno de Aznar con palabras muy favorables. Tras varias presidencias anodinas, Aznar ofrece a la UE una de las mejores oportunidades que se le han presentado en muchos años de alcanzar todo su potencial. A diferencia de la falta de flexibilidad, el localismo y la oposición a los cambios que caracterizaron a la Presidencia Belga, la Española representa el dinamismo económico y, sobre todo, la firme creencia en el liberalismo económico. Frederick Kempe "Aznar mira hacia Europa" *The Wall Street Journal*, 10 de diciembre de 2002.

(4) Piqué, J. Entrevista en *El País*, 2 de enero de 2002.

(5) Programa *More Europe* de la Presidencia Española de la UE 1-1/30-6-2002

<http://www.ue2002.es/principal.asp?opcion=3&subopcion=1&idioma=ingles>

(6) Véase, Closa, C. *The domestic basis of Spanish European policy and the 2002 Presidency* Notre Europe European Studies Nº 16 diciembre de 2001

(7) El 10 de diciembre de 2001, Aznar presentó el programa ante las Cortes españolas, el 16 de enero de 2002 presentó una versión abreviada ante el Parlamento Europeo.

(8) Más Europa, citado

(9) Real Decreto 1470 del 4 de agosto de 2000 referente a la formación de un Comité Organizador para la Presidencia Española de la Unión Europea.

(10) España 2002: Balance de un semestre de Presidencia Europea

<http://www.ue2002.es/principal.asp?opcion=3&subopcion=1&idioma=espanol>

(11) Discurso del Presidente español ante el Parlamento Europeo, Estrasburgo, 2 de julio de 2002. <http://www.ue2002.es/principal.asp?opcion=3&subopcion=1&idioma=espanol>

(12) Al parecer, Aznar y Blair remitieron una carta conjunta al Secretario General de la OTAN Robertson, lo que sugiere incluso una implicación militar (cita de Ortega; 2002c)

(13) Estos cuatro principios son los siguientes: 1) España y Europa pueden ser países "anfitriones"; 2) La inmigración debe ser legal y estar adaptada a las necesidades del país receptor; 3) Las autoridades públicas deben tratar de conseguir la integración de los inmigrantes y estos, a su vez, deben asumir tanto los derechos como las obligaciones que eso supone y 4) Se combatirá la inmigración ilegal. Véase *El País*, 30 de junio de 2002

(14) Nair, S. (2002) La apuesta de Sevilla, *El País*, 16 junio 2002

(15) Obiols, R. ¿Torear lo imposible? *El País*, 16 junio 2002. Obiols es el vicepresidente del grupo PSE en el PE.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

Subir ▲